

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen E 125/2020 vp EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- ulkoasiainvaliokunta UaVL 8/2020 vp
- hallintovaliokunta HaVL 25/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Katri Niskanen, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Renne Klinge, ulkoministeriö
- hallitussihteeri Jarmo Tiukkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- ylikomisario Ari Jokinen, Poliisihallitus
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, Rajavartiolaitos
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- vt. Suomen maatoimiston päällikkö Simo Kohonen, IOM Finland
- johtava lakimies Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Katja Mannerström, Suomen Pakolaisapu ry
- suunnittelija Aleksi Seilonen, Suomen Punainen Risti
- professori Martti Koskenniemi
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- puolustusministeriö
- Maahanmuuttovirasto
- suojelupoliisi
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp

- Suomen Kuntaliitto
- Ulkopoliittinen instituutti
- Lääkärit Ilman Rajoja
- Pelastakaa Lapset ry
- Suomen UNICEF ry
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan alue-edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Ihmisoikeusliitto

Viitetiedot

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 4.11.2020 (StVP 54/2020 vp) hyväksynyt kannanoton: Valiokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan. Perustuslakivaliokunta päätti 21.10.2020 (PeVP 73/2020 vp), ettei se ryhdy asian johdosta toimenpiteisiin.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Komission esityksen sisältö ja valtioneuvoston sitä koskevat kannat käyvät ilmi valtioneuvoston selvityksestä E 125/2020 vp maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Euroopan komissio antoi syyskuussa 2020 tiedonannon uudesta maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksesta. Tiedonannossa esitellään komission näkemykset niistä toimista, jotka ovat tarpeen EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseksi ja yhtenäistämiseksi Euroopan unionin jäsenmaissa. Tiedonanto kattaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kaikki keskeiset alueet. Lisäksi komissio antoi viisi lainsäädäntöehdotusta, joista täysin uusia ehdotuksia ovat ehdotukset asetukseksi muuttoliikkeen hallinnasta, asetukseksi kriisi- ja force majeure -tilanteista ja asetukseksi seulonnasta ulkorajoilla. Lisäksi komissio esittää muutoksia vuonna 2016 annettuihin turvapaikkamenettely- ja Eurodac-asetuksiin. Muiden vuoden 2016 ehdotuksien (turvapaikkavirasto-, määritelmä- ja uudelleensijoittamisasetus sekä vastaanottodirektiivi) osalta neuvotteluja jatketaan viime kaudella saavutetun yhteisymmärryksen pohjalta. Vastaavasti vuonna 2018 annettua paluudirektiiviä koskeva ehdotus otetaan neuvottelujen pohjaksi sitä muuttamatta. Tavoitteena on, että maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka saataisiin toimivaksi tavalla, joka olisi tehokas ja oikeudenmukainen jäsenmaiden kesken ja suhteessa maahanmuuttajiin ja turvapaikanhakijoihin.

Tiedonanto on keskustelunavaus EU-jäsenmaita jakaneiden muuttoliikettä koskevien kysymysten ratkaisemiseksi. Tämänhetkisen tiedon mukaan EU:n puheenjohtajamaa Saksa pyrkii joulu-

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp

kuussa 2020 löytämään jatkotyön pohjaksi yhteisiä näkemyksiä keskeisistä poliittisista linjauksista, jotka koskevat menettelyä ulkorajoilla, turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista ja solidaarisuutta sekä muita maahanmuuttopolitiikan keskeisiä ulottuvuuksia kuten yhteistyötä kolmansien maiden kanssa, paluuta ja palauttamista sekä laillisia väyliä. Varsinaisten lainsäädäntöehdotusten käsittely käydään pääosin vuoden 2021 aikana.

Lausunnon kohde

Suuri valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on toimittanut eduskuntaan syksyllä 2020 useita kokonaisuutta koskevia selvityksiä. Näitä kirjelmiä ovat valtioneuvoston perustuslain 97 §:n nojalla annettu selvitys E 125/2020 vp Euroopan komission maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevasta tiedonannosta sekä perustuslain 96 §:ään perustuvat kirjelmät U 60/2020 vp seulonta-asetuksesta, U 61/2020 vp toiminnasta kriisi- ja force majeure -tilanteissa ja U 62/2020 vp turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevasta asetusehdotuksesta sekä U-jatkokirjelmät U 30/2016 vp — UJ 39/2020 vp Eurodac-asetuksesta ja U 34/2016 vp - UJ 40/2020 vp menettelyasetuksesta.

Nyt annettavan suuren valiokunnan lausunnon kohteena ovat valtioneuvoston kirjelmässä E 125/2020 vp esitetyt kannat. Valiokunta ottaa myöhemmin erikseen tarkemmin kantaa valtioneuvoston varsinaisia lainsäädäntöesityksiä koskeviin toimintalinjoihin ja yksityiskohtaisiin kantoihin erikoisvaliokuntakäsittelyn päätyttyä.

Viitaten hallintovaliokunnan (HaVL 25/2020 vp) ja ulkoasiainvaliokunnan (UaVL 8/2020 vp) lausunnoissa esitettyihin näkemyksiin valiokunta esittää seuraavia näkökohtia kokonaisuuden jatkovalmistelua ohjaavista keskeisistä yleisistä periaatteista.

Valmistelun lähtökohdat ja keskeiset periaatteet

Valtioneuvoston selvityksessä todetaan, että tiedonannossa muuttoliikettä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti kattaen yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisen, paluupolitiikan, yhteistyön kolmansien maiden kanssa sekä laillisten väylien kehittämisen. Suuri valiokunta pitää laaja-alaista näkökulmaa perusteltuna ja tukee komission ehdottamaa laajaa lähestymistapaa tarkastella muuttoliikekysymystä useiden eri politiikka-alojen kokonaisuutena.

Valtioneuvoston näkemykseen yhtyen suuri valiokunta pitää tärkeänä, että maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi haetaan EU-tason yhteistä ajantasaiseen ja laaja-alaiseen tilannekuvaan perustuvaa ratkaisua, jossa ennakoidaan myös tulevia kehityspolkuja. Kuten komission tiedonannossa todetaan, nykymaailman keskeiset haasteet, kuten väestönkehitys, ilmastonmuutos, sisäinen ja ulkoinen turvallisuus, kilpailu osaajista sekä eriarvoisuus, vaikuttavat kaikki muuttoliikkeen kehityskulkuihin. Vaikka muuttoliikkeen paine kohdistuu tällä hetkellä eteläisiin jäsenvaltioihin, myös Suomi on EU:n ulkorajavaltio. Valiokunta edellyttää, että Suomi toimii neuvotteluissa aktiivisesti ja ratkaisukeskeisesti kestävä ja tasapainoisen yhteisen järjestelmän luomiseksi. Valiokunta kiinnittää huomiota myös tarpeeseen varmistaa eri politiikkasektorien johdonmukaisuus niin EU:n sisäisissä kuin ulkoisissakin toimissa.

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp

Suuri valiokunta tukee komission tavoitetta luoda uusi, kestävä yhteiseurooppalainen kehys, joka mahdollistaa muuttoliikkeen tuloksellisen, humanin ja eurooppalaisten arvojen mukaisen hallinnan. Valiokunta korostaa, että kaikessa toiminnassa on kunnioitettava ja ylläpidettävä kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä jäsenvaltioita ja EU:ta velvoittavia perus- ja ihmisoikeuksia, kuten EU:n perusoikeuskirjan määräyksiä, ja varmistettava kansainvälistä suojelua tarvitsevien ja haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutuminen. Valiokunta katsoo, että tämän lähtökohdan tulee heijastua valmisteluun kauttaaltaan. Kuten hallintovaliokunta toteaa, oikeus hakea turvapaikkaa kuuluu perus- ja ihmisoikeuksiin samoin kuin asianmukainen ja hakijan oikeusturvan takaava yksilöllinen turvapaikkamenettely (HaVL 25/2020 vp).

Suuri valiokunta yhtyy hallintovaliokunnan (HaVL 25/2020 vp) arvioon siitä, että Schengenalueen toimivuuden ja sisäisen liikkuvuuden turvaaminen, ulkorajojen valvonnan tehokkuuden ja uskottavuuden sekä rajaturvallisuuden vahvistaminen edellyttävät nykyistä toimivampaa ja koordinoidumpaa muuttoliike- ja turvapaikkapolitiikkaa EU-alueella. Kuten ulkoasiainvaliokunta toteaa, EU:n ulkorajojen valvonta on kaikkien jäsenvaltioiden, Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden sekä EU:n ja sen virastojen yhteisellä vastuulla. Hyvin hallitut EU:n ulkorajat ovat olennainen osa yhdennettyä turvapaikkapolitiikkaa (UaVL 8/2020 vp). Asiantuntijakuulemisissa on korostettu uudistuksen merkitystä ja tasapainoisen kokonaisratkaisun saavuttamisen tärkeyttä myös Suomea velvoittavien kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen, laittoman maahantulon kannustimien vähentämisen, ihmismalakuuljetuksen ja ihmiskaupan vastaisen työn ja tähän liittyvän muun rikollisen toiminnan kitkemisen sekä ihmisten hyväksikäytön torjumisen sekä osaa-misvajeen paikkaamisen kannalta.

Suuri valiokunta arvioi, että onnistuminen järjestelmän uudistamisessa tasapainoisesti, osallistamalla avoimesti ja laajasti myös kansalaiset, lisäksi kansalaisten luottamusta siitä, että EU:n puitteissa kysymyksen haettavat ratkaisut tuottavat sekä vaikuttavia että inhimillisiä tuloksia. Asiantuntijakuulemisissa on myös tuotu esille, että yhteisten menettelytapojen luominen mahdollistaisi jäsenvaltioiden järjestelmien arvioimisen yhteismitallisesti ja lisäksi näin myös jäsenvaltioiden välistä luottamusta. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että yhteisellä politiikalla ja yhtenäisillä toimintatavoilla on tärkeä rooli myös EU:n kansainvälisen aseman ja roolin vahvistamisessa ottaen huomioon myös EU:n aseman ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteiden vahvana tukijana ja puolestapuhujana (UaVL 8/2020 vp).

Suuri valiokunta pitää ulkoasiainvaliokunnan (UaVL 8/2020 vp) lailla perusteltuna komission pyrkimyksiä hakea yhteistä eurooppalaista lähestymistapaa myös etsintä- ja pelastustoimia koskeviin kysymyksiin. Ulkoasiainvaliokunnan tavoin valiokunta yhtyy komission tavoitteeseen taata humanitaaristen toimijoiden toimintamahdollisuudet maalla ja merellä sekä estää humanitaarisen toiminnan kriminalisointi. Suuri valiokunta pitää kuitenkin valitettavana, ettei tiedonannossa tarjota uusia ehdotuksia akuutin Välimeren humanitaarisen kriisin ratkaisuun.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen

Valtioneuvoston selvityksestä käy ilmi, että tiedonannossa keskitytään pitkälti tarpeeseen vahvistaa turvapaikkamenettelyjä koskevaa oikeudellista kehystä. Tiedonannon mukaan tavoitteena on harmonisoida jäsenvaltioiden käytäntöjä ja luoda saumaton prosessi rajatarkastuksesta turvapaik-

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp

kamenettelyyn ja tarvittaessa paluuseen. Tämä on tarkoitus toteuttaa uusien menettelyjen luomisella sekä turvapaikka- ja palauttamismenettelyn välisen yhteyden tehostamisella.

Komissio esittää turvapaikkahaun kanavoimista seulontamenettelyn kautta joko tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn tai rajamenettelyyn sekä palauttamismenettelyyn tämän jälkeen. Seulontamenettely on uusi, ja sen tarkoituksena on ennen kaikkea nopeuttaa kaikkia maahantuloon tai palauttamiseen liittyviä menettelyjä. Kokonaisuuteen kuuluisivat sekä alkuvaiheen tarkastukset ja rekisteröinnit että tietyin reunaehdoin pakollinen rajamenettely turvapaikkamenettelyn muotona sellaisille henkilöille, joiden mahdollisuudet saada kansainvälistä suojelua ovat vähäiset. Tavoitteena on myös estää palautettavien edelleen liikkumista, tehostaa menettelyjä ja lisätä vapaaehtoisen paluun tukea jäsenvaltioissa. Pyrkimys tasapuoliseen vastuun- ja taakanjakoon jäsenvaltioiden kesken on hankkeen yksi keskeisiä elementtejä. Vastuu muuttoliikkeen hyvästä hallinnasta olisi aiempaa selvemmin EU:n yhteinen, ja paineen kohteeksi joutuvan maan tukeminen olisi pakollista. Jäsenvaltiot voisivat paine- ja kriisitilanteessa valita, osoittavatko ne tukea vastaanottamalla sisäisiä siirtoja vai ottamalla vastuun tietyn henkilömäärän palauttamisesta. Lisäksi merellä tapahtuvien etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeen jäsenvaltioihin rantautuneet henkilöt muodostaisivat jatkossa oman kategoriansa edellä mainittuja solidaarisuustoimia varten.

Suuri valiokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston neuvottelutavoitetta varmistaa sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt alkuvaiheen seulonnasta lähtien siten, että hakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisu tehdään kohtuullisessa ajassa prosessin kaikissa vaiheissa. Valiokunta toteaa, että toimivan ja eri jäsenvaltioissa yhdenmukaisesti sovellettavan järjestelmän luominen normaalitilanteisiin on tehokkain tapa varautua kriiseihin ja ennalta ehkäistä niitä. Tämä edellyttää myös riittävien viranomaisresurssien varmistamista, koska komission ehdotukset toisivat uusia velvollisuuksia niin kansallisille kuin EU-tason toimijoille (mm. poliisi, Maahanmuuttovirasto, eurooppalainen turvapaikkavirasto ja Euroopan raja- ja merivartiosto Frontex). Vastaavasti on tärkeää, että viranomaisilla on käytössään ajantasaiset ja yhteensopivat tietojärjestelmät, jotka mahdollistavat tietojen vaihdon tietosuojan periaatteita kunnioittaen kaikkien keskeisten toimijoiden välillä. Hallintovaliokunta (HaVL 25/2020 vp) nostaa tältä osin erityisesti esille Eurodac-järjestelmän, rajanylitystietojärjestelmän (EES), Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmän (ETIAS) ja viisumitietojärjestelmän (VIS).

Suuri valiokunta katsoo hallintovaliokunnan (HaVL 25/2020 vp) tavoin, että yhdenmukainen seulontamenettely tukisi ulkorajojen valvontaa ja edesauttaisi Schengen-alueen turvaamista. Kaikkien osapuolten etu on, että hakijat osoitetaan oikeaan, laadukkaaseen ja oikeudenmukaiseen menettelyyn heti prosessin alussa. Nopeutettujen menettelyiden asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää, mutta samalla valmistelussa on huolehdittava riittävästä oikeusturvatakeista. Nopeutetut menettelyt eivät saa johtaa yksilöllisen arvioinnin heikkenemiseen ja turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vaarantumiseen, riippumatta turvapaikanhakijan alkuperämaasta. Vastaavasti on varmistettava haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeiden huomioiminen asianmukaisesti ja matalalla kynnyksellä prosessin jokaisessa vaiheessa. Valiokunta painottaa erityisesti lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista täysimääräisesti kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tavalla. Tämä edellyttää yksilöllistä ja tosiasiallista lapsen edun arviointia.

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp

Valtioneuvoston ja hallintovaliokunnan (HaVL 25/2020 vp) tavoin suuri valiokunta katsoo, että turvapaikkajärjestelmän ja vastuunjaon EU:n alueelle tulevista turvapaikanhakijoista on oltava oikeudenmukainen, kestävä ja tosiasiallisesti toimiva siten, että normaalitilanteessa kaikki jäsenvaltiot pystyvät suoriutumaan velvoitteistaan. Hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio on voitava määrittää nopeasti, selkeästi ja yksiselitteisesti. On myös luotava lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely korkean muuttoliikepaineen tilanteisiin ja erilaisiin kriiseihin, jotta jäsenvaltioille kohdistetaan nopeasti ja vaikuttavasti kaikki niiden tarvitsema tuki ja varmistetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus ja maahanmuuton hallinta myös näissä tilanteissa perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Kuten hallintovaliokunta (HaVL 25/2020 vp) toteaa, Suomi on ulkorajavaltio, ja sen vuoksi maamme kannalta on tärkeää, että EU:ssa olisi yhteinen solidaarisuusmekanismi korkean paineen alla olevan jäsenmaan riittäväksi tukemiseksi.

Suuri valiokunta arvioi erikoisvaliokuntien tavoin, että esitykseen liittyy yhteisvastuun toteuttamisen osalta epäselvyyksiä, jotka edellyttävät lisäselvityksiä niiden tosiasiallisesta toimivuudesta ja merkityksestä Suomen kannalta. Vastaavasti ehdotuksien muita vaikutuksia ja merkitystä tulisi kartoittaa edelleen valmistelun edetessä. Tältä osin suuri valiokunta viittaa asiantuntijakuulemisissa esitettyihin näkemyksiin siitä, että ehdotuksiin liittyy tietty jännite sinänsä oikeutetun maahanmuuton hallinnan ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden aseman välillä. Erityisesti esityksiin seulonasta, force majeure -tilanteista ja turvapaikkamenettelyistä liittyy erinäisiä oikeudellisia, perus- ja ihmisoikeuksien soveltamiseen ja noudattamiseen liittyviä kysymyksiä, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota esitysten jatkovalmistelussa. Kuulemisissa on myös korostettu tarvetta vahvistaa Euroopan unionin perusoikeusviraston toimintamahdollisuuksia ja luoda perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista seulontamenettelyssä valvova toimivaltuuksiltaan ja resursseiltaan riittävä ja riippumaton valvontamekanismi. Valiokunta pitää näkemyksiä perusteltuina.

Suuri valiokunta kiinnittää lisäksi valtioneuvoston huomiota asiantuntijakuulemisissa esitettyihin arvioihin siitä, että ehdotukset nykymuodossaan voivat lisätä ihmisoikeusloukkausten riskiä kasvattamalla säilöönottotilanteiden määrää, pidentämällä niiden kestoa sekä lisäämällä maassa ilman oleskelulupaa olevien henkilöiden määrää, mikäli palautusjärjestelmä ei toimi oletetulla tavalla. Valiokunta muistuttaa, että EU:n muuttoliikkeen hallinnan kannalta keskeinen puute on tällä hetkellä se, että vain noin kolmannes henkilöistä, jotka on määrätty palaamaan, poistuvat jäsenvaltioista. Tämä heikentää järjestelmän uskottavuutta ja luotettavuutta kansalaisten näkökulmasta. Samalla se avaa mahdollisuuksia myös laittomalle maahanmuutolle, ja tällöin jäsenmaihin voi jäädä pysyvästi ihmisiä, joilla on kohonnut riski syrjäytymiseen ja hyväksikäytön uhriksi joutumiseen.

Tästä seuraa, että tosiasiallisesti toimivien ja toisiaan täydentävien palautusjärjestelmien aikaansaaminen on tärkeä osa kokonaisratkaisua. Suuri valiokunta toteaa, että EU:n yhteisen palautuspolitiikan tehostaminen kansainvälisiä velvoitteita (mm. palautuskielto ja joukkokarkotuskielto) noudattaen, tiiviimpi yhteistyö kauttakulkumaiden ja nykyistä toimivampi palautus-, takaisinotto- ja uudelleenkotouttamisyhteistyö kolmansien maiden kanssa ovat osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Ulkoasiainvaliokunnan (UaVL 8/2020 vp) tavoin suuri valiokunta katsoo, että on tärkeää toimeenpanna olemassa olevia takaisinottojärjestelyitä sekä solmia uusia EU-tason palautussopimuksia tarpeen mukaan. Vastaavasti vapaaehtoisen paluun järjestelyjä tulisi tehostaa nykyisestä. Kuten hallintovaliokunta (HaVL 25/2020 vp) ja ulkoasiainvaliokunta (UaVL 8/2020

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp

vp) toteavat, on olennaista, että henkilöt, joille ei myönnetä turvapaikkaa, palautetaan lähtömaihinsa mahdollisimman nopeasti. Vastuunjaon tulee toimia siten, että kansainvälistä suojelua tarvitsevat pääsevät mahdollisimman nopeasti asettumaan uuteen asuinmaahansa. Samalla järjestelmän tulisi estää mahdollisen kielteisen päätöksen saavien turvanpaikanhakijoiden siirtyminen toiseen EU-maahan, jotta heidän oleskeluaikaansa EU:ssa ei pidentyisi.

Suuri valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että myös jäsenvaltioiden kotouttamiskysymyksistä käydään EU-tason keskustelua. Vaikka kotouttaminen kuuluukin jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan, asiantuntijakuulemisissa on arvioitu, että EU-tason yhteistyöllä ja EU-rahoitusta hyödyntämällä voidaan saavuttaa maahanmuuttajien kotouttamisessa merkittäviä hyötyjä. Myös työperäisen maahanmuuton kehittäminen on tärkeää.

Ulkoisen ulottuvuus

Komission mukaan useat globaalit muutostekijät merkitsevät muuttoliikkeen määrän kasvua tulevina vuosina, mistä seuraa, että EU:n on tiivistettävä yhteistyötään kolmansien maiden kanssa. Tavoitteena on tasaveroinen ja molempien osapuolten intressit huomioon ottavien suhteiden rakentaminen sekä muuttoliikkeenäkökulman sisällyttäminen kaikkeen kumppanuustoimintaan.

Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston ja ulkoasiainvaliokunnan (UaVL 8/2020 vp) arvioon siitä, että ulkoisen ulottuvuuden kehittäminen on tärkeä osa muuttoliikkeen hallintaa. Uudistettaessa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa on huomioitava myös muuttoliikkeen globaali konteksti. Väestörakenteen ja talouden kehityssuuntaukset, poliittinen epävakaus ja konfliktit sekä ilmastonmuutos merkitsevät, että muuttoliike pysyy keskeisenä ilmiönä ja maailmanlaajuisena haasteena myös tulevina vuosina. Tämä edellyttää muuttoliikkekysymysten huomioimista kaikissa ulkoisen ulottuvuuden politiikkatoimissa, kuten kauppapolitiikassa.

Ulkoasiainvaliokunta (UaVL 8/2020 vp) nostaa tältä osin erityisesti kehitysyhteistyön tärkeäksi osaksi muuttoliikkepolitiikan kokonaisuutta. Suuri valiokunta arvioi, että EU:n kehitysyhteistyöllä voidaan vaikuttaa juurisyihin muun muassa parantamalla yhteiskuntien koheesiota, elinolosuhteita, hyvän hallinnon rakenteita ja taloudellisen toiminnan mahdollisuuksia. Olosuhteet lähtömaissa ovat avainkysymys sekä kehitystavoitteiden että muuttoliikkeen hallinnan kannalta. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös ulkoasiainvaliokunnan näkemyksiin riittä, että tiedonannon kokonaisvaltaisen lähestymistavan mukaisesti on tärkeää tukea lähtömaita myös muutoin kuin kehitysyhteistyön keinoin muun muassa ulko- ja turvallisuuspolitiikalla, kuten esimerkiksi poliittisen vuoropuhelun ja kriisinhallinnan kautta. Ulkoasiainvaliokunta alleviivaa, että EU:n tulee entistä vahvemmin edistää YK:n kestävästä kehityksestä tavoitteita (UaVL 8/2020 vp). Suuri valiokunta pitää näkemyksiä perusteltuina.

Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta pitää tärkeänä, että EU ja jäsenvaltiot rakentavat ja solmivat tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Yhteistyö on välttämätöntä mm. EU:hun suuntautuvien laillisten ja turvallisten väylien, kuten opiskelun ja työnteon polkujen tukemiseksi ja niiden saavutettavuuden lisäämiseksi myös kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille, ihmiskuljetuksen ja ihmiskaupan torjumiseksi, takaisinottoyhteistyön parantamiseksi, muuttoliikkeeseen liittyvien kestävien ratkaisujen tukemiseksi lähtö- ja kauttakulkumaissa sekä pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikutta-

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp

miseksi ja lähtömaiden olosuhteiden vakiinnuttamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että eri politiikka-aloja, kuten kaupallista yhteistyötä ja viisumipolitiikkaa, toteutetaan osana kumppanuuksia.

Ulkoasiainvaliokunnan tavoin (UaVL 8/2020 vp) suuri valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että toimilla vaikutetaan myös siihen, että kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka kunnioittaa kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia. Valiokunta yhtyy myös ulkoasiainvaliokunnan arvioon EU-rahoituksen merkityksestä muuttoliikkeen hallinnassa. Ulkoasiainvaliokunta nostaa tältä osin esiin suuria pakolaismääriä vastaanottavien maiden ja kauttakulkumaiden tukemisen tärkeyden. Maat kantavat merkittävän osan pakolaisuuden kustannuksista, ja on tärkeää, että EU:n toimin vahvistetaan näiden maiden kantokykyä ja pakolaisista huolehtimista. Myös pakolaisten suojeleminen, samoin kuin yhteistyö ihmiskaupan ja salakuljetusten ehkäisemiseksi sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on tärkeää (UaVL 8/2020 vp). Myös uudelleensijoittamisen lisäämistä on syytä tukea.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp

Helsingissä 4.12.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr

1. varapuheenjohtaja Jani Mäkelä ps

2. varapuheenjohtaja Merja Kyllönen vas

jäsen Paavo Arhinmäki vas

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Sari Essayah kd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Jussi Halla-aho ps

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Kimmo Kiljunen sd

jäsen Johannes Koskinen sd

jäsen Jouni Ovaska kesk

jäsen Lulu Ranne ps

jäsen Anne-Mari Virolainen kok

varajäsen Pasi Kivisaari kesk

varajäsen Arto Pirttilahti kesk

varajäsen Hussein al-Tae sd

varajäsen Ville Vähämäki ps

varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp
Eriävä mielipide 1

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1

Perustelut

Euroopan komissio antoi syyskuussa 2020 esityksen uudesta maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmästä. Esityksessä esitellään komission näkemykset niistä toimituksista, jotka se kokee tarpeelliseksi EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseksi Euroopan unionin jäsenmaissa.

Esityksen tarkoituksena pitäisi olla ensisijaisesti rajatoimien ja palautusten tehostaminen ja täten hallitsemattomien siirtolaisvirtojen vähentäminen. Todellisuudessa komission esittämä maahanmuuttopaketti kuitenkin kiihdyttäisi siirtolaisvirtoja entisestään Eurooppaan ja Suomeen. Erityisesti jäsenvaltioita velvoittava taakanjakoon perustuva yhteisvastuumekanismi ja sisäisten siirtojen lisääminen tulevat lisäämään Euroopan vetovoimaa siirtolaisten keskuudessa entisestään ja houkuttelemaan lisää tulijoita Eurooppaan.

Paketti antaisi voimaan tullessaan komissiolle merkittävää valtaa. Komissio päättäisi esimerkiksi hakijamäärien ja jäsenmaiden välisten tehtävien jakamisesta ja ajaisi jäsenvaltiot tilanteeseen, jossa niiden on joko vastaanotettava pakolaisia tai maksettava.

Vaikka komissio esittää, että paketin painopiste on palautusten tehostamisessa, eivät sen ehdotukset sisällä yhtään konkreettista toimenpidettä, joilla hallitsematonta ja ei-toivottua siirtolaisuutta olisi mahdollista torjua. Päinvastoin, muuttoliike on komission mukaan pysyvä ja täysin normaali osa eurooppalaista kehitystä.

Eurooppaan laittomasti maahantulleiden palauttaminen on ollut jo kauan hyvin vaikeaa, koska lähtömaat eivät suostu ottamaan tulijoita vastaan. Palautussopimusten aikaansaamiseksi EU:n tulisi käyttää kauppaa- ja viisumipolitiikkaa laajemmin hyödyksi. Lisäksi sen tulisi pikimmiten vaatia kehitysapurahojen sitomista palautuspolitiikkaan. Kehitysavun maksaminen maalle, joka ei ota vastaan omia kansalaisiaan, pitäisi lakkauttaa. Myös EU:n ulkorajojen suojelua tulisi tehostaa ja laittoman maahanmuuton kannustimia vähentää. Lisäksi ns. meritaksipalvelu, jossa laittomia siirtolaisia noudetaan Libyan rannikolta Eurooppaan, tulisi lopettaa kokonaan. Kansalaisjärjestöjen ja alueen viranomaisten harjoittama toiminta on johtanut laajamittaisiin Välimeren ylityspyrkimyksiin ja tulee aiheuttamaan hukkumiskuolemia jatkossakin.

Vielä tähän asti Suomi on suhtautunut kriittisesti pysyviin ja kaikkia jäsenvaltioita velvoittaviin taakanjakomekanismeihin. Tällä kertaa valtioneuvoston kannasta nousee kuitenkin esille selkeän myönteinen suhtautuminen komission ehdotuksiin, joilla vaikeutetaan haitallisen siirtolaisuuden torjumista ja lisätään tuloväyliä Eurooppaan. Nykyisellään siirtolaisliike Suomeen on riski kansantaloudelle ja kansalliselle turvallisuudelle. Tästä syystä EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisen lähtökohdaksi ei voi ottaa vain siirtolaisten ihmisoikeuksien suojelua, vaan jokaisen kansallisvaltion tehtävänä tulee olla ensisijaisesti omien kansalaistensa suojelu ja turvaaminen.

**Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp
Eriävä mielipide 1**

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä esitetyt huomioon Suomen neuvottelutavoitteena.

Helsingissä 4.12.2020

Jani Mäkelä ps
Olli Immonen ps
Ritva Elomaa ps
Lulu Ranne ps
Ville Vähämäki ps

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp
Eriävä mielipide 2

ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2

Perustelut

Euroopan komission esittelemän yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksen tavoitteena on luoda yhteiset säännöt ja toimintamallit unionin alueella muuttoliikkeeseen vastauttamiseksi, erityisesti korkean maahanmuuttopaineen tilanteisiin. Kristillisdemokraatit yhtyy tarpeeseen löytää yhteisiä ratkaisuja vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana ilmenneiden puutteiden korjaamiseksi, jotta vastaavanlaista kriisiä ei enää syntyisi uudelleen. On kuitenkin syytä epäillä, onko komission uudesta esityksestä tosiasiaa ratkaisuksi EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ongelmakohtiin.

Kristillisdemokraatit näkee hallintovaliokunnan tavoin, että ensimmäisen tulomaan on oltava jatkossakin vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Suhtaudumme kriittisesti vastuuperusteisiin ehdotettuihin muutoksiin, joiden mukaan turvapaikanhakijan "siteet" johonkin jäsenvaltioon voisivat johtaa kyseisen valtion tulemiseen vastuulliseksi hakemuksen käsittelystä. Hallintovaliokunnan lausunnossa (HaVL 25/2020 vp) vastuuperusteisiin esitettyjä muutoksia pidetään lähtökohtaisesti ongelmallisina. Valiokunnan mukaan järjestelyn käytännön toimivuuteen liittyy myös paljon avoimia kysymyksiä. Esitys on Suomen kannalta siinä mielessä merkittävä, että täällä oleskelee suhteellisen merkittävä määrä muutamista sellaisista maista tulleita henkilöitä, joista tulee turvapaikanhakijoita koko EU:n alueelle.

Kristillisdemokraatit suhtautuu kielteisesti komission esitykseen pakotetusta solidaarisuudesta. Esityksessä jäsenvaltiot voisivat kriisitilanteessa valita, osoittavatko ne tukea vastaanottamalla turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja vai ottamalla vastuun tietyn henkilömäärän palauttamisesta. Palauttamisen epäonnistuessa jäsenmaan olisi otettava vastaan kyseiset henkilöt omalle alueelleen. Hallintovaliokunta suhtautuu em. lausunnossaan epäillen ehdotuksen realistisuuteen: ne maat, jotka ovat tähän mennessä olleet haluttomia osallistumaan muun muassa yhteiseen taakanjakoon, tuskin ovat siihen valmiita nytkään.

Ilman uskottavaa palautuspolitiikkaa ei voi olla yhtenäistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Mikäli tehokasta palautuspolitiikkaa ei kyetä varmistamaan, se vie pohjan komission esittämältä uudistukselta. Nykytilanteessa EU-tasolla vain kolmasosa palautuspäätöksen saaneista onnistutaan palauttamaan. Hallintovaliokunta toteaa em. lausunnossaan, että palautusten vaikeuden toteuttaminen ja palautuksiin liittyvän yhteistyön aikaansaaminen kolmansien maiden kanssa on välttämätöntä. Lisäksi on epäselvää, millä tavoin solidaarisuusmekanismeissa eri roolissa olevien EU-maiden toimivaltavastuut määriteltäisiin. Valiokunnan mukaan kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö ja muut yhteiskuntien eri toimintalohkot on kytkettävä mukaan toimivan palautuspolitiikan ja -yhteistyön toteuttamiseksi. EU:n ja jäsenmaiden erilaisen taloudellisen tuen vastineeksi on voitava asettaa velvoite palautettavien oman maan kansalaisten vastaanottamiseen ilman ehtoja.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

Valiokunnan lausunto SuVL 9/2020 vp
Eriävä mielipide 2

että suuri valiokunta ottaa edellä esitetyt huomioon Suomen neuvottelutavoitteena.

Helsingissä 4.12.2020

Sari Essayah kd