

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 10/2006 vp

SIIRTOLAISUUS JA MAAHANMUUTTO

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön Suomen valtuuskunnan kertomus ETYJ:n parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2005

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan kertomus Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2005

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan toimintakertomus 2005

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä huhtikuuta 2006 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi kertomuksen Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön Suomen valtuuskunnan ETYJ:n parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2005 (K 3/2006 vp), 20 päivänä huhtikuuta 2006 kertomuksen Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2005 (K 5/2006 vp) ja 20 päivänä kesäkuuta 2006 Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan toimintakertomuksen 2005 (K 12/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansanedustaja, HaV:n puheenjohtaja Matti Väistö
- kansanedustaja, TyV:n puheenjohtaja Jukka Gustafsson
- kansanedustaja, puheenjohtaja Ilkka Kanerva ja sihteeri Gunilla Carlander, ETYJ:n parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunta
- kansanedustaja, puheenjohtaja Mikko Elo ja sihteeri Gunilla Carlander, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta
- kansanedustaja, puheenjohtaja Outi Ojala ja sihteeri Greta Lohiniva, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta
- apulaisosastopäällikkö Anne Sipiläinen, ulkoasiainministeriö
- kansliapäällikkö Ritva Viljanen, sisäasiainministeriö
- johtaja Mervi Virtanen, työministeriö

- Euroopan aluejohtaja Pirkko Kourula, YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virasto (UNHCR)
- kampanjapäällikkö Niina Laajapuro, Amnesty International - Suomen osasto ry
- toiminnanjohtaja Kim Remitz, Suomen Pakolaisapu
- Dr. Thomas Weiss, Christine Adam ja Lucy Laitinen, International Organization for Migration (IOM)
- yhteiskuntatieteiden tohtori Arno Tanner.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Siirtolaisuus ja maahanmuutto

Tausta

Mietinnössä käsitellään ensimmäistä kertaa yhdessä Euroopan neuvoston, Pohjoismaiden neuvoston ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ETYJ:n parlamentaaristen istuntojen kertomukset. Yhteiskäsittelyllä pyritään ulkoasiainvaliokunnan aloitteesta eduskunnan parlamentaaristen valtuuskuntien toiminnan johdonmukaisempaan ja kokonaisvaltaisempaan käsitteelyyn. Kaikkien järjestöjen asialista on mielenkiintoinen — mutta laaja, joten täysistuntokeskustelussa on perusteltua keskittyä vain yhteen ajankohtaiseen teemaan.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tervetulleena, että huhtikuussa perustettu "Eduskunnan kansainvälisten asiain foorumi" ([www.eduskunta.fi/organisaatio/kansainvälisten toimielimet](http://www.eduskunta.fi/organisaatio/kansainvaliset/toimielimet)) esitti nimenomaan siirtolaisuus- ja maahanmuuttokysymyksiä ensimmäisen täysistuntokeskustelun teemaksi. Siirtolaiskysymykset ovat nyt keskeisesti esillä YK:ssa, Euroopan unionissa ja Suomessa. Eduskunnalla on 8 päivänä marraskuuta tilaisuus ottaa kokonaisvaltaisesti kantaa siirtolais- ja maahanmuuttokysymyksiin ja nostaa esille kysymyksen monitahoisuus ja keskeiset haasteet. Myös hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman on tarkoitus valmistua siihen mennessä.

Mietintö kattaa keskusteluteeman laajemmin kuin käsiteltävänä olevat kertomukset. Valiokunta on sen vuoksi kuullut siirtolaisuus- ja

maahanmuuton asiantuntijoita ja perehtynyt eduskunnan keskeisten valiokuntien kannanotoihin näissä kysymyksissä. Todettakoon, että tämä valiokuntien ja valtuuskuntien välinen uuden tyyppinen yhteistyö on osoittautunut hyödylliseksi tavaksi käsitellä poikkeuksellisia teemoja.

1 Siirtolaisuuden ja maahanmuuton keskeiset haasteet

Johdanto

Siirtolaisuus on merkittävä globaali haaste — ja mahdollisuus. Arviolta 190 miljoonaa ihmistä maapallolla on liikkeellä — lähes puolet heistä on naisia. Muuttajia on paljon, mutta jokainen heistä on yksilö, jonka ihmisoikeuksia tulee kunnioittaa kaikissa oloissa. Siirtolaisuus ja maahanmuutto ovat osa kansakuntien historiaa ja kehitystä. Siirtolaisten suhteellinen osuus maailman väestöstä on vain 2,9 prosenttia — kasvua 40 viime vuoden aikana on 0,4 prosenttia. Euroopassa siirtolaisia on noin 65 miljoonaa. Siirtolaisten absoluuttinen määrä on vähentynyt viime vuosina, mutta Euroopassa siirtolaisuuden merkitys väestönkasvusta on lisääntynyt alhaisen syntyvyyden vuoksi. Suomessa asuu noin 114 000 ulkomaalaista — noin 2 prosenttia väestöstä eli pienin määrä EU-maista.

Siirtolaisuuden erityiskysymys ovat pakolaiset. Pakolaisten määrä on vähentymässä — heitä on arviolta 12,7 miljoonaa — mutta maan sisäisten pakolaisten — noin 25 miljoonaa — määrä on nousussa. Enemmistö pakolaisista on maissa, kuten Tansania ja Pakistan, joilla on rajalliset voimavarat turvata pysyviä ratkaisuja. Puolet

kaikista pakolaisista on lapsia. Lapset — varsinkin vanhemmistaan tai holhoojistaan eroon joutuneet — kuuluvat kaikkein suojattomimpaan pakolaisryhmään. Huoltajistaan eroon joutuneiden lasten osuus on Euroopassa noin 4 prosenttia turvapaikanhakijoista. Pakolaisten suojeleminen tulee pitää erillään maahanmuutosta. Turvapaikkajärjestelmän hyväksikäyttö eräiden maahanmuuttajien taholta ei saa johtaa hakujärjestelmän vaikeuttamiseen eikä siihen, että laitton maahantulo on — tai koetaan — helpommaksi.

Vääristyneitä käsityksiä

- Miksi siirtolaisuus saa pääasiassa sensaatiohakuista tai kielteistä julkisuutta?
- Vievätkö maahanmuuttajat työpaikat, laskevatko palkat ja nousevatko sosiaalime-
not?
- Kuka lopulta hyötyy?

Vastoin yleistä käsitystä siirtolaiset eivät tule köyhimmistä kansanosista. Suurimmalla osalla esimerkiksi OECD-maihin tulevista maahanmuuttajista on peruskoulu- tai sitä korkeampi koulutus. Siirtolaisuuden myönteisistä vaikutuksista on monta esimerkkiä — esim. Kanadan ja Yhdysvaltojen taloudellinen kehitys tai oikeastaan koko olemassaolo perustuu siirtolaisuuteen. Tutkimukset Kanadassa osoittavat, että maahanmuuttajat eivät vie kantaväestön työpaikkoja, laske yleistä palkkatasoa tai lisää sosiaalikuluja. EU:n komission viimeaikaiset tutkimukset osoittavat, että siirtolaisuus edistää kansantulon kasvua sekä tuottavuutta ja lisää työllisyyttä.

Siirtolaisuuden mahdollisuudet ja myönteiset puolet ovat nykyisin jääneet liiaksi taka-alalle. *On syytä kysyä, tuodaanko siirtolaisuuskysymyksiä tasapainoisesti esille viranomaisten taholta ja onko median syytä katsoa itseään peilistä.* Tarvitsemme lisää menestystarinoita julkisuuteen! Laitton maahanmuutto on vain pieni osa koko siirtolaisuudesta. Tärkeät ja perustellut rajaturvallisuustoimet — esimerkiksi Välimeren alueella — eivät saa hämärtää sitä tosiseikkaa, että niin Euroopan unioni kuin Suomikin hyöty-

vät siirtolaisuudesta ja tarvitsevat kokonaisvaltaisen ja aktiivisen maahanmuuttopolitiikan.

Vastuun kantaminen lähtömaiden kehityksessä kuuluu tähän politiikkaan. Aktiivinen työperusteinen rekrytointi esimerkiksi terveyssektorilla on YK:n mukaan osasy syy Afrikan terveydenhoitohenkilöstön vajeeseen. Esimerkiksi malawilaisia lääkäreitä työskentelee enemmän Manchesterissä kuin koko Malawissa. Ns. aivo-
vuoto kehitysmaista teollisuusmaihin ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, eikä se välttämättä pitkällä aikavälillä ole vain kielteistä. Maailmanpankin mukaan siirtolaisten kotimaihinsa lähettämät rahamäärät ovat vuosittain lähes 170 miljardia dollaria — eli paljon enemmän kuin virallinen kehitysapu yhteensä. Se on kehitysmaiden toiseksi suurin ulkomainen tulonlähde suorien ulkomaisten sijoitusten jälkeen. Pelkästään tulojen kotouttaminen vaikuttaa merkittävästi maiden kehitykseen. Myös ns. aivovienti voi olla myönteistä lähtömaan kehitykseen — esimerkiksi Taiwan on hyötynyt pitemmällä aikavälillä ns. aivoviennistä. Erityisesti siirtolaisnaiset ovat tutkimusten mukaan siirtäneet tietotaitoa sukulaisten ja tuttavien kautta kotimaansa terveys- ja koulutussektoreille. Verkostoitumisen kautta he ovat vaikuttaneet myös naisen aseman vahvistumiseen monessa lähtömaassa.

Moninaiset lähdön syyt — ja seuraukset

Suuri elintasokuilu Euroopan ja Afrikan välillä on monelle riittävä kannustin lähteä Eurooppaan. Aasian talouskriisi 1997 aiheutti erityisesti naisten siirtolaisuuden lisääntymistä. Konfliktit ja ihmisoikeusloukkaukset kietoutuvat usein taloudellisen ahdingon vyyhtiin. Lähtösyitä on yleensä useita — siksi myös "vastaläakkeen" on oltava monivaikutteista.

Kansallisen maahanmuuttopolitiikan on sovitettava kansainväliseen kehitykseen. Suomen keskeisin viiteryhmä maahanmuutossa on Euroopan unioni. Yhteistyö lähtömaiden kanssa on välttämätöntä, jotta siirtolaisvirtoja voidaan hallita. Tutkimus ja käytäntö osoittavat, että siirtolaisuuden rajoittaminen vaikeuttaa lähtömaiden kehitystä. Pelkkä laillisen maahantulon rajoittaminen voi johtaa ei haluttuihin lieveilmiöihin,

kuten laittomaan maahanmuuttoon, laittomien maahanmuuttajien hyväksikäyttöön ja ihmis-kauppaan. Vaikuttaminen lähdön syihin on yhtä tärkeää, vaikkakin sen vaikutukset näkyvät vasta pitkällä aikavälillä. Kokonaisvaltainen politiikka edellyttää tiiviimpää kansainvälistä yhteistyötä ja kehitysyhteistyö- ja siirtolaisuuspolitiikan johdonmukaisuutta.

Maahanmuuttajien oikeuksien kunnioittaminen, heidän kotouttamisensa ja suvaitsemattomuuden — ja rasismien — torjuminen ovat viranomaisten ensisijaisella vastuulla. On ilmeistä, että tässä ei ole onnistuttu odotusten mukaisesti. Euroopan unionissa työttömyys on kaksinkertaista maahanmuuttajien keskuudessa. Toisen ja kolmannen polven siirtolaiset ovat usein syrjäytyneitä. Haastetta lisäävät uusimmat tutkimustulokset, joiden mukaan monikulttuuriset yhteisöt ovat lähtökohtaisesti sosiaalisesti sisäänpäin kääntyneitä ja luottamus eri väestöryhmien välillä on olematonta. Ongelmien tunnistaminen ja kohtaaminen on tärkeää, jotta niihin voidaan vaikuttaa ajoissa. Ongelmiin puuttumattomuus voi johtaa myös väkivaltaisuuksiin — Pariisin esikaupunkien mellakat ovat esimerkkinä tästä.

— Summa summarum: Kansainvälinen muuttoliike on luonnollinen ilmiö, joka tulee todennäköisimmin kasvamaan tulevaisuudessa. Päämääränä on minimoida akuutit haitat ja maksimoida pitkäaikaiset hyödyt, niin muuttajalle kuin lähtö- ja vastaanottajamaallekin.

Miksi muuttoliike on tärkeä tulevaisuuden kysymys?

Tulevaisuudessa yhä syvenevä kuilu rikkaiden ja köyhien maiden välillä ja siitä aiheutuvat riskit ja ongelmat vaikuttavat myös muuttoliikkeisiin. Länsimaiden keskinäisen yhteistyön ja integraation kasvu ja globalisaation eteneminen ovat voimistaneet erityisesti länsimaita ja niitä lähellä olevia maita. Kehitysmaiden suhteellinen taloudellinen kasvu perustuu lähinnä Kiinan ja Intian ja eräiden muiden Aasian maiden taloudelliseen kasvuun. Afrikan ja Arabimaiden kehitys on sitä vastoin joko pysähtynyt tai taantunut, ja

sosiaaliset ja poliittiset ongelmat ovat lisääntyneet. Välimeri on vain yksi maahanmuuton reiteistä EU:n alueelle. Unionin kannalta keskeisiä alueita ovat myös mm. Venäjä, Ukraina, Valko-Venäjä, Moldova ja Kaukaasia sekä Länsi-Balkan. Suurin osa maahanmuuttajista tulee EU:n alueelle Euroopasta.

Erilaiset epävarmuustekijät ja näköalattomuus ajavat ihmisiä liikkeelle paremman elämän — ja usein myös perheiden yhdistämisen — toivossa. Yksilöillä, yrityksillä ja valtioilla ei välttämättä ole samanlaisia intressejä esimerkiksi työvoiman osalta — päinvastoin ne voivat olla vastakkaisia. Hallittu siirtolaisuus ja laittoman maahanmuuton estäminen vaatii kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä toimintaa, jossa kansainvälisellä yhteistyöllä on keskeinen osa. Tutkimuksissa on todettu, että esimerkiksi EU:n osalta "rajojen sulkemisessa" on jo saavutettu yhteistyön huippu — sitä kautta ei enää päästä eteenpäin.

Väestön ikääntyminen ja syntyvyyden väheneminen koko Länsi-Euroopassa aiheuttaa merkittäviä ongelmia työvoiman saatavuudessa ja sosiaaliturvan varmistamisessa. Yli 20 prosenttia väestöstä on yli 60-vuotiaita, ja heidän osuutensa nousee yli 30 prosenttiin seuraavien 15 vuoden aikana. Työikäisten osuus suhteessa yli 65-vuotiaisiin vähenee nykyisestä suhteesta 4:1 kohti suhdetta 2:1 vuonna 2050. Suomessa muutos on vieläkin nopeampaa. Ikääntymisen ohella työmarkkinoiden toiminnan muutokseen vaikuttaa erityisesti maailmantalouden globaalistuminen.

2 Suosituksia haasteisiin vastaamiseksi

- Millaista maahanmuuttoa halutaan edistää, miten hallita siirtolaisvirtoja ja taata yksilöiden ihmisoikeudet?
- Miten eri intressejä — valtiosuvereniteetti, liikkumisoikeus, pätkätyöt — voidaan sovittaa yhteen ja missä kansainvälissä ja kansallisissa foorumeissa?

YK:n korkean tason vuoropuhelussa syyskuussa 2006 keskusteltiin ensimmäistä kertaa ministeritasolla muuttoliikkeen ja kehityksen

suhteesta. Kokouksessa todettiin, että muuttoliike voi edesauttaa kehitystä sekä lähtömaissa että vastaanottajamaissa, mikäli sitä tuetaan oikeanlaisella ja johdonmukaisella politiikalla. Kokouksessa vallitsi laaja yhteisymmärrys, että muuttoliikekysymykset tulisi integroida osaksi kehitysohjelmaa ja kansallisia kehitysstrategioita sekä köyhyyden vähentämistä strategioita. Vastavasti kehitysnäkökulma tulee integroida maahanmuuttopolitiikkaan — myös EU:ssa. Suomi — joka on perinteisesti ollut maastamuuttomaa — voisi tutkia omia kokemuksiaan. *Miten Suomi muuttui esimerkiksi Yhdysvaltoihin ja Kanadaan tai Ruotsiin suuntautuneen siirtolaisuuden jälkeen, ja miten sosiaalinen ja taloudellinen kasvu mahdollistettiin maastamuuttojen jälkeen? Miten näitä kokemuksia voisi hyödyntää hyvien käytäntöjen luomiseksi nykypäivän ongelmiin?*

Kokemukset työpaikkojen siirtämisestä osoittavat, että on helpompaa siirtää ihmisiä kuin työpaikkoja. Kumppanuus yksityissektorin kanssa ja erilaisten julkis-yksityistoimintamuotojen kehittäminen korostuu tulevaisuudessa. Osana YK-kokouksen seuranta tulisi selvittää, miten kehitysmaista rekrytoivat suomalaiset yritykset voisivat tukea esimerkiksi koulutusta kehitysyhteistyöhankkein. Erityisesti naissiirtolaisten koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia tulee parantaa ja ehkäistä koulutuksen hukkaamista vastaanottajamaissa. Siirtolaisten tietotaitoa tulisi hyödyntää myös kehitysyhteistyössä. Kokouksessa todettiin, että väliaikainen siirtolaisuus saattaa vähentää aivovuotoa, mutta siirtolaisten integroituminen vastaanottajamaihin ei tällöin ole mahdollista. Sen vuoksi Alankomaissa on kehitetty projekteja, joissa Alankomaissa koulutetut lääkärit palaavat väliaikaisesti työskentelemään kotimaihinsa. *Onko hallitus tutkinut tällaisia toimintamalleja Suomessa?*

Siirtolaisten lähtömaihinsa suorittamien rahalahetysten merkitystä ei enää kyseenalaisteta. Ne eivät myöskään ole kaikkivoipa ratkaisu köyhyyteen. Köyhimmät maat ja köyhimmät ihmiset eivät näistä rahavirroista hyödy, koska ne eivät kuulu siirtolaisten keskiöön. Rahalahetykset muodostavat kuitenkin usean maan kansantuot-

teesta suurimman yksittäisen erän — näin mm. Moldova, Nepal, Guatemala ja Lesotho. Näille ja eräille muillekin maille omien kansalaisten palauttavat rahalahetykset ovat merkittävän ulkomaisen valuutan lähde. Marokossa 1,2 miljoonan ihmisen on arvioitu nousseen köyhyysrajan yläpuolelle rahalahetysten ansiosta. Rahalahetysten kansainvälisiä siirtokustannuksia — jopa 15 prosenttia — tulisi alentaa tuntuvasti ja niiden läpinäkyvyyttä parantaa. On tärkeää, että Euroopan unioni toimeenpanee määrätietoisesti sitoumuksensa tutkia osaltaan välityspalkkioiden alentamista.

Siirtolaisuuden ja maahanmuuton yksi keskeinen haaste on siirtolaisten asianmukainen tilastointi. Tilastot ovat puutteellisia, tai niitä ei pidetä ajan tasalla. Maahantulovirrat ovat usein sekoitus siirtolaisista, laittomista siirtolaisista, pakolaisista tai muuten suojaa vailla olevista. Mikäli siirtolaisvirtoja ja niiden kulkureittejä ei voida tunnistaa ja tilastoida, ei niiden hallintaa voida parantaa.

YK:n pääsihteerin esittämä muuttoliikeasioiden globaalifoorumi jatkaa kysymysten käsitteilyä ensi vuonna Belgiassa. Suomen tulee pyrkiä siihen, että foorumi keskittyy muutamaan konkreettiseen ongelmaan, jotta tuloksia saadaan aikaan. Foorumin toimintaan tulee kytkeä sekä kansalaisyhteiskunta että yksityissektori.

Euroopan unionin toimet

- Riittävätkö EU:n voimavarat ja tahto vain äkillisten kriisien hoitamiseen?
- Johtaako yhteisen laillisen maahanmuuttopolitiikan puuttuminen tulevaisuudessa siihen, että EU ei voi houkutella alueelleen tarvittavia maahanmuuttajia?
- Ihmiskauppa jatkuu EU:ssa yhteisistä linjauksista huolimatta — miksi?

EU:n toiminnassa siirtolaisuuden ja maahanmuuton alalla tulee erottaa politiikan eri tasot. Maahanmuuttopolitiikka tarkoittaa toisaalta kansalaisten liikkumista unionin alueella jäsenvaltioiden välillä, jolloin yleensä puhutaankin kansalaisten vapaasta liikkumisesta. Tällä sektorilla on hyväksytty varsin paljon EU-lainsäädän-

töä, joka määrittää työntekijöiden, heidän perheidensä, opiskelijoiden tai eläkeläisten oikeudet heidän siirtyessään EU-maasta toiseen. Varsinaisella maahanmuuttopolitiikalla tarkoitetaan kolmansista maista unioniin tulevia pääosin työperäisiä maahanmuuttajia. Tältä osin toimivalta kuuluu pääosin edelleen jäsenvaltioille, ja EU hyväksyy lähinnä yhteisiä toimintasuunnitelmia. Humanitaarisella maahanmuutolla tarkoitetaan EU:n yhteistä turvapaikkapolitiikkaa.

Vuonna 2004 hyväksytty Haagin ohjelma sisältää suunnitelmat eurooppalaisesta turvapaikkapolitiikan toisesta vaiheesta sekä maahanmuuton hallinnasta. Meneillään oleva Haagin ohjelman välitarkastelu antaa oivan mahdollisuuden tarkastella, mihin suuntaan EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa tulee kehittää. Lopputarvio on tarkoitus linjata joulukuun Eurooppa-neuvostossa.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka ovat olleet EU:n toiminnan prioriteetteja jo vuosia. Tosiasiallinen eteneminen vaikeissa kysymyksissä on kuitenkin ollut erittäin hidasta. Poliittisen tahdon puute luoda kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa ja turvapaikkapolitiikkaa on johtanut siihen, että päätökset venyvät ja vesityvät. Päätöksentekomenettelyssä ei ole haluttu siirtyä määränemmistö-päätöksentekoon. Asiasta keskusteltiin tuloksetta viimeksi Tampereen epävirallisessa oikeus- ja sisäministeriöiden kokouksessa. Toisaalta kansallisten tilanteiden merkittävä erilaisuus johtaa ajoittain voimakkaaseen kansallisten etujen ajamiseen. Merkittävä ongelma on, että jäsenvaltiot eivät toteuta tehtyjä päätöksiä tai sopimusten ja säädösten soveltaminen on kyseenalaista — kuten on tilanne Dublinin sopimuksen osalta.

Ihmiskaupan torjunta

Ihmiskauppa on usein yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, ja siinä liikkuu lähes yhtä paljon rahaa kuin huumekaupassa. Ihmiskauppa on ammattimaista, eikä sen havaitseminen ole helppoa. Viranomaisten reagoinnissa on myös riski ihmisten aiheettomasta leimaamisesta.

Miten ihmiskaupan uhreja tulisi kohdella? Ihmiskaupan maailmanlaajuinen luonne huomioon ottaen tarvitaan yhtenäistä lähestymistapaa, joka perustuu ihmisoikeuksien noudattamiseen ja uhrien suojelun tarpeeseen. Ihmiskaupan torjuminen on rajat ylittävää ja kokonaisvaltaista toimintaa, jossa tarvitaan kansainvälistä ja poikkihallinnollista yhteistyötä. Työn pitää olla uhri- ja uhrien lähtöistä, mutta myös kysyntään tulee vaikuttaa. YK:n Palermon sopimuksen lisäksi Euroopan neuvostossa, ETYJ:ssä ja Pohjoismaiden neuvostossa on hyväksytty useita suosituksia ja linjauksia ihmiskaupan torjumiseksi.

Haagin ohjelmaan perustuva ihmiskaupan vastainen toimintasuunnitelma vuodelta 2005 sisältää pyrkimyksen kehittää parhaita käytänteitä ja mekanismeja ihmiskaupan estämiseksi ja torjumiseksi. EU on sitoutunut ehkäisemään ja torjumaan kaikkia ihmiskaupan muotoja sekä suojelemaan ja tukemaan ihmiskaupan uhreja ja sopeuttamaan heidät uudelleen yhteiskuntaan. Suomi on painottanut aktiivisia toimia puheenjohtajakaudellaan, ja toimeenpanosta raportoidaan vuoden 2006 lopussa.

EU:n turvapaikkapolitiikka kompastelee

— Onko köyhempien kolmansien maiden kansalaisten lähes mahdotonta päästä laillisesti EU:n alueelle?

EU:n turvapaikkapolitiikan haasteita ovat vastuunmäärittämisen järjestelmän kehittäminen (sormenjälkijärjestelmä, DubliNet-järjestelmä), hyväksytyjen päätösten tehokas soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa sekä turvapaikkamenettelyn oikeudenmukaisuuden ja korkeatasoisen oikeusturvan takaaminen suojelua hakeville. Turvapaikkaa hakeneiden ja sen saaneiden henkilöiden määrät vaihtelevat suuresti jäsenvaltioittain. Yhdessä Dublinin sopimuksen heikon toimeenpanon kanssa tämä on johtanut hakijoiden siirtymiseen maasta toiseen, heikentänyt hakijoiden oikeusturvaa ja ruuhkauttanut menettelyjä.

Käytännön yhteistyön vahvistamisella pyritään vaikuttamaan päätöksenteon harmonisoimiseen ja laadun kehittämiseen. Turvapaikan haki-

joiden määrät EU:ssa ovat vähentyneet viime vuosina — osa hakijoista on oletettavasti siirtynyt laittomiksi maahanmuuttajiksi. Turvapaikkamenettelyt on voitava kehittää sellaisiksi, että tarvetta siirtyä jäsenvaltiosta toiseen ei olisi. EU:n turvapaikkamenettelyjen yhdenmukaisuus edistäisi vastuunjakoa ja parantaisi siirtolaishallintaa.

Unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Geneven vuoden 1951 pakolaisyleissopimukseen. Sopimuksen täysimääräisen noudattamisen takaminen on keskeistä laajojen maahanmuuttovirtojen hallinnoinnissa. Palautuskysymyksiin liittyy olennaisesti EU:n pitkäaikainen pyrkimys hyväksyä lista ns. turvallisista maista, joihin turvapaikanhakijat voitaisiin aina palauttaa. Suomen hallituksen kanta turvallisten maiden listasta on ollut myönteinen edellyttäen, että se ei estä yksilöllistä turvapaikkakäsittelyä. Kansalaisjärjestöt ovat Suomessakin suhtautuneet erittäin kriittisesti asiaan. Myös eduskunnan suuressa valiokunnassa asiasta on aina äänestetty enemmistön tukiessa hallituksen linjaa. YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) edustajat ovat olleet listan laatimista vastaan todeten, että esimerkiksi sellainen maa kuin Mali on sinällään turvallinen, mutta naisten osalta se ei sitä välttämättä ole. Listan laatiminen saattaa myös johtaa pakolaisuuden politisointiin — listalla olevaa maata on vaikea poistaa listalta ilman poliittisia seurauksia.

Terrorismin torjunnan vaikutukset

Terrorismin torjunta on saanut yhä suuremman merkityksen EU:n oikeus- ja sisäpolitiikassa. Unionin toiminta terrorismin torjumiseksi on vaikuttanut myös maahanmuuttopolitiikkaan. Monet jäsenvaltiot ovat muuttaneet maahanmuuttopolitiikkaansa entistä tiukemmaksi. Muslimiyhteisöjen ja muun väestön väliset suhteet ovat kiristyneet, ja monissa maissa rasismi ja ulkomaalaisviha on lisääntynyt. Rasismin ja muukalaisvihan vastustamiseksi EU:ssa on hyväksytty yhteisiä toimia. Radikalisoitumista ja rekrytointia vastaan on kehitetty yhteinen toimintasuunnitelma. Wienissä toimii EU:n rasismin ja

muukalaisvihan torjuntaan keskittyvä yksikkö, jonka toimivaltaa ollaan laajentamassa käsittelemään laajemminkin perus- ja ihmisoikeuksia. *Mutta perustellusti voidaan edelleen kysyä, onko rasismin vastainen toiminta tehokasta?*

EU on sitoutunut ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perussopimuksissaan. Niiden toteutumisen kannalta maahanmuuttopolitiikassa on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota syrjimättömyyteen, naisten oikeuksiin, lapsen edun periaatteeseen sekä työelämän sosiaalisiin oikeuksiin.

Kohti kokonaisvaltaista ja johdonmukaista maahanmuuttopolitiikkaa

Vasta viime vuosina — väestön ikääntyessä — on EU:ssa keskusteltu myös yhteisen maahanmuuttopolitiikan tarpeellisuudesta. Laillisen maahanmuuton edistäminen on Euroopassa jo pelkästään työvoiman tarpeen kannalta välttämätöntä. Tilastollisen yhteistyön kehittäminen lähtö- ja vastaanottajamaissa on osa ongelman kartoitusta.

Euroopan on kannettava vastuuta pakolaisten vastaanotossa ja suojelussa kansainvälisten sitoumusten mukaisesti — ei vain omien tarpeiden tyydyttämiseksi. Tiedotuskampanjoilla tulisi kertoa laillisen maahanmuuton kanavista, turvapaikan hakuprosessista ja laittomaan maahanmuuttoon liittyvistä ilmeisistä riskeistä ja hyväksikäytöstä. Välimeren laittomien maahanmuuttajien osalta suojelun tarpeen tunnistaminen on ollut lähes kokonaan vapaaehtoistoiminnan varassa. Tulevia tilanteita varten teknisen avun nopea saanti olisi turvattava ennakolta asiantuntevasti UNHCR:n tuella tai kautta. Pakolaisten tunnistaminen ja suojeleminen ei saa jäädä kontrollitoimien jalkoihin. Italiassa ja Espanjassa on saatu hyviä kokemuksia Kansainvälisen siirtolaisjärjestön, UNHCR:n, Italian Punaisen Ristin ja ao. hallitusten yhteistyöstä tässä suhteessa. Mikäli suojelun tarpeessa olevien turvapaikkamenettely hankaloituu esimerkiksi tiukennettujen rajamuodollisuuksien vuoksi, tämä voi osaltaan johtaa laittoman maahanmuuton lisääntymiseen.

Suomi on toiminut määrätietoisesti edistääkseen EU-puheenjohtajakaudellaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa siirtolaisuudessa erityisesti Afrikkaa ja Välimeren aluetta koskevissa toimissa. Suomi on osallistunut aktiivisesti vuoropuheluun kolmansien maiden kanssa ja kiinnittänyt huomiota johdonmukaisuuteen ulkosuhdekysymyksissä, joilla on vaikutuksia ihmisten liikkumiseen. Suomen aloitteesta EU:lla oli yhtenäinen kanta em. YK:n korkean tason vuoropuhelussa. Kehitysministerit ovat keskustelleet pitkän aikavälin toimista muuttoliikkeen ja kehityksen kannalta. Marraskuussa vuoropuhelua jatketaan EU—Afrikka-ministerikokouksessa Tripolissa. Tuloksellisuuden kannalta on hyvä, että painopisteiksi on valittu ns. aivovuoto- ja rahasiirtokysymykset.

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous on korostanut, että siirtolaiset, maahanmuuttajat ja pakolaiset kuuluvat Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen suojelun piiriin ja oikeuksien noudattamista ja kehittämistä seurataan neuvostossa. Neuvoston mukaan maahanmuuttajien tulee hyväksyä yhteiskunnan lait ja perusarvot, mutta toisaalta vastaanottavien yhteiskuntien tulee kunnioittaa maahanmuuttajien arvokkuutta ja erityistä identiteettiä ja ottaa nämä huomioon kansallista politiikkaa suunnitellessaan.

Yleiskokouksen mielestä laittoman maahanmuuton torjunnassa erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan maissa tarvitaan selkeämpiä toimenpideohjelmia. Vastaanottajamaissa laillisen maahanmuuton hallinnossa pitäisi lisätä avoimuutta. Turvapaikkahakemusten nopeutettu menettely vaihtelee merkittävästi eri maissa, minkä vuoksi turvapaikanhakijat ovat eriarvoisessa asemassa Euroopassa. Euroopan neuvosto on perustellusti korostanut, että siirtolaisuus ja maahanmuutto vaikuttavat erityisesti tiettyjen väestöryhmien elintilanteeseen. Näitä ovat esimerkiksi lapset, naiset, laittomat maahanmuuttajat ja Euroopan ulkopuolelta tulevat maahanmuuttajat.

Euroopan neuvosto katsoo, että yksin tulevien lasten suojelussa on epäonnistuttu niin kansallisessa lainsäädännössä, politiikassa kuin käytännön tasollakin. Euroopan neuvoston ja EU:n jäsenmaat ovat allekirjoittaneet YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, mutta turvapaikka-prosessissa monet kohdat jätetään huomiotta — kuten lapsen edusta huolehtimista koskeva artikla. Yleiskokous on suosittanut, että ministerikomitea laatisi yhdessä UNCHR:n, Pelastakaa Lapset järjestön ja Eurooppaan yksin tulevia lapsia koskevan hankkeen kanssa Euroopan neuvoston jäsenmaille suosituksen lasten turvapaikka-asioiden käsittelystä. Euroopan neuvosto on perustellusti kiinnittänyt huomiota kulttuurien välisen vuoropuhelun, suvaitsevaisuuden ja maahanmuuttajien kotoutuksen vahvistamiseen.

Pohjoismaiden neuvosto

Pohjoismaiden neuvostossa on muuttoliikekysymyksissä viime vuosina keskitytty ihmiskaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Myös rasismien vastustaminen ja tasa-arvon ja demokratian kehittäminen ovat olleet keskeisesti esillä. Neuvostossa on tarkasteltu yhtäältä turvapaikanhakijoiden elämänlaatua Pohjoismaissa, toisaalta rasismien ja muukalaisvihan torjumista ja maahanmuuttajien kotoutumista. Useista suosituksista mainittakoon yleisradioyhtiöiden rooli rasismien ja muukalaisvihan torjumisessa ja kulttuurisen monimuotoisuuden edistämisessä. Suositus edellyttää, että tunnustetaan monikulttuuristen medioiden tarve. Tämä edellyttää mm. toimittajien täydennyskoulutusta, etnisiin vähemmistöihin kuuluvien toimittajien palkkaamista, toimittajien ja siirtolaisjärjestöjen vuoropuhelua sekä etnisten vähemmistöjen äänen tuomista esille uutis- ja ohjelmatuotannoissa. On tärkeää seurata, miten Suomen Yleisradio on toimeenpannut tämän suosituksen.

Työvoiman vapaan liikkumisen ja työntekijöiden oikeuksien osalta neuvoston yleiskokous on antanut jo vuonna 2002 ministerineuvostolle suosituksen, että työmarkkina-alan pohjoismaiset sopimukset uudistettaisiin lähtökohtana tasavertaiset oikeudet työssäkäyntiin pysyvän oles-

keluluvan saaneille muiden kuin Pohjoismaiden kansalaisille.

Suomen linjaukset ja toiminta

Suomesta on puuttunut johdonmukainen maahanmuuttopolitiikka. Vasta nyt — väestön ikääntyessä ja työvoimapulan uhatessa ja osaamispohjan kaventuessa — valmistaudutaan valtion ja nyt myös kuntien hallinnon toimin maahanmuuttajien houkuttelemiseen Suomeen. Suomeksi on vihdoin ymmärretty, että selviytyäksemme tarvitsemme ulkomaista työvoimaa. Tässä valossa — ja jälkikäteen arvioiden — Suomen linjaus esimerkiksi EU:n uusien jäsenmaiden työvoiman liikkumisen siirtymäajasta ei ollut kovin pitkäjänteistä politiikkaa.

Maahanmuuton kokonaistaloudellisia vaikutuksia ei Suomessa ole selvitetty. Tämä ehkä osaltaan selittää kielteistä mielikuvaa maahanmuuttajista. Riittävän ja oikea-aikaisen tiedon saanti on eduskunnankin päätöksenteon kannalta oleellista.

Hallituksen kokonaisvaltainen maahanmuuttopoliittinen ohjelma on tarkoitus saada hyväksyttyä lähiaikoina — niin että se olisi käytettävissä keskusteltaessa tästä mietinnöstä. Ohjelman tulisi käsitellä monipuolisesti maahanmuuton eri osa-alueita, maassa oleskelua, maasta poistumista sekä työntekoa, kotouttamista, opiskelua, sosiaaliturvaa, asumista ja etnisiä suhteita. Maahanmuuttopoliittisen ohjelman merkittävimpiä kysymyksiä ovat työvoiman saatavuusongelmat, kotouttamisen tehostaminen, suojelun tarpeessa olevien oikeusturvan varmistaminen, ihmiskaupan torjuminen sekä eri etnisten ryhmien välisten suhteiden parantaminen.

Mietinnössä ei ole mahdollista käsitellä kaikkia kokonaisvaltaiselta politiikalta vaadittavia toimenpiteitä, eikä se ole perusteltua ottaa huomioon em. hallituksen ohjelman valmistumisaikaa. *Muutamia asiantuntijakuulemisissa esille tulleita esityksiä on kuitenkin hyvä nostaa esille:*

— Suomen tulisi kehittää aktiivista maahanmuuttopolitiikkaa, jotta valmiutemme ja houkuttavuutemme ottaa vastaan niin työmarkkinoiden kuin suojelunkin kannalta tarpeellinen määrä

maahanmuuttajia on pitemmällä aikavälillä mahdollista.

— Työntekijöiden ohella tulee edistää myös elinkeinonharjoittajien maahanmuuttoa. Ulkomaiset opiskelijat tulisi nähdä mahdollisuutena osaamispohjan vahvistamisessa ja työntekoon liittyviä säännöksiä ja asenteita tulisi kehittää sen mukaisesti.

— Tilapäisen oleskeluluvan antamisessa tulisi arvioida todellisia paluumahdollisuuksia ja tilapäisen luvan saaneille tulisi turvata työntekooikeus ja palvelujen saanti.

— Suomen tulisi täyttää nykyinen pakolaiskiintiö ja kasvattaa kiintiöpakolaismäärää vähintään tuhanteen henkeen.

— On selvää, että eriytnyt hallintomalli maahanmuuttokysymyksissä Suomessa ei toimi asianmukaisesti. Hallinnon olisi pystyttävä vastaamaan maahanmuuton taloudellisiin, työvoimapolitiittisiin, ihmisoikeuskysymyksiin, kulttuuriin, turvallisuuteen ja ulko- ja kehityspolitiikkaan liittyviin haasteisiin. Eriytynyt hallinto ei ole kyennyt huomioimaan esimerkiksi maahanmuuton kansantaloudellista hyötyä. Kokonaisvaltaisen maahanmuuttopolitiikan hallinnointi vaatii poikkihallinnollista lähestymistapaa. Hallintoa tulee järkeistää joko siirtämällä se kokonaan yhden ministeriön alle, perustamalla asioista vastaava kiinteä ministeriryhmä tai antamalla kokonaisvastuu esimerkiksi pääministerin vetovastuulle. Seuraavan hallituksen tulisi kehittää hallintoa — ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa — ennakkoluulottomasti ja kansallisen edun kannalta kokonaisvaltaiseen suuntaan.

— Kotouttamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Kuntien on kannettava vastuunsa ja oltava innovatiivisia, mutta voimavarojen turvaaminen ei saa jäädä vain kuntien harteille. Kotouttamisen tulisi koskea kaikkia ulkomaalaisia maahanmuuttajia riippumatta heidän asemastaan. Naisten kotouttamisen onnistuminen on koko perheen kannalta keskeistä. Kielikoulutus on avaintekijä kotoutumisessa, ja voimavaroja siihen tulee lisätä. Koulutuksen tehokkuutta tulisi lisätä yhdistämällä se esimerkiksi työpaikalla tai päiväkodeissa tapahtuvaan koulutukseen —

em. yksityis-julkiskumppanuudet voisivat olla tässä suhteessa käyttökelpoinen keino. Kielitaitovaatimus on osa kokonaisuutta, eikä sitä saa asettaa liian korkealle, niin että siitä tulee este työllistymiselle.

— Merkittävä haaste on asenneilmapiirin muuttaminen — monikulttuurisuus ei toimi automaattisesti. Rasismien ja syrjinnän suhteen "nollatoleranssi" on hyvä lähtökohta, mutta lisäksi tarvitaan uuden tyyppistä yhteistoimintaa kansalaisjärjestöjen ja maahanmuuttajien kanssa.

Päätösehdotus

Ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomukset ja

että tämä mietintö lähetetään tiedoksi valtioneuvostolle, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön Suomen valtuuskunnalle ja hallitukselle, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnalle ja hallitukselle sekä Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnalle ja hallitukselle.

Helsingissä 19 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Mari Kiviniemi /kesk
Eva Biaudet /r
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd (osittain)
Johannes Koskinen /sd
Eero Lankia /kesk

Petri Neittaanmäki /kesk
Maija Perho /kok
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Suvi-Anne Siimes /vas
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi,
valiokuntaneuvos Kirsi Pimiä.