



Eduskunnan hallintovaliokunta

Lausuntopyyntönne 20.9.2016, VNS 6/2016 vp - Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO

Hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta asiantuntijalausuntoa käsitelläkseen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa. Käsittelyn teemoituksessa on useita kokonaisuuksia, joista Maahanmuuttoviraston vastuualueeseen liittyy maahanmuuttokriisi ja sen heijastusvaikutukset sisäiseen turvallisuuteen ja kokonaisturvallisuuteen.

1. MAAHANMUUTTOKRIISI

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan päämääränä on selonteon mukaan muun muassa parantaa suomalaisten turvallisuutta ja hyvinvointia ja ylläpitää yhteiskunnan toimivuutta. Suomi harjoittaa aktiivista kahdenvälistä ja monenkeskistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se edistää keskinäisriippuvuuksien maailmassa kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa.

Maahanmuuton taustalla voidaan tunnistaa kolme kokonaisuutta, jotka muodostuvat paremman elintason tavoittelusta, henkeen ja terveyteen kohdistuvien uhkien paosta ja elinympäristön muutoksesta johtuvasta pakolaisuudesta.

Selonteossa on kuvattu maailmanlaajuiset kehityssuunnat, jotka kaikki edesauttavat muuttoliikkeen voimistumista. Positiiviset kehityssuunnat toimivat vetotekijöinä ja enemmistönä olevat negatiiviset kehityssuunnat toimivat työntötekijöinä. Elintason perustuvan maahanmuuton taustalla on useimmiten väestön liikakasvu, heikko talouskasvu, epätasainen tulonjako ja korkea työttömyysaste. Turvallisuusuhkien taustalla ovat aseelliset selkkaukset ja yleinen turvattomuus sekä etniset puhdistukset ja muut ihmisoikeusloukkaukset. Elinympäristön muuttumisesta



siirtolaisuutta aiheuttavat ennen kaikkea luonnonkatastrofit ja ympäristön tuhoutuminen.

Ulkoisen toimintaympäristön voimakas muutos maailmanlaajuisesti ja Suomen lähialueilla heijastuu maahanmuuton määriin ja suuntautumiseen. Viimeaikaiset muutokset ja kansainvälisen turvallisuustilanteen heikentyminen ovat luoneet uusia uhkia ja epävakautta, jotka voimistavat muuttoliikettä ja pakolaisuutta.

Kuten selonteossa on tuotu esille niin yhteiskunnan yleinen kriisinkestokyky (resilienssi) joutuu koetukselle. Tämä tuli esille Suomeen syksyllä 2015 suuntautuneen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Aiempina vuosina turvapaikkaa oli keskimäärin hakenut alle 3 500 henkeä ja vuonna 2015 hakijoita oli noin 32 500 ja suurimmalla yksittäisellä viikolla lähes 4 000. Vuosien 2015 ja 2016 Suomeen on saapunut yhteensä noin 37 000 turvapaikanhakijaa.

Maahanmuuttokriisi oli globaali ilmiö, joka suuntautui painopisteisesti Eurooppaan. Tärkeimmät Suomeen suuntautuneiden ihmisten lähtömaat olivat Irak, Afganistan, Somalia ja Syyria. Näissä maissa käynnissä olevat aseelliset selkkaukset selittävät maasta paon tarpeen. Maissa vallinnut turvallisuustilanne on ollut pääsääntöisesti jo pitkään heikko, joten maahanmuuttokriisiä selittää todennäköisesti parhaiten älypuhelinien yleistymisen kautta parantunut tiedon välitys (sosiaalinen media) ja yhteydenpidon mahdollisuudet sekä muuttoliikkeen mahdollistaneet ihmissalakuljetusverkostot.

Ulko- ja turvallisuuspoliittiselta kannalta tarkasteltuna muuttoliikkeitä voidaan ennakoida, mutta niiden laajuus ja suuntautuminen asettavat haasteita valmiuden ylläpidolle. Valmius edellyttää tietoutta toimintaympäristön muuttujista ja niistä syntyvistä mahdollisuuksista ja uhista. Tätä tietoa on analysoitava jatkuvasti.

2. ULKOISEN JA SISÄISEN TURVALLISUUDEN RAJAPINNAT

Maahanmuuttoon liittyen ei voida erotella ulkoista ja sisäistä turvallisuutta. Ulkoisen toimintaympäristön muutokset vaikuttavat muuttoliikkeen syntyyn ja laajuuteen. Muuttoliikkeen seuraukset heijastuvat Suomen sisäiseen turvallisuuteen maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden saavuttua maahan.

Ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapinnan ylittää viraston toiminnassa osallistuminen pakolaisten valintamatkoille ulkomailla ja asiantuntijoiden lähettäminen Euroopan pakolaistukitoimiston (EASO) operaatioihin. Turvapaikka-asioiden käsittelyssä keskeinen tekijä on lähtömaatieto. Maahanmuuttoviraston maatietopalvelu tutkii ja analysoi lähtömaiden tilannetta jatkuvasti, yhteistyötä tehdään EASO:n muodostamassa viitekehyksessä Euroopan maiden kanssa. Maatiedosta ja ratkaisukäytännöistä jaetaan tietoa virastossa toimivan Euroopan muuttoliikeverkoston (European Migration Network, EMN) avulla.



Maahanmuuttovirasto toimii yhteistyössä ei-valtiollisten toimijoiden kanssa erityisesti turvapaikka-asioissa. Keskeiset kumppanit ovat EASO, Suomen Punainen Risti (SPR) ja Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (International Organization for Migration, IOM).

Maahanmuuttovirasto on varsinaisesti sisäisen turvallisuuden virasto, jonka toiminta kohdistuu ulkomaan kansalaisiin. Viraston lupahallinto ja kansainvälisen suojelun antaminen perustuu laaja-alaiseen tutkintaan, jossa huomioidaan maahan pyrkivän henkilön taustatiedot ja myös mahdolliset riskitekijät sisäiselle turvallisuudelle. Yhteistyötä tehdään sekä poliisin (ml. Keskusrikospoliisi), Rajavartiolaitoksen ja Suojelupoliisin kanssa. Keskusrikospoliisin ylläpitämän turvapaikkatoiminnon (Tupa-toiminto) avulla varmistetaan tiedonvaihto ja tilannetietoisuus viranomaisten kesken. Maahanmuuttovirasto osallistuu toimintoon asettamalla siihen kaksi henkilöä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa on määritetty painopisteet 2020-luvun puoliväliin ulottuvalle ajanjaksolle. Maahanmuuttoviraston toiminnassa heijastuu niistä Euroopan unionin vahvistaminen turvallisuusyhteisönä, sillä virasto osallistuu EASO:n toimintaan, jossa koordinoidaan Euroopan pakolaisasioita. Samoin yhteistyön syventäminen Ruotsin ja muiden Pohjoismaiden kanssa yhtyy Maahanmuuttoviraston toimintaan. Yhteistyötä tehdään yhtäläisten käsittelyperiaatteiden löytämiseksi ja parhaiden käytänteiden jakamiseksi.

Maahanmuuttoasioissa Venäjä suhteiden merkitystä ei voi vähätellä, kuten 2015 - 16 talvella tapahtunut turvapaikanhakijoiden saapuminen pohjoisen itärajan kautta osoitti. Yhteistyö ja hyvät naapurussuhteet toimivat hillitsevinä tekijöinä itärajan kautta tulevaan turvapaikanhakijoiden määrään.

Myös kestävä kehityksen tavoitteet yhtyvät Maahanmuuttoviraston toimintaan. Näitä ovat mm. sukupuolten välinen tasa-arvo ja naisten ja tyttöjen oikeuksien vahvistaminen, eriarvoisuuden vähentäminen sekä oikeuspalveluiden takaaminen kaikille.

Muuttoliikkeen syntysijoilla vaikuttaminen perussyihin ja hauraiden valtioiden tukeminen ennalta ehkäisevät ja vähentävät painetta muuttoliikkeeseen. Tällä on suorat seurannaisvaikutukset turvapaikanhakijoiden määrään.

3. MAAHANMUUTTOKRIISIN MUODOSTAMAT RISKIT SISÄISEEN TURVALLISUUTEEN JA KOKONAISTURVALLISUUTEEN

Riskikartoituksessa on tunnistettu mahdollisia uhkia sisäiselle turvallisuudelle maahanmuuttokriisiin liittyen.

Monikulttuuristuminen muuttaa suomalaista yhteiskuntaa. Maahanmuuttajien kulttuuriin ei kaikkien osalta liity vastaavaa viranomaisiin luottamusta kuin kantasuomalaisilla on. Erilaisissa poliisin hälytystehtävissä reaktiot ovat erilaisia, pienempiinkin hälytystehtäviin



poliisi joutuu lähettämään useampia yksiköitä oman palvelusturvallisuuden takaamiseksi.

Etninen ryhmäytyminen on muuttoliikkeen normaali seurannaisvaikutus. Ihmiset hakeutuvat oman kulttuurinsa edustajien pariin. Tämä heikentää sopeutumista ja integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan sekä juurettomuutta mikäli kotoutuminen ei onnistu.

Syrjäytyminen ja eriarvoistuminen ovat seurauksia puutteellisesta kielitaidosta, heikosta koulutustasosta ja työttömyydestä. Tämä voi johtaa päihteiden väärinkäyttöön ja rikollisuuteen.

Edellisistä johtuva epätasainen tulonjako ja mahdollinen rasmin kokeminen voivat johtaa edelleen radikalisoitumiseen, jota tukee sosiaalisessa mediassa tapahtuva rekrytointi ääriliikkeiden jäseniksi. Tämä edelleen johtaa hakeutumiseen taistelijaksi kriisipesäkkeisiin.

Integroitumisen puutteellisuus ja ongelmat sosiaalisessa ympäristössä voivat johtaa yksittäisten toimijoiden aktivoitumiseen. Nämä muodostavat yksittäisen ja yllättävän uhkan satunnaiselle väkivallan käytölle.

Monet turvapaikkaa hakevat ovat kadottaneet matkustusasiakirjansa ennen Suomeen saapumistaan. Henkilöllisyyden varmistaminen on tällaisten henkilöiden osalta erittäin vaikeata tai mahdotonta. Tämä mahdollistaa sekä valtiollisten että äärijärjestöjen jäsenten soluttamisen maahan.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

Maahanmuuttoviraston toiminnassa ei ole harmaita alueita ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajapinnoissa.

Maahanmuuttokriisillä ei ole suoria heijastusvaikutukset sisäiseen turvallisuuteen ja kokonaisturvallisuuteen. Pikemminkin kriisi on tiivistänyt sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden viranomaisten yhteistyötä ja kehittänyt valmiutta toimia vastaavissa tilanteissa.

Riskikartoitus mahdollisista uhista on laadittu. Tunnistettuja uhkia sisäiselle turvallisuudelle ja kokonaisturvallisuudelle ovat rikollisuus, kansainvälisen rikollisuuden leviäminen sekä terrorismi. Myös soluttautumisen seurauksena tapahtuva tiedustelutoiminta tai hybriditoiminnan valmistelu ei ole poissuljettu vaihtoehto.

Maahanmuuttovirasto tunnistaa selkeitä omaan toimintaansa liittyviä kokonaisuuksia ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa. Virasto yhtyy selonteon sisältöön, eikä näe ristiriitaisuuksia omaan toimintaansa liittyen.

Apulaispäällikkö Raimo Pyysalo