

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus (E 125/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- neuvotteleva virkamies Katri Niskanen, sisäministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- tulosaluejohtaja Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- ylikomisario Hannu Pietilä, Poliisihallitus
- professori Martti Koskenniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- vanhempi tutkija Saila Heinikoski, Ulkopoliittinen instituutti
- oikeusministeriö
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Pakolaisneuvonta ry
- professori Elina Pirjatanniemi

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Tiedonannon lähtökohtana on, että muuttoliike on normaali ja pysyvä osa eurooppalaista kehitystä ja suurin osa EU:n alueelle suuntautuvasta maahanmuutosta tapahtuu laillisesti. Hyvällä maa-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

hanmuuttopolitiikalla voidaan vaikuttaa myönteisesti kasvuun ja innovaatioihin jäsenmaiden yhteiskunnissa ja osaltaan tukea vapaan liikkuvuuden Schengen-alueen toimintaa.

Komissio muistuttaa, että vuosien 2015—16 suuret turvapaikanhakijamäärät paljastivat järjestelmässä heikkouksia ja myös sen, että jäsenvaltiot ovat hyvin erilaisessa asemassa suhteessa muuttoliikkeisiin: yhdet ovat ensimmäisiä tulomaita ja toiset edelleen liikkumisen kohteita. Komissio pyrkiikin esittelemään laajan yhteisen kehyksen, jonka puitteissa muuttoliikkeeseen vastataan ottaen huomioon jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet ja painotukset sekä toimien keskinäisvaikutukset. Olennaisiksi nousevat seuraavat painopisteet ja tavoitteet: sujuvat ja oikeudenmukaiset turvapaikkamenettelyt, solidaarisuusmekanismi paine- ja kriisitilanteisiin sekä etsintä- ja pelastusoperaatioihin liittyen, vaikuttava paluupolitiikka, riittävät kriisiajan valmiudet ja ennakkovaurautuminen, oikeudenmukaisuus ja tehokkuus ulkorajalla, yhteistyö kumppanimaiden kanssa, laillisten väylien kehittäminen kansainvälistä suojelua tarvitseville, osajien houkuttelu EU:hun sekä kotoutumisen ja osallisuuden tukeminen. Komissio näkee myös tärkeänä puuttua EU-sääntelyn toimeenpanon vajeisiin.

1) Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus

Komissio antoi vuonna 2016 seitsemän ehdotuksen kokonaisuuden uudistaakseen yhteistä turvapaikkajärjestelmää vastauksena erityisesti suurien hakijamäärien paljastamiin ongelmiin. Lainsäädäntöpaketin hyväksymistä on kuitenkin vaikeuttanut jäsenvaltioiden erimielisyys etenkin solidaarisuutta koskevissa kysymyksissä, eikä yhtään ehdotusta saatu hyväksytyä edellisellä lainsäädäntökaudella. Tämä johtuu osaltaan siitä, että suuri osa jäsenmaita on vaatinut paketin säilyttämistä yhtenä kokonaisuutena. Viisi seitsemästä ehdotuksesta eteni kuitenkin jo pitkälle kolmikantaneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa. Nyt annetun tiedonannon ja liitteenä olevien säädösehdotusten tarkoituksena on antaa turvapaikkajärjestelmän uudistamiselle uusi alku.

Komissio muistuttaa, että uuden järjestelmän on kyettävä vastaamaan sekä ensimmäisten tulomaiden että edelleen liikkumisen kohdemaiden kokemaan paineeseen. Tarvitaan samat säännöt kaikille jäsenvaltioille ja niiden toimeenpanoa tukemaan vahvat EU-virastot. Komissio katsoo, että täysimääräisen eurooppalaisen turvapaikkaviraston perustamiseksi aiemmin annetun asetusehdotuksen hyväksyminen olisi tärkeää jo tämän vuoden aikana. Lisäksi uudessa järjestelmässä huolehditaan pääsystä turvapaikkajärjestelmään kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti samalla kun suojelua tarvitsemattomat pyritään palauttamaan nopeasti ja palautuskieltoa kunnioittaen. Komissio korostaa, että haavoittuvien ryhmien ja erityisesti lasten oikeuksista on huolehdittava menettelyiden kaikissa vaiheissa — tähän tähtää myös tuleva EU:n lapsen oikeuksien strategia. Olennaista on erityisesti lapsen edun arviointi, erityistarpeista huolehtiminen ja toimiva edustajajärjestelmä.

Uudessa järjestelmässä olennaista on ensinnäkin se, mitä tapahtuu välittömästi ulkorajan ylityksen jälkeen. Komission tavoitteena on saumaton prosessi luvattomasta rajanylityksestä turvapaikkamenettelyyn ja tarvittaessa paluuseen. Sama menettely koskee myös Schengen-alueen sisältä tavattuja henkilöitä, joiden luvallista ulkorajanylitystä ei kyetä varmistamaan. Kokonaisuuteen kuuluvat ensinnäkin uuden ulkorajoilla tapahtuvaa seulontaa koskevan asetuksen mukaiset toimet, joilla varmistetaan Schengenin rajasäännöstössä määritettyjen maahantuloedellytysten täyttyminen tai niiden puuttuessa selvitetään henkilöllisyys ja tehdään turvallisuus- ja terveystarkas-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

tukset sekä rekisteröinti Eurodac-järjestelmään, minkä jälkeen henkilö ohjataan oikeaan jatkokomennettelyyn. Toiseksi komissio ehdottaa osana muutettua turvapaikkamenettelyasetusta, että rajamenettely olisi tietyissä tilanteissa pakollinen, esimerkiksi tietyillä reunaehdoilla henkilöille, joiden todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen (kyseisen alkuperämaan kansalaisista alle 20 % on EU:ssa keskimäärin saanut myönteisen päätöksen). Rajamenettely on turvapaikkamenettelyn muoto, jossa hakemus ratkaistaan lyhyessä määräajassa hakijan ollessa rajalla tai sen läheisyydessä. Nykysääntelyssä rajamenettely on jäsenvaltioille vapaaehtoinen, eikä sitä ole esimerkiksi Suomessa käytössä. Sekä turvapaikka- että paluuvaiheen rajamenettelyä koskevat säännökset kootaan uudistuksessa turvapaikkamenettelyasetukseen. Komissio katsoo, että rajamenettelyn merkitys on erityisen suuri sellaisilla reiteillä, joilla suuri osa tulijoista tulee matalan hyväksymisasteen alkuperämaista, esimerkiksi viisumivapaista maista. Tällöin kyky nopeaan palauttamiseen on erityisen tärkeää, ilman että hakemusten yksilöllisestä tutkimisesta tinnitään.

Liittyen jäsenvaltioita eniten jakaneeseen kysymykseen vastuunjaosta ja solidaarisuudesta komissio korvaa vuoden 2016 ehdotuksen Dublin-järjestelmän uudistamiseksi kokonaisvaltaisemmalla muuttoliikkeen hallinnan asetuksella ja antaa lisäksi erillisen kriisiajan säädöksen. Turvapaikkahakemuksesta vastaisi jatkossakin yksi valtio, joka määriteltäisiin asetuksessa listatuilla perusteilla. Vastuuperusteisiin ehdotetaan muutoksia siten, että turvapaikanhakijan siteet johonkin jäsenvaltioon voisivat entistä useammin johtaa kyseisen valtion tulemiseen vastuulliseksi hakemuksen käsittelystä. Tätä kautta ensimmäisten tulomaiden vastuu kevenisi jossain määrin. Verrattuna nykyiseen Dublin-järjestelmään uutena tausta-ajatuksena on, että EU:n tulee vastata muuttoliikkeeseen yhdessä. Keskeinen ja konkreettinen uusi elementti olisi erityisesti se, että paineen kohteeksi joutuvan maan tukeminen olisi pakollista. Jäsenvaltiot voisivat paine- ja kriisitilanteessa valita, osoittavatko tukea vastaanottamalla sisäisiä siirtoja vai ottamalla vastuun tietyn henkilömäärän palauttamisesta. Vastuu palauttamisesta tarkoittaisi viime kädessä sitä, että jäsenvaltion olisi palauttamisen epäonnistuessa otettava henkilöt vastaan omalle alueelleen. Lisäksi muita tukitoimia voisi tulla kysymykseen kahta päävaihtoehtoa täydentävinä tuettavan jäsenvaltion tarpeen mukaan. Merellä tapahtuvien etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeen jäsenvaltioihin rantautuneet henkilöt muodostaisivat jatkossa oman kategoriansa edellä mainittuja solidaarisuustoimia varten.

Edellä jo osittain kuvatut komission uudet säädösehdotukset on listattu alla: kysymyksessä on kolme uutta säädösehdotusta ja kaksi muutettua ehdotusta vuoden 2016 säädöspakettiin kuuluneista ehdotuksista. Kaikista ehdotuksista annetaan eduskunnalle joko U-kirjelmä tai U-jatkokirje. Lisäksi tiedonannossa todetaan, että neljä seitsemästä vuoden 2016 turvapaikkapakettiin kuuluneesta ehdotuksesta jää pöydälle jatkoneuvotteluiden pohjaksi: ehdotukset eurooppalaista turvapaikkavirastoa koskevasta asetuksesta (U 29/2016 vp), vastaanottodirektiivistä (U 37/2016 vp), uudelleensijoittamisasetuksesta (U 36/2016 vp) ja määritelmäasetuksesta (U 35/2016 vp). Ehdotuksista päästiin jo pitkälti sopuun kolmikantaneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa, ja jatkoneuvotteluissa on tarkoitus rakentaa tuon yhteisymmärryksen varaan. Uusista säädösehdotuksista johtuvat tarvittavat muutokset näihin ehdotuksiin tehdään neuvotteluiden yhteydessä. Näin olleen näistä ehdotuksista ei tässä vaiheessa anneta eduskuntakirjelmiä, vaan työtä jatketaan aiemman kansallisen valmistelun pohjalta, ja uusien kirjeiden tarve arvioidaan sen mukaan, miten neuvottelut EU:ssa etenevät.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

Tiedonannon liitteenä annettavat säädösehdotukset

Säädös muuttoliikkeen hallinnan kehyksestä korvaa vanhan Dublin-ehdotuksen ja luo laaja-alaisen järjestelmän vastuun jakamiseksi muuttoliikkeen hallinnasta EU:ssa normaalin ja kohonneen muuttoliikepaineen tilanteessa. Solidaarisuus olisi pakollista ja valittavina tukimuotoina olisivat joko sisäiset siirrot tai vastuun ottaminen tietyn henkilömäärän palauttamisesta.

Säädös kriisiajan mekanismeista täydentää muuttoliikkeen hallinnan järjestelmää ja soveltuu varsinaisessa kriisitilanteessa sekä force majeure -tilanteessa. Ehdotettu mekanismi sisältää sekä vastuunjaon elementtejä (ml. sisäiset siirrot ja vastuun ottaminen tietyn henkilömäärän palauttamisesta) että poikkeuksia normaaliajan menettelysäännöksistä asioiden käsittelyn helpottamiseksi.

Säädöksellä ulkorajalla tehtävästä seulonasta luodaan yhtenäiset säännöt luvattomasti ulkorajan ylittäneiden henkilöiden maahantuloedellytysten tarkastamiseen sekä henkilöiden tunnistamiseen ja rekisteröintiin, terveys- ja turvallisuustarkastuksiin sekä oikeaan menettelyyn ohjaamiseen, mikäli maahantuloedellytysten ei katsota täytyvän.

Turvapaikkamenettelyasetuksen osalta kohdennetut muutokset vuoden 2016 ehdotukseen, yhdessä seulonaa koskevan ehdotuksen kanssa, tähtäävät saumattomaan ja sujuvaan prosessiin turvapaikan hakemisesta tarvittaessa paluuseen. Asetukseen kootaan säännökset turvapaikka- ja paluuvaiheen rajamenettelystä, joka olisi jatkossa tietyissä tilanteissa pakollinen.

Eurodac-asetus tekisi järjestelmästä täysimittaisen muuttoliikkeen hallinnan tietokannan. Vuoden 2016 ehdotus laajentaa jo asetuksen soveltamisalaa ja mm. lisää tietojen säilytysaikaa. Nyt ehdotetaan lisää muutoksia vastaamaan viime vuosien esiin tulleisiin tarpeisiin. Jatkossa Eurodac laskisi hakijoita eikä hakemuksia mahdollistaen tarkemman turvapaikkatilannekuvan ja tiedot edelleen liikkumisesta. Se helpottaisi sisäisiä siirtoja ja palaajien seuranta. Uusi Eurodac olisi myös täysin yhteentoimiva rajaturvallisuuteen liittyvien tietokantojen kanssa.

2. Paluujärjestelmän tehostaminen

Komissio korostaa, että toimiva ja kansalaisten luottamusta nauttiva turvapaikkajärjestelmä vaatii vastinparikseen mahdollisuuden palauttaa ne, joilla ei ole oleskeluoikeutta EU:ssa. Tällä hetkellä jäsenmaiden tilanteet vaihtelevat suuresti ja EU-tasolla vain kolmasosa palautuspäätöksen saaneista onnistutaan palauttamaan, mikä luo jäsenmaihin merkittäviä väestöryhmiä, joilla on kohonnut riski syrjäytymiseen ja hyväksikäytön uhriksi joutumiseen. Monet ongelmat palautuvat takaisinottoyhteistyön haasteisiin kolmansien maiden kanssa, mutta myös EU:n sisäisessä toiminnassa on korjattavaa.

Komissio toteaa, että paluudirektiiviä koskeva, vuonna 2018 annettu muutosehdotus on edelleen ajankohtainen ja neuvottelut lainsäätäjien kesken aloitetaan aiemman ehdotuksen pohjalta. Tarvittavat tekniset muutokset tehdään neuvotteluiden yhteydessä. Ehdotuksen tavoitteena on mm. torjua palautettavien edelleen liikkumista, tehostaa menettelyitä ja lisätä vapaaehtoisen paluun tukea jäsenvaltioissa. Paluudirektiivillä on kiinteä yhteys turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin, erityisesti menettelyasetukseen, johon myös paluuvaiheen rajamenettelyä koskevat

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

säännökset jatkossa sisällytetään. Paluudirektiivin osalta kansallista valmistelua jatketaan aikaisemman U-kirjelmän pohjalta (U 96/2018 vp) ja mahdollinen lisäkirjelmien tarve arvioidaan kolmikantaneuvotteluiden etenemisen myötä.

Lainsäädännön lisäksi tarvitaan operatiivista tukea jäsenvaltioissa paluun asiankäsitteilyn parantamiseen aina uudelleenkotoutumiseen saakka. Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen täysimääräinen toimeenpano on tärkeä osatekijä sekä operatiivisen tuen että takaisinottoyhteistyön kehittämisessä. Johdonmukaista paluupolitiikkaa tuetaan myös uudella komission paluukoordinaattorilla sekä korkean tason yhteistyöryhmällä (High Level Contact Group on Return), joka tuo yhteen jäsenvaltiot ja Frontexin ja jonka mandaattiin kuuluvat sekä jäsenvaltioiden sisäiset menettelyt että yhteistyö kolmansien maiden kanssa.

Komissio antaa ensi vuoden alussa uuden strategian kestävästä vapaaehtoisesta paluusta ja uudelleenkotoutumisesta. Tarkoituksena on asettaa yhteisiä tavoitteita ja lisätä johdonmukaisuutta jäsenmaiden vapaaehtoisen paluun tuessa. Lisäksi pyritään siihen, että uudelleenkotoutumisohjelmien sisäiset ja ulkoiset ulottuvuudet sekä kansallisesti että EU:ssa toimivat samansuuntaisesti.

3. Valmius ja toiminta kriisitilanteissa

Komissio muistuttaa, että kriisitilanteita ehkäistään parhaiten tiedonannon kuvaamalla kokonaisvaltaisella maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikalla. Kriisin tai force majeure -tilanteiden puhkeamiseen on silti varauduttava, kuten esimerkiksi alkukevään tilanne Kreikan ja Turkin rajalla ja toisaalta koronaviruspandemia ovat osoittaneet. Olennainen osa on valmius- ja varautumistyöllä, jonka tueksi laaditaan uusi varautumisen ja kriisinhallinnan suunnitelma (Migration Preparedness and Crisis Blueprint). Suunnitelma kokoaa olemassa olevat työkalut ja varmistaa riittävän valmiuden kehittämisen ja ylläpidon sekä kansallisella että EU-tasolla. Jäsenvaltioiden vastaanottotilannetta seurataan jatkuvasti, ja valtion pyynnöstä niille voidaan tarjota tukea virastojen tai muiden jäsenvaltioiden kapasiteeteista perustuen hotspot-lähestymistapaan.

Komissio antaa tiedonannon yhteydessä myös edellä turvapaikkajärjestelmän yhteydessä mainitun säädöksen kriisiajan väliaikaisista ja poikkeuksellisista mekanismeista. Ensinnäkin säädöksellä luodaan nopeasti aktivoitava ja alaltaan laajennettu kriisiajan solidaarisuusmekanismi: tällöin sisäisesti siirrettäväksi voisivat tulla turvapaikanhakijoiden lisäksi myös kansainvälistä suojelua saavat henkilöt. Vastuunotto palautettavista henkilöistä tulisi kriisiaikanakin kysymykseen vaihtoehtoisena solidaarisuuden muotona. Lisäksi säädöksellä mahdollistettaisiin tilapäinen poikkeaminen tietyistä menettelyä ja määräaikoja koskevista säännöksistä vaarantamatta ihmisoikeuksien toteutumista ja palautuskiellon noudattamista. Säädöksellä kumottaisiin vanha tilapäisen suojelun direktiivi ja luotaisiin mahdollisuus myöntää erityinen toissijaista suojelua vastaava suojeluasema ennakkoon määritellylle ryhmälle esimerkiksi akuutin aseellisen konfliktin tilanteessa.

4. Oikeudenmukainen ja tehokas toiminta ulkorajoilla

Komissio toteaa, että yhdenmetyt rajaturvallisuuden malli on välttämätön EU:lle ulkorajojen suojelemiseksi ja jotta voidaan turvata sisärajatarkastuksettoman Schengen-alueen toiminta. Sillä on myös suuri vaikutus maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan. Komissio käynnistää vuoden

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

2021 alussa politiikka-asiakirjalla monivuotisen toimintapoliittisen syklin, jonka puitteissa varmistetaan strateginen ohjaus EU- ja kansallisella tasolla.

Komissio muistuttaa, että eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen toimeenpääntö on tulevien vuosien keskeinen prioriteetti ja mahdollistaa jäsenvaltioiden nopean ja tehokkaan tukemisen ulkorajoilla. Yhteistyö esimerkiksi hankinnoissa ja koulutuksessa tuo synergiaetuja, ja Frontexin vuotuiset haavoittuvuusarviot auttavat jäsenvaltioita kehittämään toimintaansa ja virastoa suuntaamaan tukeaan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Pysyvän joukon toiminnan käynnistyminen heti vuoden 2021 alusta ja joukon vahvuuden asteittainen rakentaminen 10 000 henkilöön saakka on tärkeää, jotta jäsenvaltioille voidaan osoittaa yllättävissäkin tilanteissa niiden tarvitsemaa tukea.

Tiedonannossa todetaan, että ajantasaiset tietojärjestelmät ja niiden yhteentoimivuuden varmistaminen on tärkeä osa ulkorajojen vahvistamista. Niiden avulla voidaan lisätä henkilöllisyyden tarkastamisen tarkkuutta ja torjua rikollisuutta. Kolmen järjestelmän (EES, ETIAS, VIS) luoma kokonaisuus mahdollistaa lyhyt- tai pitkäkestoisesti laillisesti alueella oleskelevien henkilöiden jäljittämisen ja oleskeluaikansa ylittäneiden tunnistamisen. Tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskeva kehys, joka tulisi saada valmiiksi vuoden 2023 loppuun mennessä, yhdistää kaikki turvallisuuden, vapauden ja oikeuden alueella toimivat tietojärjestelmät. Näin varmistetaan, että kansallisilla viranomaisilla on tarvittava tieto käytössään saumattomasti. Tähän kokonaisuuteen kuuluisivat myös parannettu Schengenin tietojärjestelmä ja komission uuden ehdotuksen mukainen Eurodac-järjestelmä. Schengen-alueen kehittämiseen kuuluu lisäksi sähköinen viisumiprosessi vuoteen 2025 mennessä.

Unionin rajaturvallisuuteen liittyy kysymys etsintä- ja pelastusoperaatioista merellä, vaikka vastuu meripelastuksesta kuuluu jäsenvaltioille. Meripelastus on valtioiden kansainvälisöikeudellinen ja moraalinen velvoite, jonka täyttämiseksi kapasiteettia Välimerellä on viime vuosina vahvistettu myös EU:n yhteisoperaatioiden kautta. Lisäksi kansalaisjärjestöjen ja muiden yksityisten toimijoiden etsintä- ja pelastustoiminta on muodostunut Välimerellä säännölliseksi vaikuttaen myös maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan. Komissio on koordinoitunut alueella turvapaikanhakijoiden siirtoja vapaaehtoispuolelta muihin jäsenvaltioihin vuoden 2019 alusta alkaen, mutta pysyvän järjestelyn puute on kuormittanut Välimeren rantavaltioita.

Komissio pyrkii nyt tuomaan etsintä- ja pelastusoperaatioihin liittyvät kysymykset koordinoitusti yhteen perustamalla poikkihallinnollisen asiantuntijaryhmän, johon kuuluvat paitsi jäsenvaltiot myös Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO ja relevantit kansalaisjärjestöt. Ryhmä mahdollistaa keskustelua siitä, miten parhaiten turvataan tiedonvaihto ja koordinaatio eri toimijoiden välillä ja varmistetaan pelastustoimintaan käytettävän kaluston turvallisuus. Komissio myös pyrkii EU-säädösten soveltamisohjeilla takaamaan, ettei humanitaaristen toimijoiden pelastustoimintaa kriminalisoida jäsenmaissa. Lisäksi etsintä- ja pelastusoperaatiot tunnistetaan maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa: Eurodac-järjestelmään perustettaisiin oma kategoria rantautuneille henkilöille ja heidän siirtämisensä muihin jäsenvaltioihin otettaisiin osaksi uutta solidaarisuuskehystä.

Schengen-alueen toiminnan turvaaminen on kohdannut erityisiä haasteita vuosien 2015–16 muuttoliikekriisin myötä. Komissio toteaa, että sisärajatarkastuksia, jotka on tarkoitettu tilapäi-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

siksi, on pidetty voimassa pitkiä aikoja turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumisen torjumiseksi, vaikka usein olisi mahdollista käyttää tehokkaampia ja vähemmän haitallisia keinoja tarvittavan valvonnan takaamiseksi. Viime vuosista opitun myötä annetaan ensi vuoden alussa strategia Schengen-alueen tulevaisuudesta, joka käynnistää myös Schengenin rajasäännösten uudistamisen.

Tiedonannossa esitellyt toimenpiteet, joilla vahvistetaan yhteistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, ovat omiaan parantamaan myös Schengen-alueen toimintaedellytyksiä. Komissio korostaa, että jäsenmaiden on tärkeää korjata Schengenin arviointimekanismin puitteissa havaitut puutteet. Komissio harkitsee myös aiempaa systemaattisemmin rikkomusmenettelyjen käynnistämistä tilanteissa, joissa jäsenvaltio ei ryhdy riittäviin toimiin tai joissa valvontaa jatketaan sisärajoilla pidempään kuin on välttämätöntä. Jotta Schengen-alueen häiriötön toiminta voidaan turvata, komissio kehittää tuki- ja yhteistyöohjelman, jonka kautta jäsenvaltioita tuetaan käyttämään erilaisia valvontakeinoja sisärajarakastusten sijasta. Tähän kuuluu myös Schengen-foorumin perustaminen, jossa on mukana keskeiset toimijat, kuten sisäministeriöt sekä kansallisen ja aluetason rajaviranomaiset, ja joka mahdollistaa tiiviimmän yhteistyön ja luottamuksen rakentamisen. Foorumi kokoontuisi poliittisella tasolla kerran vuodessa.

5. Ihmissalakuljetuksen torjunta

Komissio tulee antamaan uuden ihmissalakuljetuksen vastaisen toimintasuunnitelman vuosille 2021—2025, joka keskittyy rikollisten verkostojen torjumiseen lainvalvontaviranomaisten yhteistyönä EU:n turvallisuusunionistrategian mukaisesti. Yhteistyö nojaa relevanttien EU-virastojen kuten Europolin, Eurojustin, Frontexin ja CEPOLin työhön. Toimintasuunnitelma tulee kattamaan mm. taloudellista tutkintaa, rikoshyötyjen takavarikointia ja asiakirjapetoksia sekä uusia rikollisuuden muotoja, kuten digitaalista salakuljetusta.

Laittoman maahantulon järjestämistä koskeva säädöskokonaisuus mahdollistaa jo nyt välitystoiminnan torjumista, ja komissio pohtii mahdollista tarvetta ko. säännösten modernisointiin liittyen ihmissalakuljetukseen. Kuten yllä on todettu, akuuttina kysymyksenä esillä on ollut riski yksityisten tahojen etsintä- ja pelastustoimintaan osallistuminen kriminalisoimisesta jäsenvaltioissa — tähän liittyen komissio tulee antamaan soveltamisohjeita. Lisäksi komissio tarkastelee, miten työnantajasanktiodirektiivin toimeenpanoa voisi tehostaa, jotta laittoman maahanmuuton kannustimia voidaan vähentää estämällä laittomasti maassa oleskelevien työllistyminen, ja samalla torjua työntekijöiden hyväksikäyttöä.

Komissio korostaa, että ihmissalakuljetuksen torjunta vaatii väistämättä kansainvälistä yhteistyötä. Yllä mainittu toimintasuunnitelma tähtää yhteistyön tiivistämiseen keskeisten kolmansien maiden kanssa räätelöityjen ihmissalakuljetuksen torjuntaan keskittyvien kumppanuuksien avulla. Niiden kautta voidaan tukea kolmansien maiden oikeudellisen ja operatiivisen kapasiteetin rakentamista rikollisuuden torjunnassa. Lisäksi tarvitaan parempaa tiedonvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä esimerkiksi yhteisten tutkintatiimien ja tiedotuskampanjoiden muodossa. EU-virastojen työtä kolmansissa maissa tulee myös tehostaa sekä hyödyntää täysimääräisesti maahanmuuton yhdyshenkilöiden verkostoa.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

6. Poliitiikan ulkoinen ulottuvuus

Komissio toteaa, että useat globaalit muutostekijät puhuvat muuttoliikkeen määrän kasvun puolesta tulevina vuosina, ja EU pyrkii vastaamaan siihen liittyviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin tiiviillä yhteistyöllä ja dialogilla kolmansien maiden kanssa. Yhteistyö on välttämätöntä mm. unioniin suuntautuvien laillisten ja turvallisten muuttoreittien tukemiseksi, ihmissalakuuljetuksen torjumiseksi, takaisinottoyhteistyön parantamiseksi, muuttoliikkeeseen liittyvien kestävien ratkaisujen tukemiseksi lähtö- ja kauttakulkumaissa sekä pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseksi. Tavoitteena on tasaveroisten ja molempien osapuolten intressit huomioonottavien suhteiden rakentaminen sekä muuttoliikkeenäkökulman sisällyttäminen kaikkeen kumppanuustoimintaan. Tämä vaatii EU:lta ja jäsenvaltioilta johdonmukaista ja hallinnonalojen rajat ylittävää politiikan suunnittelua ja toteutusta.

Tiedonannossa muistutetaan sen tärkeydestä, että jäsenmaiden kahdenvälistä ulkosuhdeyhteistyötä ja EU-tason kumppanuuksia koordinoidaan tehokkaasti johdonmukaisuuden takaamiseksi. Kahdenvälisten suhteiden lisäksi EU:lla on vahvaa kokemusta monenkeskisestä yhteistyöstä: muuttoliikkeen hallinta on ollut tärkeässä osassa EU:n suhteissa esimerkiksi YK:n ja Afrikan unionin kanssa. Muuttoliikkeenäkökulma on olennainen osa EU:n kokonaisvaltaista Afrikka-strategiaa, jonka tavoitteena on syventää poliittista ja taloudellista yhteistyötä. Viime vuosina EU on pyrkinyt vahvistamaan dialogia ja yhteistoimintaa erityisesti muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa Pohjois-Afrikassa sekä Kiinasta Lähi-itään ulottuvan Silkkiteien varrella. Lisäksi Länsi-Balkan on EU:lle tärkeä lähialueiden kumppani, jonka kanssa yhteistyö on tiivistä erityisesti rajaturvallisuuden ja ihmissalakuuljetuksen torjunnan kehittämisessä. Samoin EU-Turkki-yhteistyö ja maan tukeminen pakolaisten vastaanotossa on tärkeää.

Tiedonannossa todetaan, että kehitysyhteistyöllä voidaan myös jatkossa merkittävästi pyrkiä vaikuttamaan pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin esimerkiksi yhteiskuntien koheesiota, hyvän hallinnon rakenteita ja taloudellisia mahdollisuuksia parantamalla. Komissio pitääkin tärkeänä, että muuttoliikkeenäkökulma on keskeisesti esillä EU:n ulkosuhderahoituksen ja sen kohdentamisen suunnittelussa, jonka strategisuuteen ja politiikkalähtöisyyteen tulee kiinnittää huomiota. Osana monivuotista rahoituskehystä on luotu uusi ulkosuhderahoitusväline eli nk. naapuruus- sekä kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline NDICI. Tässä välineessä ehdotetussa muuttoliikkeeseen liittyviä toimia koskevassa 10 prosentin tavoitteessa otetaan huomioon, että resurssien on vastattava EU:n lisääntyneen kansainvälisen toiminnan tarpeita ja oltava riittävän joustavia, jotta niitä voidaan mukauttaa olosuhteisiin. Pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin voidaan vaikuttaa myös monilla muilla toiminta-alueilla, kuten kauppapolitiikalla, innovatiivisten energia- ja kuljetusratkaisujen kehittämisellä sekä yhteistyöllä koulutuksessa ja tutkimuksessa.

Kumppanuuksien kautta pyritään myös parantamaan muuttoliikkeen hyvää hallintaa kolmansissa maissa. Kokonaisuuteen kuuluu yhteistyö säännöstenvastaisen maahanmuuton ja ihmissalakuuljetuksen torjunnassa sekä laajemmin maahanmuuttostrategioiden laatiminen ja niiden toteuttamiseksi tarvittavien kapasiteettien rakentaminen. Jäsenvaltioiden ja EU-virastojen rooli yhteistyössä on keskeinen erityisesti operatiivisen tuen antamisessa — vahvan turvapaikkaviraston luominen Frontexin työpariksi on siksi kiireellinen prioriteetti. Tiedotuskampanjat yhtäältä säännöstenvastaiseen muuttoliikkeeseen liittyvistä riskeistä ja toisaalta laillisista väylistä ovat tärkeitä.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

Takaisinottoyhteistyö on useille kumppanimaille sensitiivinen asia, mutta EU:n näkökulmasta tärkeä osa muuttoliikekumppanuuksia. On tärkeää toimeenpanna olemassa olevia takaisinottosopimuksia ja muita järjestelyitä, viedä loppuun käynnissä olevat neuvottelut sekä aloittaa uusia tarpeen mukaan. Lisäksi on hyödynnettävä olemassa olevia EU-tason työkaluja, kuten viisumisään-
nöstöön sisällytetty kannustin, jonka puitteissa komissio antaa vuotuisen raportin takaisinottoyhteistyön tasosta eri kolmansien maiden kanssa. Uudessa muuttoliikkeen hallintaa koskevassa asetuksessa annetaan komissiolle mahdollisuus esittää muitakin politiikan aloja hyödynnettäväksi takaisinottoyhteistyön parantamiseksi.

Erityisesti vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen tuen kautta on mahdollista löytää molemminpuolisia intressejä kumppanimaiden kanssa, myös osana kehitysyhteistyön laajempaa kehystä. Tämän ajatuksen varaan rakentuu komission tuleva kestävä vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen strategia.

Laillisten väylien kehittäminen on keskeinen osa kansainvälistä yhteistyötä. Pakolaisten uudelleensijoittaminen jäsenvaltioihin on vaikuttava keino tarjota suojelua kaikkein haavoittuvimmissa asemassa oleville pakolaisille ja jakaa vastuuta globaalisti, ja komissio kehottaakin toiminnan mittaluokan kasvattamiseen. Uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskeva vuonna 2016 annettu asetusehdotus on yhä neuvotteluiden kohteena osana yhteisen turvapaikka-järjestelmän uudistuskokonaisuutta, ja komissio toivoo neuvotteluiden läpiviemistä siten, että asetus olisi sovellettavissa vuodesta 2022 alkaen. Asetuksen toimeenpanoa odotettaessa komissio antaa laillisia väyliä koskevan suosituksen sisältäen mm. jo aiemmin ilmoitetut 29 500 uudelleensijoittamispaikkaa tälle vuodelle. Komissio ulottaa koronapandemian tuomien toimeenpanohaasteiden vuoksi kyseisen ohjelman kattamaan myös vuoden 2021. Komissio myös kehottaa jäsenmaita tutkimaan mahdollisuuksia työ- ja opiskeluperusteiseen maahantuloon kansainvälistä suojelua tarvitseville sekä tarjoaa tukea yksityisen tai yhteisöllisen tuen malleille kotoutumisnäkyvien parantamiseksi.

Komissio korostaa, että työperäinen maahanmuutto mahdollistaa EU:n omiin työmarkkinatarpeisiin vastaamista, ja siihen liittyvillä toimilla saadaan tärkeitä elementtejä molemminpuolisesti hyödyllisiin kumppanuuksiin. Laillisen maahanmuuton pilottiprojektit kolmansien maiden kanssa ovat jo osoittaneet mallin toimivuuden, nyt tarvitaan vain hajanaisen toiminnan nostamista uudelle tasolle. Tätä varten komissio esittää tiedonannossaan osaamiskumppanuuksia, joita tuetaan EU-tason politiikkakehyksellä ja rahoituksella ja jotka edellyttävät laajan sidosryhmäverkoston aktivoitumista jäsenmaissa. Komissio katsoo, että ensi vaiheessa kumppaneina tulisi suosia lähi-alueiden maita Länsi-Balkanilla ja Afrikassa. Kumppanuudet voivat sisältää suoranaisia liikkuvuus- ja kumppanuuksia työvoiman (ml. harjoittelijat) maahanmuuton helpottamiseksi, mutta myös toimenpiteitä kapasiteettien rakentamiseksi koulutuksen ja työmarkkinoiden osalta kolmansissa maissa sekä diasporayhteisöjen hyödyntämistä.

7. Osaajien houkuttelu ja kotoutumisen edistäminen

Eurooppa on ikääntyvä manner ja kärsii lisäksi jo erityisistä osaamisvajesta tietyillä sektoreilla ja maantieteellisillä alueilla. On tärkeää, että jäsenvaltioissa olevalla työvoimalla on niitä taitoja, joita työmarkkinat tarvitsevat, ja tähän vastaa hiljattain päivitetty Euroopan osaamisohjelma. Jä-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

senvaltiot myöntävät jo nykyisin huomattavan määrän työperusteisia lupia kolmansien maiden kansalaisille, mutta Eurooppa on silti häviämässä globaalia kilpailua osajista.

Vuonna 2016 aloitetun erityisosaajadirektiivin uudistuksen loppuun saattaminen onkin komissiolle prioriteetti. Kolmikantaneuvotteluita käytiin jo edellisellä lainsäädäntökaudella, mutta yhteisymmärrystä olennaisista kysymyksistä ei vielä saavutettu. Komissio tunnustaa tiedonannossa tarpeen joustavuuteen kansallisten lupajärjestelmien suhteen, jotta neuvotteluissa päästään eteenpäin. Samaan aikaan on huolehdittava sinisen kortin vetovoimaisuudesta ja joustavuudesta EU-tason lupana. Erityisen tärkeää on varmistaa sen tavoitettavuus myös ammattiosaamisen perusteella sekä kansainvälistä suojelua saaville. Erityisosaajadirektiivin osalta kansallista valmistelua jatketaan aiempien eduskuntakirjelmien (U 44/2016 vp) pohjalta ja mahdollinen lisäkirjelmien tarve arvioidaan kolmikantaneuvotteluiden etenemisen myötä.

Edellinen komissio teki laajan arvion voimassa olevasta laillisen maahanmuuton säädöskokonaisuudesta, jossa todettiin mahdollisuus saada siitä enemmän hyötyä EU:n väestönkehitykseen ja muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin vastaamisessa. Tästä syystä komissio on käynnistänyt julkisen konsultaation liittyen osajien houkutteluun, jolla kerätään uusia ajatuksia ja haetaan syötteitä komission mahdollisiin tuleviin säädös- ja muihin aloitteisiin. Lyhyellä aikavälillä komissio priorisoi olemassa olevan sääntelyn tehokasta toimeenpanoa. Lisäksi jo havaittujen puutteiden korjaamiseksi komissio tulee ensi vuonna tekemään kolmenlaisia toimenpiteitä: (1) EU:ssa pitkään oleskelleita koskevan direktiivin päivittäminen erityisesti EU:n sisäistä liikkuvuutta koskevien säännösten osalta, (2) yhdistelmä lupadirektiivin tarkastelu erityisesti soveltamisalan selkiyttämiseksi ja (3) mahdollisuuksien selvittäminen EU:n osaamispoolin rakentamiseksi kansainvälisten rekrytointien helpottamiseksi.

Maahanmuuttajien kotouttaminen kuuluu kansalliseen toimivaltaan, mutta komissio muistuttaa, että EU-tason yhteistyöllä voidaan saavuttaa merkittäviä hyötyjä. Jäsenvaltioiden välistä oppimista ja yhteistyötä on edistetty erityisesti vuoden 2016 kotouttamisen toimintasuunnitelman avulla ja Euroopan kotouttamisverkoston kautta luoden kumppanuuksia alueellisten ja paikallisten toimijoiden, työmarkkinajärjestöjen sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Onnistunut kotouttaminen edistää yhteiskunnan koheesiota ja taloudellista elinvoimaisuutta sekä vahvistaa positiivista viestiä muuttoliikkeen mahdollisuuksista. Kotoutumisnäkymissä on kuitenkin yhä haasteita liittyen esimerkiksi työllisyysasteeseen, kouluttautumismahdollisuuksiin ja osallisuuteen yleisemmin. EU-tason yhteistyötä onkin tarkoitus edistää uudella kokonaisvaltaisella kotouttamisen ja osallisuuden toimintasuunnitelmalla vuosille 2021—2024.

8. Seuraavat askeleet

Komissio toteaa, että tiedonanto ja sen liitteenä annetut tai myöhemmin annettavat aloitteet tarjoavat mahdollisuuden yhteisen politiikan kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Seuraavaksi EU:n lainsäätäjien on annettava kehittämistyölle poliittisesti uusi alku. Komission mukaan ensimmäinen askel on sopia jo tämän vuoden aikana yleisellä tasolla uudesta solidaarisuusmekanismista sekä vastuulementeistä erityisesti ulkorajalla. Sen jälkeen voidaan edetä viipymättä muun kokonaisuuden hyväksymiseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

Valtioneuvoston kanta

Oheiset Suomen kannat on määritelty eduskunnalle 17.6.2020 toimitetussa E-selvityksessä (E 77/2020 vp) ja niitä on sisällöllisesti tarkennettu nyt annettujen ehdotusten valossa.

Suomi on sitoutunut yhteisiin eurooppalaisiin ratkaisuihin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi ja on valmis avoimiin, joustaviin ja kompromissihakuisiin keskusteluihin komission esitysten pohjalta. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa on tehtävä kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti perustuen ajantasaiseen tilannekuvaan, laajaan ja tietoon pohjautuvaan analyysiin sekä tulevan kehityksen ennakointiin. Tietoa tarvitaan unioniin suuntautuvista muuttoliikereiteistä kokonaisuuksina, turvapaikanhakijoiden määristä unionissa ja jäsenvaltioiden välillä tapahtuvasta luvattomasta edelleen liikkumisesta.

Tarvitaan eri politiikkasektoreiden yhteisiä, johdonmukaisia toimia EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi ja niiden tueksi eri tietojärjestelmistä saatavan tilastotiedon kattavaa hyödyntämistä analyysitarkoituksiin.

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulku- maiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. Kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Laillisten väyli- en kehittäminen ja niiden saavutettavuus myös kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävästä EU:n maahanmuuttopolitiikkaa. Erityisesti komission kannattama uudelleensijoittamisen lisääminen on tärkeää haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten auttamiseksi.

Ulkorajavaltiona Suomi pitää tärkeänä, että EU:n ulkorajavalvonta toimii tehokkaasti ja uskottavasti sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen kaikissa tilanteissa.

Suomi tukee ratkaisun löytämistä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistukseen ja pitää järkevänä, että tulevat keskustelut perustuvat EU:ssa jo saavutettuun yhteisymmärrykseen. Sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt alkuvaiheen seulonnasta lähtien takaavat, että hakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisu tehdään kohtuullisessa ajassa. Nopeutettujen menettelyiden asianmukainen käyttö on osa toimivaa järjestelmää, mutta samalla on huolehdittava riittävästä oikeusturvatakeista. Nopeutetut menettelyt eivät saa johtaa yksilöllisen arvioinnin heikkenemiseen eikä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vaarantumiseen, riippumatta turvapaikanhakijan alkuperämaasta. Tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta.

Suomelle on tärkeää, että oikeudenmukaisen menettelyn lisäksi riittävä oikeus muutoksenha- kuun takaa oikeusturvan toteutumisen kaikissa tilanteissa ja että haavoittuvassa asemassa ole-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

vien henkilöiden tarpeet huomioidaan asianmukaisesti. Suomi edistää lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista.

Turvapaikkajärjestelmän ja vastuunjaon EU:n alueelle tulevista turvapaikanhakijoista on oltava oikeudenmukainen ja kestävä 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. EU:n on varmistuttava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös muuttoliikepaineen ja kriisin tilanteissa. Vahva eurooppalainen turvapaikkavirasto on tärkeä osa yhteistä järjestelmää.

Schengenin vapaan liikkuvuuden periaatteen turvaaminen on tärkeää. Siihen vaikuttaa myös toimivien ratkaisujen löytäminen EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa.

Turvapaikkajärjestelmän uudistamisessa voidaan edetä vaikuttavasti myös hyväksymällä ehdotuksia eritahtisesti. On tärkeää löytää viipymättä ratkaisu jäsenvaltioita jakaviin kysymyksiin, ja tulevaisuudessa neuvotteluissa tarvittaneen joustavia ja innovatiivisia etenemistapoja. Suomi vaikuttaa neuvotteluissa aktiivisesti toimivan yhteisen järjestelmän luomiseksi.

Suomen kannat kokonaisuuteen liittyviin asetusehdotuksiin määritellään eduskunnalle viipymättä toimitettavissa eduskuntakirjelmissä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kaksikymmentä vuotta sitten vuonna 1999 Suomen puheenjohtajuuskaudella on hyväksytty Euroopan unionin jäsenmaiden kesken Tampereen ohjelma yhtenäisen maahanmuutto-, rajavalvonta- ja turvapaikkapolitiikan toteuttamiseksi. Yhteisen politiikan on tullut perustua jäsenmaiden yhteisvastuuseen, keskinäiseen luottamukseen ja vastuunjakoon. Laiton maahanmuutto on myös todettu ongelmaksi, jota on käsiteltävä kokonaisvaltaisesti kehitettäessä yhteistä eurooppalaista maahanmuutto-, rajavalvonta- ja turvapaikkapolitiikkaa. Eurooppaan kohdistuvan maahantulopaineen taustalla on nähty muun muassa elintasoerot, ihmisten pyrkimys parempaan elämään sekä vakavat humanitaariset ongelmat ja kriisit kolmansissa maissa. Laittomien työmarkkinoiden on osaltaan katsottu olevan merkittävä laittomaan maahantuloon liittyvä houkutteleva tekijä.

Kuluneiden vuosien aikana vuonna 1999 asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi on hyväksytty unionilainsäädäntöä, tosin lähinnä minimidirektiivejä. Jäsenmaissa sovellettavat normit ja käytännöt poikkeavat kuitenkin toisistaan. Lisäksi voimassa olevaa unionilainsäädäntöä jäsenvaltiot ovat noudattaneet vaihtelevasti. Hallintovaliokunta on myös aiemmin useamman kerran todennut, että Euroopassa ei ole vielääkään aitoa yhtenäistä ja toimivaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa.

Erityisesti vuonna 2015 ja sen jälkeen on Eurooppaan etenkin Välimeren yli Afrikasta ja myös Lähi-idästä suuntautunut lisääntynyt maahanmuuttopaine. Komissio on antanut vuoden 2015 ta-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

pahtumista johtuen pääosin sellaisenaan noudatettavista asetusehdotuksista koostuneet lainsäädäntöehdotuksensa yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS, Common European Asylum System) toteuttamiseksi. Järjestelmän keskeisiä ja välittömiä lähiajan tavoitteita ovat olleet yhteinen sitova turvapaikkalainsäädäntö ja sen yhtenäinen toimeenpano, palautuspolitiikan kehittäminen ja sen tehokas toimeenpano. Olennaisia lähtökohtia tavoitteiden saavuttamiseksi ovat olleet selkeiden sääntöjen luominen turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseksi, toimiva ja kestävä mekanismi maahantulopaineen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion tukemiseksi, kansainvälisen suojelun myöntäminen sitä perustellusti tarvitseville ja kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden tehokas ja viivytyksetön palauttaminen. Mainitut keskeiset lähtökohdat ovat edelleen keskeisiä ja kiireellisiä toteuttaa.

Tässä kohdin valiokunta toteaa, että oikeus hakea turvapaikkaa kuuluu perus- ja ihmisoikeuksiin samoin kuin asianmukainen ja hakijan oikeusturvan takaava yksilöllinen turvapaikkamenettely. Lisäksi valiokunta toteaa niin sanotulla läpäisyperiaatteella, että kaikessa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa on kunnioitettava kattavasti kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia sekä näistä lähtökohdista kiinnitettävä huomiota erityisesti lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksiin.

Hallintovaliokunta on viime vaalikaudella mainitusta asiakokonaisuudesta antamissaan lukuisissa lausunnoissaan hyväksynyt yksimielisesti myönteisen yleisnäkemyksen komission ehdotuksiin niillä tarkemmilla edellytyksillä, jotka ilmenevät valiokunnan lausunnoista (ks. esimerkiksi HaVL 31/2016 vp, HaVL 33—38/2016 vp, HaVL 42/2016 vp ja HaVL 47/2016 vp). Tavoitteena on ollut suhteellisen nopeasti edetä silloisissa lisääntyneen maahanmuuttopaineen oloissa neuvotteluissa tehtävien muutosten pohjalta ehdotusten hyväksymiseen. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut, vaan jäsenmaiden välillä on ollut huomattavia näkemuseroja, eivätkä ne ole päässeet riittävään yhteisymmärrykseen.

Hallintovaliokunta toteaa, että samat peruskysymykset ja -ongelmat ovat yhä vuonna 2020 ajankohtaisia, vaikka kahdessakymmenessä vuodessa on tapahtunut myös jossain määrin edistystä. Ei myöskään ole näköpiirissä, että Eurooppaan kohdistuva maahanmuuttopaine sekä siihen liittyvät ongelmat ja haasteet poistuvat lähivuosikymmeninä. Esimerkiksi Afrikan väkiluku kasvaa nopeasti, ja sen arvioidaan kaksinkertaistuvan nykyisestäään 2,5 miljardiin ihmiseen vuoteen 2050 mennessä. Globaalista työikäisen väestön kasvusta lähivuosikymmeninä yli puolet tulee Afrikasta. Monimuotoisen Afrikan haasteena ovat väestön kasvun vaikutusten ohella ilmaston lämpenemisen vaikutukset, köyhyys, erilaiset konfliktit ja demokratian puutteet.

Etenkin turvapaikkajärjestelmässä on vakavia uskottavuushaasteita ja muita puutteita. Merkittävä kysymys on Euroopan tulevaisuuden kannalta, kuinka kansalaiset ja valtiot suhtautuvat maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan sekä millainen vaikutus näillä seikoilla on jäsenmaiden sisällä ja niiden välillä. Näiltä osin on nähtävissä mielipiteiden jakaantumista ja vastakkainasettelua. Kielteinen kehitys saattaa pahimmillaan vaarantaa jopa koko unionin tulevaisuuden. Hallintovaliokunta katsoo, että avointa keskustelua on voitava käydä kaikista, myös herkistä ja vaikeista, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan asioista jäsenmaiden sisällä ja niiden kesken. Keskustelut, neuvottelut ja puheet ovat tärkeitä, mutta tärkeimpiä ovat eurooppalaisessa yhteydessä usein niin vaikeat todelliset teot ja tulokset.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

Komissio on 23. päivänä syyskuuta 2020 antanut odotetun kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonanto kattaa käsiteltävänä olevan E-kirjeen mukaan kaikki maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeiset alueet ja antaa suuntaa alkaneelle lainsäädäntökaudelle. Erityisesti tiedonanto käynnistää uudelleen yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen. Käsiteltävänä olevan E-kirjeen mukaan tiedonannosta on käyty ensimmäisiä yleisluonteisia keskusteluja jäsenmaiden sisäministerien kesken. Valiokunnalla ei ole tietoa näistä keskusteluista eikä myöskään siitä, millaisia keskusteluja Suomen puolelta asiassa on käyty ennen tiedonannon antamista.

Tiedonannon liitteenä on annettu viisi lainsäädäntöehdotusta, joista kolme on uusia (muuttoliikkeen hallinnan asetus, kriisitilanteisiin ja force majeure -tilanteisiin liittyvä asetus, asetus seulonasta ulkorajoilla) ja joista eduskunnalle on annettu erilliset U-kirjelmät. Kaksi muuta ehdotusta on muutettuja ehdotuksia komission vuoden 2016 ehdotuksista (turvapaikkamenettelyasetus, HaVL 35/2016 vp, HaVL 9/2019 vp; Eurodac-asetus, HaVL 31/2016 vp, HaVL 8/2017 vp, HaVL 18/2017 vp). Niistä on annettu eduskunnalle erilliset U-jatkokirjelmät.

Tiedonannossaan komissio ilmoittaa myös, että kuusi aiemmin annettua ehdotusta jätetään sellaisinaan jatkoneuvottelujen pohjaksi. Niiden osalta työtä jatketaan aikaisemman kansallisen valmistelun pohjalta. Valiokunta toteaa tässä kohdin komission ilmoitukseen viitaten, että näiltä osin hallintovaliokunnan viime vaalikaudella ottamat yksimieliset kannanotot ovat yhä voimassa.

Valiokunnan käsiteltävänä olevassa E-kirjeessä on yleispiirteisesti kuvattu maahanmuuttopakitia ja sen yhteydessä annettua viittä asetusehdotusta sekä muita kokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Näin ollen tässä vaiheessa ei ole aiheellista tarkastella yksityiskohtia muutoin kuin lähinnä kokonaisuuden hahmottamiseksi. Yksityiskohtat ovat muutoinkin laajalti vielä selkiintymättömät. Valiokunta käsittelee tarkemmin kokonaisuuteen kuuluvia yksityiskohtia U-kirjelmistä ja U-jatkokirjelmistä vastaisuudessa annettavissa lausunnoissaan. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että kysymys on alustavasta esityksestä kompromissiksi ja siten keskustelun avauksesta. Komission uudessa yrityksessä on pyrkimyksenä saada aikaan Euroopan unionissa yhtenäinen ja laaja maahanmuutto- ja turvapaikkakokonaisuus, joka sisältää kokonaisuuden kannalta erittäin tärkeitä osia, joista on löydettävä yhteisymmärrys. Mikäli käsittelyn edetessä voidaan riittävällä varmuudella nähdä, että kokonaisuudesta on muodostumassa tasapainoinen ja hyväksyttävä, on mahdollista muutoin kuin alustavasti ottaa tarkemmin kantaa yksittäisiin periaatelinjauksiin, kuten esimerkiksi laillisten maahantuloväylien perustamiseen. Laillisten maahantuloväylien tavoitteena on valiokunnan käsityksen mukaan muun muassa ihmissalakuuljetuksen torjunta. Väylät on kuitenkin välttämätöntä kyettävä määrittelemään niin, ettei niiden mahdollisesta toteuttamisesta aiheudu jäsenmaille lisääntyvää maahanmuuttopainetta. Olennaista on myös, ettei niistä muodostu vetovoimatekijää.

Ulkorajavalvonnan tehostaminen kuuluu hallitun maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeisiin osa-alueisiin. Yhdennetyt rajaturvallisuusjärjestelmän toimivuuden varmistaminen on välttämätöntä sekä ulkorajojen suojelemiseksi että sisärajarakastuksettoman Schengen-alueen turvaamiseksi. Huomattava osa turvapaikanhakijoista on voinut vielä nykyään ylittää laittomasti unionin ulkorajan joutumatta rajatarkastuksiin. Vuoden 2021 alussa aloittaa toimintansa uudistetussa EU:n raja- ja merivartiokeskuksesta säädetty eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko, jonka vahvuus nostetaan vuoteen 2027 mennessä 10 000 henkilöön. Samalla Euroopan

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

raja- ja merivartiostalon toimintaedellytyksiä ja toimivaltuuksia vahvistetaan. Valiokunta korostaa, että ulkorajavalvonnan vahvistamisen myötä ulkorajatarkastukset tulee tehdä tehokkaasti ja kattavasti.

Tehokas ja kattava ulkorajavalvonta liittyy keskeisesti myös muuttoliikkeen hallintaan. Komission ehdottaakin säädettäväksi ulkorajalla tapahtuvasta luvattomasti rajan ylittäneiden seulonnasta. Komissio ehdottaa seulontaa koskevassa asetusehdotuksessaan yhtenäisten sääntöjen luomista luvattomasti ulkorajan ylittäneiden henkilöiden maahantuloedellytysten tarkastamiseen sekä henkilöiden tunnistamiseen ja rekisteröintiin, terveys- ja turvallisuustarkastuksiin sekä oikeaan menettelyyn, mikäli maahantuloedellytykset eivät täyty. Valiokunta pitää perusteltuna, että henkilöiltä, jotka eivät täytä laillisen maahantulon edellytyksiä, selvitetään seulonnan ensi vaiheessa alustavasti terveydentila ja haavoittuvuus, indentiteetti sekä otetaan biometriset tiedot ja heille tehdään turvallisuus selvitys. Nämä tiedot on siirrettävä laajennettuun eurooppalaiseen Eudodac-tietokantaan. Vaikka turvapaikanhakija ilmoittaisi virheellisen identiteetin, hänet on joka tapauksessa rekisteröitävä Eurodac-tietojärjestelmään yhdellä indentiteetillä, jonka asianomaiset viranomaiset voivat todeta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvissä virkatehtävissään tietojärjestelmistä eri puolilla Eurooppaa. Tällä tavoin voidaan estää lukuisten eri henkilöllisyyksien käyttö. Eurodacin sekä muiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvien keskeisten muiden eri eurooppalaistentietojärjestelmien käyttötarkoitusten tulee mahdollistaa tietojärjestelmien keskinäinen yhteen toimivuus ja hyödynnettävyys (muun muassa rajanylitystietojärjestelmä EES, Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmä ETIAS ja viisumitietojärjestelmä VIS). Valiokunta pitää tärkeänä lähtökohtana, että henkilöllä, joka haluaa turvautua unionissa kansainväliseen suojeluun, on velvollisuus antaa henkilöllisyydestään ja muista tarvittavista tiedoista totuudenmukaiset tiedot. Virheellisten tietojen antamisen on voitava vaikuttaa kansainvälisen suojelun antamatta jättämiseen tai suojeluaseman peruuttamiseen. On ilmennyt tapauksia, joissa samalla yksittäisellä henkilöllä on ollut kymmenkunta eri henkilöllisyyttä unionin ja sen jäsenmaiden tietojärjestelmissä.

Valiokunta katsoo, että seulonnan ensi vaiheen tietojen perusteella henkilöt, jotka eivät täytä laillisen maahantulon edellytyksiä, on siirrettävä viivytyksettä ja sujuvasti jatkomenettelyyn eli rajamenettelyyn tai turvapaikkamenettelyyn. Mikäli henkilö ei hae turvapaikkaa eikä hänellä ole muutoin maahantulon edellytyksiä, hänet ohjataan palautusmenettelyyn. Valiokunta tähdentää, että seulonnan toimivuus edellyttää sen varmistamista, etteivät Eurooppaan pyrkivät henkilöt seulonnan aikana pääse liikkumaan rajan tai sen läheisyyden ulkopuolelle. Rajamenettely on turvapaikkamenettelyn muoto, jossa hakemus ratkaistaan lyhyessä määräajassa hakijan ollessa rajalla tai sen läheisyydessä. Rajamenettely on tietyillä reunaehdoilla pakollinen henkilöille, joiden todennäköisyys saada kansainvälistä suojelua on vähäinen (kyseisen alkuperämaan kansalaisista on alle 20 prosenttia saanut myönteisen päätöksen). Nykysääntelyn mukaan rajamenettely on sen sijaan vapaaehtoinen.

Valiokunta pitää seulontaa lähtökohtaisesti perusteltuna menettelytapana ohjata turvapaikanhakijat heitä koskeviin päätöksentekoprosesseihin. Samalla valiokunta toteaa, että myös rajamenettelyssä on kansainvälisen suojelun saamisen edellytykset arvioitava yksilöllisesti. Asianmukaiseen rajamenettelyyn ja tavanomaiseen turvapaikkakäsittelyyn liittyen valiokunta tähdentää muun muassa riittävien viranomaisresurssien turvaamista menettelyjen tehokkuuden ja hakijoiden oikeusturvan varmistamiseksi riippumatta turvapaikanhakijan alkuperämaasta. Komissio

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

katsoo, että rajamenettelyn merkitys on erityisen suuri sellaisilla reiteillä, joilla suuri osa tulijoista tulee matalan hyväksymisasteen alkuperämaista, esimerkiksi viisumivapaista maista. Tällöin kyky nopeaan palauttamiseen on erityisen tärkeää ilman, että hakemusten yksilöllisestä tutkimisesta tingitään.

Valiokunta pitää tärkeänä komission ehdotusta myös siitä, että jäsenvaltioiden on tehtävä seulonta, mikäli laittomasti unionin alueelle saapuva onnistuu välttämään ulkorajalla rajatarkastuksen. Poliisille esitetään seulonta-asetuksessa keskeistä roolia unionin rajojen sisällä tehtävässä seulonassa.

Liittyen jäsenvaltioita olennaisesti jakaneeseen kysymykseen vastuunjaosta ja solidaarisuudesta komissio ehdottaa Dublin-järjestelmän uudistamista kokonaisvaltaisemmalla muuttoliikkeen hallinnan asetuksella ja erillisellä kriisiajan säädöksellä. Valiokunta pitää edelleen lähtökohtana sitä, että ensimmäinen tulomaa on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. On myös huomattava, etteivät turvapaikanhakijat kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin eikä heillä ole oikeutta siirtyä tulomaasta toiseen jäsenmaahan. Heillä ole oikeutta myöskään valita maata, joka käsittelee heidän hakemuksensa. Viime vuosien maahantulopaineissa erityisen ongelmallista on ollut se, että jäsenmaat tietoisesti ovat päästäneet turvapaikanhakijoita kulkemaan maansa läpi toiseen jäsenmaahan. Osaksi jäsenmaat ovat jopa kuljettaneet turvapaikanhakijoita oman maansa kautta toisen jäsenmaan rajalle. Tällaista menettelyä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Vastuuperusteisiin komissio ehdottaa muutoksia siten, että turvapaikanhakijan siteet johonkin jäsenvaltioon voisivat entistä useammin johtaa kyseisen valtion tulemiseen vastuulliseksi hakemuksen käsittelystä. Asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että tätä kautta ensimmäisten tulomaiden vastuu kevenisi jossain määrin. Kysymystä henkilön siteistä johonkin jäsenvaltioon valiokunta pitää käytettävissä olevan niukan yleisluonteisen informaation perusteella ongelmallisena. Ja siksi valiokunta suhtautuu asiaan tässä vaiheessa varauksellisesti. Olennaisia seikkoja, joita on voitava arvioida tarkemmin, ovat ainakin, millaiset siteet voivat tulla kysymykseen ja mikä on tällaisten siteiden konkreettinen merkitys ja vaikutus yksittäisen jäsenmaan, kuten Suomen, kannalta. Maassamme oleskelee suhteellisen merkittävä määrä muutamista sellaisista maista tulleita henkilöitä, joista tulee turvapaikanhakijoita koko EU:n alueelle. Ehdotuksen arvioinnissa olennaista on myös vastuunjaon kautta tapahtuva turvapaikanhakijoiden lukumäärä ja vastuunjaon oikeudenmukainen toteutuminen. Tämän ehdotetun järjestelyn käytännön toimivuuteen liittyy paljon avoimia kysymyksiä.

Joka tapauksessa turvapaikkajärjestelmän ja vastuunjaon on oltava oikeudenmukainen ja kestävä. Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio on voitava määrittää nopeasti ja yksiselitteisesti.

Keskeisiin komission uusiin ehdotuksiin kuuluu erityisesti se, että paineen kohteeksi joutuvan jäsenmaan tukeminen on pakollista. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin valita, osoittavatko ne tukea vastaanottamalla turvapaikanhakijoiden sisäisiä siirtoja vai ottamalla vastuun tietyn henkilömäärän palauttamisesta. Vastuu palauttamisesta tarkoittaa viime kädessä sitä, että jäsenvaltion on palauttamisen epäonnistuessa otettava vastaan kyseiset henkilöt omalle alueelleen. Valiokunta suhtautuu alustavasti epäillen ehdotuksen realistisuuteen. Ne maat, jotka ovat tähän mennessä olleet haluttomia osallistumaan muun muassa yhteiseen taakanjakoon, tuskin ovat siihen valmiita nyt-

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

kään. Joka tapauksessa hallintovaliokunta lähtee siitä, että yhteisen eurooppalaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan edellytyksenä on, että kaikki jäsenmaat ovat siinä mukana kattavasti ja noudattavat säädettyjä normeja yhtenäisesti. Sisäisten siirtojen kannalta tärkeisiin ratkaistaviin kysymyksiin kuuluvat muun muassa ne perusteet, joiden nojalla kunkin jäsenmaan vastuulle kuuluva turvapaikanhakijoiden siirto-osuus turvapaikkahakemusten käsittelemiseksi määritellään. Esimerkiksi BKT on tässä suhteessa jakoperusteena huono. Ja esimerkiksi väestöpohjaan suhteutettu jakomekanismi on selvästi oikeudenmukaisempi. Suomi on ulkorajavaltio ja sen vuoksi maamme kannalta on tärkeää, että unionissa kyetään saamaan aikaan tasapainoinen ja toimiva solidaarisuusmekanismi korkean paineen alla olevan jäsenmaan riittäväksi tukemiseksi. On kyettävä luomaan lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely korkean maahantulopaineen tilanteisiin ja erilaisiin kriiseihin. Tällaisen paineen alla oleville jäsenvaltioille on kohdistettava nopeasti ja vaikuttavasti niiden tarvitsema tuki.

Palauttamisten ongelmana ovat Euroopan laajuisesti alhainen vapaaehtoinen paluu, vaikeudet pakkopalautuksissa ja ainakin osassa jäsenmaita osin passiivinen suhtautuminen palautuksiin. Huomattava osa turvapaikkahakemuksista on viime vuosina unionimaissa lainvoimaisesti hylätty, eikä myöskään toissijaista suojelua ole myönnetty. Näin ollen päätökset ovat olleet lainvoimaisina täytäntöön pantavissa, ellei henkilöä ole uhannut palautusmaassaan kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu (palautuskielto). Kuitenkin noin kaksi kolmasosaa ihmisistä, jotka ovat saaneet lainvoimaisen kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseen, on jäänyt EU:n alueelle laittomasti. Turvapaikkajärjestelmästä on näin vastoin tarkoitustaan muodostunut merkittävä maahanmuuton väylä ihmisille, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tämä valitettava tosiasia on vienyt vakavasti pohjaa koko turvapaikkajärjestelmän uskottavuudelta ja aiheuttanut tyytymättömyyttä kansalaisten keskuudessa.

Suomen on maamme perustuslain nojalla aina otettava vastaan kaikki kansalaisensa, eikä heidän maahanpääsyään saa estää. Sen sijaan turvapaikanhakijoiden lähtömaissa ei ole riittävää halukkuutta ottaa vastaan palautettavia kansalaisiaan, jotka ovat halunneet jättää kotimaansa. Palautusten vaikeudeton toteuttaminen ja palautuksiin liittyvän yhteistyön aikaan saaminen kolmansien maiden kanssa on joka tapauksessa välttämätöntä. Kuten valiokunta on aiemmin todennut, pelkästään jäsenmaiden sisäministerien ja sisäasiainhallinnon toimin palautussopimusten aikaan saaminen ja toimiva palautusyhteistyö ei ole onnistunut. Tarvitaankin aivan välttämättä jäsenmaiden ulkoasiainhallintoa ja ulkoministereitä sekä hallituksia ja pääministereitä voimakkaasti ajamaan palautusyhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Sama koskee EU:n instituutioita niiden ylin johto mukaan lukien. Asian tulee olla valiokunnan mielestä pysyvästi myös huippukokousten asialistalla.

Euroopan unioni ja sen jäsenmaat tukevat kolmansia maita suurin taloudellisin panostuksin eri muotoisessa yhteistyössä ja hankkeissa. Kauppapolitiikka, kehitysyhteistyö ja muut yhteiskuntien eri toimintalohkot on kytkettävä mukaan toimivan palautuspolitiikan ja palautusyhteistyön toteuttamiseksi viipymättä. Unionin ja jäsenmaiden erilaisen taloudellisen tuen vastineeksi on voitava asettaa velvoite palautettavien oman maan kansalaisten vastaanottamiseen ilman ehtoja. Ilman tehokasta palautuspolitiikkaa ei voi olla myöskään yhtenäistä unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

Maahanmuuttopaineen hallitsemiseksi on tärkeää, että unioni ja sen jäsenmaat jatkavat työtään juurisyihin puuttumiseen lähtömaissa. Kysymys on perimmäisistä syistä, jotka saavat ihmisiä liikkeelle. Kuten edellä on todettu, tällaisia syitä voivat olla muun muassa väkivaltaiset konfliktit, ilmastonmuutoksen myötä jonkin alueen muuttuminen asumiskelvottomaksi tai köyhyys. Huomattavista taloudellisista ja muista panostuksista huolimatta tuloksia on saavutettu hitaasti. Osin kysymys voi olla esimerkiksi tukien valumisesta korruptoituneessa järjestelmässä muualle kuin se on tarkoitettu. Työtä on kuitenkin tarpeen jatkaa ja kohdentaa entistä tarkemmin eri kohteisiin positiivisen vaikutuksen aikaan saamiseksi. Juurisyiden poistamiseen annettava tuki ja yhteistyö on kyettävä toteuttamaan niin, ettei ihmisillä juurisyistä johtuen ole tarvetta laajemmin lähteä pois kotimaastaan.

Eduskunnan käsiteltäväksi annetun -kirjeen mukaan tiedonannolla ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuuden säädösehdotuksilla tullee mainitun kirjeen mukaan olemaan toteutuessaan vaikutusta useille hallinnon-aloille. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että sille toimitetaan selvitys nykyisistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan eri kustannuksista välilliset kustannukset mukaan lukien sekä maamme että unionin osalta. Lisäksi on arvioitava ja ilmoitettava valiokunnalle komission ehdotusten taloudelliset vaikutukset. Valiokunta tarvitsee myös tiedot unionin ja sen jäsenmaiden erimuotoisesta alkuperä- ja kauttakulkumaihin suunnatusta taloudellisesta tuesta. Tässä kohdin valiokunta katsoo, että unionin tulee vastata tarkemmin erikseen määriteltävällä tavalla ainakin keskeisestä osasta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kustannuksista unionissa ja sen jäsenmaissa. Tällainen taakanjako on valiokunnan käsityksen mukaan omiaan edistämään yhteisten ratkaisujen löytämistä.

Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä oleva pakti on kokonaisuus, jonka hyväksyttävyyden edellytyksenä on asetusehdotukset mukaan lukien sen eri osien sisällön, merkityksen, käytännön soveltamisen ja vaikutusten riittävä arviointi kokonaisuuden osina. Johtopäätökset on asianmukaisesti tehdä neuvottelujen edetessä eri osien ja niiden muodostaman kokonaisuuden hyväksyttävyydestä. Edessä on vaativa prosessi, johon jäsenvaltiolla on oltava valmius ja tahto osallistua vahvana tavoitteenaan hyväksyttävän yhteisen lainsäädäntöratkaisun ja sen yhtenäisen soveltamisen aikaan saaminen. Käsittelyn tässä vaiheessa on kysymys valiokunnan käsityksen mukaan, kuten edellä on todettu, alustavasta esityksestä kompromissiksi ja siten keskustelun avauksesta. Valiokunta on nostanut edellä esiin asiakokonaisuuteen kuuluvia eri seikkoja, joista on tarpeen jatkaa keskustelua ennen kuin voidaan muodostaa alustava yleiskäsitys asiakokonaisuudesta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 25/2020 vp

Helsingissä 26.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto