

Asia

Muuttoliike; EU:n tuleva maahanmuutto- ja turvapaikkauudistus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antaa todennäköisesti kesä-heinäkuun 2020 aikana EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistusta koskevan tiedonannon (*New Pact on Migration and Asylum*) ja joko sen liitteenä tai myöhemmin myös säädösehdotuksia, joiden pohjalta jatketaan edellisellä lainsäädäntökaudella kesken jäänyttä työtä.

Muistiossa käsitellään Suomen yleisiä näkemyksiä ja painotuksia ennen komission ehdotusten antamista. Komission tiedonannosta laaditaan sen antamisen jälkeen erillinen E-kirje ja lainsäädäntöehdotuksista omat U-kirjelmät.

Suomen kanta

Suomi on sitoutunut yhteisiin eurooppalaisiin ratkaisuihin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi ja on valmis avoimiin, joustaviin ja kompromissihakuisiin keskusteluihin komission tulevien 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 muuttoliikereiteistä kokonaisuuksina sekä tulevan kehityksen ennakointiin. Tarvitaan eri politiikkasektoreiden yhteisiä, johdonmukaisia toimia.

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen, laillisten maahantuloväylien kehittämiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan.

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

seulonasta 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. Tehokas ja kestävä paluujärjestelmä sekä toimiva takaisinottoyhteistyö kolmansien maiden kanssa on myös keskeinen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuutta.

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 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.

Pääasiallinen sisältö

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuus

EU:n alueelle ja Suomeen kohdistuva muuttoliike on koronaviruspandemian myötä tilapäisesti vähentynyt maahantulorajoitusten ja vähäisten liikenneyhteyksien vuoksi. Tulijamäärien ja edelleen liikkumisen ennakoidaan kuitenkin kasvavan, kun rajoituksia ryhdytään purkamaan. Pidemmällä aikavälillä taloustilanteen ja työllistymismahdollisuuksien heikentyminen EU:n lähialueilla tulee todennäköisesti lisäämään painetta muuttoliikkeeseen. Lisäksi pandemian vaikutukset vakauteen ja turvallisuuteen niin Afrikassa kuin Lähi-idässä saattavat merkitä pakotetun muuttoliikkeen lisääntymistä, yhdessä pitkäaikaisten tekijöiden kuten ilmastonmuutoksen ja väestönkasvun kanssa. Myös alkukevään tapahtumat Turkin ja Kreikan välisellä maarajalla osoittavat, miten pitkäänkin rauhallisena pysynyt muuttoliiketilanne voi muuttua nopeasti. Kolmannet valtiot voivat myös pyrkiä käyttämään siirtolaisia ja pakolaisia poliittisen vaikuttamisen välineenä.

Suomen viimevuotisen EU-puheenjohtajuuden aikana käydyissä keskusteluissa korostettiin sen tärkeyttä, että EU:ssa toiminta perustuu muuttoliikereittien tarkasteluun kokonaisuuksina ja politiikkasektoreiden yhteisiin, johdonmukaisiin toimiin. Hallitusohjelmassakin todetaan, että tarvitaan yhteisiä eurooppalaisia ratkaisuja, joilla kehitetään maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa kokonaisvaltaisesti sekä perus- ja ihmisoikeusperustaisesti. Euroopan komission tarkoituksena on antaa politiikan uudistukselle pian uusi alku tiedonannolla (pakti) ja säädösehdotuksilla. Komissio on antanut vain hyvin yleisluontoisia tietoja uudistuksen sisällöstä ennakkoon ja käy edelleen aktiivisesti keskusteluita jäsenvaltioiden kanssa löytääkseen parhaat ratkaisut vaikeimpiin kysymyksiin. Komissio on kuitenkin uudistusta ennakoivissa lausumissaan todennut, että muuttoliike on pysyvä osa eurooppalaista kehitystä ja tarjoaa sekä mahdollisuuksia että haasteita. Jatkossa on tarpeen tunnistaa mahdollisimman varhain ne, joilla ei ole oikeutta oleskella jäsenvaltioiden alueella ja toisaalta ne, jotka ovat todennäköisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa. Lisäksi komissio on korostanut, että lasten oikeuksien toteutumisesta muuttoliikkeessä on huolehdittava kattavasti.

Komissiolta odotetaan erityisesti ratkaisua niihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyviin ongelmakohtiin, joiden osalta keskustelu jäsenvaltioiden välillä on jumiutunut. Näitä ovat erityisesti vastuunjakoon, solidaarisuuteen ja menettelyihin liittyvät kysymykset, joita käsitellään muistion myöhemmässä osassa. EU-

keskusteluissa on ollut laaja yhteisymmärrys siitä, että turvapaikkajärjestelmän uudistuskokonaisuus tulisi saada viivytyksettä hyväksytyksi.

Laillisten väylien kehittäminen nähdään EU-keskustelussa tärkeänä osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen, yhteistyössä kumppanimaiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa. Paktissa komission odotetaan edistävän pakolaisten uudelleensijoittamista ja antavan suuntaa neuvottelujen käynnistämiseksi uudelleen erityisosaajadirektiivistä. Lisäksi kotouttamisasiat nähdään EU:ssa tärkeinä, vaikka ne kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komission työohjelman mukaan se antaa tämän vuoden lopulla uuden kotouttamista ja osallisuutta koskevan toimintasuunnitelman.

EU:ssa pidetään lähtökohtana, että tehokas ja kestävä paluujärjestelmä on tärkeä osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa. Komissio on jo aiemmin ehdottanut paluudirektiivin muuttamista jäsenvaltioiden sisäisten menettelyiden tehostamiseksi. Paluudirektiivin yhteydet turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen ovat kiinteät, ja kehittämistyötä pyritään tekemään johdonmukaisesti rinnakkain. Monet paluupolitiikan nykyiset ongelmat liittyvät takaisinottoyhteistyön haasteisiin, joita pyritään ratkaisemaan ensisijaisesti kolmasmaakumppanuuksien kautta soveltaen myös tarvittavia kannustimia.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ulkoinen ulottuvuus on saanut EU-keskustelussa yhä enemmän painoarvoa, korostaen tasapainoisten, kestävien ja vastavuoroisten kumppanuuksien rakentamista muuttoliikkeiden tärkeiden lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Ihmissalakuuljetuksen vastaiset toimet ovat keskeinen osa tätä yhteistyötä. Komission uudessa kokonaisvaltaisessa Afrikka-strategiassa yhtenä kumppanuuden osa-alueena on muuttoliike ja liikkuvuus. EU:n ja Turkin välinen muuttoliikkeyhteistyö pohjautuu 2016 Turkin kanssa yhdessä hyväksytyyn julkilausumaan.

Yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä

Vuosien 2015-16 aikana jäsenvaltioihin tulleet suuret turvapaikanhakijoiden määrät paljastivat yhteisessä turvapaikkajärjestelmässä heikkouksia: menettelyt eivät ole nopeita ja tehokkaita, suojelua ei käytännössä myönnetä yhdenmukaisilla kriteereillä ja vastuu turvapaikanhakijoista jakautuu jäsenmaiden kesken epätasaisesti. Komissio antoi vuonna 2016 seitsemän ehdotuksen kokonaisuuden, jonka tarkoitus on nostaa harmonisoinnin tasoa ja tehdä yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä tehokkaampi ja kriisinkestävämpi. Lainsäädäntöpaketin hyväksymistä on kuitenkin vaikeuttanut jäsenvaltioiden erimielisyys etenkin vastuunjako ja solidaarisuutta koskevissa kysymyksissä. Suuri osa jäsenmaita on myös vaatinut paketin säilyttämistä yhtenä kokonaisuutena. Komissio on todennut tavoittelevansa uudessa paktissa ratkaisua, joka olisi kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyttävissä ja ottaa huomioon myös koronapandemian sekä Kreikan ja Turkin rajatilanteen esiin tuomat viimeisimmät kehittämistarpeet. Uudistusta ei kuitenkaan aloiteta alusta, vaan jatkotyössä hyödynnetään Euroopan parlamentin kanssa eri ehdotuksista jo saavutettu yhteisymmärrys.

Menettelyiden virtaviivaistaminen sekä vastuunjako ja solidaarisuus ovat ennakoidusti paktissa komission pääasiallisia uudelleentarkastelun kohteita. Turvapaikkamenettelyn osalta odotetaan ehdotuksia erityisesti ulkorajan yhteydessä tehtäviin toimiin kuten tulijoiden maahantuloedellytysten seulontaan ja heidän tehokkaaseen ohjaamiseensa joko turvapaikka- tai paluumenettelyyn. Komission uudessa lähestymistavassa

olennainen on todennäköisesti uudistettu rajamenettely, jota sovellettaisiin tietyissä tilanteissa sekä turvapaikkahakemusta käsiteltäessä että paluuvaiheessa. Nykyisen EU-sääntelyn mukaan rajamenettely on jäsenvaltioille vapaaehtoinen. Se on turvapaikkamenettelyn muoto, jossa henkilö on fyysisesti jäsenvaltion alueella ja sen lainkäytön piirissä, mutta hän pysyy asiansa käsittelyn ajan rajalla tai kauttakulkualueella käytännössä säilöön otettuna, jolloin asia on myös ratkaistava tavallista nopeammin neljän viikon määräajassa. Menettelyä voidaan soveltaa henkilöihin, joilla ei ole lähtökohtaisesti tarvetta kansainväliseen suojeluun. Komission vuoden 2016 muutosehdotuksen pohjalta käydyissä keskusteluissa erityisesti rajamenettelyn pakollisuus jakoi mielipiteitä. Tietyt maat ovat vastustaneet pakollista rajamenettelyä jäsenvaltioita kuormittavana, kun taas toiset pitävät sitä välttämättömänä osana toimivaa turvapaikkajärjestelmää. Komission tuleva ehdotus etsinee tasapainoa näiden näkemysten välillä.

Hallitusohjelman mukaan turvapaikkamenettelyiden on oltava asianmukaisia, nopeita ja oikeusturvan kannalta laadukkaita. Rajamenettely ja muut nopeutetut menettelyt ovat osa turvapaikkamenettelyitä, ja näin ollen niitä tarkastellaan edellä mainittujen kriteerien mukaisesti. Kaikissa turvapaikkamenettelyissä hakemuksen perusteet tutkitaan yksilöllisesti. Kansallisessa soveltamiskäytännössä on menettelyiden tehostamiseen liittyen havaittu, että vaikka määräajoilla voidaan osaltaan nopeuttaa menettelyitä, erityisesti liian lyhyet määräajat valituksen tekemiselle voivat johtaa oikeusturvaongelmiin ja myös puutteellisiin valituskirjelmiin, jotka puolestaan kuormittavat tuomioistuimia ja siten pidentävät menettelyn kokonaiskestoa. Hallitusohjelmassa korostetaan lisäksi lapsen edun toteutumista osana turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa.

Vastuunjaon ja solidaarisuuden osalta keskeisiä ovat EU:ssa kysymykset siitä, miten vastuuta muuttoliikkeen hallinnasta jaetaan oikeudenmukaisesti normaalitilanteessa, ja toisaalta millaisia työkaluja (mukaan lukien turvapaikanhakijoiden sisäiset siirrot) on paine- ja kriisitilanteessa käytössä ja kuinka velvoittavina. Sisäisiin siirtoihin liittyy olennaisesti kysymys siirrettävien henkilöiden profiilista, kuten siitä, vaaditaanko siirrettäviltä tiettyä todennäköisyyttä saada kansainvälistä suojelua. Viime vuosina on keskusteltu myös turvapaikanhakijoiden siirroista etsintä- ja pelastusoperaation jälkeen maittain osittain jäsenvaltioihin. Erityisesti EU:n eteläiset jäsenmaat ovat vedonneet komissioon, jotta se esittäisi uudistuksessa pysyvämpää ja oikeudenmukaisempaa järjestelyä myös näiden tapausten osalta.

Haasteena on käytännössä se, että muuttoliikereittien varrella olevat ensimmäiset jäsenvaltiot eivät ole enää valmiita kantamaan muita suurempaa vastuuta. Ne edellyttävät turvapaikanhakijoiden siirtojen jäsenmaasta toiseen olevan pakollinen osa tukimekanismia, koska kokevat sen ainoaksi todella vaikuttavaksi avuksi. Tietyt maat puolestaan kieltäytyvät pakollisista hakijoiden siirroista ja antaisivat mieluummin esimerkiksi taloudellista tai asiantuntijatukea. EU-keskusteluissa on kuitenkin noussut laajalti jaettuna johtopäätöksenä se, että järjestelmästä on saatava oikeudenmukaisempi, jotta sitä voidaan toimeenpanna tehokkaasti kaikissa tilanteissa. Jotta jäsenvaltioiden välillä jumiutuneille keskusteluille saataisiin uusi alku, komissio etsinee nyt ratkaisua, jossa solidaarisuustoimiin osallistuminen on pakollista, mutta annettavan tuen muotojen suhteen on jossain määrin joustoa.

Yhteinen turvapaikkajärjestelmä on käytännössä välttämätön edellytys vapaan liikkuvuuden Schengen-alueen toiminnalle. Vuoden 2015 muuttoliiketikriisin myötä viisi jäsenvaltiota palautti väliaikaisesti rajatarkastukset sisärajoilleen, eikä tarkastuksia ole sen jälkeen poistettu. Lisäksi Euroopan maat ovat kriisistä lähtien olleet tietoisia siitä,

että turvapaikanhakijoiden joukossa Eurooppaan voi pyrkiä myös henkilöitä, jotka ovat mukana terroristisissa verkostoissa. Tähän uhkaan on vastattu kehittämällä menetelmiä, joilla nämä henkilöt voidaan tunnistaa paremmin, esimerkiksi tiedonvaihtoa tehostamalla. Tutkimusten ja viranomaistietojen perusteella uhka on olemassa, mutta kokonaisuudessaan näiden henkilöiden määrä on hyvin pieni.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 17.6.2020

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Tulevien säädösehdotusten vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön arvioidaan niiden antamisen jälkeen.

Taloudelliset vaikutukset

Tulevien säädösehdotusten taloudellisia vaikutuksia arvioidaan niiden antamisen jälkeen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katri Niskanen, SM/MMO, p. 050 475 5910
Tomi Tirkkonen, SM/RO, p. 0295 421 177
Hannele Taavila, SM/PO, p. 0295 488 568
Renne Klinge, UM, p. 0295 350 274
Juha-Pekka Suomi, TEM, p. 0295 047 122
Päivi Pietarinen, VNEUS, p. 0295 160 354

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	laiton maahanmuutto, maahanmuutto, muuttoliike, turvapaikka SM, UM
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VM, VNK, VTV
