



Hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp)

Hallintovaliokunta torstai 22.04.2021 klo 11.45 / Lausuntopyyntö

Kokonaisvaltainen lähestymistapa muuttoliikkeeseen

1. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen tilannekuva

EU-selonteon tiivis teksti kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta muuttoliikkeeseen heijastaa syksyn 2020 aikana annettuja eduskuntakirjelmä, jotka liittyvät komission 23.9.2020 antamaan uudistuskokonaisuuteen (muuttoliike- ja turvapaikkasopimus eli *pakti*). Uudistuksesta on keskusteltu EU:ssa sisäministereiden videokokouksissa lähes kuukausittain, ja lisäksi säädösehdotuksia on käsitelty normaaliin tapaan asiantuntijatasen työryhmissä. Yhteisymmärrystä on monilla kokonaisvaltaisen lähestymistavan osa-alueilla (erityisesti ulkosuhteet, paluu), mutta turvapaikkajärjestelmän uudistamisen suunta jakaa yhä jäsenmaita. Monet myös vaativat yhä pakettiratkaisussa pysymistä eli kaikkien säädösehdotusten hyväksymistä yhdessä. Toiset jäsenvaltiot (ml. Suomi) ja komissio ovat kuitenkin tuoneet esiin paketin purkamista ja etenemistä askeleittain.

Varsinaista läpimurtoa ei ole EU-käsittelyssä vielä tehty siten, että viime vuosina jäsenmaita jakaneista kysymyksistä olisi päästy yhteisymmärrykseen. Saksan neuvoston puheenjohtajakauden lopputulemana oli puheenjohtajan edistymisraportti, Portugalin pyrkineen kevätkauden kuluessa vähintään samaan. Loppukevään keskusteluissa on tarkoitus tarttua poliittisesti vaikeimpiin turvapaikkajärjestelmää koskeviin kysymyksiin.

Syyskuun uudistuskokonaisuuden jatkoksi komissio antoi helmikuussa 2021 tiedonannon palauttamista ja takaisinottoa koskevan yhteistyön tehostamisesta, josta annettiin E-kirje ([E 38/2021 vp.](#)). Lisäksi komissiolta odotetaan huhtikuun lopussa avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen strategiaa, josta tullaan myös antamaan eduskuntakirjelmä.

Alla on kuvattu käsittelyn etenemistä säädöskohtaisesti:

Syyskuussa 2020 annetut uudet lainsäädäntöehdotukset

Syyskuussa 2020 annetut muutetut versiot vuoden 2016 ehdotuksista

Vuonna 2016/2018 annetut ehdotukset, joiden käsittelyä jatketaan vanhalta pohjalta



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Säädösehdotus (U-kirjelmän tunnus)	Käsittelytilanne
Muuttoliikkeen hallinnan asetus (U 62/2020 vp.)	Ehdotusta on käsitelty sekä teknisellä että poliittisella tasolla. Se on luettu kertaalleen läpi asiantuntijatasolla neuvoston turvapaikkatyöryhmässä. Varsinainen neuvottelutyö puheenjohtajan ehdotusten pohjalta alkaa joko loppukeväältä tai syyskaudella. U-jatkokirje tulee valmisteluun todennäköisesti syksyllä.
Asetus muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisi- ja force majeure - tilanteisiin (U 61/2020 vp.)	Ehdotuksen käsittely turvapaikkatyöryhmässä aloitettaneen aikaisintaan syyskaudella. Koska ehdotuksella säädettäisiin poikkeuksista erityisesti muuttoliikkeen hallintaa ja turvapaikkamenettelyä koskevien asetusten soveltamisessa, on käytännössä ensin haluttu edetä pidemmälle näiden ehdotusten osalta. U-jatkokirje tulee valmisteluun aikaisintaan loppusyksystä.
Asetus ulkorajoilla tehtävästä seulonasta + tietojärjestelmäpääsystä (U 60/2020 vp.)	Seulonta-asetuksen käsittely on edennyt pitkälle asiantuntijatasolla, tavoitteena on saada neuvoston kanta valmiiksi kuluvan kevätkauden aikana. Tietojärjestelmäpääsyä koskevan asetuksen käsittely on alkanut asiantuntijatasolla. Seulonta-asetuksesta valmistellaan U-jatkokirje kevätkauden aikana. Seulontaan liittyvän tietojärjestelmäpääsyn edellytyksistä annetaan U-kirjelmä huhtikuun aikana.
Turvapaikkamenettelyasetus (U 34/2016 vp.)	Ehdotuksen muutetut osat on luettu kertaalleen läpi turvapaikkatyöryhmässä, ja varsinainen neuvottelutyö puheenjohtajan ehdotusten pohjalta alkaa huhtikuussa. U-jatkokirje tulee valmisteluun joko loppukeväältä tai syksyllä.
Eurodac-asetus (U 30/2016 vp.)	Uusi ehdotus on käyty turvapaikkatyöryhmässä läpi, ja jäsenmaiden näkemykset ovat samansuuntaisia. Neuvoston kannan hyväksymistä voivat kuitenkin hidastaa Eurodacin yhteydet muihin ehdotuksiin. Keskusteluiden jatkoaikataulu ei ole tiedossa. Ei nähtävissä tarvetta jatkokirjelmiin.
Turvapaikkavirastoa koskeva asetus (U 29/2016 vp.)	Seuraava askel on poliittisen yhteisymmärryksen viimeistely parlamentin kanssa; voi tulla ajankohtaiseksi, koska monet jäsenmaat kannattavat hyväksymistä erillään paketista. Aikataulusta ei toistaiseksi tietoa.
Määritelmäasetus (U 35/2016 vp.)	Seuraava askel on poliittisen yhteisymmärryksen viimeistely parlamentin kanssa; ei juuri nyt ajankohtainen pakettiratkaisun vuoksi.



Uudelleensijoittamisasetus (U 36/2016 vp.)	Seuraava askel on poliittisen yhteisymmärryksen viimeistely parlamentin kanssa; ei juuri nyt ajankohtainen pakettiratkaisun vuoksi.
Vastaanottodirektiivi (U 37/2016 vp.)	Seuraava askel on poliittisen yhteisymmärryksen viimeistely parlamentin kanssa; ei juuri nyt ajankohtainen pakettiratkaisun vuoksi.
Paluudirektiivi (U 96/2018 vp.)	Kolmikantaneuvottelut aloitetaan parlamentin hyväksyttyä näkemyksensä.

2. Poimintoja uudistuksen sisällöstä

a) Muuttoliikkeen ulkoinen ulottuvuus

Erityisesti muuttoliikekriisin jälkeen EU-keskustelussa on näkynyt voimakas painotus maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan ulkoiseen ulottuvuuteen. Nyt tavoitellaan *molemmipuolisesti hyödyllisiä kumppanuuksia* ja räätälöityjä ratkaisuja eri maiden ja alueiden kanssa. Kumppanuudet kattavat mm. pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamista, kapasiteettien rakentamista muuttoliikkeen hallitsemiseksi reittien varrella, laillisten väylien käytön edistämistä sekä yhteistyötä paluussa ja takaisinotossa.

Laillisten väylien saavutettavuus toistuu tavoitteena päätelmissä ja julistuksissa, mutta kumppanimaiden näkökulmasta kaivattaisiin enemmän konkreettisia ehdotuksia. Haasteena on osaltaan se, että osa jäsenmaista painottaa laillisiin väyliin liittyen kansallista toimivaltaa yli EU-yhteistyön. Tärkeäksi on muuttoliikekriisin myötä noussut erityisesti laillisten väylien saavutettavuus kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille. Suomi voi näyttää konkreettista esimerkkiä erityisesti pakolaisten uudelleensijoittamisessa: pakolaiskiintiö on pandemiasta huolimatta nostettu hallitusohjelman mukaiselle enimmäistasolle, ja toiminta poikkeustilanteessa on ollut joustavaa. Lisäksi Suomessa on valmisteilla kaksi kansainvälisestäikin kiinnostavaa selvitystä, jotka tarjoavat konkreettisia aineksia EU-tason keskusteluihin: kiintiöpakolaisten yhteisölähtöinen kotouttaminen sekä työ- ja opintoperusteiset täydentävät väylät kansainvälistä suojelua tarvitseville.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä on muuttoliikekriisin jälkeen pidetty tärkeänä *takaisinottoyhteistyön* parantamista käyttämällä eri politiikkasektoreita kannustimina. Viisumipolitiikan hyödyntäminen on sittemmin myös sisällytetty lainsäädäntöön, ja kannustimen soveltamista tiettyihin kolmansiin maihin harkitaan ensi kertaa kuluvaan vuoden aikana. Viime kesänä on lisäksi sovittu epävirallisesta mekanismista, jonka kautta voitaisiin päättää muiden sektoreiden hyödyntämisestä, ja komissio ehdottaa paktissa mekanismin sisällyttämistä muuttoliikkeen hallinnan asetukseen. Tuloksekas poikkihallinnollinen keskustelu takaisinottoyhteistyön parantamiseksi vaatii koordinaation tiivistämistä sekä jäsenmaiden että EU:n tasolla. Suomi on korostanut ulkosuhteisiin liittyvän kokonaisharkinnan tärkeyttä ja osallistavaa keskustelua, ja muistuttanut myös positiivisten



kannustimien tärkeydestä. Takaisinottoa koskevan keskustelun tärkeä täydentäjä myös kumppanuuksien näkökulmasta on palaajien *uudelleenkotouttamisen tuki*, josta siis EU-strategia on pian tulossa.

b) Turvapaikkajärjestelmän uudistus

Taustalla yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksessa ovat vuosien neuvottelut, ja toisaalta sovellettavaa EU-lainsäädäntöä on jo paljon. Onkin tärkeää hyödyntää menneiden vuosien opit ja edistää jatkuvasti myös voimassaolevan sääntelyn parempaa toimeenpanoa. Komissio katsoi syksyn 2020 uudistusta esitellessään, että aikaisempi (vuoden 2016) ehdotuskokonaisuus merkitsi jäsenmaille liian pitkälle menevää yhteisvastuuta ilman että luotiin riittäviä veloitteita erityisesti ulkorajoille muuttoliikkeen hallinnan parantamiseksi. Nyt tilannetta on tältä osin pyritty tasapainottamaan ulkorajan seulontaa sekä pakollista turvapaikka- ja paluun arvioinnin prosessia koskevilla ehdotuksilla.

Hyvän turvapaikkajärjestelmän peruspiirteinä voidaan nähdä se, että hakijat saavat jäsenmaasta riippumatta tehokkaan, yhdenvertaisen ja perusoikeuksiaan kunnioittavan kohtelun, ja laajamittaisesta luvattomasta edelleen liikkumisesta päästään eroon. Jotta tähän päästään, vastuun muuttoliikkeen hallinnasta on jakauduttava tasaisemmin. Näin voidaan turvata turvapaikkajärjestelmän kantokyky myös pitkällä aikavälillä. Komission uudistukselle asettamat tavoitteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavia, mutta tietyt kysymykset valituista keinoista vaativat vielä pohdintaa - näitä on eritelty säädöskohtaisissa eduskuntakirjelmissä. Kaikilta osin on huolehdittava hakijoiden oikeusturvasta ja -suojusta sekä hakemusten yksilöllisestä käsittelystä. Yhteisvastuumekanismeissa kysymyksiä herättää esimerkiksi järjestelyn vaikeaselkoisuus, mutta toisaalta komission ehdotus on nähtävä keskustelunavauksena, jonka sisältö kehittynee paljonkin neuvotteluiden kuluessa ja osin vasta mahdollisessa soveltamiskäytännössä.

Uudistettua turvapaikkajärjestelmää rakennetaan komission ehdotuksissa vahvasti sen varaan, että suojelua myönnetään sujuvasti sitä tarvitseville, mutta myös paluut toimivat paljon nykyistä tehokkaammin. Ensimmäinen askel on taata, että turvapaikkapäätökset tehdään kaikissa jäsenmaissa laadukkaasti, jolloin voidaan turvata palautuskiellon noudattaminen. Kielteisen turvapaikkapäätöksen ja paluupäätöksen välistä hallinnollista yhteyttä pyritään paktin myötä tiivistämään - Suomessa onkin jo käytössä toimiva malli, jossa tarvittavat päätökset tehdään yhdessä. Paluiden toteuttamisessa on sekä jäsenvaltioiden sisäisiä että ulkoisia haasteita, ja joskus näiden yhdistelmiä. Paktissa paluita edistetään sekä säädösehdotuksin (paluudirektiivin uudistus vuodelta 2018 ja uudet turvapaikkajärjestelmää koskevat ehdotukset) että EU-yhteistyön tiivistämistä koskevilla aloitteilla.