Sisäministeriö LAUSUNTO SM2020-00356

MMO Niskanen Katri(SM) 10.11.2020

Viite

Asia

Ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen 12.11.2020 klo 13.00; E 125/2020 vp; Valtioneuvoston selvitys: EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevan tiedonannon, joka kattaa kaikki politiikan keskeiset osa-alueet. Tiedonannon liitteenä annettiin myös säädösehdotuksia erityisesti yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen jatkamiseksi. Ulkosuhteiden osalta komissio korostaa molemminpuolisesti hyödyllisiä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaisuus

Komission 23.9.2020 antama tiedonanto on laaja-alainen ja noudattaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Se kattaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeisimmät alueet, kuten yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisen, paluupolitiikan, yhteistyön kolmansien maiden kanssa ja laillisten väylien kehittämisen. Suomen yleisiä kantoja uudistukseen määritettiin ennakollisesti kesäkuussa annetussa E-kirjeessä (E 77/2020 vp.), ja niitä on tarkennettu tiedonantoa koskevassa E-kirjeessä (E 125/2020 vp.). Suomen kannat kokonaisuuteen liittyviin asetusehdotuksiin määritellään säädöskohtaisissa eduskuntakirjelmissä.

On tärkeää hakea eurooppalaisia ratkaisuja maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi. Politiikkaa on tehtävä kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti perustuen ajantasaiseen tilannekuvaan, laajaan ja tietoon pohjautuvaan analyysiin sekä tulevan kehityksen ennakointiin. Tarvitaan eri politiikkasektoreiden yhteisiä, johdonmukaisia toimia EU:n tavoitteiden toteuttamiseksi. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia.

Yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus

Nyt ehdotetun uudistuksen keskeisin elementti on ratkaisun hakeminen yhteisen turvapaikkajärjestelmän ongelmakohtiin. Erityisesti vuosien 2015–16 aikana EU:n jäsenmaihin tulleet suuret turvapaikanhakijoiden määrät paljastivat yhteisessä järjestelmässä heikkouksia, joihin vastaamiseksi komissio antoi vuonna 2016 seitsemän säädösehdotuksen kokonaisuuden. Yhtään ehdotusta ei kuitenkin saatu hyväksyttyä erityisesti vastuunjakoa ja solidaarisuutta koskevien kysymysten jakaessa jäsenvaltioiden näkemyksiä. Viiden ehdotuksen osalta edettiin kuitenkin jo pitkälle kolmikantaneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa.

Työtä turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi jatketaan nyt suurelta osin jo saavutetun yhteisymmärryksen pohjalta eli monet vanhoista ehdotuksista pysyvät ennallaan. Tällaisia ovat ehdotukset vastaanottodirektiiviksi, määritelmäasetukseksi,

uudelleensijoittamisasetukseksi ja eurooppalaista turvapaikkavirastoa koskevaksi asetukseksi. Sen sijaan komissio antoi kokonaan uudet ehdotukset muuttoliikkeen hallinnasta, kriisiajan mekanismeista sekä tarkastus- ja seulontatoimista ulkorajalla. Lisäksi menettelyasetuksesta ja Eurodac-järjestelmää koskevasta asetuksesta annettiin muutetut ehdotukset. Turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyy kiinteästi paluudirektiivin muuttaminen, jota koskevan ehdotuksen komissio antoi vuonna 2018 ja josta neuvotteluita jatketaan vanhan ehdotuksen pohjalta.

Komission keskeisenä tavoitteena on saumaton prosessi rajatarkastuksesta turvapaikkamenettelyyn ja tarvittaessa paluuseen. Kokonaisuuteen kuuluvat sekä alkuvaiheen tarkastukset ja rekisteröinnit että tietyin reunaehdoin pakollinen rajamenettely turvapaikkamenettelyn muotona sellaisille henkilöille, joiden mahdollisuudet saada kansainvälistä suojelua ovat vähäiset. Liittyen kysymykseen vastuunjaosta ja solidaarisuudesta, vuoden 2016 ehdotus Dublin-järjestelmän uudistamiseksi korvataan nyt kokonaisvaltaisemmalla muuttoliikkeen hallinnan järjestelmällä. Vastuu muuttoliikkeen hyvästä hallinnasta olisi aiempaa selvemmin EU:n yhteinen, ja paineen kohteeksi joutuvan maan tukeminen olisi pakollista. Jäsenvaltiot voisivat paine- ja kriisitilanteessa valita, osoittavatko tukea vastaanottamalla sisäisiä siirtoja vai ottamalla vastuun tietyn henkilömäärän palauttamisesta. Lisäksi merellä tapahtuvien etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeen jäsenvaltioihin rantautuneet henkilöt muodostaisivat jatkossa oman kategoriansa edellä mainittuja solidaarisuustoimia varten.

Sujuvat ja laadukkaat turvapaikkamenettelyt alkuvaiheen seulonnasta lähtien takaavat, että hakija voi luottaa asiansa oikeudenmukaiseen käsittelyyn ja ratkaisu tehdään kohtuullisessa ajassa. On tärkeää, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet huomioidaan asianmukaisesti, ja lapsen oikeudet ja lapsen edun ensisijaisuus toteutuvat. Turvapaikkajärjestelmän on oltava oikeudenmukainen ja kestävä siten, että normaalitilanteessa kaikki jäsenvaltiot pystyvät suoriutumaan velvoitteistaan. On myös luotava toimiva järjestely korkean muuttoliikepaineen tilanteisiin ja erilaisiin kriiseihin, jotta jäsenvaltioille kohdistetaan nopeasti ja vaikuttavasti kaikki niiden tarvitsema tuki.

Muut maahanmuuttopolitiikan osa-alueet, erityisesti yhteistyö kolmansien maiden kanssa

Maahanmuuton ulkosuhteiden osalta komissio pyrkii kumppanuuksien vahvistamiseen yhä strategisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Yhteistyö on välttämätöntä mm. unioniin suuntautuvien laillisten ja turvallisten muuttoreittien tukemiseksi, ihmissalakuljetuksen 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 muuttoliikenäkökulman 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.

Komissio korostaa, että kumppanuuksien kautta pyritään myös parantamaan muuttoliikkeen hyvää hallintaa kolmansissa maissa. Kokonaisuuteen kuuluu yhteistyö säännöstenvastaisen maahanmuuton ja ihmissalakuljetuksen torjunnassa sekä laajemmin maahanmuuttostrategioiden laatiminen ja niiden toteuttamiseksi tarvittavien kapasiteettien rakentaminen. Jäsenvaltioiden ja EU-virastojen rooli yhteistyössä on keskeinen erityisesti operatiivisen tuen antamisessa. Tiedotuskampanjat yhtäältä säännöstenvastaiseen muuttoliikkeeseen liittyvistä riskeistä ja toisaalta laillisista väylistä

ovat tärkeitä. Muuttoliikenäkökulma on olennainen osa EU:n kokonaisvaltaista Afrikka-strategiaa, jonka tavoitteena on syventää poliittista ja taloudellista yhteistyötä.

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 ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. Kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa.

Paluupolitiikassa keskeistä on komission mukaan paluudirektiivin uudistuksen lisäksi Frontexin mandaatin hyödyntäminen ja takaisinottoyhteistyön parantaminen. EU-tason yhteistoimintaa parannetaan uudella komission paluukoordinaattorilla ja korkean tason verkostolla. Takaisinottoyhteistyö on EU:n näkökulmasta tärkeä osa muuttoliikekumppanuuksia. Komissio katsoo, että on tärkeää toimeenpanna olemassa olevia takaisinottosopimuksia ja muita järjestelyitä sekä solmia uusia tarpeen mukaan. On hyödynnettävä olemassa olevia EU-tason työkaluja, kuten viisumisäännöstöön sisällytetty kannustin. Uudessa muuttoliikkeen hallintaa koskevassa asetuksessa annetaan komissiolle mahdollisuus esittää muitakin politiikan aloja hyödynnettäväksi takaisinottoyhteistyön parantamiseksi. Lisäksi vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen tuen kautta on mahdollista löytää molemminpuolisia intressejä kumppanimaiden kanssa. Tältä osin tärkeä on komission tuleva kestävän vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen strategia.

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

Laillisten väylien osalta komissio antaa suosituksen pakolaisten uudelleensijoittamisesta ja kehottaa edistämään työ- ja opiskeluperusteisia väyliä kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille. Komissio korostaa, että työperäiseen maahanmuuttoon liittyvillä toimilla saadaan tärkeitä elementtejä molemminpuolisesti hyödyllisiin ulkosuhdekumppanuuksiin. Laillisen maahanmuuton pilottiprojektit kolmansien maiden kanssa ovat jo osoittaneet mallin toimivuuden, nyt tarvitaan vain hajanaisen toiminnan vakinaistamista. Tätä varten komissio esittää tiedonannossaan osaamiskumppanuuksia, ja ensi vaiheessa kumppaneina suosittaisiin lähialueiden maita Länsi-Balkanilla ja Afrikassa. Kumppanuudet voivat sisältää suoranaisia liikkuvuuskumppanuuksia työvoiman maahanmuuton helpottamiseksi, mutta myös toimenpiteitä kapasiteettien rakentamiseksi koulutuksen ja työmarkkinoiden osalta kolmansissa maissa sekä diasporayhteisöjen hyödyntämistä.

Laillisten väylien kehittäminen ja niiden saavutettavuus myös kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävää EU:n maahanmuuttopolitiikkaa.

Seuraavat askeleet

Uudistuskokonaisuutta käsitellään puheenjohtajamaa Saksan johdolla siten, että keskeisistä kysymyksistä tavoitellaan yleistä poliittista yhteisymmärrystä joulukuun alussa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa.

LIITTEET

Asiasanat	muuttoliike, maahanmuutto
Hoitaa	**SM, UM**
Tiedoksi	EUE, OKM, OM, STM, TEM, VNK, VTV