Valiokunnan lausunto HaVL 8/2020 vp– E 53/2020 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus koordinaatiomekanismiksi liittyen eri politiikkasektoreiden hyödyntämiseen paluu- ja takaisinottoyhteistyössä kolmansien maiden kanssa (koordinaatiomekanismi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Ehdotus koordinaatiomekanismiksi liittyen eri politiikkasektoreiden hyödyntämiseen paluu- ja takaisinottoyhteistyössä kolmansien maiden kanssa (koordinaatiomekanismi) (E 53/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Berit Kiuru, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Renne Klinge, ulkoministeriö

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Tarve hyödyntää eri politiikkasektoreiden toimia kannustimena takaisinottoyhteistyön parantamiseen on nostettu esiin Eurooppa-neuvoston päätelmissä kesäkuulta 2016, lokakuulta 2017 sekä lokakuulta 2018. Päätelmissä mainitaan erityisesti kauppa-, viisumi- ja kehityspolitiikka.

Kolmansien maiden takaisinottoyhteistyötä arvioidaan jatkossa heinäkuussa 2019 voimaan tulleen uuden viisumisäännöstön 25a artiklan nojalla, jota alettiin soveltaa helmikuussa 2020. Arviointien pohjalta harkitaan viisumikannustimien soveltamista takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi. Ehdotetun koordinaatiomekanismin puitteissa arviointeja takaisinottoyhteistyön toimivuudesta voitaisiin hyödyntää myös muihin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien käyttöä harkittaessa.

Nyt ehdotetulla koordinaatiomekanismilla ei muuteta lainsäädäntöä tai luoda uusia toimivaltuuksia. Vastaavaa toimintamallia on hyödynnetty käytännössä viisumipolitiikan osalta ennen viisu-

misäännöstön muuttamista. Mekanismia ei kuitenkaan viisumipolitiikan osalta ollut tarpeen soveltaa, vaan pelkkä mahdollisuus viisumipoliittisten toimenpiteiden soveltamiseen johti esillä olleissa tilanteissa takaisinottoyhteistyön paranemiseen.

Koordinaatiomekanismilla ei myöskään puututa komission aloiteoikeuteen eikä komissiolle perustamissopimuksissa myönnettyihin valtaoikeuksiin.

Ehdotuksessa on kyse koordinaatiomekanismista, jolla aktivoidaan eri politiikkatoimien hyödyntämistä edistettäessä kolmansien maiden yhteistyötä kansalaistensa palautuksiin ja takaisinottoon liittyen. Ehdotus tukee eri politiikkatoimien soveltamisesta käytävää keskustelua ja selkiyttää siten asioiden käsittelyä neuvoston rakenteissa.

Jäsenvaltiot ovat suhtautuneet myönteisesti Coreperin päätöksentekoon pohjaavaan joustavaan mekanismiin, joka ei edellytä säädösmuutoksia, ja jonka yhteydessä hyödynnettäisiin viisumisäännöstöön perustuvaa takaisinottoyhteistyön arviointia. Jäsenvaltiot ovat painottaneet neuvoston relevanttien työryhmien roolia mekanismia sovellettaessa.

Valtioneuvoston kanta

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen on välttämätöntä osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on tässä suhteessa tärkeää. EU:n palauttamispolitiikan on oltava perus- ja ihmisoikeusperustaista.

Suomi kannattaa kannustimien koordinaatiomekanismia tärkeänä osana takaisinottoyhteistyön edistämistä. Mekanismilla ei vaikuteta perusteisiin, joiden nojalla henkilöiden palauttamisesta päätetään. Päätös palauttamisesta tehdään EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön pohjalta noudattaen jäsenvaltiota sitovia kansainvälisiä velvoitteita, mukaan lukien palauttamiskiellon (non-refoulement) periaate.

Tarvitsemme läpinäkyvän ja ennakoitavan järjestelyn, jonka puitteissa käydä kokonaisvaltaista keskustelua keinoista ja toimista takaisinottoyhteistyön tehostamiseksi.

EU:n ulkosuhdehallinnolla (EUH) tulee olla mekanismissa aktiivinen rooli. On myös olennaista, että keskusteluihin mekanismin puitteissa osallistuvat ne neuvoston työryhmät, joiden asiantuntemusta sen soveltamiseen tarvitaan.

Koordinaatiomekanismin tulee mahdollistaa unionin strategisten intressien ja kolmasmaasuhteiden huomioon ottaminen kokonaisvaltaisesti ja tapauskohtaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Vuonna 1999 Suomen puheenjohtajuuskaudella hyväksytyssä Tampereen ohjelmassa on asetettu tavoitteeksi yhtenäisen eurooppalaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittäminen. Palautuspolitiikka on olennainen osa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa niin kansallisesti

kuin myös unionin puitteissa. Asetettu tavoite yhtenäisestä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta on toteuttamatta vielä tänä päivänä kaksikymmentä vuotta myöhemmin vuonna 2020. Eurooppalaista sääntelyä on saatu aikaan lähinnä vain minimidirektiivien muodossa. Niiden soveltaminen ja toimeenpano vaihtelee jäsenmaittain. Vuonna 2015 Välimeren yli Eurooppaan kohdistuneen voimistuneen maahantulopaineen myötä komissio on antanut pääosin asetustasoiset sitovat ehdotuksensa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi (CEAS-paketti). Osa asetusehdotuksista on edennyt jo trilogivaiheeseen.

Eurooppaan jää vuosittain suuria määriä ihmisiä, joiden osalta tuomioistuin on lainvoimaisesti päättänyt, ettei heillä ole oikeutta oleskella unionin alueella. Merkittävä syy tähän on palautuspolitiikan toimimattomuus. Päätös palauttamisesta tehdään EU-lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti noudattaen jäsenvaltioita sitovia kansainvälisiä velvoitteita perus- ja ihmisoikeudet mukaan lukien (erityisesti palauttamiskielto, non refoulement -periaate). Ongelma on kuitenkin siinä, että lähtömaissa on haluttomuutta ottaa takaisin kansalaisiaan, jotka eivät suostu vapaaehtoisesti palaamaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa saadun tiedon mukaan unionitason palautusprosentti on ollut vuonna 2018 niinkin alhainen kuin 35,6 prosenttia.

Valiokunta on aiemminkin tähdentänyt, ettei tehokkaan palautuspolitiikan toteuttaminen voi olla kansallisesti tai unionitasolla vain joidenkin toimialojen vastuulla. Kysymys on asiasta, jossa vastuuta on kannettava kattavasti jäsenmaiden ja unionin instituutioiden tasolla. Kansallisesti ei ole riittävää, että vain sisäasiainhallinto kantaa vastuun laittomasti maassa olevien palauttamisesta lähtömaihinsa. Onkin myönteistä ja välttämätöntä, että myös ulkoasiainhallinto, jolla on merkittävää osaamista ja keskeiset suhteet lähtömaihin, osallistuu vahvasti tehokkaan palautuspolitiikan toteuttamiseen. Viisumipolitiikalla on siihen liittyvät kannustimet mukaan lukien jo tähän mennessä havaittu positiivisia vaikutuksia takaisinottohalukkuuteen. Viisumipolitiikan keinovalikoiman, kannustimet mukaan lukien, tehokkaan hyödyntämisen lisäksi valiokunta korostaa etenkin kehitys- ja kauppapolitiikan keinoja, jotta lähtömaat saadaan ottamaan vastaan palautettavat kansalaisensa.

Valiokunta korostaa kaikkien käytettävissä olevien unionitason toimenpiteiden ja jäsenmaiden tukikeinojen merkitystä tehokkaan palautuspolitiikan toteuttamisessa. Eri jäsenmaihin voi kohdistua maahantulopaineita eri maista. Näin ollen myös palauttamiset kohdistuvat ainakin osin eri lähtömaihin. Onkin ensiarvoisen merkityksellistä, että komissio samoin kuin unionin ulkosuhdehallinto tukevat toimillaan kutakin jäsenmaata laittomasti unionin alueella olevien henkilöiden palauttamiseksi lähtömaihinsa.

Tarve hyödyntää eri politiikkasektoreiden toimia takaisinottoyhteistyön parantamiseen lähtömaiden kanssa on suuri. Valiokunta korostaa erityisesti Eurooppa-neuvoston päätelmissä mainittujen kauppa-, viisumi- ja kehityspolitiikan merkitystä. Koordinaatiomekanismin mukaan mikä tahansa toimi, jota voidaan hyödyntää, on käytettävissä, kun riittävää takaisinottoyhteistyötä ei ole palauttavan ja vastaanottavan maan välillä. Tarvittaessa voidaan esimerkiksi tehdä ehdotuksia neuvostolle ja Euroopan parlamentille relevanttien sektorikohtaisten istrumenttien muuttamiseksi. Olennaista on, että koordinaatiomekanismia hyödynnetään tehokkaasti myös käytännössä, jotta laittomasti maassa olevien henkilöiden palauttaminen lähtömaihinsa tehostuu.

Valiokunnan lausunto HaVL 8/2020 vp

Yhtenäisen eurooppalaisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan puuttuminen ja palautuspolitiikan tehottomuus ovat johtaneet vastakkainasetteluihin niin valtioiden sisällä kuin niiden välillä. Eurooppaan kohdistuva maahanmuuttopaine ei ole vähenemässä, vaan se uhkaa monista eri syistä kasvaa olennaisesti tulevina lähivuosikymmeninä esimerkiksi Afrikan suunnasta. Kysymys on ongelmista, jotka uhkaavat koko unionin tulevaisuutta ja jotka on senkin vuoksi kyettävä ratkaisemaan yhdessä. Parhaillaan odotetaan komission uutta lainsäädäntöehdotuskokonaisuutta, niin sanottua maahanmuutto- ja turvapaikkapaktia, joka ennakoidaan annettavan kesällä 2020. Palautusten ja takaisinoton odotetaan olevan vahvasti esillä maahanmuutto- ja turvapaikkapaktissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitetyllä tavalla kattavaa kansallisten eri viranomaisten ja unionitason eri toimijoiden vastuuta tehokkaan palautuspolitiikan käytännön toimeenpanossa sekä tähdentäen viisumipolitiikan ohella erityisesti kehitys- ja kauppapolitiikan eri keinoja lähtömaiden halukkuuden parantamiseksi ottaa vastaan palautettavia kansalaisiaan.*

Helsingissä 4.6.2020

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 Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto