



Hallintovaliokunta 30.11.2017

Viite
E 85/2017 vp

Asia

Euroopan komission 27.9.2017 julkaisema tiedonanto Euroopan unionin muuttoliikeagendan puolivälitarkastelua koskien

Ulkoministeriö pitää komission tiedonantoa kattavana läpileikkauksena unionin yhteisistä muuttoliiketoimista. Ulkoministeriö pitää muistiossa SM2017-00386 (*OSA; Euroopan komission 27.9.2017 julkaisema tiedonanto koskien muuttoliikeagendan puolivälitarkastelua*) linjattuja toimia ja Suomen tavoitteita kattavina ja oikeansuuntaisina. Vaikka Eurooppaan tulijoiden määrät niin Itäisen kuin Keskeisen Välimeren reitillä ovat viime kuukausina merkittävästi vähentyneet, on tärkeää jatkaa vaikuttamista ja toimia peräänantamattomasti kestävien tulosten aikaansaamiseksi. Unionilla tulee olla valmius reagoida akuutteihin muuttoliikehaasteisiin tehokkaasti, mutta on pyrittävä vaikuttamaan myös siellä, missä muuttoliikkeiden vasta ennakoidaan mahdollisesti ajankohtaistuvan. Tietyiltä Saharan eteläpuoleisen Afrikan alueilta, kuten esimerkiksi Länsi-Afrikasta peräisin olevan muuttoliikkeen, ei ennakoida vähentyvän.

Unionin koko keinovalikoimaa ja välineitä tulee hyödyntää. EU:n sisäisten ja ulkoisten muuttoliiketoimien tulee tukea toinen toistaan kokonaisvaltaisen lähestymistavan varmistamiseksi. Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin kuten konflikteihin, kehityshaasteisiin, nuorisotyöttömyyteen, ilmastomuutokseen ja eriarvoisuuteen puuttumiseksi EU:n tulee vahvistaa yhteistyötä etenkin keskeisten kolmansien maiden, kansainvälisten järjestöjen, yritysmaailman, rahoituslaitosten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. On tärkeää varmistaa EU-toimien yhdensuuntaisuus etenkin **UNHCR:n** ja **IOM:n** toimien kanssa.

Ulkoasiainministeriö pitää globaaleja, **YK-vetoisia prosesseja** laajoihin pakolaistilanteisiin ja muuttoliikkeisiin vastaamiseksi tärkeinä. Suomi on painottanut ihmisoikeuksia poikkileikkaavana teemana kummassakin globaalikompaktissa sekä naisten, tyttöjen ja vammaisten oikeuksia ja suojelua.

Unionin tulee jatkaa yhteistyötä kaikkien keskeisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. **Turkki** on toteuttanut EU:n kanssa sovittua muuttoliikeyhteistyötä, huolimatta EU-Turkki –suhteiden jännitteistä. On tärkeää, että uudelleensijoitukset Turkista jatkuvat, jotta EU-maat täyttävät osaltaan EU-Turkki -sopimuksen mukaiset velvoitteensa. Suomelle on lisäksi tärkeää, että EU-tason muuttoliiketoimet kattavat myös sellaiset maat kuin **Irakin, Afganistanin** ja **Somalian**. Afrikan ja Lähi-idän alueellisten pakolais- ja siirtolaisongelmien mittasuhteet ovat moninkertaiset Eurooppaan suuntautuviin muuttoliikkeisiin verrattuna. EU:n tuleekin jatkaa tukeaan myös niille maille, jotka isännöivät laajoja pakolaisyhteisöjä.

Komission tiedonannossa esitetyt toimet laadukkaan ja tarpeisiin perustuvan **uudelleensijoittamisen** merkittäväksi lisäämiseksi ovat ulkoministeriön näkemyksen mukaan tervetulleita ja kannatettavia.

Uudelleensijoittaminen on turvallinen ja hallittu tapa turvata kansainvälisen suojelun antaminen sitä tarvitseville ml. erityisen haavoittuvassa asemassa oleville. Kiitämme tiedonannossa sen korostamista, että uudelleensijoittamisen lisäämistä ja tehostamista tehdään tiiviissä yhteistyössä UNHCR:n kanssa. Ulkoministeriö pitää lisäksi myönteisenä, että tiedonannossa puututaan **kansalaisuudetto-muuteen** liittyviin kysymyksiin. Pitkittyneissä kriisitilanteissa kansalaisuudettomuus lisääntyy, mikä on merkittävä ongelma ja riskitekijä suojelun kannalta sekä pakkomuuton / pakotetun muuttoliikkeen taustatekijänä. Ulkoministeriö kiittää lisäksi komission tiedonannon pohdintoja **laillisten maahantulo-väylien** kehittämiseksi, sillä ne ovat keskeisessä roolissa pyrittäessä sitouttamaan kolmansia maita EU:n kanssa tehtävään muuttoliikeyhteistyöhön. Niiden luominen helpottaa myös globaalien muuttoliikkeiden hallintaa. Tärkeitä väyliä ovat mm. opiskelu-, työharjoittelu- ja tutkijavaihdon lisääminen. Laillisten maahantulo-väylien rinnalla tarvitaan toimia myös työ-, elinkeino- ja opiskelumahdollisuuksien kehittämiseksi sekä investointeja lähtöalueille.

Palautusten tehostaminen on tärkeä tavoite. Laittomasti maassa oleskelevien **palauttaminen** on tapahduttava ihmisoikeuksia, ihmisarvoa sekä palautuskiellon periaatteita (*non-refoulement*) noudattaen. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää palaavien integroitumiseen takaisin lähtömaihinsa. Haavoittuvassa asemassa olevien palaajien kohdalla tulisi varmistaa riittävien tukitoimien saatavuus. Ulkoministeriö pitää tärkeänä jatkaa IOM:n työn tukemista vapaaehtoisen paluun (AVVR) kehittämiseksi. Palautusten tehostamistoimia suunniteltaessa tulee ottaa huomioon maan kokonaistilanne sekä Suomen ja EU:n kokonaisintressien turvaaminen. Ulkoministeriö pitää komission tiedonannon sisältämiä kirjauksia ehdollisuudesta tärkeinä. Mikäli positiiviset aloitteet eivät tuota toivottuja tuloksia palautusten ja takaisinoton tehostamiseksi, myös ehdollisuutta tulee voida hyödyntää. Komission laatimassa palautuksia koskevassa käsikirjassa (*"Return Handbook"*) ihmisoikeusvelvoitteet näyttäisivät tulevan asianmukaisella tavalla huomioiduiksi. Palautuskiellon ehdottomuus tietyissä tapauksissa on mainittu useassa kohdassa, samoin tapausten yksilöllinen käsittely, oikeus tulla kuulluksi, mahdollisuus valituksen tekoon, haavoittuvat ryhmät, sovellettavat suojalausekkeet jne.

Komission tiedonannossa pohditaan myös **muuttoliikkeeseen liittyviä rahoituskysymyksiä**. Muuttoliikkeeseen liittyviä EU-toimia rahoitetaan tällä hetkellä lukuisista eri lähteistä, mistä syystä kokonaiskuvan muodostaminen muuttoliikerahoituksen volyymeistä ja suuntaamisesta on vaikea muodostaa. EU:n tulevan rahoituskehityksen osalta tulisikin pyrkiä nykyistä tasapainoisempaan kokonaisuuteen. Muuttoliikkeitä koskevan EU-rahoituksen tulee kattaa eri lähtö- ja kauttakulkumaiden erilaiset tarpeet ja tilanteet. Vaikka riittävän resurssoinnin turvaaminen Afrikan kanssa tehtävään muuttoliikeyhteistyön on keskeistä, on Suomelle tärkeää, että unionilla on jatkossakin käytössään resursseja myös Irakin, Afganistanin ja Somalian kanssa tehtävään muuttoliikeyhteistyöhön. Ulkoministeriö korostaa lisäksi EU-Turkki –julkilausuman toimeenpanon jatkamisen tärkeyttä.

Ulkoministeriö pitää tärkeää, että EU:n eri rahoitusinstrumentit muuttoliikkeisiin liittyen keskustelisivat nykyistä enemmän keskenään päällekkäisyyksien välttämiseksi ja toiminnan tehostamiseksi. Yhtäältä on painetta yhdenmukaistaa instrumentteja, toisaalta säilyttää / ehkä jopa lisätä joustavuutta. Tämä merkitsee tärkeiden keskustelujen käymistä EU:n kehityspolitiikan sisällöstä jatkossa, sen maantieteellisestä keskittämisestä sekä toiminnan modaliteeteista yhtäältä LDC-maissa ja toisaalta keskitulotason maissa (Pohjois-Afrikka, Lähi-itä). Näissä pohdintoissa tulee hyödyntää EU:n muuttoliikeinstrumenteista tehtävät arviot. Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaaminen tulee vaikuttamaan näihin neuvotteluihin, mutta tulevaisuudessa rahoitusneuvotteluissa tulee noudattaa mm. EU:n kehityspoliittisen konsensuksen tavoitteita. Suomen tavoitteena on vaikuttaa rahoitusneuvotteluissa siten, että EU:n kehitysyhteistyö kohdistuu myös Suomen kehityspoliittisen ohjelman painopisteille, mm. LDC-maihin sekä naisten ja tyttöjen oikeuksiin. Lisäksi on tärkeää, että EU sitoutuu edelleenkin laadukkaaseen kehitysyhteistyön ohjelmointiperiaatteisiin (ml. avun ennakoitavuus ja omistajuus).

Ulkoministeriö pitää tärkeänä toimia muuttoliikkeen hallintaan saamiseksi myös **EU:n Afrikka –häätärahaston** puitteissa. Hätärahaston toiminnan tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen tulee kiinnittää huomiota (runsas 100 rahoitettua projektia). Keinoja afrikkalaisten kumppanimaiden omistajuuden ja sitoutuneisuuden syventämiseksi tulee vahvistaa. Ulkoministeriö pitää tärkeänä myös kattavaa analyysiä paikallisista tilanteista maatasolla, jotta voidaan toimia joustavasti ja räätälöidysti eri maissa vahvistaen niiden kapasiteettia. Hätärahaston toiminta ulottuu vuoteen 20120, jonka jälkeen tulee tarkkaan arvioida rahaston vaikutukset ja rooli rahoituskokonaisuudessa ottaen huomioon, että komission tiedonannon antamisen jälkeen keskustelu on entistä enemmän suuntautunut lähtömaiden talouskas-

vun ja hyvän hallinnon merkitykseen. Ulkoministeriö pitää positiivisena sitä, että komission tiedonannossa korostetaan talouskasvun ja investointien merkitystä. Pitkällä aikavälillä ei-toivottu muuttoliike voidaan saada hallintaan ainoastaan, mikäli lähtömaat saadaan kestävänsä kehityksen tielle. Ulkoministeriö korostaa myös sitä, että molempipuolisen sitoutumisen varmistamiseksi muuttoliiketyhteistyössä tulee hakea molempia osapuolia hyödyttäviä ratkaisuja.

Ulkoministeriö tukee uudistuksia, jotka edistävät EU:n tavoitetta nähdä **viisumipolitiikka** osana laajempaa poliittista kokonaisuutta. Tärkeä uusi askel on viisumipolitiikan käyttäminen vipuvartena tehostamaan palautusyhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Ulkoministeriö tukee kaikkia uudistuksia, joiden avulla voidaan estää viisumien väärinkäyttöä, yhtenäistetään jäsenvaltioiden toimintatapoja ja torjua laitonta maahantuloa. EES ja ETIAS ovat keskeisiä hankkeita, joiden toteuttamisen tulee ulkoministeriön näkemyksen mukaan tapahtua ennen sähköisen viisumin (*e-viisumi*) valmistelua. Olisi toivottavaa, että komissio laatisi vuoden 2018 aikana tästä aloitteen, joka sisältäisi myös verrokkimaiden kokemukset. Ulkoministeriö kannattaa IT-ratkaisujen hyödyntämistä viisumipolitiikan uudistamisessa ja uusiin mm. turvallisuusympäristön muutoksista juontuviin haasteisiin vastaamisessa. Viisumipolitiikan yhtenäistämässä sekä käytännön viisumin haku- ja myöntöprosessissa ulkoministeriö pitää tärkeänä kolmansissa maissa tehtävää paikallista Schengen-yhteistyötä. Paikallisen yhteistyön avulla on mahdollista sopia menettelytavoista, jotka yhtenäistävät jäsenmaiden viisumiprosesseja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

Komission linjaamat toimet tiedonannossa ovat **Libyaa** koskien oikeansuuntaiset, mutta ulkoministeriö on huolestunut Libyan muuttoliiketilanteeseen liittyvistä ihmisoikeusloukkauksista mm. orjien huu- tokauppaan viittaavista raporteista. Kyse on vakavista, ihmisoikeuksia perustavanlaatuisesti loukkaavista rikoksista. EU:n ja kansainvälisen yhteisön tulee vahvistaa toimia niihin puuttumiseksi. Ulkoministeriö katsoo, että pakolais- ja siirtolaislasten sulkeminen siirtolaiskeskuksiin on lopetettava ja keskuksiin sulkemisille on kehitettävä ihmisoikeusnormit kunnioittavia ratkaisuja. Komission tiedonantokin korostaa vahvasti pakolais- ja siirtolaislasten suojelutarvetta. Libyan humanitaarinen tilanne on muiltakin osin vakava ja toimintamahdollisuudet erittäin rajoitetut: toimet hätätapausten evakuoimiseksi ovat kannatettavia tiiviissä yhteistyössä UNHCR:n kanssa. On tärkeää, että hätätapauksiin reagoimisen kyky yleisesti säilytetään niin, että hädänalaisille on aina mahdollisuus tarjota suojelua. Muuttoliiketoimintaan tulisi lisäksi pyrkiä vaikuttamaan jo ennen siirtolaisten saapumista Libyaan. Tässä yhteistyö keskeisten afrikkalaisten lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa on tärkeää mm. muuttoliikekompaktien toimeenpanon muodossa. Myös tukea IOM:n työlle siirtolaisten vapaaehtoisen paluun mahdollistamiseksi ja siirtolaisten olosuhteiden parantamiseksi Libyassa tulee jatkaa pitkäjänteisesti.

Yllä kirjattujen huomioiden ohella ulkoministeriö haluaa viitata lausunnossaan lisäksi ministeriön toimittamiin huomioihin koskien E 103/2017 vp (muuttoliikkeen hallinta) etenkin perimmäisiä syitä, uudelleensijoittamista, palautuksia ja ihmissalakuljetusta ja –kauppaa koskien.

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Eurooppaosasto

EUR-20 Johanna Lammi

Asiasanat

Hoitaa

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi

Laatija jakanut