

20.11.2017

Asia

MUUTTOLIIKKEEN HALLINTA

Muuttoliikkeen hallintaan tarvitaan toimien kokonaisuus, jolla muuttoliikkeen painetta voidaan kestäväällä tavalla käsitellä ja vähentää.

Muistiossa tarkastellaan toimia siten, että muuttoliikkeen tehokkaassa hallinnassa edetään kolmansissa maissa toteutettavista toimista (perimmäisiin syihin vastaaminen, uudelleensijoittaminen pakolaisleireiltä) ulkorajavalvonnan kautta kohti EU:n sisäisiä toimia (solidaarisuus ja vastuunkanto poikkeustilanteessa, palauttaminen, Schengen-järjestelmä).

Jos ulkoisten toimien toteuttamisessa onnistutaan, tarve sisäisiin toimiin vähenee.

Toimien lähtökohtana tulee olla ihmisoikeuksien täysimääräinen turvaaminen ja kunnioittaminen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Haavoittuvimmassa asemassa olevien oikeuksiin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Humanitaarisen tilanteen parantaminen muuttoliikereittien varrella entistä tiiviimmässä yhteistyössä kolmansien lähtö- ja kauttakulkumaiden sekä IOM:n, UNHCR:n ja muiden keskeisten kansainvälisten toimijoiden kanssa on tärkeää.

Vaikka paine muuttoliikereiteillä on helpottunut vuosiin 2015—2016 verrattuna, muuttoliikevirtoja aikaansaavat peruskysymykset ja niiden seuraukset eivät ole poistuneet.

1. PERIMMÄISIIN SYIHIN VASTAAMINEN

Muuttoliike liittyy ensisijaisesti niihin olosuhteisiin, jotka lähtömaissa tai -alueilla vallitsevat: ilmastomuutokseen, väestönkasvuun, konflikteihin ja kriiseihin, ihmisoikeusloukkauksiin, väkivaltaan, työttömyyteen ja ylipäänsä toimeentulomahdollisuuksien puuttumiseen.

EU:hun ja Suomeen kohdistunee myös tulevana vuosina merkittävä muuttoliikepaine. Erityisesti Afrikan muuttoliikevirrat jatkunevat. Nykyisin taloudellisista syistä liikkeelle lähteneiden osuus Afrikasta EU:hun saapuvista on huomattava.

Maailmassa on tällä hetkellä 66 miljoonaa maan sisäisesti siirtymään joutunutta ja pakolaista. Pakolaisista 84 % oleskelee kehittyvissä maissa. Euroopan lähialueilla ja Afrikassa pakolaisia on vajaat 11 miljoonaa.

Mitä lähemmäs EU:n aluetta saavutaan, sitä merkittävämpiä kustannuksia muuttoliikkeen hallinnasta EU:n jäsenmaille aiheutuu. Apu tulisi antaa mahdollisimman lähellä alkuperämaita. Muuttoliikettä

hallitaan kestävimmin ja tehokkaasti puuttamalla muuttoliikkeen perimmäisiin syihin. Näin voidaan vähentää myös tarvetta lähteä liikkeelle taloudellisista syistä.

Muuttoliikkeen hoidossa on pyrittävä muuttoliikeyhteistyöhön ja –järjestelyihin kolmansien kauttakulkumaiden kanssa. Näin on jo menetelty erityisesti Turkin ja osittain Libyan kanssa sekä eräiden läntisen Pohjois-Afrikan maiden kanssa.

Kun EU:n muuttoliiketoimia rahoitetaan tällä hetkellä lukuisista eri lähteistä, on tärkeää kehittää kokonaiskoordinaatiota eri rahoitusinstrumenttien välillä, jotta päällekkäisyyksiä voidaan välttää ja toimintaa tehostaa. Rahoituksen tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaaminen näkyy vahvasti Suomen kehitysrahoituksessa. Suomi vaikuttaa määrätietoisesti siihen, että EU:n kehitysrahoitusta kohdennetaan myös seuraavalla EU:n rahoituskehyskaudella nykyistä enemmän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen erityisesti Afrikassa ja Lähi-idässä.

Seuraavalla EU:n rahoituskehyskaudella muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaaminen on huomioitava paremmin EU:n kehityspolitiikassa. On keskeistä, että kehitysrahoituksen maantieteellinen fokus on Afrikassa.

Laaditaan konkreettinen suunnitelma siitä, miten nämä Suomen tavoitteet toteutuisivat tulevissa EU:n rahoituskehyksissä. Suunnitelma laaditaan tammikuun 2018 loppuun mennessä. Lisäksi laaditaan muistio siitä, miten muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikutetaan kansallisella kehitysyhteistyöllä.

2. UDELLEENSIJOITTAMINEN PAKOLAISLEIREILTÄ

Suomen kokemusten mukaan uudelleensijoittaminen on toimiva järjestelmä, mukaan lukien UNHCR:n ja IOM:n mukanaolo ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen. Uudelleensijoittamisella voidaan vähentää laittoman maahantulon painetta ja päästä hallitumpaan ja ennakoitavampaan maahantuloon. Samalla voidaan auttaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia, esimerkiksi naisia ja lapsia.

Pakolaisleireiltä Suomeen uudelleensijoitettavat ovat UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä, jotka Suomi on valinnut omaan pakolaiskiintiönsä. Pakolaiset sijoitetaan leireiltä suoraan vastaanottaviin maihin, Suomessa suoraan kuntiin. Turvallisuus- ja muut selvitykset sekä haastattelut tehdään jo leireillä. Kansallisesti tämä vähentää kustannuksia ja helpottaa kotouttamista. Pakolaisten uudelleensijoittamisessa kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi toteutetaan jo ennen henkilön saapumista Suomeen.

Kolmansissa maissa oleskeleville, kansainväliseen suojeluun oikeutetuille uudelleensijoittaminen on vaihtoehto spontaanille turvapaikanhauulle EU:sta. Uudelleensijoittaminen voi olla osa muuttoliikeyhteistyötä kolmansien kauttakulkumaiden kanssa, kuten jo esimerkiksi Turkin kanssa on toimittu.

Nykyisin uudelleensijoitettavien määrä on hyvin pieni suhteessa EU:hun spontaanisti saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrään. Esimerkiksi vuonna 2016 EU:hun saapui noin 1,2 miljoonaa turvapaikanhakijaa, kun pakolaisia uudelleensijoitettiin hieman yli 14 000.

Uudelleensijoittamisessa ollaan EU:ssa etenemässä. Esimerkiksi vuonna 2014 uudelleensijoitettiin noin 6 500 pakolaista, 2015 yli 8 000 ja 2016 jo edellä mainitut yli 14 000 pakolaista. Komissio on

jatkokehittämässä jäsenmaiden vapaaehtoisuuteen perustuvia EU:n laajuisia uudelleensijoittamistoimia ja niiden rahoitusta.

Komissio antoi syyskuussa suosituksen, jolla tavoitellaan 50 000 pakolaisen uudelleensijoittamista EU:hun lokakuun loppuun 2019 mennessä. Rahaa on varattu 500 miljoonaa euroa siten, että uudelleensijoitettavista maksetaan 6 000 euron kertakorvaus henkilöltä tai korotettu 10 000 euroa silloin, kun kohdennus on komission määrittelemien muun muassa alueellisten prioriteettien mukainen. Ohjelma on vapaaehtoinen ja jäsenmaiden tulee ilmoittaa uudelleensijoitettavien määrät lokakuun aikana. Prioriteetteina ovat muun muassa syyrialaispakolaiset Turkista sekä Afrikan maat keskisen Välimeren reitin varrella.

Elinolosuhteita pakolaisleireillä tulee edellä kohdassa 1 mainittua rahoitusta hyväksi käyttäen parantaa siten, että kotiinpaluun odottamisesta leireillä tulee entistä varteentotettavampi vaihtoehto. Suomella on tarjota leirien olosuhteiden kohentamiseen muun muassa asiantuntija-apua eri sektoreilta.

Jotta uudelleensijoittamisella voitaisiin ainakin osittain korvata spontaania turvapaikanhakua, tulisi uudelleensijoittamisen olla laajemmin käytetty EU:n politiikan väline.

Suomen etujen mukaista on, että kiintiöpakolaisten uudelleensijoittaminen EU:ssa laajenee ja vakiintuu siten, että yhä useampi jäsenmaa osallistuu uudelleensijoittamiseen. Tämän myötä ja kun muuttoliikkeen hallinnan keskeiset toimet (ulkorajavalvonta, Dublinjärjestelmä ja palautukset) ovat tehokkaassa käytössä ja laitton muuttoliike EU:hun on paremmin hallinnassa, myös Suomella on omalta osaltaan valmius siihen, että uudelleensijoittamisen käyttöä lisätään ja siitä tehtäisiin pääasiallinen keino saada kansainvälistä suojelua EU:sta. Tämän myötä tavoite on, että turvapaikanhakijamäärät EU:ssa vähenevät ja samalla kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnin painopiste siirtyy lähemmäs lähtö- ja kauttakulkumaita.

3. ULKORAJAVALVONTA

Tehokas ulkorajavalvonta on muuttoliikkeen hallinnassa keskeistä. Se mahdollistaa puuttumisen laitomaan maahantuloon sekä ihmissalakuljetukseen ja –kauppaan. Laittomasti EU:n alueelle pyrkivät otetaan kiinni, tunnistetaan ja rekisteröidään. Edelleen liikkumista rajoitetaan ja kansainvälisen suojelun tarve arvioidaan nopeasti. Ulkorajavalvontaa täydennetään Schengen-alueella tehtävällä ulkomalaisvalvonnalla.

Viime aikoina EU:ssa on sovittu kattavista toimista erityisesti ihmishenkien pelastamiseksi merellä, keskisen Välimeren reitin muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja Italian tukemiseksi. Myös yksittäiset jäsenmaat ja pienemmät jäsenmaiden ryhmät ovat tehneet työtä paineen helpottamiseksi. Osana toimenpiteitä Italia valmisteli heinäkuussa 2017 yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa toimintaohjeistuksen meripelastusta keskisellä Välimerellä antaville kansalaisjärjestöille. Suomi on pitänyt yhteistyön selkeyttämistä keskisellä Välimerellä hyvänä ja tuki ohjeistuksen laatimista.

Ulkorajavalvontaa EU:ssa on tehostettu perustamalla eurooppalainen raja- ja merivartiosto. Jäsenmaan rajaturvallisuutta ja sen mahdollisia haavoittuvuuksia arvioidaan EU-tasolla ja tarvittaessa jäsenmaa voidaan velvoittaa vastaanottamaan rajavalvonta-apua jopa vastoin sen omaa näkemystä. Jäsenmailla on velvollisuus lähettää rajavartijoita ja kalustoa toisen jäsenmaan avuksi, jos ulkorajaan kohdistuu suhteeton paine. Jäsenmaat ovat asettaneet tätä varten käyttöön 1 500 rajavartijan nopean toiminnan reservin ja kalustopoolin. Euroopan raja- ja merivartiiovirasto (Frontex) koordinoi apua.

On luotu järjestelmä, jolla EU:n ulkorajoja voidaan tehokkaasti valvoa. Nykyisessä tilanteessa EU:n ulkorajavalvonta on toiminut. Itäisen Välimeren reitti on lähes tyrehdytetty. Keskisen Välimeren reitti on saatu paremmin hallintaan ja tulijamäärät ovat vähentyneet merkittävästi. Läntisen Välimeren reittiin on puututtu jo aiemmin perimmäisiin syihin vaikuttamalla. Muuttoliiketilanteen kehittymiseen liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Tehostetaan edelleen EU:n ulkorajavalvontaa ja varmistetaan, että se toimii myös kriisitilanteessa.

Tähän kuuluvat laittomasti EU:n alueelle pyrkivien kiinniotto, tunnistaminen ja rekisteröinti, edelleen liikkumisen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun tarpeen nopea arviointi. Toimia ihmiskuljetuksen ja –kaupan sekä niiden seurannaisilmiöiden torjumiseksi tulee tehostaa.

On tärkeää, että meripelastus Välimerellä toimii. Etenkin keskisen Välimeren reitillä on varmistettava, että meripelastustoiminnassa keskitytään sen perimmäiseen tarkoitukseen ja noudatetaan täysimääräisesti siihen liittyvää sääntelyä ja toimintaohjeistusta.

4. SOLIDAARISUUS JA VASTUUNKANTO POIKKEUSTILANTEESSA

EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen on laaja, usean säädösehdotuksen kokonaisuus. Turvapaikkajärjestelmän uudistuksen keskeinen tavoite on järjestelmän parempi kriisinkestävyys. Muutoksilla tehostetaan turvapaikkamenettelyä, jotta kansainvälisen suojelun tarve voidaan arvioida nykyistä yksinkertaisemmin ja nopeammin. Mahdollisuuksia järjestelmän väärinkäyttöihin vähennetään ja turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista rajoitetaan. Osana järjestelmän kokonaisuudistusta ehdotetaan poikkeukselliseen kriisitilanteeseen ennalta sovittua mekanismia, jolla muuttoliikepaineen kohteeksi joutunutta jäsenmaata autettaisiin tukitoimin.

Uudistettaessa EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulee turvapaikkamenettelyä tehostaa, jotta kansainvälisen suojelun tarve voitaisiin arvioida nykyistä yksinkertaisemmin ja nopeammin. Osana kehittämistyötä voitaisiin tarkastella myös kokonaisvaltaisempia uudistusvaihtoehtoja turvapaikkamenettelyn tehostamiseksi.

Jatkossakin normaaliolosuhteissa lähtökohtana on, että Dublin-järjestelmä perustuu ensimmäisen tulomaan vastuuseen.

Jos muuttoliiketilanteen kriisiytyminen uhkaa EU:ta kaikista edellä mainituista toimista huolimatta, tulee tällaisessa poikkeustilanteessa olla käytettävissä ennalta sovitut keinot, joilla tilanne saadaan nopeasti ja tehokkaasti takaisin hallintaan.

Suomen on turvattava etunsa varauduttaessa tilanteeseen, jossa olemme EU:n läpi kulkevien muuttoliikevirtojen viimesijainen kohdemaata tai ensimmäinen tulomaa.

Ylivoimaisen muuttoliikepaineen kriisitilanteessa, kun ennalta määritellyt kynnykset on ylitetty, etsitään ratkaisua tilanteeseen ensi sijassa vapaaehtoisesti.

Hallitusohjelmassa todetaan, että turvapaikanhakijoiden EU:n sisäiset siirrot perustuvat jäsenvaltioiden vapaaehtoisuuteen.

Suomi kantaa oman vastuunsa edellyttäen, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat taakanjakoon myös ottamalla vastaan turvapaikanhakijoita muista jäsenvaltioista. On huomioitava, että päättyneellä ohjelmakaudella Suomi kantoi vastuunsa, samalla kun osa jäsenval-

tioista ei ottanut turvapaikanhakijoita lainkaan, mikä vie pohjan taakanjaon toiminnalta. Mikäli uusi kriisimekanismi luodaan, tulee Suomen ja muiden jäsenmaiden aiemmin suorittamat siirrot ottaa huomioon.

Jotta yhdessä ennalta sovittuja sääntöjä jatkossa noudatettaisiin, järjestelmään on luotava seuraamukset, jotka ovat taloudellisilta vaikutuksiltaan riittävän merkittävät täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Neuvoteltaessa solidaarisuudesta on Suomen etujen takaamiseksi tärkeää asemoitua siten, että Suomi on vaikuttamassa neuvotteluissa tavoitteittensa saavuttamiseksi.

5. PALAUTTAMINEN

Palauttamisaste EU-tasolla on tällä hetkellä alhainen (kokonaisaste noin 36 % ja vielä huomattavasti alhaisempi, jos huomioon ei oteta Itäisen kumppanuuden maita ja Länsi-Balkania). Uskottava maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmä edellyttää palauttamisasteen nostoa.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisessä keskeinen osa on niin kutsuttujen yhteisten turvallisten maiden listojen luominen, jolloin näistä maista tulevien turvapaikkahakemukset jätettäisiin lähtökohtaisesti tutkimatta ja pyrittäisiin nopeaan käännyttämiseen. Tällä on tarkoitus nopeuttaa ja tehostaa palauttamista sekä antaa signaali EU:n ulkopuolelle.

Suomi on aiemmin täytäntöönpannut palauttamispäätökset hyvin verrattuna muihin maihin. Tilanne on kuitenkin muuttunut turvapaikanhakijamäärien kasvettua ja lähtömaiden kieltäytyessä osittain ottamasta takaisin omia kansalaisiaan. Paluujono kasvaa.

EU:n takaisinottosopimukset kolmansien maiden kanssa ovat keskeinen väline palautusten edistämiseksi. Komissio neuvottelee parhaillaan uusista takaisinottosopimuksista useiden maiden kanssa. Suomella on mahdollisuus solmia takaisinottosopimuksia sellaisten maiden kanssa, joiden osalta EU:lla ei ole sopimusta. Sopimusten rinnalla viranomaisyhteistyö ja palauttamista helpottavat pöytäkirjat keskeisten lähtömaiden kanssa ovat osa toimia, joilla maat voidaan saada sitoutumaan yhteistyöhön.

On välttämätöntä saada aikaan toimivat EU:n palautusjärjestelyt Suomelle keskeisten kolmansien maiden, Afganistanin, Irakin ja Somalian, kanssa.

Kaikki relevantit EU:n politiikka-alat (kauppa, kehitys ja viisumi), sekä positiiviset että negatiiviset kannustimet, on hyödynnettävä palautus- ja takaisinottojärjestelyistä sopimisessa.

EU:n yhteinen turvallisten alkuperämaiden luettelo ja turvallisten kolmansien maiden luettelo on hyväksyttävä mahdollisimman nopeasti ja ellei tähän päästä, on kansallisella tasolla harkittava mahdollisuutta määritellä se, mitkä ovat turvallisia maita.

6. SCHENGEN-JÄRJESTELMÄ

Euroopan turvallisuustilanne on muuttunut muuttoliikekriisiin ja viimeaikaisten terrori-iskujen myötä. Sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjunta edellyttää EU:lta toimenpiteitä. Tilanteen vuoksi keskustelu Schengenin kehittämisestä on vilkastunut. Komissio on ehdottanut sisärajavaltontaa koskeviin säännöksiin muutoksia, jotka mahdollistavat aiempaa pitkäkestoisemmän valvonnan. Tämän vastapainoksi jäsenmailta edellytetään tiivistä yhteistyötä sisärajavaltonnasta aiheutuvien haittojen

minimoimiseksi. Sisärajavallvonnasta koituu arvioiden mukaan kustannuksia ja muita merkittäviä haittoja henkilöiden, tavaroiden ja palveluiden vapaalle liikkuvuudelle.

Edellä mainituissa muuttoliikkeen hallinnan toimissa Suomi varmistaa, että vapaasta liikkuvuudesta saatavat hyödyt ovat jatkossakin mahdollisimman pitkälle Suomen, sen kansalaisten ja yritysten hyödynnettävissä. Suomi on mukana Schengen-järjestelmän kehittämistä koskevilla keskusteluilla.

LIITTEET

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	EUE, STM, TEM, TULLI, VM, VNK
