

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan unionin ja Jordanian hašemiittisen kuningaskunnan välisestä takaisinottosopimuksesta (Jordanian takaisinottosopimus).

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan unionin ja Jordanian hašemiittisen kuningaskunnan välisestä takaisinottosopimuksesta (Jordanian takaisinottosopimus). (U 45/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Tero Mikkola, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- sisäministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Jordaniaa koskeva sopimusluonnos seuraa hyvin pitkälle vastaavia jo olemassa olevia sopimuksia.

Takaisinottosopimus koskee henkilöitä, jotka eivät (enää) täytä unionin alueelle tulemisen tai siellä oleskelemisen tai asumisen ehtoja. Sopimus ei koske perusteita, joiden nojalla henkilöt päätetään palauttaa. Päätös palauttamisesta tehdään kansallisen lainsäädännön pohjalta noudattaen valtiota sitovia kansainvälisiä velvoitteita, mukaan lukien palauttamiskiellon (non-refoulement) periaate. Takaisinottosopimus koskee vain teknistä menettelyä, jota noudattaen laittomasti oleskeleviksi todetut henkilöt palautetaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2016 vp

Komissio esittää sopimusneuvotteluille useita ehtoja. Palauttamisvelvoitteen tulee muun muassa olla ehdoton. Henkilöt tulee palauttaa viivytyksettä kansalaisuuden luotettavan selvittämisen jälkeen. Takaisinottosopimuksen tulee sisältää selkeät ja yksiselitteiset velvoitteet ja toimintatavat.

Sopimuksessa tullaan määrittelemään aikarajat takaisinottopyynnön esittämiselle sekä takaisinotto- ja kauttakulkupyyntöihin vastaamiselle.

Takaisinottosopimus tehdään toistaiseksi, ja sopijaosapuolilla on mahdollisuus keskeyttää tai lopettaa takaisinotot. Sopimusta on sovellettava takaisinotettaviin henkilöihin ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla ja ottaen huomioon soveltuvat muut kansainväliset velvoitteet. Unionin tasolla tehtävä sopimus ylittää kansalliset kahdenväliset sopimukset ja järjestelyt. Takaisinottosopimuksessa määrätään, että kummankin osapuolen on tarvittaessa mahdollista kutsua koolle seka-komitea, joka tarkkailee sopimuksen soveltamista ja voi ehdottaa siihen parannuksia.

Valtioneuvoston kanta

Suomi hyväksyy sopimusluonnoksen, joka noudattaa totuttua kaavaa EU:n takaisinottosopimus-ten osalta. Yksityiskohtaisempi ja teknisempi käsittely jatkuu EU:n rakenteissa.

Takaisinottosopimukset ovat keskeinen väline laittoman maahanmuuton torjunnassa. On tärkeää neuvotella Euroopan unionille kattava sopimusverkosto keskeisten lähtö- ja kauttakulkuvaltioiden kanssa. Laittomasti unionin alueella oleskelevat henkilöt tulee voida palauttaa kolmanteen valtioon nopeasti ja tehokkaasti. Voimassa olevat takaisinottosopimukset ovat osoittautuneet hyödyllisiksi välineiksi laittomasti maassa olevien henkilöiden palauttamiseksi. Ne helpottavat käytännön yhteistyötä vastaanottavan valtion kanssa.

Euroopan unioni neuvotteluosapuolena tuottaa Suomen näkökulmasta useita merkittäviä hyötyjä. Takaisinotto yhden sopimuskumppanin kanssa tapahtuu samojen sääntöjen puitteissa koko unionin alueella. Komission neuvottelemien sopimusten sisällöt ovat pääpiirteissään samoja kaikkien kolmansien valtioiden kanssa. Omin toimin Suomi ei pysty rakentamaan yhtä kattavaa verkostoa kuin unionisopimusten osapuolena. Komission neuvotteluasema on yksittäistä jäsenvaltiota vahvempi, koska se voi parantaa asemaansa muun muassa viisumihelpotuksista neuvottelemalla.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Eurooppaa vuonna 2015 kohdanneen laajamittaisen maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi komissio on keväällä 2015 antanut ensi vaiheessa toimenpidesuunnitelman eli muuttoliikeagendan (HaVL 6/2015 vp). Mainitun toimintasuunnitelman lisäksi komissio on tehnyt vuonna 2015 ja sen jälkeen lukuisia muita lainsäädäntö- ja toimenpide-ehdotuksia. Näistä vain osa on hyväksytty ja osan käsittely on viivästynyt tai on muutoin kesken. Myös tehtyjen päätösten toimeenpanossa on jäsenmaissa ollut ongelmia. Osin siitä syystä ja toimenpiteiden tehostamiseksi komissio on kuluvan vuoden kesällä tehnyt lainsäädäntöehdotuksensa yhteisestä eurooppalaisesta turvapaik-

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2016 vp

kajärjestelmästä (Common European Asylum System), jota koskevat U-asiat ovat valiokunnassa parhaillaan käsiteltävinä (U 29/2016 vp, U 30/2016 vp, U 31/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp, U 36/2016 vp ja U 37/2016 vp).

Edellä mainittu niin sanottu CEAS-paketti sisältää muun muassa ehdotuksia nykyisen direktiivitasoisen sääntelyn korvaamisesta suoraan velvoittavilla asetuksilla. Lokakuun 2016 alusta voimaan tuleva uusi asetus Euroopan unionin meri- ja rajavalvontajärjestelmästä (HaVL 2/2016 vp) liittyy myös siihen sääntelykokonaisuuteen, jolla pyritään saamaan maahanmuuttokriisi hallintaan.

Henkilöiden palauttamiseen liittyen valiokunta viittaa yleisesti vuoden 2015 valtiopäivillä antamaansa lausuntoon (HaVL 22/2015 vp) EU:n palauttamisohjelmasta. Samaan kokonaisuuteen liittyy myös komission tiedonanto Muuttoliikkeen hallinta — EU:n taloudelliset toimet (HaVL 23/2015 vp).

Palauttamista koskevassa komission toimintaohjelmassa todetaan, ettei EU:n järjestelmä laittomasti unionin alueella oleskelevien henkilöiden palauttamiseksi ole riittävän tehokas ja että tämä tieto toimii yhtenä laittoman maahanmuuton kannustimena. Vuonna 2014 EU:sta on poistunut alle 40 prosenttia poistumismääräyksen saaneista laittomasti alueella oleskelevista henkilöistä. Toisin sanoen yli 60 prosenttia on jäänyt oikeudettomasti unionin alueelle. Komissio katsoo palauttamista koskevassa toimintaohjelmassaan, että järjestelmällinen joko vapaaehtoisuuteen tai pakkoon perustuva palauttaminen on yksi tehokkaimmista tavoista puuttua laittomaan maahanmuuttoon. Hallintovaliokunta tähdentää lisäksi, että maahanmuuttokriisin hallitsemiseen ja yhteisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan toimeenpanoon kuuluu olennaisena osana tehokas laittomasti oleskelevien palauttaminen.

Palauttamissopimus EU:n ja Jordanian välillä

Valiokunta toteaa, että Euroopan unionilla on perustamissopimuksensa nojalla mahdollisuus tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia unionin alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta koti- tai lähtömaihinsa. Saadun selvityksen perusteella unionilla on tällä hetkellä takaisinottosopimus seuraavien valtioiden ja alueiden kanssa: Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albania, Venäjä, Ukraina, Makedonia, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaidžan, Turkki ja Kap Verde.

Euroopan komissio on valmistellut käsiteltävänä olevan suosituksen neuvoston päätökseksi koskien luvan antamista neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin ja Jordanian hašemiittisen kuningaskunnan välisestä takaisinottosopimuksesta sekä antanut luonnoksen neuvottelumandaa-tiksi ja luonnoksen takaisinottosopimukseksi. Komissio voi aloittaa neuvottelut Jordanian kanssa saatuaan neuvostolta asiaa koskevan valtuutuksen. Pyrkimys on, että neuvottelut käynnistyisivät vielä vuoden 2016 aikana.

Valiokunnalle esitetyn tiedon mukaan nyt käsiteltävänä oleva ehdotus kunnioittaa aikaisempien takaisinottosopimusten tapaan perusoikeuksia ja noudattaa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa että kansainvälisessä oikeudessa tunnustettuja periaatteita. Valiokunta puoltaa neuvottelumandaatin antamista komissiolle sen valmistelemien ehdotusten pohjalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2016 vp

Valiokunnassa on lisäksi samanaikaisesti käsiteltävänä vastaava U-asia koskien palauttamissopimuksen valmistelua EU:n ja Tunisian kanssa (U 46/2016 vp).

Takaisinottosopimuksia tarvitaan lisää

Valiokunta toteaa, että takaisinottosopimukset helpottavat käytännön yhteistyötä vastaanottavan maan kanssa. Ne ovat myös tärkeä väline muuttoliikkeen hallinnassa ja laittoman maahanmuuton ennalta estämisessä ja muussa torjunnassa. Sopimusten aikaansaaminen ei kuitenkaan ole helppoa. Myös sopimusten toimeenpanossa on ilmennyt haasteita. Eikä välttämättä kysymys ole oikeudellisesti puhtasopimisesta sopimuksesta valtioiden välisen sopimuksen tapaan, vaan esimerkiksi osapuolten välisistä kumppanuussopimuksista, jotka kytkeytyvät muuttoliikkeen syihin puuttumiseen.

Joka tapauksessa valiokunta tähdentää takaisinottosopimusten merkitystä. Saadun tiedon mukaan komission on määrä jatkaa aiemmin aloitettuja takaisinottoprosesseja tiettyjen valtioiden kanssa ja ehdottaa neuvottelujen käynnistämistä lähitulevaisuudessa uusien kohdemaiden kanssa.

Sen lisäksi, että EU neuvottelee takaisinottosopimuksia, on tärkeää hyödyntää eri mahdollisuuksia kahdenkeskisten takaisinottosopimusten tai takaisinottojärjestelyiden aikaansaamiseen. Kaikki sopimukset palvelevat samaa tavoitetta torjua laitonta maahanmuuttoa ja hallita muuttoliikettä. Tällä hetkellä Suomen kannalta tärkeitä maita tehokkaiden palautustoimenpiteiden kannalta ovat Irak, Somalia ja Afganistan.

Juurisyyt

Valiokunta toteaa, että laajamittainen muuttoliike liittyy ensisijaisesti niihin olosuhteisiin, jotka lähtömaissa tai lähtöalueilla vallitsevat: konflikteihin ja kriiseihin, ihmisoikeusloukkauksiin ja väkivaltaan sekä työttömyyteen ja ylipäänsä toimeentulomahdollisuuksien niukkuuteen. Lisäksi on otettava huomioon myös pidemmän aikavälin ennusteet. Maahanmuutto Eurooppaan uhkaa kasvaa tulevaisuudessa merkittävästi nykyisestä, mikäli voimakkaan väestönkasvun myötä syntyy toimeentuloon ja vakauteen liittyviä tarpeisiin tai ilmastonmuutoksen haasteisiin ei onnistuta vastaamaan.

Syntyneessä tilanteessa ja uusien uhkatekijöiden torjumiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että kansainvälinen yhteisö, EU ja Suomi EU:n jäsenmaana vaikuttavat lähtömaiden olosuhteisiin, jotta ihmiset eivät joutuisi lähtemään kotimaistaan.

Valiokunta painottaa, että EU:n tulee laittoman muuttoliikkeen vähentämiseksi tiivistää yhteistyötä kolmansien maiden kanssa erityisesti ongelmien perussyihin puuttumiseksi sekä toimia kaikilla politiikan aloilla johdonmukaisesti sen edistämiseksi, että liikkuvuus EU:n ja kolmansien maiden välillä tapahtuu laillisten maahantuloväylien kautta. EU:n tulee puuttua muuttoliikkeen taustatekijöihin tukemalla kolmansia lähtö- ja kauttakulkumaita muun muassa demokraattisten instituutioiden rakentamisessa sekä köyhyyden vähentämisessä muun muassa vahvistamalla kumppanimaiden hyvää hallintoa, oikeusvaltiota ja kansalaisyhteiskuntaa sekä tukemalla konfliktien jälkeen jälleenrakennusta.

Valiokunnan lausunto HaVL 28/2016 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n ja sen jäsenmaiden maahanmuutto-, ulko- ja kehityspoliittikat tukevat toisiaan, jotta kolmas maa -yhteistyö on tehokasta ja johdonmukaista. Keinoina tarvitaan poliittisen vaikuttamisen lisäksi esimerkiksi kehitysyhteistyötä, humanitääristä apua, kauppallis-taloudellisia keinoja sekä kriisinhallintaa. Tämä kaikki edellyttää EU:lta ja sen jäsenmailta huomattavia lisäpanostuksia, joita ei voida välttää.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 28.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto