

U 28/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle luonnoksesta Euroopan unionin ja Nigerian liittotasavallan välisestä takaisinottosopimuksesta (*Nigerian takaisinottosopimus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio liittyen luonnokseen Euroopan unionin ja Nigerian liittotasavallan väliseksi takaisinottosopimukseksi.

Helsingissä 6.6.2024

Sisäministeri Mari Rantanen

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras

EHDOTUS TAKAISINOTTOSOPIMUKSEKSI EUROOPAN UNIONIN JA NIGERIAN LIITTOTASAVALLAN VÄLILLÄ**1 Tausta**

Euroopan unionin neuvosto päätti syyskuussa 2016 takaisinottosopimusneuvottelujen aloittamisesta Nigerian kanssa, ja komission johdolla neuvottelut aloitettiin lokakuussa 2016. Viimeisin neuvottelukierros käytiin toukokuussa 2023 ja tekninen keskustelu lokakuussa 2023. Neuvottelut on nyt saatu loppusuoralle ja komissio tavoittelee neuvottelujen saattamista päätökseen pikimmiten. Neuvottelujen ollessa edelleen kesken ei sopimusluonnosta ole saatettu vielä julkiseksi.

Asiasta on aiemmin tiedotettu eduskuntaa E-kirjeellä (E 53/2016 vp).

Euroopan unionilla on perustamissopimuksensa nojalla mahdollisuus tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia näiden unionin alueella oleskelevien kansalaisten palauttamisesta koti- tai lähtömaihinsa, elleivät he täytä tai enää täytä unionin alueelle tulemisen tai siellä oleskelemisen tai asumisen ehtoja. Tällä pyritään osaltaan takaamaan unionin kansalaisten vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen. Sopimuksilla tähdätään erityisesti unionin yhteisen maahanmuuttopolitiikan luomiseen ja laittoman maahanmuuton torjumiseen.

Unionilla on takaisinottosopimus seuraavien valtioiden ja alueiden kanssa: Albania, Armenia, Azerbaidzhan, Bosnia ja Hertsegovina, Georgia, Hongkong, Kap Verde, Macao, Moldova, Montenegro, Pakistan, Pohjois-Makedonia, Serbia, Sri Lanka, Turkki, Ukraina, Valko-Venäjä ja Venäjä.

Henkilöiden, joilla ei ole tai ei ole enää oikeutta oleskella unionin alueella, tulee jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2008/115/EY) mukaisesti poistua unionin alueelta. Poistuminen tapahtuu ensisijaisesti siihen annetun määräajan puitteissa vapaaehtoisesti. Direktiivissä mainituin edellytyksin henkilöt on voitava poistaa viranomaistoimin tarvittaessa pakkokeinoja käyttäen.

EU:n takaisinottosopimukset koskevat yleensä kyseisen sopimusvaltion kansalaisia ja kansalaisuudesta luopuneita henkilöitä, jotka eivät ole saaneet jäsenmaan tai muun valtion kansalaisuutta eivätkä oleskelulupaa kyseisessä jäsenmaassa tai muussa valtiossa.

2 Ehdotuksen tavoite

Takaisinottosopimuksen tavoitteena on tehostaa paluita ja palautuksia, torjua laitonta maahanmuuttoa ja vähentää laitonta maassa oleskelua.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Nigeriaa koskeva sopimusluonnos seuraa hyvin pitkälle vastaavia jo olemassa olevia sopimuksia (lisätietoa <https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and->

[asylum/irregular-migration-and-return/humane-and-effective-return-and-readmission-policy_en](#)).

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.

Komissio on esittänyt sopimusneuvotteluille useita ehtoja. Henkilöt tulee palauttaa viivytyksettä kansalaisuuden luotettavan selvittämisen jälkeen. Takaisinottosopimuksen tulee sisältää selkeät ja yksiselitteiset velvoitteet ja toimintatavat. Sopimuksessa tullaan määrittelemään aikarajat takaisinottopyynnön esittämiselle sekä takaisinottopyyntöihin vastaamiselle.

Nigerian kanssa tehtävä sopimus on paluita ja takaisinottoa koskeva sopimus, joka kattaa myös vapaaehtoisen paluun ensisijaisuuden, uudelleenkotoutumisen tuen edistämisen sekä ihmiskaupan ja -salakuljetuksen torjunnan. Sopimus tehdään määräajaksi ja se on uusittavissa yhteisymmärryksessä. Sopijaosapuolilla on mahdollisuus keskeyttää tai lopettaa takaisinotot. Matkustusasiakirjojen myöntämiselle ja voimassaololle on asetettu määräajat. Sopimusta on sovellettava takaisinotettaviin henkilöihin ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla ja ottaen huomioon soveltuvat muut kansainväliset velvoitteet. Tietosuojan osalta sopimus on linjassa EU:n yleisen tietosuojasetuksen (GDPR) kanssa. Sopimuksessa määrätään, että kummankin osapuolen on tarvittaessa mahdollista kutsua koolle seurantakomitea, joka tarkkailee sopimuksen soveltamista ja voi ehdottaa siihen parannuksia. Unionin tasolla tehtävän sopimuksen ja jäsenmaiden kahdenvälisten sopimusten ja järjestelyjen suhde on vielä neuvotteluissa avoinna.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

SEUT 79 artiklan 3 kohdan mukaan unionilla on toimivalta tehdä takaisinottosopimuksia. Prosessuaalisena oikeusperustana asiassa toimii SEUT 218 artikla. Päätös tehdään määräenemmistöllä SEUT 218 (8) kohdan mukaisesti. Sopimuksen tekeminen edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää SEUT 218 (6) (a) (v) kohdan mukaisesti. Sopijapuolina ovat Euroopan unioni ja Nigerian liittotasavalta. Valtioneuvosto katsoo oikeusperustan asianmukaiseksi.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Sopimuksella ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia kansallisella eikä EU-tasolla. Sopimuksella ei ole vaikutusta Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia ja noudattaa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa että kansainvälisessä oikeudessa tunnustettuja oikeuksia, vapauksia ja periaatteita.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotusta on käsitelty asiantuntijatasolla oikeus- ja sisäasioiden neuvosten kokouksessa, neuvoston kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä sekä neuvoston turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden ulkoisen ulottuvuuden työryhmässä.

Komissio on käynyt neuvotteluita jäsenvaltioiden antaman mandaatin pohjalta.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotusta on käsitelty kirjallisesti EU-jaostossa 29. - 31.5.2024.

10 Valtioneuvoston kanta

Suomella ei ole Nigerian kanssa kahdenvälistä sopimusta tai järjestelyä. Suomi pitää hyvänä EU-tason sopimuksen laatimista Nigerian kanssa ja voi hyväksyä sopimusluonnoksen.

Suomi katsoo, että yhteiskunnan turvallisuustilanteen sekä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uskottavuuden kannalta on tärkeää, että laittomasti maassa oleskelevat henkilöt poistuvat tai heidät poistetaan maasta mahdollisimman tehokkaasti.

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. 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.