

U 45/2016 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle 13.6.2016 tehty luonnos Euroopan unionin ja Jordanian hašemiittisen kuningaskunnan väliseksi takaisinottosopimukseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 1 päivänä syyskuuta 2016

Sisäministeri Paula Risikko

Erityisasiantuntija Tero Mikkola

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
1.9.2016

EU/2015/1386

EHDOTUS TAKAISINOTTOSOPIMUKSEKSI EUROOPAN UNIONIN JA JORDANIAN HAŠEMIITTISEN KUNINGASKUNNAN VÄLILLÄ

1 Tausta

Euroopan komissio on valmistellut suosituksen (COM(2015) 445 FINAL + LIITE, 14.9.2015) neuvoston päätökseksi koskien luvan antamista neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin ja Jordanian hašemiittisen kuningaskunnan välisestä takaisinottosopimuksesta sekä antanut tätä koskevan luonnoksen neuvottelumandaatiksi (6963/16 MIGR 50 RHJ 9, 1.4.2016) ja oheisen luonnoksen takaisinottosopimukseksi. Komissio voi aloittaa neuvottelut Jordanian kanssa saatuaan neuvostolta tätä koskevan valtuutuksen. Neuvottelut käynnistynevät vuoden 2016 aikana.

Asiasta on aiemmin tiedotettu eduskuntaa E-kirjeellä (E 63/2015 vp).

Euroopan unionilla on perustamissopimuksensa nojalla mahdollisuus tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia näiden unionin alueella oleskelevien kansalaisten palauttamisesta kotimaihin 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: Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albania, Venäjä, Ukraina, Makedonia, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Serbia, Moldova, Pakistan, Georgia, Armenia, Azerbaidžan, Turkki ja Kap Verde.

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. Lisäksi sopimuksia voidaan soveltaa kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on oleskeluoikeus kyseisessä sopimusvaltiossa mutta ei jäsenmaassa tai jotka ovat tulleet sopimusvaltiosta jäsenmaahan laittomasti. Kolmansien maiden kansalaisten osalta sopimukseen sisältyy mahdollisesti siirtymäaika.

2 Pääasiallinen sisältö

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.

Komissio esittää sopimusneuvotteluille useita ehtoja. Palauttamisvelvoitteen tulee muun muassa olla ehdoton. Henkilöt tulee palauttaa viivytystä 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 sekakomitea, joka tarkkailee sopimuksen soveltamista ja voi ehdottaa siihen parannuksia.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

SEUT 79 artiklan 3 kohdan mukaan unionilla on toimivalta tehdä takaisinottosopimuksia. Prosessuaalisena oikeusperustana asiassa toimii SEUT 218 artikla. Päätös tehdään määränemmistöllä SEUT 218 (8) kohdan mukaisesti. Sopimuksen tekeminen edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää SEUT 218 (6) (a) (v) kohdan mukaisesti. Sopijapuolina ovat Euroopan unionin ja Jordania.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

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

5 Ehdotusten vaikutukset

Takaisinottosopimuksella tai sitä koskevien neuvottelujen aloittamisella ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia kansallisella eikä EU-tasolla. Sopimuksella ei ole vaikutusta Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotusta käsitellään asiantuntijatasolla neuvoston kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä ja sitä on käsitelty viimeksi kirjallisesti EU-jaostossa elokuussa 2016.

8 Valtioneuvoston kanta

Suomi hyväksyy sopimusluonnoksen, joka noudattaa totuttua kaavaa EU:n takaisinottosopimusten 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.