

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta Suomen tasavallan ja Kosovon tasavallan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2013 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta Suomen tasavallan ja Kosovon tasavallan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 187/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ulkoasiainsihteerin Kim Kuivalainen, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Elina Hirttiö, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Päivi Keskitalo, Vähemmistövaltuutetun toimisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— Helsingin poliisilaitos
— Suomen Punainen Risti.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta Suomen tasavallan ja Kosovon tasavallan välillä tehdyn sopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Takaisinottosopimuksen tarkoituksena on mahdollistaa laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palauttaminen toisen sopimuspuolen valtion alueelle sekä helpottaa ja yhdenmukaistaa palauttamisessa käytettävää menettelyä.

Sopimus sisältää määräykset sopimusvaltioiden omien kansalaisten, kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden takaisinotosta ja takaisinottoon liittyvästä kauttakulusta sekä tietosuojasta.

Sopimus allekirjoitettiin Pristinassa 29 päivänä marraskuuta 2011. Sopimus tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua siitä päivästä, jona on vastaanotettu jälkimmäinen ilmoituksesta, joilla osapuolet ilmoittavat toisilleen diplomaattiteitse, että sopimuksen voimaantulon

edellyttämät valtiosisäiset toimenpiteet on suoritettu.

Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettava laki

on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti sopimuksen kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

EU:n komissio on kehottanut jäsenvaltioita tekemään kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia Kosovon kanssa. Tällaisen sopimuksen ovatkin jo tehneet useat jäsenmaat, muun muassa Saksa, Ranska, Itävalta, Tanska ja Benelux-maat. Euroopan unioni ei voi käytännössä itse vielä nykyisin neuvotella takaisinottosopimusta Kosovon kanssa, koska viisi unionin jäsenmaata ei ole tähän mennessä tunnustanut Kosovoa itsenäisenä valtiona.

Valiokunta totetaa hallituksen esityksen tavoin, että laittomasti Suomen alueella oleskelevat henkilöt tulee voida poistaa mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti maasta. Laittoman maahanmuuton vastainen toiminta on myös keskeinen osa Euroopan unionin yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa. Suomen voimassa olevat takaisinottosopimukset — sekä kahdenväliset että Euroopan unionin tekemät — ovat osoittautuneet hyödyllisiksi laittomasti maassa olevien henkilöiden palauttamisessa. Sopimuksilla helpotetaan maasta poistamisen käytännön toimenpiteitä määrittelemällä takaisinoton periaatteet ja takaisinottoa koskevat menettelyt. Valtio voi pyytää alueellaan laittomasti olevan henkilön vastaanottamista myös toiselta valtiolta, jonka kanssa ei ole tehty pyynnön oikeudellisenä perusteena olevaa takaisinottoon velvoittavaa sopimusta. Todennäköisyys tällaisen pyynnön hyväksymiselle on kuitenkin merkittävästi pienempi kuin sopimukseen perustuvassa tilanteessa.

Kosovon kanssa tehty takaisinottosopimus noudattaa pääpiirteissään aiempia Suomen tekemiä kahdenvälisiä sopimuksia. Osapuolella on sopimuksen nojalla velvoite ottaa oma kansalaisensa takaisin toisesta sopimusvaltiosta. Sopimukseen sisältyy myös velvoite ottaa takaisin kolmannen maan kansalainen ja kansalaisuude-

ton henkilö. Takaisinottosopimus sisältää määräykset takaisinottoa ja kauttakulkua koskevasta käytännön menettelystä sekä todistelusta, jonka nojalla takaisinottovelvollisuus osoitetaan samoin kuin takaisinottoon liittyvästä tietosuojasta. Lisäksi käsiteltävänä olevassa sopimuksessa määritellään myös, milloin kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden takaisinottovelvollisuutta ei sopijapuolten kesken sovelleta. Tältä osin sopimuksessa viitataan Geneven pakolaissopimukseen (SopS 77/1968) ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaan New Yorkin yleissopimukseen (Sops 80/1968).

Kosovo ottaa sopimuksen nojalla Suomen hakemuksesta takaisin sopimuksessa määritellyn edellytyksin myös entisen Jugoslavian liittotasavallan entiset kansalaiset, jotka eivät ole saaneet muuta kansalaisuutta ja joiden syntymäpaikka tai vakinainen asuinpaikka olivat vuoden 1998 alussa Kosovon alueella.

Valiokunta toteaa, että Suomen ja Kosovon välinen takaisinottosopimus on luonteeltaan menettelyllinen sopimus, jonka soveltamisen edellytyksenä on, että henkilö ei täytä tai ei enää täytä pyynnön esittävän osapuolen alueella sovellettavia maahantulon, oleskelun tai asumisen edellytyksiä (2 ja 4 artikla). Henkilön palauttamista koskevat Suomessa ulkomaalaislain (301/2004) maastapoistamista koskevat säännökset. Ulkomaalaislain 146 § sääntelee henkilön käännättämisestä ja karkottamisesta päätettäessä noudatettavasta kokonaisharkinnasta. Tähän kokonaisharkintaan sisältyy myös vaatimus erityisen huomion kiinnittämisestä lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Suomen ulkomaalaislaki edellyttää myös, että jokainen oleskelulupahakemus käsitellään yksilöllisesti.

Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös edellä lausutun lisäksi ulkomaalaislain 147 §:n sisältämään palautuskieltoon. Ketään ei saa käännättää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Suomen ja Kosovon välisessä takaisinottosopimuksessa on otettu huomioon myös mainitun palautuskiellon sisältävät kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja niiden edellyttämät velvoitteet.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa laittomas-

ti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta Suomen tasavallan ja Kosovon tasavallan välillä Pristinassa 29 päivänä marraskuuta 2011 tehdyn sopimuksen hyväksymistä ja lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen ja

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 12 päivänä huhtikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäsen. Heikki Autto /kok
Jussi Halla-aho /ps
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas

Mika Kari /sd
Elsi Katainen /kesk
Outi Mäkelä /kok
Markku Mäntymaa /kok
Osma Soininvaara /vihr
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.