**SISÄASIAINMINISTERIÖ LAUSUNTOYHTEENVETO**

Maahanmuutto-osasto
 Suunnittelija Maiju Lahtinen 16.8.2012

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE SUOMEN JA KOSOVON VÄLISEN TAKAISINOTTOSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISESTÄ SEKÄ LAIKSI SOPIMUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA**

Suomen ja Kosovon välinen takaisinottosopimus allekirjoitettiin Kosovossaa, Pristinassa 29.11.2011. Takaisinottosopimuksen tavoitteena on helpottaa käytännön järjestelyjä laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palauttamisasioissa. Sisäasiainministeriössä on valmisteltu hallituksen esitys koskien takaisinottosopimuksen voimaansaattamista. Koska sopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat kansallisen lainsäädännön alaan, esitykseen sisältyy myös lakiehdotus takaisinottosopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Sisäasiainministeriö pyysi esitysluonnoksesta lausunnon 19:lta taholta. Lausuntoja saatiin 12, joista 8 taholla ei ollut lausuttavaa.

**Yleistä** Päähuomio annetuissa lausunnoissa kiinnittyi siihen, kuuluvatko sopimusmääräykset lainsäädännön alan vai jäävätkö sen ulkopuolelle. Myös lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten selostamiseen ja riittävän tarkkaan perustelemiseen kiinnitettiin huomiota. Lisäksi lausunnoissa annettiin otsikointeihin ja kirjoitusasun muotoiluihin liittyviä korjausehdotuksia.

**Tiivistelmät lausunnoista**

*Ulkoasianministeriö* esitti lausunnossaan, että otsikoinneissa koskien hallituksen esitystä ja lain nimeä tulisi noudattaa maaliskuussa 2012 uudistetun valtiosopimusoppaan malleja siten, että ensin mainitaan sopimuksen aihe ja sen jälkeen sopimuspuolten nimet. Esimerkiksi lain nimen tulisi olla ”Laki laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta Kosovon kanssa tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta”.

Ulkoasianministeriö kuvasi, kuinka hallituksen esityksen luonnoksessa (sivulla 6) on käsitelty Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa ja todettu, että SEUT 79 (3) artiklan nojalla ei voi tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia takaisinotosta. Ulkoasiainministeriön mukaan, unioni ei kuitenkaan ole käynyt Kosovon kanssa kyseisiä neuvotteluja, eikä niitä ole myöskään suunnitteilla. Käytännössä sopimuksen neuvottelemisen estää viisi unionin jäsenmaata, jotka eivät tunnusta Kosovoa itsenäisenä valtiona.

Ulkoasianministeriö yhtyi sisäasianministeriön näkemykseen jaetusta toimivallan tulkinnasta, jossa todetaan, että niin kauan kuin unioni ei ole täyttänyt toimivaltaansa, jäsenvaltioiden toimintavapaus säilyy. Toimintavapaus edellyttää, että jäsenvaltio ei toimillaan vaikuta unionin sisäisiin säännöksiin.

Lopuksi Ulkoasianministeriö esitti, että kyseisen jakson loppuun lisättäisiin johtopäätös sopimukseen sitoutumisesta seuraavasti: ” Koska unioni ei ole käyttänyt asiassa toimivaltaansa, ei Kosovon kanssa tehdyn takaisinottosopimuksen kohdalla ole kysymys valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 3 §:n 9 kohdassa tarkoitetusta EU-sopimuksesta, jonka hyväksymisestä päättäisi valtioneuvoston yleisistunto. Sen sijaan kysymyksessä on tavanomainen valtiosopimus, jonka hyväksymisestä päättäminen kuuluu tasavallan presidentille PL 93.1 §:n nojalla”.

Ulkoasianministeriö esitti, että luonnoksen sivulla 11, sopimuksen sisältöä koskevassa jaksossa mainitun 1 artikla selitettäisiin perusteellisemmin. Ulkoasianministeriö toivoi, että kyseinen artiklan määritelmä kirjoitettaisiin auki ja, että määritelmästä tehtäisiin riittävällä tavalla selkoa 1 artiklan sisältöä koskevissa perusteluissa.

Ulkoasianministeriö yhtyi sisäasianministeriön näkemykseen siitä, että luonnoksen sivulla 22 käsitelty 15 (2) artiklassa on kyse kansainvälisistä hallintosopimuksista. Ulkoasianministeriö esitti, että kappaleen viimeinen lause ” Määräykset eivät siten edellytä eduskunnan suostumusta” siirrettäisiin eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta käsittelevään jaksoon 4.1.

*Rajavartiolaitoksen esikunta* esitti, että olisi johdonmukaista ulkomaalaislain (301/2004) 4§:n 2 momentin sisällön esittämisen yhteydessä kuvata myös ulkomaalaislain 4§:n 3 momenttia, koska Rajavartiolaitos tämän lain nojalla soveltaa tutkintaansa rajavaltiolain 27§:ää.

*Oikeusministeriö* esitti lausunnossaan, että sopimuksen artiklan 9, kappaleen 3 mukaan osapuolet myöntävät toisen osapuolen viranomaisia edustaville saattajille samanlaisen suojan ja tuen kuin omille virkamiehilleen. Oikeusministeriön mukaan perusteluissa tulee tehdä selkoa määräyksen suhteesta Suomen lainsäädäntöön ottaen huomioon erityisesti rikoslain 16 luvun 20§ 1 momentin säännökset.

Oikeusministeriö totesi, että sopimuksen artiklassa 5 määrätään siitä, missä tapauksessa artiklan 4 takaisinottovelvollisuutta ei sovelleta. Oikeusministeriön mukaan, esityksessä tulee käydä ilmi, että artiklan 5 määräys kuuluu lainsäädännön alaan siitä syystä, että artiklassa määrätään lainsäädännön alaan kuuluvan 4 artiklaan sisältyvän takaisinottovelvoitteen soveltamisalasta. Myös artiklan 6 kappaleen 3 perusteluissa tulee mainita, että kappaleen määrityksessä on kyse osapuolten viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja siihen liittyvistä määräajoista. Kyseisen kappaleen määräykset eivät kuulu lainsäädännön alaan.

Oikeusministeriö kehotti esityksen jatkovalmisteluissa tekemään entistä perusteellisemmin selkoa artiklan määräysten kuulumisesta lainsäädännön alaan mm. sopimuksen 9 artiklan kohdalla.

Oikeusministeriö totesi, että artiklan 3 kappaleessa määräys kuuluu lainsäädännön alaan, koska rikoksista viranomaisia vastaan säädetään rikoslain luvussa 16. Oikeusministeriön mukaan, esityksen 6 artiklassa tulee ilmetä, sisältäisivätkö osapuolten tiedonvaihto kaikista kauttakulkuun liittyvistä tapahtumista myös henkilötietoja, joiden suojasta säädetään perustuslain 10§:n mukaan. Niin ikään artiklan 6 kappaleen määräys kuuluu lainsäädännön alaan, jos siinä määrätään henkilötietojen siirrosta. Myös sopimuksen artiklan 10 määräys kuuluu lainsäädännön alaan, koska perustuslain 9§:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisten oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla.

Lopuksi oikeusministeriö kuvasi, kuinka sopimuksen 11 artiklan mukaan saattajiin sovelletaan pyynnön vastaanottaneen osapuolen alueella kyseisen osapuolen lainsäädäntöä. Sisäasianministeriön esitysluonnoksessa katsotaan, että määräys kuuluu lainsäädännön alaan, koska rikoslain 16 luvussa ulkomaalainen virkamies rinnastetaan tietyin edellytyksin suomalaiseen virkamieheen. Oikeusministeriön mukaan, perusteluissa tulee huomioida, että Suomessa olevaan ulkomaalaiseen virkamieheen sovelletaan Suomen lainsäädäntöä ilman tällaista määräystä. Kyseinen vallitsevan oikeustilan toteava määräys ei kuulu lainsäädännön alaan.

*Vähemmistövalutuutetulla*  ei ollut lausuttavaa itse hallituksen esityksen suhteen. Lausunnossa korostettiin, että jokaisen palautettavan kohdalla tulisi noudattaa kansainvälisiä sopimusten ohjenuoria ja huomioida yksilölliset olosuhteet, jotta palautuskieltoa ei loukata. Vähemmistövaltuutettu pitää tärkeänä, että Kosovoon palautettaessa otetaan täysimääräisesti huomioon myös UNCHR:n suositukset, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla. Palautusten tulee tapahtua ihmisarvoa kunnioittaen ja olla lapsen edun mukainen. Lapsen etu tulee huomioida käytännön päätöksenteossa ja pitkittyneissä palautustilanteissa. Vähemmistövaltuutetun näkemyksen mukaan tahdonvastaiset käännytykset tulisi kieltää, jos käännytettävän terveydentila vaatii ambulanssikuljetuksen.