

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2004 vp

Hallituksen esitys pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja siihen liittyvään pöytäkirjaan tehtyjen varaumien osittaisen peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta ja pakolaisten oikeusasemaa koskevasta pöytäkirjasta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä huhtikuuta 2004 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja siihen liittyvään pöytäkirjaan tehtyjen varaumien osittaisen peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta ja pakolaisten oikeusasemaa koskevasta pöytäkirjasta (HE 32/2004 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Johanna Suurpää ja lainsäädäntöneuvos Ronald Wrede, ulkoasiainministeriö

- erityisasiantuntija Anna-Elina Pohjolainen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Sonja Hämäläinen, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Katriina Alaviuhkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Mielikki Tenhunen, työministeriö
- pakolaistyön vetäjä Leena-Kaisa Åberg, Suomen Punainen Risti
- kampanjapäällikkö Niina Laajapuro, Amnesty International - Suomen osasto r.y.
- toiminnanjohtaja Liisa Murto, Pakolaisneuvonta r.y.
- toiminnanjohtaja Kim Remitz, Suomen Pakolaisapu.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevaan pöytäkirjaan tehtyjen varaumien osittaisen peruuttamisen. Suomi liittyi yleissopimukseen ja vuoden 1967 pöytäkirjaan vuonna 1968. Niihin liittyessään Suomi teki yhteensä seitse-

män varaumaa, joista kuusi koskee tiettyjä artikloja ja yksi on yleisvarauma, jonka mukaan pakolaiselle yleissopimuksen määräyksiä sovellettaessa myönnettävään vieraan maan kansalaisia koskevaan edullisempaan kohteluun eivät vaikuta ne erityiset edut, jotka Suomi on myöntänyt tai myöntää Pohjoismaiden kansalaisille.

Nyt ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Suomen tekemien varaumien peruuttamisen lukuun ottamatta yleisvaraumaa ja pakolaissopimuksen 24 artiklan 3 kohtaan tehtyä varaumaa, joka koskee sosiaaliturvasopimuksia. Varaumien peruuttaminen on tullut ajankohtaiseksi useista syistä. Taustalla ovat muun muassa vuonna 1995 toteutettu Suomen perusoikeus uudistus, Tampereen Eurooppa-neuvoston päätel- mät pakolaissopimuksen täysimääräisestä sovel- tamisesta sekä pakolaissopimuksen 50-vuotis- juhlavuosi 2001.

Esitykseen sisältyy myös lakiehdotus pako- laissopimuksen ja pöytäkirjan niiden määräys-

ten nostamisesta lainsäädännön alaan. Varaumien peruutta- minen tulee voimaan sen jälkeen, kun siitä on il- moitettu pakolaissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan tallettajana toimivalle Yhdistynei- den Kansakuntien pääsihteerille.

Esitykseen sisältyvä lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan tasavallan presidentin ase- tuksella säädettävänä ajankohtana samanaikai- sesti kuin varaumien peruuttaminen tulee voi- maan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valio- kunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksen- mukaisena.

Vuonna 1951 tehty Geneven pakolaissopi- mus sekä sen vuonna 1967 laadittu lisäpöytäkir- ja ovat pakolaisten kansainvälisen oikeuden mu- kaisen oikeusaseman määrittelyn kannalta kes- keiset sopimukset. Suomi teki kuusi artiklakoh- taista varaumaa liittyessään sopimukseen vuon- na 1968. Niiden lisäksi Suomi teki pohjoismais- ta yhteistyötä koskevan yleisvarauman, jonka mukaan pakolaiselle yleissopimuksen määräyk- siä sovellettaessa myönnettävään vieraan maan kansalaisia koskevaan edullisempaan kohteluun eivät vaikuta ne erityiset edut, jotka Suomi on myöntänyt tai myöntää Pohjoismaiden kansalai- sille.

Hallituksen esityksen mukaan Suomen teke- mien varaumien tarkastelu on tullut ajankohtai- seksi Suomen vuonna 1995 toteutetun perusoi- keus uudistuksen, vuonna 1999 pidetyn Tampe- reen Eurooppa-neuvoston kokouksen sekä vuon- na 2001 pidetyn pakolaissopimuksen 50-vuotis- juhlavuoden johdosta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää Geneven pako- laissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan suuren merkityksen takia tärkeänä, että Suomi pyrkii

soveltamaan niitä niin kattavasti kuin mahdollis- ta. Valiokunta korostaa, että Suomi on myös Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä si- toutunut pyrkimään kohti eurooppalaista turva- paikkajärjestelmää, joka perustuu pakolaissopi- muksen ja lisäpöytäkirjan täysimääräiseen ja kattavaan soveltamiseen.

Valiokunta tukee esityksen tarkoitusta, jonka mukaan Suomi peruuttaa ne Geneven pakolais- sopimukseen ja vuoden 1967 pöytäkirjaan teke- mänsä varaumat, jotka eivät enää vastaa Suo- men lainsäädäntöä ja hallintokäytäntöä ja joiden voimassapitämiseksi ei muutoinkaan enää ole tarvetta. Pakolaisten tilanne eroaa muista ulko- maalaisista. He ovat kansainvälisen suojelun tar- peessa, minkä vuoksi pakolaisia koskevat eri- tyisolosuhteet tulee ottaa huomioon.

Ehdotuksen mukaan Suomi peruuttaisi kai- ken kaikkiaan kahdeksasta sopimukseen teke- mästään varaumasta kuusi. Peruutettavia varau- mia olisivat pakolaissopimuksen vapauttamista vastavuoroisuudesta koskevaan 7 artiklan 2 koh- taan, vapauttamista poikkeustoimenpiteistä kos- kevaan pakolaissopimuksen 8 artiklaan, pakolai- sen henkilöoikeudellista asemaa koskevaan 12 artiklan 1 kohtaan, työlainsäädäntöä koskevaan 24 artiklan 1 b kohtaan sekä hallintoviranomai- sen antamaa apua koskevaan 25 artiklaan ja mat- kustusasiakirjoja koskevaan 28 artiklaan Suo-

men tekemät varauumat. Ulkoasiainvaliokunta puoltaa varaumien peruuttamista hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen nojalla.

Lisäksi hallitus esittää, että Suomi pitäisi edelleen voimassa pakolaissopimuksen sosiaaliturvasopimuksia koskevan 24 artiklan 3 kohtaan tekemänsä varauman sekä pohjoismaisen yhteistyön takia tehdyn yleisvarauman. Ulkoasiainvaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella 24 artiklan 3 kohtaan tehdyn varauman pitämistä voimassa perusteltuna.

Myös pohjoismaista yhteistyötä koskevan yleisvarauman pitäminen voimassa on valiokunnan mielestä hallituksen esityksen perusteluista ilmenevien seikkojen takia perusteltua. Valiokunta katsoo kuitenkin, että valtioneuvoston on syytä selvittää yleisvarauman soveltaminen, tarpeellisuus ja merkitys nykytilanteessa.

Valiokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota siihen, että eri Pohjoismaiden Geneven pakolaissopimukseen ja vuoden 1967 lisäpöytäkirjaan pohjoismaisen yhteistyön takia tekemät varauumat poikkeavat merkittäväällä tavalla toisistaan. Suomen kaltaisen pohjoismaista yhteistyötä koskevan yleisvarauman on muista Pohjoismaista tehnyt ainoastaan Ruotsi. Norja ja Tanska ovat tehneet yhteistyöhön vedoten vain rajoitetun pakolaissopimuksen 17 artiklan palkkatyötä koskevan varauman. Islanti ei ole tehnyt sopimukseen minkäänlaista varaumaa. Pohjoismaiden varaumakäytännön tulisi ulkoasiainvaliokunnan mielestä olla yhtenäinen, koska hallituksen esityksessä perustellaan yleisvarauman tarpeellisuutta useilla kaikkia Pohjoismaita yhtäläisesti sitovilla sopimuksilla.

Hallituksen esityksen perusteluissa käydään yksityiskohtaisesti läpi ne Geneven pakolaissopimuksen ja vuoden 1967 lisäpöytäkirjan määräykset, jotka perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan on katsottava lainsäädännön alaan kuuluviksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä saaman selvityksen perusteella myös Geneven pakolaissopimuksen asuntoja koskeva 21 artikla sekä pakolaisten kansalaistamista koskeva 34 artikla on katsottava lainsäädännön alaan kuuluviksi.

Pakolaissopimuksen 21 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee myöntää asuntojen järjestämisen suhteen alueellaan oleville pakolaisille vähintään yhtä edullinen kohtelu kuin muillekin ulkomaalaisille. Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Sopimusmääräyksen voidaan valiokunnan mielestä näin ollen katsoa kuuluvan lainsäädännön alaan. Sopimuksen 34 artiklassa määrätään pakolaisten kansalaistamisesta. Suomessa kansalaistamisesta ja muun muassa pakolaisten kohdalla tässä suhteessa tehtävistä poikkeuksista on säädetty kansalaisuuslaissa (359/2003), mistä syystä sopimusmääräys kuuluu valiokunnan käsityksen mukaan lainsäädännön alaan.

Esityksen mukaan Suomelle jäisi nyt ehdotettujen varaumien peruuttamisten jälkeen edelleen voimaan edellä käsiteltyt kaksi varaumaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun lain 1 §:n sanamuotoa voitaisiin tulkita virheellisesti siten, että ehdotetulla lailla peruutettaisiin kaikki Suomen tekemät varauumat. Ulkoasiainvaliokunta ehdottaakin selvytyden vuoksi 1 §:ään lisättäväksi sanat "sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut", jotta lain 1 §:n sanamuoto kattaisi myös toistaiseksi edelleen voimaan jäävät Suomen varauumat.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohtaan, 8 artiklaan, 12 artiklan 1 kohtaan, 24 artiklan 1 b kohtaan sekä 25 ja 28 artiklaan tehtyjen varaumien, jotka koskevat myös New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehtyä pakolaisten oikeusasemaa koskevaa pöytäkirjaa, peruuttamisen ja

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 1 § muutettuna seuraavasti:

1 §

Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleisso-

pimuksen (SopS 77/1968) lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset, jotka koskevat myös New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehtyä pakolaisten oikeusasemaa koskevaa pöytäkirjaa (SopS 78/1968), ovat lakina voimassa *sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.*

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Liisa Jaakonsaari /sd
vpj. Mari Kiviniemi /kesk
jäs. Jouni Backman /sd
Antero Kekkonen /sd
Eero Lankia /kesk
Henrik Lax /r

Suvi Lindén /kok
Petri Neittaanmäki /kesk
Kalevi Olin /sd
Maija Perho /kok
Jari Vilén /kok
Ben Zyskowicz /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Antti-Juha Pelttari.