

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2004 rd

Regeringens proposition om godkännande av delvist återtagande av reservationerna till konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och till det härtill anslutna protokollet samt med förslag till lag om konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och protokollet angående flyktingars rättsliga ställning

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 april 2004 en proposition om godkännande av delvist återtagande av reservationerna till konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och till det härtill anslutna protokollet samt med förslag till lag om konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och protokollet angående flyktingars rättsliga ställning (RP 32/2004 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Johanna Suurpää och lagstiftningsråd Ronald Wrede, utrikesministeriet

- specialmedarbetare Anna-Elina Pohjolainen, justitieministeriet
- överinspektör Sonja Hämäläinen, inrikesministeriet
- regeringsråd Katriina Alaviuhkola, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Mielikki Tenhunen, arbetsministeriet
- flyktingkoordinator Leena-Kaisa Åberg, Finlands Röda Kors
- kampanjchef Niina Laajapuro, Amnesty International - Finlands avdelning rf
- verksamhetsledare Liisa Murto, Flyktingrådgivningen rf
- verksamhetsledare Kim Remitz, Finlands Flyktinghjälp.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner ett delvist återtagande av reservationerna till konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och till protokollet angående flyktingars rättsliga ställning. Finland anslöt sig 1968 till konventionen och till protokollet från 1967. Vid anslutningen gjorde Finland sammanlagt sju re-

servationer, av vilka sex gäller vissa artiklar och en är en allmän reservation om att de särskilda förmåner Finland beviljat eller kommer att bevilja nordisk medborgare inte ska inverka på tillämpningen av konventionens bestämmelser om att en flykting ska tillerkännas den förmånligare

behandling som tillkommer främmande lands medborgare.

Nu föreslås att riksdagen godkänner åtagandet av de av Finland gjorda reservationerna, med undantag av den allmänna reservationen och reservationen till artikel 24.3 i flyktingkonventionen, som gäller socialskyddsavtal. Återtagandet av reservationerna har enligt propositionen blivit aktuellt bl.a. på grund av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna i Finland 1995, Europeiska rådets slutsatser i Tammerfors om fullständigt tillämpande av flyktingkonventionen samt flyktingkonventionens 50-årsjubileum 2001.

I propositionen ingår också ett lagförslag om att de bestämmelser i flyktingkonventionen och protokollet som enligt den nya grundlagen och tolkningspraxis hör till området för lagstiftningen ska lyftas upp till lagnivå. Åtagandet av reservationerna träder i kraft efter att detta meddelats Förenta Nationernas generalsekreterare, hos vilken flyktingkonventionen och 1967 års protokoll deponerats.

Lagförslaget i propositionen är avsett att träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president samtidigt som återtagandet av reservationerna träder i kraft.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet förslaget behövligt och lämpligt.

Flyktingkonventionen i Genève 1951 och dess tilläggsprotokoll från 1967 är folkrättsligt de viktigaste konventionerna för att definiera flyktingars rättsliga ställning. Finland gjorde 1968 sex reservationer mot vissa artiklar. Dessutom lämnade Finland en allmän reservation som gäller nordiskt samarbete och som går ut på att de särskilda förmåner som Finland beviljat eller beviljar medborgare i de nordiska länderna inte inverkar på den förmånligare behandling av ett främmande lands medborgare som enligt flyktingkonventionen ska tillerkännas flyktingar.

Enligt regeringen har det blivit aktuellt att se över Finlands reservationer på grund av reformen 1995 av de grundläggande fri- och rättigheterna hos oss, Europeiska rådet i Tammerfors 1999 och flyktingkonventionens 50-årsjubileum 2001.

Flyktingkonventionen i Genève och dess tilläggsprotokoll spelar en mycket stor roll och därför är det viktigt att Finland går in för att tillämpa dem så fullständigt som möjligt, anser utrikesutskottet. Dessutom har Finland enligt slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors åta-

git sig att arbeta för ett europeiskt asylsystem som bygger på att flyktingkonventionen och tilläggsprotokollet ska tillämpas fullt ut och heltäckande.

Utskottet ställer sig bakom regeringens mål att Finland ska återta de reservationer mot flyktingkonventionen i Genève och tilläggsprotokollet från 1967 som inte längre svarar mot vår lagstiftning och förvaltningspraxis och som inte heller annars längre behöver hållas i kraft. Flyktingars situation skiljer sig från andra utlänningars. De behöver internationellt skydd och därför bör flyktingars särförhållanden vägas in.

Enligt förslaget kommer Finland att återta sex av totalt åtta reservationer mot olika konventioner. Reservationer som ska återtas gäller artikel 7.2 i flyktingkonventionen om undantag från villkor om ömsesidighet, artikel 8 om befrielse från undantagsåtgärder, artikel 12.1 om flyktingars personrättsliga ställning, artikel 24.1 b om arbetslagstiftning och artikel 25 om bistånd av förvaltningsmyndigheterna och artikel 28 om resedokument. Utrikesutskottet tillstyrker att reservationerna återtas på de grunder som anförts i propositionen.

Vidare föreslår regeringen att Finland fortfarande håller i kraft sin reservation mot artikel 24.3 om socialförsäkring och den allmänna reservationen på grund av det nordiska samarbe-

tet. Med stöd av utredning anser utrikesutskottet att det fortfarande är motiverat att hålla i kraft reservationen mot artikel 24.3.

På grund av vad som framgår av regeringens proposition är det enligt utskottet också motiverat att hålla i kraft den allmänna reservationen om nordiskt samarbete. Men det anser att regeringen bör utreda om det under nuvarande förhållanden är nödvändigt och relevant att tillämpa den allmänna reservationen.

Med stöd av utredning uppmärksammar utskottet att de nordiska ländernas reservationer mot flyktingkonventionen i Genève och tilläggsprotokollet från 1967 på grund av det nordiska samarbetet skiljer sig avsevärt från varandra. Sverige är det enda land som lämnat en allmän reservation lik Finlands på grund av det nordiska samarbetet. Norge och Danmark har med åberopande av samarbetet bara lämnat en begränsad reservation mot lönad anställning enligt artikel 17 i flyktingkonventionen. Island har inte lämnat några reservationer alls. Utrikesutskottet anser att de nordiska länderna bör följa en enhetlig reservationspraxis eftersom regeringen i sin proposition motiverar behovet av en allmän reservation med flera överenskommelser som binder alla de nordiska länderna på lika villkor.

Propositionens motivering innehåller en detaljerad genomgång av de bestämmelser i Genèvekonventionen och tilläggsprotokollet från 1967 som enligt praxis i grundlagsutskottet måste anses höra till området för lagstiftningen. Utifrån utredning som lämnades till utskottet i samband med utfrågningen av sakkunniga måste också artikel 21 om bostäder och artikel 34 om naturalisation i flyktingkonventionen anses höra till området för lagstiftningen.

Enligt artikel 21 i flyktingkonventionen ska de fördragsslutande staterna vad beträffar bostäder tillerkänna flyktingar inom statens område minst lika förmånlig behandling som andra utlänningar. I 19 § 4 mom. i grundlagen sägs att det allmänna ska främja vars och ens rätt till bostad. Utskottet menar således att konventionsbestämmelsen kan anses höra till området för lagstiftningen. I artikel 34 föreskrivs om naturalisation. I Finland föreskrivs det om naturalisation

och om undantag på denna punkt bl.a. i fråga om flyktingar i medborgarskapslagen (359/2003) och därmed hör konventionsbestämmelsen enligt utskottets uppfattning till området för lagstiftningen.

Enligt propositionen kommer Finland fortfarande att ha kvar ovannämnda två reservationer när de föreslagna reservationerna har återtagits. Det har framhållits för utskottet att lydelsen i föreslagna 1 § kan tolkas oriktigt så att Finlands samtliga reservationer återtas genom den föreslagna lagen. För klarhetens skull föreslår utrikesutskottet därför att 1 § kompletteras med "sådana Finland har förbundit sig till dem" för att 1 § också ska täcka in de reservationer som fortfarande förblir i kraft.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår

att riksdagen godkänner återtagandet av reservationerna till artikel 7.2, artikel 8, artikel 12.1, artikel 24.1 b samt till artiklarna 25 och 28 i den i Genève den 28 juli 1951 ingångna konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, som även gäller det i New York den 31 januari 1967 uppgjorda protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, och

att lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen men 1 § med följande ändringar:

1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i den i Genève den 28 juli 1951 ingångna konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), som även gäller det i New York den 31 januari 1967 uppgjorda protokollet angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 78/1968), gäller som lag *sådana Finland har förbundit sig till dem.*

UtUB 8/2004 rd — RP 32/2004 rd

Helsingfors den 3 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
medl. Jouni Backman /sd
Antero Kekkonen /sd
Eero Lankia /cent
Henrik Lax /sv

Suvi Lindén /saml
Petri Neittaanmäki /cent
Kalevi Olin /sd
Maija Perho /saml
Jari Vilén /saml
Ben Zyskowicz /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Antti-Juha Pelttari.