

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet om ett klagomålsförfarande till konventionen om barnets rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet om ett klagomålsförfarande till konventionen om barnets rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen (RP 285/2014 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Satu Sistonen, utrikesministeriet
- juris doktor, docent Liisa Nieminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- biträdande professor Suvianna Hakalehto.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det i New York i december 2011 upprättade fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om ett klagomålsförfarande.

Enligt protokollet har enskilda personer eller grupper av enskilda personer som står under en konventionsstats jurisdiktion rätt att anföra klagomål, om de anser sig ha utsatts för en kränkning från denna stats sida av någon av de rättigheter som anges i konventionen eller i det fakultativa protokollet till konventionen om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi eller i det fakultativa protokollet till konventionen om indragning av barn i väpnade konflikter. Protokollet innehåller detaljerade bestämmelser om förutsättningarna för upptagande av klagomål till prövning och om den egentliga behandlingen av klagomålen. Kommittén ska avge utlåtande när den prövat ett klagomål, och den får också ge rekommendationer. Den svarande staten ska ge kommittén upplysningar om de åtgärder som den har vidtagit eller ämnar vidta till följd av kommitténs utlåtanden och rekommendationer.

Betänkande GrUB 2/2015 rd

I protokollet föreskrivs det också om mellanstatliga klagomål där en protokollsstat påstår att en annan protokollsstat inte uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen eller ovan nämnda protokoll. En protokollsstat får när som helst avge en förklaring där den erkänner kommitténs behörighet att ta emot och pröva sådana klagomål. Finland har för avsikt att avge en sådan förklaring.

Kommittén har också möjlighet att använda ett utredningsförfarande. Kommittén får pröva uppgifter om allvarliga eller systematiska kränkningar från en protokollsstats sida av rättigheterna i konventionen eller i något av de protokoll som anges ovan. Utredningsförfarandet får också omfatta besök inom protokollsstatens territorium. En protokollsstat får avge en förklaring att den inte erkänner behörighet för kommittén när det gäller utredningsförfarandet. Finland avser inte ge en sådan förklaring.

När kommittén utför sina uppgifter ska den styras av principen om barnets bästa. Kommittén ska beakta barnets rättigheter och synpunkter och ska ge barnets synpunkter lämplig tyngd i enlighet med barnets ålder och mognad. Kommittén ska i sin verksamhet också garantera barnvänliga förfaranden.

Finland undertecknade protokollet i februari 2012. Protokollet trädde i kraft internationellt i april 2014.

I propositionen ingår ett lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen. Avsikten är att lagen ska träda i kraft samtidigt med protokollet vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet.

I avsnittet om behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning konstateras det att det fakultativa protokollet innehåller flera bestämmelser som hör till området för lagstiftning. Artikel 13 i protokollet innehåller bestämmelser om kommitténs behörighet att göra utredningar, och den bedöms med avseende på 1 § i grundlagen om Finlands suveränitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

FN:s konvention om barnets rättigheter, som antogs 1989, trädde i kraft i Finland 1991. Konventionen innehåller såväl medborgerliga och politiska rättigheter, såsom rätt till medborgarskap, som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, såsom rätt till undervisning och rätt att i enlighet med den egna utvecklingsnivån påverka egna ärenden. Konventionen medför en skyldighet att skydda barnet mot sexuellt och annat utnyttjande samt att trygga barnets ställning i rättsliga förfaranden.

FN:s generalförsamling antog två fakultativa protokoll till konventionen 2000. Det fakultativa protokollet om indragning av barn i väpnade konflikter trädde i kraft i Finland 2002 och det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi 2012.

Betänkande GrUB 2/2015 rd

De fördragsslutande parterna har förbundit sig att vidta åtgärder för att genomföra de rättigheter som garanteras i konventionen och de fakultativa protokollen. Genomförandet av konventionen och dess protokoll övervakas av kommittén för barnets rättigheter, och konventionsstaterna lämnar sina periodiska rapporter om det nationella uppfyllandet av förpliktelseerna enligt konventionen till kommittén.

Syftet med det aktuella fakultativa protokollet är att effektivisera verkställandet av konventionen och dess fakultativa protokoll, förbättra rättsskyddet för barn och stärka ställningen för barnens rättigheter som rättsligt förpliktande mänskliga rättigheter. Genom protokollet upprättas en mekanism för enskilda klagomål, och kommittén för barnets rättigheter ges behörighet att pröva klagomål av enskilda personer eller grupper av personer eller klagomål som anförts för enskilda personer eller grupper av personer av någon annan.

Genom protokollet skapas också ett fakultativt förfarande för mellanstatliga klagomål där en protokollsstat kan få sådana fall prövade där det påstås att en annan protokollsstat inte uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen eller något av de två första protokollen. Dessutom skapas ett fakultativt utredningsförfarande genom protokollet. Det innebär att kommittén för barnets rättigheter får pröva upplysningar enligt vilka det i någon protokollsstat ser ut att ha begåtts allvarliga eller systematiska kränkningar av rättigheter som garanteras i konventionen eller i dess två första protokoll. Enligt propositionen avser Finland att erkänna kommitténs behörighet i fråga om såväl mellanstatliga klagomål som utredningsförfarandet.

Utskottet ser det som viktigt att genomförandet av konventionen om barnets rättigheter och dess två första protokoll effektiviseras genom klagomåls- och utredningsförfarandena och tillstyrker propositionen. Utskottet vill betona att det behövs effektiv information om de rättigheter som barn garanteras genom konventionen och dess protokoll. Dessutom måste man se till att barnet eller barnets företrädare har tillgång till juridisk hjälp för att anföra klagomål.

Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Som det framgår av propositionsmotiven innehåller det fakultativa protokollet till konventionen flera bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och som därför kräver riksdagens godkännande.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att Finland avger en förklaring som gäller artikel 12 i protokollet. Genom förklaringen erkänner Finland barnrättskommitténs behörighet att ta emot och pröva mellanstatliga klagomål som anförts mot Finland.

Grundlagsutskottet utgår i sin vedertagna praxis från att riksdagen genom ett explicit beslut ger sitt samtycke till reservationer, uttalanden och förklaringar som påverkar innehållet i eller omfattningen av en internationell förpliktelse för Finland i relation till själva fördraget (se t.ex. GrUB 12/2012 rd, s. 2, och GrUB 2/2008 rd, s. 3). Förslaget enligt propositionen om att avge en förklaring stämmer överens med utskottets praxis.

Betänkande GrUB 2/2015 rd

Bestämmelserna i det fakultativa protokollet har ett starkt samband med flera grundlagsbestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Artikel 13, som ger kommittén för barnets rättigheter behörighet att pröva allvarliga eller systematiska kränkningar av bestämmelserna i konventionen eller dess två första protokoll, gäller dessutom Finlands suveränitet enligt 1 § 1 mom. i grundlagen. Suveränitetsbestämmelserna i grundlagen omfattar också 1 § 3 mom., där det står att Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter. Utgångspunkten har varit att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modern internationell samverkan och som bara i obetydlig utsträckning inverkar på statens suveränitet inte som sådana står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (t.ex. GrUU 19/2010 rd, s. 4/II).

Utskottet anser följaktligen att bestämmelserna i det fakultativa protokollet inte berör grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. Det betyder att beslut om att godkänna protokollet och om att avge en förklaring kan fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och lagen om sättande i kraft av protokollet behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner det fakultativa protokollet till konventionen enligt proposition RP 285/2014 rd och godkänner att en förklaring avges enligt propositionen.

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 285/2014 rd utan ändringar.

Helsingfors 22.9.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv.

Betänkande GrUB 2/2015 rd

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.