

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2006 vp

Hallituksen esitys ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljännentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2006 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljännentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 232/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikönpäällikkö Arto Kosonen, ulkoasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen Strasbourgissa vuonna 2004 tehdyn neljännentoista pöytäkirjan yleissopimuksen valvontajärjestelmän muuttamisesta.

Pöytäkirjan tarkoituksena on yleissopimuksella luodun valvontajärjestelmän tehokkuuden ylläpitäminen ja parantaminen pitkällä aikavälillä. Ihmisoikeustuomioistuimen menettelyllisiä keinoja valitusten käsittelyssä parannetaan. Yksilövalitus voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta yhden tuomarin kokoonpanossa, jos tällainen päätös voidaan tehdä asiaa enempää tutkimatta. Komitean toimivaltuudet laajennetaan kosemaan myös toistuvia tapauksia. Valitusten tut-

kittavaksi ottamisen edellytyksiä tiukennetaan. Pöytäkirja mahdollistaa omalta osaltaan Euroopan unionin liittymisen yleissopimukseen.

Pöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta siitä päivästä, jona kaikki yleissopimuksen osapuolet ovat hyväksyneet tai ratifioineet sen.

Esitys sisältää ehdotuksen laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin pöytäkirja tulee Suomea sitovaksi.

Esityksen käsittelyjärjestysperustelujen mukaan pöytäkirja voidaan hyväksyä äänten enem-

mistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislaiksi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Neljästoista pöytäkirja

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valio-kunta pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljäntoista pöytäkirjaa tarpeellisenä ja tarkoi-tuksenmukaisena. Vireillä olevien valitusten määrä on kohonnut Euroopan neuvoston jäsen-maiden lisääntymisen myötä 81 000:een, minkä johdosta ihmisoikeustuomioistuimen tehokkuus on vaarantunut.

Pöytäkirjalla pyritään parantamaan tuomio-istuimen suodatuskapasiteettia. Yksi tuomari voi 7 artiklan perusteella päättää siitä, ettei yksi-lövalitusta oteta tutkittavaksi tai että se poiste-taan tuomioistuimen asialistalta. Tällainen pää-tös voidaan tehdä vain hyvin selvissä tapauksis-sa. Vastaava oikeus on 8 artiklan mukaan komi-tealla, minkä lisäksi se voi tutkittavaksi otetta-van valituksen osalta antaa myös asiasisältöä koskevan tuomion, jos peruskysymyksestä on jo tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Pöytäkirjan tärkein kohta on sen 12 artikla. Sillä muutetaan yleissopimuksen 35 artiklan 3 kappaleen määräyksiä valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä. Kyseisen kappaleen b-kohdassa asian ottamiselle tuomioistuimen tut-kittavaksi asetetaan kynnys. Yksilövalitusta ei pääsäännön mukaan tutkita, ellei valittaja ole kärsinyt merkittävää haittaa.

Ehdotus puuttuu yksilöiden yleiseen ja suo-raan oikeuteen valittaa ihmisoikeustuomioistui-meen, mikä koskettaa Euroopan ihmisoikeusso-pimuksen valvontajärjestelmän ydintä. Merkit-tävän haitan käsite on varsin tulkinnanvarainen, mikä saattaa johtaa tutkinnan painopisteen siir-tymisen ihmisoikeusloukkauksen sijasta vahin-gon määrän tutkimiseen. Järjestelmä rajoittaa

yksilövalitusoikeutta. Valitusjärjestelmän te-hokkuuden parantaminen ei saa vaarantaa järjes-telmän perustaa.

Merkittävän haitan soveltamiselle on asetettu kuitenkin kaksi suojavaatimusta. Valitus tulee tutkia, jos ihmisoikeuksien kunnioittaminen sitä asiasisällön osalta vaatii tai jos kansallinen tuo-mioistuin ei ole asiaa asianmukaisesti käsitellyt. Sopimusmääräysten selkeällä, yhdenmukaisella ja ennen kaikkea ihmisoikeusmyönteisellä tul-kinnalla on määräyksiä sovellettaessa keskeinen merkitys. Sopimusjärjestelmän muutos korostaa jäsenvaltion vastuun merkitystä ja kotimaisten kansallisten valvontamekanismien ensisijaisuut-ta perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Pöytäkirja sisältää lainsäädännön alaan kuulu-via määräyksiä. Sen vuoksi eduskunnan hyväk-syminen pöytäkirjaan on tarpeen.

Sisällöltään pöytäkirja on sopusoinnussa pe-rustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvavaati-muksen kanssa samoin kuin perustuslain 22 §:n mukaisen julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuk-sien turvaamisvelvoitteen kanssa. Pöytäkirja on yhdenmukainen myös perustuslain 1 §:n 3 mo-mentin täysivaltaisuuslainsäädännön kanssa, jon-ka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhti-teistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaami-seksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi (PeVM 4/2004 vp, s. 2/II). Pöytäkirjan hyväksymisestä päätetään näin ollen äänten enemmistöllä.

Lakiehdotus

Lakiehdotus pöytäkirjan voimaansaattamisesta käsitellään edellä esitetyn perusteella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muuta

Esityksen perusteluissa on tehty niukasti selkoa sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että näistä seikoista tehdään tarkemmin selkoa kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia hallituksen esityksiä laadittaessa (PeVL 38/2000 vp, s. 3/II).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen Strasbourgissa 13 päivänä toukokuuta 2004 tehdyn neljännen toista pöytäkirjan ja

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 17 päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.