



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite

Asia

HE 285/2014 vp; YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan hyväksyminen

1. Johdanto

Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen ("yleissopimus" tai "lapsen oikeuksien sopimus") valitusmenettelyä koskeva valinnainen pöytäkirja ("valinnainen pöytäkirja") Suomen osalta voimaan.

Suomen on tarkoitus hyväksyä lapsen oikeuksien komitealle valinnaisella pöytäkirjalla annettu toimivalta kokonaisuudessaan. Tarkoituksena on, että Suomi antaisi selityksen, jonka mukaan Suomi tunnustaa pöytäkirjan 12 artiklassa tarkoitetun komitean toimivaltaa vastaan ja käsitellä sitä vastaan tehtyjä valtiovalituksia. Tarkoituksena ei ole antaa selitystä, jolla Suomi ei hyväksyisi komitean tutkintamenettelyä koskevaa toimivaltaa.

Hallituksen esitys on laadittu ulkoasiainministeriössä. Hallituksen esityksen laatimista on edeltänyt useampi lausuntokierros, jossa viranomaisia ja järjestöjä on pyydetty esittämään näkemyksiään muun muassa ratifioinnin edellytyksistä. Myös valmiista hallituksen esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot määrättyiltä tahoilta.

2. Valinnaisen pöytäkirjan kansainvälinen hyväksyminen

Valinnainen pöytäkirja hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa 19.12.2011 ja avattiin allekirjoitettavaksi 28.2.2012, jolloin myös Suomi allekirjoitti sen. Suomi edisti valinnaisen pöytäkirjan valmistelua ja hyväksymistä. Suomi muun muassa kuului pöytäkirjahanketta edistäneeseen, alueryhmäraajat ylittäneeseen ydinryhmään. Valinnainen pöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan 14.4.2014.

Nyt kyseessä olevaan valinnaiseen pöytäkirjaan, kuten muihinkin YK:n ihmisoikeussopimuksiin liittyviin valitusmenettelyihin, liittyminen on valinnaista. Pöytäkirjan on allekirjoittanut yhteensä 49 valtiota, joista 18 on ratifioinut sen tai liittynyt siihen. EU:n jäsenmaista yhteensä 18 on allekirjoittanut valinnaisen pöytäkirjan, ja sen ovat ratifioineet Belgia, Saksa, Irlanti, Portugali, Espanja ja Slovakia. Yksikään Pohjoismaa ei ole ratifioinut pöytäkirjaa, ja ainoastaan Suomi on sen allekirjoittanut.

3. Valitusmenettelystä

Menettelyn sisällöstä ja kohteesta

Valinnaisella pöytäkirjalla perustetaan *yksilövalitusmenettely*, jossa yksittäinen henkilö tai henkilöiden ryhmä voi valittamalla saattaa jonkun yleissopimuksessa taikka yleissopimukseen lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin tai lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta tehdyissä valinnaisissa pöytäkirjoissa määrätyn oikeuden väitetyn loukkauksen toimivaltaisen sopimusvalvontaelimen, lapsen oikeuksien komitean tutkittavaksi. Valinnaisessa pöytäkirjassa määrätään myös yleissopimuksessa ja sen em. valinnaisissa pöytäkirjoissa turvattuja oikeuksia koskevista *valtiovalituksista* ja komitean aloitteesta käynnistettävästä ko. oikeuksien vakavien tai järjestelmällisten *loukkauksien tutkintamenettelystä*. Menettelyyn voi sisältyä käynti sopimusvaltion alueella.

YK:n yleiskokouksen vuonna 1989 hyväksymä yleissopimus lapsen oikeuksista (SopS 59-60/1991) tuli Suomessa voimaan vuonna 1991. Yleissopimus on kattava. Se sisältää sekä kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia että taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevia määräyksiä. Yleissopimus on maailman laajimmin ratifioitu ihmisoikeussopimus. Siihen on liittynyt yhteensä 195 valtiota. Myös yleiskokouksen toukokuussa 2000 hyväksymät kaksi asiasisältöistä valinnaista pöytäkirjaa ovat laajasti ratifioituja. Valinnaiseen pöytäkirjaan lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin, joka tuli Suomessa voimaan toukokuussa 2002 (SopS 30-31/2002), on liittynyt 159 valtiota. Valinnaiseen pöytäkirjaan lasten myynnistä, lapsiprostituutiosta ja lapsipornografiasta, joka tuli Suomessa voimaan heinäkuussa 2012 (SopS 40-41/2012) on liittynyt 169 valtiota.

Suhteesta muihin yksilövalitusmekanismeihin

Yksilövalituksen tekeminen on jo aiemmin ollut mahdollista muihin YK:n keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyen. Näistä menettelyistä suurin osa on jo Suomessa voimassa. Lapsen oikeuksien sopimus on ollut käytännöllisesti katsoen ainoa, johon tällaista valitusmahdollisuutta ei ole kytketty. Myös lapset ovat jo aiemmin voineet valittaa muilla sopimuksilla turvattujen oikeuksiensa loukkauksista niihin liittyvien valitusmenettelyiden turvin. Tällä valitusmenettelyä koskevalla valinnaisella pöytäkirjalla luotiin kuitenkin mahdollisuus valittaa nimenomaan lapsen oikeuksien sopimuksella ja sen asiasisältöisillä valinnaisilla pöytäkirjoilla turvattujen oikeuksien väitetyistä loukkauksista lapsen oikeuksien komitealle, jolla on erityistä asiantuntemusta lapsen oikeuksista.

Suomea vastaan on YK:n ihmisoikeussopimusten väitetyistä loukkauksista tehty YK:n sopimusvalvontaelimille yhteensä noin 40 valitusta. Eniten yksilövalituksia on saatettu Suomea vastaan vireille kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (7/1976) valvovan ihmisoikeuskomitean käsiteltäväksi, yhteensä noin 30 valitusta. Tämän lisäksi kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista yleissopimusta (59-60/1989) valvova komitea on vastaanottanut noin kymmenkunta Suomea vastaan tehtyä valitusta.

Lisäksi Euroopan neuvoston piirissä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 18–19/1990; Euroopan ihmisoikeussopimus) puitteissa on mahdollista käsitellä myös lapsen oikeuksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut voitavan sallia kansallisten sääntöjen mukaan oikeustoimikelpoisuutta vailla olevan henkilön toimia Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoitamisissa menettelyissä muista tahoista riippumatta ja on muun muassa ottanut alaikäisten tekemiä valituksia tutkittavaksi (esim. *A v. Iso-Britannia*, no. 25599/94). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen laatimassa valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevassa ohjeistuksessa (*Practical Guide on Admissibility Criteria*, 3. painos vuodelta

2014) todetaankin, että kuka tahansa voi käyttää valitusoikeutta muun muassa oikeus-toimikelpoisuudesta riippumatta. Näin ollen myös alaikäinen voisi tehdä valituksen itse, vaikka käytännössä hänen vanhempansa tai muu huoltajansa edustaisikin häntä.

Nyt käsillä oleva valinnainen pöytäkirja ei sisällä merkittäviä eroja muihin vastaaviin YK:n valitusmenettelyihin. Valinnaisessa pöytäkirjassa määrätään kuitenkin nimenomaisesti, että suorittaessaan pöytäkirjassa annettuja tehtäviä, tulee lapsen oikeuksien komitean noudattaa lapsen edun periaatetta ja ottaa huomioon lapsen oikeudet ja näkemykset sekä antaa lapsen näkemyksille asianmukainen painoarvo lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Nämä seikat tulee myös ottaa huomioon komitean työjärjestystä hyväksyttäessä. Työjärjestykseen tulee myös sisällyttää takeet, joilla estetään lapsen puolesta toimivia ohjailemasta lasta. Komitea hyväksyi valitusmenettelyä koskevan työjärjestyksenä vuonna 2013.

4. Valitusmenettelyn voimaantulon vaikutuksista

Kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten valvonta tapahtuu pääsääntöisesti kahdella tavalla; hallituksen määrääjoin sopimusvalvontaelimille toimittamien määrääjaisraporttien kautta sekä komitealle tehtyjen yksilövalitusten perusteella. Suomella, kuten myös muilla sopimusvaltioilla on jo velvollisuus toimittaa määrääjoin raportti lapsen oikeuksien sopimuksella ja sen asiasisältöisillä valinnaisilla pöytäkirjoilla määrättyjen velvoitteiden kansallisesta täytäntöönpanosta lapsen oikeuksien komitealle, joka antaa raportista loppupäätelmät ja suositukset.

Valinnainen pöytäkirja täydentää siten osaltaan jo olemassa olevaa valvontaa ja tehostaa yleissopimuksen ja sen kahden asiasisältöisen valinnaisen pöytäkirjan täytäntöönpanoa entisestään. Valitusmenettelyn voimaantulo vahvistaa myös lasten oikeusturvaa sekä vahvistaa lapsen oikeuksien asemaa oikeudellisesti velvoittavina ihmisoikeuksina. Voimaantulo edistää myös yleisemmin ihmisoikeuksien toteutumista ja niiden kansainvälistä valvontaa.

Komitea antaa myös yksilövalituksen johdosta kannanottonsa sekä mahdolliset suosituksensa. Komitean suositukset eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia samalla tavalla kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamat ratkaisut. Suomi on kuitenkin pyrkinyt toimeenpanemaan mahdollisuuksien mukaan eri komiteoilta saamansa näkökannat ja on myös maksanut komiteoiden mahdollisesti suosittelimia korvauksia. Kannanotot ja suositukset parantavat siten valittajana olevien lasten asemaa. Niillä on myös välillisiä vaikutuksia muiden lasten asemaan lainsäädännön ja käytänteiden muutosten kautta.