

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

18 päivänä huhtikuuta 1990

Lausunto n:o 2

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on 23 päivänä maaliskuuta 1990 päivätyllä kirjeellään pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä n:o 22 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina toimistopäällikkö Erkki Kourula ulkoasiainministeriöstä, apulaisprofessori Lars D. Eriksson, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, perusoikeuskomitean puheenjohtaja, ylijohtaja K. J. Lång, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jäsen, oikeustieteen tohtori Raimo Pekkanen, apulaisprofessori Matti Pellonpää, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita ja oikeustieteen lisensiaatti Martin Scheinin.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan neuvostossa vuonna 1950 tehdyn yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sekä siihen liittyvät myöhemmin tehdyt lisäpöytäkirjat. Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan yleissopimuksessa ja lisäpöytäkirjoissa määritellyt oikeudet ja vapaudet kaikille lainkäyttövaltansa piirissä oleville henkilöille.

Yleissopimuksella on perustettu Euroopan ihmisoikeustuomioikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Niiden ja Euroopan neuvoston ministerikomitean toiminta muodostaa kansainvälisen valvontajärjestelmän, jossa sopimusvaltion voidaan sitä sitovalla tavalla todeta loukanneen yleissopimuksen tai lisäpöytäkirjojen kattamia oikeuksia.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin yleissopimuksin, joka useimpien lisäpöytäkirjojen tavoin tulee voimaan ratifioimisasiakirjojen tallettamispäivänä.

Lakiehdotus on esityksen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä ja 69 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioikunnan toimivallan tunnustaminen ja sitä myötä tapahtuva sitoutuminen kansainväliseen valvontamenettelyyn merkitsee poikkeamaa hallitusmuodon 1 ja 2 §:n valtion täysivaltaisuutta koskevista säännöksistä.

Valiokunnan kannanotot

Eduskunnan suostumus

Eduskunnan suostumus on tarpeen esityksen perusteluissa mainituista syistä. Myös määräykset Euroopan neuvoston ministerikomitean toimivallasta vaativat eduskunnan hyväksymisen. Lisäksi yleissopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa on varsinkin niissä määritellyjä oikeuksia ja vapauksia koskevia määräyksiä, jotka valiokunnan käsityksen mukaan kuuluvat hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitettulla tavalla lainsäädännön alaan. Tämä johtuu osaksi siitä, että hallitusmuodon mukaan joistakin tällaisista oikeuksista ja vapauksista on säädetävä lailla, ja osaksi siitä, että kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla.

Esittämänsä viitaten perustuslakivaliokunta katsoo, että eduskunnan suostumus on hallitusmuodon 33 §:n ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen.

Lakiehdotuksen käsittelyjärjestys

Esityksen perustelujen mukaan lakiehdotuksen käsittelemiseen niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä vaikuttaa Euroopan ihmisoikeustoimikunnan toimivallan tunnustaminen, koska osittain tätä kautta Suomi sitoutuu kansainväliseen valvontamenettelyyn. Siten esityksen mukaan on käsillä poikkeama hallitusmuodon 1 ja 2 §:n valtion täysivaltaisuutta koskevista säännöksistä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei ihmisoikeustoimikunta voi raportissaan määrätä sopimusvaltiota kohtaan mitään seuraamuksia. Raportti ei ole luonteeltaan oikeudellisesti sitova. Pelkästään se seikka, että asian käsittely ihmisoikeustoimikunnassa käynnistää sellaisen prosessin, jonka päätteeksi on mahdollista tehdä sitovia päätöksiä, ei merkitse hallituksen esityksessä tarkoitettua poikkeusta hallitusmuodon Suomen täysivaltaisuutta koskevista säännöksistä. Näin ollen lakiehdotusta ei Euroopan ihmisoikeustoimikunnan toimivallan tunnustamisen takia tarvitse käsitellä vaikeutetussa järjestyksessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta sen sijaan on edellä tarkoitettussa suhteessa laajempi. Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksen on yleissopimuksen 50 artiklan mukaan tarvittaessa taettava loukatulle osapuolelle kohtuullinen hyvitys. Kiinnittäen lisäksi huomiota siihen, että ihmisoikeustuomioistuimen toteama sopimusrikkomus asiallisesti ottaen saattaa johtaa siihen, että sopimusvaltion täytyy muuttaa lainsäädäntöään, valiokunta katsoo ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan tunnustamisen merkitsevän esityksessä tarkoitettunlaista poikkeamista Suomen täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon säännöksistä. Näin ollen lakiehdotus on käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Samaan päätelmään johtaa valiokunnan mielestä myös Euroopan neuvoston ministerikomitean yleissopimuksen mukainen toimivalta. Ministerikomitea voi näet 32 artiklan 2 kappaleen nojalla määrätä, minkä ajan kuluessa sopimusvaltion on ryhdyttävä ministerikomitean päätöksen edellyttämiin toimiin.

Ahvenanmaan maakunta

Saadun selvityksen mukaan lakiehdotuksen johdosta on pyydetty Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymistä. Valiokunnan käsityk-

sen mukaan menettelytapa on aiheellinen, koska on sinänsä mahdollista, että yleissopimuksen mukaisessa valvontajärjestelmässä puututaan myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluviin asioihin.

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluihin siltä osin kuin niissä katsotaan, ettei maakunnan erityisasema ole ristiriidassa yleissopimuksen kanssa. Samassa yhteydessä esityksen perusteluissa mainitaan vuodelta 1921 oleva niin sanottu Ahvenanmaa-sopimus. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perustelumaininnan tarkoituksena ei ole Suomen puolelta tunnustaa tällaisen sopimuksen voimassaoloa. Valiokunta saamaansa selvitykseen viitaten toteaa kysymyksen sopimuksen voimassaolosta olevan epäselvä. Lukuosat seikat viittaavat siihen, että kysymyksessä on Suomen Kansainliitolle antama yksipuolinen sitoumus.

Yleissopimuksen valtiosisäisestä merkityksestä

Kun yleissopimus lisäpöytäkirjoineen saataan Suomessa voimaan lailla, on sopimus valtiosisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä. Mahdollisissa tulkintatilanteissa on merkitystä yleisillä tulkintasäännöillä, kuten myöhemmän lain etusijalla aiemmin annettuihin nähden ja erityislain etusijalla yleislakeihin verrattuna. Toisaalta Suomi on sisäisestä lainsäädännöstään riippumatta Euroopan neuvoston piirissä sopimuksesta johtuvien velvoitteidensa sitoma.

Edellä esitetty johtaa tähdentämään yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjojen tuntemuksen sekä etenkin niiden soveltamiskäytäntöön perehtymisen tärkeyttä lainvalmistelutyössä. Siinä vaiheessa tulee olla päävastuu valmisteltavien säädösten yhteen sovittamisesta sopimusmääräysten ja niiden vakiintuneen tulkinnan kanssa. Asiaan on kiinnitettävä lainvalmistelijoiden riittävää huomiota uusittavina olevissa hallituksen esitysten laatimisohejeissa ja virallisessa laintarkastuksessa.

Myös lakiehdotusten eduskuntakäsittelyssä on hallituksen esitysten pohjalta ja alan asiantuntijoita tarpeen mukaan kuullen tarkastettava lakiehdotuksen suhde ihmisoikeusmääräyksiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on tarkoituksenmukaista, että tämän seikan tutkiminen kuuluu lähtökohtaisesti sille erikoisvaliokunnalle, johon esitys on lähetetty valmistelevalle käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen

tarkastelua ihmisoikeusmääräysten kannalta ei siten ole aiheellista keskittää esimerkiksi perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta voisi kuitenkin luontevasti ottaa myös ihmisoikeuslottuvuuden esille silloin, jos sen käsiteltävänä valtiosääntöperusteella olevaan lakiehdotukseen näyttää liittyvän myös ihmisoikeuksien kannalta huomionarvoisia näkökohtia.

Tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa yleissopimuksella ja sen lisäpöytäkirjoilla sekä niiden pohjalta syntyneellä vakiintuneella tulkintakäytännöllä on vastaisuudessa tärkeä merkitys. Tähän ja edellä tarkoitettuun ihmisoikeusmääräysten säädöshierarkkiseen asemaan liittyen valiokunta korostaa sitä, että tulkintatilanteissa olisi erilaisista perusteltavissa olevista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen.

Koska ihmisoikeusmääräykset ovat eräin osin sisällöllisesti varsin läheisiä hallitusmuodon 2 luvun perusoikeussäännöksille, on syytä erikseen todeta lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen tekemisen kuuluvan eduskunnalle (PeVL n:o 10/1989 vp.). Hallitusmuodon 92 §:n 2 momentista taas johtuu sääntö, että tuomioistuimilla ja viranomaisilla ei ole oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Tämä tilanne ei muutu, vaikka tuomioistuinten ja viranomaisten onkin ratkaisuisaan otettava huomioon ihmisoikeusmääräykset.

Jotta ihmisoikeusmääräykset vaikuttaisivat täysipainoisesti tuomioistuinten ja viranomaisten ratkaisutoiminnassa, on Euroopan neuvoston toimielinten auktoritatiivisista tulkintakananotoista oltava Suomessa saatavilla riittävän täsmällistä ja ajanmukaista tietoa. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen on järjestettävä tällaisen tiedon kokoaminen ja sen saattaminen soveliaassa muodossa myös kotimaisille kielille. Tällaiset tehtävät lienee syytä keskittää jollekin ministeriölle, esimerkiksi oikeusministeriölle. Pitemmällä aikavälillä ihmisoikeustuntemukseen vaikuttavana seikkana valiokunta tähdentää myös korkeakouluopintojen merkitystä.

*Yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjojen
käännökset*

Kansainvälinen sopimus tulee Suomessa voi-

maan sopimuksessa mainituilla todistusvoimaisilla kielillä, tässä tapauksessa englannin ja ranskan kielellä. Hallituksen esityksessä olevat yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjojen suomen- ja ruotsinkieliset käännökset ovat eduskunnan hyväksymis- ja voimaansaattamispäätöksen kannalta oikeudellisesti merkityksettömiä, sillä ne eivät ole virallinen osa sen enempää sopimusta kuin voimaansaattamislakiakaan. Eduskunta ei hyväksy käännöksiä, mutta se voi ja aiheen ilmetessä sen tuleekin tehdä huomautuksia myös käännösteksteistä.

Käännöksillä on valtiosisäisesti tärkeä, yleensä jopa ensisijainen merkitys. Kansanedustajat, tuomarit ja virkamiehet sekä kansalaiset perustavat toimintansa ihmisoikeusmääräysten kannalta juuri näihin käännöksiin. Niiden on siksi oltava mahdollisimman korkeatasoiset.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty joihinkin käännöksissä oleviin virheellisyyksiin ja epätarkkuuksiin. Koska käännöksillä on sopimuksen tultua voimaan erityisen suuri käytännön merkitys, valiokunta edellyttää hallituksen vielä tarkistavan käännökset kauttaaltaan, ennen kuin yleissopimus lisäpöytäkirjoineen julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimusarjassa. Tätä tarkistustyötä varten perustuslakivaliokunta toimittaa ulkoasiainvaliokunnalle luettelon niistä yleissopimuksen suomenkielisen käännöksen kohdista, joiden parantamistarve on tullut esille valiokunnan kuullessa asiantuntijoita. Valiokunnan mielestä luettelo tulisi saattaa ulkoasiainministeriön tietoon.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että puheena olevaan yleissopimukseen ja sen lisäpöytäkirjoihin on eduskunnan suostumus tarpeen ja että ehdotus sen hyväksymisestä on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetyssä järjestyksessä ja asia ratkaistava yksinkertaisella ääntenemmistöllä ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä ja 69 §:n 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Häkämies, Jansson, Kekkonen, Laitinen, Lamminen, Männistö, Niinistö, Pohjola, Pokka (osittain), Puisto ja Virolainen sekä varajäsen Vuoristo (osittain).
