

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 7/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä helmikuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta sekä laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta (HE 182/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla mää-

rännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Mia Spolander, ulkoasiainministeriö
- esittelijäneuvos Pasi Pölönen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hallintotieteiden tohtori, dosentti Jukka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan. Pöytäkirjan tarkoituksena on vahvistaa vapautensa menettäneiden henkilöiden suojelua kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta vastaan. Pöy-

täkirjalla luodaan järjestelmä, jonka puitteissa riippumattomat kansainväliset ja kansalliset valvontaelimet tarkastavat säännöllisesti paikkoja, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Pöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan kesäkuussa 2006. Suomen osalta pöytäkirja tulee voimaan kolmenkymmenen päivän kuluttua

ratifioimiskirjan tallettamisesta. Ratifioimiskirja on tarkoitus tallettaa mahdollisimman pian kansallisen ratifiointipäätöksen jälkeen. Esitykseen sisältyy kaksi lakiehdotusta. Ensimmäinen koskee pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista ja pöytäkirjan soveltamista ja toinen eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamista. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain laillisuusvalvontaan kuuluvia tarkas-

tuksia koskevan säännösmuutoksen on kuitenkin tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan alakomitean tarkastustoimivallan suhdetta perustuslain 1 §:n valtion täysivaltaisuutta koskeviin säännöksiin. Perusteluissa katsotaan, että esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ja että valinnainen pöytäkirja voidaan hyväksyä äänten enemmistöllä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa 18 päivänä joulukuuta 2002 tehdyn kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan.

Eduskunta hyväksyy perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä on esityksen perusteluissa tehty asianmukaisesti selkoa. Eduskunnan suostumus pöytäkirjaan on siten tarpeen.

Valinnaisen pöytäkirjan määräysten suhde perustuslakiin

Pöytäkirjan 4 artikla velvoittaa sopimusvaltion sallimaan pöytäkirjalla perustetun alakomitean tehdä tarkastuksia lainkäyttö- ja määräysvaltaansa kuuluvissa paikoissa, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai

myötävaikutuksella. Tällaisessa tarkastustoiminnassa on kyse julkisen vallan käyttämisestä sopimusvaltion alueella. Määräyksiä alakomitean tarkastustehtävästä on siten arvioitava valtion täysivaltaisuutta koskevien perustuslain säännösten kannalta.

Suomi osallistuu perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Mainitulla perustuslain säännöksellä on ollut vaikutusta etenkin perustuslain täysivaltaisuussäntelyn tulkintaan. Lähtökohtana on ollut, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II; ks. myös esim. PeVL 19/2010 vp, s. 4/II).

Pöytäkirja täydentää kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaista yleissopimusta (SopS 59—60/1989), joka on Suomessa tullut voimaan vuonna 1989. Pöytäkirjan tarkoituksena on vahvistaa vapautensa menettäneiden henkilöiden suojaa kidutukselta ja ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta, jotka ovat kielletty myös perustuslain 7 §:n 2 momentissa. Pöytäkirjassa on kysymys perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetus-

ta kansainvälisestä yhteistyöstä ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Sopimusvaltion velvollisuus sallia alakomitean tehdä tarkastuksia paikoissa, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, on merkittävältä osin samanlainen velvoite kuin kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun ja rangaistuksen estämiseksi tehdyssä eurooppalaisessa yleissopimuksessa, joka on Suomessa tullut voimaan vuonna 1991. Pöytäkirjan mukaista alakomitean tarkastusvaltuutta voidaan pitää luonteeltaan tavanomaisena nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja valtuus vaikuttaa vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta

Pöytäkirja velvoittaa sopimusvaltion perustamaan tai nimeämään yhden tai useamman kansallisen valvontaelimen tekemään tarkastuksia kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun ja rangaistuksen ehkäisemiseksi. Lakiehdotuksen 11 a §:ssä tämä tehtävä annetaan eduskunnan oikeusasiamiehelle. Pöytäkirjan määräysten mukaisesti 11 b §:n 1 momentissa säädetään, että hoitaessaan kansallisen valvontaelimen tehtäviä oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka).

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 109 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Ehdotetut säännökset merkitsevät oikeusasiamiehen tehtävien ja toimivallan laajentamista perustuslain 109 §:n 1 momenttiin nähden. Oikeusasiamiehen nimeämistä kansalliseksi valvontaelimeksi ja siihen sisältyvien tehtävien an-

tamista hänelle voidaan pitää perusteltuna ja taroituksenmukaisena. Perustuslain mukaan oikeusasiamies tehtäväänsä hoitaessaan valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Lisäksi suljettujen laitosten tarkastaminen on vakiintunut osaksi oikeusasiamiehen valvontatehtävää. Valiokunta katsoo, että uusi tehtävä liittyy hyvin läheisesti oikeusasiamiehen nykyisiin tehtäviin ja voidaan perustuslain 109 §:n 1 momentin estämättä hänelle antaa (vrt. PeVM 2/2009 vp, s. 4/II).

Valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusasiamiehellä on riittävät voimavarat pöytäkirjan velvoitteiden asianmukaiseksi hoitamiseksi. Uudet tehtävät eivät saa heikentää oikeusasiamiehen mahdollisuuksia hoitaa ja kehittää nykyisiä tehtäviään.

Käsittelyjärjestys

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänen enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattava lakiehdotus puolestaan käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Pöytäkirjan määräykset eivät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, joten pöytäkirjan hyväksymisestä voidaan päättää äänen enemmistöllä ja ehdotus pöytäkirjan voimaansaattamislainsäädännöllä tavallisen lain säätäm-

PeVL 7/2013 vp — HE 182/2012 vp

järjestyksessä. Myös 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen hallituksen esityksessä tarkoitetun

yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymiseen,

että hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä ja

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 15 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas
Markus Lohi /kesk

Elisabeth Naucér /r
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok
vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.