

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valitusmenettelyä koskevan valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 285/2014 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntösihteeri Satu Sistonen, ulkoasiainministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- apulaisprofessori Suvianna Hakalehto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa joulukuussa 2011 tehdyn lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan valitusmenettelystä.

Pöytäkirjan mukaan sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvilla henkilöillä ja henkilöryhmillä on oikeus tehdä valituksia, jos nämä katsovat sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksella tai yleissopimukseen tehdyllä lasten myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskevalla valinnaisella pöytäkirjalla tai yleissopimukseen tehdyllä lasten osallistumista aseellisiin selkkauksiin koskevalla valinnaisella pöytäkirjalla tunnustettuja oikeuksiaan. Pöytäkirja sisältää yksityiskohtaiset määräykset valitusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä ja valitusten varsinaisesta käsittelystä. Jos komitea tutkii valituksen, se antaa kannanottonsa ja voi myös antaa suosituksia. Vastaaajavaltion tulee kertoa komitealle toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä mainittujen kannanottojen ja suositusten johdosta.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2015 vp

Pöytäkirjassa määrätään myös valtiovalituksista, joissa sopimusvaltio väittää, ettei toinen sopimusvaltio täytä yleissopimuksen tai edellä mainittujen pöytäkirjojen mukaisia velvoitteitaan. Sopimusvaltio voi milloin tahansa tunnustaa komitean toimivallan ottaa vastaan ja käsitellä tällaisia valituksia. Suomen tarkoituksena on antaa tätä koskeva selitys.

Lisäksi komitealla on mahdollisuus tutkintamenettelyyn. Komitea voi tutkia tietoja, joiden mukaan sopimusvaltion toimesta näyttäisi tapahtuneen yleissopimuksen tai edellä mainittujen pöytäkirjojen mukaisten oikeuksien vakavia tai järjestelmällisiä loukkauksia. Tutkintamenettelyyn voi sisältyä myös käynti sopimusvaltion alueella. Sopimusvaltio voi antaa selityksen, että se ei tunnusta komitean tutkintamenettelyyn liittyvää toimivaltaa. Suomen tarkoituksena ei ole antaa tällaista selitystä.

Komitean suorittaessa tehtäviään sitä ohjaa lapsen edun periaate. Komitean tulee ottaa huomioon lapsen oikeudet ja näkemykset ja antaa lapsen näkemyksille asianmukainen painoarvo hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Komitean tulee toiminnassaan myös taata lapsimyönteiset menettelyt.

Suomi allekirjoitti pöytäkirjan helmikuussa 2012. Pöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan huhtikuussa 2014.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin pöytäkirjakin.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa jaksossa todetaan valinnaisen pöytäkirjan sisältävän useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Pöytäkirjan 13 artiklaa, joka sisältää määräyksiä komitean tutkintatoimivallasta, arvioidaan Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

YK:ssa vuonna 1989 hyväksytty yleissopimus lapsen oikeuksista tuli Suomessa voimaan vuonna 1991. Yleissopimus sisältää sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia, kuten oikeus kansalaisuuteen, että myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia, kuten oikeus opetukseen ja oikeus vaikuttaa kehitystasonsa mukaisesti omiin asioihinsa. Sopimus velvoittaa suojaamaan lasta seksuaaliselta ja muulta hyväksikäytöltä sekä turvaamaan hänen asemansa oikeudenkäynnissä.

YK:n yleiskokous hyväksyi yleissopimukseen kaksi valinnaista pöytäkirjaa vuonna 2000. Lasten osallistumista aseellisiin selkkauksiin koskeva valinnainen pöytäkirja on tullut Suomessa voimaan vuonna 2002 ja lasten myyntiä, lapsiprostituutiota ja lapsipornografiaa koskeva valinnainen pöytäkirja vuonna 2012.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2015 vp

Sopimusosapuolet ovat sitoutuneet ryhtymään toimenpiteisiin yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjojen takaamien oikeuksien toteuttamiseksi. Sopimukseen ja sen pöytäkirjoihin sisältyvien määräysten täytäntöönpanoa valvoo lapsen oikeuksien komitea, jolle sopimusvaltiot toimittavat määräaikaissäraporttinsa sopimusvelvoitteiden kansallisesta täytäntöönpanosta.

Nyt käsiteltävänä olevalla valinnaisella pöytäkirjalla pyritään tehostamaan yleissopimuksen ja sen valinnaisten pöytäkirjojen toimeenpanoa, parantamaan lasten oikeusturvaa ja vahvistamaan lasten oikeuksien asemaa oikeudellisesti velvoittavina ihmisoikeuksina. Pöytäkirjalla perustetaan yksilövalitusjärjestelmä ja annetaan lapsen oikeuksien komitealle toimivalta käsitellä yksityisten henkilöiden tai henkilöryhmien tekemiä tai jonkun muun näiden puolesta tekemiä valituksia.

Pöytäkirjalla luodaan myös valinnainen valtiovalitusjärjestelmä, jossa sopimusvaltio voi saattaa tutkittavaksi toisen sopimusvaltion väitetyn yleissopimuksen tai sen kahden ensimmäisen pöytäkirjan mukaisten velvoitteiden loukkauksen. Lisäksi sillä luodaan valinnainen tutkintamenettely, jossa lapsen oikeuksien komitea voi tutkia tietoja, joiden mukaan jossakin sopimusvaltiossa näyttäisi tapahtuneen yleissopimuksen tai sen kahden ensimmäisen pöytäkirjan takaamien oikeuksien vakavia tai järjestelmällisiä loukkauksia. Esityksen mukaan Suomen on tarkoitus tunnustaa lapsen oikeuksien komitean toimivalta koskien sekä valtiovalituksia että tutkintamenettelyä.

Valiokunta pitää tärkeänä lapsen oikeuksien sopimuksen ja sen kahden ensimmäisen pöytäkirjan täytäntöönpanon tehostamista valitus- ja tutkintamenettelyjen avulla ja puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä. Valiokunta korostaa, että yleissopimuksessa ja siihen liittyvissä pöytäkirjoissa lapsille turvatuista oikeuksista tulee tiedottaa tehokkaasti ja huolehtia siitä, että lapselle tai hänen edustajalleen on tarjolla lainopillista apua valituksen tekemiseen.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

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. Yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja sisältää hallituksen esityksen perusteluissa selostetuoin tavoin useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joiden vuoksi eduskunnan hyväksyminen sopimukselle on tarpeen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi pöytäkirjan 12 artiklaa koskevan selityksen antamisen. Selityksellä Suomi tunnustaa lapsen oikeuksien komitean toimivallan ottaa vastaan ja käsitellä sitä vastaan tehtyjä valtiovalituksia.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään lähtenyt siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellään suostumuksen sellaisten varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVM 12/2012 vp, s. 2, PeVM 2/2008 vp, s. 3/II). Hallituksen esityksen mukainen ehdotus selityksen antamisesta on valiokunnan käytännön mukainen.

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2015 vp

Valinnaisen pöytäkirjan määräyksillä on vahva liityntä useisiin perustuslain perusoikeuksia koskeviin säännöksiin. Lisäksi 13 artikla, joka antaa lapsen oikeuksien komitealle toimivallan tutkia yleissopimuksen tai sen kahden ensimmäisen pöytäkirjan määräysten vakavia tai järjestelmällisiä loukkauksia, koskee perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyä Suomen täysivaltaisuutta. Perustuslain täysivaltaisuussäätelyn kokonaisuuteen kuuluu myös pykälän 3 momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. 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 (esim. PeVL 19/2010 vp, s. 4/II).

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että valinnaisen pöytäkirjan määräykset eivät koske perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Pöytäkirjan hyväksymisestä ja selityksen antamisesta voidaan siten päättää äänten enemmistöllä ja ehdotus pöytäkirjan voimaansaattamislainsäädännöllä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 285/2014 vp tarkoitetun yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan ja annettavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun selityksen.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 285/2014 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 22.9.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan mietintö PeVM 2/2015 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström