

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 74/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Mia Spolander, ulkoasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- yliopistonlehtori Jarna Petman
- hallintotieteiden tohtori, dosentti Jukka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa joulukuussa 2008 tehdyn taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan, joka koskee oikeutta tehdä valituksia YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitealle väitetyistä yleissopimuksen takaamien oikeuksien rikkomisista.

Pöytäkirjan mukaan sopimusvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvilla henkilöillä ja henkilöryhmillä on oikeus tehdä valituksia, jos nämä katsovat sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksella tunnustettuja oikeuksiaan. Pöytäkirjas-

sa määrätään myös valtiovalituksista, joissa sopimusvaltio väittää, ettei toinen sopimusvaltio täytä yleissopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Pöytäkirjan osapuolena oleva valtio voi milloin tahansa tunnustaa komitean toimivallan ottaa vastaan ja käsitellä tällaisia valituksia. Suomen tarkoituksena on antaa tätä koskeva selitys.

Lisäksi pöytäkirjan mukaan komitealla on mahdollisuus tutkintamenettelyyn. Komitea voi tutkia tietoja, joiden mukaan sopimusvaltion toimesta näyttäisi tapahtuneen yleissopimuksen mukaisten oikeuksien vakavia tai järjestelmällisiä loukkauksia. Pöytäkirjan osapuolena oleva valtio voi milloin tahansa tunnustaa komitean

tutkintamenettelyyn liittyvän toimivallan. Suomen tarkoituksena on antaa tätä koskeva selitys.

Suomi allekirjoitti pöytäkirjan syyskuussa 2009. Pöytäkirja ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan. 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 11 artiklaa, joka sisältää määräyksiä komitean tutkintatoimivallasta, arvioidaan Suomen täysivaltaisuutta koskevan perustuslain 1 §:n kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

YK:ssa vuonna 1966 hyväksytty taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus tuli Suomessa voimaan vuonna 1976. Yleissopimus sisältää muun muassa työhön, työoloihin, terveyteen, tyydyttävään elintasoon, koulutukseen ja kulttuuriin liittyviä määräyksiä. Sopimusosapuolet ovat sitoutuneet ryhtymään toimenpiteisiin yleissopimuksen takaamien oikeuksien asteittaiseksi toteuttamiseksi. Yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa valvoo YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea, jolle sopimusvaltiot toimittavat määräaikaissaporttinsa sopimusvelvoitteiden kansallisesta täytäntöönpanosta.

Hallituksen esityksessä hyväksyttäväksi ehdotetun yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan tarkoituksena on vahvistaa yleissopimuksessa tunnustettujen ihmisoikeuksien suojaa. Pöytäkirjalla perustetaan yksilövalitusjärjestelmä, jonka nojalla henkilöillä ja henkilöryhmillä on oikeus tehdä valituksia TSS-komiteaan, jos nämä katsovat sopimusvaltion loukanneen heidän yleissopimuksella tunnustettuja oikeuksiaan.

Pöytäkirjalla luodaan myös valinnainen valtiovalitusjärjestelmä, jossa sopimusvaltio voi saattaa tutkittavaksi toisen sopimusvaltion väitetyn yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden loukkauksen. Samoin pöytäkirjalla luodaan va-

linnainen tutkintamenettely, jossa TSS-komitea voi tutkia tietoja, joiden mukaan jossakin sopimusvaltiossa näyttäisi tapahtuneen vakavia tai järjestelmällisiä yleissopimuksen takaamien oikeuksien loukkauksia.

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 selostetuin tavoin useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, joiden vuoksi eduskunnan suostumus sopimukseen on tarpeen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi pöytäkirjan 10 ja 11 artiklaa koskevan selityksen antamisen. Selityksellä Suomi tunnustaa TSS-komitean toimivallan ottaa vastaan ja käsitellä valtiovalituksia sekä toimivallan tutkia väitteitä valtion syyllistymisestä yleissopimuksen takaamien oikeuksien vakaviin ja järjestelmällisiin loukkauksiin.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään lähtenyt siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellään suostumuksen sellaisten varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kan-

sainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVM 2/2008 vp, s. 3/II). Hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus selityksen antamisesta on valiokunnan käytännön mukainen.

Valinnaisen pöytäkirjan määräyksillä on vahva liityntä useisiin perustuslain perusoikeuksia koskeviin säännöksiin. Lisäksi 11 artiklaa koskeva selitys, jolla Suomi tunnustaa TSS-komitealle toimivallan tutkia yleissopimuksen määräysten 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 veloitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoinnassa 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. Sopimuksen hyväksymisestä ja selityksen antamisesta voidaan siten päättää äänen enemmistöllä ja ehdotus pöytäkirjan voimaansaattamislainsäädännöllä tavallisen lain säätämisyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan,

että eduskunta hyväksyy annettavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun selityksen ja

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Outi Mäkelä /kok
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Raimo Piirainen /sd
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.