

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kuudennentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kuudennentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 286/2014 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Arto Kosonen, ulkoasiainministeriö
- oikeusneuvos Gustav Bygglin, korkein oikeus
- hallintoneuvos Anne E. Niemi, korkein hallinto-oikeus
- professori Jukka Viljanen.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- lainsäädäntösihteeri Charlotta von Troil, oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (Euroopan ihmisoikeussopimus) Strasbourgissa lokakuussa 2013 tehdyn kuudennentoista pöytäkirjan.

Pöytäkirjalla perustetaan neuvoa-antavien lausuntojen järjestelmä, jonka puitteissa sopimusvaltion nimeämät ylimmät tuomioistuimet voivat pyytää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa-antavia lausuntoja yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien tulkintaan tai soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Kansallinen tuomioistuin voi pyytää lausuntoa ainoastaan sen käsiteltävänä olevassa asiassa.

Lausunnon antamista koskeva pyyntö käsitellään viidestä tuomarista koostuvassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston lautakunnassa. Jos lautakunta hyväksyy pyynnön, suu-

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2015 vp

ri jaosto antaa lausunnon. Lautakuntaan ja suureen jaostoon kuuluu viran puolesta sen sopimuspuolen suhteen valittu tuomari, jonka alaisuuteen neuvoa-antavaa lausuntoa pyytävä tuomioistuimien kuuluu.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulla ja sopimuspuolella, jonka alaisuuteen lausuntoa pyytänyt tuomioistuin kuuluu, on oikeus esittää kirjallisia huomioita ja osallistua suulliseen käsittelyyn. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen presidentti voi asianmukaisen menettelyn varmistamiseksi pyytää myös toista sopimuspuolta tai henkilöä esittämään kirjallisia huomioita tai osallistumaan suulliseen käsittelyyn.

Neuvoa-antavat lausunnot eivät ole sitovia.

Pöytäkirjan voimaantulon edellytyksenä on, että kymmenen Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolta sitoutuu siihen. Pöytäkirja ei ole tullut kansainvälisesti voimaan.

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

Suomen on tarkoitus antaa pöytäkirjaan sitoutumisen yhteydessä selitys, jonka mukaan pöytäkirjan mukaisiin tarkoituksiin nimettäviä kansallisia tuomioistuimia ovat korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, työtuomioistuin ja vakuutus-oikeus.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Kuudesta pöytäkirja

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen kuudettatoista pöytäkirjaa tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta ehdottaa, että eduskunta hyväksyy mainitun pöytäkirjan sekä hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen muuttamattomana.

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että eduskunta hyväksyisi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen tehdyn kuudennentoista pöytäkirjan. Pöytäkirjalla perustetaan neuvoa-antavien lausuntojen järjestelmä. Pöytäkirjan johdannosta ilmenee, että laajentamalla EIT:n toimivaltaa antaa neuvoa-antavia lausuntoja päämääränä on parantaa edelleen EIT:n ja kansallisten viranomaisten välistä vuorovaikutusta ja vahvistaa siten ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Pöytäkirjan 1 artiklan mukaan sopimuspuolen nimeämät ylimmät tuomioistuimet voivat pyytää käsiteltävänänsä olevassa asiassa ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa-antavia lausuntoja ihmisoikeussopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien tulkintaan liittyvissä periaatekysymyksissä. Tarkoitus on, että pöytäkirjan ratifioimiskirjan tallettamisen yhteydessä annetaan Suomen puolesta pöytäkirjan 10 artiklassa tarkoitettu selitys, jolla pöytäkirjan 1 artiklan mukaisiksi tuomioistuimiksi nimetään korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, työtu-

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2015 vp

mioistuvin ja vakuutusosoikeus. Nämä tuomioistuimet toimivat kokonaisuudessaan tai osaksi viimeisinä oikeusasteina.

Ihmisoikeussopimus on nykyisin tuomioistuinten työssä keskeinen normisto. Vastaavasti kansallisten tuomioistuinten on yhä useammissa jutuissa tunnettava ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Ihmisoikeussopimuksen vaikutus suomalaiseen lainsäädäntöön ja lainkäyttöön on 2000-luvun aikana voimakkaasti kasvanut, eikä mikään viittaa siihen, ettei ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutus tuomioistuinten ratkaisutoimintaan tulevaisuudessakin olisi merkittävä. Näin ollen perustuslakivaliokunnan mielestä sellaiset toimenpiteet, jotka lisäävät vuorovaikutusta ihmisoikeustuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välillä sekä helpottavat sopimuksen tulkinnasta seuraavien linjausten ymmärtämistä ja soveltamista suomalaisissa tuomioistuimissa, ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Nyt käsillä olevan pöytäkirjan mahdollistama menettely on näissä suhteissa valiokunnan mielestä huomattava edistysaskel ja odotettu uudistus.

Yleisten tuomioistuinten kannalta nykyinen järjestelmä, joka perustuu yksilövalituksiin, on kanka ja saadun selvityksen mukaan osin ongelmallinenkin. Ongelmallisuus ei tässä merkitse sitä, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeutta arvostella ja tuomita ihmisoikeusloukkauksenakin suomalaisten tuomioistuinten ratkaisuja asetettaisiin millään tavoin kyseenalaiseksi. Päinvastoin, ongelmat tulevat siitä, että ihmisoikeustuomioistuimen kanta usein vielä puuttuu tai on täsmennyemätön siinä vaiheessa, kun kansallinen tuomioistuin joutuu ottamaan kantaa ihmisoikeussopimuksesta tulevan velvoitteen soveltamiseen. Järjestelmä luotiin aikanaan turvaamaan yksilön ihmisoikeuksia ilman, että silloin olisi voitu kuvitella, miten laajat oikeusvaikutukset ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä aikaa myöten tulisi olemaan.

Valiokunta toteaa, että dialogi kansallisten tuomioistuinten ja eurooppalaisten tuomioistuinten välillä on tärkeää. Nykyjärjestelmässä monet kansallisesti periaatteellisesti tärkeät kysymykset eivät pääse ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston käsittelyyn, sillä sinne otetaan yleensä käsittelyyn vain yleiseurooppalaisittain periaatteellisia kysymyksiä. Tämän vuoksi on hyödyllistä, että keskustelussa aloitteen tekijänä voi olla myös kansallinen tuomioistuin. Saadun selvityksen mukaan tilanteita, joissa EIT:n ennakollinen kannanotto olisi ollut hyödyllinen, on käytännössä esiintynyt.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Pöytäkirja sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi eduskunnan hyväksyminen pöytäkirjaan on tarpeen.

Sisällöltään pöytäkirja on sopusoinnussa perustuslain kanssa. Pöytäkirjan hyväksymisestä päätetään näin ollen äänten enemmistöllä.

Lakiehdotus pöytäkirjan voimaansaattamisesta käsitellään edellä esitetyn perusteella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2015 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 286/2014 vp tarkoitetun yleissopimuksen pöytäkirjan ja annettavaksi hallituksen esityksessä tarkoitetun selityksen.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 286/2014 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 2.10.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen