

Lakivaliokunnan mietintö 12/1995 vp

Hallituksen esitys ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen yhdenmutoista pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunta on 19 päivänä lokakuuta 1995 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevalle käsittelyä varten otsikossa mainitun hallituksen esityksen 143/1995 vp.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut asiasta lausunnon (PeVL 21/1995 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Arto Kosonen ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Kari Kitunen oikeusministeriöstä, puheenjohtaja, asianajaja Matti Wuori Ihmis-oikeusjuristit ry:stä sekä Euroopan ihmis-oikeustoimikunnan jäsen, apulaisprofessori Matti Pellonpää.

Valiokunta on syyskuussa 1995 tehnyt matkan Strasbourgin, jossa se on tutustunut Euroopan ihmis-oikeustoimikuntaan ja Euroopan ihmis-oikeustuomioistuimeen. Ihmis-oikeustuomioistuimessa tuomioistuimen suomalainen jäsen, oikeustieteen tohtori Raimo Pekkanen kertoi valiokunnalle tuomioistuimen työskentelystä ja oikeuskäytännöstä sekä esitti näkemyksensä nyt puheena olevasta pöytäkirjasta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan Euroopan ihmis-oikeussopimuksen yhdenmutoista pöytäkirjan hyväksymistä. Pöytäkirjalla uudistettaisiin ihmis-oikeussopimuksen kansainvälinen valvontajärjestelmä. Nykyiset osa-aikaisesti toimivat valvontaelimet Euroopan ihmis-oikeustoimikunta ja Euroopan ihmis-oikeustuomioistuin lakkautettaisiin ja ne korvattaisiin uudella pysyvästi toimivalla Euroopan ihmis-oikeustuomioistuimella. Euroopan neuvoston ministerikomitealla ei enää olisi nykyisen kaltaista ratkaisovaltaa valvontasioissa.

Uudella Euroopan ihmis-oikeustuomioistuimella olisi pakollinen tuomiovalta yksilö- ja

valtiovalitusasioissa. Valtioiden lisäksi myös yksityishenkilöillä, kansalaisjärjestöillä ja ryhmillä olisi oikeus saattaa asia ihmis-oikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Ihmis-oikeustuomioistuin ratkaisisi asian osapuolena olevaa sopimusvaltiota kansainvälis-oikeudellisesti sitovalla tavalla.

Uudistuksen tavoitteena on valvontajärjestelmän tehokkuuden ja korkean tason säilyttäminen ja parantaminen ihmis-oikeuksien ja perusvapauksien suojaamisessa valitusten lukumäärän ja Euroopan neuvoston jäsenmäärän kasvusta huolimatta. Lisäksi tavoitteena on lyhentää valitusten käsittelyaikoja ja vähentää niiden käsitte-lystä aiheutuvia kustannuksia.

Yleissopimusta muuttava pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut vuosi päivästä, jona kaikki yleissopimuksen osapuolet ovat pöytäkirjan asianomaisten määräysten mukaisesti ilmaisseet suostumuksensa siihen, että pöytäkirja sitoo niitä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus pöytäkirjan eräiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin pöytäkirjakin.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää sopimusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten hyväksymistä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että hallituksen esitykseen sisältyvien yhdenmutoista pöytäkirjan suomen- ja ruotsinkielisissä käännöksissä on havaittu joitakin virheellisyyksiä ja epätarkkuuksia. Perustuslakivaliokunta katsoo, että kään-

nökset on tarkistettava, ennen kuin yhdestoista pöytäkirja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa. Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan kannanottoon.

Ihmisoikeustuomioistuin on tuomioissaan jatkuvasti ja johdonmukaisesti kehittänyt ihmisoikeussopimuksen tulkintaa. Yhdennentoista pöytäkirjan tullessa voimaan tuomioistuimen ja ihmisoikeustoimikunnan kaikkien jäsenten toimikausi päättyy ja tuomioistuimeen valitaan uudet tuomarit. Tuomareiden ikärakenteen vuoksi suuri osa nykyisistä tuomioistuimen jäsenistä jäänee jo ikänsä puolesta pois uudesta tuomioistuimesta. Mikäli koko tuomioistuin uusiutuu, on vaarana, että tuomioistuimen oikeuskäytäntö katkeaa. Jottei näin kävisi, on valiokunnan mielestä välttämätöntä, että sopimusvaltioiden hallitukset asettaessaan ehdokkaita uuden tuomiois-

tuimen tuomareiksi huolehtivat siitä, että tuomioistuimeen on ehdolla myös entisiä tuomioistuimen tai ihmisoikeustoimikunnan jäseniä.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että eduskunta hyväksyisi ne ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen Strasbourgissa 11 päivänä toukokuuta 1994 tehdyn yhdennentoista pöytäkirjan määräykset, jotka vaativat eduskunnan suostumuksen.

Samalla valiokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lax, varapuheenjohtaja Vähänäkki ja jäsenet Aittoniemi,

Karpio, Knaapi, Krohn, Kuosmanen, Lapintie, Myllyniemi, R. Ojala, M. Pohjola, Ryhänen, Salo, Tahvanainen, Tarkka ja Vokkolainen.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 21/1995 vp
Hallituksen esitys 143/1995 vp

Lakivaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 19 päivänä loka-kuuta 1995 hallituksen esityksen n:o 143/1995 vp ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen yhdenmintoista pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa lakivaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina lainsäädäntöneuvos Arto Kosonen ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen oikeusministeriöstä, oikeustieteen tohtori Raimo Pekkanen, apulaisprofessori Matti Pellonpää ja apulaisprofessori Martin Scheinin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen yhdenmintoista pöytäkirjan yleissopimuksella perustetun valvontajärjestelmän uudistamisesta. Nykyiset osa-aikaisesti toimivat valvontaelimet, Euroopan ihmisoikeustuomioikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, lakkautetaan ja ne korvataan uudella pysyvästi toimivalla Euroopan ihmisoikeustuomioistumella. Sillä on pakollinen tuomiovalta yksilö- ja valtiovalitusasioissa ja se on myös toimivaltainen antamaan neuvoa-antavia lausuntoja.

Yleissopimusta muuttava pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut vuosi päivästä, jona kaikki yleissopimuksen osapuolet ovat ilmaisseet suostumuksensa siihen, että pöytäkirja sitoo niitä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus pöytäkirjan eräiden lainsäädännön alaan kuuluvien mää-

räysten hyväksymisestä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin pöytäkirjakin.

Esityksen perustelujen mukaan lailla aikaan voimaan saatetun sopimuksen olennainen muuttaminen edellyttää jo sinänsä eduskunnan suostumusta. Yhdestoista pöytäkirja ei esityksen mukaan muuta perustuslakipoikkeuksena aikaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä toisenlaiseksi, minkä perusteella perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön viitaten katsotaan, että pöytäkirja olisi voimaansaatettavissa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Asiaan liittyvien periaatenaikokoh- tien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokun- nan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Eduskunnan suostumus Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksymiseen oli tarpeen perustuslakivaliokunnan lausunnossa n:o 2/1990 vp mainituista syistä. Nyt käsiteltävänä oleva yhdestoista pöytäkirja muuttaa olennaisesti nykyisin voimassa olevaa ihmisoikeussopimusta, etenkin sen mukaista valvontajärjestelmää. Pöytäkirja sisältää siten eduskunnan suostumusta edellyttäviä määräyksiä.

Ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamisla- ki käsiteltiin aikanaan ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, minkä vuoksi se on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslaki. Vaikeutettua säätämisyjärjestystä käytettiin, koska ihmisoikeustuomioistuimen ja EN:n ministerikomitean toimivalta poikkesi eräissä suhteissa täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon säännöksistä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa tul- kintakäytännössään (esim. PeVL 24/1994 vp) lähtenyt siitä, että poikkeuksena perustuslaista säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallisessa

lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla tehtiin perustuslakiin. Valiokunta on myös katsonut, että sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi.

Valiokunnan käsityksen mukaan näitä periaatteita tulee soveltuvin osin seurata myös esillä olevassa tilanteessa, jossa Suomea sitovaa kansainvälistä sopimusta muutetaan. Valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää siten on, muuttaako yhdestoista pöytäkirja Euroopan ihmisoikeussopimusta tavalla, joka laajentaa alkuperäistä täysivaltaisuuspoikkeusta.

Yhdestoista pöytäkirja korvaa ne ihmisoikeussopimuksen alkuperäiset osat, jotka Suomessa johtivat sopimuksen voimaansaattamiseen vaikeutetussa järjestyksessä. Uuden ihmisoikeustuomioistuimen toimivaltuudet vastaavat olennaisesti niitä, jotka olivat arvoitavina vuonna 1990. Lähinnä on syytä kiinnittää huomiota kahteen eroavuuteen. Ensiksikin yhdenkatoista pöytäkirjan 34 artikla tuo mahdollisuuden tehdä yksilövalitus ihmisoikeustuomioistuimeen, kun ihmisoikeussopimus alkuperäisessä muodossaan sisälsi yksilövalitusmahdollisuuden pelkästään ihmisoikeustoimikuntaan. Ihmisoikeustuomioistuimeen asian saattoi viedä ainoastaan ihmisoikeustoimikunta tai sopimusvaltio. Yhdeksäs lisäpöytäkirja, jonka Suomi ratifioi 11.12.1992, antoi myös yksityiselle valittajalle mahdollisuuden viedä asia tuomioistuimeen toimikuntakäsittelyn jälkeen.

Yksilövalitusmahdollisuus ei sinänsä vaikuta ihmisoikeustuomioistuimen toimivallan laajuuteen. Tähän nähden ja kun yksilövalitus ihmisoikeustoimikunnalle on alun alkaen ollut käytettävissä, ei 34 artikla valiokunnan käsityksen mukaan vaikuta voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Toiseksi uusi pöytäkirja muuttaa periaatteellisesti ihmisoikeustuomioistuimen asemaa. Sen pakollisen tuomiovallan edellytyksenä ei enää ole, että sopimusvaltio on nimenomaan ilmoittanut tunnustavansa tämän. Muutoksen todellinen vaikutus Suomen kannalta ei kuitenkaan ole oleellinen, koska Suomi jo on tunnustanut ihmisoikeustuomioistuimen pakollisen toimivallan määräämättömäksi ajaksi. Näin ollen tältäkin osin ei valiokunnan mielestä ole estettä käsitellä voimaansaattamislakiehdotusta tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Hallituksen esityksessä olevat yhdenkatoista pöytäkirjan suomen- ja ruotsinkieliset käännökset ovat eduskunnan hyväksymis- ja voimaansaattamispäätöksen kannalta oikeudellisesti merkityksellisiä, sillä ne eivät ole virallinen osa sen enempää sopimusta kuin voimaansaattamislakiakaan. Eduskunta ei hyväksy käännöksiä, mutta se voi tehdä huomautuksia niistä. (PeVL 2/1990 vp)

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty joihinkin käännöksissä oleviin virheellisyyksiin ja epätarkkuuksiin. Hallituksen tulee vielä tarkistaa käännökset, ennen kuin yhdestoista pöytäkirja julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että puheena olevaan sopimukseen on eduskunnan suostumus tarpeen ja että siitä päätetään ääntenenemmistöllä ja että lakiehdotus voidaan käsitellä johtolauseensa mukaisessa järjestyksessä.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 1995

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Häkämies, varapuheenjohtaja J. Koskinen sekä jäsenet Helle,

Itälä, Jansson, Jäätteenmäki, Kallio, Korkea-aho, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo ja Veteläinen.