

DIAARIOTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA **HE**

232/2005 vp

ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljännentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Saapunut: Mietintöä varten

Mietintövk: PeV

Lähtettäjä: Täysistunto

Saapumispvm: 09.02.2006

Lähetyspvm: 08.02.2006

Tilakoodi: Käsittely päättynyt

Lopputoimi: PeVM 2/2006 vp

Lopputoim.pvm: 17.02.2006

17.02.2006		Mietintö toimitettu edelleen	PeVM 2/2006 vp
17.02.2006		Valmistunut	PeVM 2/2006 vp
17.02.2006		Yksityiskohtainen käsittely	
17.02.2006	<i>Käsittely</i>	Yleiskeskustelu	mietintöluonnos
14.02.2006		Valmistava keskustelu	
14.02.2006	<i>Käsittely</i>	Asiantuntijakuulemisen päättäminen	
10.02.2006	<i>Asian ilmoittaminen</i>	Ilm. vkaan saapuneeksi i (mietintö)	
10.02.2006	<i>Käsittely</i>	Kirjallinen lausunto kirjallinen lausunto professori Martin Scheininin kirjalliset lausunnot Asiantuntijoiden kuuleminen - yksikönpäällikkö Arto Kosonen ulkoasiainministeriö (K)	
10.02.2006		hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen (K) - professori Tuomas Ojanen (K)	
		s	
		aapuneeksi i	
	<i>Käsittely</i>		

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

**IHMISOIKEUKSIEN JA PERUSVAPAUKSIEN SUOJAAMISEKSI TEHDYN YLEISSOPI-
MUKSEN NELJÄNNENTOISTA PÖYTÄKIRJAN HYVÄKSYMINEN JA PÖYTÄKIRJAN
LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMINEN (HE
232/2005 vp)**

Perustuslakivaliokunta on kutsunut oikeusministeriön edustajan kuultavaksi kokoukseensa 10.2.2005 otsikkokohdassa mainitusta asiasta. Oikeusministeriö on aikaisemmin lausunut ulkoasiainministeriölle luonnoksesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljänneksitoista pöytäkirjaksi (OM 8/86/2004, 5.5.2004), pöytäkirjan allekirjoittamisesta (OM 15/86/2004, 19.10.2004) sekä mainitun pöytäkirjan ratifioinnista (OM 13/84/2005, 2.5.2005). Oikeusministeriön lausuntoa ei ole sen sijaan pyydetty luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ihmisoikeussopimuksen neljännentoista pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännönalaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Oikeusministeriö esittää tältä osin perustuslakivaliokunnalle kirjallisena lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä Euroopan ihmisoikeusjärjestelmän uudistamisesta

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan ihmisoikeussopimuksen pöytäkirjan luonnoksesta kannattavansa ihmisoikeustuomioistuimen työn rationalisointiin tähtäävän pöytäkirjan tekemistä. Samalla suhtauduttiin kuitenkin kielteisesti siihen, että yksilövalitusten käsittelemistä rajoitettaisiin luonnoksessa ehdotetulla tavalla:

Luonnospöytäkirjan tavoitteena on eri keinoin vaikuttaa siihen, että ihmisoikeusvalitusten käsittelyä koskeva menettely tehostuisi. Ihmisoikeustuomioistuimen jutturuuhka on kasvanut voimakkaasti ja tästä syystä on tarpeen, että menettely valituksia käsiteltäessä olisi mahdollisimman tehokas. Toisaalta on selvää, että järjestelmän tulisi olla sellainen, että sen avulla pystytään puuttumaan mahdollisiin ihmisoikeusloukkauksiin. Euroopan ihmisoikeusjärjestelmän keskeisin vahvuus on nimenomaan se, että mahdollisilla loukkausten kohteilla on yksilöllinen valitusoikeus ihmisoikeustuomioistuimeen ja toisaalta se, että ihmisoikeustuomioistuimella on käytössään sopimuspuolia koskeva tehokas valvontajärjestelmä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan nykyiseen valitus- ja valvontajärjestelmään kohdistuu selkeä tehostamisen tarve. Tehostamista toteutettaessa on kuitenkin varottava sitä, että Euroopan ihmisoikeusjärjestelmän keskeisimmät piirteet vaarantuisivat. Aiheettomat valitukset pitää voida jättää tutkimatta yksinkertaisessa ja nopeassa menettelyssä, mutta yksilöllistä valitusoikeutta ei tulisi ryhtyä rajoittamaan. Ensisijassa tehostamisen tulisi siksi kohdistua valitusten nopeaa käsittelyä palveleviin menettelysääntöihin eikä niinkään loukkauksen sisältöön liittyviin materiaalista ihmisoikeussuojaa kaventaviin keinoihin.

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee (s. 7), yksilövalituksen käyttömahdollisuuden rajoittamista ei yrityksistä huolimatta onnistuttu estämään. Neljännen pöytäkirjan 12 artiklan mukaan tuomioistuin ottaa valituksen tutkittavakseen ainoastaan, jos valittajan voidaan katsoa kärsineen "merkittävää haittaa". Poikkeuksena tästä ovat tapaukset, joissa ihmisoikeuksien kunnioittaminen yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tarkoitetulla tavalla vaatii valituksen tutkimista asiasisällön osalta. Lisäksi valituksia ei voida jättää tutkimatta edellä mainitun "vähäpätöisyyskriteerin" vuoksi niissä tilanteissa, joissa kansallinen tuomioistuin ei ole asianmukaisesti tutkinut valituksen kohteena olevaa asiaa.

Oikeusministeriö on pöytäkirjaluonnosta koskevassa lausunnossaan pitänyt yksilövalitusten käsittelyyn liittyvää rajausta ongelmallisena:

Uusi kriteeri tutkittavaksiottamisharkinnassa sisältää jo selvästi aineksia ihmisoikeusloukkauksen materiaalisesta tutkimisesta. Näin ollen uuden kriteerin voidaan perustellusti tulkita merkitsevän rajoitusta koko järjestelmän peruspilariin eli yksilövalitusoikeuteen. Kysymys valittajalle koituneesta merkittävästä vahingosta on varsin tulkinnanvarainen ja saattaa johtaa siihen, että yksilövalituksissa ryhdytään esittämään laajasti näyttöä kaikesta mahdollisesta vahingosta, jota väitetystä ihmisoikeusloukkauksesta on aiheutunut. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Kysymyksen tulisi kuitenkin olla vasta valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksien harkinnasta.

2 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Esityksen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevassa kappaleessa (s. 16) on todettu pöytäkirjan edellyttävän eduskunnan suostumusta, koska siihen sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia sopimusmääräyksiä. Tällaisia sopimusmääräyksiä ovat ennen muuta ne Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja siihen liittyvien pöytäkirjojen määräykset, jotka on saatettu Suomessa voimaan lain tasolla ja joiden muuttamista neljästoista pöytäkirja koskee (SopS 18/1990; SopS 85/1998). Tämä lisäksi esityksessä todetaan yleisesti, että pöytäkirjan sisältämien "aineellisten ihmisoikeusmääräysten voimaansaattamisessa tulee käyttää laintasoista voimaansaattamissäädöstä". Esityksessä ei kuitenkaan yksilöidä täsmällisemmin lainsäädännön alaan kuuluvia sopimusmääräyksiä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten riittävän yksityiskohtaiseen määrittelemiseen. Lausunnossa, joka koski eurooppalaista tutkimus- ja teknologiayhteistyöjärjestelmää koskevaa puitesopimusta sekä

siihen liittyvää Länsi-Euroopan unionin sekä sen kansallisten edustajien ja kansainvälisen henkilöstön asemasta tehtyä sopimusta (PeVL 38/2000 vp), perustuslakivaliokunta totesi asiasta seuraavaa:

Esityksen perusteluissa on tehty niukasti selkoa sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä samoin kuin siitä, miksi sopimukseen on tarpeen saada eduskunnan suostumus. Esityksestä ei riittävällä tarkkuudella ilmene, miltä osin sopimusten määräykset on tarkoitettu lailla voimaansaadettaviksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että näihin seikkoihin kiinnitetään huomiota kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia hallituksen esityksiä laadittaessa.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan neljästoista pöytäkirja liittyy ensisijaisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustavan valvontajärjestelmän kehittämiseen, eikä setäin ollen käytännössä sisällä sellaisia "aineellisia ihmisoikeusmääräyksiä", jotka tulisi perustuslain 80 §:n nojalla saattaa kansallisesti voimaan lailla. Pöytäkirja sisältää kuitenkin sopimusmääräyksiä, joiden voidaan katsoa muista syistä kuuluvan eduskunnan toimivaltaan.

Tällaisena voidaan pitää ainakin pöytäkirjan 16 artiklaa, jolla muutetaan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan neuvoston ministerikomitean toimivaltaa koskevia sopimusmääräyksiä. Eduskunta hyväksyi ihmisoikeussopimuksen aikoinaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska sopimuksen ihmisoikeustuomioistuimelle ja ministerikomitealle antaman toimivallan katsottiin merkitsevän rajoitusta Suomen valtiolliseen täysivaltaisuuteen (PeVL 2/90 vp). Ihmisoikeussopimuksen yhdenmutoista pöytäkirjan (SopS 85-86/1998) hyväksymisen yhteydessä katsottiin, ettei uuden ihmisoikeustuomioistuimen perustaminen laajenna alkuperäistä täysivaltaisuuspoikkeusta tavalla, joka edellyttäisi vaikeutettua säätämisyjärjestystä (PeVL 21/1995 vp). Sama näyttäisi pätevän neljäntoista pöytäkirjan 16 artiklaan. Koska edellä mainittujen toimielinten toimivaltaa koskevat sopimusmääräykset saatettiin aikoinaan voimaan (poikkeus-)lailla ja koska niihin uudella pöytäkirjalla tehtävät muutokset merkitsevät muutenkin merkittäviä uudistuksia ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden tulkintaan ja täytäntöönpanoon, on näille muutoksille kuitenkin tarpeen saada eduskunnan suostumus.

Myös neljäntoista pöytäkirjan 12 artikla, joka muuttaa yksilövalituksen tutkittavaksiottamisen edellytyksiä, kuuluu oikeusministeriön näkemyksen mukaan eduskunnan toimivaltaan. Kyseinen määräys muuttaisi nykyisin voimassa olevaa ihmisoikeussopimuksen (SopS 85-86/1998) 35 artiklaa siten, että ihmisoikeustuomioistuimelle osoitettujen yksilö valitusten tutkittavaksiottamiselle asetettaisiin uusi lisäedellytys. Ihmisoikeussopimukseen sisältyvällä yksilövalitusmahdollisuudella (34 artikla) on katsottu olevan välittömiä vaikutuksia yksilön oikeuksiin, mistä syystä tällaisen järjestelyn on arvioitu kuuluvan Suomessa lainsäädännön alaan (HE 143/1995 vp). On selvää, että yksilövalituksen muodollisilla tutkittavaksiottamiskriteereillä ei ole vastaavanlaista suoraa kytkeä yksilön oikeuteen valittaa. Tutkittavaksiottamista koskevan rajoituksen ei voida myöskään katsoa vaikuttavan Suomessa oleskelevien yksilöiden oikeusturvaan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettulla tavalla, koska kyseessä on yksinomaan kansainväliseen veloitteeseen liittyvästä valvontajärjestelmästä ja sen käyttöön liittyvästä uudesta rajauksesta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan pöytäkirjan 12 artiklalla on kuitenkin läheinen yhteys perustuslain 80 §:ssä tarkoitettuihin yksilön

oikeuksien perusteisiin, koska mainitulla määräyksellä on merkittävää *tosiasiallista* vaikutusta yksilön valitusoikeuden käyttöön. Tällaista valitusmahdollisuuden laajuuteen vaikuttavaa muutosta voitaneen pitää myös yhteiskunnallisesti merkittävänä ja näin ollen perustuslain 94 §:ssä tarkoitettulla tavalla "muutoin merkitykseltään huomattavana". Ihmisoikeussopimuksen neljännen pöytäkirjan 12 artikla edellyttäisi näin ollen myös tästä syystä eduskunnan suostumusta.

Perustuslakivaliokunnalle

Valiokunnan pyytämänä lausuntona hallituksen esityksestä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) neljännen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 232/2005 vp) esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Suomi allekirjoitti vuonna 1989 Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja seuraavana vuonna sekä sitoutui siihen kansainvälisoikeudellisesti (ratifiointi) että saattoi sopimuksen valtionsisäisen oikeuden osaksi (inkorporointi). Aikanaan asiasta päätettiin niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyksessä niiden vaikutusten takia, joita sopimuksen oikeudellisesti sitovalla valvontajärjestelmällä katsottiin olevan Suomen täysivaltaisuuden kannalta (Ks. Pe VL 2/1990 vp). Sittenmin suhtautuminen perustuslaista täysivaltaisuudelle seuraavien vaatimusten suhteen on jossain määrin muuttunut, ei vähiten perustuslain 1 §:n 3 momentin säännöksen myötä (Ks. mm. PeVM 4/2004 vp). Nykykatsannossa Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen hyvinkin voitaisiin katsoa perustuslain kannalta hyväksyttäväksi valtion täysivaltaisuuden käyttämiseksi eikä poikkeukseksi tuosta täysivaltaisuudesta.

Nyt käsiteltävänä oleva ihmisoikeussopimuksen 14 pöytäkirja ei muuta sopimuksen aineellista sisältöä eikä liioin sopimuksen kansainvälisen valvontajärjestelmän organisatorisia perusratkaisuja. Ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan neuvoston ministerikomitean roolit ja toimivaltuudet sopimusvaltioiden suhteen pysyvät kutakuinkin ennallaan, olkoonkin että tuomioistuimen roolia omien tuomioidensa tulkinnassa ja täytäntöönpanossa vahvistetaan. Mitään periaatteellista vallansiirtoa jäsenvaltiolta sopimuselimille ei kuitenkaan tapahdu, koska perusratkaisut ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden oikeudellisesta sitovuudesta ja sopimusvaltion alistumisesta tuomioiden täytäntöönpanon valvontaan sisältyvät jo nykyiseen ihmisoikeussopimukseen.

Pöytäkirjan tärkein kohta on sen 12 artikla, joka muuttaa ihmisoikeussopimuksen 35 artiklaa. Tältä osin otetaan uusi askel niin sanotun subsidiariteetin (toissijaisuuden) suuntaan, kun sopimuskohdan 3 kappaleen mukaan valitusten tutkimatta jättämisen perusteita lavennetaan ihmisoikeustuomioistuimen harkintavallan hyväksi. Valtion täysivaltaisuuden kannalta kysymys on pienestä askeleesta täysivaltaisuuden laajenemisen suuntaan, kun valitusten tutkittavaksi ottamiselle asetetaan uusia ehtoja.

Tätä taustaa vasten, ja kun pöytäkirjassa ei muutoin ole kohtia jotka vaikuttaisivat Suomen täysivaltaisuutta supistavasti, pidän selvänä että pöytäkirja perustuslaista seuraavien menettelytapasääntöjen kannalta on hyväksyttävissä ja voimaansaattavissa eduskunnan enemmistöpäätöksellä, mitä tulee perustuslain 1 §:ään.

Perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen kannalta on kuitenkin syytä hetkeksi pysähtyä pöytäkirjan mahdollisiin kielteisiin vaikutuksiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmän kattavuuden kannalta.

Pöytäkirjan 12 artikla sisältää mahdollisuuden, että myös valitukset jotka sinänsä osoittavat yleissopimusta loukatun, mutta ilman että loukkauksesta aiheutuu "merkittävää haittaa" valittajalle, voidaan jättää tutkimatta tuomioistuimen jutturuuhkan keventämiseksi. Ehdotus kajoaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmän ytimeen, kaikkien sopimusvaltioiden oikeudenkäyttöpiirissä olevien yksilöiden yleiseen ja suoraan valitusoikeuteen ihmisoikeustuomioistuimeen. Ihmisoikeusjärjestöt ja muun

muassa Suomi suhtautuivat varsin varauksellisesti tällaiseen järjestelmän peruseriaatteita - tosin lievästi - koskettavaan sopimusmuutokseen. Lopputuloksena oli kompromissi, joka sisältää kaksi tärkeää turvalauseketta uuden tutkittavaksi jättämisen perusteen reunaehtoina:

(a) Paitsi valittajan henkilökohtaisesti kärsimän haitan astetta tuomioistuimen on arvioitava myös asian periaatteellista puolta, tapahtuneen potentiaalisen sopimusloukkauksen luonnetta suhteessa yleissopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Myös yksilön kannalta ei-merkittävä haitta voi periaatteellisista syistä olla syvässä ristiriidassa ihmisoikeuksien kanssa. Tällöin ehdotettu uusi tutkimatta jättämisen peruste ei tule sovellettavaksi.

(b) Lisäksi uusi tutkimatta jättämisen peruste on käytettävissä vain asioissa, jotka jokin kansallinen tuomioistuin on tutkinut. Siten sitä ei voida soveltaa esimerkiksi tapauksissa, joissa sopimusloukkaus on sinänsä yksilön kannalta muunlainen kuin "merkittävää

haittaa" aiheuttava, mutta asiaa ei kansallisesti ole ollut mahdollista saada tuomioistuimen tutkittavaksi. Ehdotettu ihmisoikeussopimuksen kansainvälisen valvonnan subsidiariteetin laajennus toteutuu siis kansallisen tuomiovallan hyväksi eikä välillisestikään merkitse valtakirjaa sopimusvaltioiden lainsäädäntöelimille tai hallintoviranomaisille loukata ihmisoikeussopimusta.

Ehdotettu uusi harkinnanvarainen tutkimatta jättämisen peruste on seurausta siitä miltei ylivoimaisesta jutturuuhkasta, jonka kanssa ihmisoikeustuomioistuin erityisesti Euroopan neuvoston maantieteellisen laajenemisen vuoksi kamppailee. Yksilöiden suora valitusoikeus ihmisoikeustuomioistuimeen on vaarassa muodostua tai jo muodostunut fiktioksi, kun vireillä olevien valitusten lukumäärä on kivunnut jopa 80-90.000:een. Tässä tilanteessa on luonnollista, että sekä ihmisoikeustuomioistuin itse, Euroopan neuvosto kansainvälisenä järjestönä, että jäsenvaltiot haluavat "tehdä jotakin" ihmisoikeustuomioistuimen jutturuuhkan purkamiseksi. Neljännen pöytäkirjan onnistuneisuudesta tämän tavoitteen saavuttamiseksi voidaan olla eri mieltä, ja todennäköistä onkin, etteivät nyt ehdotetut sopimusmääräykset tule olemaan riittäviä ihmisoikeustuomioistuimen jutturuuhkan purkamiseksi kohtuulliselle tasolle.

Oma arvioni suhteessa perustuslain 22 §:n säännökseen kuitenkin on, että edellä selostetuista reunaehdoista toteutettu uuden harkinnanvaraisen tutkimatta jättämisen perusteen tuominen ihmisoikeussopimuksen järjestelmään ei ole vastoin Suomen perustuslaista julkiselle vallalle, mukaan lukien lainsäätäjälle, seuraavaa ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Pöytäkirja voidaan siten hyväksyä ja voimaansaattaa eduskunnan enemmistöpäätöksellä.

Koska 12 artikla on pöytäkirjan ydinkohta, sen oikeaan suomentamiseen tulee kiinnittää huomiota jo eduskuntakäsittelyn kestäessä, olkoonkin ettei hallituksen esityksessä oleva sopimuskäännös ole tarkoitettu lopulliseksi. Hallituksen esityksessä olevaa suomennosta parempi käännös voisi kuulua esimerkiksi:

3. Tuomioistuin ei ota tutkittavaksi 34 artiklan nojalla tehtyä yksilövalitusta, jos sen arvion mukaan:

- a) valitus on yhteensopimaton yleissopimuksen tai sen pöytäkirjojen määräysten kanssa tai ilmeisen perusteeton taikka merkitsee yksilövalitusoikeuden väärinkäyttöä; tai
- b) valittaja ei ole kärsinyt merkittävää haittaa eikä yleissopimuksessa ja sen pöytäkirjoissa määriteltyjen ihmisoikeuksien kunnioittaminen edellytä valituksen tutkimusta asiasisällön osalta sekä edellyttäen, ettei tällä perusteella

voida jättää tutkimatta asiaa, jota ei ole asianmukaisesti käsitelty kansallisessa tuomioistuimessa.

Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun väliintulo-oikeutta koskeva 13 artikla on periaatteellisesti tärkeä muutos ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmässä. Parhaimmillaan se johtaa asianmukaisen huomion kohdistamiseen oikeudelliselta kannalta periaatteellisesti tärkeisiin tai rakenteellista ongelmaa ilmentäviin ihmisoikeusvalituksiin. Ehdotettu muutos on myönteinen askel, mutta ei vakuta pöytäkirjan arviointiin Suomen perustuslain kannalta.

Pöytäkirjan 16 artikla koskee ministerikomitealle annettavaa mahdollisuutta siirtää ihmisoikeustuomioistuimen tuomion täytäntöönpanovaiheessa tuomion tulkintaa koskeva kysymys ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistavaksi sekä ihmisoikeustuomioistuimelle ehdotettavaa tuomiovaltaa suhteessa kysymykseen, onko sopimusvaltio rikkonut ihmisoikeussopimusta jättämällä panematta täytäntöön ihmisoikeustuomioistuimen aiemman tuomion. Nämä ehdotukset saattavat vahvistaa ihmisoikeustuomioistuimen toimintakykyä erityisesti sellaisissa kriittisissä tilanteissa, joissa jokin sopimusvaltio laiminlyö tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon. Ehdotuksiin on syytä suhtautua myönteisesti, mutta ne eivät oikeudellisesti muuta ihmisoikeussopimuksen velvoittavuutta tai vaikutuksia, joten ne eivät vaikuta asian käsittelyjärjestykseen.

Pöytäkirjan 17 artikla osaltaan avaa mahdollisuuden, että Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ohella myös Euroopan unioni voisi liittyä ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi. Toteutuessaan tämä mahdollisuus olisi merkittävä myönteinen askel eurooppalaisen ihmisoikeussuojan kannalta. Nykyistä tilannetta leimaa tietynlainen ihmisoikeus vaje, kun EU:n toimivallan asteittainen laajeneminen suhteessa jäsenvaltioiden päätettävissä oleviin asioihin samalla aina merkitsee ihmisoikeustuomioistuimen aineellisen toimivallan vastaavaa kapenemista. Vaikka myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ottaa ratkaisuisaan huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset, on muistettava ettei yksilöillä ole yleistä ja suoraa mahdollisuutta saada asiansa EY-tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ehdotus ei tältä osin sisällä ongelmia Suomen perustuslain kannalta eikä asia vaikuta hallituksen esityksen käsittelyjärjestykseen.

On kuitenkin syytä tuoda esiin, ettei 14 pöytäkirjan hyväksyminen ja voimaantulo sellaisenaan tee EU:sta Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolta. EU-oikeuden tasolla asialle on EY-tuomioistuimen lausunnon 2/94 mukaan luonteeltaan "valtiosääntöoikeudellisia" esteitä, jotka todennäköisesti ovat poistettavissa vain EU:n perustamissopimuksia muuttamalla. Sinänsä 14 pöytäkirjan hyväksyminen Suomen puolelta ei sisällä mitään oikeudellista sitoutumista hyväksyä EU:n perustuslaillisen sopimuksen olemassa oleva tai uudistettu versio. Poliittiselta kannalta 14 pöytäkirjan hyväksyminen ja voimaantulo kuitenkin saattavat olla tärkeä myönteinen askel EU:n lainsäädäntöön ja toimielimiin kohdistuvan ihmisoikeusvalvonnan tehostamiseksi.

Turussa 6 päivänä helmikuuta 2006

Martin
Scheinin
professori

Ulkoasiainministeriö,
oikeudellinen osasto,

ihmisoikeustuomioistuin- ja sopimusasioiden yksikkö (OIK-31)

Lainsäädäntöneuvos *Arto Kosonen*

10.2.2006

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

**HALLITUKSEN ESITYS (HE 232/2006 VP) EDUSKUNNALLE IHMIS-
OIKEUKSIEN JA PERUSVAPAUKSIEN SUOJAAMISEKSI TEHDYN
YLEISSOPIMUKSEN NELJÄNNENTOISTA PÖYTÄKIRJAN
HYVÄKSYMISESTÄ JA LAIKSI PÖYTÄIORJAN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN
KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA**

1. Euroopan neuvoston perustaminen ja Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvosto (EN) perustettiin vuonna 1949 tehdyllä ja vuonna 1950 voimaan tulleella EN:n perussäännöllä. Suomi liittyi järjestöön vuonna 1989 (SopS 21/1989).

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien puolustaminen ja niiden toteuttamisen edistäminen, vahvistettiin tänä vuonna pidetyssä Varsovan huippukokouksessa EN:n keskeisimmäksi toiminta-alueeksi.

Järjestön jäsenyyden ehtona on sitoutuminen ihmisoikeuksien kansainväliseen valvontajärjestelmään, joka on perustettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyllä yleissopimuksella (Euroopan ihmisoikeussopimus). Sopimus allekirjoitettiin vuonna 1950 ja se tuli voimaan kolme vuotta myöhemmin.

Suomi ratifioi ihmisoikeussopimuksen vuonna 1990 (SopS 18-19/1990). Samalla Suomi teki sopimukseen varauman, joka koskee suullisen käsittelyn puuttumista hovioikeuksissa sekä eräissä muissa tuomioistuimissa ja lainkäyttöelimissä koskevan varauman. Uudistetun kansallisen lainsäädännön eräiden siirtymäsäännösten johdosta osiltaan vielä voimassa olevan varauma voitaneen kokonaan poistaa lähitulevaisuudessa.

Mainitun valvontajärjestelmän puitteissa voidaan sopimusvaltiota oikeudellisesti sitovalla tavalla todeta, onko se rikkonut yleissopimuksessa tai sen lisäpöytäkirjoissa turvattuja oikeuksia.

Menettelyllä ei ole tarkoitus korvata kansallisia järjestelmiä ihmisoikeuksien ensisijaisena suojaajana, vaan sillä on luotu toisisijainen kansainvälisen tason turva yksittäisten sopimusvaltioiden antaman oikeussuojan lisäksi. Viimeksi mainitussa suhteessa voidaan viitata ihmisoikeussopimuksen johdantoon, jossa todetaan, että tarkoituksena on sopimuksen mainittujen oikeuksien yhteisestä voimaansaattamisesta. Tämä ilmenee yhteisenä toimintana muun muassa silloin, kun EN:n ministerikomiteassa

käsitellään yksittäistä vastaajavaltiota koskevien ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa.

Suomessa ihmisoikeussopimus on saatettu voimaan lailla. Tämän vuoksi sen sopimusmääräysten katsotaan velvoittavan lainsoveltajaa eduskuntalain veroisena oikeuslähteenä. Lisäksi sopimusmääräyksiä voidaan soveltaa suoraan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

Ihmisoikeussopimukseen on tehty aineellisia sopimusmääräyksiä sisältäviä lisäpöytäkirjoja (6 kpl) ja valvontamenettelyä koskevia muutospöytäkirjoja aina vuodesta 1952 lähtien, kaiken kaikkiaan 14 kappaletta. Näistä ovat voimassa kaikki lisäpöytäkirjat ja yhdestoista muutospöytäkirja. Nyt käsiteltävä neljästoista muutospöytäkirja tulee voimaan sen jälkeen, kun kaikki 46 sopimusvaltiota ovat sen hyväksyneet tai ratifioineet. Tällä hetkellä (9.2.2006) ratifiointeja on 27 kpl.

2. Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmä

2.1. Alkuperäinen valvontajärjestelmä

Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen pöytäkirjoihin sisällytettyjen ihmisoikeuksien kunnioittamista turvasivat aikoinaan Euroopan ihmisoikeustoimikunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja EN:n ministerikomitea.

Väitetyistä loukkauksista oli mahdollista valittaa ihmisoikeustoimikuntaan, joka oli toiminut vuodesta 1954 alkaen. Toimikunnassa oli ihmisoikeussopimuksen ratifioineiden valtioiden luvun mukainen määrä jäseniä.

Asian käsittely toimikunnassa oli salaista. Poikkeuksellisesti se saattoi järjestää suullisen käsittelyn, joka niin ikään pidetään suljetuin ovin.

Toimikunta oli toimivaltainen, milloin jokin sopimusvaltioista halusi saattaa sen käsiteltäväksi sopimuksen rikkomista toisessa sopimusvaltiossa koskevan asian. Tämän ns. valtiovalitusmenettelyn hyväksyminen seurasi suoraan sopimuksen ratifioinnista.

Sopimusvaltioilla oli mahdollisuus antaa selitys, jonka mukaan ne hyväksyivät myös ns. yksilövalitusmenettelyn. Tällaista selitystä edellytettiin tämän aikaisemman järjestelmän loppuvaiheessa kaikilta jäsenvaltioilta. Suomi antoi selityksensä määräämättömäksi ajaksi ja ilman muitakaan rajoituksia.

Vuosittain toimikunnassa rekisteröitiin noin 3.000 uutta valitusta.

Yksilövalitusasioiden osalta toimikunta ensiksi ratkaisi, otettiinko valitus asiallisesti tutkittavaksi. Suurin osa valituksista karsiutui jo tässä vaiheessa ja kaiken kaikkiaan vain noin 10 % valituksista otettiin tutkittavaksi.

Jos valitus otettiin varsinaiseen asiakäsittelyyn, sovinto oli mahdollinen, mutta jos siihen ei päästy, toimikunta laati varsinaisen raportin ja esitti siinä oikeudellisesti ei-sitovan näkemyksensä siitä, oliko sen mielestä sopimusta rikottu.

Raportti toimitettiin aluksi luottamuksellisena vastaajavaltiolle ja EN:n ministerikomitealle, joka saattoi valtiota sitovasti päättää siitä, oliko ko. sopimusvaltio rikkonut ihmisoikeussopimukseen tai sen lisäpöytäkirjoihin kirjattuja velvoitteitaan. Jos rikkomus todettiin, ministerikomitea saattoi määrätä, että valtion tuli maksaa valittajalle oikeudenmukainen korvaus.

Ministerikomitea ei kuitenkaan tehnyt päätöstä asiassa, mikäli asia siirrettiin ihmisoikeustuomioistuimeen.

Vuonna 1959 toimintansa aloittaneessa ihmisoikeustuomioistuimessa oli EN:n jäsenvaltioiden luvun mukainen määrä tuomareita. Tuomarin ei kuitenkaan tarvinnut olla sen sopimusvaltion kansalainen, jonka suhteen hänet valittiin.

Edellä mainitun siirron edellytyksenä oli, että vastaajavaltion oli hyväksynyt tuomioistuimen pakollisen tuomiovallan. Tällaista selitystä edellytettiin tämän aikaisemman järjestelmän loppuvaiheessa kaikilta jäsenvaltioilta. Suomi oli antanut tämänkin selityksen määräämättömäksi ajaksi ja ilman muitakaan rajoituksia.

Asian saattoi siirtää ihmisoikeustoimikunta ja asianosainen sopimusvaltio omalla päätöksellään sekä vuonna 1994 voimaantulleen ja muun muassa Suomen ratifioiman yhdeksännen pöytäkirjan nojalla myös yksityinen valittaja, mikäli kolmesta tuomarista koostuva tuomioistuimen komitea suostui hänen pyyntöönsä.

Ihmisoikeustuomioistuin tutki käsillä olevan tapauksen toimikunnan raportin ja muun sille esitetyn kirjallisen lisäaineiston ja yleensä pidetyn suullisen käsittelyn valossa. Tavallisesti tapaukset käsiteltiin yhdeksän tuomarin muodostamassa jaostossa. Tähän kuului aina myös jutussa asianomaisena olevan valtion suhteen valittu tuomari. Tärkeimmät tapaukset käsiteltiin tämän järjestelmän loppuvaiheissa perustetussa 17 tuomarista koostuneessa suuressa jaostossa eikä tämän jälkeen kaikista tuomareista koostuva täysistunto enää ratkaissut tapauksia kuin poikkeuksellisesti.

Ihmisoikeustuomioistuin ratkaisi valtiota sitovasti kysymyksen siitä, oliko ihmisoikeussopimusta loukattu. Mikäli näin oli, ihmisoikeustuomioistuin saattoi määrätä valittajalle oikeudenmukaisen hyvityksen, mikä tavallisesti koostui rahallisesta korvauksesta.

EN:n ministerikomitea, joka valvoi sekä oman päätöksensä että tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanoa, saattoi edellyttää, että valtio toteutti ns. yleisiä toimenpiteitä, kuten lainsäädännön ja hallintokäytännön muutokset tms.

2.2. Valvontajärjestelmän uudistaminen yhdennellätoista pöytäkirjalla

Wienin huippukokouksessa vuonna 1993 tehdyn päätöksen mukaisesti valvontajärjestelmä uudistettiin ihmisoikeussopimuksen yhdennellätoista pöytäkirjalla.

Pöytäkirja avattiin allekirjoitettavaksi vuonna 1994 ja se tuli voimaan marraskuun alusta vuonna 1998.

Uudistus katsottiin tarpeelliseksi valvontajärjestelmän tehokkuuden säilyttämiseksi ja

parantamiseksi, erityisesti ottaen huomioon yksilövalitusten lukumäärän ja EN:n jäsenmäärän kasvu.

Osapäiväisesti toimivat aikaisemmat valvontaelimet, siis Euroopan ihmisoikeustoimikunta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, lakkautettiin ja ne korvattiin uudella pysyvästi toimivalla Euroopan irimisoikeustuomioistuimella.

Ihmisoikeustoimikunnan jäsenten ja ihmisoikeustuomioistuimen tuomareiden toimikausi päättyi yhdennentoista pöytäkirjan voimaantulopäivänä.

Tuomioistuimessa on sopimuspuolten luvun mukainen määrä tuomareita. Euroopan parlamentaarinen yleiskokous valitsee tuomarit - yhden kutakin sopimuspuolta kohden tämän valtion esittämältä kolmen ehdokkaan listalta - nyt vain kuudeksi vuodeksi kerrallaan, mutta uudelleenvalinta on edelleen mahdollinen. Tuomareiden toimikausi päättyy heidän täyttäessään 70 vuotta.

Kaikilla valittajilla on suora pääsy tuomioistuimeen, jolla on toimivalta sekä valtiovalitus- että yksilövalitustapauksissa.

Kolmesta tuomarista koostuvan komitean yksimielisen päätöksen nojalla selvästi perusteettomat tapaukset voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta. Useimmissa käsiteltäviksi otetuissa tapauksissa tuomioistuin toimii seitsemän tuomarin muodostamassa jaostossa. Tuomioistuimella on lisäksi neljä 11-12 jäsenistä osastoa (tänä vuonna aloittaa toimintansa kuudes osasto), joiden puitteissa jaostot muodostetaan. Yhden osaston puitteissa toimii useita jaostoja.

Jutussa osapuolena olevan sopimusvaltion suhteen tuomioistuimeen valittu, ns. kansallinen tuomari osallistuu viran puolesta asian käsittelyyn jaostossa ja suuressa jaostossa.

Asian käsittely on pääsääntöisesti julkista.

Poikkeuksellisesti tärkeimmissä tapauksissa tuomioistuin ratkaisee asian 17 tuomarista koostuvassa suuressa jaostossa. Jaosto voi, mikäli osapuolet eivät sitä vastusta, suoraan luopua toimivallastaan suuren jaoston hyväksi. Jaoston tuomion antamisen jälkeen jutun osapuolet voivat pyytää sen siirtämistä suurelle jaostolle, mikäli suuren jaoston lautakunta sen hyväksyy. Suuren jaoston käsittelyyn hyväksytyjä tapauksia on ollut listalla jatkuvasti noin 25 kpl eli murto-osa kaikista tutkituiksi otetuista tapauksista.

Sovintomahdollisuus on olemassa myös tässä uudessa järjestelmässä.

Ministerikomitealla ei enää ole toimivaltaa päättää tapausten asiasisällöstä. Se kuitenkin on kuitenkin säilyttänyt aina vain korostuneemman roolinsa tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon valvonnassa.

2.3. Valvontajärjestelmän uudistaminen neljäntoista pöytäkirjalla

Roomassa vuonna 2000 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 50-vuotisjuhlallisuuksien yhteydessä pidetyssä ministerikokouksessa ministerikomitea sai tehtäväkseen selvittää mahdollisimman nopeasti, miten yleissopimuksella perustetun valvontajärjestelmän tehokkuutta voitaisiin ylläpitää ja parantaa. Mainitun kokouksen valmistelu aloitettiin ihmisoikeuksien johtokomiteassa jo vuonna 1999.

Syynä olijalleen kerran, kuten neljännen pöytäkirjan johdannosta käy ilmi, valvontajärjestelmän tehokkuuden säilyttäminen ja parantaminen pitkällä aikavälillä, pääosin ihmisoikeustuomioistuimen ja ministerikomitean jatkuvasti kasvavan työtaakan vuoksi.

Hallituksen esityksen nykytilaa koskevassa kohdassa on esitetty tätä koskevia lukuja. Niihin voidaan lisätä, että suhteutettuna väkilukuun tilastojen kärjessä ovat ns. uudet jäsenvaltiot eli Slovenia, Romania, Viro, Kroatia, Latvia, Tsekki, Moldova, Bulgaria, Puola, Armenia, Moldova ja Andorra tässä järjestyksessä. Suomi sijoittuu tämänkin tilaston keskivaiheille. Vähiten valituksia väkilukuun verrattuna tulee Irlannista, Albaniasta, Espanjasta, Norjasta, Tanskasta, Georgiasta, Italiasta, Azerbaidžanista, Islannista ja Yhdistyneistä Kuningaskunnista myös tässä käänteisessä järjestyksessä. Muista valtioista voidaan mainita Venäjä, joka sijoittuu hieman Suomen yläpuolella ja Turkki, jossa taas on tällä tavalla laskettuna vähemmän tapauksia kuin Suomella.

Muutosten avulla annetaan ihmisoikeustuomioistuimelle menettelyllisiä keinoja ja tarvittavaa joustavuutta valitusten käsittelyssä.

Tarkoitus on erityisesti vähentää ihmisoikeusloukkausten toteamiseen johtavien toistuvien tapausten sekä sellaisten valitusten käsittelyaikaa, jotka aivan ilmeisesti jäävät tutkittavaksi ottamatta. Näitä on nykyään noin 97 % kaikista valituksista, joten vain noin 3 % valituksista otetaan tutkittavaksi.

Lopullisten tuomioiden nopea ja täydellinen täytäntöönpano on olennaista sekä erityisen tärkeää rakenteellisia tai systemaattisia ongelmia sisältävien tapausten osalta, jotta tuomioistuimen toiminta ei tukehtuisi toistuvien valitusten käsittelyn johdosta.

Näin ollen tuomioistuimen suodatuskapasiteettia vahvistetaan käsiteltäessä valituksia, joilla ei ole menestymisen mahdollisuuksia. Tällaisen päätöksen voi jatkossa tehdä yksi tuomari, jota avustavat tuomioistuimen sihteeristön lakimiehet. Aikaisemmin tällaiset päätökset tehtiin pelkästään kolmen tuomarin kokoonpanossa toimivissa komiteoissa, jonka tehtävät tältä osin jatkossa vähentyvät voimakkaasti.

Yksilövalitusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tiukennetaan. Valitus voidaan jättää tutkimatta myös, jos valittajan ei ole kärsinyt huomattavaa haittaa.

Ehtona tutkimatta jättämiselle kuitenkin on, ettei ihmisoikeuksien kunnioittaminen vaadi asiasisällön tutkimista, ja että kansallinen tuomioistuin on asian asianmukaisesti käsitellyt. Viimeksi mainitun voidaan katsoa tarkoittavan sellaista käsittelyä, jossa myös ihmisoikeussopimuksen määräykset on tavalla tai toisella riittävästi otettu huomioon.

Joka tapauksessa tämä määräys merkitsee yksityisen valittajan kansainvälisen suojatason laskua ainakin ihmisoikeustuomioistuimen osalta ja täten merkittävää muutosta mainitussa valvontajärjestelmässä. Pienehkö vähemmistö sopimusvaltioista, Suomi mukaan luettuna, vastustikin tällaisen rajoituksen hyväksymistä.

Kansallisesti ihmisoikeussopimusta on luonnollisesti kuitenkin noudatettava edelleen koko laajuudessaan. Samoin mainitut tapaukset voidaan edelleen saattaa muiden mahdollisten kansainvälisten tutkintaelinten tutkittavaksi.

Kolmen tuomarin kokoonpanossa toimivat komiteat voivat jatkossa päättää, että valitus otetaan tutkittavaksi sekä samalla antaa sen asiasisältöä koskevan tuomion. Tämä edellyttää, että asiaan liittyvästä kysymyksestä on jo olemassa ihmisoikeustuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Ministerikomitea voi tuomioistuimen täysistunnon pyynnöstä yksimielisellä päätöksellään määrääjäksi vähentää jaostojen tuomarien lukumäärän seitsemästä viiteen.

Jaoston käsiteltäväksi päätyvät yksilövalitukset ratkaistaan niiden tutkittavaksi ottamisen ja asiasisällön osalta pääsääntöisesti yhteispäätöksellä.

Tuomioistuimelle annetaan mahdollisuus toimia sovintoratkaisujen aikaansaamiseksi valituksen kaikissa käsittelyvaiheissa. Tällä ei välttämättä ole suurta käytännön merkitystä - paitsi täytäntöönpanon valvonnan kannalta - koska jo aikaisemmin käytännössä sovintoja on ollut mahdollista tehdä missä tahansa valituksen käsittelyvaiheessa. Ministerikomitean tehtävä on jatkossa valvoa tuomioistuimen päätöksessä määrättyjen ehtojen täytäntöönpanoa.

Ministerikomitealle annetaan mahdollisuus pyytää tuomioistuimen ratkaisua tuomion täytäntöönpanon estävästä tulkintaongelmasta.

Ministerikomitea voi ns. rikkomusmenettelyssä siirtää ihmisoikeustuomioistuimelle sen ratkaisemisen, onko vastaajakyseinen valtio epäonnistunut velvoitteessaan noudattaa tuomioistuimen alkuperäistä tuomiota.

Tuomareiden toimikausi pidennetään takaisin kuudesta vuodesta yhdeksään vuoteen, mutta samalla mahdollisuus uudelleenalintaan poistetaan.

Siirtymämääräyksillä pyritään välttämään suuri tuomareiden samanaikainen vaihtuvuus.

Vakinaisen tuomarin sijaan tarvittaessa tulevan väliaikaisen ns. ad hoc -tuomarin jatkossa valitsee tuomioistuimen presidentti sopimusvaltion etukäteen toimittamalta listalta.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulle myönnetään oikeus väliintuloon ihmisoikeustuomioistuimen jaostoissa ja suuressa jaostossa käsiteltävissä asioissa.

Euroopan unionille avataan mahdollisuus liittyä yleissopimukseen.

3. Suomea koskevista yksilövalituksista

Tällä hetkellä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on vireillä tai käsittelyään odotta-

massa noin 554 Suomea vastaan tehtyä yksilövalitusta. EN:n ministerikomitean käsittelyssä ihmisoikeustuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi on yli kymmenen tuomiota.

Lainsäädäntöneuvos Arto Kosonen

Hallintotieteiden tohtori (julkisoikeus) Jukka Viljanen

*

JÄNNENTOISTA PÖYTÄKIRJAN HYVÄKSYMISESTÄ JA LAIKSI PÖYTÄKIRJAN LAINSÄÄDÄNNÖN ALAAN KUULUVIEN MÄÄRÄYSTEN VOIMAANSAATTAMISESTA (HE 232/2005 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 10.2.2006

1. Ehdotuksen keskeiset kohdat

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirja (CETS 194, 13.5.2004) uudistaa ihmisoikeusvalitusten tutkimisen edellytyksiä ja ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmää. Pöytäkirjan voimaantulo edellyttää nykyisten jäsenmaiden hyväksyntää. Maita, jotka ovat sopimuksen pöytäkirjan allekirjoittaneet, mutta joiden kohdalla ratifiointi on vielä kesken, on viimeisten tilastojen mukaan kaikkiaan 18. Ainoana sopijavaltiona Venäjä ei ole vielä allekirjoittanut sopimusta.¹

Pöytäkirjalla ihmisoikeustuomarien toimikausi muutetaan yhdeksäksi vuodeksi. Tuomaria ei voida valita uudelleen. Eroamisikä on 70 vuotta.(2 art.) Sopimuksen valvonnassa otetaan uutuutena käyttöön yhden tuomarin järjestelmä (6-7 art.). Uudistuksen ongelmallisimpana kohtana voidaan pitää yksilövalitusten tutkittavaksi ottamiselle asetettuja aikaisempaa tiukempia edellytyksiä (12 art.). Jatkossa ihmisoikeustuomioistuin ei ota tutkittavaksi sellaista valitusta, jonka kohdalla se "ei katso valittajan kärsineen merkittävää haittaa". Tätä edellytystä on tosin lievennetty kahdella suojavaatimuksella.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun asema on pöytäkirjassa vahvistettu yhtenä sivuväliintulon tekijänä(13 art.). Tuomioiden sitovuutta lisätään jatkäytäntöönpanoa tehostetaan mahdollistamalla ihmisoikeustuomioistuimen arviointi velvoitteiden toteuttamisesta ns. rikkomusmenettelyssä ja tuomioiden jälkikäteen tapahtuva tulkinta (13 art). Pöytäkirjan perusteella myös Euroopan unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen mahdollistuu (17 art.).

2. Uudistuksen perustelut ja jäsenvaltion vastuu

¹ Tarkastettu sivuilta Council of Europe- Treaty office: <http://conventions.coe.int/>. 27 ratifiointi/18 allekirjoittanut, mutta ei ratifioinut. Venäjä: ei allekirjoitusta eikä ratifiointia. (7.2.2006)

Ihmisoikeustuomioistuimen tehtävien asianmukaisen hoitamisen varmistamiseksi Euroopan neuvostossa alettiin suunnitella sopimuksen uudistamista. Järjestöön kuuluu nykyisin 46 jäsenvaltiota eli 800 miljoonaa ihmistä asuu ihmisoikeussopimuksen soveltamisalueella. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toiminnan uudistaminen on käytännön sanelemaa. Valitusten käsittelyä on tehostettava, sillä tuomioistuimelle tehdään n. 40 000 yksilövalitusta vuodessa².

Valitustulvaan haetaan ratkaisua tuomioistuimen toimintatapoja tehostamalla ja suodattamalla tarkemmin pois vähemmän tärkeitä valituksia. *Yhden tuomarin malli on perusteltu, koska jaostojen pitää voida keskittyä tärkeimpien tapauksien käsittelyyn.* Paljon radikaalimpia ehdotuksia on varmasti tulossa. Uusin esimerkki löytyy ihmisoikeustuomioistuimen teettämästä selvityksestä, jonka laati Lord Woolf, Englannin ja Walesin ent. korkeimman oikeuden presidentti.³ Yksi idea selvityksessä on perustaa *satelliittitoimistoja* niihin maihin, joista tulee paljon valituksia. Ehdotus perustuu siihen, että peräti yli 50 prosenttia valituksista tulee neljästä maasta. Näitä ongelmamaita ovat Venäjä (17 %) Turkki (13 %), Romania (12 %) ja Puola (11 %). Tämän satelliitti-idean varjopuolena voidaan nähdä sen synnyttämä jäsenvaltioiden jako tavallisiin ja erityisoppilaisiin. Vaara kaksoisstandardista ihmisoikeusvalvonnassa on tällöin silmiinpistävä.

Woolfin paperissa korostetaan "pilottituomioita" (pilot judgments). Muut jutut odottavat pilottituomiota ja sen ratkaisun jälkeen samanlaiset ratkaisut päätettäisiin pilotin pohjalta. Tällöin selkeämmin myös erottuisivat oikeuskäytännöstä ne tapaukset, joilla on oikeuskäytäntöä ohjaava vaikutus. Eurooppalaisen ihmisoikeusjärjestelmän pitkän tähtäimen toiminnassa on olennaista yhdistää *loukkausten estäminen kansallisella tasolla ja kansallisten prosessien kehittäminen sekä tuomioiden täytäntöönpanon tehostaminen.*

Pöytäkirjan henkenä voidaan pitää uusien avauksien tekemistä ja samaa on aiheellista vaatia myös kansallisella tasolla. *Hallituksen esityksen perusteluihin täytyy olla siinä*

² Yksilövalituksia vuonna 2005:41 510,2004:44128. Suomalaisvalituksia 2005: 270,2004: 313,2003:285. Tutkittavaksi otettuja suomalaisvalituksia 2005:11, 2004:15, 2003:12.

³ Joulukuu 2005: <http://www.echr.coe.int/ECHR/Resources^ome/L01UJWOOLPREVIEWONWORKI->GMETHODS.pdf>

*mielessä varsin pettynyt, että niissä ei puututa jäsenvaltion vastuuseen. Suomi on valitettavasti "menestynyt" tuomioiden määrässä laskettuna viime vuosina. Viime vuonna peräti 10 tuomiossa havaittiin että Suomi oli loukannut valittajan oikeuksia (ks. Taulukko 1). Vuonna 2004 loukkaustapauksia oli jo 8 kappaletta. Verrattuna vastaaviin länsimaihin, olemme selkeästi tuomioita saaneiden maiden listalla kärkipäässä. Vain Kreikka (100), Itävalta (18) ja Luxemburg (1) päihittivät Suomen väkilukuun suhteutettuna. Jos otetaan mukaan uudet jäsenmaat Slovakia (28) Tshekin tasavalta (28) ja Viro (4), Suomi on sijalla 7 EU-maiden joukossa. *Hallituksen esityksestä ei ilmene huolestuneisuutta viimeaikaisesta kehityksestä eikä esitetä ratkaisumalleja tilanteen parantamiseksi Suomen osalta.**

Pöytäkirjaa koskevassa selitysmuistiossa (explanatory report) nostetaan esille jäsenmaihin kohdistuvat vaatimukset valitusten ennalta ehkäisemisestä. Hallituksen esityksessä ei paneuduta tähän keskeiseen sopimuksen 14. pöytäkirjan tavoitteeseen. Suomeen kohdistuvien ihmisoikeustuomioiden suuri määrä pitää ottaa vakavasti ja ryhtyä selvittämään tilanteen parantamiseen tähtääviä vaihtoehtoja. *Hallitukselta pitää edellyttää aktiivista toimintaa tilanteen parantamiseksi. Valitusten tutkimiskynnyksen kiristäminen siirtää entisestään vastuuta kotimaan valvontaan.* Perustelut hallituksen nykyistä aktiivisemmille toimille nousevat **PL 22 §:n** velvoitteesta, jossa julkisen vallan tehtäväksi on annettu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

Taulukko 1. Suomea koskevat tuomiot 2005 (10 kpl loukkaus, 2 kpl ei loukkausta, 1 kpl sovinto)

3 artikla Kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun

kielto Uhka joutua epäinhimillisen kohtelun

uhriksi

1. N. v. Suomi, 26.7.2005 (valittajan karkoitus Kongon demokraattiseen tasavaltaan loukkaisi 3 artiklaa)

6 artikla Oikeudenmukainen oikeudenkäynti

a) Prosessien kohtuuton kesto päätettäessä oikeuksista ja velvollisuuksista tai rikossyyt-teestä

2. Ruoho, 13.12.2005 (oikeudenkäynnin kesto 9 v 3 kk) 6 artikla

3. T. ja muut, 13.12.2005 (oikeudenkäynnin kesto 8 v 5 kk) 6 artikla

4. Kukkola, 15.11.2005 (omistusoikeuteen kohdistuvat prosessit 8 v 3 kk) 6 artikla

5. Lehtinen, 13.9.2005 (prosessin kesto 5 v 2 kk)

6. T.K. ja S.E. v. Suomi, 31.5.2005 (prosessien kesto 5 v 8 kk, 8 v 8 kk, erityisesti esitutkintaan kulunut aika)

b) Oikeudenkäynnin osapuolten yhdenvertaisuus, rikosoikeudenkäynnin erityisvaatimukset ym.

7. Mild ja Virtanen, 26.7.2005 (puutteellinen mahdollisuus kuulustella todistajia) 6.1 ja 3d

8. Lomaseita Oy ja muut, 5.7.2005 (toisen osapuolen toimittamaa materiaalia ei toimitettu)

9. M.S. v. Suomi, 22.3.2005 (valittajalla ei mahdollisuutta kommentoida ent. vaimon lausuntoa)

8 artikla Yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja kirjeenvaihdon

suoja Asianajajan erityisasema

10. Sallinen ja muut, 27.9.2005 (asianajajan aineistoihin suoritettu kotietsintä ja takava-

rikointi, rikkoi yksityiselämän suojaa) 8 artikla

Ei loukkausta

Ala-Tulkki ja muut, 28.7.2005,

(kalastusrajoitukset) Lammi, 15.11.2005

(oikeudenkäynnin kesto 7 v 10 kk)

Sovinto

Ivanoff, 5.7.2005

3. Ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirjaan sisältyvistä ongelmista

Neljästoista pöytäkirja sisältää varsin hankalan ihmisoikeussopimuksen perustaa koskevan uudistuksen. Kyse on yksilövalitusten tutkittavaksi ottamista koskevan kriteeristön muutoksesta ja uuden lisäkriteerin käyttöönotosta. *Valitus voidaan jättää tutkimatta, jos valittajalle ei ole aiheutunut merkittävää haittaa (significant disadvantage)*. Mitä tarkoitetaan tilanteella, jossa ei katsota

"valittajan kärsineen merkittävää haittaa" ja mikä merkitys uudella muotoilulla on ihmisoikeussopimuksen tulkinnalle?

Pöytäkirjaa koskevassa selitysmuistiossa (explanatory report) esitetään keskeinen väite, jota on vaikea sellaisenaan hyväksyä. Muistiossa (kohta 39) todetaan, että kyse ei ole yksilövalitusoikeuden rajoittamisesta eikä ehdotus muuta periaatetta, jonka mukaan kaikki valitukset tutkitaan tutkittavaksi ottamisen osalta. *Jos ehdotettu uusi vaatimus ei rajoita yksilövalitusoikeutta, niin mitä se sitten tekee?* On ongelmallista väittää, että kyse on vain uudesta joustavuutta antavasta välineestä, jonka avulla ihmisoikeustuomioistuin voi keskittyä tärkeisiin tapauksiin. Hallituksen esityksen perusteluissa yksilövalitusoikeuden rajoittaminen myönnetään. Tosin *samalla*

ennakoidaan vähän turhankin huolettomasti, että uuden ehdon yleinen vaikutus voi jäädä kohtalaisen vähäiseksi.(HE 232/2005 vp, s. 6/II, hallituksen esityksessä puhutaan tässä kohdassa virheellisesti a) kohdasta, uudistus koskee b) kohtaa, ks. myöh. oikein HE, s. 12/1)

Tämä uusi vaatimus tarkoittaa myös välillisesti sitä, että ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntö voi muuttua ja siten myös oikeudet sisällöllisesti uudistuvat. Jos vaatimuksella halutaan lisätä joustavuutta ihmisoikeustuomioistuimen toimintaan, uudistuksen perustelu ei vakuuta. Ihmisoikeussopimus tarjoaa jo nykyisin ihmisoikeustuomioistuimelle varsin merkittäviä valtuuksia jättää yksi-lövalitukset tutkimatta. Valituksen voi jättää tutkimatta esimerkiksi, jos se on ilmeisen perusteeton (manifestly ill-founded).

Yhdyn niihin lukuisiin näkemyksiin, joiden mukaan uutta kriteeriä ei olisi tarvittu. "Merkittävä haitta"- lausekkeen tulkinnallista sisältöä on vaikea etukäteen arvata. Sille on saatu tosin kaksi tärkeää suojavaatimusta (safeguard clauses). Vaikkei valittaja olisi kärsinyt merkittävää haittaa ihmisoikeustuomioistuimen mielestä, valitus kuitenkin tutkitaan, jos ihmisoikeuksien kunnioittaminen edellyttää valituksen tutkimista asiasisällön osalta tai jos kansallinen tuomioistuin ei ole asiaa asianmukaisesti käsitellyt.

Vaikka sopimuksessa esitetty vaatimus ei ole muotoilultaan tyydyttävä, en kuitenkaan katso, että pöytäkirjan ratifioinnista pitäisi tällä perusteella kokonaan luopua. Epätyydyttävän ratkaisun kanssa voidaan elää, jos lopullisessa tulkinnassa vältetään pahimmat uhkakuvat ja yksilövalitusoikeuden rajoittaminen jää mahdollisimman vähäiseksi. Järjestelmän perustaa ei saa vaarantaa ylikorostamalla välitysjärjestelmän tehokkuutta.

Uusi vaatimus ei saa heikentää nykyistä yksilövalitusoikeutta, sillä kyse on sopimuksen ytimeen kuuluvasta oikeudesta. Käsitteiden tulkinnassa tärkeään asemaan tulevat selitysmuistion perustelut, vaikka niillä ei ole muodollista asemaa. Esimerkiksi Belgian kannanotossa (declaration) sopimuksen ratifioinnin yhteydessä korostuu kolme selitysmuistiossa todettua seikkaa: A) Ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä on

oikeuskäytännössään määriteltävä objektiivinen kriteeristö vaatimukseen liittyvien oikeudellisten termien määrittelemiseksi, B) uusi vaatimus ei saa johtaa asiasisällöltään tutkimista edellyttävien valitusten hylkäämiseen ja C) yhden tuomarin kokoonpano tai komitea ei saa käyttää kriteeriä ennen vakiintuneen (jaostojen ja suuren jaoston) tulkintakäytännön muodostumista.⁴

4. EU:n suhteesta Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Ihmisoikeussopimuksen 59 artiklaa uudistetaan siten, että "Euroopan unioni voi liittyä sopimukseen"(17 artikla). Tämä uusi sopimusmääräys on myönteinen uudistus. Useammalta taholta on todettu, että vain EU:n liittymisellä ihmisoikeussopimukseen estetään mahdollisuudet erilaisiin tulkintoihin eurooppalaisissa järjestelmissä (Ks. esim. Pe VL 7/2003 vp, s. 10/1; Pe VL 29/2000 vp).

Eurooppalaisten tuomioistuinten tuore oikeuskäytäntö ei anna kovinkaan voimakasta viestiä nykyisten järjestelmien välisistä ristiriidoista. Euroopan unionin liittymisessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on kuitenkin edelleen kysymys isosta valinnasta eli siitä, mikä on dominoivampi näkökulma. Onko keskeisempää arvioida yhteisön/unioinin etua vai onko myös kaiken EU-toiminnan arvioinnin lähdeittävä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisesta (SEU 6 artikla)?

Samalla kun uutta sopimusmääräystä on pidettävä myönteisenä, on uudistettava toivomus siitä, että myös Euroopan unioni etenee liittymisen suuntaan. Euroopan perustuslakisopimuksessa on vastaava liittymistä koskeva sopimusmääräys. Unionin perustuslain ratifiointia on pyrittävä tämän vuoksi viemään eteenpäin.

5. Pöytäkirjan hyväksyminen ja lakiehdotuksesta päättäminen

Perustuslain 94 § käsittelee kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja 95 § kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista. Perustuslakivaliokunnan kannanotot uuden perustuslain aikana ovat vahvistaneet selkeän linjan. Määräykset luetaan kuuluviksi lainsäädännön alaan, jos määräysten tarkoittamasta asiasta on

⁴ Belgian julistus löytyy sivuilta Council of Europe-Treaty office: <http://conventions.coe.int/>.

perusoikeussäännöksen tai perustuslain jonkin muun nimenomaisen säännöksen mukaan säädettävä lailla tai jos kyseessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava sääntely, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla (HE 1/1998 vp, s. 148, PeVL 45/2000 vp, s. 2).

Euroopan ihmisoikeussopimus ja sitä koskevat lisäpöytäkirjat on saatettu voimaan lailla (438/1990, SopS 18-19/1990 (alkuperäinen); 768/1998, SopS 85-86/1998 (11. lisäpöytäkirja), 1076/2004, SopS 8-9/2005 (12. pöytäkirja), 961/2004, SopS 6-7/2005 (13. pöytäkirja)). Samoin myös tämän pöytäkirjan kohdalla eduskunnan suostumus on tarpeen.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuuden ja käsittelyjärjestyksen osalta voidaan viitata ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirjan käsittelyn yhteydessä tehtyihin kannanottoihin. Valiokunta totesi vastaavanlaisessa tilanteessa, että pöytäkirja sisältää kiistatta lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi eduskunnan hyväksyminen pöytäkirjaan on tarpeen (PeVM 4/2004 vp, 2/II). Nähdäkseni *pöytäkirjan säännökset eivät ole ongelmallisia perustuslain kanssa, joten sen hyväksymisestä voidaan päättää äänen enemmistöllä* (PeVL 4/2002 vp, s. 2, PeVM 4/2004 vp, s. 2/11).

Tätä kantaa tukee myös perustuslain 1 §:n 3 momenttiin kirjattu Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Kyseisellä perustuslain säännöksellä on *tulkinnallista merkitystä* arvioitaessa sitä, milloin kansainvälinen velvoite olisi ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Kansainvälisessä yhteistyössä tavanomaiset ja vain vähäisessä määrin valtion täysvaltaisuuden vaikuttavat velvoitteet eivät perustuslain esitöiden mukaan olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73). Viimeksi 12. pöytäkirjan kohdalla valiokunta totesi, että pöytäkirja oli yhdenmukainen myös niiden perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa, joiden mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi (PeVM 4/2004 vp, 2/II).

Vaikka ihmisoikeustuomioistuimen toimivalta laajenee lisäpöytäkirjan myötä koskemaan ihmisoikeustuomioiden täytäntöönpanoa ja sen omien ratkaisujen tulkintoja, ei kyse ole uudistuksesta, joka olisi ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Lakiehdotus kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska uuden lisäpöytäkirjan määräykset eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta, lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (Ks. esim. PeVL 4/2002 vp, s. 2-3, PeVM 4/2004 vp, s. 2/II).

6. Ihmisoikeussopimuksen ja sen tulkintakäytännön kansallisen aseman määrittäminen

Ihmisoikeussopimuksen hyväksymisen yhteydessä perustuslakivaliokunnan antama lausunto (PeVL 2/1990 vp) on edelleen tärkeä, koska siinä perustuslakivaliokunta linjasi ihmisoikeusystävällisen tulkinnan lainsoveltamisen lähtökohdaksi; "tulkintatilanteissa on erilaisista perusteltavista vaihtoehdoista pyrittävä omaksumaan sellainen, joka edistää ihmisoikeusmääräysten toteutumista eli on näin määriteltynä ihmisoikeusystävällinen".

Ihmisoikeusystävällinen tulkinta merkitsee nähdäkseni keskeisesti myös sitä, että *ihmisoikeussopimuksen määräysten lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut on otettava lainsoveltamistilanteessa huomioon*. Perustuslakivaliokunta korosti silloisessa lausunnossaan, että sopimusten ja lisäpöytäkirjojen pohjalta syntyvällä "vakiintuneella tulkintakäytännöllä on vastaisuudessa tärkeä merkitys". Vuonna 2004 tehdyssä kannanotossaan perustuslakivaliokunta uudisti ilmaisua paremmin nykykäsitystä vastaavaksi ja korosti ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön merkitystä toteamalla, että sopimuksen *viimekätinen sisältö jää ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ratkaistavaksi* (PeVM 4/2004 vp, 2/II).

Uusittu viittaus tuomioistuimen tulkintakäytäntöön vahvistaa sen tosiasian, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö on saanut vahvan aseman kansallisessa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvonnassa. *Viranomaisten on otettava myös vastaisuudessa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamat tulkintaratkaisut ja kiinnitettävä tulkinnan ajantasaisuuteen.*

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettu tulkinnallisen harmonisoinnin idea (PeVM 25/1994 vp, s. 5) edellyttää kaikilta valvontaa suorittavilta, myös perustuslakivaliokunnalta, *yhtenäisen tulkinnan ideaaliin tähtäämistä ja siihen ohjaamista.*

On perusteltua, että valiokunta pöytäkirjaa hyväksyessään *korostaa ihmisoikeussopimuksen ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön erityistä asemaa osana kansallista oikeutta.* Euroopan ihmisoikeussopimukselle on muodostunut vahva asema ja sen tulkinnalla on voimakas yhteys kansalliseen pe-rusoikeustulkintaan. Kuten ihmisoikeustuomioistuimen jäsen Matti Pellonpää asian näkee (Euroopan ihmisoikeussopimus, 4.p, 2005, s. 60), valiokunnan kannanotto ihmisoikeusystävällisestä tulkinnasta voidaan ymmärtää siten, että Suomessakin tulisi mahdollisimman *pitkälle noudattaa presumptiota, jonka mukaan lainsäätäjän ei voida olettaa tarkoittaneen tehdä mahdolliseksi ihmisoikeussopimuksen rikkomista.* Esimerkiksi mekanistinen *lex posterior*-periaatteen (myöhemmän lain etusija) soveltaminen on ristiriidassa vallitsevan käsityksen kanssa.

Yhteenvetona voidaan todeta,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirjaan,

että siitä voidaan päättää äänten enemmistöllä,

ja että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tampereella 10.2.2006

Jukka Viljanen
Hallintotieteiden tohtori (julkisoikeus)

Jukka Viljanen
Hallintotieteiden tohtori (julkisoikeus)
Julkisoikeuden yliassistentti, Vaasan yliopisto
os. Vaasan yliopisto, Julkisoikeuden ja sosiologian laitos, PL 700, 65101 Vaasa
/ Pinninkatu 42 A 14, 33100 Tampere
e-mail: jukka.viljanen@uwasa.fi

Lausunto 10.2.2006

Tuomas Ojanen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 232/2005vp Eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljännen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Neljästoista lisäpöytäkirja

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jutturuuhkia, pitkiä käsittelyaikoja yms. perustavaa laatua olevia oikeusturvaongelmia käsittelevien tutkimusten, selvitysten perusteella pidän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14. pöytäkirjaa tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Valvontajärjestelmän tehokkuus ja uskottavuus ovat viime vuosina vakasti vaarantuneet erityisesti ihmisoikeusraamioktuimen suuren työmäärän-jutturuuhkan - vuoksi. Ongelmia on myös liittynyt ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden noudattamiseen ja täytäntöönpanoon.

Näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmälle, tuomioiden täytäntöönpano mukaan lukien, on yksinkertaisesti pakko tehdä jotain. Pöytäkirja onkin Euroopan ihmisoikeuksien suojaamien oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen sekä koko valvontajärjestelmän toimintakyvyn ja uskottavuuden takaamisen kannalta erittäin merkityksellinen.

Pöytäkirja sisältää useita ratkaisuja, jotka epäilemättä tuovat tehokkuutta tuomioistuimen toimintaan sekä parantavat tuomioistuimen päätöksentekokykyä. Myönteistä on myös tuomioiden täytäntöönpanojärjestelmän kehittäminen, etenkin kun tuomioistuinratkaisujen tehokasta täytäntöönpanoa on pidettävä yhtenä oikeusvaltioperiaatteen tärkeänä ulottuvuutena (ks. esim. *immobiliare Saffi v. Italy*, asia 22774/93, 28.7.1999, 63 §).

Käsillä olevaan pöytäkirjaan sisältyy kuitenkin muutamia periaatteellisesti arkoja ja kiperiä kohtia, joiden käytännön merkitystä on tosin vielä varsin vaikea ennakoida yleisellä tasolla etukäteen. Niiden - samoin kuin monien muiden pöytäkirjan ratkaisujen - käytännön merkitystä voidaan kunnolla arvioida vasta tulevien tuomioistuinikäytäntöjen valossa.

Yhtenä perusongelmana on, että **Pöytäkirjassa** ei määritellä erityisen täsmällisesti ja tarkkarajaisesti pöytäkirjalla tehtäviä muutoksia tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin tai muihin sellaisiin seikkoihin, joilla tavalla tai toisella syntyy asetelma, jossa valitusta ei käsitellä laajassa tuomarikokoonpanossa tai tuomioistuintyyppisessä päätöksenteossa (sovintomenettelyn käyttöalan laajentaminen). Sitä vastoin säännökset ovat tältä osin arvostuksenvaraisia ja yleisluontoisia.

Periaatteellisesti kaikkein ongelmallisimpana voidaan pitää artiklaa, jonka mukaan tuomioistuin voi jättää valituksen tutkimatta, jos se ei katso valittajan kärsineen

huomattavaa haittaa (35 artiklan 3 kappaleen a kohdan määräys). Ehtona tosin on, ettei yleissopimuksessa ja sen lisäpöytäkirjoissa tunnustettujen

ihmisoikeuksien kunnioittaminen vaadi valituksen asiasisällön tutkimista, eikä mainitulla perusteella voida hylätä tapausta, jota kansallinen raornioistuin ei ole asianmukaisesti käsitellyt.

Tämän artiklan, samoin kuin eräiden muiden pöytäkirjan määräyksiin, sisältyvien tulkinnanvaraisuuksien ratkaiseminen jää paljolti tulevan tuomioistuinikäytännön varaan. Tämä ei ole ongelmatonta, etenkin tulkinnanvaraisten artiklojen soveltaminen jäisivät yksittäistapauksissa nykyistä useammin vain yhden tai vain muutaman tuomarin päätöksenteon varaan. Esimerkiksi yksilövalitus voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta myös yhden tuomarin kokoonpanossa, mikäli tällainen päätös voidaan tehdä asiaa enempää tutkimatta. Pöytäkirjan nojalla voidaan päättää kolmen tuomarin kokoonpanossa monista sellaisista asioista, joista nykyään päätetään seitsemästä tuomarista koostuvissa jaostoissa. Tämä tietenkin lisää tuomioistuimen päätöksentekokykyä ja tehokkuutta, mutta se ei välttämättä ole ongelmatonta valitusten mahdollisimman perusteellisen käsittelyn kannalta.

Kaiken kaikkiaan pöytäkirjassa painottuvat aika lailla määräykset, jotka tavalla tai toisella tiukentavat valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tai muutoin keventävät monessa suhteessa valitusten käsittelyprosesseja ihmisoikeustuomioistuimessa. Näin ollen pöytäkirja näyttäytyykin helposti ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta haitallisena ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa ehkä tarpeettoman paljon rajoittavana asiakirjana.

Tätä taustaa vasten onkin mielestäni syytä painottaa pöytäkirjan *ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa*: ajateltavissa olevista tulkintavaihtoehtoista on valittava ihmisoikeuksien tarkoituksen toteutumista parhaiten edistävä vaihtoehto. Tähän perusvaatimukseen liittyy kiinteästi vaatimus valitusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä sekä valitusten käsittelyn "perinpohjaisuuteen" puuttuvien toimenpiteiden *oikeasuhtaisuudesta*: niiden tulisi rajoittua siihen, mikä on kussakin tapauksessa hyväksyttävän tarkoituksen - käsittelyaikojen lyhentäminen ja tuomioistuimen toimintakyvyn takaaminen - saavuttamiseksi välttämätöntä. Lisäksi on paikallaan painottaa ihmisten - tai tarkkaan ottaen valittajien - yhdenvertaisuuden toteutumista valitusten tutkittavaksi ottamista koskevassa päätöksenteossa, etenkin kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla sekä kahdestoista pöytäkirja. Lopuksi voi vain toivoa, että ihmisoikeustuomioistuin saisi tilaisuuden ottaa mahdollisimman pian mahdollisimman laajassa kokoonpanossa kantaa uuden pöytäkirjan kaikkein kiperimpien määräysten tulkintaan. Tällä tavoin saataisiin prejudikaattiratkaisuja, joita suppeammassa tuomarikokoonpanossa toimivat tuomioistuimen jaostot seuraisivat.

Olen tietoinen tietenkin siitä, että äsken mainittujen vaatimusten toteutuminen jää ihmisoikeustuomioistuimelle, jonka toimintaan esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta ei voi lausumillaan vaikuttaa sillä tavoin kuin suomalaisten tuomioistuinten toimintaan. Silti vaatimusten painottamisella tässäkin yhteydessä - ja kenties myös Suomen toimesta neuvoston tasolla esimerkiksi ratifiointiasiakirjojen tallettamisen yhteydessä? - voisi olla jotain merkitystä pöytäkirjan määräysten soveltamisessa ihmisoikeusmyönteisellä tavalla.

Lopuksi on huomattava, että pöytäkirjalla avataan Euroopan unionille mahdollisuus liittyä ihmisoikeussopimukseen. Tällä tavoin poistuu yksi oikeudellinen pidäke unionin liittymiseltä. Suurin *oikeudellinen* pidäke unionin liittymiselle on kuitenkin edelleen unionin oikeusjärjestyksessä, joka ei edelleenkaan tunnusta unionille toimivaltaa liittyä ihmisoikeussopimukseen. Asiaan ei ole tulossa korjausta ainakaan

lähivuosina, kun otetaan huomioon ne verraten huonot tulevaisuudennäkymät, jotka liittyvät liittymiselle oikeusperustan tunnustavan Euroopan perustuslakisopimuksen voimaantuloon Ranskan ja Hollannin kansanäänestysten jälkeen. Silti käsillä olevalla pöytäkirjalla on oma osuutensa unionin liittymistä koskevan prosessin edistämässä, ja tässä mielessä sitä voidaan pitää myönteisenä asiana.

Pöytäkirjan heijastusvaikutuksista Suomeen

Pöytäkirjalla on nähdäkseni muutamia merkittäviä heijastus vaikutuksia ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen Suomessa. Käsillä olevaa hallituksen esitystä voidaan arvostella siitä, että siinä ei ole käytännössä lainkaan arvioitu sen paremmin pöytäkirjan vaikutuksia ihmis- ja perusoikeuksien suojeluun kotimaassa kuin siihen, mitä pöytäkirja kenties voi merkitä sopijavaltioiden vastuun kannalta. Koska kysymys valtion vastuusta on kuitenkin kansainvälisoikeudellinen, ei valtiosääntöoikeudellinen kysymys, tyydyn viimeksi mainitusta vain toteamaan, että käsillä olevan pöytäkirjan selitysmuistio (explanatory report) korostaa jäsenvaltioiden vastuun merkitystä.

Käsillä oleva pöytäkirja on ensinnäkin omiaan korostamaan kotimaisten valvonta- yms. mekanismien ensisijaisuutta ja keskeistä roolia Suomen oikeuspiirissä olevien ihmisten ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien turvaamisessa.

Pitkät käsittelyajat, jutturuuhkat ja resurssipula eivät ole vain Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, vaan ne ovat myös monien kotimaisten tuomioistuinten ongelma, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavat ratkaisut 6 artiklan 1 kohdan (oikeudenmukainen oikeudenkäynti riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa) loukkauksista ovat jatkuvasti osoittaneet viime vuosina.

Yleisesti ottaen pöytäkirja lisääkin tarvetta kehittää kotimaisia perus- ja ihmisoikeuksien valvonta- ja suojarakenteita. Tällöin on etenkin keskityttävä siihen, että kotimaisilla tuomioistuimilla on riittäviä edellytyksiä ja resursseja valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa konkreettisten yksittäistapausten tasolla. Juuri tämä on paras tae sille, että ihmisten ei enää tarvitse kääntyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen puoleen oikeuksiensa toteutumisen turvaamiseksi.

Nähdäkseni nyt käsillä oleva lisäpöytäkirja on myös osaltaan perusteena sille, miksi nykyisiin kaavailuihin karsia tuomioistuinlaitoksessa työskentelevän henkilöstön määrää tai kaventaa valitusmahdollisuuksia valituslupajärjestelmän käyttöalaa lisäämällä esimerkiksi hallintolainkäytön suunnalla pitää suhtautua lähtökohtaisesti hyvin kriittisesti.

Lisäksi pöytäkirja saattaa olla osaltaan vaikuttamassa siihen, että perustuslain 106 §:n (perustuslain etusija) soveltamiskynnys madaltuu lopputuloksella, että tuomioistuimille syntyy aikaisempaa useammin velvollisuus antaa perus- ja ihmisoikeuskytkentäisissä ratkaisutilanteissa perustuslain säännökselle etusija, koska lain säännöksen soveltaminen on "ilmeisessä ristiriidassa" jonkin perusoikeussäännöksen - ja sille vähimmäistason määrittävän Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksen - kanssa.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Pöytäkirja sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, minkä vuoksi eduskunnan hyväksyminen pöytäkirjaan on tarpeen. Jo lähtökohtaisesti on huomattava, että pöytäkirjassa on yleisesti ottaen kysymys ihmisoikeussopimukseen elimellisesti liittyvästä kansainvälisoikeudellisesta sopimuksesta, jolla merkittävästi muutetaan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmää ja siten ihmisoikeuksien toteutumisen edellytyksiä. Siten se on jo "kertaheitolla" lainsäädännön alaan kuuluva asiakirja Suomen perustuslain näkökulmasta.

Sisällöltään pöytäkirja ei ole vastoin Suomen perustuslain määräyksiä oikeusturvasta tai muista perusoikeussäännösten turvaamista seikoista. Sinänsä on tietenkin perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta ongelmallista, että ihmisoikeustuomioistuin voi jättää tietyin rajoituksin valituksen tutkimatta, jos se ei katso valittajan kärsineen huomattavaa haittaa (35 artiklan 3 kappaleen a kohdan määräys). Kun otan kuitenkin huomioon, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, Euroopan ihmisoikeussopimus mukaanlukien, roolina on ennen muuta täydentää kotimaista perusoikeussuojaa, eikä missään tapauksessa korvata sitä tai olla siihen nähden ensisijaista, en pidä edes tätä lisäpöytäkirjan kohtaa ristiriitaisena Suomen perustuslain kanssa. Korostan kuitenkin vielä kerran, että pöytäkirja yleisesti ja sen äsken mainittu määräys erityisesti lisäävät painetta turvata suomalaisen tuomioistuinlaitoksen toimintaedellytykset sekä muutoinkin kehittää perus- ja ihmisoikeuksien kotimaisia suojamekanismeja ja -rakenteita.

Pöytäkirja on sopusoinnussa niiden perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa, joiden mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi.

Lopputulemani siten on, että pöytäkirjan hyväksymisestä, samoin kuin sen valtiosisäistä voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymisestä, voidaan näin ollen päättää äänten enemmistöllä

Helsingissä 10. päivänä helmikuuta 2006

Tuomas Ojanen
OTT, professori

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNA
N MIETINTÖ /2006 vp**

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2006 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljännen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 232/2005 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikönpäällikkö Arto Kosonen, ulkoasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Martin Scheinin.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen Strasbourgissa vuonna 2004 tehdyn neljännen-toista pöytäkirjan yleissopimuksen valvontajärjestelmän muuttamisesta.

Pöytäkirjan tarkoituksena on yleissopimuksella luodun valvontajärjestelmän tehokkuuden ylläpitäminen ja parantaminen pitkällä aikavälillä. Ihmisoikeustuomioistuinten menettelyllisiä keinoja valitusten käsittelyssä parannetaan. Yksilövalitus voidaan jättää tutkittavaksi ottamatta yhden tuomarin kokoonpanossa, jos tällainen päätös voidaan tehdä asiaa enempää tutkimatta. Komitean toimivaltuudet laajennetaan koskemaan myös toistuvia tapauksia. Valitusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tiukennetaan. Pöytäkirja mahdollistaa omalta osaltaan Euroopan unionin liittymisen yleissopimukseen.

Pöytäkirja tulee kansainvälisesti voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta siitä päivästä, jona kaikki yleissopimuksen osapuolet ovat hyväksyneet tai ratifioineet sen.

Esitys sisältää ehdotuksen laiksi pöytäkirjan lainsäädännön allaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin pöytäkirja tulee Suomea sitovaksi.

Esityksen käsittelyjärjestysperustelujen mukaan pöytäkirja voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislainsäädännön tavallisen lain säätämisenjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Neljästoista pöytäkirja

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljäntoista pöytäkirjaa tarpeellisena

ja tarkoituksenmukaisena. Vireillä olevien valitusten määrä on kohonnut Euroopan neuvoston jäsenmaiden lisääntymisen myötä 81.000:een, minkä johdosta ihmisoikeustuomioistuimen tehokkuus on vaarantunut.

Pöytäkirjalla pyritään parantamaan tuomioistuimen suodatuskapasiteettia. Yksi tuomari voi 7 artiklan perusteella päättää siitä, ettei yksilövalitusta oteta tutkittavaksi tai että se poistetaan tuomioistuimen asialistalta. Tällainen päätös voidaan tehdä vain hyvin selvissä tapauksissa. Vastaava oikeus on 8 artiklan mukaan komitealla, minkä lisäksi se voi tutkittavaksi otettavan valituksen osalta antaa myös asiasisältöä koskevan tuomion, jos peruskysymyksestä on jo tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

Pöytäkirjan tärkein kohta on sen 12 artikla. Sillä muutetaan yleissopimuksen 35 artiklan 3 kappaleen määräyksiä valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä. Kyseisen kappaleen b-kohdassa asian ottamiselle tuomioistuimen tutkittavaksi asetetaan kynnys. Yksilövalitusta ei pääsäännön mukaan tutkita, ellei valittaja ole kärsinyt merkittävää haittaa.

Ehdotus puuttuu yksilöiden yleiseen ja suoraan oikeuteen valittaa ihmisoikeustuomioistuimeen, mikä koskettaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmän ydintä. Merkittävän haitan käsite on varsin tulkinnanvarainen, mikä saattaa johtaa tutkinnan painopisteen siirtymisen ihmisoikeusloukkauksen sijasta vahingon määrän tutkimiseen. Järjestelmä rajoittaa yksilövalitusoikeutta. Valitusjärjestelmän tehokkuuden parantaminen ei saa vaarantaa järjestelmän perustaa.

Merkittävän haitan soveltamiselle on asetettu kuitenkin kaksi suojavaatimusta. Valitus tulee tutkia, jos ihmisoikeuksien kunnioittaminen sitä asiasisällön osalta vaatii tai jos kansallinen tuomioistuin ei ole asiaa asianmukaisesti käsitellyt. Sopimusmääräysten selkeällä, yhdenmukaisella ja ennen kaikkea ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla on määräyksiä sovellettaessa keskeinen merkitys.

Sopimusjärjestelmän muutos korostaa jäsenvaltion vastuun merkitystä ja kotimaisten valvontamekanismien ensisijaisuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaajana. Tämä edellyttää, että kotimaisilla tuomioistuimilla on riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseksi. Samoin erilaisten valitusmahdollisuuksien kaventamiseen esimerkiksi hallin-

tolainkäytössä on syytä tästä näkökulmasta katsoen suhtautua kriittisesti. Ihmisoikeuksien kotimaisia suojamekanismeja tulee edelleen kehittää.

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Pöytäkirja sisältää kiistatta lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Sen vuoksi eduskunnan hyväksyminen pöytäkirjaan on tarpeen.

Sisällöltään pöytäkirja on sopusoinnussa perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvavaatimuksen kanssa samoin kuin perustuslain 22 §:n mukaisen julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen kanssa. Pöytäkirja on yhdenmukainen myös

f
y

perustuslain 1 §:n 3 momentin täysivaltaisuus säännöksen kanssa, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi (PeVM 4/2004 vp, s. 2/II). Pöytäkirjan hyväksymisestä päätetään näin ollen äänten enemmistöllä.

Lakiehdotus

Lakiehdotus pöytäkirjan voimaansaattamisesta käsitellään edellä esitetyn perusteella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muuta

Esityksen perusteluissa on tehty niukasti selkoa sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä samoin kuin siitä, miksi sopimukseen on tarpeen saada eduskunnan suostumus. Esityksestä ei riittävällä tarkkuudella ilmene, miltä osin sopimuksen määräykset on tarkoitettu lailla voimaansaattaviksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että näihin seikkoihin kiinnitetään huomiota kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia hallituksen esityksiä laadittaessa (PeVL 38/2000 vp, s. 3/II).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopi-

*mukseen Strasbourgissa 13 päivänä toukokuuta
2004 tehdyn neljännen pöytäkirjan ja
että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.*

Helsingissä päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho/sd
jäsen. Hannu Hoskonen /kesk
Sinikka Hurskainen /sd
Roger Jansson *Ix*
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk Simo
Rundgren /kesk Arto
Satonen /kok Seppo
Särkiniemi /kesk Ilkka
Taipale /sd Astrid Thors
Ix Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.