

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 september 2012 en proposition om godkännande av det fakultativa protokollet till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen (RP 74/2012 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Mia Spolander, utrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- universitetslektor Jarna Petman
- doktor i administrativa vetenskaper, docent Jukka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner det fakultativa protokoll till internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som upprättades i New York i december 2008 och som gäller rätten att hos FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter anföra klagomål över påstådda kränkningar av de rättigheter som anges i konventionen.

Enligt protokollet har enskilda personer eller grupper av enskilda personer som står under en konventionsstats jurisdiktion rätt att anföra klagomål, om de anser sig ha utsatts för en kränk-

ning från denna stats sida av någon av de rättigheter som anges i konventionen. I protokollet föreskrivs det även om mellanstatligt klagomål där en protokollsstat påstår att en annan protokollsstat inte uppfyller sina förpliktelser enligt konventionen. En protokollsstat får när som helst avge en förklaring där den erkänner kommitténs behörighet att ta emot och pröva sådana klagomål. Finland har för avsikt att avge en sådan förklaring

Enligt protokollet har kommittén även möjlighet att vidta ett utredningsförfarande. Kommittén kan pröva upplysningar om allvarliga el-

ler systematiska kränkningar från en protokollsstats sida av rättigheterna i konventionen. En protokollsstat får när som helst avge en förklaring där den erkänner kommitténs behörighet i fråga om utredningsförfarandet. Finland har för avsikt att avge en sådan förklaring.

Finland undertecknade protokollet i september 2009. Protokollet har ännu inte trätt i kraft internationellt. I propositionen ingår ett lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftning-

en. Lagen avses träda i kraft samtidigt med protokollet vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet.

I avsnittet om behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen konstateras det att det fakultativa protokollet innehåller flera bestämmelser som hör till området för lagstiftning. Protokollets artikel 11, som innehåller bestämmelser om kommitténs behörighet att göra utredningar, bedöms med avseende på 1 § om Finlands suveränitet i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter antogs av FN 1966 och trädde i kraft i Finland 1976. Konventionen innehåller bestämmelser om bland annat arbete, arbetsvillkor, hälsa, tillfredställande levnadsstandard, utbildning och kultur. Parterna förbinder sig till att vidta åtgärder för att rättigheterna i konventionen gradvis ska bli genomförda. Verkställigheten av bestämmelserna övervakas av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, och protokollsstaterna lämnar sina periodiska rapporter om hur förpliktelseerna i konventionen uppfylls till kommittén.

Syftet med det fakultativa protokollet till konventionen är att stärka skyddet av de mänskliga rättigheter som anges i konventionen. Genom protokollet fastställs ett förfarande för enskilda klagomål som ger enskilda personer eller grupper av enskilda personer rätt att anföra klagomål hos ESK-kommittén, om de anser att en protokollsstat har kränkt deras genom konventionen erkända rättigheter.

Genom protokollet skapas också ett fakultativt förfarande för mellanstatliga klagomål. En protokollsstat ska kunna låta undersöka fall där en annan protokollsstat anses ha kränkt rättigheterna i konventionen. Protokollet skapar också ett fakultativt utredningsförfarande där ESK-

kommittén kan pröva upplysningar om allvarliga eller systematiska kränkningar från en protokollsstats sida av rättigheterna i konventionen.

Behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordningen

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen är det riksdagen som ska godkänna fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftning eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Som det framgår av propositionens motivering innehåller det fakultativa protokollet flera bestämmelser som hör till området för lagstiftning och därför krävs riksdagens samtycke till dem.

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att Finland avger förklaring till artikel 10 och 11 i protokollet. Genom förklaringen erkänner Finland ESK-kommitténs behörighet att ta emot och pröva mellanstatliga klagomål och att pröva påståenden om allvarliga och systematiska kränkningar från en protokollsstats sida av rättigheterna i konventionen.

Grundlagsutskottet utgår i sin praxis från att riksdagen genom ett explicit beslut ger sitt samtycke till reservationer, uttalanden och förklaringar som påverkar innehållet i en internationell förpliktelse för Finland eller förpliktelsens omfattning i relation till själva fördraget (se t.ex. GrUU 2/2008 rd). Förslaget i propositionen om

att avge förklaring stämmer överens med utskottets praxis.

Bestämmelserna i det fakultativa protokollet har ett starkt samband med de flesta bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen. Förklaringen i fråga om artikel 11, där Finland erkänner ESK-kommitténs behörighet att pröva kränkningar mot bestämmelser i konventionen, gäller dessutom Finlands suveränitet enligt 1 § 1 mom. i grundlagen. I suveränitetsregleringen ingår också 3 mom. där det står att Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter. Utgångspunkten har varit att internationella förpliktelser som är sedvanliga i modern internationell samverkan och som bara i obetydlig utsträckning inverkar på statens suveränitet inte i sig står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (t.ex. GrUU 19/2010 rd).

Utskottet anser följaktligen att bestämmelserna i det fakultativa protokollet inte berör grundlagen på det sätt som avses i lagens 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. Det betyder att beslut om att godkänna konventionen och avge förklaring kan fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och lagen om sättande i kraft av protokollet i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner det fakultativa protokollet till konventionen i propositionen,

godkänner att en förklaring enligt propositionen avges och

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 14 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Raimo Piirainen /sd
Tapani Tölle /cent
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.