

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen, om tillämpning av protokollet och till lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2013 regeringens proposition om godkännande av det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen, om tillämpning av protokollet och till lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman (RP 182/2012 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grund-

lagsutskottet ska lämna ett utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Mia Spolander, utrikesministeriet
- referendarieråd Pasi Pölönen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- hallintotieteiden tohtori, dosentti Jukka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen ska godkänna det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Syftet med protokollet är att förstärka skyddet för frihetsberövade personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inskräpa staternas skyldig-

het att vidta effektiva åtgärder för att förhindra tortyr. Genom protokollet skapas ett system inom ramen för vilket oberoende internationella och nationella besöksorgan regelbundet besöker platser där frihetsberövade personer hålls fängslade.

Protokollet trädde i kraft internationellt i juni 2006. För Finlands del träder protokollet i kraft

den trettionde dagen efter deponeringen av ratifikationsinstrumentet. Avsikten är att ratifikationsinstrumentet deponeras så snart som möjligt efter att beslut om ratificering fattats nationellt. I propositionen ingår två lagförslag. Det första förslaget gäller sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av protokollet och det andra förslaget en lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman. De föreslagna lagarna ska träda i kraft vid samma tidpunkt som protokollet träder i kraft för Finlands vidkommande. Ändringen av bestämmelserna

om inspektioner som ingår i laglighetskontrollen i lagen om riksdagens justitieombudsman är dock avsedd att träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen bedöms underkommitténs inspektionsbefogenheter i relation till suveränitetsbestämmelserna i 1 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och att godkännande av det fakultativa protokollet kan fattas med enkel majoritet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke behövs

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner det i New York den 18 december 2002 antagna fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen 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. De bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftning redovisas på behörigt sätt i motiven. Protokollet kräver alltså riksdagens godkännande.

Bestämmelserna i det fakultativa protokollet och grundlagen

Artikel 4 i protokollet förpliktar en konventionsstat att tillåta att den underkommitté som inrättats genom protokollet besöker platser under dess jurisdiktion eller kontroll där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut av en offentlig myndighet eller på dess föranstaltande eller med dess samtycke eller medgivande. Dessa inspektioner innebär

utövning av offentlig makt inom konventionsstatens territorium. Av denna orsak måste bestämmelserna om underkommitténs inspektioner bedömas utifrån bestämmelserna om statens suveränitet i grundlagen.

Enligt 1 § 3 mom. i grundlagen deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter. Den bestämmelsen har påverkat inte minst tolkningen av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen. Utgångspunkten har varit att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modern internationell samverkan och som bara i obetydlig utsträckning inverkar på statens suveränitet inte som sådana står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 74, se även t.ex. GrUU 19/2010 rd, s. 4).

Protokollet kompletterar konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 59-60/1989), som för Finlands del trädde i kraft 1989. Syftet med protokollet är att förstärka skyddet för frihetsberövade personer mot tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Sådana handlingar är också förbjudna enligt 7 § 2 mom. i grundlagen. Protokollet gäller sådant internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter som avses i 1 § 3 mom. i grundlagen.

En konventionsstats skyldighet att tillåta underkommittén att besöka platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade motsvarar till väsentliga delar den skyldighet som följer av den europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som för Finlands del trädde i kraft 1991. De inspektionsbefogenheter som med stöd av protokollet beviljas underkommittén kan anses vara sedvanliga i modernt internationellt samarbete och påverkar endast i ringa utsträckning statens suveränitet.

Lag om ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman

Protokollet förpliktar konventionsstaterna att inrätta eller utse en eller flera nationella förebyggande mekanismer med uppgift att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt 11 a § i lagförslaget ska denna uppgift ges riksdagens justitieombudsman. I enlighet med bestämmelserna i protokollet föreslår regeringen att det i 11 b § 1 mom. föreskrivs att justitieombudsmannen vid utförandet av uppdraget som den nationella förebyggande mekanismen inspekterar platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medverkan (verksamhetsställe).

Förslaget är betydelsefullt med tanke på 109 § 1 mom. i grundlagen. Justitieombudsmannen ska enligt detta lagrum övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

De föreslagna bestämmelserna innebär en utvidgning av justitieombudsmannens uppgifter och befogenheter jämfört med 109 § 1 mom. i grundlagen. Det kan anses motiverat och ändamålsenligt att justitieombudsmannen utses till nationell förebyggande mekanism och anförtros

de uppgifter som ingår i mekanismen. Enligt grundlagen övervakar justitieombudsmannen vid utövningen av sitt ämbete att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Inspektioner av slutna inrättningar har dessutom blivit en etablerad del av justitieombudsmannens tillsynsuppgifter. Utskottet menar att den nya uppgiften är mycket nära förknippad med justitieombudsmannens nuvarande uppgifter och kan anförtros denne utan hinder av vad som sägs i 109 § 1 mom. i grundlagen (jfr GrUB 2/2009 rd, s. 4).

Det är viktigt att justitieombudsmannen har adekvata resurser för att korrekt sköta de skyldigheter som protokollet medför. De nya uppgifterna får inte försvaga justitieombudsmannens möjligheter att sköta och utveckla sina nuvarande uppgifter.

Behandlingsordning

Utifrån 94 § 2 mom. i grundlagen fattas beslut om godkännande av en internationell förpliktelse med enkel majoritet av de avgivna rösterna. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ett förslag till lag om att sätta i kraft en internationell förpliktelse behandlas i sin tur i vanlig lagstiftningsordning utifrån 95 § 2 mom. i grundlagen. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Bestämmelserna i protokollet gäller inte grundlagen på det sätt som avses i dess 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom., så att beslut om att godkänna protokollet kan fattas med enkel majoritet av de avgivna rösterna och förslaget till lag om sättande i kraft av det behandlas i vanlig lagstift-

GrUU 7/2013 rd — RP 182/2012 rd

ningsordning. Även lagförslag 2 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens samtycke krävs för godkännande av det fakultativa protokollet

till den konvention som avses i propositionen,

att beslut om godkännande av det fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 15 mars 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent

Elisabeth Nauclér /sv
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.