

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen (RP 286/2014 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Arto Kosonen, utrikesministeriet
- justitieråd Gustav Bygglin, högsta domstolen
- förvaltningsråd Anne E. Niemi, högsta förvaltningsdomstolen
- professor Jukka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- lagstiftningsråd Charlotta von Troil, justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att riksdagen ska godkänna protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilket upprättades i Strasbourg i oktober 2013.

Genom protokollet inrättas ett system med rådgivande yttranden, inom vilket de högsta domstolar som en fördragsslutande stat har utsett kan begära rådgivande yttranden av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i frågor som gäller tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som anges i konventionen och i protokollet till den. En nationell domstol får begära ett yttrande endast i ett mål som den själv behandlar.

Betänkande GrUB 3/2015 rd

En begäran om yttrande behandlas vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i en panel med fem ledamöter av domstolen i stor sammansättning. Om panelen godkänner begäran, ska domstolen i stor sammansättning avge yttrandet. I panelen och domstolen i stor sammansättning ingår som självskriven ledamot den domare som har valts för den fördragsslutande part till vilken den domstol som har begärt det rådgivande yttrandet hör.

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och den fördragsslutande part till vilken den domstol som har begärt ett yttrande hör har rätt att avge skriftliga yttranden och att delta i förhandlingarna. Ordföranden för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kan i syfte att säkerställa god rättskipning be även en annan fördragsslutande part eller person att avge skriftliga yttranden eller delta i förhandlingarna.

Rådgivande yttranden är inte bindande.

Förutsättningen för att protokollet ska träda i kraft är att tio fördragsslutande parter i Europakonventionen förbinder sig till det. Protokollet har inte trätt i kraft internationellt.

Propositionen innehåller ett lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Avsikten är att lagen ska träda i kraft samtidigt som protokollet träder i kraft i Finland, vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

Avsikten är att Finland i samband med att landet förbinder sig till protokollet ska avge en förklaring enligt vilken de nationella domstolar som utses för de ändamål som avses i protokollet är högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Protokoll nr 16

Sammantaget anser utskottet att det är nödvändigt och lämpligt att godkänna protokoll nr 16 till Europakonventionen. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner protokollet och lagförslaget i regeringens proposition utan ändringar.

Propositionen syftar till att riksdagen godkänner protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom protokollet inrättas ett system med rådgivande yttranden. Av protokollets ingress framgår att målet med att utvidga Europadomstolens behörighet att avge rådgivande yttranden är att ytterligare förbättra växelverkan mellan Europadomstolen och de nationella myndigheterna och på så sätt stärka genomförandet av konventionen i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Enligt artikel 1 i protokollet får de fördragsslutande parternas högsta domstolar begära att Europadomstolen avger rådgivande yttranden om principfrågor som gäller tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som anges i konventionen och protokollen till den. Avsikten är att Finland i samband med att landet deponerar sitt ratifikationsinstrument i enlighet med artikel 10 i protokollet ska avge en förklaring enligt vilken de nationella domstolar som utses för de

Betänkande GrUB 3/2015 rd

ändamål som avses i artikel 1 i protokollet är högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen. Dessa domstolar är helt eller delvis sista rättsinstans.

Europakonventionen är i dag central för domstolarnas arbete. De nationella domstolarna måste i allt fler fall ha kännedom om Europadomstolens rättspraxis. Europakonventionen har under 2000-talet fått mycket stor betydelse för den finländska lagstiftningen och rättskipningen, och av allt att döma kommer Europadomstolens rättspraxis vara av stor vikt för domstolarnas avgörandepraxis också i framtiden. Grundlagsutskottet välkomnar därför i princip åtgärder som ökar växelverkan mellan Europadomstolen och de nationella domstolarna och som i de finländska domstolarna underlättar förståelsen av och tillämpningen av de riktlinjer som följer av tolkningen av konventionen. Det förfarande som blir möjligt genom det aktuella protokollet är i detta sammanhang ett stort framsteg och en efterlängtd reform.

Det nuvarande systemet, som bygger på enskilda klagomål, är stelt och enligt inkommen utredning också delvis problematiskt ur de allmänna domstolarnas synvinkel. Noteras bör att problematiken inte har att göra med att avgöranden i finländska domstolar kan kritiserats av Europadomstolen och fördömas som kränkningar av de mänskliga rättigheterna; denna rätt ifrågasätts inte alls. Tvärtom beror problemen på att Europadomstolens ståndpunkt ofta saknas eller ännu inte har preciserats när den nationella domstolen tvingas ta ställning till tillämpningen av en skyldighet som följer av Europakonventionen. Systemet skapades i tiden för att trygga individens mänskliga rättigheter. Det gick vid den tiden inte att föreställa sig hur omfattande rättsverkningar Europadomstolens rättspraxis så småningom skulle medföra.

Utskottet konstaterar vikten av att det förs en dialog mellan de nationella och de europeiska domstolarna. I dagens system tas i många fall inte frågor som på nationell nivå är principiellt viktiga upp av Europadomstolen i stor sammansättning, utan denna är i hög grad reserverad för allmän-europeiska principiella frågor. Det är därför välkommet att också de nationella domstolarna kan ta initiativ till debatter. Enligt inkommen utredning har det de facto förekommit fall där det hade varit till nytta om Europadomstolen gjort ett ställningstagande på förhand.

Behovet av riksdagens godkännande och behandlingsordning

Protokollet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen och därför krävs riksdagens godkännande av protokollet.

Innehållet i protokollet ligger i linje med grundlagen. Protokollet kan därför godkännas med enkel majoritet av de avgivna rösterna.

Lagförslaget om sättande i kraft av protokollet kan med hänvisning till det som sägs ovan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Betänkande GrUB 3/2015 rd

Riksdagen godkänner protokollet till konventionen enligt proposition RP 286/2014 rd och godkänner att en förklaring lämnas enligt propositionen.

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 286/2014 rd utan ändringar.

Helsingfors 2.10.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Markus Lohi cent
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Mats Löfström sv

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen