

RIKSDAGENS
LAGUTSKOTTHelsingfors
den 17 juni 1994
Utlåtande nr 5*Till Grundlagsutskottet*

När riksdagen den 15 februari 1994 remitterade regeringens proposition nr 309/1993 rd med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna till grundlagsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att lagutskottet skall avge utlåtande om ärendet till grundlagsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet, ordföranden för arbetsgruppen för de grundläggande fri- och rättigheterna 1992, presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg, presidenten i högsta domstolen Olavi Heinonen, presidenten i Vasa hovrätt Erkki Rintala, ledamoten i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, juris doktor Raimo Pekkanen, advokaten Markku Fredman som representant för Finlands Advokatförbund, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränpää, professorn Pekka Koskinen, professorn Raimo Lahti, professorn Juha Lappalainen, professorn Olli Mäenpää, biträdande professorn Matti Pellonpää och biträdande professorn Martin Scheinin.

Dessutom har lagutskottet deltagit i en gemensam utfrågning ordnad av grundlagsutskottet där reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna presenterades av kanslichefen Teuvo Kallio, ordföranden för kommittén för de grundläggande fri- och rättigheterna, överdirektör K. J. Lång, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen och lagstiftningsrådet Heikki Karapuu vid justitieministeriet samt presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna skall revideras i sin helhet. De nya grund-

läggande fri- och rättigheterna föreslås ingå i kapitel II i regeringsformen. Samtidigt ändras en del anknytande stadganden i regeringsformen och riksdagsordningen. Den föreslagna revideringen moderniserar och preciserar vårt system med de grundläggande fri- och rättigheterna, utvidgar det till att omfatta allt fler personer och fogar fler nya grundläggande fri- och rättigheter till grundlagsskyddet.

Stadgandena om de grundläggande friheterna skall utvidgas och preciseras. I regeringsformen skall garanteras rätt till liv samt personlig frihet, integritet och säkerhet. I anknytning till detta skall det stadgas om förbud mot dödsstraff, tortyr och behandling som kränker människovärdet samt om rättsskyddet vid frihetsberövande. I grundlagen föreslås också ett uttryckligt förbud mot retroaktiv strafflag. I regeringsformen föreslås dessutom stadganden om den grundläggande rättigheten till garanti för rättvis rättegång och god förvaltning.

I stadgandena om riksdagens grundlagsutskotts, riksdagens justitieombudsmans och justietiekanslerns i statsrådet uppgifter föreslås att det särskilt skall nämnas att de har till uppgift att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Utskottets ställningstaganden**1. Allmänna synpunkter***Premisser för lagutskottets granskning*

Vid ärendets behandling har lagutskottet i enlighet med sitt behörighetsområde koncentrerat sig närmast på rättsskyddsfrågor. Härvid har utskottet som en generell fråga granskat reformens betydelse för domstolarnas lagskipning och

av de enskilda stadgandena i regeringsformen behandlat 6 § om rättsskyddsgarantier vid frihetsberövande, 6 a § som gäller den straffrättsliga legalitetsprincipen och 16 § som gäller rättvis rättegång och god förvaltning samt 46 § riksdagsordningen om grundlagsutskottets uppgifter vid tillsynen över de mänskliga rättigheterna.

Reformens betydelse

Syftet med reformen är att utvidga och stärka skyddet på grundlagsnivå för de individuella rättigheterna. Därför eftersträvas dels en precisering och utvidgning av rättigheterna i II kap. regeringsformen, dels en större direkt tillämpbarhet av de grundläggande fri- och rättigheterna och bättre möjligheter för enskilda att åberopa dessa rättigheter vid domstolar och andra myndigheter. Vidare är syftet att i vårt interna system stärka de mänskliga rättigheter som är bindande för Finland samt att få större överensstämmelse mellan innehållet i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

På det hela taget anser utskottet att regeringens proposition om en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna är lyckad och genomförbar i fråga om såväl målsättning som form. Reformen är ett betydande ställningstagande till de värderingar som Finlands framtid skall byggas på. Reformen är betydelsefull även med tanke på internationaliseringen och integrationsutvecklingen i Europa.

Det är viktigt att våra grundlagar inbegriper de allmänna principer och grundläggande fri- och rättigheter i anknytning till de mänskliga rättigheterna som vi genom flera internationella avtal har förbundit oss att efterleva. Det är också viktigt att komma ihåg att Europeiska unionen som en generell princip för gemenskapsrätten respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna sådana de garanteras i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och framgår av medlemsstaternas gemensamma statsförfattningstradition. Enligt EU-domstolens rättspraxis tillämpas de principer för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna som framgår av dessa källor såsom "generella rättsprinciper" som hör till rättskälorna för EU-rätten och som bör beaktas vid tillämpningen av annan gemenskapsrätt. Genom dessa principer fylls delvis det tomrum som uppstår p.g.a. att ett egentligt regelverk för de grundläggande fri- och rättigheterna saknas i EU:s rättsordning.

Omständigheter som påverkar reformen

Jämlikhet för människor. Enligt 5 § 1 mom. regeringsformen är finska medborgare likställda inför lagen. Regeringen föreslår att det grundläggande innehållet i paragrafen skall bibehållas oförändrat, men det konstateras i motiveringen att med likställighet inför lagen också avses likställighet i myndigheternas verksamhet.

Utskottet påpekar att de drag i myndigheternas verksamhet som förhindrar eller försvårar att jämlikhet genomförs inte nödvändigtvis aktualiseras "inför lagen", dvs. vid lagtillämpning eller över huvud taget i rättsnormsbunden verksamhet. I praktiken orsakas de flesta problem sannolikt av ojämlig behandling och en ojämlig inställning till verksamhet som inte närmare regleras i lag, särskilt då det gäller att tillhandahålla olika slag av offentliga tjänster såsom vård, omsorg, undervisning osv. Denna sida av saken accentueras till följd av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna eftersom regeringen föreslår att till regeringsformen skall fogas centrala ekonomiska, sociala och kulturella grundläggande fri- och rättigheter.

På grund av det ovan sagda föreslår utskottet att grundlagsutskottet skall överväga

om det i och för sig vedertagna och kärnfulla innehållet i 5 § 1 mom. bör kompletteras med att människorna är likställda inför lagen och i fråga om myndigheternas verksamhet.

Ändring i förvaltningsstrukturen. Decentraliseringen av förvaltningsapparaten och framför allt privatiseringen kan i praktiken påverka reformens praktiska betydelse. Bland annat stadgandena om handlingars offentlighet och individens rätt att använda sitt modersmål åsidosätts lätt om inte särskild uppmärksamhet ägnas åt saken. Till denna del hänvisar utskottet till sitt utlåtande om riksdagens justitieombudsmans berättelse om utvecklande av stadgandena om jäv (LaUU 3/1994 rd — B 13/1993 rd).

Förhållandet mellan gällande lagstiftning och reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid beredningen av propositionen har det inte utretts hur reformen påverkar gällande lagstiftning och vilka lagändringar den kräver. Avsikten är att stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna skall påverka den övriga

lagstiftningen genom den normala utvecklingen av den.

I den praktiska myndighetsutövningen uppstår snabbt konflikter mellan ny och gammal lag. Härvid kan de nya grundläggande fri- och rättigheterna glömmas bort om man stöder sig på gällande lag och rådande praxis.

Reformens språkliga utformning. I förslaget har man eftersträvat kortfattade formuleringar som i så hög grad som möjligt skall harmoniera med regeringsformens övriga delar. Enskilda fri- och rättigheter uttrycks kortfattat och man har undvikit att upprepa de detaljerade bestämmelserna i artiklarna i konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Lagutskottet anser att vårt sätt att avfatta grundlagar talar för relativt kortfattade formuleringar. De äventyrar dock inte våra internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna eftersom de föreslagna stadgandena, även om de är komprimerade, innehåller grundelementen i de internationella bestämmelserna om de mänskliga rättigheterna. Utskottet påpekar emellertid att förslagen delvis har avfattats så entydigt ur en statsförfattningsrättslig synvinkel att de nödvändigtvis inte förstås vid domstolarna och andra myndigheter som avses tillämpa dem.

2. De grundläggande fri- och rättigheternas betydelse för domstolarnas lagskipning

Jämfört med många andra stater har de grundläggande fri- och rättigheterna i Finland tillämpats direkt i relativt liten omfattning av domstolar och andra myndigheter som tillämpar lagar. Delvis beror detta på att den vedertagna tolkningen av 92 § regeringsformen har varit att den medför ett förbud för domstolarna att pröva lagars grundlagsenlighet trots att det i och för sig är klart att också de nuvarande grundläggande fri- och rättigheterna utgör ett led i den rättsordning som tillämpas i domstolar och andra myndigheter.

Enligt propositionen syftar reformen till att öka den direkta tillämpningen av dessa rättigheter vid domstolar och andra myndigheter. I detta sammanhang föreslås inte någon ändring av 92 § regeringsformen.

De sakkunnigutlåtanden som utskottet motagit har mycket varierande uppfattningar om hur detta mål kommer att nås, bl.a. följande bedömningar anför:

— Målet är godtagbart och redan på denna

grund förefaller det helt klart att de nya stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna kommer att få en annan ställning inom domstolspraxis än de gamla. Allmänna rättsprinciper har även i övrigt fått större betydelse i tolkningen och tillämpningen av konventionerna om de mänskliga rättigheterna har redan gett en viss erfarenhet av en sådan tolkning.

— Åtminstone i de lägre rättsinstanserna kommer de grundläggande fri- och rättigheterna inte att bli någon alldaglig praxis eftersom förbudet i 92 § regeringsformen att pröva lagarnas grundlagsenlighet samt det av paragrafen härledda historiska lagtolkningssättet förhindrar en direkt tillämpning av rättigheterna.

— Eftersom stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna i regel alltid till sitt stöd behöver närmare stadganden i lag som konkretiserar saken kommer dessa detaljerade stadganden att tillämpas i rättspraxis. Det finns ingen anledning att förmoda att domstolarna till följd av de nya grundläggande fri- och rättigheterna kommer att avstå från den tillämpning i fråga om de detaljerade stadgandena om de mänskliga rättigheterna som håller på att bli vedertagen praxis. Stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna är bara till hjälp vid tolkningen.

Lagutskottet anser att reformen kan genomföras separat från en granskning av 92 § regeringsformen. När lagstiftningen om de nya grundläggande fri- och rättigheterna träder i kraft erbjuds en naturlig möjlighet och ett lämpligt tillfälle att öka tillämpningen av paragraferna om dem vid domstolarna. För att propositionens syfte till denna del skall kunna nås anför lagutskottet

— att grundlagsutskottet bör komplettera sina tidigare rekommendationer om att lagarna bör tolkas grundlagsenligt (GrUU 6/1988 rd) och i samklang med de mänskliga rättigheterna (GrUU 2/1990 rd) med en rekommendation om att de bör tolkas i samklang med de grundläggande fri- och rättigheterna,

— att beredningshandlingarna i anknytning till reformen samlas i en publikation som delas ut till alla domstolar och

— att utbildning i de grundläggande fri- och rättigheterna ges vid sidan av utbildning i de mänskliga rättigheterna vid lämpliga utbildningsdagar, t.ex. under de årliga domardagarna eller juristdagarna.

Samtidigt hänvisar lagutskottet till den debatt som tidigare förts i riksdagen om 92 § regeringsformen och påpekar att möjligheterna att anordna efterhandskontroll av lagars grundlagsenlighet bör utredas separat såsom riksdagen förutsatte i ett uttalande som godkändes 18.12.1992.

3. Paragrafbestämda anmärkningar

Rättsskyddsgarantier i anknytning till frihetsberövande (RF 6 §)

Enligt föreslagna 6 § 3 mom. får ingen berövas sin frihet godtyckligt och utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande döms ut av domstol.

Enligt paragrafens motivering avser formuleringen att täcka alla straff som i praktiken innebär frihetsberövande, vilket leder till att tillämpningsområdet är större än för begreppet fängelse som används i 2 kap. 1 § 1 mom. strafflagen. Hänvisande till detta har det under diskussionerna i utskottet ägnats särskild uppmärksamhet åt frågan om uttrycket "Straff som innefattar frihetsberövande" är tillräckligt entydigt.

Inom kriminalpolitiken är det en allmänt accepterad målsättning att vårt straffrättsliga påföljdssystem utvidgas med nya alternativa påföljder. I början av april 1994 infördes i hela landet samhällstjänst som kan ersätta ovillkorligt frihetsstraff. Med tanke på denna utvecklingstrend föreslås i strafflagsprojektets nyligen färdigställda förslag om fängelse (Lavo 3/1994) att fängelse skall definieras enligt följande: "Fängelse riktar sig mot den dömdes frihet. Fängelsestraff innebär frihetsberövande eller begränsning av friheten på det sätt som stadgas om verkställighet av straff."

Eftersom redan fängelsestraff kan karaktäriseras som frihetsberövande eller begränsning av friheten bör man enligt utskottets mening överväga om uttrycket i 6 § regeringsformen kan utvidgas på motsvarande sätt. Lagutskottet anför

att grundlagsutskottet bör överväga om den andra meningen i 6 § 3 mom. regeringsformen kunde kompletteras enligt följande:

"Straff som innefattar frihetsberövande eller begränsning av friheten döms ut av domstol."

Den straffrättsliga legalitetsprincipen (RF 6 a §)

Regeringen föreslår att de centrala elementen i den straffrättsliga legalitetsprincipen skall tas in i 6 a § regeringsformen. Legalitetsprincipens olika delprinciper räknas upp i paragrafens motive-ring.

Förslaget till paragraf har stiliserats så att det till synes vänder sig till domstolarna trots att det i första hand bör gälla lagstiftaren. Delprinciper som särskilt hänför sig till lagstiftaren är kravet på att straffbara gärningar skall definieras i lag, kravet på att straff och andra straffrättsliga påföljder som följer på brott skall definieras i lag, förbudet mot retroaktiv strafflag samt kravet att brottsrekvisitet för ett brott skall vara exakt.

Med tanke på detta är det inte helt tillfredsställande att man begränsar sig till att enbart tala om bestraffning eftersom gränsen mellan straff och andra straffrättsliga påföljder (t.ex. konfiskation) kan vara diffus. Utskottet anser att det i paragrafen utöver straff vore skäl att nämna *andra straffrättsliga påföljder*. Förbudet mot analog tillämpning av strafflagen och kravet på exakthet som enligt motiveringen avses bli införda skulle framhåvas bättre om paragrafens ordalydelse förstärks med ett enda ord som följer: "*uttryckligen enligt lag*".

Som ett praktiskt exempel på legalitetsprincipens dimensioner hänvisar utskottet till krigsansvarighetsprocessen och den debatt som bankkrisen väckte i fjol om tillämpningen av lagrummet om missbruk av förtroendeställning.

Lagutskottet föreslår

att grundlagsutskottet överväger om den straffrättsliga legalitetsprincipens delprinciper kan uttryckas mer exakt i paragrafen och att 6 a § första meningen får följande lydelse:

"Ingen får anses skyldig till brott eller dömas till straff eller någon annan straffrättslig påföljd på grund av en gärning som inte uttryckligen enligt lag var straffbar då den begicks."

Utskottet påpekar att de straffrättsliga normerna enligt det föreslagna stadgandet skall ingå i lag. En del av de gällande kriminaliseringsstadgandena baserar sig på stadganden på lägre nivå än lag. Dessa stadganden måste ändras omedelbart efter att reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trätt i kraft.

På grund av de vaga formuleringarna är s.k. blankokriminaliseringar problematiska med tanke på legalitetsprincipen. Det är inte realistiskt att kräva att blankostadganden helt och hållet slopas. Enligt lagutskottets åsikt bör det emellertid vara ett minimikrav att den kedja av bemyndiganden som blankostadgandena kräver är exakt angiven och att de materiella stadganden som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffstadganden och att det framgår av det normkomplex stadgandena ingår i att brott mot dem är straffbart. Också i det stadgande som inbegriper själva kriminaliseringen bör det finnas någon slags saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad.

Alla lagberedare bör informeras noga om dessa följder av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Rättsvis rättegång och god förvaltning (RF 16 §)

I 16 § regeringsformen föreslår regeringen ett grundläggande stadgande om rätt att få sin sak behandlad och avgjord av en domstol och av andra myndigheter.

Det är motiverat att detta tas in i förteckningen över de grundläggande fri- och rättigheterna. Det understryker kraven i artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna på en rättsvis rättegång och den i vårt samhälle traditionellt respekterade principen om god förvaltning.

Formuleringen är emellertid problematisk i flera avseenden. För utskottet har bl.a. följande beaktansvärda anmärkningar anförts:

— I 1 mom. skall å ena sidan stadgas om behandling av *en sak* och å andra sidan om behandling av *ett beslut*. "Sak" hänvisar till första instans medan "beslut" hänvisar till ändringssökande i ett redan fattat beslut. Rätten att söka ändring skall dock tryggas i 2 mom.

— I 14 § 2 mom. regeringsformen föreslår regeringen uttrycket "hos domstol och andra myndigheter". På grundval av detta kan den tolkningen göras att uttrycket "en myndighet" i 16 § 1 mom. också omfattar domstolar. Domstolar kallas likväl i allmänhet inte myndigheter. En och samma lag bör inte ha olika termer i paragrafer som gäller likadana förfaranden.

— I förslaget jämföras förvaltning och lagskipning med varandra så att de förefaller att vara ett och samma myndighetsförfarande. Det bör dock framhåvas att lagskipningen är oberoende och avskild från förvaltningen.

— Stadgandet ger det intrycket att i paragrafen enbart stadgas om garantier för att förvaltningsmyndigheternas förfarande är lagenligt och om rätt att förelägga ett förvaltningsbeslut för avgörande av en domstol eller något annat lagskipningsorgan. Med andra ord avses regleringen gälla de grundläggande fri- och rättigheterna inom förvaltningen och förvaltningslagskipningen. Enligt paragrafens motivering gäller momentet såväl förvaltning som all slags lagskipning vid domstolar, inklusive civil- och straffprocess. I momentet hänvisas inte med ett enda ord till rättegång i brott- eller tvistemål vid allmänna domstolar.

Enligt utskottets uppfattning har avsikten varit att stadga att var och en har rätt att få sitt förvaltningsärende behandlat raskt, snabbt och korrekt. Dessutom är avsikten att stadga att var och en har rätt att få sina tviste- eller brottmål snabbt och rättvist behandlade av en behörig domstol. Åtminstone det förblir oklart om avsikten är att stadga att förvaltningsbeslut oberoende av ärendets art får föreläggas en förvaltningsdomstol för behandling eller om denna rätt föreligger enbart då ett ärende gäller någons personliga rättigheter och skyldigheter. Dessutom är det oklart vad stadgandet innebär i fråga om de beskattningsbeslut som nämns i motiveringen eftersom de över huvud taget inte nämns i paragrafen.

Det bör observeras att konventionen om de mänskliga rättigheterna inte förutsätter någon rätt att söka ändring i domstolars beslut eller i förvaltningsbeslut. Därför kan förslaget inte tolkas enbart med stöd av artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Lagutskottet föreslår

att grundlagsutskottet i syfte att göra stadgandet klarare bör överväga att *dela upp 1 mom.* trots eventuella upprepningar i två olika moment så att det *ena* gäller kraven på god förvaltning och det *andra* kraven på en rättsvis rättegång. Härvid blir det föreslagna *2 mom.* 3 mom. som kommer att gälla de bägge ovan nämnda momenten.

Enligt *2 mom.* skall rätten att söka ändring tryggas i lag. I det slutliga betänkandet av hovrättskommission 1989 föreslås det bli stadgat att en part i smärre tvistemål inte längre skall ha rätt att söka ändring i tingsrättens avgörande utan endast rätt att hos hovrätten ansöka om besvärstillstånd. Denna planerade ändring av rätte-

gångsbalken tryggar sannolikt inte rätten att söka ändring. Lagutskottet finner det viktigt att grundlagsutskottet till denna del därför överväger om den föreslagna lagändringen är korrekt.

Med anledning av 2 mom. konstaterar utskottet vidare att det hos oss fortfarande torde finnas besväräsförbud även beträffande sådana förvaltningsbeslut som enligt konventionen om de mänskliga rättigheterna bör kunna föreläggas en domstol för behandling. En utredning av besväräsförbuden bör skyndsamt påbörjas.

Grundlagsutskottets ställning vid övervakningen av de mänskliga rättigheterna (RO 46 §)

I propositionens motivering anses att det efter en revidering av de grundläggande fri- och rättigheterna inte längre är motiverat att betrakta övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som separata frågor. Därför är det behövt att på statsförfattningsnivå understryka den centrala ställning som riksdagens grundlagsutskott har då det gäller att övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom lagstiftningen. Regeringen föreslår att det i 46 § riksdagsordningen stadgas särskilt om detta.

Propositionens motivering och den tilläggsutredning utskottet mottagit talar för att 46 § riksdagsordningen bör kompletteras på föreslaget sätt. Det faktum att regeringen inte föreslår något liknande om övriga utskotts uppgifter kan leda till att ärenden som gäller de mänskliga rättigheterna över huvud taget inte längre hör till

andra utskott. Enligt motiveringen har detta inte varit avsikten.

Lagutskottet anser att samtidigt som grundlagsutskottets ställning inom övervakningen av de mänskliga rättigheterna understryks i riksdagsordningen är det skäl att komplettera stadgandena om riksdagsarbetet så att även de övriga utskottens skyldighet att ägna uppmärksamhet åt stadganden om de mänskliga rättigheterna särskilt nämns. Samtidigt kunde det nämnas att lagstiftarens skyldighet är att se till att stadgandena är grundlagsenliga och att kriterierna för stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylls.

Lagutskottet föreslår

att arbetsordningen för riksdagen skall kompletteras med stadganden av en ny typ enligt vilka det hör till samtliga utskott att ägna uppmärksamhet åt de föreliggande lagförslagets lagstiftningsordning och åt frågan om stadgandena om de grundläggande fri- och rättigheterna och stadgandena om de mänskliga rättigheterna har beaktats på behörigt sätt.

På basis av det ovan sagda anför lagutskottet vördsamt

att grundlagsutskottet då det utarbetar sitt betänkande bör beakta vad som anförs i detta utlåtande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lax, vice ordföranden Halonen, medlemmarna Aittoniemi, Hassi, Häkämies, Komi,

Korteniemi, Luhtanen, Mäkelä, Piha, Polvi, Savela, Seivästö och Tykkyläinen samt suppleanten Koskinen.