

**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**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det 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.

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 förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet 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.

## INNEHÅLL

|  |    |
|--|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL .....   | 1  |
| INNEHÅLL .....   | 2  |
| ALLMÅN MOTIVERING .....  | 3  |
| 1 INLEDNING.....   | 3  |
| 2 NULÅGE .....   | 3  |
| Förhandsavgöranden av Europeiska unionens domstol.....   | 5  |
| 3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN .....  | 6  |
| 4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER .....  | 7  |
| 4.1 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna .....   | 7  |
| 4.2 Konsekvenser för individen .....   | 7  |
| 5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN .....   | 7  |
| 5.1 Förhandlingarna om protokollet.....  | 7  |
| 5.2 Den nationella beredningen.....  | 8  |
| DETALJMOTIVERING .....   | 9  |
| 1 PROTOKOLLETS INNEHÅLL OCH DESS FÖRHÅLLANDE TILL DEN<br>FINLÄNDSKA LAGSTIFTNINGEN .....   | 9  |
| 2 LAGFÖRSLAG .....   | 14 |
| 2.1 Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i<br>protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de<br>grundläggande friheterna ..... | 14 |
| 3 IKRAFTTRÄDANDE .....   | 14 |
| 4 BEHOVET AV RIKSDAGENS SAMTYCKE SAMT BEHANDLINGSORDNING ..  | 14 |
| 4.1 Behovet av riksdagens samtycke .....   | 14 |
| 4.2 Behandlingsordning .....   | 15 |
| LAGFÖRSLAG .....   | 16 |
| om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i<br>protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de<br>grundläggande friheterna.....          | 16 |
| FÖRDRAGSTEXT .....   | 17 |

## ALLMÄN MOTIVERING

## 1 Inledning

Finland blev medlem av Europarådet den 5 maj 1989.

Samma dag undertecknade Finland konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (konventionen, Europakonventionen) sådan den lydte ändrad genom det tredje, femte och åttonde protokollet. Dessutom undertecknades tilläggsprotokoll nr 1 (1952), nr 2 (1963), nr 4 (1963), nr 6 (1983) och nr 7 (1984). Samtliga texter ratificerades av Finland den 10 maj 1990 (FördrS 18–19/1990).

Protokoll nr 9 (1990) undertecknades av Finland den 6 november 1990 och antogs av Finland den 11 december 1992 (FördrS 71–72/1994). Detta protokoll upphävdes senare genom protokoll nr 11. Protokoll nr 10, som aldrig trädde i kraft internationellt, undertecknades av Finland den 25 mars 1992 och ratificerades den 21 juli 1992 (European Treaty Series, ETS 146).

Protokoll nr 11 (1994) undertecknades av Finland den 11 maj 1994 och ratificerades den 12 januari 1996 (FördrS 85–86/1998).

Tilläggsprotokoll nr 12 undertecknades av Finland den 4 november 2000 och ratificerades den 17 december 2004 (FördrS 8–9/2005). Tilläggsprotokoll nr 13 undertecknades av Finland den 3 maj 2002 och ratificerades den 29 november 2004 (FördrS 6–7/2005).

Protokoll nr 14 undertecknades av Finland den 29 november 2004 och ratificerades den 7 mars 2006 (FördrS 50–51/2010).

Protokoll nr 15 (2013) undertecknades av Finland den 24 juni 2013. Regeringens proposition om ratificering av protokollet överlämnades till riksdagen den 27 november 2014.

Protokoll nr 16 (2013), som nu behandlas, undertecknades av Finland den 2 oktober 2013, det vill säga samma dag som det öppnades för undertecknande.

## 2 Nuläge

Genom Europakonventionen har man skapat ett internationellt övervakningssystem för mänskliga rättigheter, inom ramen för vilket det är möjligt för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) att på ett sätt som är juridiskt bindande för en svarande stat konstatera om staten i fråga har kränkt de rättigheter eller friheter som garanteras i konventionen eller i protokollet till den. Att en stat förbinder sig till Europakonventionen är ett villkor för medlemskap i Europarådet.

De materiella bestämmelserna har kompletterats genom flera tilläggsprotokoll till Europakonventionen.

Övervakningssystemet enligt Europakonventionen har då och då ändrats i fråga om förfarandena i den tidigare Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna, den tidigare Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europarådets ministerkommitté genom ändringsprotokoll till konventionen.

Övervakningssystemet genomgick en genomgripande reform i och med protokoll nr 11, som trädde i kraft den 1 november 1998. Då upplöstes de tidigare övervakningsorganen, Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, som hade verkat på deltid, och de ersattes med den nya permanenta Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Europarådets ministerkommittés uppgift begränsades samtidigt till övervakningen av verkställigheten av Europadomstolens domar.

Övervakningssystemet förnyades på nytt i och med protokoll nr 14, som trädde i kraft den 1 juni 2010.

Europadomstolen har behörighet att behandla mellanstatliga och enskilda klagomål som har anförts mot en fördragsslutande part. På begäran av ministerkommittén får den också avge rådgivande yttranden.

När det gäller enskilda klagomål är besvärstiden sex månader från den dag då det slutgiltiga beslutet meddelades.

Europadomstolen behandlar klagomålsärenden med en enskild domare, i kommittéer med tre ledamöter, i kamrar med sju ledamöter och i stor sammansättning med sjutton ledamöter. Bestämmelsen i artikel 26.2 i Europakonventionen utgör dock ett undantag som innebär att efter framställning av Europadomstolen i plenum Europarådets ministerkommitté genom ett enhälligt beslut och för en bestämd period kan minska antalet ledamöter i kamrarna till fem. Denna bestämmelse har inte tillämpats.

Bestämmelser om rådgivande yttranden finns i artiklarna 47–49 i konventionen. Enligt artikel 47.1 i konventionen får Europadomstolen på begäran av Europarådets ministerkommitté avge rådgivande yttranden i rättsfrågor som gäller tolkningen av konventionen och protokollen till den. Enligt punkt 2 i artikeln får dessa yttranden dock inte avse frågor om innehållet i eller omfattningen av de rättigheter och friheter som har upptagits i avdelning I i konventionen och i protokollet till den och inte heller någon annan fråga till vilken Europadomstolen eller ministerkommittén kan ha att ta ställning till följd av ett sådant förfarande som kan komma att inledas enligt konventionen. Ministerkommittén ska enligt artikel 47.3 fatta beslut om att begära ett rådgivande yttrande med en majoritet av de ledamöter som är berättigade att sitta med i kommittén.

Europadomstolen avgör enligt artikel 48 om en begäran från ministerkommittén om ett rådgivande yttrande faller inom domstolens behörighet enligt artikel 47.

Enligt artikel 49.1 i konventionen ska skäl anges för rådgivande yttranden. Om ett rådgivande yttrande helt eller delvis inte ger uttryck för ledamöternas enhälliga uppfattning, har varje ledamot enligt punkt 2 rätt att avge sin särskilda mening. Domstolens rådgivande yttranden ska enligt punkt 3 överlämnas till ministerkommittén.

Hittills har ministerkommittén tre gånger begärt ett rådgivande yttrande av Europadomstolen.

Den första begäran, som ställdes den 9 januari 2002, gällde förhållandet mellan Europakonventionen och det fördrag om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter

som upprättades 1991 av Oberoende staternas samväld (OSS). Medlemsstaterna i OSS var då Armenien, Azerbajdzjan, Kazachstan, Kirgizistan, Moldavien, Ryssland, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland. År 1993 anslöt sig Georgien till OSS. Europadomstolen ansåg i sitt beslut av den 2 juni 2004 att begäran inte föll inom domstolens behörighet.

Den andra begäran, som ställdes den 17 juli 2007, och de två frågor som den innehöll gällde nomineringen av domare; närmare bestämt den lista över tre kandidater som ska lämnas till ministerkommittén och könsfördelningen i listan. Denna gång ansåg Europadomstolen den 12 februari 2008 att den första frågan föll inom domstolens behörighet och avgav ett yttrande i fråga om den. Vad den andra frågan beträffar ansåg domstolen att den inte behövde besvaras.

Den tredje begäran, som ställdes den 15 juli 2009, innehöll två frågor som var uppdelade i underpunkter på ett sådant sätt att det fanns sammanlagt fem frågor som skulle besvaras. Alla punkter gällde förfarandena i anslutning till valet av domare till Europadomstolen. Europadomstolen ansåg den 22 januari 2010 att den hade behörighet att besvara de fyra första frågorna och avgav ett yttrande om dem. Beträffande den femte frågan ansåg domstolen att begäran inte föll inom dess behörighet.

Antalet klagomål som hade inletts vid Europadomstolen var 139 650 i slutet av 2010 och i slutet av 2011 var antalet rekordstort med 151 600 klagomål. Efter det har antalet klagomål sjunkit år för år, och vid utgången av 2012 var antalet 128 100 och år 2013 var det 99 900 klagomål. I slutet av september 2014 hade 85 000 klagomål inletts.

Under 2010 har Europadomstolen avgjort sammanlagt 41 183 mål genom dom eller beslut, och motsvarande siffra är sammanlagt 52 188 för 2011, sammanlagt 87 879 för 2012 och sammanlagt 93 396 för 2013. Vid utgången av september 2014 hade 62 089 avgöranden träffats. Nästan hälften av de klagomål som anfördes år 2013, det vill säga cirka 45 750 mål (49 procent), avgjordes av en enskild domare. I slutet av september 2014 var andelen avgöranden som hade träf-

fats av en enskild domare cirka 21 procent av alla avgöranden.

Situationen är alltså för närvarande den att antalet klagomål håller på att minska och att antalet mål som avgörs av Europadomstolen håller på att öka, vilket betyder att den stora klyftan mellan mål som har inletts och mål som har avgjorts håller på att jämnas ut sig. Antalet mål i olika behandlingsfaser som väntar på avgörande var 84 515 den 30 september 2014, vilket är cirka 16 procent färre än i slutet av 2013. Tack vare förfarandet med enskilda domare har Europa domstolen också kunnat snabba upp den tid det tar att avgöra ärenden som klart ska avvisas. Likaså har behandlingstiden för de allra mest brådskande målen förkortats, i och med att kamrarna bättre har kunnat koncentrera sig på dem. För närvarande är den genomsnittliga behandlingstiden för ett mål 19,9 månader, medan den var 21,7 månader år 2013. Behandlingstiden för normala (icke brådskande) mål är dock fortfarande lång – ungefär fem år (60,5 månader).

Den största gruppen av de ärenden som har inletts utgörs av repetitiva klagomål, som för närvarande uppgår till nästan hälften (47 procent) av alla klagomål.

Av de ärenden som är anhängiga just nu gäller cirka 64 procent av fallen sammanlagt fyra stater, i ordningsföljden Italien (20,4 %), Ukraina (18,2 %), Ryssland (13,5 %) och Turkiet (12,2 %). Om andelen fall ställs i förhållande till folkmängden i de fördragsslutande staterna blir resultatet dock mycket anorlunda.

Under åren 2010, 2011, 2012 och 2013 anfördes det motsvarande 377, 432, 317 och 315 klagomål mot Finland. År 2012 avvisades cirka 97 procent och år 2013 cirka 95 procent av klagomålen. Ställt i förhållande till folkmängden var antalet klagomål som hade anförts mot Finland av de ärenden som hade inletts 2013 0,58 klagomål per 10 000 invånare. Detta relationstal, som gör att Finland placerar sig i en mittposition bland de fördragsslutande staterna, är detsamma som för 2012, men något lägre än för 2010 och 2011.

År 2010 meddelades det 17 domar som gällde Finland, av vilka det i 16 av fallen fastslogs att överträdelse hade skett, samt

295 beslut. År 2011 meddelades det 7 domar, av vilka det i fem av fallen fastslogs att överträdelse hade skett, samt 492 beslut. År 2012 meddelades det 5 domar, av vilka det i två av fallen fastslogs att överträdelse hade skett, samt 620 beslut. År 2013 meddelades det 3 domar, av vilka det i alla tre fallen fastslogs att överträdelse hade skett, samt 300 beslut. Fram till den 18 november 2014 har det meddelats 12 domar som gäller Finland, och i fyra av fallen har det fastslagits att överträdelse har skett.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna får också enligt artikel 29 i Europarådets konvention angående skydd av de mänskliga rättigheterna och människans värdighet med avseende på tillämpningen av biologi och medicin (FördrS 23–24/2010), utan direkt hänvisning till något särskilt rättslig förfarande som är under handläggning i en domstol, ge vägledning i rättsfrågor rörande tolkningen av denna konvention. En fördrags-slutande parts regering får begära vägledning efter att ha underrättat de andra parterna. Även den i artikel 32 i konventionen upprättade kommittén får begära sådan här vägledning. I det fallet är villkoret att medlemskapet i kommittén är begränsat till representanter för parterna i konventionen och att beslutet har antagits med två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna. Europadomstolen har hittills inte blivit ombedd att ge sådan här vägledning.

#### Förhandsavgöranden av Europeiska unionens domstol

Enligt det första stycket i artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt, nedan EUF-fördraget, ska Europeiska unionens domstol vara behörig att meddela förhandsavgöranden angående tolkningen av fördragen och giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutas av unionens institutioner, organ eller byråer. När en sådan fråga uppkommer vid en domstol i en medlemsstat får den domstolen enligt det andra stycket i artikeln, om den anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, begära att unionens domstol meddelar ett förhandsavgörande. När en sådan fråga uppkommer i ett ärende vid en domstol i en medlemsstat, mot

vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, ska den nationella domstolen enligt det tredje stycket i artikeln föra frågan vidare till unionens domstol.

Genom förfarandet med förhandavgöranden har man skapat en permanent kanal för samarbete mellan medlemsstaternas domstolsinrättningar och unionens domstol. Medlemsstaternas domstolar kan avbryta behandlingen av ett ärende på nationell nivå och hänskjuta målet till unionens domstol för förhandsavgörande. Efter att ha fått ett förhandsavgörande om rättsfrågorna avger de nationella domstolarna en slutlig dom i målet, där man i fråga om unionsrätten tillämpar det förhandavgörande om rättsfrågorna som unionens domstol har avgett.

De nationella domstolarna kan begära ett förhandavgörande i två typer av frågor: tolkningen av unionsrätten och giltigheten av unionens sekundärrätt. Enligt artikel 267 i EUF-fördraget är det ”en domstol i en medlemsstat” som får begära ett förhandsavgörande. Innehållet i begreppet definieras med stöd av unionsrätten. Unionens domstol har i sin rättspraxis beaktat bland annat följande omständigheter då den har definierat innehållet i begreppet ”en domstol i en medlemsstat”: om organet är upprättat enligt lag, dess varaktighet, den tvingande karaktären av dess avgöranden, om förfarandet är kontradiktiskt, organets tillämpning av rättsregler samt dess oberoende ställning (förenade målen C-9/97 och C-118/97, *Jokela*, EU:C:1998:497). Med en domstol i en medlemsstat avses bland annat allmänna domstolar, förvaltningsdomstolar och oberoende specialdomstolar. Enligt den tolkning som gjordes i fallet *Nordsee* (mål 102/81, *Nordsee*, EU:C:1982:107) ska privaträttsliga skiljedomstolar inte anses som sådana domstolar i en medlemsstat som avses i artikeln i fråga.

De förhandsavgöranden som unionens domstol avger är bindande på så sätt att domstolen avgör i målet i fråga på ett bindande sätt de frågor som gäller tolkningen av unionsrätten och giltigheten av unionens rättsakt. I sitt förhandavgörande tar unionens domstol i princip inte ställning till realiteterna i fallet eller till tolkningen av den nationella lagstiftningen. Det är alltså den natio-

nella domstolens uppgift att avgöra huvudfrågan.

Det språk på vilket en begäran om förhandavgörande ska göras bestäms i regel utifrån det språk som används av den nationella domstol som begär ett förhandavgörande. Unionsrätten innehåller inga bestämmelser om formatet på eller innehållet i en begäran om förhandsavgörande, men unionens domstol har meddelat rekommendationer i frågan (EUT C 338, 6 november 2012). Unionens domstol är inte heller bunden av formuleringarna i en begäran om förhandsavgörande, utan den kan fritt utforma sitt avgörande oberoende av formuleringarna i frågan. De nationella domstolarna begär cirka 400 förhandsavgöranden av unionens domstol per år.

### 3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Med hjälp av det förfarande med rådgivande yttranden som skapas genom protokollet fortsätter man att reformera verksamheten vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och strävar man efter att underlätta dialogen mellan Europadomstolen och de högsta nationella domstolarna. Med hjälp av förfarandet med yttranden strävar man efter att förbättra Europadomstolens effektivitet på lång sikt, i och med att de högsta nationella domstolarna redan i förväg ska kunna få vägledning i fråga om tolkningen av svåra människorättsfrågor. På så sätt kan ärenden även i detta hänseende avgöras på ett behörigt sätt redan på nationell nivå och behöver inte längre behandlas på internationell nivå vid ett senare tillfälle.

I denna regeringsproposition föreslås det att riksdagen ska godkänna protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom att ratificera protokollet medverkar Finland till att få det att träda i kraft internationellt, i och med att protokollet kräver att tio fördragsslutande parter i konventionen förbinder sig till det. Propositionen innehåller också ett förslag till en så kallad blankettlag, genom vilken man sätter i kraft de bestäm-

melser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

#### **4 Propositionens konsekvenser**

##### **4.1 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna**

Propositionen har inga direkta ekonomiska eller organisatoriska konsekvenser. Propositionen har konsekvenser för de högsta nationella domstolarnas verksamhet på så sätt att domstolarna får tillgång till en ny typ av verktyg för avgörandet av människorättsfrågor, det vill säga möjlighet att begära rådgivande yttranden av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Det tilläggsarbete som förfarandet medför för de högsta domstolarna är inte betydande.

Den fördragsslutande part till vilken den domstol som har begärt ett rådgivande yttrande hör har rätt att delta i Europadomstolens behandling av det rådgivande yttrandet. Om regeringen ska företrädas hos Europadomstolen, sköts det av det statsombud som arbetar vid utrikesministeriet, som liksom de sektorministerier som berörs orsakas extra arbete på grund av detta. Detta extra arbete kan dock skötas inom ramen för de resurser som redan finns.

##### **4.2 Konsekvenser för individen**

Konsekvenserna av förfarandet med rådgivande yttranden berör i första hand domstolarnas verksamhet och konsekvenserna av det för individen är i det närmaste indirekta. Förfarandet har emellertid konsekvenser för individen på så sätt att en person kommer att ha möjlighet att tämligen snabbt få en auktoritativ tolkning i frågor som uppstår kring de mänskliga rättigheterna i ett mål som har inletts och som gäller honom eller henne, vilket förbättrar tillgodoseendet av hans eller hennes mänskliga rättigheter.

På nationell nivå kommer förfarandet med yttranden sannolikt att i någon mån förlänga behandlingstiden för de enskilda fall där det har begärts ett rådgivande yttrande. För andra fall som inleds senare och som gäller samma

rättsfråga kan man åter vänta sig att behandlingen ska bli något snabbare hos de nationella domstolarna.

På lång sikt kan man räkna med att förfarandet med rådgivande yttranden kommer att få antalet enskilda klagomål att minska hos Europadomstolen med anledning av att yttrandena kommer att ha en styrande effekt på ett allmänt plan. Detta påskyndar i sin tur behandlingen av klagomål hos Europadomstolen rent generellt.

#### **5 Beredningen av propositionen**

##### **5.1 Förhandlingarna om protokollet**

I det toppmöte för statsöverhuvudena för Europarådets medlemsstater som hölls den 16–17 maj 2005 i Warszawa antogs en deklaration genom vilken man grundade en så kallad visemannagrupp som skulle diskutera en strategi för hur man kunde trygga effektiviteten hos Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna på lång sikt. Gruppen konstaterade i den rapport som den överlämnade följande år att det skulle vara till nytta om det skapades ett system där de nationella domstolarna kunde begära rådgivande yttranden av Europadomstolen i fråga om Europakonventionen och protokollen till den, och genom vilket man kunde främja dialogen mellan dessa domstolar och betona Europadomstolens konstitutionella uppdrag. Styrkommittén för mänskliga rättigheter behandlade rapporten som ett led i uppföljningen av den nämnda gruppens rapport.

I april 2011 ordnade Turkiet i egenskap av ordförande för Europarådet en högnivåkonferens i Izmir som gällde framtiden för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Konferensen var en fortsättning på en motsvarande konferens som Schweiz ordnade i Interlaken i februari 2010 när landet var ordförande för Europarådet. I Izmir antogs en uppföljningsplan för reformen av Europadomstolen, och ett delområde i planen handlade om att utreda om det skulle finnas skäl att skapa något slags system för rådgivande yttranden.

Som ett led i uppföljningen av konferenserna i Interlaken och Izmir gav Europarådets

ministerkommitté styrkommittén för mänskliga rättigheter och dess underordnade organ i uppdrag att under åren 2012–2013 bereda en rapport för ministerkommittén, som skulle innehålla sådana förslag som var nödvändiga för bland annat skapandet av ett system med rådgivande yttranden. Rapporten bereddes i en expertarbetsgrupp som lydde under styrkommittén och som hade till uppgift att behandla en reform av domstolen.

Under Förenade kungarikets ordförandeskapsperiod i Europarådet ordnades det en tredje högnivåkonferens, som hölls i april 2012 i Brighton. Konferensen antog en deklARATION där man kom överens om riktlinjer för hur konventionen skulle ändras i syfte att ytterligare effektivisera Europadomstolens verksamhet. I deklARATIONEN konstaterades det bland annat att kontakten mellan Europadomstolen och de nationella myndigheterna kunde effektiviseras genom att man skapade ett fakultativt system med rådgivande yttranden och man bad ministerkommittén utarbeta en text till ett fakultativt protokoll om detta före utgången av 2013.

Ministerkommittén instruerade vid sin 122 session i maj 2012 styrkommittén för mänskliga rättigheter att bereda den text som hade begärts. Den expertarbetsgrupp som lydde under styrkommittén och som hade i uppdrag att diskutera en reform av Europadomstolen tillsatte för denna uppgift en särskild underarbetsgrupp som skulle formulera ett utkast till text. Styrkommittén godkände i mars 2013 att den text som underarbetsgruppen presenterade överlämnades till ministerkommittén.

Ministerkommittén godkände texten i det fakultativa protokollet vid ställföreträdarnas 1176 möte den 10 juli 2013 och ägnade i detta sammanhang uppmärksamhet åt den icke-bindande förklarande noten till protokollet. Protokollet öppnades för undertecknande den 2 oktober 2013.

## 5.2 Den nationella beredningen

Finland undertecknade protokollet den 2 oktober 2013.

Justitieministeriet gav ett utlåtande om undertecknandet av protokollet enligt vilket ministeriet med tanke på sitt verksamhetsområde inte såg något hinder för att protokollet undertecknades.

Högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen gavs också möjlighet att avge utlåtande om undertecknandet av protokollet.

Högsta domstolen understödde ett undertecknande och konstaterade att ett förfarande med yttranden enligt protokollet på ett genomtänkt sätt kompletterar det nuvarande systemet för enskilda klagomål och förbättrar de nationella högsta domstolarnas möjligheter att styra den nationella rättspraxisen i frågor som gäller tolkningen av Europakonventionen.

Också högsta förvaltningsdomstolen understödde ett undertecknande av protokollet. Även den ansåg att den dialog med Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som möjliggörs genom protokollet är viktig i betydelsefulla principfrågor, och ansåg att förfarandet förbättrar växelverkan mellan Europadomstolen och de nationella myndigheterna och att det på så sätt stärker genomförandet av fördraget i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Enligt högsta förvaltningsdomstolen ger protokollet inte upphov till några betydande nya uppgifter för domstolen som till sin karaktär skulle skilja sig från de tidigare uppgifterna.

Justitieministeriet gav senare ännu ett särskilt utlåtande om ratificeringen av protokollet, där man ansåg att det inte fanns något hinder för en ratificering.

Regeringens proposition om ratificering av protokollet har utarbetats vid utrikesministeriet.



## DETALJMOTIVERING

**1 Protokollens innehåll och dess förhållande till den finländska lagstiftningen**

**Artikel 1.** Punkt 1 i artikeln innehåller de grundläggande principerna för det rådgivande förfarandet och inleder med att definiera vilka domstolar som har rätt att begära rådgivande yttranden av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Med termen ”högsta domstolar” avses i protokollet inte nödvändigtvis detsamma som det som avses i artikel 35.1 i Europakonventionen när det anges att ett mål får anhängiggöras hos Europadomstolen först när alla nationella rättsmedel har uttömts, utan den syftar på alla sådana domstolar som kan utgöra högsta domstolsinstans. Här lämnar bestämmelsen de fördragsslutande parterna ett ganska stort utrymme för skönmässig bedömning.

Sådana här ”högsta domstolar”, vars avgöranden inte längre kan överklagas hos en högre rättsinstans, är i Finland högsta domstolen, som enligt 1 § i lagen om högsta domstolen (665/2005) utövar den högsta domsrätten i tviste- och brottmål, samt högsta förvaltningsdomstolen, som enligt 1 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessuella ärenden.

I vissa mål är även arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen ”högsta domstolar” på det sätt som avses i artikeln.

Arbetsdomstolen avgör enligt 1 § (252/1994) i lagen om arbetsdomstolen (646/1974) i egenskap av specialdomstol tvistemål angående arbetskollektivavtal för arbetstagare och tjänstekollektivavtal för tjänstemän samt tvister som grundar sig på lagen om kollektivavtal (436/1946), lagen om statens tjänstekollektivavtal (664/1970), lagen om kommunala tjänstekollektivavtal (669/1970), lagen om den evangelisk-lutherska kyrkans tjänstekollektivavtal (968/1974), 10–13 kap. i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003), 12–16 kap. i lagen om Finlands Banks tjänstemän (1166/1998) och 7 och 8 kap. i lagen om re-

publikens presidents kansli (100/2012), då frågan gäller

1) arbets- eller tjänstekollektivavtalets giltighet, bestånd, innebörd och omfattning samt den rätta tolkningen av en bestämd avtalspunkt,

2) om något förfarande står i överensstämmelse med arbets- eller tjänstekollektivavtal eller ovan nämnda författningar, eller

3) påföljd av förfarande som strider mot arbets- eller tjänstekollektivavtal eller ovan nämnda författningar, dock inte i fråga om straffpåföljd eller disciplinär påföljd.

Enligt lagens 36 § är arbetsdomstolens dom slutlig och kan genast verkställas i den ordning som gäller för laga kraft vunnna dom av allmän domstol.

Försäkringsdomstolen är enligt 1 § i lagen om försäkringsdomstolen (132/2003) specialdomstol för ärenden som gäller social trygghet i enlighet med vad som bestäms särskilt. I olika speciallagar finns det bestämmelser om de ärenden där försäkringsdomstolen är sista domstolsinstans, det vill säga där domstolens beslut inte får överklagas genom besvär. Sådana bestämmelser finns bland annat i 12 kap. 1 § (1089/2006) i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002), 17 kap. 1 § 2 mom. (1301/2006) i sjukförsäkringslagen (1224/2004) och 77 § 2 mom. i folkpensionslagen (568/2007). Försäkringsdomstolen är högsta domstolsinstans även i ärenden enligt lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948), med undantag för situationer enligt lagens 53 a § 2 mom. (1317/2010), som gäller vissa olycksfallsärenden.

De domstolar som hör till tillämpningsområdet för protokollet ska i enlighet med artikel 10 i protokollet anges när protokollet undertecknas eller ratificeras. I enlighet med vad som har konstaterats tidigare är avsikten att högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen ska utses till sådana domstolar som avses i artikel 1.1 och att en förklaring om detta ska avges vid deponeringen av ratifikationsinstrumentet. I den förklarande noten konstateras det att en lista över de högsta domstolarna som har meddelats på detta sätt när som helst kan ändras om så skulle krävas.

Punkt 1 i artikeln anger som den andra grundprincipen för förfarandet att rådgivande yttranden kan begäras ”om principfrågor som gäller tolkningen eller tillämpningen av de rättigheter och friheter som anges i konventionen och protokollen till den”. Svaret på vilka frågor som ska anses vara sådana här principfrågor kommer att visa sig i Europadomstolens framtida praxis.

Enligt den förklarande noten ska även artikel 43.2 i Europakonventionen beaktas vid avgörandet av ett ärende som gäller en begäran om yttrande. Enligt denna punkt ska en panel med fem ledamöter av domstolen i stor sammansättning bevilja en begäran om målet ger upphov till en allvarlig fråga som rör tolkningen eller tillämpningen av konventionen eller protokollen till den eller rör en allvarlig fråga av allmän betydelse. Denna bestämmelse har en nära koppling till det förfarande för yttranden som skapas genom protokollet. Enligt den förklarande noten ska man vid avgörandet av ett ärende som gäller en begäran om yttrande trots likheterna beakta de olika syftena med dessa förfaranden.

Den tredje grundprincipen för förfarandet som uttrycks i artikel 1.1 är det att förfarandet med rådgivande yttranden är frivilligt och att de högsta domstolarna inte i någon situation är skyldiga att begära ett rådgivande yttrande. Enligt den förklarande noten innebär denna frivillighet också att den domstol som har begärt ett yttrande kan återkalla sin begäran.

Enligt punkt 2 i artikeln får ett yttrande begäras endast i anslutning till ett pågående mål vid den domstol som begär yttrandet. Förfarandet är inte avsett för till exempel en allmän översyn av sådan lagstiftning som inte ska tillämpas i det aktuella fallet.

I punkt 3 anges vissa kriterier som den domstol som begär ett rådgivande yttrande bör beakta. Enligt den förklarande noten är avsikten inte att det ärende som begäran gäller i sig ska avgöras av Europadomstolen, utan att Europadomstolen ska ge råd och vägledning till den domstol som har framställt begäran när den ska tolka de aspekter på Europakonvention som ansluter sig till målet.

Syftet med de kriterier som nämns är enligt den förklarande noten att säkerställa att den domstol som har framställt en begäran har övervägt behovet och nyttan av begäran, och för det andra att den domstol som har framställt begäran tillhandahåller relevant bakgrundsinformation om de juridiska omständigheterna och faktiska förhållandena så att Europadomstolen kan koncentrera sig på den principiella tolkningen eller tillämpningen av konventionen eller protokollen till den.

Tillhandahållandet av relevant bakgrundsinformation inbegriper enligt den förklarande noten en redogörelse för det ärende som är aktuellt i det nationella målet och de sakförhållanden som har utretts i den nationella processen, eller åtminstone ett sammandrag av relevanta sakfrågor. Det inbegriper också en redogörelse för relevant nationell lagstiftning och en redogörelse för eller ett omnämnande av relevanta omständigheter som ansluter sig till konventionen eller protokollen till den, i synnerhet relevanta rättigheter eller friheter. Vidare inbegriper det, vid behov, ett sammandrag av parternas argumentation i den nationella rättsprocessen samt ett ställningstagande om vilken ståndpunkt den domstol som begär yttrandet har i målet och en analys av domstolen, om detta är möjligt och ändamålsenligt.

Den möjlighet för de ovannämnda domstolarna att kunna begära sådana yttranden som avses i artikeln kräver inga ändringar i den gällande lagstiftningen.

**Artikel 2.** I punkt 1 fastställs det förfarande som Europadomstolen ska tillämpa när den ska besluta om den godkänner en begäran om ett rådgivande yttrande. Europadomstolen har beslutanderätt i fråga om godkännandet av en begäran, men enligt den förklarande noten är det osannolikt att den avslår en begäran som ansluter sig till en sådan fråga som avses i artikel 1.1 och som har framställts på ett sätt som uppfyller kriterierna i artikel 1.2 och 1.3.

Beslutsfattandet om en begäran om yttrande liksom hänskjutning till domstolen i stor sammansättning i enlighet med artikel 43 i konventionen sker i Europadomstolen i en panel med fem ledamöter av domstolen i stor sammansättning.

Till skillnad från när en begäran enligt artikel 43 i konventionen behandlas, ska panelen dock motivera sitt avgörande om den eventuellt beslutar att en begäran ska avslås. Enligt den förklarande noten är avsikten med detta att det ska stärka dialogen mellan Europadomstolen och de nationella rättssystemen samt skapa klarhet i hur Europadomstolen tolkar kriteriet principfrågor i artikel 1.1 i protokollet. På så sätt blir det enklare för de nationella domstolarna att överväga nödvändigheten av ett yttrande och att avhålla sig från att framställa en irrelevant begäran om yttrande.

Om panelen godkänner begäran, ska Europadomstolen i stor sammansättning, sådan som sammansättningen definieras i artikel 26 i konventionen, enligt punkt 2 i artikeln avge det rådgivande yttrandet. Enligt den förklarande noten kan förfarandet anses vara lämpligt med beaktande av att det endast är de fördragsslutande parternas högsta domstolar som har möjlighet att begära rådgivande yttranden och att förfarandet har gemensamma drag med hänskjutandet av mål till Europadomstolen i stor sammansättning i enlighet med artikel 43 i konventionen.

Enligt den förklarande noten är det Europadomstolen själv som, liksom i fråga om även alla andra förfaranden, ska överväga hur brådskande den bedömer att en begäran om ett rådgivande yttrande är. Man kan dock konstatera att karaktären av ett sådant ärende som gör att det blir nödvändigt att begära ett yttrande redan i sig signalerar att det är skäl att ge ärendet ganska hög prioritet. En sådan hög prioritet ska beaktas i alla faser i förfarandet. Den gäller också alla parter som berörs av ärendet. Detta innebär bland annat att den domstol som begär ett yttrande ska formulera sin begäran på ett sådant sätt att den är exakt och fullständig. Dessutom ska också de parter som avger skriftliga yttranden i ärendet eller deltar i förhandlingarna på det sätt som avses i artikel 3 samt Europadomstolen själv i sin verksamhet beakta hur brådskande begäran om yttrande är. Om någon av parterna i förfarandet orsakar en ogrundad fördröjning leder detta till en fördröjning även i den rättsprocess som har inletts vid den nationella domstolen och detta bör därför undvikas.

Enligt punkt 3 ingår som självskrivna ledamöter den domare som har valts för den fördragsslutande part som har framställt en begäran om ett rådgivande yttrande i den panel som avses i artikeln och i domstolen i stor sammansättning. Detsamma gäller då Europadomstolen behandlar mellanstatliga och enskilda klagomål som har anförts i enlighet med artiklarna 33 och 34 i konventionen i domstolen i stor sammansättning.

Samma punkt i artikeln anger också tillvägagångssättet i situationer där det inte finns i Europadomstolen någon domare som har valts för den fördragsslutande parten eller där en sådan domare inte kan delta. Tillvägagångssättet i en sådan situation stämmer överens med det som anges i artikel 26.4 i konventionen. Den lista som avses i punkten är också samma lista som den som avses i den nämnda bestämmelsen i konventionen.

**Artikel 3.** Artikeln ger Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och den fördragsslutande part till vilken den domstol som har begärt ett rådgivande yttrande hör rätt att avge skriftliga yttranden och att delta i förhandlingarna om yttrandet i Europadomstolen i stor sammansättning. Syftet är enligt den förklarande noten att kommissionären för mänskliga rättigheter ska ha en sådan rätt att delta i behandlingen av rådgivande yttranden som motsvarar den rätt som kommissionären har enligt artikel 36.3 i konventionen att intervensera i Europadomstolen i ett ärende som behandlas i en kammare eller i domstolen i stor sammansättning.

Den fördragsslutande part till vilken den domstol som har begärt ett rådgivande yttrande hör har i likhet med vad som nämns i artikel 36.1 i konventionen alltid rätt att intervensera i Europadomstolens behandling av det rådgivande yttrandet.

Dessutom kan Europadomstolens ordförande be vilken annan fördragsslutande part eller person som helst att avge skriftliga yttranden i ärendet eller att delta i förhandlingarna i ärendet i Europadomstolen, om god rättskipning kräver det. Detta motsvarar bestämmelsen om intervention av tredje part i artikel 36.2 i konventionen. I praktiken fungerar det nuvarande förfarandet så att de parter som är intresserade av en intervention

själva framför en begäran om intervention, och ordföranden fattar sedan beslut om begäran. Enligt den förklarande noten kan man räkna med att parterna i det mål som har inletts vid den nationella domstolen blir kallade att delta i förfarandet i Europadomstolen för ett rådgivande yttrande.

Ordnanget av muntliga förhandlingar i ett ärende som gäller ett rådgivande yttrande är en sak som Europadomstolen får besluta om.

**Artikel 4.** Enligt punkt 1 i artikeln är Europadomstolen skyldig att motivera de rådgivande yttranden som den avger med stöd av protokollet.

Enligt punkt 2 har ledamöterna i Europadomstolen i stor sammansättning rätt att avge avvikande mening, om de inte helt eller delvis stöder majoritetens uppfattning.

Enligt punkt 3 ska Europadomstolen delge såväl den domstol som har begärt ett rådgivande yttrande som den fördragsslutande part till vilken domstolen hör det rådgivande yttrandet. Enligt den förklarande noten kan man förvänta sig att ett yttrande även delges alla de övriga fördragsslutande parterna eller personerna som har deltagit i förfarandet för yttrandet i fråga i enlighet med artikel 3 i protokollet.

Ett rådgivande yttrande avges på det ena (eller båda) av Europadomstolens officiella språk, det vill säga på engelska eller franska.

Däremot förs den rättegång som en begäran om ett rådgivande yttrande ansluter sig till på något av den fördragsslutande partens officiella språk. I många rättssystem är det inte möjligt att fortsätta den nationella processen förrän det rådgivande yttrandet har översatts till det språk som används i den nationella processen. I fall där den nationella processen riskerar att fördröjas på grund av problem med översättningen kan Europadomstolen enligt den förklarande noten samarbeta med de nationella myndigheterna för att säkerställa att de rådgivande yttrandena snabbt bli översatta.

Enligt 17 § 1 mom. i grundlagen är Finlands nationalspråk finska och svenska. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, anting-

en finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag.

I språklagen (423/2003) preciseras de språkliga rättigheterna och lagen gäller i första hand användningen av finska och svenska hos myndigheterna. Enligt 22 § 1 mom. i språklagen kan expeditioner eller andra handlingar som finska myndigheter utfärdar till utlandet eller till utlännningar eller för att användas utomlands ges på andra språk än finska och svenska, om inte något annat föreskrivs särskilt. Om en expedition eller annan handling som utfärdats på ett främmande språk gäller någon annans rätt, fördel eller skyldighet och denne enligt lagen annars hade haft rätt att få den på finska eller svenska, ska han eller hon enligt 2 mom. i paragrafen på begäran ges en avgiftsfri officiell översättning.

Har en stämningsansökan, en dom, ett beslut, ett protokoll eller någon annan handling skrivits på ett annat än någon av parternas språk, ska en statlig myndighet och en tvåspråkig kommunal myndighet enligt 20 § 1 mom. i språklagen på begäran ge parten en avgiftsfri officiell översättning av dessa handlingar till den del de gäller partens rätt, fördel eller skyldighet, om inte något annat följer av paragrafens 2 mom.

Bestämmelserna i språklagen gäller inte rättegångsförfarandena hos Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Den som begär ett rådgivande yttrande är inte heller någon av parterna i rättegångsförfarandet, utan den myndighet som ska avgöra målet, det vill säga den nationella domstolen. På så sätt ger inte bestämmelserna i språklagen någon vägledning i fråga om hur man ska avgöra frågan om huruvida Europadomstolens rådgivande yttranden ska översättas till finska eller svenska.

I praktiken översätts de av Europadomstolens domar och beslut som gäller Finland till finska och publiceras i databasen Finlex. Det är justitieministeriet som svarar för översättningen. Även en stor grupp avgöranden av Europadomstolen som gäller andra parter än Finland översätts till finska och publiceras på detta sätt. Översättningarna är dock inte officiella översättningar och de är ofta förkortade versioner av ursprungstexten.

I den nationella rättsprocessen har domstolen således ofta en förkortad version på finska till sitt förfogande, som gör det enkelt att snabbt hitta information om Europadomstolens tolkningar. Om domstolen i sitt eget avgörande hänvisar till Europadomstolens avgörande, måste den dock i praktiken kontrollera de sakförhållanden som ligger till grund för hänvisningen på avgörandets originalspråk, det vill säga på engelska eller franska. Åtminstone hos högsta domstolen har detta fungerat bra i praktiken tack vare domarnas och föredragandenas språkkunskaper. På så sätt torde man kunna utgå från att motsvarande förfarande också kommer att fungera bra i fråga om rådgivande yttranden. Eftersom betydelsen av rådgivande yttranden emellertid utsträcker sig längre än till de enskilda fall som låg till grund för dem, bör särskild uppmärksamhet ägnas åt översättningen av dem till finska (och svenska), och översättningen bör prioriteras.

Enligt punkt 4 i artikeln ska rådgivande yttranden offentliggöras. Man kan utgå från att Europadomstolen sköter detta på samma sätt som när den offentliggör andra motsvarande underrättelser och med beaktande av relevanta aspekter gällande sekretess.

**Artikel 5.** Enligt artikeln är rådgivande yttranden inte bindande. De avges i en juridisk dialog mellan de nationella domstolarna och Europadomstolen. På så sätt är det upp till den domstol som har begärt ett yttrande att avgöra vilken betydelse den ger yttrandet i den nationella handläggningen av målet i rätten.

Det att Europadomstolen har avgett ett rådgivande yttrande i samband med en nationell process förhindrar inte en part i det nationella målet från att senare anföra ett enskilt klagomål som gäller samma mål i enlighet med artikel 34 i konventionen. Om ett sådant klagomål anförs i en situation där den nationella domstolen effektivt har följt det rådgivande yttrandet, kan man enligt den förklarande noten dock vänta sig att klagomålet till denna del avvisas eller avskrivs från behandling i Europadomstolen.

Rådgivande yttranden som har avgetts i enlighet med protokollet har inga direkta konsekvenser för andra klagomål som gäller

mänskliga rättigheter och som anförs senare. De utgör dock en del av Europadomstolens rättspraxis.

**Artikel 6.** Enligt artikeln ska bestämmelserna i protokollet betraktas som tillägg till konventionen mellan de fördragsslutande parter som har förbundit sig till protokollet, vilket betyder att också alla relevanta bestämmelser i konventionen ska tillämpas på protokollet. För de fördragsslutande parter som inte har förbundit sig till protokollet betraktas bestämmelserna i protokollet inte som tillägg till konventionen. Artikeln gör det också möjligt för en fördragsslutande part att säga upp protokollet utan att säga upp konventionen.

**Artikel 7.** Artikeln innehåller en sådan slutbestämmelse om de fördragsslutande staternas anslutning till protokollet som allmänt används i de statsfördrag som har beretts av Europarådet.

**Artikel 8.** Artikeln innehåller en slutbestämmelse av sedvanlig typ i de statsfördrag som har beretts av Europarådet, enligt vilken protokollet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då tio fördragsslutande parter i konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

Om en fördragsslutande part ratificerar eller ansluter sig till protokollet vid en senare tidpunkt, träder protokollet enligt punkt 2 i artikeln i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då denna part uttryckte sitt samtycke till att vara bunden av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

**Artikel 9.** Protokollet inbegriper ingen möjlighet att göra förbehåll. På så sätt utgör det ett undantag till den huvudregel som uttrycks i artikel 57 i konventionen.

**Artikel 10.** Artikeln innehåller en sådan bestämmelse som allmänt används i de statsfördrag som har beretts av Europarådet och

enligt vilken de fördragsslutande staterna får avge förklaringar i ärenden som ansluter sig till fördraget i fråga när de förbinder sig till det. I detta protokoll ska de fördragsslutande staterna genom en förklaring meddela vilka domstolar de utser för de ändamål som avses i artikel 1.1. Artikeln tillåter också att förklaringarna ändras när som helst vid ett senare tillfälle.

I samband med ratificeringen av protokollet har Finland för avsikt att avge en förklaring om att högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen utses till sådana domstolar som har rätt att begära rådgivande yttranden av Europadomstolen.

**Artikel 11.** Artikeln innehåller en sådan slutbestämmelse om den anmälningsskyldighet som Europarådets generalsekreterare i egenskap av deponent har i fråga om åtgärder, notifikationer och underrättelser som rör protokollet, som allmänt används i de statsfördrag som har beretts av Europarådet.

## 2 Lagförslag

### 2.1 Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

1 §. I 1 § i lagen om sättande i kraft av protokollet finns det en sedvanlig blankettlagsbestämmelse, genom vilken de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen sätts i kraft genom lag. Nedan i avsnittet om behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordningen redogörs det för vilka bestämmelser som hör till området för lagstiftningen.

2 §. Enligt paragrafen ska bestämmelser om ikraftsättande av de av protokollets bestämmelser som inte hör till området för lagstiftningen och om ikraftträdandet av lagen utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att lagen om sättande i kraft av pro-

tokollet ska träda i kraft samtidigt som protokollet träder i kraft, vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

## 3 Ikraftträdande

Protokollet har ännu inte trätt i kraft.

Enligt artikel 8 träder protokollet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då tio höga fördragsslutande parter i konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

Fram till tidpunkten för överlämnandet av propositionen hade 16 av de fördragsslutande parterna i konventionen undertecknat protokollet, men ingen hade ratificerat det.

Avsikten är att den lag som ingår i propositionen ska träda i kraft samtidigt som protokollet träder i kraft i Finland, vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet.

Protokollet innehåller bestämmelser om domstolarnas verksamhet, och alltså inga bestämmelser som faller inom Ålands behörighet. Bifall av Ålands landsting i enlighet med 59 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) är således inte en förutsättning för att protokollet ska kunna träda i kraft på Åland.

## 4 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning

### 4.1 Behovet av riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande.

En bestämmelse i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse ska enligt riksdagens grundlagsutskotts ståndpunkt anses höra till området för lagstiftningen, 1) om den gäller utövande eller begränsning av nå-

gon grundläggande fri- eller rättighet som är skyddad i grundlagen, 2) om den i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, 3) om den sak som bestämmelsen gäller enligt grundlagen ska föreskrivas i lag eller 4) om det finns lagbestämmelser om den sak som lagen gäller eller 5) det enligt rådande uppfattning i Finland ska lagstiftas om saken. Enligt grundlagsutskottet hör en bestämmelse om en internationell förpliktelse enligt dessa kriterier till området för lagstiftningen oavsett om den strider mot eller överensstämmer med en lagbestämmelse i Finland (GrUU 11/2000 rd, 12/2000 rd, 31/2001 rd och 38/2001 rd).

Europakonventionen har satts i kraft genom lag (438/1990). Detsamma gäller ett stort antal protokoll till konventionen.

Protokollet är till sin karaktär en mänskiorättskonvention, och därför bör dess materiella bestämmelser om mänskliga rättigheter sättas i kraft genom en bestämmelse på lagnivå. Det förfarande med rådgivande yttranden som avses i artikel 1 torde också kunna anses vara av samhällelig betydelse, och således även annars av avsevärd betydelse på det sätt som avses i den nämnda bestämmelsen i grundlagen.

Avgivandet av en sådan förklaring som avses i artikel 10 i protokollet, där högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen anges som sådana domstolar som har rätt att begära ett rådgivande yttrande, är också av så pass stor betydelse att ärendet behöver godkännas av riksdagen.

Ikraftsättandet av protokollet kräver inga ändringar i den finländska lagstiftningen.

#### 4.2 Behandlingsordning

Protokollet innehåller inte sådana bestämmelser som gäller grundlagen på det sätt som avses i grundlagens 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. På så sätt kan protokollet enligt regeringens uppfattning godkännas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av protokollet godkännas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan och i enlighet med 94 § i grundlagen föreslås det att

*riksdagen ska godkänna det i Strasbourg den 2 oktober 2013 upprättade sextonde protokollet till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*

*och att riksdagen godkänner att en förklaring enligt artikel 10 i protokollet avges om att de domstolar som utses för de ändamål som avses i artikel 1.1 i protokollet är högsta domstolen, högsta förvaltningsdomstolen, arbetsdomstolen och försäkringsdomstolen.*

Med stöd av vad som anförts ovan och eftersom protokollet innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen föreläggs riksdagen samtidigt följande lagförslag:

*Lagförslag*

## Lag

**om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokoll nr 16 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

De bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det i Strasbourg den 2 oktober 2013 upprättade sextonde protokollet till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller som lag sådana Finland har förbundit sig till dem.

2 §

Bestämmelser om ikraftsättande av protokollets övriga bestämmelser och om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

---

Helsingfors den 4 december 2014

**Statsminister**

**ALEXANDER STUBB**

Lagstiftningsråd *Arto Kosonen*



*Fördragstext***PROTOKOLL NR 16 TILL KONVENTIONEN OM SKYDD FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA OCH DE GRUNDLÄGGANDE FRIHETERNA****PROTOCOLE N° A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES****Ingress**

Medlemsstaterna i Europarådet och övriga höga fördragsslutande parter till den i Rom den 4 november 1950 undertecknade konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad "konventionen") som har undertecknat detta protokoll och som

beaktar bestämmelserna i konventionen och i synnerhet artikel 19, genom vilken Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad "Europadomstolen") upprättas,

beaktar att en utvidgning av Europadomstolens behörighet att avge rådgivande yttranden ytterligare förbättrar växelverkan mellan Europadomstolen och de nationella myndigheterna och på så sätt stärker genomförandet av konventionen i enlighet med subsidiaritetsprincipen,

beaktar utlåtande nr 285 (2013) som antogs av Europarådets parlamentariska församling den 28 juni 2013,

har kommit överens om följande:

**Artikel 1**

1. De höga fördragsslutande parternas högsta domstolar, som har angetts i enlighet med artikel 10 i detta protokoll, får 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.

2. Den domstol som begär ett rådgivande yttrande får begära yttrandet endast i anslutning till ett pågående mål vid domstolen.

3. Den domstol som begär ett rådgivande yttrande ska motivera sin begäran och till-

**Préambule**

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »), signataires du présent Protocole,

Vu les dispositions de la Convention, notamment l'article 19 établissant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour »);

Considérant que l'extension de la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs renforcera l'interaction entre la Cour et les autorités nationales, et consolidera ainsi la mise en œuvre de la Convention, conformément au principe de subsidiarité;

Vu l'Avis n° 285 (2013) adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 juin 2013,

Sont convenus de ce qui suit:

**Article 1**

1 Les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante, telles que désignées conformément à l'article 10, peuvent adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles.

2 La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle.

3 La juridiction qui procède à la demande motive sa demande d'avis et produit les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire pendante.

handahålla relevant bakgrundsinformation om de juridiska omständigheterna och faktiska förhållanden i det pågående målet.

#### Artikel 2

1. En panel med fem ledamöter av Europadomstolen i stor sammansättning ska med beaktande av artikel 1 besluta om den godkänner en begäran om ett rådgivande yttrande. Panelen ska motivera sitt beslut om den avslår begäran.

2. Om panelen godkänner begäran, ska Europadomstolen i stor sammansättning avge det rådgivande yttrandet.

3. I panelen och Europadomstolen i stor sammansättning, som avses i de föregående punkterna, ingår som självskrivna ledamöter den domare som har valts för den höga fördragsslutande part till vilken den domstol som har begärt det rådgivande yttrandet hör. Om det inte finns någon sådan domare eller om domaren inte kan delta, ska en person som är utsedd av Europadomstolens ordförande från en lista som på förhand har getts in av den fördragsslutande parten delta i egenkap av domare.

#### Artikel 3

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och den höga fördragsslutande part till vilken den domstol som har begärt ett rådgivande yttrande hör har rätt att avge skriftliga yttranden och att delta i förhandlingarna. Europadomstolens ordförande kan i syfte att säkerställa god rättskipning be även en annan hög fördragsslutande part eller person att avge skriftliga yttranden eller delta i förhandlingarna.

#### Artikel 4

1. Rådgivande yttranden ska motiveras.

2. Om ett rådgivande yttrande helt eller delvis inte ger uttryck för ledamöternas enhälliga uppfattning, har varje ledamot rätt att avge sin särskilda mening.

3. Rådgivande yttranden ska överlämnas till den domstol som har begärt dem och till den höga fördragsslutande part till vilken domsto-

#### Article 2

1 Un collège de cinq juges de la Grande Chambre se prononce sur l'acceptation de la demande d'avis consultatif au regard de l'article 1. Tout refus du collège d'accepter la demande est motivé.

2 Lorsque le collège accepte la demande, la Grande Chambre rend un avis consultatif.

3 Le collège et la Grande Chambre, visés aux paragraphes précédents, comprennent de plein droit le juge élu au titre de la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de siéger, une personne choisie par le Président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette Partie siège en qualité de juge.

#### Article 3

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande ont le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences. Le Président de la Cour peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, inviter toute autre Haute Partie contractante ou personne à présenter également des observations écrites ou à prendre part aux audiences.

#### Article 4

1 Les avis consultatifs sont motivés.

2 Si l'avis consultatif n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.

3 Les avis consultatifs sont transmis à la juridiction qui a procédé à la demande et à la Haute Partie contractante dont cette juridiction relève.

4 Les avis consultatifs sont publiés.

len hör.

4. Rådgivande yttranden ska offentliggöras.

#### Artikel 5

Rådgivande yttranden är inte bindande.

#### Artikel 6

Mellan de höga fördragsslutande parterna ska artiklarna 1–5 i detta protokoll betraktas som tillägg till konventionen och samtliga bestämmelser i konventionen ska tillämpas i enlighet därmed.

#### Artikel 7

1. Detta protokoll står öppet för undertecknande av de höga fördragsslutande parterna i konventionen, vilka kan uttrycka sitt samtycke till att vara bundna genom

a) undertecknande utan förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, eller  
b) undertecknande med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, följt av ratifikation, godtagande eller godkännande.

2. Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

#### Artikel 8

1. Detta protokoll träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då tio höga fördragsslutande parter i konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

2. Om en hög fördragsslutande part senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av protokollet, träder protokollet i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då denna part uttryckte sitt samtycke till att vara bunden av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

#### Article 5

Les avis consultatifs ne sont pas contraignants.

#### Article 6

Les Hautes Parties contractantes considèrent les articles 1 à 5 du présent Protocole comme des articles additionnels à la Convention, et toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence.

#### Article 7

1 Le présent Protocole est ouvert à la signature des Hautes Parties contractantes à la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liées par:

a la signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation; ou  
b la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2 Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

#### Article 8

1 Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Hautes Parties contractantes à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 7.

2 Pour toute Haute Partie contractante à la Convention qui exprimera ultérieurement son consentement à être liée par le présent Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être liée par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 7.

#### Article 9

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole au titre de l'article

## Artikel 9

Förbehåll enligt artikel 57 i konventionen får inte göras beträffande bestämmelserna i detta protokoll.

## Artikel 10

Varje hög fördragsslutande part i konventionen ska, vid tidpunkten för undertecknandet eller när den deponerar sitt ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument, genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare ange de domstolar som den utser för de ändamål som avses i artikel 1.1 i detta protokoll. Denna förklaring kan när som helst därefter ändras på samma sätt.

## Artikel 11

Europarådets generalsekreterare ska underätta Europarådets medlemsstater och de andra höga fördragsslutande parterna om

- a) undertecknande,
- b) deponering av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument,
- c) dagar för detta protokolls ikraftträdande enligt artikel 8,
- d) förklaringar som har avgetts i enlighet med artikel 10, och
- e) andra åtgärder, notifikationer eller förklaringar som rör detta protokoll.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen befullmäktigade, undertecknat detta protokoll.

Upprättat i Strasbourg den 2 oktober 2013 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som ska deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare ska överlämna bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet och till de andra höga fördragsslutande parterna i konventionen.

57 de la Convention.

## Article 10

Chaque Haute Partie contractante à la Convention indique, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, quelles juridictions elle désigne aux fins de l'article 1, paragraphe 1, du présent Protocole. Cette déclaration peut être modifiée à tout moment de la même manière.

## Article 11

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention:

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à l'article 8;
- d toute déclaration faite en vertu de l'article 10; et
- e tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 2 octobre 2013, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention.