

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 21/1995 rd

Regeringens proposition 143/1995 rd

Till Lagutskottet

När riksdagen den 19 oktober 1995 remitterade regeringens proposition 143/1995 rd om godkännande av vissa bestämmelser i protokoll nr 11 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna till lagutskottet för beredning, bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till lagutskottet.

Utskottet har hört lagstiftningsrådet Arto Kosonen vid utrikesministeriet, lagstiftningsrådet Veli-Pekka Viljanen vid justitieministeriet, juris doktorn Raimo Pekkanen, biträdande professorn Matti Pellonpää och biträdande professorn Martin Scheinin.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför värdsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner protokoll nr 11 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna avseende förändring av det övervakningssystem som upprättats genom konventionen. De nuvarande övervakningsorganen, Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, som fungerar på deltid, skall dras in och ersättas av en ny, permanent europeisk domstol för de mänskliga rättigheterna. Den nya domstolen har tvingande jurisdiktion i fråga om enskilda klagomål och mellanstatliga mål. Den är också behörig att avge rådgivande yttranden.

Ett protokoll som ändrar konventionen träder i kraft den första dagen i den månad som följer ett år efter det att samtliga konventionsparter har uttryckt sitt samtycke till att protokollet binder dem.

I propositionen ingår ett lagförslaget om god-

kännande av vissa bestämmelser i protokollet som hör till lagstiftningsområdet. Lagen avses träda i kraft samtidigt med protokollet.

Enligt propositionens motivering kräver en väsentlig ändring av en konvention som trätt i kraft genom lag riksdagens samtycke. Protokoll nr 11 ändrar enligt propositionen inte det övergripande systemets karaktär, som fastställts i grundlagsordning, och innebär inte heller någon ändring i sak. Därför anses utskottet med hänvisning till sin tolkningspraxis att protokollet kan sättas i kraft i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de principiella aspekter som har med ärendet att göra anser regeringen det dock önskvärt att riksdagens grundlagsutskottet uttalar sig i frågan.

Utskottets ställningstaganden

Riksdagens samtycke var nödvändigt för godkännande av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) av de orsaker som nämns i grundlagsutskottets utlåtande nr 2/1990 rd. Det föreliggande protokollet nr 11 ändrar i väsentliga delar Europakonventionen, speciellt övervakningen enligt konventionen. Protokollet innehåller således bestämmelser som kräver riksdagens samtycke.

Lagen om godkännande av vissa bestämmelser i Europakonventionen antogs i s.k. inskränkt grundlagsordning och är därför till sin statsförfattningsrättsliga karaktär en s.k. undantagslag. Det var nödvändigt att tillämpa kvalificerad lagstiftningsordning eftersom domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europarådets ministerkommitté hade befogenheter som på vissa punkter avvek från stadgandena om suveränitet i regeringsformen.

Grundlagsutskottet utgår enligt hävdvunnen tolkningspraxis (t.ex. GrUU 24/1994 rd) från att

en lag som innebär ett undantag från grundlagen kan ändras i vanlig lagstiftningsordning, om den nya lagen inte utvidgar det undantag som gjorts i grundlagen genom den lag som skall ändras. Vidare har utskottet ansett att tillägg och ändringar, som är oväsentliga med tanke på helheten och som i sig innebär att undantaget från grundlagen utvidgas i obetydlig grad, kan genomföras i vanlig lagstiftningsordning, om det som en gång stadgades som ett undantag från grundlagen härigenom i sin helhet inte ändras till sin natur och till sin betydelse i sak.

Utskottet menar att dessa principer i tillämpliga delar också bör följas nu när en internationell konvention som binder Finland kommer att ändras. Det viktiga ur statsförfattningsrättslig synvinkel är således om protokoll nr 11 ändrar Europakonventionen på ett sätt som utvidgar den ursprungliga avvikelserna från suveräniteten.

Protokoll nr 11 ersätter de ursprungliga delar i Europakonventionen som i Finland ledde till att konventionen måste sättas i kraft i kvalificerad lagstiftningsordning. Den nya domstolen för mänskliga rättigheter har befogenheter som i väsentliga delar svarar mot dem som skulle bedömas 1990. Det kan vara skäl att uppmärksamma främst två olikheter. För det första möjliggör artikel 34 i protokoll nr 11 enskilda klagomål hos domstolen för mänskliga rättigheter jämfört med att Europakonventionen i sin ursprungliga form endast medgav enskilda klagomål hos kommissionen för mänskliga rättigheter. Endast kommissionen för mänskliga rättigheter eller en avtalsslutande stat kunde hänvisa ett ärende till domstolen för mänskliga rättigheter. Protokoll nr 9, som ratificerades av Finland den 11 december 1992, gjorde det också möjligt för en enskild klagande att föra sin sak till domstolen efter behandlingen i kommissionen.

Möjligheten till enskilda klagomål inverkar inte i sig på omfattningen av de befogenheter som domstolen för mänskliga rättigheter har. Med hänsyn till detta och till att enskilda klagomål till kommissionen för de mänskliga rättigheterna

från första början har varit möjliga inverkar artikel 34 enligt utskottets uppfattning inte på lagstiftningsordningen för den föreslagna lagen om godkännande av bestämmelserna i konventionen.

För det andra innebär det nya protokollet en principiell statusförändring för domstolen för de mänskliga rättigheterna. Villkoret för dess tvingande jurisdiktion är inte längre att en avtalsslutande stat uttryckligen meddelat att den erkänner detta. De verkliga konsekvenserna av ändringen spelar dock inte någon väsentlig roll för Finland eftersom Finland redan erkänt att domstolen för mänskliga rättigheter har tvingande jurisdiktion under en obestämd tid. Inte heller till denna del finns det alltså enligt utskottets mening något hinder för att förslaget till lag om godkännande av bestämmelserna i konventionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Översättningarna till finska och svenska av protokoll nr 11 i propositionen är juridisk betydelselösa med tanke på riksdagens beslut om godkännande och införande av konventionen, eftersom de inte utgör en officiell del av vare sig konventionen eller lagen om dess införande. Riksdagen godkänner inte översättningar, men den kan komma med anmärkningar mot dem. (GrUU 2/1990 rd)

Utskottet har uppmärksamgjorts på vissa fel och inexaktheter i översättningarna. Regeringen bör granska översättningarna innan protokoll nr 11 publiceras i Finlands författningssamling.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att den föreliggande konventionen kräver riksdagens samtycke och att beslut där-
om bör fattas med en majoritet av de avgiv-
na rösterna och*

*att lagförslaget kan behandlas i den ord-
ning som anges i ingressen.*

Helsingfors den 1 december 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Håkämies, vice ordföranden J. Koskinen samt medlemmarna Helle, Itälä, Jansson, Jäät-

teenmäki, Kallio, Korkeaoja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo och Veteläinen.