

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2006 rd

Regeringens proposition med förslag om godkännande av protokoll nr 14 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 februari 2006 en proposition med förslag om godkännande av protokoll nr 14 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen (RP 232/2005 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Arto Kosonen, utrikesministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- doktor i administrativa vetenskaper Jukka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner protokoll nr 14 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) avseende förändring av det övervakningssystem som upprättats genom konventionen. Protokollet upprättades i Strasbourg 2004.

Avsikten med protokollet är att det ska bli möjligt att på lång sikt upprätthålla och förbättra effektiviteten hos det övervakningssystem som skapades i konventionen. Domstolen för de mänskliga rättigheterna ska få bättre rutiner för handläggning av klagomål. Enskilda klagomål ska kunna avvisas i en domstolssammansättning med en enskild domare, om ett sådant beslut kan

fattas utan ytterligare prövning. Kommittéerna ska dessutom kunna behandla återkommande klagomål. Kriterierna för att ta upp ett klagomål till prövning stramas åt. Protokollet medger att Europeiska unionen tillträder konventionen.

Protokollet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period på tre månader efter den dag då alla parter i konventionen har uttryckt sitt samtycke till eller ratificerat protokollet.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i protokollet som hör till området för lagstiftningen.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft samtidigt som protokollet träder i kraft i Finland.

Enligt avsnittet om behandlingsordning kan protokollet antas med enkel majoritet och försla-

get till ikraftträdandelag behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Protokoll nr 14

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser grundlagsutskottet protokoll nr 14 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna nödvändig och angelägen. I takt med att Europarådet har fått fler medlemsländer har antalet klagomål stigit till 81 000. Det betyder samtidigt att effektiviteten vid domstolen för de mänskliga rättigheterna kommit i farozonen.

Ett av syftena med protokollet är att förbättra domstolens kapacitet att sälla bland klagomålen. Enligt artikel 7 får en enskild domare avvisa eller avskryva ett enskilt klagomål. Detta gäller bara om beslutet kan fattas utan ytterligare prövning. I artikel 8 tillskrivs samma rättighet också kommittéerna. Dessutom kan kommittéerna ta upp klagomål till prövning och samtidigt besluta dom, om den underliggande frågan i målet redan är föremål för domstolens väl befästa praxis.

Artikel 12 är den viktigaste passusen i protokollet. Genom artikeln ändras kriterierna i artikel 35.3 för att ta upp ett mål till prövning. I artikel 12.3 b) införs en tröskel för att ta upp mål till prövning i domstolen. Enskilda klagomål utreds som regel inte om den klagande inte har lidit avsevärt men.

Förslaget ingriper i den enskildes allmänna och direkta rätt att överklaga hos domstolen för de mänskliga rättigheterna, och träffar därmed själva kärnan i övervakningen av Europakonventionen. Avsevärt men är inget entydigt begrepp, vilket kan resultera i att tolkningen mer koncentreras på skadans omfattning än på kränkningen av de mänskliga rättigheterna. Systemet inskränker rätten att lämna in enskilda klagomål. Insatserna för att effektivisera systemet får inte äventyra dess fundament.

Det införs emellertid två skyddande krav för tillämpningen av begreppet avsevärt men. Ett klagomål måste undersökas om respekten för de mänskliga rättigheterna kräver sakprövning eller om målet inte vederbörligen har prövats av en nationell domstol. Vid tillämpningen av konventionsbestämmelserna spelar en tydlig, samordnad och framför allt en positiv tolkning av de mänskliga rättigheterna en framträdande roll. Det ändrade systemet ger medlemsstaterna ett större ansvar och understryker att de nationella övervakningsmekanismerna är primära för att tillgodose de grundläggande friheterna och de mänskliga rättigheterna.

Riksdagens samtycke och lagstiftningsordning

Protokollet innefattar bestämmelser som hör till området för lagstiftningen. Därför krävs riksdagens samtycke till protokollet.

Materiellt sett harmonierar protokollet med rättssäkerhetskravet i 21 § i grundlagen, likaså med 22 § i grundlagen som kräver att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Protokollet harmonierar också med suveränitetsbestämmelsen i 1 § 3 mom. i grundlagen. Där sägs att Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället (GrUB 4/2004 rd, s. 2). Följaktligen kan beslutet om protokollet fattas med enkel majoritet.

Lagförslaget

Med hänvisning till det ovanstående behandlas förslaget till lag om ikraftsättande av protokollet i vanlig lagstiftningsordning.

Övrigt

Propositionen är mycket knapphändig när det gäller de bestämmelser i konventionen som hör

till området för lagstiftning. Enligt utskottet är det viktigt att dessa frågor redovisas mer ingående i propositioner som gäller godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser (GrUU 38/2000 rd, s. 3).

Förslag till beslut

Med stöd av det som anförs ovan föreslår grundlagsutskottet

att riksdagen godkänner det i Strasbourg den 13 maj 2004 upprättade protokoll nr 14 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och

att lagförslaget godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 17 februari 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.