

Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av partiellt återtagande av reservationen avseende artikel 6.1 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att riksdagen godkänner ett partiellt återtagande av reservationen avseende artikel 6.1 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. När Finland ratificerade konventionen inlämnade Finland en reservation angående rätten till muntlig förhandling vid fullföljdsdomstol, eftersom den finska lagstiftningen till dessa delar inte motsvarade rättspraxis vid domstolen för de mänskliga rättigheterna. Avsikten var att återta reservationen genast då de nödvändiga lagstiftningsändringarna blivit genomförda. Därför har reservationen reducerats genom partiella återtaganden 1996, 1998 och 1999.

Det föreslås nu, att riksdagen godkänner ett partiellt återtagande av reservationen till de

delar den gäller behandlingen vid vattenöverdomstolen och vattendomstolarna. Återtagandet blev aktuellt då vattenöverdomstolen indrogs som separat specialdomstol i samband med reformen av förvaltningsdomstolarna i november 1999 och vattendomstolarna ändrades till förvaltningsmyndigheter, miljötillståndsverk, i samband med att revideringen av miljöskyddslagstiftningen trädde i kraft i mars 2000.

Det föreslås också att riksdagen godkänner att övergångsbestämmelsen om länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen slopas i reservationen.

Återtagandet av reservationen träder i kraft efter underrättelse till depositarien.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge och beredning av propositionen

När Finland blev medlem av Europarådet den 5 maj 1989 undertecknades också konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna) sådan den lydte ändrad genom protokoll nr 3, 5 och 8. Protokoll nr 2 samt det kompletterande tilläggsprotokollet och de kompletterande protokollen nr 4, 6 och 7 undertecknades vid samma tillfälle. Finland ratificerade konventionen och protokollen den 10 maj 1990 (FördrS 18–19/1990). Protokoll nr 9 som ändrade konventionen och som sedermera upphävdes genom protokoll nr 11 ratificerades av Finland den 11 december 1992 (FördrS 71–72/1994). Protokoll nr 10 som inte trädde i kraft internationellt ratificerades den 21 juli 1992 (European Treaty Series, ETS 146).

Protokoll nr 11 av den 11 maj 1994 reviderade det övervakningssystem som upprättats genom konventionen. Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna och den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, vilka arbetat på deltidsbasis, indrogs och ersattes med en ny permanent europeisk domstol för de mänskliga rättigheterna. Finland ratificerade protokollet den 12 januari 1996 (FördrS 85–86/1998). Det trädde i kraft den 1 november 1998 sedan samtliga parter hade ratificerat det.

Protokoll nr 12 angående ett allmänt förbud mot diskriminering (ETS 177) öppnades för undertecknande den 4 november 2000 då även Finland undertecknade det.

Vid ratificeringen av konventionen ansåg Finland att den är ett uttryck för den europeiska kultur- och rättstradition som även den finska rättsordningen bygger på. Vår lagstiftning innehöll dock punkter som var oförenliga med vissa bestämmelser i konventionen.

Före ratificeringen av konventionen antog riksdagen flera lagändringar som eliminerade dessa motsättningar.

Efter dessa ändringar kvarstod det dock fortfarande sådana bestämmelser i vår lagstiftning som stod i konflikt med Europadomstolens rättspraxis angående artikel 6.1 i konventionen. Enligt artikel 6.1 i konventionen skall envar vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag, när det gäller att pröva hans rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot honom för brott.

På basis av rättspraxis vid Europadomstolen ansåg man att denna konventionsbestämmelse förutsatte en större möjlighet till muntlig behandling vid fullföljdsdomstolarna än vad som var praxis i Finland. Eftersom det ansågs viktigt att snabbt ratificera konventionen gjorde Finland en reservation avseende den muntliga behandlingen.

Ursprungligen gällde reservationen behandlingen vid hovrätterna, högsta domstolen, vattendomstolarna och vattenöverdomstolen (punkt 1), länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen (punkt 2), försäkringsdomstolen (punkt 3) och prövningsnämnden (punkt 4). Meningen var att återta reservationen genast när riksdagen godkände de propositioner som behövdes för att vår lagstiftning skall motsvara konventionens artikel 6.1 till alla delar.

Då den nationella lagstiftningen har ändrats har reservationen återtagits delvis. När förvaltningsprocesslagen (586/1996) trädde i kraft den 1 december 1996 återkallades punkt 1 delvis, genom en skrivelse som Europarådets generalsekreterare registrerade den 20 december 1996. Återtagandet gällde rätten till muntlig behandling i vattenöverdomstolen i ansökningsärenden, besvär och handräkningsfrågor. Punkt 2 återtog likaså delvis, avseende rätten till muntlig behandling

vid länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen. Samtidigt ändrades 2 § förordningen om ikraftträdande av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och tilläggsprotokollen till konventionen samt av lagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen och tilläggsprotokollen (439/1990) på motsvarande sätt genom förordning 1067/1996 (FördrS 91/1996). Förordningen trädde i kraft den 20 december 1996.

Då lagen om ändring av rättegångsbalken (165/1998) som reviderade förfarandet vid hovrätterna trädde i kraft den 1 maj 1998 återtogs punkt 1 i reservationen delvis, genom en skrivelse som Europarådets generalsekreterare registrerade den 30 april 1998. Återtagandet avsåg rätten till muntlig behandling vid hovrätterna, vid behandlingen av tvistemål vid vattendomstolarna och vid behandlingen av tvistemål och brottmål vid vattenöverdomstolen. Samtidigt ändrades 2 § förordningen om ikraftträdandet (285/1998; FördrS 44/1998) på motsvarande sätt. Förordningen trädde i kraft den 1 maj 1998.

När förfarandet vid hovrätterna hade ändrats och lagen om ändring av lagen om försäkringsdomstolen (278/1999) och, i fråga om förfarandet vid prövningsnämnden, lagen om ändring av sjukförsäkringslagen (279/1999) trädde i kraft den 1 april 1999 kunde punkterna 1, 3 och 4 i reservationen återtas delvis till de delar som avser behandlingen i högsta domstolen, försäkringsdomstolen och prövningsnämnden. Europarådets generalsekreterare registrerade skrivelsen om återtagandet den 1 april 1999. Samtidigt ändrades 2 § förordningen om ikraftträdandet (346/1999; FördrS 22/1999) på motsvarande sätt. Förordningen trädde i kraft den 1 april 1999.

Det nu aktuella partiella återtagandet av reservationen har varit på remiss i justitieministeriet. Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag i utrikesministeriet.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Propositionens mål är att Finlands internationella förpliktelser enligt konventionen skall motsvara gällande lagstiftning och praxis i Finland.

Genom denna proposition inbegärs riksdagens godkännande av återkallandet av reservationen angående artikel 6.1 i konventionen till de delar den gäller behandlingen i vattendomstolarna och vattenöverdomstolen och övergångsbestämmelsen för länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen. Ett återtagande av reservationen till dessa delar har blivit aktuellt till följd av att den nationella lagstiftningen har ändrats. Det är inte heller längre nödvändigt att tillämpa övergångsbestämmelsen.

3. Propositionens verkningar i fråga om ekonomi och organisation

Propositionen har inga vare sig ekonomiska eller organisatoriska verkningar.

4. Verkningar på individens ställning

Det partiella återtagandet av reservationen förbättrar enskilda klagandens ställning inom det internationella övervakningssystemet i Strasbourg angående de mänskliga rättigheterna. Efter återtagandet är det inte längre möjligt att åberopa reservationen i fråga om behandlingen vid vattendomstolarna, vattenöverdomstolen, länsrätterna, eller vid förvaltningsdomstolarna som kommit i stället för dem, eller vid högsta förvaltningsdomstolen. Det partiella återkallandet av reservationen ändrar inte på skyldigheten att ordna muntlig behandling vid fullföljdsdomstolarna.

DETALJMOTIVERING

1. Detaljmotivering till det partiella återtagandet av reservationen

Enligt den reservation som Finland har gjort till artikel 6.1 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna kan Finland tills vidare inte garantera rätten till muntlig förhandling såvida inte den gällande lagstiftningen innefattar sådan rätt.

Det första stycket i punkt 1 i gällande reservation avser behandling i vattendomstolarna i enlighet med 16 kap. 14 § vattenlagen (308/1990) och det fjärde stycket gäller behandling av ansökningsärenden och besvärsmål samt handräkningsärenden i vattenöverdomstolen i enlighet med 15 kap. 23 § vattenlagen med anledning av ett beslut som har fattats innan förvaltningsprocesslagen (586/1996) trädde i kraft den 1 december 1996 samt behandlingen av ett sådant ärende med anledning av besvär vid högre besvärsmyndighet, samt behandling av tviste- och brottmål i vattenöverdomstolen i enlighet med 15 kap. 23 § vattenlagen med anledning av ett beslut som vattendomstolen fattat innan lagen om ändring av rättegångsbalken (165/1998) trädde i kraft den 1 maj 1998.

Vattenöverdomstolen indrogs genom lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) som trädde i kraft i början av november 1999. Då sammanfördes vattenöverdomstolen med länsrätten i Vasa län. Den nya domstolen fick namnet Vasa förvaltningsdomstol. Lagen om förvaltningsdomstolarna ändrade dessutom systemet med länsrätter så att vi i stället för de elva länsrätterna fick sammanlagt åtta förvaltningsdomstolar.

Vattenlagens 15 kap. om vattendomstolarna har upphävts genom den lag om ändring av vattenlagen (88/2000) som trädde i kraft den 1 mars 2000 och som hör samman med revideringen av miljöskyddslagstiftningen. Vattendomstolarna indrogs och i stället inrättades tre miljötillståndsverk. Enligt 11 § 1 mom. lagen om införande av miljöskyddslagstiftningen överfördes de ansöknings- och handräkningsärenden enligt vattenlagen

som var anhängiga hos en vattendomstol till respektive miljötillståndsverk, medan besvärärendena överfördes till Vasa förvaltningsdomstol och brottmålen till behörig tingsrätt. Det ankom på vattendomstolarna att avgöra vilka tvistemål som fortsättningsvis skulle behandlas som tvistemål och vilka tvistemål som kunde överföras till respektive miljötillståndsverk för att där behandlas som ansökningsärenden. Enligt 17 § införelagena har också tviste- och brottmål som är anhängiga hos Vasa förvaltningsdomstol överförts till respektive hovrätt med iakttagande, i fråga om tvistemål, av 11 § 2 mom. införelagena i tillämpliga delar.

Eftersom det i vattenlagen inte längre ingår bestämmelser om handläggningen av tvistemål och det i införelagena inte finns särskilda bestämmelser om tillämpningen av den tidigare lagstiftningen på sådana mål som anhängiggjorts vid vattendomstolen eller vattenöverdomstolen som tvistemål och för vilka handläggningen fortsätter vid behörig allmän domstol som tvistemål, skall de processbestämmelser som gällde vid överföringstidpunkten tillämpas på dessa ärenden. Därför kan de överförda tvistemålen inte längre bli föremål för någon sådan behandling som avses i reservationen.

Enligt uppgift från miljötillståndsverken och Vasa förvaltningsdomstol har endast ett tvistemål överförts för fortsatt behandling som brottmål.

Reservationen angående vattendomstolarnas skyldighet enligt 16 kap. 14 § vattenlagen att anordna muntlig behandling i ett ansökningsärende efter syneförrättning kan också återtas till följd av revideringen av miljöskyddslagstiftningen. Enligt 16 kap. 14 § lagen om ändring av vattenlagen är miljötillståndsverket numera den myndighet som avgör ansökningsärenden. Reservationerna enligt artikel 6 i konventionen om de mänskliga rättigheterna har inte gällt förvaltningsförändringen.

Övergångsbestämmelsen om tviste- och brottmål vid vattendomstolarna kan också återtas eftersom inga sådana mål är anhäng-

iggjorda där man kunde tillämpa bestämmelserna i den rättegångsbalk som gällde innan ikraftträdandet den 1 maj 1998 av lagen om ändring av rättegångsbalken.

Eftersom reservationens innehåll i sin nuvarande form inte motsvarar den nationella lagstiftningen till följd av de revideringar som kommenterats ovan, föreslås att den ändras till dessa delar genom ett återtagande av det första och fjärde stycket i punkt 1 i reservationen.

Det första stycket i punkt 2 i gällande reservation avser rätten till muntlig behandling i länsrätterna och högsta förvaltningsdomstolen vid tillämpning av den upphävda 16 § lagen om länsrätterna (1021/1974) och den upphävda 15 § 1 mom. lagen om högsta förvaltningsdomstolen (74/1918) på besvär och underställning med anledning av ett beslut som har fattats innan förvaltningsprocesslagen trädde i kraft den 1 december 1996. Reservationen gäller också behandling av ett sådant ärende med anledning av besvär vid en högre besvärmyndighet.

Enligt övergångsbestämmelsen i 82 § förvaltningsprocesslagen tillämpas förvaltningsprocesslagen inte på besvär eller underställning med anledning av ett beslut som fattats innan denna lag har trätt i kraft eller på behandlingen av ett sådant ärende vid en högre besvärmyndighet med anledning av besvär.

Enligt uppgift från förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen finns vissa sådana besvär vid dessa domstolar där det överklagade beslutet har fattats innan förvaltningsprocesslagen trädde i kraft. Dessa beslut gäller dock främst indirekt eller direkt beskattning eller andra ärenden som enligt praxis vid Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna inte hör till kärnområdet för tillämpningen av artikel 6.

Det är också möjligt att det fortfarande kan anhängiggöras besvär som avser beslut som har fattats innan förvaltningsprocesslagen trädde i kraft. Detta kunde närmast inträffa i sådana fall där man har försummat delgivningen av ett beslut i ett förvaltningsärende eller där man har agerat i strid mot lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966). Enligt vedertagen rättspraxis börjar besvärs-tiden inte löpa i dessa fall.

Även om det i samband med återtagandet av övergångsbestämmelsen inte är möjligt att fullständigt garantera att förvaltningsdomstolarna inte längre kommer att få ta emot besvär som gäller beslut som har fattats innan förvaltningsprocesslagen trädde i kraft, anses det ändamålsenligt att återta övergångsbestämmelsen i reservationen. I dessa mål kan man göra domstolarna uppmärksamma på möjligheterna att trygga en rättvis rättegång på ett fullständigare sätt än genom formell tillämpning av de gamla processreglerna.

2. Ikraftträdande

Det partiella återtagandet av reservationen träder i kraft när återtagandet har meddelats Europarådets generalsekreterare, som är depositarie för konventionen. Till följd av återtagandet ändras förordningen om ikraftträdande av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och tilläggsprotokollen till konventionen samt av lagen om godkännande av vissa bestämmelser i konventionen och tilläggsprotokollen (439/1990).

3. Behovet av riksdagens samtycke

Tidigare har man inte inbegärt riksdagens uttryckliga samtycke till en reservation eller till återtagande eller ändring av en reservation, inte ens i det fall att reservationen har gällt en fördragsbestämmelse som hör till området för lagstiftningen eller som på annat sätt omfattas av riksdagens behörighet. Man har dock redogjort för reservationen i den proposition som gällt godkännandet av fördraget i fråga. Regeringens proposition om godkännande av konventionen (RP 22/1990 rd) motiverar reservationen angående artikel 6.1 och den innehåller ett omnämnande av att reservationen kommer att återtas efter det att riksdagen har godkänt de lagstiftningsändringar som behövs för detta.

Riksdagen har haft möjlighet att bedöma omständigheter som anknyter till partiellt återtagande av reservationen. I regeringens proposition med förslag till förvaltningsprocesslag och till lagstiftning som har samband med den (RP 217/1995 rd) påpekades att en

revidering av reglerna om muntliga förhandlingar på det föreslagna sättet innebär att den reservation som Finland har gjort till artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna kan strykas i fråga om de allmänna förvaltningsdomstolarna.

I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av rättegångsbalkens stadganden om fullföljd av talan från underrätt till hovrätt och om behandling av besvärsmål i hovrätt samt av vissa därtill anslutna lagar (RP 33/1997 rd) finns en redogörelse för propositionens samband med återtagandet av reservationen angående artikel 6.1 i konventionen. I samband med behandlingen av ärendet konstaterade grundlagsutskottet uttryckligen att de föreslagna nya bestämmelserna skapar förutsättningar för ett återtagande av Finlands reservation i fråga om hovrätterna (GrUU 9/1997 rd).

I regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om försäkringsdomstolen och av vissa andra lagar på grund av förvaltningsprocesslagens ikraftträdande (RP 83/1998 rd) påpekades att eftersom Finland bör sträva efter att slopa reservationen helt, behöver lagstiftningen ändras så att reservationen kan slopas även för försäkringsdomstolens och prövningsnämndens del.

Grundlagsutskottet har ansett det ändamålsenligt att riksdagen genom ett uttryckligt beslut lämnar sitt samtycke till förklaringar och deklarationer om fördragsbestämmelser som omfattas av riksdagens behörighet (GrUU 2/1980 rd, GrUU 28/1997 rd och GrUU 36/1997 rd). I sitt utlåtande om propositionen om ändring av lagen om godkännande av vissa stadganden i konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (RP 180/1997 rd) ansåg utskottet att det också är lämpligt att riksdagen uttryckligen beslutar om att återta den reservation som riksdagen ursprungligen förutsatt i lagen om införandet av konventionen (GrUU 36/1997 rd.).

Med hänsyn till enhetlig praxis är det motiverat att inbegära ett uttryckligt godkännande av riksdagen för reservationer samt för återtagande eller ändring av reservationer i de fall att en reservation gäller en bestämmelse som faller under riksdagens kompetens.

Enligt 94 § 1 mom. grundlagen godkänner riksdagen sådana fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse. Riksdagens grundlagsutskott anser att denna grundlagsfästa godkännandebefogenhet hos riksdagen avser alla de bestämmelser i internationella förpliktelser som i materiellt hänseende hör till området för lagstiftningen. Grundlagsutskottets ståndpunkt är att en bestämmelse i ett fördrag eller någon annan internationell förpliktelse skall anses höra till området för lagstiftningen, 1) om den gäller utövande eller inskränkning av någon grundläggande fri- eller rättighet som är tryggad i grundlagen, 2) om bestämmelsen i övrigt gäller grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter, 3) om det enligt grundlagen skall föreskrivas i lag om den fråga som bestämmelsen avser 4) om det finns gällande bestämmelser i lag om den fråga som bestämmelsen avser eller 5) om det enligt rådande uppfattning i Finland skall föreskrivas om frågan i lag. Grundlagsutskottet anser att en bestämmelse i en internationell förpliktelse på dessa grunder hör till området för lagstiftningen oberoende av om den står i strid mot eller överensstämmer med en bestämmelse som utfärdats genom lag i Finland. (se GrUU 11/2000 rd, GrUU 12/2000 rd och GrUU 38/2000 rd).

Enligt 21 § 2 mom. grundlagen skall offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag. I bestämmelsen finns inget uttryckligt omnämnande av muntlig behandling. Av regeringens proposition om grundlagsreformen (RP 309/1993 rd) framgår det dock att bestämmelsens uttryck "rättvis rättegång" skall omfatta även detta delområde av rättsskyddet. I fråga om muntlig behandling hänvisas det dessutom uttryckligen till reservationen till artikel 6.1 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, vad gäller muntlig behandling.

Då konventionen trädde i kraft ansågs det att konventionen innehöll sådana bestämmelser om rättigheter och friheter som hör till lagstiftningens område. Enligt dågällande re-

geringsform måste vissa sådana rättigheter och friheter regleras i lag och dessutom var det fråga om bestämmelser av central vikt för individens rättsliga ställning, vilket enligt rådande uppfattning i Finland skulle verkställas genom en lag (GrUU 2/1990 rd).

Av detta följer att det bör anses att riksdagens godkännande måste inbegäras för det partiella återtagandet av reservationen till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

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

att Riksdagen godkänner det partiella återtagandet av reservationen till artikel 6.1 i konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Helsingfors den 28 december 2000

Republikens President

TARJA HALONEN

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

