

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av protokoll nr 15 om ändring av 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 15 om ändring av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilket upprättades i Strasbourg år 2013.

Syftet med protokollet är att man ska fortsätta att effektivisera verksamheten vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och sträva efter att förbättra domstolens förutsättningar att behandla klagomål som gäller mänskliga rättigheter på ett effektivt sätt och med respekt för den klagandes rättsskydd.

Genom protokollet införs ett omnämnande av subsidiaritetsprincipen i ingressen till Europakonventionen, enligt vilken de fördragsslutande staterna har det primära ansvaret för att säkerställa de rättigheter och friheter som garanteras genom konventionen och protokollet till den, samt ett omnämnande av utrymme för skönsmässig bedömning i anslutning till detta, i förhållande till vilken Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna utövar tillsyn i sin rättspraxis.

Genom protokollet slopas den övre åldersgränsen för när mandattiden för domarna vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska upphöra. Samtidigt bestäms det att de kandidater som de fördragsslutande parterna ställer upp till valet av domare ska

vara under 65 år den dag då kandidatlistan ska lämnas in.

Genom protokollet slopas rätten för någon av parterna i ett mål att motsätta sig att en kammare vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna beslutar att målet ska hänskjutas till domstolen i stor sammansättning.

Enskilda klagomål ska anföras redan inom fyra månader från den dag då det slutgiltiga beslutet meddelades, i stället för inom sex månader, vilket gäller för närvarande.

Genom protokollet utvidgas den möjlighet som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna redan nu har att avvisa enskilda klagomål om den klagande inte har lidit avsevärt men. I fortsättningen förutsätts det inte längre att en nationell domstol vederbörligen ska ha prövat det ärende som är föremål för klagan.

Protokollet har inte trätt i kraft internationellt. Förutsättningen för att protokollet ska träda i kraft är att alla fördragsslutande parter i Europakonventionen har förbundit sig till protokollet.

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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING	3
2 NULÄGE	3
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	5
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	6
4.1 Ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheterna	6
4.2 Konsekvenser för individen	6
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	6
5.1 Förhandlingarna om protokollet	6
5.2 Den nationella beredningen	7
DETALJMOTIVERING	8
1 Protokollets innehåll och dess förhållande till den finländska lagstiftningen	8
2 Lagförslag	10
3 Ikraftträdande	10
4 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning	10
4.1 Behovet av riksdagens samtycke	10
4.2 Behandlingsordning	11
LAGFÖRSLAG	12
om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i	
protokoll nr 15 om ändring av konventionen om skydd för de mänskliga	
rättigheterna och de grundläggande friheterna	12
FÖRDRAGSTEXT	13

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 lydde 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 (European Treaty Series, ETS 146), som aldrig trädde i kraft internationellt, undertecknades av Finland den 25 mars 1992 och ratificerades den 21 juli 1992.

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), som nu är under behandling, undertecknades av Finland den 24 juni 2013.

Vid utgången av oktober 2014 hade 39 av de fördragsslutande parterna i Europakonventionen undertecknat protokollet och 10 hade ratificerat det. För att protokollet ska träda i kraft krävs det att alla de 47 fördragsslutande parterna ratificerar det.

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 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.

Enligt det nuvarande övervakningssystemet har Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna lika många domare som antalet fördragsslutande parter i Europakonventionen. Europarådets parlamentariska församling väljer ut domarna, en för varje fördragsslutande part, av de tre kandidater som varje part får ställa upp. Domarnas mandattid är nio år utan möjlighet till omval och den upphör när de fyller 70 år.

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 Europarådets ministerkommitté, på begäran av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, genom ett enhälligt beslut och för en bestämd period kan minska antalet ledamöter i kamrarna till fem. Denna bestämmelse har dock ännu inte tillämpats en enda gång.

Europakonventionen innehåller bestämmelser om offentliga förhandlingar och tillgång till handlingar.

När det gäller en fördragsslutande stat som är part i ett mål deltar den domare som har valts till Europadomstolen å tjänstens vägnar i behandlingen av ärendet i en kammare och i stor sammansättning. Vid en kommittébehandling kan domaren vid behov kallas att ersätta en ledamot i kommittén, om han eller hon inte redan är med i sammansättningen. Som enskild domare får domaren dock inte pröva klagomål som har anförts mot den fördragsslutande part som han eller hon har blivit vald att företräda.

Enskilda domare får, liksom kommittéer genom ett enhälligt beslut, avvisa eller avskriva enskilda klagomål från behandling i Europadomstolen, om ett sådant beslut kan fattas utan ytterligare prövning. När frågan om huruvida ett klagomål ska tas upp till prövning ska avgöras av en kommitté, är det den som samtidigt också ska avgöra målet i sak, om den underliggande frågan i målet avseende konventionen redan är föremål för domstolens väletablerade praxis.

I övriga fall är det en kammare som ska besluta om ett klagomål ska tas upp till prövning och i så fall avgöra målet i sak. Förfarandet är i allmänhet skriftligt och i vissa fall även muntligt. Om en kammare tar upp ett

mål till prövning, ställer den sig till parternas förfogande i syfte att nå en förlikning.

Om ett pågående mål ger upphov till en allvarlig fråga som rör tolkningen av konventionen eller protokollet till den, eller om avgörandet av en fråga kan leda till ett resultat som strider mot en tidigare dom av domstolen, får en kammare hänskjuta målet till domstolen i stor sammansättning. Villkoret är att ingen av parterna i målet motsätter sig detta.

Inom en period av tre månader från den dag då en kammare har meddelat dom får en part i målet i undantagsfall begära att målet ska hänskjutas till domstolen i stor sammansättning. En panel med fem ledamöter av domstolen i stor sammansättning ska bevilja en sådan begäran om målet lyfter fram en allvarlig fråga som rör tolkningen eller tillämpningen av konventionen eller protokollet till den eller som är av allmän betydelse. Om begäran avslås blir kammarens dom slutgiltig. I annat fall är det domstolen i stor sammansättning som meddelar dom i målet. Den behandlar också framställningar om rådgivande yttranden.

Domstolen i plenum behandlar administrativa ärenden.

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 träffats 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 domstolen 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 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.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Med hjälp av de ändringar som föreslås i protokollet fortsätter man att effektivisera verksamheten vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och strävar man efter att förbättra domstolens förutsättningar att effektivt, och med respekt för den klagandes rättsskydd, behandla den stora, men ändå hela tiden minskande, mängden klagomål som har inletts.

I protokollet betonas subsidiaritetsprincipen, enligt vilken påstådda kränkningar av de rättigheter och friheter som garanteras genom konventionen i första hand ska behandlas i de nationella domstolarna och först vid behov och i andra hand vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Samtidigt bekräftas det att de fördragsslutande parterna har utrymme för skönsmässig bedömning vid den nationella tillämpningen, i förhållande till vilken Europadomstolen utövar tillsyn. Dessa principer, som inte tidigare har nämnts i konventionen, fogas nu till konventionen så att de framgår i ingressen.

Den övre åldergränsen på 70 år för när domarnas mandattid ska upphöra slopas och samtidigt anges en åldersgräns på 65 år för dem som ställs upp som domarkandidater. På detta sätt försöker man se till att det hela tiden finns erfarna och kunniga domare vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i samband med att domare byts ut. Samtidigt kan man säkerställa en hög nivå på Europadomstolens avgöranden och det att avgörandena är enhetliga och konsekventa.

Kriterierna för att enskilda klagomål ska tas upp till prövning skärps så att klagomål ska anföras inom fyra månader från den dag då det slutgiltiga beslutet meddelades. Detta medverkar till att förkorta den tid det tar att behandla ett klagomål hos Europadomstolen efter det slutgiltiga beslutet. Likaså gör det att klagomålen enligt de nya reglerna i Europadomstolens arbetsordning som trädde i kraft vid ingången av 2014 genast ska vara noggrant motiverade och dokumenterade att

klagomålen snabbare kan tas upp till prövning och/eller behandling i sak och att avgöranden snabbare kan träffas.

Dessutom ändras kriterierna för att man ska ta upp sådana klagomål till prövning som inte gäller avsevärt men på så sätt att man slopar det villkor som gäller mål som inte vederbörligen har prövats av en nationell domstol. Detta kriterium fogades till konventionen genom det fjortonde protokollet, men nu har det ansetts vara nödvändigt att skärpa villkoren så att Europadomstolen kan koncentrera sig på de fall som är viktigast i sak.

Vidare slopas möjligheten för parterna i ett mål att motsätta sig att en kammare beslutar att målet ska hänskjutas till domstolen i stor sammansättning, om det är fråga om ett ärende som gäller en allvarlig fråga som rör tolkningen av konventionen eller ett ärende där avgörandet eventuellt kommer att stå i strid med tidigare rättspraxis. Syftet med ändringen är att effektivisera och påskynda den grundliga prövningen av sådana här ärenden hos domstolen i stor sammansättning.

I denna regeringsproposition föreslås det att riksdagen ska godkänna protokoll nr 15 om ändring av 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 alla de fördragsslutande parterna i konventionen förbinder sig till det. Propositionen innehåller också ett förslag till en så kallad blankettlag, genom vilken man sätter i kraft de bestämmelser 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.

I protokollet är det i huvudsak fråga om ändringar som framför allt gäller förfarandet för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och protokollet har på så sätt inga direkta konsekvenser för de finländska myndigheternas verksamhet. Subsidiaritetsprincipen och principen om utrymme för

skönsmässig bedömning, som nämns i ingressen till protokollet, ansluter sig dock till myndigheternas åtgärder i och med att de betonar betydelsen av nationella avgöranden. Även det att den svarande staten inte längre kan motsätta sig att en kammare beslutar att ett ärende ska hänskjutas till domstolen i stor sammansättning är i praktiken av liten betydelse. Finland har aldrig motsatt sig att en kammare fattar ett beslut av detta slag.

4.2 Konsekvenser för individen

Protokollet har konsekvenser för individen framför allt genom att tiden för att anföra enskilda klagomål förkortas från nuvarande sex månader till fyra månader. Den klagande har således mindre tid på sig än förut att formulera sitt klagomål och att väcka det hos Europadomstolen. Å andra sidan kan man utgå från att den tid som det tar att behandla och avgöra klagomålet hos domstolen samtidigt förkortas något.

Rätten att anföra enskilda klagomål begränsas genom ändringen av det kriterium som gäller men som inte betraktas som avsevärda. Man har kunnat tillämpa detta kriterium förhållandevis sällan i Europadomstolens rättspraxis. En skärpning av kriteriet har ansetts vara nödvändig för att minska antalet ärenden som har inletts vid Europadomstolen men som kan anses vara av mindre betydelse i sak.

På samma sätt som för en svarande stat får inte heller en klagande som är part i ett mål längre motsätta sig att en kammare beslutar att hänskjuta ärendet till domstolen i stor sammansättning. Till denna del är situationen lika som den som har beskrivits ovan i fråga om en svarande stat.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Förhandlingarna om protokollet

När Schweiz var ordförandestat för Europarådet ordnande landet i februari 2010 en högnivåkonferens i Interlaken där man diskuterade framtiden för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Konferensen antog en deklaration och en handlingsplan för att effektivisera domstolens verksamhet

på lång sikt och bad ministerkommittén att ge de behöriga organen i uppdrag att senast i juni 2012 ha utarbetat ett förslag om hur konventionen behöver ändras.

I april 2011 ordnade Turkiet i egenskap av ordförandestat för Europarådet en andra högnivåkonferens i Izmir, där man antog en uppföljningsplan för reformen av Europadomstolen.

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 att bland annat ändra Europakonventionen. 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 hölls det i april 2012 en tredje högnivåkonferens i Brighton. Konferensen antog en deklaration där man kom överens om riktlinjer för hur konventionen skulle ändras i syfte att få i synnerhet Europadomstolens övervakningssystem och de nationella myndigheternas åtgärder för genomförande av Europakonventionen att bli ännu effektivare.

För det praktiska genomförandet av Brightondeklarationen instruerade Europarådets

ministerkommitté styrkommittén för mänskliga rättigheter att bereda ett utkast till ändring av konventionen. Styrkommittén tillsatte i detta syfte en särskild arbetsgrupp som skulle bereda ett ändringsprotokoll, vilket drogs upp under två möten som hölls av arbetsgruppen. Efter detta behandlades utkastet i den expertarbetsgrupp som behandlade reformen av domstolen innan det antogs av styrkommittén för mänskliga rättigheter i november 2012.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna godkände utlåtandet om protokollet i februari 2013 och Europarådets parlamentariska församling godkände det i april 2013.

Ministerkommittén godkände texten i protokollet vid sitt 123 möte den 16 juni 2013 och ägnade i detta sammanhang uppmärksamhet åt den förklarande noten till protokollet.

5.2 Den nationella beredningen

Finland undertecknade protokollet den 24 juni 2013.

Justitieministeriet har avgett utlåtanden om undertecknandet och ratificeringen av protokollet och har ansett att det inte finns något hinder för ett godkännande av protokollet.

Regeringens proposition om ratificering av protokollet har utarbetats vid utrikesministeriet.

DETALJMOTIVERING

1 Protokollets innehåll och dess förhållande till den finländska lagstiftningen

Artikel 1. Genom artikeln införs ett nytt skäl i slutet av ingressen till konventionen, vilket gäller *subsidiaritetsprincipen* och de fördragsslutande parternas *utrymme för skönsmässig bedömning (margin of appreciation)*. Enligt den förklarande noten till protokollet betonas genom bestämmelsen de fördragsslutande parternas skyldighet att effektivt genomföra konventionen. De fördragsslutande parterna är skyldiga att garantera inte bara att rättigheterna och friheterna enligt konventionen tillgodoses för alla som omfattas av deras jurisdiktion, utan också att det finns effektiva nationella rättsmedel mot kränkningar av dessa rättigheter och friheter. Europadomstolen ska vid behov erbjuda rättsskydd i egenskap av sekundär instans.

Subsidiaritetsprincipen kompletterar de fördragsslutande parternas utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär att parterna har en viss prövningsrätt, med varierande omfång beroende på olika bestämmelser, i fråga om hur de tillämpar bestämmelserna i konventionen. Vissa av bestämmelserna, såsom artikel 3 i konventionen (förbudet mot tortyr), lämnar inget utrymme för skönsmässig bedömning. Europadomstolen har som uppdrag att bedöma om de nationella myndigheterna i varje enskilt fall har handlat i överensstämmelse med bestämmelserna i konventionen. Doktrinen om utrymme för skönsmässig bedömning har utvecklats genom Europadomstolens rättspraxis.

Artikel 2. Artikeln gäller *domarnas mandattid*. Genom den första punkten i artikeln införs en bestämmelse i artikel 21 i konventionen om villkoren för domarämbetet, enligt vilken de kandidater som ställs upp till valet av domare ska vara under 65 år den dag då listan över tre domarkandidater ska lämnas in till den parlamentariska församlingen. Genom den andra punkten i artikeln ändras numreringen av de övriga punkterna i artikel 21. Genom den tredje punkten i artikeln utgår artikel 23.2 om att domarnas mandattid ska upphöra när de uppnår 70 års ålder, samt

ändras numreringen av de kvarstående punkterna. Dessa ändringar innebär att domarna kan stanna kvar i sitt ämbete längre än tidigare vad åldern beträffar och att den övre åldersgränsen i praktiken kommer att ligga vid strax under 74 år.

Enligt den förklarande noten är syftet med ändringarna att kompetenta domare ska kunna tjänstgöra hela den nio år långa mandattiden utan att tvingas avgå när de uppnår 70 års ålder. Detta skulle stärka enhetligheten och konsekvensen i Europadomstolens verksamhet. Eftersom domarna endast kan tjänstgöra en mandatperiod anses det även av denna anledning att en övre åldersgräns inte längre behövs.

I och med att processerna för att välja domare är långa fäster man i den förklarande noten uppmärksamhet vid att man i den nationella processen med att välja ut domarkandidater så exakt som möjligt ska ange det datum från vilket man räknar ut åldersgränsen på 65 år. På så sätt kan man undvika en situation där kandidaten inte kan ta emot domarämbetet eftersom han eller hon har överskridit åldersgränsen efter den dag då kandidatlistan skulle lämnas in.

Den övergångsbestämmelse som anges i artikel 8.1 i protokollet gäller artikel 2. De nuvarande bestämmelserna om mandattiden gäller för de domare som har valts innan protokollet trädde i kraft och de domare som väljs ännu den dag då protokollet träder i kraft.

I Finland är det lagen om utnämning av domare (205/2000), och närmare bestämt lagens 3 a kap. (741/2010), som reglerar nomineringen av domare till internationella domstolar. Nomineringen av internationella domare samt domare vid och ledamöter av EU domstolen bereds i den sakkunnigdelegation som tillsätts för sex år i sänder. Den slutliga kandidatlistan fastställs av statsrådet vid dess allmänna sammanträde på föredragning av den behöriga ministern.

Lagen innehåller inga bestämmelser om åldersgränsen för de personer som ställs upp som kandidater, utan den saken regleras av den internationella normuppsättningen.

Artikeln förutsätter inga ändringar i den gällande lagstiftningen.

Artikel 3. Genom artikeln utgår orden ”om inte någon av parterna i målet motsätter sig detta” i artikel 30 i konventionen, som gäller *hänskjutande till domstolen i stor sammansättning*. Således kommer den klagande och den svarande staten inte längre att ha rätt att motsätta sig att behandlingen av ett mål hänskjuts till domstolen i stor sammansättning.

Genom ändringen stärks enligt den förklarande noten den utvecklingsprocess som innebär att en kammare är skyldig att hänskjuta sådana mål till domstolen i stor sammansättning vars avgörande skulle stå i strid med Europadomstolens tidigare rättspraxis. Domstolen har också ändrat sina regler så att de ska motsvara denna utveckling på så sätt att kamrarna i sådana här situationer med stöd av regel 72 punkt 2 i domstolens arbetsordning är skyldiga att hänskjuta ett ärende till domstolen i stor sammansättning.

Genom denna ändring strävar man efter att påskynda behandlingen av klagomål även i sådana fall som är förknippade med svåra tolkningsfrågor eller där avgörandet kan väntas innebära ett resultat som står i strid med domstolens tidigare tolkningar.

Enligt den förklarande noten kan man utgå från att kammaren förhandlar med parterna i målet om sin avsikt att hänskjuta ärendet till domstolen i stor sammansättning innan ärendet hänskjuts. Likaså utgår man från att domstolen i stor sammansättning framöver klart markerar för parterna i ett klagomålsärende om dess tolkningslinje eventuellt har förändrats eller om ärendet är förknippat med särskilt svåra tolkningsfrågor.

Den övergångsbestämmelse som anges i artikel 8.2 i protokollet gäller artikel 3. Enligt bestämmelsen ska artikeln inte tillämpas på anhängiga mål där en part innan protokollet har trätt i kraft har motsatt sig en kammars förslag om att avstå från sin befogenhet till förmån för domstolen i stor sammansättning.

Artikel 4. Genom artikeln ändras artikel 35.1 i konventionen och förkortas *besvärstiden* till fyra månader från den dag då det slutgiltiga beslutet meddelades.

Den övergångsbestämmelse som anges i artikel 8.3 i protokollet gäller denna artikel, och enligt bestämmelsen ska artikeln börja tillämpas först efter det att det har gått sex

månader från det att protokollet trädde i kraft. Bestämmelsen ska inte heller tillämpas på klagomål för vilka det slutgiltiga beslutet har meddelats innan protokollet trädde i kraft.

Artikel 5. Genom artikeln utgår i artikel 35.3 b i konventionen, som gäller avsevärt men som *villkor för upptagande av mål till prövning*, orden ”och förutsatt att inget mål som inte vederbörligen har prövats av nationell domstol får avvisas av denna anledning”.

Genom att stryka dessa ord betonar man enligt den förklarande noten ”*de minimis non curat praetor*”-principen, enligt vilken domstolen inte ska behandla klagomålsärenden som kan karakteriseras som av mindre betydelse.

Det finns ingen övergångsbestämmelse till artikeln. På så sätt ska den tillämpas genast när protokollet träder i kraft och på alla klagomål som har inletts.

Artikel 6. Artikeln innehåller en sådan *slutbestämmelse om de fördragsslutande staternas anslutning till protokollet* som allmänt används i de statsfördrag som har beretts av Europarådet. I och med att protokollet är ett ändringsprotokoll inbegriper det ingen möjlighet att göra reservationer.

Artikel 7. 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 alla höga fördragsslutande parter i konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.

Artikel 8. Artikeln innehåller *övergångsbestämmelser om tillämpningen* av vissa av de bestämmelser om sakfrågor som finns i protokollet. Övergångsbestämmelserna gäller artiklarna 2–4 och de har beskrivits ovan i samband med var och en av dessa artiklar. De övriga bestämmelserna i protokollet tillämpas från och med den tidpunkt för ikraftträdandet som anges i artikel 7.

Artikel 9. Artikeln innehåller en sådan *slutbestämmelse* om den anmälningskyldighet 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

Lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokoll nr 15 om ändring av 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 protokollet 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 7 i 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 alla höga fördragsslutande parter i konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 6. Fram till tidpunkten för överlämnandet av propositionen hade 10 av de fördragsslutande parterna i konventionen förbundit sig till protokollet.

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 förfaranden som gäller domstolens 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 standpunkt anses höra till området för lagstiftningen, 1) om den gäller utövande eller begränsning av någon 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 människorättskonvention, och därför bör dess materiella bestämmelser om mänskliga rättigheter sättas i kraft genom en bestämmelse på lagnivå. Med tanke på i synnerhet ändringarna i artiklarna 4 och 5 i protokollet, som gäller förutsättningarna för att enskilda klagomål ska tas upp till prövning, torde protokollet 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.

Ikraftsättandet av protokollet kräver inga ändringar i den finländska lagstiftningen.

Artikel 2 i protokollet gäller den högsta tillåtna åldern för de domare som ska väljas till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. I Finland finns det bestämmelser om nomineringen av kandidater till valet av domare till Europadomstolen i lagen om utnämning av domare (205/2000). Bestämmelsen hör således till området för 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 reger-

ingens 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 24 juni 2013 upprättade femtonde protokollet om ändring av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

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 15 om ändring av 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 24 juni 2013 upprättade femtonde protokollet om ändring av 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 27 november 2014

Statsministerns ställföreträdare, finansminister

ANTTI RINNE

Utrikesminister *Erkki Tuomioja*

*Fördragstext***PROTOKOLL NR 15 OM ÄNDRING AV
KONVENTIONEN OM SKYDD FÖR DE
MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA OCH
DE GRUNDLÄGGANDE FRIHETERNA****PROTOCOLE N° 15 PORTANT
AMENDEMENT
A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE
DES DROITS DE L'HOMME
ET DES LIBERTES 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 den deklaration som antogs vid högnivåkonferensen om Europadomstolens framtid i Brighton den 19 och 20 april 2012 liksom även de deklarationer som antogs vid konferenserna i Interlaken den 18 och 19 februari 2010 och i Izmir den 26 och 27 april 2011,

beaktar utlåtande nr 283 (2013) som antogs av Europarådets parlamentariska församling den 26 april 2013,

beaktar behovet av att säkerställa att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad ”domstolen”) kan fortsätta sitt ytterst viktiga arbete för att skydda de mänskliga rättigheterna i Europa, har kommit överens om följande:

Artikel 1

I slutet av ingressen till konventionen införs ett nytt skäl som ska ha följande lydelse:

”bekräftar att de höga fördragsslutande parterna i enlighet med subsidiaritetsprincipen har det primära ansvaret för att säkerställa de rättigheter och friheter som definieras i denna konvention och protokollen till denna och att de i denna uppgift har utrymme för skönsmåssig bedömning i förhållande till vilken Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som upprättats genom denna konvention utövar tillsynsbefogenheter”.

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 la Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des Droits de l'Homme, tenue à Brighton les 19 et 20 avril 2012, ainsi que les Déclarations adoptées lors des Conférences tenues à Interlaken les 18 et 19 février 2010 et à Izmir les 26 et 27 avril 2011;

Vu l'Avis n° 283 (2013) adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 26 avril 2013 ;

Considérant qu'il est nécessaire de veiller à ce que la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée « la Cour ») continue de jouer son rôle prééminent dans la protection des droits de l'homme en Europe,

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

A la fin du préambule de la Convention, un nouveau considérant est ajouté et se lit comme suit :

« Affirmant qu'il incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d'une marge d'appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme instituée par la présente Convention, »

Artikel 2

1. I artikel 21 i konventionen införs ett nytt stycke 2 som ska ha följande lydelse:

”Kandidater ska vara under 65 år den dag då den parlamentariska församlingen har bett att listan över tre kandidater enligt artikel 22 ska lämnas in.”

2. Artikel 21.2 och 21.3 i konventionen ska bli artikel 21.3 respektive 21.4.

3. Artikel 23.2 i konventionen ska utgå. Artikel 23.3 och 23.4 i konventionen ska bli artikel 23.2 respektive 23.3.

Article 2

1 A l'article 21 de la Convention, un nouveau paragraphe 2 est inséré et se lit comme suit :

« Les candidats doivent être âgés de moins de 65 ans à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l'Assemblée parlementaire, en vertu de l'article 22. »

2 Les paragraphes 2 et 3 de l'article 21 de la Convention deviennent respectivement les paragraphes 3 et 4 de l'article 21.

3 Le paragraphe 2 de l'article 23 de la Convention est supprimé. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 23 deviennent respectivement les paragraphes 2 et 3 de l'article 23.

Artikel 3

I artikel 30 i konventionen ska orden ”om inte någon av parterna i målet motsätter sig detta” utgå.

Article 3

A l'article 30 de la Convention, les mots « à moins que l'une des parties ne s'y oppose » sont supprimés.

Artikel 4

I artikel 35.1 i konventionen ska orden ”senast sex månader” ersättas av orden ”senast fyra månader”.

Article 4

A l'article 35, paragraphe 1, de la Convention, les mots « dans un délai de six mois » sont remplacés par les mots « dans un délai de quatre mois ».

Artikel 5

I artikel 35.3 b i konventionen ska orden ”och förutsatt att inget mål som inte vederbörligen har prövats av nationell domstol får avvisas av denna anledning” utgå.

Article 5

A l'article 35, paragraphe 3, alinéa b, de la Convention, les mots « et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne » sont supprimés.

Slut- och övergångsbestämmelser**Dispositions finales et transitoires****Artikel 6**

1. Detta protokoll står öppet för undertecknande av de höga fördragsslutande parterna till 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 ratifi-

Article 6

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,

kation, godtagande eller godkännande, följt av ratifikation, godtagande eller godkännande.

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

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.

Artikel 7

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 alla höga fördragsslutande parter i konventionen har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av protokollet i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.

Article 7

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 toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 6.

Artikel 8

1. De ändringar som införs genom artikel 2 i detta protokoll ska endast tillämpas på kandidater på listor som har lämnats in till den parlamentariska församlingen av de höga fördragsslutande parterna i enlighet med artikel 22 i konventionen efter att detta protokoll har trätt i kraft.

2. Den ändring som införs genom artikel 3 i detta protokoll ska inte tillämpas på anhängiga mål där en part innan detta protokoll har trätt i kraft har motsatt sig en kammars förslag att avstå från sin befogenhet till förmån för domstolen i stor sammansättning.

3. Artikel 4 i detta protokoll träder i kraft sex månader efter den dag då detta protokoll har trätt i kraft. Artikel 4 i detta protokoll ska inte tillämpas på klagomål beträffande vilka det slutgiltiga beslutet som avses i artikel 35.1 i konventionen har meddelats före den dag då artikel 4 i detta protokoll träder i kraft.

4. Alla andra bestämmelser i detta protokoll ska tillämpas från och med den dag då det träder i kraft, i enlighet med bestämmelserna i artikel 7.

Article 8

1 Les amendements introduits par l'article 2 du présent Protocole s'appliquent uniquement aux candidats figurant sur les listes soumises à l'Assemblée parlementaire par les Hautes Parties contractantes, en vertu de l'article 22 de la Convention, après l'entrée en vigueur du présent Protocole.

2 L'amendement introduit par l'article 3 du présent Protocole ne s'applique pas aux affaires pendantes dans lesquelles l'une des parties s'est opposée, avant l'entrée en vigueur du présent Protocole, à une proposition d'une chambre de la Cour de se dessaisir au profit de la Grande Chambre.

3 L'article 4 du présent Protocole entrera en vigueur à l'expiration d'une période de six mois après la date d'entrée en vigueur du présent Protocole. L'article 4 du présent Protocole ne s'applique pas aux requêtes au regard desquelles la décision définitive au sens de l'article 35, paragraphe 1, de la Convention a été prise avant la date d'entrée en vigueur de l'article 4 du présent Protocole.

4 Toutes les autres dispositions du présent Protocole s'appliquent à la date de son entrée en vigueur, conformément aux dispositions de l'article 7.

Artikel 9

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

- a) undertecknande,
- b) deponering av ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument,
- c) dag för detta protokolls ikraftträdande enligt artikel 7, och
- d) andra åtgärder, notifikationer eller underrättelser som rör detta protokoll.

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

Upprättat i Strasbourg den 24 juni 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 till denna konvention.

Article 9

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) la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 7; et
- d) 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 24 juin 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.