

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 273

herausgegeben von

Professor Dr.Dr.Dr.h.c. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Matti Pellonpää

Universität Helsinki,

Europäische Menschenrechtskommission,

Straßburg

Die EMRK in der finnischen Rechtsordnung

Europa Institut Saarbrücken	
Inv. Nr.	93-VI - 603,1
Sign.:	E 1-273

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 25. Mai 1992

1992 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

Die EMRK in der finnischen Rechtsordnung

1. Einleitung

Am 5. Mai 1989 wurde Finnland der 23. Mitgliedstaat des Europarates. Die Mitgliedschaft hat für Finnland auch den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ermöglicht. Die Konvention steht ja nur den Europaratsstaaten offen (Artikel 66). Heutzutage ist die Ratifizierung der Konvention nicht nur ein Recht der Mitgliedstaaten, sondern die Bereitschaft, der Konvention beizutreten, wird von allen neuen Mitgliedern erwartet. Mit Hinweis etwa auf den Prozeß, der zum finnischen Beitritt zu der Organisation führte, kann man argumentieren, daß die Konvention als ein entscheidender Maßstab dafür angesehen wird, ob ein Staat die von Mitgliedern geforderte Voraussetzung der **Rechtsstaatlichkeit** (Herrschaft des Rechts sowie Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten) im Sinne des Artikels 3 der Satzung des Europarates erfüllt¹. Finnland hat die Konvention und ihre Protokolle am Tage des Beitritts zum Europarat, d.h. am 5. Mai 1989, unterzeichnet. Ratifiziert wurden sie etwa ein Jahr später, am 10. Mai 1990. Gleichzeitig hat Finnland sowohl das Individualbeschwerderecht gemäß Artikel 25 als auch die Zuständigkeit des Gerichtshofes gemäß Artikel 46 ohne zeitliche Beschränkungen anerkannt.

¹ Ein solches Verhältnis zwischen der EMRK und Art. 3 der Satzung kommt im Gutachten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates betreffend die Mitgliedschaft Finnlands zum Ausdruck. Da (Opinion on the application for the membership of the Council of Europe by Finland, Opinion no. 144, 1989) sagt die Versammlung u.a.:

"3. Recognizing that Finland is an old-established parliamentary democracy and respects the principle of the rule of law, as well as the human rights and fundamental freedoms embodied in the European Convention on Human Rights, and that its Government is scrutinizing an adapting legislation with a view to signature of the convention,

4. Expresses the opinion that Finland should be deemed able and willing:

i. to fulfil the provisions of Article 3 of the Statute which stipulates that 'every member of the Council of Europe must accept the principles of rule of law and the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms';;..."

2. Allgemeine Bemerkungen zu der Stellung von Menschenrechtskonventionen im finnischen Recht

Wie seine nordischen Nachbarn kann auch Finnland als dualistisches Land klassifiziert werden, was das Verhältnis zwischen innerstaatlichem Recht und völkerrechtlichen Verträgen betrifft. Der finnische Dualismus ist jedoch von etwas eigener Art. Er wird sogar von einigen Autoren als "*de facto Monismus*" bezeichnet². Eine solche Bezeichnung läßt sich dadurch begründen, daß in Finnland praktisch alle völkerrechtlichen Verträge durch sogenannte Blanko-Gesetze und/oder -Verordnungen als solche ins innerstaatliche Recht inkorporiert werden³. Das heißt, ganz abgesehen davon, ob ein völkerrechtlicher Vertrag als mit den in Frage kommenden innerstaatlichen Gesetzen übereinstimmend angesehen wird oder solche Gesetze wegen des Vertrages geändert werden müssen, auch der Vertrag an sich Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung wird.

Das hat zur Folge gehabt, daß in Finnland, anders als zur Zeit in den anderen nordischen Ländern, die EMRK Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung ist. Wie bekannt, sind die anderen vier nordischen Länder neben Großbritannien und Irland die einzigen Konventionsstaaten, in denen die EMRK nicht als innerstaatliches (oder wie innerstaatlich zu behandelndes)⁴ Recht gilt⁵.

Trotz dieser relativ starken Stellung der EMRK im finnischen Recht hat die Konvention auch zu Änderungen in verschiedenen Gesetzen Anlaß gegeben. Daß solche gesetzgeberischen Maßnahmen für notwendig gehalten wurden, läßt sich dadurch erklären, daß die im Prinzip starke Stellung der völkerrechtlichen Verträge im inner-

2 H. Karapuu & A. Rosas, Economic, Social and Cultural Rights in Finland, in: Rosas (Hrsg.), International Human Rights Norms in Domestic Law: Finnish and Polish Perspectives, S. 195 ff., 201.

3 Es handelt sich um ein einfaches Gesetz, mit dem der Vertrag innerstaatlich in Kraft gesetzt wird. Das Gesetz bekommt seinen materiellen Inhalt durch den Vertrag, dessen Text der Blanko-Verordnung (die auch in den Fällen erlassen wird, wo ein Blanko-Gesetz notwendig ist) beigelegt wird.

4 Vgl. M. Villiger, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die schweizerische Rechtsordnung, EuGRZ 1991, S. 81 ff., 82, der auf die Tatsache, "daß die EMRK wie (und nicht als) schweizerisches Recht zu behandeln ist", hinweist.

5 Am 1. Juli 1992 wird in Dänemark ein Inkorporationsgesetz, durch das die EMRK innerstaatliches Recht wird, in Kraft treten.

staatlichen Recht bis vor kurzem in der Praxis der Gerichte und Behörden selten beachtet wurde. Die mit Blanko-Gesetzen inkorporierten Verträge genießen im Prinzip keinen Vorrang gegenüber widersprechendem Recht desselben Ranges. In Konfliktsituationen mußte man damit rechnen, daß die Rechtsanwender innerstaatlichen Spezialgesetzen den Vorrang gaben, sei es in Anlehnung an den Grundsatz der *lex specialis* oder ganz einfach, weil der Anwender den Vertrag nicht kannte oder die unmittelbare Anwendbarkeit seiner Bestimmungen ihm fremd vorkam. Die Gerichte haben eine solche direkte Anwendung gerade von Menschenrechtskonventionen vielleicht auch darum für ungewöhnlich gehalten, weil traditionell nicht einmal für die in der Verfassung festgeschriebenen Grundrechte die unmittelbare Anwendbarkeit von Bedeutung war⁶. Wie später näher erörtert werden wird, hat sich die Situation seit dem Inkrafttreten der EMRK - und zum großen Teil wegen der EMRK - in dieser Hinsicht erheblich geändert. Doch zur Zeit der Ratifizierung wurde es (und würde noch heute) für notwendig gehalten, die Einhaltung der EMRK durch gesetzgeberische Maßnahmen sicherzustellen.

⁶ In Finnland können die Gerichte die Übereinstimmung eines vom Parlament erlassenen Gesetzes mit dem Grundgesetz einschließlich der Grundrechtsnormen nicht prüfen. Der Grundrechtekatalog der Regierungsform (das wichtigste Grundgesetz) spielt seine Hauptrolle im Gesetzgebungsverfahren. Eine finnische verfassungsrechtliche Besonderheit ist die Möglichkeit, Abweichungen vom Grundgesetz zuzulassen, ohne den Wortlaut des Grundgesetzes zu ändern. Wenn ein Gesetz z.B. von der Bestimmung der Regierungsform über die Redefreiheit abweicht, kann es nur mit einer qualifizierten Mehrheit verabschiedet werden. Näheres dazu siehe z.B. Gesetzgebung und Rechtsprechung in Finnland (eine Veröffentlichung des Justizministeriums von 1983), S. 9. Die Revision des verfassungsrechtlichen Grundrechtekatalogs ist in Vorbereitung. Ein Komiteebericht (1992:3) zum Thema wurde Anfang 1992 veröffentlicht. Zu den Zielen der Reform gehören die Verstärkung der unmittelbaren Anwendbarkeit der Grundrechtsnormen und die inhaltliche Annäherung dieser Normen und internationaler Menschenrechtsbestimmungen. Eine ausführliche Studie zu der Frage der Stellung von Menschen- und Grundrechten in Finnland wurde 1991 veröffentlicht: *M. Scheinin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa - Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus - ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä* (Human Rights in Finnish Law - A Study in Constitutional Law of the Domestic Validity of International Human Rights Treaties and the Applicability of Human and Constitutional Rights in the Finnish Legal System, mit englischer Zusammenfassung.)

3. Die EMRK als Anlaß zu Gesetzesänderungen

Es dürfte nicht besonders interessant sein, auf die Einzelheiten dieser Gesetzesänderungen einzugehen⁷. Statt dessen versuche ich, auf eine allgemeinere Weise problematisch erscheinende Fragen und gleichzeitig gewisse Besonderheiten des finnischen Rechtssystems zu beleuchten. Dabei nenne ich auch einige Beispiele der Gesetzesänderungen.

Die Gesetzesänderungen, zu denen die EMRK Anlaß gab, spiegeln vor allem die Tatsache wider, daß die Gerichte als Garanten der Individualrechte in Finnland traditionell keine so zentrale Rolle gespielt haben wie in einigen anderen Ländern und wie es auch die EMRK fordert. Nach traditionellem finnischen Denken gab es zwischen Bürger und Staat keine so scharfe Auseinandersetzung, daß etwa eine schnelle gerichtliche Kontrolle hinsichtlich der Freiheitsentziehungen immer für notwendig gehalten worden wäre⁸. Nach einer weitverbreiteten Auffassung konnten verwaltungsinterne Rechtsmittel genug Schutz garantieren. Obwohl sich die Einstellungen schon vor der Ratifizierung der EMRK erheblich geändert hatten, war die Rechtslage betreffend die richterliche Kontrolle verschiedener Formen von Freiheitsentziehungen unbefriedigend und entsprach nicht den Forderungen der EMRK. Artikel 5 EMRK, der ja die Freiheit der Person regelt, hat deswegen Anlaß zu einigen relativ wichtigen Gesetzesänderungen gegeben.

Als direkte Folge der EMRK ist die Anfang Mai 1990 in Kraft getretene Änderung (Gesetz 361/90) des Zwangsmittelgesetzes (*pakkokeinolaki*) anzusehen. Diese garantiert, daß eine einer strafbaren Handlung verdächtige Person spätestens vier Tage nach der Freiheitsentziehung einem Richter vorgeführt werden muß. Das **Brogan-**

⁷ Näheres dazu siehe *M. Pellonpää*, The implementation of the European Convention on Human Rights in Finland, in: Rosas, Anm. 2, S. 44 ff., 47-59. Als erster Schritt in dem Prozeß, der zu den Gesetzesänderungen führte, wurde im Justizministerium eine Studie zum Verhältnis zwischen der EMRK und dem finnischen Recht angefertigt: *M. Pellonpää*, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta, Veröffentlichungsreihe des Justizministeriums 21/1988, 1989.

⁸ Nach *T. Pesonen*, Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja Suomi, 1989, S. 3 ff., 66 ff., 96-97, unterscheidet sich die "liberale" Tradition, die hinter der EMRK zu finden ist, von dem in Finnland traditionell wichtigen "hegelisch-snellmanischen" Freiheitsverständnis. Snellman war ein finnischer Philosoph des 19. Jahrhunderts. Auch die weiten geographischen Entfernungen dürften dazu beigetragen haben, daß etwa strafprozessuale Freiheitsentziehungen ohne richterliche Kontrolle in Finnland erheblich länger als in einigen anderen Ländern dauern konnten. Vgl. unten.

Urteil⁹ des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte von 1989 stellt klar, daß eine durch die Polizei (oder durch andere Exekutivorgane) angeordnete Haft ohne richterliche Kontrolle nicht länger dauern darf. Obwohl auch vier Tage verhältnismäßig lang sind, konnte eine solche Haft in Finnland früher noch erheblich länger dauern.

Artikel 5 EMRK, insbesondere dessen Absatz 4, hat auch dazu beigetragen, daß die rechtliche Kontrolle einiger verwaltungsrechtlicher Freiheitsentziehungen (z.B. auf dem Gebiet des Ausländer- und Sozialrechts) verbessert wurde¹⁰. Auch die militärdisziplinäre Freiheitsentziehung ("strenger Arrest") wurde mit Hinweis auf die EMRK (und den UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte) der richterlichen Kontrolle unterstellt (Gesetz 374/90).

Kurz erwähnt werden müssen noch die Änderungen zum Pressefreiheitsgesetz (1333/89) und zum Versammlungsgesetz (1332/89), mit denen gewisse weitgehende Beschränkungen der diesbezüglichen Rechte von Ausländern beseitigt wurden¹¹. Diese Änderungen zeigen deutlich die rechtspolitische Bedeutung der EMRK. Obwohl man behaupten konnte, daß diese Beschränkungen mit dem seit 1976 in Kraft stehenden UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte unvereinbar waren¹², hat erst der Beitritt zur EMRK zu den notwendigen Gesetzesänderungen geführt.

4. Zum finnischen Vorbehalt

Artikel 6 EMRK, der jedem ein faires und öffentliches Verfahren "in einer angemessenen Frist" garantiert, wenn es um "zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen

⁹ 29.11.1989, Serie A Nr. 145-B.

¹⁰ S. T. *Modeen*, Verwaltungsrechtliche Freiheitsbeschränkungen in Finnland und die europäische Menschenrechtskonvention, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Nr. 239, 1991.

¹¹ Art. 16 der EMRK erlaubt, die politische Betätigung von Ausländern trotz Bestimmungen hinsichtlich der freien Meinungsäußerung und der Versammlungsfreiheit Beschränkungen zu unterwerfen. Die vor der EMRK in Finnland geltenden Beschränkungen gingen aber weit über politische Betätigung hinaus, z.B. war es einem Ausländer verboten, Chefredakteur irgendeiner periodischen (politischen oder unpolitischen) Druckschrift zu sein.

¹² S. M. *Pellonpää*, Rights of Aliens under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Essays in Honour of Voitto Saario and Toivo Sainio, 1983, S. 70, 77 ff.

oder über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen strafrechtlichen Anklage" geht, erwies sich neben Artikel 5 EMRK als besonders problematisch für Finnland. Zum Teil handelt es sich um eine ähnliche Problematik wie die, mit der sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Fällen gegen Schweden beschäftigt hat. Das erklärt sich aus dem gemeinsamen rechtlich-historischen Hintergrund der beiden Länder. Doch das finnische Hauptproblem bezüglich Artikel 6 EMRK betrifft nicht die Frage, die für Schweden die größten Schwierigkeiten verursacht hat. Wie bekannt, hat der Europäische Gerichtshof in mehreren Fällen eine Verletzung festgestellt, weil es traditionell in Schweden in bezug auf viele öffentlichrechtliche Angelegenheiten, die zum Geltungsbereich von Artikel 6 EMRK gehören, kein dieser Konventionsbestimmung entsprechendes gerichtliches Verfahren gab. Jetzt hat sich die Situation in Schweden geändert¹³.

In Finnland ist die Rechtslage schon seit den Fünfzigerjahren in der obengenannten Hinsicht erheblich besser. Das Verwaltungsbeschwerdegesetz von 1950 (154/50) garantiert in der Regel (zu der es jedoch Ausnahmen gibt) Zugang zum Verwaltungsgerichtshof. Finnlands Hauptproblem liegt in der Natur des Verfahrens in Verwaltungsgerichten, wo nur sehr selten eine mündliche Verhandlung angeordnet wird. Dasselbe gilt für ordentliche Obergerichte (Appellationsgericht, das Oberste Gericht) sowohl in Straf- als auch Zivilsachen. Es steht zum Beispiel nach dem **Ekbatani-Urteil** des Gerichtshofes gegen Schweden¹⁴ außer Zweifel, daß das normalerweise schriftliche Verfahren vor den Appellationsgerichten in vielen Fällen nicht den Forderungen des Artikels 6 entspricht. Weil das nicht in einer angemessenen Frist zu korrigieren war, hat Finnland zu diesem Punkt einen Vorbehalt gemacht. In dem Vorbehalt steht: "Finnland kann vorläufig (*toistaiseksi, for the time being*) kein Recht zu einer mündlichen Verhandlung garantieren, sofern die gegenwärtige finnische Gesetzgebung ein solches Recht nicht umfaßt." Die in Frage stehenden Gerichte, die Appellationsgerichte, der Oberste Gerichtshof, die allgemeinen Verwaltungsgerichte (die Provinzialgerichte, das Oberste Verwaltungsgericht) und einige Sondergerichte sowie die relevanten Gesetzesstellen werden in dem Vorbehalt erwähnt. Wie der Wortlaut des Vorbehaltes andeutet, ist es die Absicht der finnischen Regierung, den

¹³ Dazu siehe *H. Danelius*, Judicial control of the administration - a Swedish proposal for legislative reform, in: Matscher und Petzold (Hrsg.), Protecting Human Rights: The European Dimension, S. 115 ff.

¹⁴ 26.5.1988, Serie A Nr. 134. S. auch z.B. **Helmerts gegen Schweden** und **Fejde gegen Schweden**, Urteile vom 29.10.1991, Serie A Nr. 212-A und 212-C.

Vorbehalt in Zukunft zu widerrufen oder wenigstens seinen Geltungsbereich einzuschränken. Die Reformarbeit, die diesem Zweck dient, ist, was das Appellationsgerichtsverfahren betrifft, schon ziemlich weit gediehen. Es wird auch berichtet, daß das Oberste Gericht trotz des Vorbehaltes die Zahl von mündlichen Verhandlungen nach der Ratifizierung der Konvention erhöht hat¹⁵.

5. Die Geltung, der Rang und die unmittelbare Anwendbarkeit der EMRK in der finnischen Rechtsordnung

Wie bereits erörtert, sind die EMRK und viele UNO-Menschenrechtskonventionen auch als solche in das innerstaatliche Recht inkorporiert worden. Daß die praktische Bedeutung der Inkorporierung traditionell beschränkt gewesen ist, wurde auch erwähnt. Die Ratifizierung der EMRK scheint in dieser Hinsicht viel geändert - oder wenigstens zu einer Beschleunigung wichtiger Änderungen beigetragen - zu haben, und zwar mit Wirkungen, die über diese Konvention hinausgehen. Die Öffentlichkeit, die der EMRK zuteil geworden ist, hat die Stellung auch anderer Verträge verstärkt.

Der Verfassungsausschuß des Parlaments, der in Finnland eine sehr wichtige Rolle in der Auslegung der verfassungsrechtlichen Normen spielt, hat in der Parlamentsverhandlung des Gesetzes, mit dem die EMRK inkorporiert wurde, zu Geltung, Rang und Anwendbarkeit der Konvention in der Tätigkeit der Gerichte und Behörden Stellung genommen¹⁶. Der Ausschuß hat hervorgehoben, daß die Konvention, nachdem sie durch ein Gesetz in Kraft gesetzt worden ist, in der internen Rechtsordnung dieselbe Stellung hat wie "Gesetze im Allgemeinen" (*on sopimus valtiosisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä*). Wie in den meisten anderen Konventionsländern¹⁷ hat die EMRK auch in Finnland den Rang eines einfachen Gesetzes.

Bei der Auslegung haben nach dem Verfassungsausschuß solche Auslegungsregeln wie *lex posterior* und *lex specialis* Bedeutung. Die Konvention genießt also keinen allgemeinen Vorrang gegenüber widersprechendem Recht desselben Ranges, was

¹⁵ P. O. Träskman, Hur har den nya lagstiftningen on fullföljd till HD utfallit i praktiken, Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland 1991, S. 389 ff., 399.

¹⁶ Gutachten Nr. 2/1990 des Ausschusses.

¹⁷ Vgl. Villiger (oben Anm. 4) S. 82.

jedoch nicht automatisch bedeutet, daß ein Gericht etwa ein späteres Spezialgesetz ohne jede Rücksicht auf die EMRK anwenden könnte. Der Ausschuß hat betont, daß die Konvention Finnland, wie auch immer ihre Stellung in der internen Rechtsordnung sein mag, auf der völkerrechtlichen Ebene bindet. Das stellt - wie der Ausschuß hervorhebt - an die Rechtsanwender besondere Forderungen:

"In der Tätigkeit der Gerichte und Behörden werden die Konvention und ihre Zusatzprotokolle wie auch die auf ihnen basierende ständige Rechtsprechung in der Zukunft eine wichtige Rolle spielen. Unter Berücksichtigung der oben genannten normhierarchischen Stellung der Menschenrechtsregeln ist bei der Auslegung diejenige der zu begründenden Auslegungsmöglichkeiten zu wählen, die die Verwirklichung der Menschenrechtsbestimmungen fördert, das heißt, menschenrechtsfreundlich ist."

Die Gerichte und die Behörden sollten also ihr Ermessen immer mit Rücksicht auf die EMRK brauchen. Das ist ein Ausdruck des auch in vielen anderen Ländern geltenden Grundsatzes der "harmonisierenden" Auslegung: Die Gerichte sollen soweit wie möglich innerstaatliche Gesetze völkerrechtskonform auslegen¹⁸. Bemerkenswert ist die Betonung des Ausschusses, daß nicht nur die Konvention und die Fakultativprotokolle, sondern auch die relevante internationale Rechtsprechung berücksichtigt werden muß. So selbstverständlich es auch in vielen anderen Ländern sein mag, daß die EMRK nicht ohne Rücksicht auf die Straßburger Rechtsprechung angewendet werden kann; in Finnland ist die Lage etwas anders. Sogar die Frage, inwieweit die Entscheidungen der obersten nationalen Gerichte bindende Wirkung für andere Gerichte entfalten können, ist in der Rechtsquellenlehre umstritten. Vor diesem Hintergrund ist es vielleicht nicht überraschend, daß die vom Verfassungsausschuß hervorgehobene Bedeutung der Rechtsprechung die Kritik einiger Rechtsgelehrter hervorgerufen hat¹⁹.

Die Stellungnahme des Ausschusses hat jedoch dazu beigetragen, daß die Notwendigkeit, die Straßburger Rechtsprechung zu berücksichtigen, weitgehend akzeptiert worden ist. Der Ausschuß hat auch die Wichtigkeit der Information über diese Rechtsprechung betont. Man kümmert sich um dieses Problem dadurch, daß das

¹⁸ Vgl. *Villiger* (oben Anm. 4) S. 82.

¹⁹ Sehr kritisch zu dem Rechtsquellenwert der Straßburger Rechtsprechung verhält sich *A. Tähti*, *Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja suomalaisesta lainkäytöstä* (Über die europäische Menschenrechtskonvention und die finnische Jurisdiktion), *Defensor Legis* 1991, S. 546 ff.

Außenministerium in Zusammenarbeit mit dem Justizministerium Zusammenfassungen der Straßburger Urteile in einheimischen Sprachen vorbereitet.

Das Inkrafttreten der EMRK hat tatsächlich zu einer Wende in der Einstellung der finnischen Gerichte zu internationalen Menschenrechtskonventionen beigetragen. Während solche Konventionen in der Tätigkeit der Gerichte vor 1990 sehr selten angewendet wurden - der in 1976 in Kraft getretene UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte etwa war nie in der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes in Erscheinung getreten²⁰ -, hat sich die Situation schnell geändert. Diese Konsequenz betrifft nicht nur die EMRK, sondern der "Umbruch" der "Menschenrechtskultur", zu dem die EMRK vielleicht entscheidend beigetragen hat, hat seine Wirkungen auf Bereiche außerhalb dieser Konvention ausgedehnt. Im folgenden werde ich mich jedoch auf die EMRK beschränken.

Es gibt zahlreiche Beispiele für die Anwendung der EMRK in der Praxis finnischer Gerichte aller Instanzen. Oft handelt es sich bloß um eine Konstatierung, daß es nach Ansicht des Gerichts keinen Konflikt zwischen der Konvention und einem innerstaatlichen Gesetz gibt²¹. In vielen Fällen hat es sich um eine "menschenrechtsfreundliche" Auslegung der einheimischen Normen ohne Anerkennung des Vorrangs der EMRK gegenüber solchen Normen gehandelt. Ziemlich typisch ist die meines Wissens erste einheimische Gerichtsentscheidung, in der die EMRK nach ihrem Inkrafttreten angewendet worden ist. In diesem Fall²² hat das Appellationsgericht von Vaasa einem Ausländer Verfahrenshilfe in einem Verfahren betreffend einer geringen Strafsache gewährt und einen Pflichtverteidiger beigeordnet, obwohl in solchen Sachen höchstens eine Geldbuße zu erwarten ist und ein Anwalt nur aus besonderen Gründen beigeordnet werden kann. Das Appellationsgericht hat darauf hingewiesen, daß der Ausländer wegen seiner fehlerhaften Kenntnisse der finnischen Sprache nicht in der Lage war, das erstinstanzliche Urteil anzufechten und darin diese "besonderen

²⁰ Das Oberste Verwaltungsgericht hat auf den Pakt zum ersten Mal in einer Entscheidung von 1988 hingewiesen. Siehe dazu *M. Scheinin, The Status of Human Rights Conventions in Finnish Domestic Law*, in: Rosas (Hrsg.), (oben Anm. 2), S. 25 ff., 38-39.

²¹ Manchmal erfolgt eine solche Stellungnahme ohne irgendwelche Analyse, aber es gibt auch Beispiele von Fällen, in denen das Gericht sich gründlich mit der Vereinbarkeit der finnischen Norm mit der EMRK auseinandergesetzt hat. So hat das Stadtbezirksgericht von Espoo in einer Entscheidung vom 10.3.1992 (S 91/838) eingehend die Frage hinsichtlich der behaupteten Unvereinbarkeit gewisser Bestimmungen des Vaterschaftsgesetzes mit Art. 8 der EMRK behandelt.

²² Entscheidung Nr. 1087 vom 12.6.1990.

Gründe" gesehen. Das Gericht hat sich dabei auf Art. 6 Abs. 3 c EMRK gestützt, wonach jeder Angeklagte das Recht hat:

"sich selbst zu verteidigen oder den Beistand eines Verteidigers seiner Wahl zu erhalten und, falls er nicht über die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers verfügt, unentgeltlich den Beistand eines Pflichtverteidigers zu erhalten, wenn dies im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist".

Hier hat es sich typisch um eine "menschenrechtsfreundliche" Auslegung einer innerstaatlichen Norm gehandelt. Das Gericht sah einen "besonderen Grund" im Sinne des finnischen Gesetzes zur Beiordnung eines Verteidigers darin, daß die EMRK dies nach der Ansicht des Gerichtes gefordert hat. Die relevante Bestimmung des Gesetzes wurde also im Rahmen ihres Wortlauts mit besonderer Rücksicht auf die EMRK ausgelegt.

Um Strafprozeßrecht ging es auch in der bis heute wahrscheinlich wichtigsten EMRK-relevanten Entscheidung des Obersten Gerichtshofes. Der Berufungskläger in dieser Sache war wegen mehrerer Rauschgiftverbrechen verurteilt worden. Das Urteil stützte sich wesentlich auf die Aussagen von zwei in einem anderen Prozeß verurteilten Personen, mit denen der Kläger nie konfrontiert worden war. Der Oberste Gerichtshof hat die Zulassung des Rechtsmittels erteilt, das Urteil aufgehoben und die Sache in die erste Instanz zurückgewiesen²³. Der Gerichtshof hat seine Entscheidung folgendermaßen begründet:

"F. hat die Anklage bestritten. Als Beweis seiner Schuld zu dem in Frage stehenden Rauschgiftverbrechen sind vor dem Stadtbezirksgericht unter anderem die in der polizeilichen Untersuchung gemachten und vor dem Gericht wiederholten Aussagen von K. und S. vorgebracht worden. Nach den Grundsätzen, die sich aus Artikel 14 Absatz 3 e des Paktes über bürgerliche und politische Rechte und aus Artikel 6 Absatz 3 d der im Rahmen des Europarates vereinbarten Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergeben, hat der Angeklagte das Recht, Fragen an die Belastungszeugen zu stellen oder stellen zu lassen. Das Stadtbezirksgericht und das Appellationsgericht haben die erwähnten Aussagen als Beweis, daß F. schuldig sei, akzeptiert, obwohl F. das in den Konventionen gewährte Recht, Fragen an die Aussagegeber zu stellen, nicht gehabt hatte. Die unteren Gerichte hätten nicht die Aussagen als Beweis würdigen sollen, ohne F. die Gelegenheit zu geben, die Aussagenden persönlich zu hören."

In dieser Entscheidung geht es auch nicht um einen Konflikt zwischen der EMRK und einer einheimischen Norm, sondern um die konventionskonforme Anwendung des

²³ Entscheidung vom 6.6.1991 R 90/770 (KKO 1991:84).

einheimischen Strafprozeßrechtes. Die Bedeutung, die der Konvention in der Entscheidung gegeben wird, ist jedoch beachtenswert mit Rücksicht etwa darauf, daß der Oberste Gerichtshof vor dem Inkrafttreten der EMRK nie in seinen Entscheidungen auf Menschenrechtskonventionen hingewiesen hatte. Und doch ist der UNO-Pakt, der in der obengenannten Entscheidung neben der EMRK erwähnt wird, schon seit 1976 sowohl völkerrechtlich verbindlich als auch innerstaatlich als einfaches Gesetz in Kraft.

Bemerkenswert in der Entscheidung des Obersten Gerichtshofes ist es weiter, daß nur die relevante Konventionsbestimmung, Art. 6 Abs. 6 d EMRK, und die entsprechende Bestimmung in dem UNO-Pakt erwähnt werden. Es gibt keinen Hinweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, obwohl es ziemlich klar ist, daß die von dem Obersten Gericht angenommene Interpretation der EMRK von dieser Rechtsprechung stark beeinflußt worden ist²⁴. Das dürfte mit der traditionell etwas ablehnenden allgemeinen Haltung zur Rechtsprechung als Rechtsquelle zusammenhängen. Es wäre doch wünschenswert, daß wenn die finnischen Gerichte sich von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes haben leiten lassen, dies offen sagen würden.

In den oben referierten Beispielfällen handelte es sich nicht um einen Normenkonflikt zwischen der EMRK und einem Gesetz (wenigstens) desselben Ranges. Bis heute gibt es keinen Präzedenzfall der obersten Instanzen (des Obersten Gerichtshofes und des Obersten Verwaltungsgerichtshofes) zu der Frage des Vorranges in einem eindeutigen Konflikt. Solche Situationen sind jedoch vorstellbar, wo ein Gericht die Befolgung der Konvention nicht durch eine "menschenfreundliche" Auslegung sichern kann. Zum Beispiel gibt es auf dem Gebiet der Landwirtschafts- und Forstwirtschaftsverwaltung Bestimmungen, nach denen die letzte oder einzige Berufungsinstanz etwa das Land- und Forstwirtschaftsministerium ist. Ein solcher Fall liegt z.B. vor bei einer Entscheidung, wonach die Gemeindebehörden einem Grundbesitzer die Erlaubnis verweigert hatten, Giftstoff gegen Gebüsch zu gebrauchen. In dem relevanten Gesetz (704/85) steht, daß keine Beschwerde gegen die Entscheidung des Ministeriums erlaubt ist. Das bedeutet, daß der in der Regel geltende Zugang zu einem Verwaltungsgerichtshof verschlossen ist. In diesem Fall kann man jedoch

²⁴ Es ist anzunehmen, daß der Gerichtshof etwa von dem **Unterpertinger-Urteil** vom 24.11.1986, Serie A Nr. 110, beeinflußt worden ist.

argumentieren, daß es sich um "zivilrechtliche" Angelegenheiten, die zum Geltungsbereich von Artikel 6 gehören, handelt. Artikel 6 seinerseits fordert ein faires Gerichtsverfahren, wenn es sich um zivilrechtliche Ansprüche handelt.

Sollte es hier wirklich um einen Konflikt zwischen der EMRK und dem innerstaatlichen Gesetz gehen, dann läßt sich das Problem nicht so einfach lösen, wie es der Fall in den obengeschilderten Entscheidungen war. Es ist nicht möglich, das Gesetz "menschenrechtsfreundlich" so auszulegen, daß die Beschwerde an den Obersten Verwaltungsgerichtshof doch möglich wäre. Die Gesetzesbestimmung verbietet ja eindeutig eine solche Beschwerde. In einer Konfliktsituation wäre man also gezwungen, einer der zwei Normen den Vorrang gegenüber der anderen zu geben. Dabei könnte man versuchen, sich auf solche allgemein anerkannten Grundsätze wie *lex specialis* und *lex posterior* zu stützen. Auf der einen Seite kann man mit guten Gründen behaupten, daß das Bekämpfungsmittelgesetz ein Spezialgesetz ist und deswegen Vorrang genießen muß. Auf der anderen Seite kann darauf hingewiesen werden, daß die EMRK (und das Gesetz, mit dem sie inkorporiert wurde) *lex posterior* ist und darum einen Vorrang gegenüber früheren Normen verdient.

Beide Argumente sind möglich, was wiederum zeigt, daß wichtige Fragen betreffend der Stellung und des Ranges der EMRK in der finnischen Rechtsordnung offen bleiben. Man kann wohl sagen, daß die herrschende verfassungsrechtliche Meinung davon ausgeht, der einheimische Rechtsanwender sei in einer Situation wie der obigen an das innerstaatliche *lex specialis* gebunden. Sollte die Anwendung der innerstaatlichen Norm sich als konventionswidrig erweisen, ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, die Konventionswidrigkeit so schnell wie möglich zu beseitigen²⁵. Daß die EMRK in der Gesetzgebungsarbeit berücksichtigt wird, zeigen zahlreiche Beispiele auch aus der Zeit nach dem Inkrafttreten der Konvention. In der Reformarbeit am Grundrechtskatalog der finnischen Verfassung wird die EMRK berücksichtigt.

²⁵ Vgl. § 58 der Regierungsform, wonach der Oberste Gerichtshof "beim Präsident der Republik die Änderung oder Erläuterung eines Gesetzes oder einer Verordnung anregen" können.

6. Schlußwort

Einige wichtige Fragen, welche die Stellung der EMRK in der finnischen Rechtsordnung betreffen, stehen noch offen. Neben den oben erörterten Problemen gehört dazu etwa die Frage, ob ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Aufhebung eines rechtskräftigen innerstaatlichen Urteiles führen kann. Daß die nationalen Gerichte noch nicht gezwungen gewesen sind, zu dieser Frage Stellung zu nehmen, beruht ganz einfach darauf, daß der Europäische Gerichtshof bisher kein Urteil gegen Finnland gefällt hat. Die Zeit, die nach der Ratifizierung vergangen ist, ist ja kurz. In der Tat ist bis heute keine Individualbeschwerde gegen Finnland von der Kommission für zulässig erklärt worden²⁶.

Dennoch ist die EMRK nicht ohne Bedeutung geblieben. Die Konvention hat zu Gesetzesänderungen geführt, die wahrscheinlich von den meisten für positiv gehalten werden. Die Rechtskultur ist nicht nur durch den verstärkten Gerichtsschutz des Individuums geprägt worden, sondern auch dadurch, daß die Konvention wahrscheinlich mehr als irgendein anderer Vertrag zuvor nationale Gerichte daran gewöhnt, Rücksicht auf nicht-nationales Recht einschließlich der Straßburger Rechtsprechung zu nehmen. Das alles beinhaltet vieles, was an sich positiv ist. Zusätzlich tragen die Änderungen, die die EMRK gebracht hat und allmählich bringt, zum Aufbau der rechtlichen "Infrastruktur" für die künftige finnische Mitgliedschaft in der EG bei.

²⁶ Im Jahre 1990 wurden 13 Beschwerden gegen Finnland registriert; 1991 waren es bereits 38 Beschwerden.