

Diskusjonsnotat

Dato: 2.12.2009

Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMDs) fremtid – refleksjoner i forkant av konferansen i Interlaken 18. og 19. februar 2009

1. Overordnede synspunkter

Styrking av det europeiske menneskerettssystemet har lenge vært et prioritert mål for Norges arbeid i Europarådet. Dette er nedfelt senest i stortingsmelding 27 om Norges deltagelse i samarbeidet i Europarådet i 2008 der det heter at "å sikre Domstolens effektivitet og fremtid er en viktig oppgave for Norge". EMD bør settes i stand til bidra effektivt til å sikre menneskerettighetene i Europa når den nasjonale gjennomføringen av rettighetene i den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) ikke har vært god nok. Det bør så fort som mulig oppnås balanse mellom antall klager som kommer inn til domstolen og antall saker som kvitteres ut. Økningen i domstolens restanser kan ikke fortsette. Konferansen om EMDs fremtid i Interlaken 18. og 19. februar 2009 bør resultere i en ambisiøs, helhetlig og konkret handlingsplan for reform av det europeiske menneskerettssystemet, med klare tidsrammer. Handlingsplanen bør omfatte tiltak for å gjøre EMD i stand til behandle klagen innen rimelig tid og med den grundighet de fortjener, med prioritet for klager som gjelder alvorlige eller systematiske konvensjonsbrudd, eller som har prinsipiell betydning. I tillegg bør den omfatte tiltak for å sikre bedre gjennomføring av EMK i Europarådets medlemsstater og bremse flommen av nye klager til EMD. Det er en grense for hvor mange saker EMD kan behandle, og det er svært liten vilje i Europarådets medlemsstater til å tilføre domstolen økte ressurser.

Nedenfor skisseres noen synspunkter på de reformforslag som diskuteres i Europarådet i forbindelse med Interlaken-konferansen. Dette notatet fremstiller ikke endelige standpunkter til de spørsmål som diskuteres. Disse må ses som skisser og antydninger om hvilke forslag Utenriksdepartementet ser som mest interessante og en foreløpig holdning til disse. Målet er å åpne for en dialog med og innspill fra interesserte nasjonale aktører

Flere av forslagene er fremsatt i [rapporten fra Gruppen av vise personer i 2006](#) og i [memorandumet fra EMDs president 3. juli 2009](#). De fleste av forslagene er tatt med i [innspillet til Interlaken-konferansen fra Europarådets styringskomité for menneskerettigheter](#).

Under punkt 2 nedenfor omtales tiltak EMD selv kan treffe, under punkt 3 omtales andre tiltak for å gjøre EMD i stand til å behandle klagen på en betryggende måte innen rimelig tid, og under punkt 4 omtales andre tiltak for å sikre bedre gjennomføring av EMK og bremse flommen av nye klager til EMD. Det vil fremgå nedenfor at Norge allerede har uttrykt støtte til mange av reformforslagene i Europarådets organer.

2. Tiltak EMD selv kan gjennomføre

EMD har de senere år truffet en rekke tiltak for mer effektivt å kunne bidra til å sikre menneskerettighetene, blant annet ved å effektivisere sin egen saksbehandling, prioritere saker og identifisere strukturelle problemer som ligger til grunn for konvensjonskrenkelser. Dette bør hilses velkommen.

Domstolen bør oppfordres til å fortsette å gjøre hva den kan, innenfor de rammer som konvensjonen og budsjettene setter, for å bidra mest mulig effektivt til å sikre menneskerettighetene og bremse flommen av nye klagesaker. Blant annet bør domstolen oppfordres til å sikre at dens praksis er tilstrekkelig konsekvent, fortsette bestrebelsene på å prioritere de viktigste sakene, videreutvikle pilotdomprosedyren og gi veiledning for hvordan statene kan oppnå effektive nasjonale rettsmidler etter EMK artikkel 13.

Videre bør EMD oppfordres til fullt ut å ta hensyn til subsidiaritetsprinsippet. Det innebærer blant annet at Domstolen bør vurdere om det på enkelte områder kan være grunn til å overlate en større skjønnsmargin til medlemslandene og de nasjonale domstolene (for eksempel i avveiningen mellom ulike menneskerettigheter).

3. Andre tiltak for å gjøre EMD i stand til å behandle klagen på en betryggende måte innen rimelig tid

3.1 Styrking av EMDs budsjett og autonomi

Antall nye klager til EMD har i snitt økt med over 10 % pr år de siste ti årene. Det har medført behov for en stadig øking i ressursene til EMDs justissekretariat. Norge har støttet domstolens anmodninger om økte ressurser og bidratt til at Domstolen har fått betydelig budsjettøkning. Dette har medført at justissekretariatet har vokst betraktelig de senere år. Den eksplosive økningen i antall innkomne klager fortsetter imidlertid, og det blir stadig større restanser til tross for den betydelige styrkingen. Per 31. oktober 2009 hadde EMD cirka

117 000 saker til behandling, en økning på nesten 20 000 saker siden 1. januar då. Domstolen har bedt om et nytt program for å styrke justissekretariatet med 225 stillinger over tre år og har varslet at det ikke vil være rom for ytterligere vekst i justissekretariatet etter det, så lenge alle avgjørelser iht. EMK må treffes av de eksisterende 47 dommerne. Norge har gått inn for at Interlaken-konferansen bør støtte Domstolens anmodning om et nytt treårsprogram. Det er samtidig en økende erkjennelse, både i Europarådets og domstolens ledelse, av at man ikke kan bevilge seg ut av krisen i Domstolen.

Hvis en ny silingsmekanisme kommer på plass (pkt. 3.2 nedenfor), vil dommernes saksbehandlingskapasitet økes. Forutsetningen for at domstolen da skal kunne behandle alle klager (om mulig) på en betryggende måte innen rimelig tid, er at også justissekretariatet styrkes, med mindre antall nye klager pr år reduseres. En ny silingsmekanisme vil kreve økte midler, enten over Europarådets budsjett, eller ved at klagerne og/eller statene som dømmes, betaler en del av regningen, jf. pkt. 4.4 og 4.6 nedenfor. Norge har gått inn for at alternativer til økte midler over Europarådets budsjett vurderes, blant annet fordi fortsatt sterk vekst til EMD innenfor Europarådets nullvekstbudsjett vil gå kraftig ut over Europarådets øvrige virksomhet.

Det vil i tillegg være nødvendig å ta stilling til behov for ekstraordinære midler i en overgangsfase for å håndtere restansene som har bygget seg opp (jf. pkt 3.6 nedenfor).

EMD har lenge ønsket større autonomi i administrative og budsjettmessige spørsmål. Det har tidligere vært foreslått å skille ut EMDs budsjett fra Europarådets ordinære budsjett. Dette møtte imidlertid stor motstand både fra Europarådets generalsekretær og mange medlemsland. Norge bør imidlertid kunne støtte et slikt forslag dersom andre medlemsland tar til orde for å vurdere forslaget på nytt. Norge bør videre støtte EMDs krav om større autonomi i administrative spørsmål, slik at domstolen kan utnytte sitt budsjett best mulig.

3.2 Ny silingsmekanisme

Innføring av en ny silingsmekanisme, som går ut over prosedyrene i EMK protokoll 14, bør være en prioritert oppgave for Europarådet de kommende årene. Per i dag må EMDs 47 dommere treffe avgjørelser i alle klagesaker, og med stadig flere nye klager (nesten 50 000 i 2008), er det ikke mulig å oppnå balanse mellom antall saker som kommer inn til domstolen og antall saker som kvitteres ut. Norge har derfor understreket behovet for en ny silingsmekanisme, men har ikke gitt uttrykk for hvordan en slik mekanisme bør se ut. Særlig fire mulige løsninger har vært diskutert i Europarådet:

- Oppgradering av deler av EMDs sekretariat til såkalte "legal secretaries" som får selvstendig myndighet til å avvise/sile visse saker.

- Utvidelse av antallet ordinære dommere, som eventuelt kan foreta silingsfunksjonen på rotasjonsbasis.
- Opprettelse av en judicial committee (vismannsgruppens forslag) eller egen seksjon innenfor EMD bestående av "junior-judges"
- Opprettelsen av en "Court of first instance" utenfor EMD, for eksempel etter mønster fra EF-domstolen (antydnet i EMDs memorandum).

Norge bør fortsatt ha en åpen holdning til valg av silingsmekanisme, herunder muligheten for en kombinert løsning, basert på en inngående vurdering av fordeler og ulemper, effektivitet og kostnader knyttet til de ulike alternativene. De åpenbart ugrunnede klagene (90 % av klagene) må i hvert fall omfattes av den nye mekanismen.

Opprettelsen av en silingsmekanisme forutsetter at det tilføres ytterlige budsjettmidler til EMD eller en eventuell ekstern silingsmekanisme.

3.3 Nye avvisningskriterier/adgang for domstolen til å velge ut saker?

Cirka 90 prosent av sakene som kommer inn til EMD, er klare avvisningssaker. Cirka 50 prosent av sakene som ikke avvises, er såkalte repetitive saker som skyldes systemiske problem hos medlemsstatene (gjentatte brudd på EMK for likeartede saksforhold).

Selv om en fremtidig silingsmekanisme (jf. 3.2 over) får myndighet til å avvise alle klare avvisningssaker (90 prosent), og i tillegg får myndighet til å avsi avgjørelse i de repetitive sakene, vil det fortsatt gjenstå ca 5 % av klagene som krever en inngående vurdering fra domstolens side. Det utgjør cirka 2 500 saker per 2008, og vil, dersom veksten i antall nye saker fortsetter som før, utgjøre mer enn 7 000 saker i 2019.

Norge har derfor gitt uttrykk for at det må vurderes om det bør innføres nye avvisningskriterier – ut over de som følger av EMK artikkel 35 og protokoll 14 artikkel 12.

3.4 Behandling av repetitive saker

EMD bør arbeide med å utvikle den såkalte pilotdomprosedyren (jf. punkt 2 over), men det bør også være en prioritert oppgave for Europarådet å finne frem til en mer effektiv behandling av de repetitive sakene. Det må blant annet tas stilling til

- Hvem som skal behandle de repetitive sakene? Kan for eksempel en fremtidig silingsmekanisme få myndighet til å avsi endelig avgjørelse også i de repetitive sakene?
- I hvilken form og hvor grundig avgjørelsen skal være.
- Hvordan tilsynet med statenes etterlevelse av de repetitive sakene eventuelt kan forbedres.

3.5 Gjøre det enklere å endre bestemmelsene om EMDs organisering

EMK inneholder en rekke detaljerte bestemmelser om EMDs organisering som per i dag bare kan endres ved utarbeidelse av endringsprotokoller til EMK som må ratifiseres av samtlige konvensjonsparter for å få generell anvendelse. Det tar erfaringsmessig svært lang tid og gir enkeltstater mulighet til å utsette eller forhindre nødvendige reformer, slik Russland har gjort når det gjelder protokoll 14. Norge har uttrykt støtte til forslaget fra Gruppen av vise personer om at bestemmelsene om EMDs organisering tas ut av konvensjonen og i stedet reguleres i et nytt instrument, domstolsvedtekter, som vedtas og endres av Ministerkomiteen, og som eventuelt også kan regulere spørsmål som pr i dag er regulert i EMDs egne prosedyreregler. Norge har imidlertid samtidig foreslått at det vurderes om man i stedet kunne oppnå det samme på en enklere måte ved å ta inn en ny bestemmelse i EMK om at konvensjonsbestemmelser som gjelder EMDs organisering kan endres etter at et visst antall stater har ratifisert en endringsprotokoll eller ved beslutning i Europarådets Ministerkomité.

Utarbeidelse av domstolsvedtekter bør ikke være et prioritert tiltak, ettersom dette trolig vil være meget tidkrevende og ikke i seg selv vil gjøre EMD i stand til å behandle flere saker.

3.6 Overgangsordning for å bli kvitt EMDs restanser

Det bør iverksettes en overgangsordning for å bli kvitt EMDs restanser. En overgangsordning bør primært bestå i å tilføre EMD og en eventuell ekstern silingsmekanisme ekstraordinære ressurser i en overgangsperiode. Det bør imidlertid også vurderes om noen av sakene som står for EMD kan saneres.

3.7 Forbedring av prosedyrene for valg av dommere

Norge bør støtte forslag om bedre prosedyrer både nasjonalt og i Parlamentarikerforsamlingen for å sikre at dommerne som nomineres og velges til EMD er uavhengige og har de nødvendige faglige, personlige og språklige kvalifikasjoner. Dette er avgjørende for EMDs evne til å behandle klagene på en betryggende måte innen rimelig tid.

4. Andre tiltak for å sikre bedre gjennomføring av EMK nasjonalt og bremse flommen av nye klager til EMD

4.1 Tiltak nasjonalt

Norge har gjentatte ganger understreket betydningen av nasjonale tiltak for å sikre gjennomføring av EMK. Dette er et selvstendig mål og også et nødvendig tiltak for å redusere antall velbegrunnede klager til EMD.

Europarådets ministerkomité har vedtatt en rekke rekommandasjoner om tiltak for å forebygge og reparere konvensjonsbrudd nasjonalt. En ny rekommandasjon om effektive nasjonale rettsmidler ifm lang saksbehandlingstid i nasjonale rettssystemer er under utarbeidelse.

4.2 Målrettet overvåkning av og assistanse til nasjonale tiltak fra Europarådets side

Erfaring tilsier at det ikke er sannsynlig at statene vil treffe tilstrekkelige tiltak for å forebygge og reparere krenkelser nasjonalt uten større press og mer assistanse fra Europarådets side (i tillegg til EMDs virksomhet). Det bør derfor vurderes hvordan Europarådets innsats på dette området kan intensiveres, målrettes og koordineres bedre. Norge har foreslått at Europarådets generalsekretær inviteres til aktivt å benytte sin kompetanse i henhold til EMK artikkel 52 til å anmode stater om å gi informasjon om hvordan deres interne rett sikrer effektiv gjennomføring av konvensjonens bestemmelser. Vi har også stilt oss positive til et forslag om innføring av en ny mekanisme som kan bistå medlemsstatene i å overholde konvensjonsforpliktelsene. Dette forslaget bør vurderes nærmere. Forutsetningen for å opprette en ny mekanisme må være at det ikke medfører unødig overlapping med eksisterende mekanismer, slik som tilsynet med etterlevelsen av EMDs dommer, og at man ikke kan oppnå samme resultat ved styrking av eksisterende mekanismer. Videre har Norge gjennom flere år vært en pådriver for å forbedre Ministerkomiteens tilsyn med statenes etterlevelse av dommer. I 2006 tok Norge initiativ til opprettelse av Europarådets menneskerettsfond, som siden 2008 har gitt støtte til tiltak for å sikre bedre nasjonal gjennomføring av menneskerettighetene.

4.3 Adgang for nasjonale domstoler til å be EMD om rådgivende uttalelser?

Norge har fått gehør for at det bør vurderes å innføre en ordning hvor EMD på oppfordring fra medlemsstatenes domstoler, kan avgi rådgivende uttalelser om tolkning av EMK. På sikt kan en slik ordning innebære at færre saker kommer inn til EMD, samtidig som den kan forbedre den generelle dialogen mellom nasjonale domstoler og EMD.

Rådgivende uttalelser bør bare avgis dersom henvendelsen fra en nasjonal domstol avdekker en omfattende, strukturell utfordring i medlemsstaten. Får den aktuelle problemstillingen sin løsning ved en rådgivende uttalelse fra EMD, kan man ha forhindret at en rekke enkeltpersoner benytter individklageretten overfor EMD. Slik kan ordningen ses som en videreutvikling av pilotdomprosedyren. Det bør bare være medlemsstatenes øverste domstol som

kan anmode om rådgivende uttalelse. EMD bør ikke ha noen plikt til å imøtekomme anmodningen. En rådgivende uttalelse bør dessuten ikke stenge for senere individklager.

4.4 Mulighet for EMD til å dømme stater til å dekke EMDs saksomkostninger/betale straffegebyr?

Norge har gått inn for at det bør vurderes om stater som taper saker for EMD etter forholdene bør kunne dømmes til å dekke domstolens *omkostninger*, for eksempel i repetitive saker. En slik ordning ville kunne bidra til å redusere antallet saker for EMD, ved å motivere statene til å treffe effektive nasjonale tiltak for å forebygge og reparere konvensjonskrenkelser. Samtidig kan det være rimelig at de stater som bruker domstolen mest, bidrar mest til finansieringen og reduserer trykket på Europarådets budsjett. Et forslag om innføring av straffegebyr for stater i visse saker, har også blitt diskutert. Norge har ikke aktivt støttet dette siste forslaget.

Forslagene har møtt stor motstand blant et stort flertall av Europarådets medlemsstater.

4.5 Uavhengig informasjon til potensielle klagere

Det store flertallet av klagen til EMD er saker som må avvises. Det er derfor viktig å gjøre informasjon om avvisningskriteriene EMD benytter, enkelt tilgjengelig for potensielle klagere. Man kan se for seg ulike måter dette gjøres på. På nasjonalt nivå kan det være hensiktsmessig at uavhengige, nasjonale menneskerettighetsinstitusjoner formidler nøytral informasjon.

Det bør også vurderes hvordan Europarådet selv kan styrke informasjonen til potensielle klagere til EMD. Det har i flere år pågått et pilotprosjekt ved Europarådets informasjonskontor i Warszawa som går ut på å gi informasjon til potensielle klagere til EMD. Spørsmålet om den videre skjebnen til Europarådets informasjonskontorer er imidlertid uavklart. Norge bør uansett gå inn for at Europarådet videreutvikler sine nettsider, for bedre å få fram informasjon om avvisningskriteriene i EMK.

4.6 Innføring av rettsgebyr fra klagere for å begrense flommen av klare avvisningssaker?

For å redusere antallet åpenbare avvisningssaker som kommer til domstolen, har Norge gått inn for at mulighetene for å innføre et begrenset søksmålsgebyr bør utredes nærmere. Målet med ordningen må være å skape et insentiv for den enkelte til selv å undersøke om en potensiell klage faller innenfor domstolens kompetanseområde, og bør ses i sammenheng med behovet for bedre informasjon til potensielle klagere, se punkt 4.5 ovenfor.

Gebyret behøver neppe å være stort for å oppnå formålet med ordningen. Videre kan man se for seg at gebyret differensieres etter levestandardnivå i medlemsstatene. For å unngå at en gebyrordning blir til hinder for at klagere med "reelle saker" får prøvet sin sak, kan inntektene fra søksmålsgebyrene finansiere en form for rettshjelpsordning. Man kan også se for seg unntak i visse typer saker. Inntektene kan eventuelt også bidra til å finansiere EMDs behandling av de åpenbare avvisingssakene og/eller benyttes til ulike informasjonstiltak (se punkt 4.5 ovenfor). Det er nødvendig å utrede nærmere hvilke konsekvenser det vil ha å innføre et begrenset søksmålsgebyr.

4.7 Innføring av andre restriksjoner i adgangen til å fremme en klage til EMD?

På oktobermøtet i refleksjonsgruppen under Styringskomiteen for menneskerettigheter (CDDH) ble det fra flere eksperter gitt klart uttrykk for at det ikke var ønskelig å stille krav om å benytte et av Europarådets offisielle språk eller bistand av advokat for å klage til EMD, og dette forslaget er ikke tatt med i Styringskomiteens innspill til Interlaken-konferansen. Norge har ikke argumentert for slike forslag.

Med hilsen


Martin Sørby
avdelingsdirektør


Guro Camerer
seniorrådgiver