|  |  |
| --- | --- |
| Liste over høringsinstanser  |  |
| Deres ref. | Vår ref. | Dato |
|  | 201108518- /AUS | 05.12.2011 |
|  |

Invitasjon til høringsmøte 5. januar 2012 om reform av den europeiske menneskerettsdomstol

Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg (EMD) står overfor store utfordringer med hensyn til å behandle den raskt voksende mengden med innkomne klager. Europarådets styringskomité for menneskerettigheter (CDDH) skal avgi en rapport om mulige reformtiltak innen 10. februar 2012. Rapporten vil danne grunnlag for videre beslutninger i Europarådets ministerkomité.

**Adressatene inviteres med dette til et høringsmøte om de foreslåtte reformtiltakene.**

**Tid: Torsdag 5. januar 2012 kl. 12-14**

**Sted: Møterom 376 i Utenriksdepartementet (Nordkvartalet), 7. juni plassen 1**

Møtet arrangeres av Justisdepartementet og Utenriksdepartementet i fellesskap. Statssekretær Astri Aas-Hansen (JD) vil være til stede på møtet.

Det bes om at påmelding skjer til fungerende lovrådgiver Audgunn Syse i Lovavdelingen på e-postadresse audgunn.syse@jd.dep.no og lovavdelingen@jd.dep.no innen 20. desember 2011.

Nedenfor vil det kort redegjøres for EMDs situasjon (punkt 1), det pågående reformarbeidet i Europarådet (punkt 2) og de enkelte reformforslagene (punkt 3).

1. **Domstolens situasjon**

EMD har for tiden mer enn 150 000 saker til behandling, og tallet øker stadig. I 2010 registrerte domstolen 61 300 nye klagesaker og avgjorde 41 183, det vil si at restansene økte med ca. 20 000 saker. Til sammenligning registrerte domstolen 10 500 nye klagesaker i 2000. Rundt 90 % av klagene avvises eller strykes fra sakslisten. Av de resterende sakene er mer enn halvparten såkalte repetitive saker, det vil si saker som er tilnærmet identiske med tidligere saker der den innklagede staten er dømt for brudd på konvensjonen. Over halvparten av sakene (ca. 60 %) gjelder klager mot Russland, Tyrkia, Italia, Romania og Ukraina. Pr. 20. juli 2011 hadde EMD 99 registrerte klager mot Norge til behandling. Av disse ble 78 ansett å være klare avvisningssaker, mens 21 var fordelt til et av domstolens kamre. Norge har til sammen 21 dommer mot seg i EMD, og bidrar således i liten grad til belastningen på domstolen.

Til tross for den stadige tilstrømningen av nye klager og de voksende restansene, har ikke domstolen fått tilført flere stillinger over Europarådets budsjett siden 2008. Den vil heller ikke få det på budsjettet for 2012 og 2013, som nylig er vedtatt.

For å bøte på noen av utfordringene domstolen står overfor, fastsatte den i 2009 en [prioriteringpolitikk](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DB6EDF5E-6661-4EF6-992E-F8C4ACC62F31/0/Priority_policyPublic_communication_EN.pdf) for å sikre raskere behandling av de alvorligste sakene og de sakene som avdekker strukturelle problemer. I tillegg har domstolen utarbeidet en [veileder for advokater](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/B5358231-79EF-4767-975F-524E0DCF2FBA/0/Guide_pratique_ENG.pdf) om vilkårene for at en klage kan antas til realitetsbehandling.

1. **Reformarbeidet i Europarådet**

Europarådets ministerkomité vedtok i 2004 en reformpakke for å styrke effektiviteten til EMKs kontrollsystem og sikre domstolens fremtid. Denne omfattet blant annet [EMK protokoll 14](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=194&CM=1&DF=29/11/2011&CL=ENG) om endring av konvensjonens kontrollsystem, og en rekke generelle anbefalinger til medlemsstatene om tiltak for å forebygge og reparere menneskerettsbrudd nasjonalt.

Allerede kort tid etter vedtakelsen i 2004, var det klart at de aktuelle tiltakene ikke var tilstrekkelige til å gjøre EMD i stand til å behandle den stadig økende strømmen av klager innen rimelig tid. Det ble derfor besluttet å opprette en “gruppe av vise personer” som skulle foreslå ytterligere reformtiltak for å effektivisere EMKs kontrollsystem. Denne gruppen fremla sin [rapport](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2006)203&Sector=secCM&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75) i november 2006. Rapporten inneholder forslag om flere tiltak, herunder innføring av en ny silingsmekanisme, styrking av samarbeidet mellom EMD og nasjonale domstoler ved å åpne for at nasjonale domstoler kan be EMD om rådgivende uttalelser, utarbeidelse av domstolsvedtekter for å gjøre domstolssystemet mer fleksibelt og styrking av nasjonale rettsmidler.

Som ledd i oppfølgingen av dette arbeidet ble det nedsatt en refleksjonsgruppe, DH-S-GDR, under styringskomiteen for menneskerettigheter (CDDH). Refleksjonsgruppen (i dag kalt «reformgruppen») fikk som mandat å foreslå konkrete tiltak for å følge opp anbefalingene i rapporten fra vismannsgruppen og andre tiltak som kan bedre domstolens situasjon. Dette arbeidet pågår fremdeles. Reformgruppen møtes 2-3 ganger i året for å drøfte ulike tiltak og stake ut kursen for det videre reformarbeidet.

I februar 2010 arrangerte det sveitsiske formannskapet i Europarådets ministerkomité en høynivåkonferanse om EMDs fremtid i Interlaken. Formålet med konferansen var å oppnå enighet om tiltak som anses nødvendige for å sikre EMDs effektivitet og fremtid i lys av det pågående reformarbeidet. Resultatet ble Interlaken-erklæringen, som inneholder en rekke tiltak rettet mot Europarådets medlemsstater, domstolen og Europarådets ministerkomité. Det tyrkiske formannskapet arrangerte en oppfølgingskonferanse i Izmir i april 2011, som resulterte i vedtakelsen av en supplerende [erklæring](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Declaration%20Izmir%20E.pdf) (Izmir-erklæringen).

Europarådets ministerkomité har gitt CDDH i oppgave å foreslå konkrete tiltak for å følge opp Interlaken- og Izmir-erklæringene innen 10. februar 2012. Det er i første rekke tiltak som krever konvensjonsendringer som er til vurdering. De ulike tiltakene diskuteres i hovedsak i reformgruppen (DH-GDR), som igjen rapporterer til CDDH. Justisdepartementet representerer Norge i begge disse komiteene.

Til orientering nevnes at CDDH også vil få muligheten til å spille inn andre forslag i forbindelse med en høynivåkonferanse om EMDs fremtid som vil bli arrangert av det britiske formannskapet i Europarådets ministerkomité i april 2012.

1. **De ulike reformforslagene**

Det blir redegjort for de enkelte reformforslagene nedenfor. Det er foreløpig ikke enighet om noen av forslagene blant medlemsstatene i CDDH. For å legge til rette for statenes egen behandling, har CDDH/GDR utarbeidet rapporter som tar for seg fordeler og ulemper ved de ulike tiltakene. Disse vil bli vedlagt CDDHs sluttrapport som skal overleveres Ministerkomiteen 10. februar 2012. Sluttrapporten med vedlegg vil danne grunnlag for de videre forhandlingene frem mot høynivåkonferansen i Storbritannia i april 2012. CDDH tar sikte på å sluttføre rapportene om de ulike reformforslagene på sitt neste møte (6.-9. desember 2011). Disse vil ettersendes så snart de foreligger og forhåpentligvis i god tid før høringsmøtet 5. januar 2012.

## 3.1 En ny silingsmekanisme/judisiell behandling av repetitive klager

## Det vises til rapportutkastet i dokument [DH-GDR(2011)R8 vedlegg III](file:///%5C%5Cjdsv19%5CLOV%5CCDDH%5CCDDH-GDR%5C111109%20DH-GDR%282011%29R8%20Appendix%20III%20-%20DRAFT%20CDDH%20report%20on%20filtering%20etc.doc), samt Norges skriftlige innspill, dokument [DH-GDR(2011)019](file:///%5C%5Cjdsv19%5CLOV%5CCDDH%5CCDDH-GDR%5CDH-GDR%282011%29019%20-%20Norwegian%20views%20on%20the%20filtering%20mechansim%20and%20repetitive%20cases%20%282%29.doc).

I rapportutkastet redegjøres det for fire ulike forslag som alle tar sikte på å øke EMDs beslutningskapasitet. Samtlige forslag forutsetter endringer i konvensjonen.

### **a) Justissekretariatet gis myndighet til å treffe endelige beslutninger i klare avvisningssaker**

Forslaget innebærer at enedommernes kompetanse etter EMK artikkel 27 til å avvise eller stryke klager fra domstolens saksliste overføres til erfarne jurister i domstolens justissekretariat. Disse oppnevnes for dette formålet av domstolens president.

Hovedbegrunnelsen for forslaget er at en minimal andel av domstolens begrensete ressurser bør brukes på klare avvisningssaker.

### **Det etableres en ny kategori dommere for å treffe beslutninger i klare avvisningssaker**

Dette er et alternativ til forslaget ovenfor. Forslaget går ut på at de nye dommerne vil måtte besitte kvalifikasjonene som kreves for å bli oppnevnt som dommere i hjemlandet, men de vil ikke måtte oppfylle de samme høye kravene som de faste EMD-dommerne. De vil bli nominert av medlemsstatene og oppnevnt av Parlamentarikerforsamlingen eller domstolen for kortere perioder enn de faste dommerne. Tanken er at de vil behandle klare avvisningssaker som enedommere (jf. EMK artikkel 27) samt eventuelt repetitive saker i komiteer bestående av tre dommere (jf. artikkel 28).

Hovedbegrunnelsen for forslaget er at domstolens avgjørelser bør treffes av dommere (og ikke av jurister i sekretariatet).

1. **En kombinasjon av ovennevnte forslag**

Forslaget innebærer at erfarne jurister i domstolens justissekretariat (forslaget beskrevet under bokstav a) gis kompetanse til å treffe beslutninger i klare avvisningssaker etter EMK artikkel 35 avsnitt 1 og 2, mens en ny kategori dommere (forslaget beskrevet under bokstav b) gis kompetanse til å treffe beslutninger i klare avvisningssaker etter EMK artikkel 35 avsnitt 3, samt repetitive saker.

Argumentet for dette kompromissforslaget er at dommere vil treffe beslutninger i saker som krever en viss vurdering av klagens substans, mens justissekretariatet vil treffe beslutninger i saker som avvises av formelle grunner.

### **d) Midlertidige dommere med generell beslutningskompetanse**

Dette tiltaket kan kombineres med et av forslagene til silingsmekanisme ovenfor. Forslaget går ut på at det etableres en gruppe med midlertidige dommere som oppfyller de samme kvalifikasjonskravene som de faste EMD-dommerne. Disse kan oppnevnes av domstolens president ved behov, og vil ha samme kompetanse som de faste dommerne (foruten å inngå i storkammer og i domstolen i plenum).

Bakgrunnen for forslaget er at 47 dommere ikke vil kunne håndtere saksmengden selv om det etableres en ny silingsmekanisme. Det vil være behov for tilleggsdommere fra stater som har mange klagesaker mot seg (den nasjonale dommeren vil måtte delta i kammer eller storkammer når disse behandler saker mot staten som vedkommende er valgt for (jf. EMK artikkel 26 avsnitt 4)).

## Rettsgebyr

Det vises til rapportutkastet i dokument [DH-GDR(2011)R8 vedlegg IV](file:///%5C%5Cjdsv19%5CLOV%5CCDDH%5CCDDH-GDR%5CDH-GDR%282011%29R8_Appendix%20IV_DRAFT%20CDDH%20report%20on%20a%20system%20of%20fees%20for%20applicants.doc).

Rapporten tar ikke stilling til spørsmålet om det bør innføres et rettsgebyr for klagere eller ikke. I stedet drøftes ulike spørsmål som oppstår dersom det innføres et krav om rettsgebyr, herunder størrelsen på gebyret, om det bør være mulighet for unntak mv. Avslutningsvis oppstilles to mulige modeller som utgjør ytterpunktene, med argumenter for og mot disse.

Modell I innebærer at det fastsettes et lavt gebyr (opptil 50 Euro har vært nevnt) som er det samme for alle klagere, men med unntak for klagere som er frihetsberøvet. En slik modell vil være forholdsvis enkel for domstolen å administrere, samtidig som den i mer begrenset grad vil få ned antallet klager. Modell II innebærer at det fastsettes et høyere gebyr (150 Euro antydes), men som varierer med inntektsnivået i den enkelte stat og med flere mulige unntak (blant annet for klagere med lav inntekt). Denne modellen vil være mer krevende å administrere, men vil til gjengjeld lettere kunne oppnå formålet om å begrense antallet klare avvisningssaker. Det er foreløpig ikke tatt stilling til om eventuell innføring av rettsgebyr i tilfelle vil kreve konvensjonsendring.

## Straffegebyr i fåfengte saker (såkalte «futile cases»)

Det vises til rapportutkastet i dokument [DH-GDR(2011)R8 vedlegg V](file:///%5C%5Cjdsv19%5CLOV%5CCDDH%5CCDDH-GDR%5C111109%20DH-GDR%282011%29R8%20Appendix%20V%20-%20DRAFT%20CDDH%20report%20on%20a%20sanction%20in%20futile%20cases.doc).

Forlaget innebærer at domstolen gis adgang til å ilegge et straffegebyr dersom en og samme person gjentatte ganger inngir klager som åpenbart må avvises. Nye klager fra samme person vil ikke bli behandlet før straffegebyret er betalt.

Hovedbegrunnelsen for forslaget er at slike klager utgjør en utilbørlig belastning på domstolen. På den annen side anføres det at avvisningssaker sjelden skyldes vond vilje fra klagerens side, at gjengangere utgjør et lite problem og at det ikke kan utelukkes at en slik «krevende klager» senere kan inngi en velbegrunnet klage.

## Rådgivende uttalelser

Det vises til rapportutkastet i dokument [DH-GDR(2011)R8 vedlegg VII](file:///%5C%5Cjdsv19%5CLOV%5CCDDH%5CCDDH-GDR%5C111109%20DH-GDR%282011%29R8_Appendix%20VII_DRAFT%20CDDH%20report%20on%20extending%20the%20Court%27s%20jurisdiction%20to%20give%20advisory%20opinoins.doc), som tar utgangspunkt i et forslag fra Norge og Nederland.

Forslaget innebærer i korte trekk at nasjonale sisteinstansdomstoler (i vårt tilfelle Høyesterett) skal kunne anmode EMD om rådgivende uttalelser i saker som avdekker mulig strukturelle problemer i forhold til konvensjonen. EMD vil ha frihet til å velge om den vil avgi en slik rådgivende uttalelse eller ikke i den konkrete saken.

Hovedargumentene for forslaget er at det vil bidra til å styrke subsidiaritetsprinsippet. På lengre sikt antas det dermed at sakene vil kunne avgjøres på nasjonalt nivå slik at belastningen på domstolen blir mindre. Som motargument anføres at en slik ordning vil øke antallet saker for EMD og at saksbehandlingstiden blir lengre i de nasjonale domstolene.

* 1. **Endring av avvisningsgrunnlaget i EMK artikkel 35 nr 3 bokstav b**

Det vises til vedlagte tyske forslag, med dokumentnummer [DH-GDR(2011)024](file:///%5C%5Cjdsv19%5CLOV%5CCDDH%5CCDDH-GDR%5CDH-GDR%282011%29024_German%20proposal%20-%20amendment%20art%20%2035%283%29%28b%29%20ECHR_21-10-11.doc). DH-GDR har oppnevnt en rapportør som vil utarbeide en foreløpig rapport om dette forslaget samt forslagene fremsatt av Sveits og Storbritannia (omtalt under punkt 3.6 nedenfor) før jul. Denne vil bli ettersendt så snart den foreligger. Rapporten vil bli behandlet på det neste møtet i DH-GDR (18. til 20. januar 2012) og deretter i CDDH (7. til 10. februar 2012).

Med EMK protokoll 14, som trådte i kraft 1. juni 2010, ble det innført et nytt avvisningsgrunnlag i EMK artikkel 35 avsnitt 3 bokstav b:

*«3. Domstolen skal avvise en individklage fremsatt i samsvar med artikkel 34 dersom den finner at*

|  |  |
| --- | --- |
| *b.* | *klageren ikke har lidd noen ulempe av betydning, med mindre respekt for menneskerettighetene som definert i konvensjonen og dens protokoller krever at realitetsspørsmålene i saken blir behandlet, og forutsatt at ingen sak kan avvises på dette grunnlag som ikke har vært behørig vurdert av en nasjonal domstol.»*  |

Det tyske forslaget innebærer at forutsetningen om at ingen klage kan avvises dersom den ikke har vært behørig vurdert av en nasjonal domstol, strykes.

Hovedbegrunnelsen for forslaget er at en overbelastet domstol ikke bør behandle saker fra klagere som ikke har lidd noen ulempe av betydning når respekt for menneskerettighetene ikke krever dette.

* 1. **Mulige nye prosessuelle regler**

Det vises til vedlagte innspill, som nylig ble fremsatt av Sveits og Storbritannia, dokumentnummer [DH-GDR(2011)020](file:///%5C%5Cjdsv19%5CLOV%5CCDDH%5CCDDH-GDR%5CDH-GDR%282011%29020%20-%20Swiss-UK%20Note%20on%20new%20procedural%20rules.doc). Innspillet inneholder tre forslag, som tar sikte på å gjøre EMD i stand til å håndtere saksmengden og forhindre at domstolen opptrer som en fjerdeinstans.

**3.6.1 Solnedgangsbestemmelse for klager som ikke er håndtert innen rimelig tid**

Forslaget innebærer at saker som EMD ikke har kommunisert til den innklagede staten for kommentarer innen en gitt frist, automatisk strykes fra domstolens saksliste.

Hovedbegrunnelsen for forslaget er at domstolens voksende restanser, kombinert med prioriteringspolitikken (som innebærer at de eldste sakene ikke nødvendigvis behandles først), fører til at et betydelig antall klager ikke har noen utsikt til bli behandlet av domstolen. Tanken er at det anses bedre at klagerne får beskjed om at saken er strøket enn at den blir liggende ubehandlet (slik som situasjonen er i dag). Motargumentet er blant annet at individklageretten vil kunne uthules.

* + 1. **Nytt avvisningsgrunnlag for saker som er tilfredsstillende vurdert av en nasjonal domstol**

Forslaget går ut på at en klage avvises dersom den har blitt behandlet av en nasjonal domstol som har vurdert forholdet til konvensjonen. Det vil være unntak for situasjoner hvor den nasjonale domstolen åpenbart har tatt feil når det gjelder tolkningen og/eller anvendelsen av rettighetene i konvensjonen eller klagen reiser et alvorlig spørsmål.

Hovedbegrunnelsen for forslaget er at domstolen i begrenset utstrekning bør overprøve nasjonale domstoler som har vurdert konvensjonen i lys av EMDs praksis og foretatt en fullstendig og grundig vurdering av saken. Motargumentet er blant annet at individklageretten vil kunne uthules.

* + 1. **Kompetanse til å velge hvilke saker som skal behandles**

Forslagsstillerne gir uttrykk for at det på lang sikt kan bli nødvendig med mer vidtrekkende tiltak dersom disse tiltakene ikke løser domstolens problemer. Et slikt forslag er dermed å gi domstolen en skjønnsmessig adgang til å beslutte hvilke saker den skal behandle. Dette forslaget vil innebære at en klage ikke vil bli behandlet med mindre domstolen treffer en positiv beslutning om å anta saken til behandling.

Hovedbegrunnelsen for forslaget, er at det vil gi domstolen anledning til å fokusere på sakene som har høyest prioritet, for eksempel de som gjelder de mest alvorlige menneskerettsbruddene og de som reiser viktige spørsmål om tolkning og anvendelse av konvensjonen. Motargumentet er blant annet at individklageretten vil kunne uthules.

* 1. **Andre spørsmål**

CDDH arbeider også med følgende spørsmål, som gjelder oppfølgning av Interlaken- og Izmir-erklæringene (men hvor det ikke vil foreligge noe utkast til rapport til Ministerkomiteen før høringsmøtet 5. januar 2012):

* Utarbeidelse av en generell anbefaling til medlemsstatene om utvelgelse av dommerkandidater og ad hoc dommere til EMD.
* Innføring av en forenklet endringsmekanisme for visse konvensjonsbestemmelser om organisatoriske og prosessuelle spørsmål, for å gjøre konvensjonens kontrollsystem mer tilpasningsdyktig i fremtiden.

Med hilsen

Audgunn Syse

fung. lovrådgiver