

Styrkelse af beskyttelsen af menneskerettighederne i Europa:

Medlemsstaterne må tage deres del af ansvaret.

Marts 2012

Det Europæiske system til beskyttelse af grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder er et af de mest udviklede i verden. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har som kronen på værket opnået en helt central betydning, og dens retspraksis har ikke bare regional men også global betydning. Gennem de seneste 50 år har Domstolen gennem logisk argumentation og fortolkning af Den Europæiske Menneskerettigheds Konventionen (EMRK) fastlagt en række afgørende principper, der tilsammen danner det menneskeretslige grundlag for de civiliserede samfund.

Domstolens succes som en upartisk, uafhængig retsinstans har dog samtidig fået flere til at indgive klager - over 150.000 verserer på nuværende tidspunkt – og det er langt flere end EMD kan behandle med de nuværende ressourcer. Nogle mener, at denne "krise" kræver ændringer i procedurer eller begrænsninger af Domstolens beføjelser. Men den væsentligste årsag til stigende offentlige efterspørgsel ved EMD er, at det endnu ikke er lykkedes de nationale myndigheder i en række af Europarådets medlemslande, at gennemføre EMRK herunder under hensyntagen til EMD's afgørelser. Hovedansvaret for at styrke beskyttelsen af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i Europa ligger hos de nationale regeringer, der samtidig må acceptere, at deres indsats er genstand for kontrol på Europæisk niveau.

I løbet af 2011 indførte EMD adskillige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af de reformer der fulgte af ikrafttrædelsen af Protokol nr. 14 i 2010. Man har som et resultat heraf gjort fremskridt med at reducere efterslæbet af åbenbart grundløse sager, der udgør mere end 90% af Domstolens sagsmængde.

Uanset disse fremskridt er yderligere forslag blevet fremsat for at reducerer antallet af klager, der verserer ved Domstolen, herunder ændringer af konventionen, der yderligere begrænser kriterierne for, hvornår sager kan antages. I modsætning til den reformproces, der førte til vedtagelsen af Protokol nr. 14 har der endnu ikke været nogen empiriske beviser for virkningen af de foreslåede reformer på Domstolens effektivitet og arbejdsmængde. Der er derimod en reel risiko for, at nogle af de reformer der overvejes vil føre til større forsinkelser, begrænse retten til individuelt at indgive klager, og sætte Domstolen i en situation hvor den ikke kan opfylde sin kontrol rolle. Dermed giver man nogle regeringer større spillerum for at unddrage sig, de menneskeretlige forpligtelser overfor deres borgere.

På baggrund af ovenstående, anbefaler de undertegnede, at den igangværende revision af det Europæiske Menneskerettighedssystem under det britiske formandskab i Europarådet afstår fra yderligere reformer af konventionen og i stedet fokuserer på tre centrale prioriteter:

1. Indføre, om nødvendigt med yderligere ressourcer, registreringsdatabasen og Ministerkomiteen gennemfører de reformer, der allerede er i gang og / eller autoriseret ved Protokol nr. 14,
2. Forbedring af den nationale gennemførelse af domstolens domme og gennemførelse af konventionen mere generelt, og
3. Øge kvalitet og gennemsigtighed af de processer, der fører til den nationale nominering af juridiske kandidater til Domstolen.

1. Reform af Domstolen

I stedet for at vedtage nye ændringer til EMRK, skal Medlemsstaterne investere flere ressourcer og politisk vilje til at gennemføre de allerede vedtagne reformer i medfør af Protokol nr. 14. Der bør udvises tillid til den eksisterende ekspertise i Domstolens modtagelsesfunktion, herunder at Medlemsstaterne bør undgå uhensigtsmæssig indblanding i driften af Domstolen ved at gøre små problemer til store. Hyppigheden af regeringskonferencer om fremtiden for Domstolen bør give mulighed for korrekt gennemførelse af reformer og analyse af nye forslag.

I juni 2010 gav indførelsen af Protokol nr. 14 anledning til gennemførelse af en række reformer for at fremskynde behandlingen af sager, herunder en ny "En-dommer funktion" til at behandle åbenbart grundløse klager, samt anvendelse af de nye minimum-kriterier for antagelse til realitetsbehandling, og indførelsen af en screenings-enhed for sager fra Rusland, Tyrkiet, Rumænien, Ukraine og Polen. De nye reformer har også tilladt et "Tre-dommer kammer", til at behandle visse sager, som erstatning for den obligatoriske Syv-dommeren behandling, som tidligere var et krav til alle sager. Domstolen har også indført en ny procedure for at prioritere de mest alvorlige sager, og øge brugen af forligsmæssige løsninger og ensidige erklæringer om opfyldelse af Konventionen.

Disse reformer er nu trådt i kraft, og Ministerrådets Ekspertkomite til reformen af EMD (DH-GDR) har kaldt virkningen: "En langt større end forventet - eller håbet på - effekt". I løbet af 2011 har Domstolen således truffet mere end 47.000 afgørelser. Mens de mest dramatiske reformer har beskæftiget sig med behandling af afviste ansøgninger, så har effekten af den nye tre-dommer afgørelsesform endnu ikke vist sig fuldt ud. Domstolen mener dog, at denne virkning kan blive yderligere udvidet i løbet af 2012, og at sagspuklen kan være ryddet af vejen i 2015 uden behov for yderligere reformer. Retten skønner, at den vil være i stand til at screene alle indkommende sager med yderligere 23 juridiske medarbejdere til en pris (ifølge officielle tal) på ca. 21.000 € for hver medlemsstat pr. år. For at rydde puklen af alle afviste sager i 2015, ville Domstolen have brug for en samlet yderligere 12 udstationerede jurister fra de lande, der genererer de fleste klagesager.

EMD's markant forbedrede produktivitet bør følges op af Ministerrådskomiteen i form af yderligere støtte:

- Flere medarbejdere. Yderligere juridiske medarbejdere er nødvendige for at bringe dommerne til deres fulde kapacitet. Alle medarbejdere, der er udlånt til Domstolen eller ansættes, skal opfylde de nødvendige standarder for kompetence og uafhængighed.

- *Økonomiske ressourcer.* På trods af en massiv stigning i arbejdsbyrden, har budgettet for Domstolen ikke ændret sig væsentligt siden 2009. Budgettet er stadig væsentligt mindre end i mange andre internationale domstole og tribunaler med et langt mindre sagstal. Femten deltagende stater har ikke bidraget med tilstrækkelige midler til at betale for deres egne dommere. Forslag fra EMD om yderligere ressourcer bør derfor overvejes nøje.
- *Ad Litem dommere.* Yderligere dommere kan kun reducere sagsmængden efter ansættelse af flere juridiske medarbejdere til at forberede sagerne. Eventuelle Ad Litem dommere skal opfylde de samme kriterier for udnævnelse af en dommer ved EMD.
- *Screeningsfunktion.* I 2011 indførte Domstolen en ny screeningsenhed for ansøgninger fra de fem Medlemsstater med højest klageantal. Denne nye procedure kan udnyttes uden yderligere reformer. Resultaterne af dette arbejde bør revideres, før der bliver lavet yderligere ændringer.
- *Sagsantagelse.* Nye regler for sagsantagelse ville krænke retten til individuelt at indgive klager, uden at der findes beviser for at en sådan ændring ville mindske arbejdsbyrden i Domstolen.
- *Ensidige Erklæringer og Alternativ Tvistbilæggelse.* Brugen af disse værktøjer til løsning af sager er øget væsentligt indenfor de seneste to år, og bør tilskyndes i tilfælde hvor regeringen indrømmer menneskerettighedskrænkelsen og garanterer at indføre afhjælpende foranstaltninger.

2. National Implementering af Konventionen og Fuldbyrdelse af Afgørelser

Artikel 46 i Menneskerettighedskonventionen angiver, at "De høje kontraherende parter forpligter sig til at rette sig efter Domstolens endelige afgørelse i enhver sag, som de er parter i", og bemyndiger Europarådets Ministerkomité til at overvåge fuldbyrdelsen af den endelige afgørelse. Protokol 14 indførte reformer til denne tilsynsfunktion, og bemyndigede Ministerkomitéen til at sanktionere medlemsstater for ikke-implementering samt henvise sagen tilbage til Domstolen. Ingen af disse beføjelser er endnu taget i brug.

Primære Pligt til Gennemførelse. Medlemsstater er forpligtet til at gennemføre Domstolens afgørelser, hvad enten der i en sag er afsagt dom imod dem selv, eller afsagt dom imod et andet land, som ikke desto mindre angår deres retssystem (res interpretata). Subsidiaritet som begreb giver medlemsstater det primære ansvar for at garantere anvendelsen og gennemførelsen af Konventionen gennem dels regeringens aktiviteter og de nationale retters afgørelser, og dels ved hurtig gennemførelse af Domstolens afgørelser. Strasbourg har tilsynsbeføjelsen, efter alle nationale retsmidler er udtømt, over hvorvidt hver stat overholder Konventionen. Subsidiaritet betyder ikke, at Strasbourg skal udsætte sager på nationale domstole i større omfang end tilsagt af skønsmarginen; en sofistikeret doktrin udviklet over hundreder af Domstolens afgørelser. Den endelige afgørelse om den korrekte fortolkning af Konventionen ligger imidlertid hos Domstolen.

Gentagne Overtrædelser. En af hovedårsagerne til det aktuelle efterslæb på sagerne ved Domstolen er, at regeringer ikke har overholdt deres internationale forpligtelser under EMRK til at gennemføre afgørelser

hurtigt og effektivt. Ca. 60% af Domstolens afgørelser er gentagne, hvilket vil sige at Domstolen tidligere har fundet en praksis i modstrid med Konventionen, men den nationale regering har forsømt at foretage nogen ændringer. På tidspunktet for den seneste årlige rapport fra april 2011 verserede ca. 10.000 afgørelser stadig uforløst ved Ministerkomitéen, hvoraf 80-85% vedrørte sammenlignelige eller gentagne tilfælde foresaget af manglende gennemførelse af tidligere afgørelser.

Forpligtelse til Hurtig og Effektiv Gennemførelse. I Interlaken erklæringen af februar 2010 bekræftede medlemsstaterne deres forpligtelse til at "sikre at rettighederne og frihederne i Konventionen er fuldt beskyttet på nationalt plan" ved at understrege, "at fuld, effektiv og hurtig fuldbyrdelse af Domstolens endelige afgørelser er uundværlig". Izmir erklæringen af april 2011 opfordrede endvidere medlemsstaterne til at "samarbejde fuldt og helt med Ministerkomitéen indenfor rammerne af de nye metoder til overvågning af fuldbyrdelsen af Domstolens afgørelser" og pålagde regeringer at indlevere nationale rapporter om gennemførelsen inden udgangen af 2011.

Yderligere Ubenyttede Beføjelser. Trods den udbredte mangel på gennemførelse af afgørelser har Ministerkomitéen endnu ikke benyttet sig af de yderligere beføjelser, som blev tildelt den under Protokol 14, til at beslutte hvilke foranstaltninger der skal anvendes for at sikre gennemførelse, og under hvilken Komitéen kan beslutte (med to-tredjedels flertal) at anlægge sag ved Storkammeret imod en stat for ikke-overholdelse, eller anmode Domstolen om at afgive en fortolkning af en afgørelse. Ministerkomitéen har aktuelt (fra den seneste årlige rapport) tæt på 10.000 sager til behandling. Det meget beskedne antal ansatte i Afdelingen for Fuldbyrdelse af Afgørelser, som har til opgave at bistå Komitéen, gør det vanskeligt at effektivisere yderligere. Ministerkomitéen bør opfordres til at benytte dens udvidede beføjelser med henblik på at sikre fuld gennemførelse. Herudover burde Domstolen i højere grad foreskrive, hvilke midler der er passende at tage i anvendelse til at imødegå menneskerettighedskrænkelser, og over hvilken tidsperiode.

Det europæiske menneskerettighedssystem kan kun nå sit fulde potentiale når og såfremt alle involverede parter tager deres ansvar alvorligt. Derfor må medlemsstater være mere engagerede i gennemførelsen af afgørelser gennem følgende tiltag:

- *Yderligere Ressourcer til Afdelingen for Fuldbyrdelse af Afgørelser.* Organet som er ansvarlig for betjening af Ministerkomitéen har ikke engang én advokat for hver medlemsstat til Europarådet, sammenlignet med 270 advokater (ud af et samlet personale på 640) ved Domstolen (og sammenlignet med over 1.900 ansatte ved Den Europæiske Unions Domstol). Yderligere personale er nødvendigt for at Ministerkomitéen i tilstrækkelig grad kan behandle sagerne under deres tilsyn.
- *Benytte de Udvidede Beføjelser indført ved Protokol nr. 14.* Ministerkomitéen bør, i tilfælde af manglende gennemførelse af afgørelser, tildele stater bøder, der skal betales til Europarådets Fond for Menneskerettigheder. Komitéen bør opfordre Domstolen til at udstede omkostningsopgørelser til medlemsstater for unødvendige omkostninger forbundet med behandlingen af gentagende sager, hvilke skal betales til Fonden. Alternativt bør Komitéen henvise sager om ikke-fuldbyrdelse til Domstolen under artikel 46 og tillade Domstolen at pålægge en bøde.

- *Indføre Nationale Mekanismer for Fuldbgyrdelse af Afgørelser.* Nationale regeringer skal indføre en gennemsigtig regeringsmekanisme til at sikre fuldbgyrdelse af Domstolens afgørelser. God praksis for implementering bør fremhæves og anbefales på Europæisk niveau.
- *Forbedret Beskyttelsen af Menneskerettigheder i de enkelte medlemslande.* Den bedste måde at styrke Konventionen er for nationale regeringer at forbedre beskyttelsen af menneskerettigheder i deres hjemlande, herunder ved; (i) uddannelse og kapacitetsopbygning af retsvæsnat, anklagemyndigheden, og advokatstanden, (ii) statsfinansieret retshjælp til national oprejsning i sager som vedrører krænkelser af Konventionen, og (iii) offentlige oplysningskampagner for øget opmærksomhed omkring Konventionen blandt embedsmænd og den brede offentlighed. Herudover bør regeringer øge støtten gennem Fonden til projekter i ikke-EU-medlemslande til styrkelse af Konventionens virke på nationalt plan. Medlemsstater bør udstede en politisk erklæring til bekræftelse af deres forpligtelse til at gennemføre Menneskerettighedsdomstolens afgørelser til fulde.
- *Offentlig Gennemgang af Nationale Rapporter om Interlaken.* Medlemsstater forventedes at indsende rapporter om deres indsats for gennemførelse af Interlaken erklæringen inden udgangen af 2011. Behandlingen af disse rapporter bør være en gennemsigtig proces med inddragelse af Europarådets Parlamentariske Forsamling, nationale parlamenter og civilsamfundet.

3. Valg af dommere

Medlemsstater bør ændre de nationale procedurer for indstilling af kandidater til valget af dommere ved Europadomstolen.

Kun personer, der er kvalificeret til at besidde højere juridiske embeder, bør indstilles til valget.

Der bør udstedes klare retningslinjer for, hvordan nationale nomineringsprocesser bør foretages. Disse retningslinjer bør kræve gennemsigtighed i processen, således at civilsamfundet er i stand til at kommentere meningsfuldt på de opstillede kandidaturer.