



# Innst. S. nr. 16

(2004-2005)

## Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen

St.prp. nr. 4 (2004-2005)

### **Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 14 til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter om endring av konvensjonens kontrollsystem av 13. mai 2004**

Til Stortinget

#### **SAMMENDRAG**

I denne proposisjonen ber Regjeringen om Stortingets samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 14 til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) om endring av konvensjonens kontrollsystem av 13. mai 2004 (heretter kalt protokollen).

Konvensjonens eksisterende kontrollsystem er basert på at enhver person som hevder å ha blitt utsatt for en konvensjonskrenkelse, kan ta sin sak til Den europeiske menneskerettighetsdomstol. I 2003 kom det inn 39 000 nye saker til Domstolen, og ved utgangen av 2003 var det fortsatt 65 000 uavsluttede saker i systemet. Europarådets utvidelse har ført til at over 800 millioner mennesker i 46 land nå har adgang til å klage til Domstolen.

En alvorlig og økende bekymring for effektiviteten til Domstolen som følge av denne økte saksmengden, er bakgrunnen for protokollen som ble vedtatt av Europarådets ministerkomité. Protokollen gjør visse endringer i konvensjonens kontrollsystem for å hindre at det eksisterende system skal trues med sammenbrudd.

Forhandlingene om protokollens tekst foregikk i Europarådets styringskomité for menneskerettigheter og i en særskilt underkomité til denne. Arbeidet foregikk i nært samarbeid med frivillige organisasjoner, Europarådets kommissær for menneskerettigheter, Parlamentarikerforsamlingen og Domstolen. Protokollen er pr. 13. oktober 2004 undertegnet av 23 stater, herunder Norge. Malta har ratifisert protokollen.

For at protokollen skal tre i kraft må alle stater tilsluttet EMK ha gitt sitt samtykke. Ministerkomiteen har i en erklæring oppfordret medlemsstatene til å gjennomføre de nødvendige skritt for å ratifisere protokollen snarest mulig slik at den kan tre i kraft innen to år etter vedtakelsen. Det er derfor ønskelig at Norge ratifiserer protokollen så snart som mulig og bidrar til raskest mulig ikrafttredelse. Domstolen kan ikke iverksette slike tiltak for å effektivisere sitt arbeid før ikrafttredelse.

Det er særlig tre forhold som protokollen søker å utbedre. Problemet med grunnløse klager (nær 90 pst. av sakene) søkes løst ved at én dommer, med bistand av rapportører, skal kunne avvise klager som åpenbart er grunnløse. I dag må slike saker behandles av tre dommere.

Den andre problemstillingen er behandlingen av saker som er velbegrunnede, men der Domstolen har etablert en klar praksis. Den nåværende ordningen forutsetter at et kammer på syv dommere skal behandle disse sakene. Protokollen forenkler dette ved å tillate at komiteer på tre dommere enstemmig skal kunne avsi dom i slike saker.

Den tredje endringen tar for seg saker som kan være uforholdsmessig ressurskrevende i forhold til den overlaster klageren har lidd. Protokollen fastslår at Domstolen kan avvise slike klager dersom klageren ikke har lidd ulempe av betydning, med mindre respekt for menneskerettighetene, slik disse er definert i EMK med protokoller, tilsier at klagen skal behandles. Et tilleggsvilkår for å kunne avvise en slik klage er at saken må ha vært behørig vurdert av en nasjonal domstol.

Den sistnevnte endringen var kontroversiell under utarbeidelsen av protokollen. Frivillige organisasjoner og enkelte medlemsstater var bekymret for at dette kunne virke for innskrenkende på muligheten til å få behandlet en sak der det kanskje var skjedd en krenkelse. Flertallet av medlemslandene, herunder Norge, mente at bestemmelsen var nødvendig for at ikke mindre viktige saker skulle hindre en rask og effektiv

behandling av mer alvorlige menneskerettighetskremler. Tilleggsvilkåret om behørig vurdering av nasjonal domstol gjorde at man kom til enighet om denne endringen.

Protokollen inneholder også en del andre endringer som skal bidra til effektivisering og enkelte endringer, i hovedsak etter initiativ fra Parlamentarikerforsamlingen, som ikke har sammenheng med behovet for effektivisering. Av slike endringer kan nevnes at protokollen gir Ministerkomiteen kompetanse til å bringe inn for Domstolen spørsmålet om en stat har krenket sin plikt til å etterleve en dom. Europarådets kommissær for menneskerettigheter gis også anledning til å intervernere i visse saker. Andre endringer går på dommernes adgang til gjenvalg og at avvsnng og realitetsspørsmål i hovedregel skal behandles under ett i kamre.

Ratifikasjon nødvendiggjør en endring i menneskerettighetsloven som reflekterer at det er EMK, som endret ved protokoll 11 og den nye protokoll 14 med nærmere angitte tilleggsprotokoller, som skal gjelde som lov i Norge. Stortingets samtykke er nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

Protokollen i engelsk originaltekst med oversettelse til norsk følger som vedlegg til proposisjonen.

#### **KOMITEENS MERKNADER**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Reidun Gravdahl, lederen Thorbjørn Jagland, Jens Stoltenberg og Gunhild Øyangen, fra Høyre, Julie Christiansen, Inge Lønning, Oddvard Nilsen og Finn Martin Vallersnes, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund og Christopher Stensaker, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen og Bjørn Jacobsen, fra Kristelig Folkeparti, Jon Lilletun og Lars Rise, og fra Senterpartiet, Åslaug Haga, viser til proposisjonen og er enig i viktigheten av en hurtig ratifikasjon av denne protokollen. Komiteen viser her til Norges overtakelse av formannsvervet i Europarådets minister-

komité der Norge i formannskapsperioden har prioritert en rask ikrafttredelse av protokollen.

Komiteen er enig i at den store saksmengden som Domstolen nå får sendt, gjør det påkrevet med en forenkling og justering av Domstolens rutiner. Det at Europarådets medlemstall har økt til 46 og at Domstolen er mer kjent, er de vesentligste årsakene til nødvendigheten av en reform.

Komiteen tar også i betraktning de nye bestemmelsene i protokollen som gjør det mulig for Domstolen å avvise en klage der klageren ikke har lidd ulempe av betydning, med mindre respekt for menneskerettighetene, slik disse er definert i EMK med protokoller, tilsier at klagen realitetsbehandles. Komiteen er enig i Regjeringens syn om at også denne bestemmelsen er nødvendig for at ikke mindre viktige saker skulle hindre Domstolen i å kunne behandle mer alvorlige menneskerettighetskremler raskt og effektivt. Komiteen erkjenner at denne bestemmelsen var den mest kontroversielle under behandlingen av protokollen. Komiteen viser til at de frivillige organisasjonene, men også enkeltstater, uttrykte motstand mot å innskrenke muligheten til å få behandlet en sak hvor det kanskje var skjedd en krenkelse.

Komiteen vil mot denne bakgrunn påpeke at ivaretakelsen av rettssikkerheten er av grunnleggende viktighet og at hensynet til effektivitet i domstolsbehandlingen ikke må gå utover fundamentale menneskerettigheter.

#### **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget gir samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 14 til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter om endring av konvensjonens kontrollsystem av 13. mai 2004.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 27. oktober 2004

**Thorbjørn Jagland**  
leder

**Inge Lønning**  
ordfører