

Prop. 30 LS

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak)

Samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 om endring av den europeiske menneskerettskonvensjon og endringer i menneskerettsloven

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 13. desember 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

Utenriksdepartementet ber i proposisjonen om samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 om endring av den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Protokollen gjør visse endringer i konvensjonens kontrollsystem, bl.a. om aldersgrense for dommere i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) og forkortelse av fristen for å klage en sak inn for Domstolen. Det tas også inn et tillegg i konvensjonens fortale som synliggjør subsidiaritetsprinsippet og statenes skjønnsmargin som utviklet i EMDs praksis. Protokollen gjør ingen endringer i konvensjonens materielle rettigheter.

Departementet foreslår samtidig en endring i menneskerettsloven slik at det fremgår at det er EMK som endret ved protokoll nr. 15 som gjelder som norsk lov.

Ratifikasjon av protokollen vil kreve endring i menneskerettsloven og anses å være en sak av særlig viktighet. Stortingets samtykke til ratifikasjon av protokollen er derfor nødvendig i medhold av Grunnloven § 26 annet ledd.

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

2 Bakgrunn

Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg har i mange år slitt med stor saksmengde og betydelige restanser. Det er behov for omfattende reformtiltak for å søke å begrense antallet klager til Domstolen, og for å styrke Domstolens kapasitet. Domstolens fremtid har vært drøftet på tre høynivåkonferanser i henholdsvis Interlaken i 2010, Izmir i 2011 og Brighton i 2012. På konferansen i Brighton ble det vedtatt en erklæring som fastsetter rammen for en rekke tiltak, rettet både mot den nasjonale gjennomføring av EMK i Europarådets medlemsstater, saksbehandlingen i EMD og etterlevelsen av EMDs dommer.

Enkelte av tiltakene forutsetter endringer i EMK. Brighton-erklæringen skisserte flere konkrete endringsforslag, og disse ble fulgt opp av Europarådets ministerkomité, som ga oppdraget videre til Styringskomiteen for menneskerettigheter (CDDH). CDDH vedtok et forslag til

endringsprotokoll i november 2012. Etter foreleggelse for EMD og Europarådets parlamentarikerforsamling ble protokoll nr. 15 vedtatt av Ministerkomiteen ved konsensus 16. mai 2013. Norge undertegnet protokollen med forbehold om ratifikasjon da den ble åpnet for undertegning 24. juni 2013. Protokollen var undertegnet av 32 stater pr. 2. desember 2013. For at den skal tre i kraft, må samtlige parter i EMK samtykke til å bli bundet av protokollen. Foreløpig har Irland, Liechtenstein, Monaco, Montenegro og San Marino gitt slikt samtykke.

Forslaget om ratifikasjon av protokollen og endringer i menneskerettsloven har ikke vært sendt på alminnelig høring da høring er ansett som åpenbart unødvendig, jf. utredningsinstruksen punkt 5.4 første ledd bokstav c. Endringene i EMK som følger av protokoll nr. 15 vil ha begrenset betydning for klagesystemet under EMK og for personer som ønsker å bringe en sak inn for EMD.

3 Nærmere om de enkelte bestemmelser i protokollen

Protokollens *artikkel 1* tilføyer et avsnitt i konvensjonens fortale som bekrefter at statene, i samsvar med subsidiaritetsprinsippet, har hovedansvaret for å sikre rettighetene og frihetene i konvensjonen, og at de i den forbindelse har en viss skjønnsmargin, underlagt EMDs kontrollmyndighet. Tillegget i fortalen viser til subsidiaritetsprinsippet og prinsippet om statenes skjønnsmargin slik disse er utviklet gjennom Domstolens rettspraksis, og innebærer ingen reell endring av konvensjonens innhold. Tilføyelsen tar sikte på å gjøre disse prinsippene mer synlige og tilgjengelige i konvensjonen.

Artikkel 2 endrer reglene i konvensjonens artikkel 21 og artikkel 23 om aldersgrense for dommere i EMD. Etter de nåværende reglene velges dommerne for en periode på ni år, men de kan ikke sitte etter fylte 70 år. Som konsekvens av den øvre aldersgrense kan dommere som utnevnes etter fylte 61 år, ikke fullføre hele 9 års-perioden. *Artikkel 2* fastsetter en regel om at kandidater til dommerstillingene må være under 65 år på den dato Parlamentarikerforsamlingen har satt som frist for at staten skal inngi sin kandidatliste. Den øvre aldersgrensen på 70 år fjernes, slik at alle dommerne kan sitte i ni år.

Artikkel 3 endrer konvensjonens artikkel 30. Sistnevnte bestemmelse gir i dag sakens parter adgang til å motsette seg at det kammeret i Dom-

stolen som behandler saken, overfører den til behandling i storkammer. *Artikkel 3* opphever denne adgangen. Endringen har som formål å bidra til en enhetlig rettspraksis under konvensjonen og å fremskynde behandlingen av viktige saker.

Artikkel 4 forkorter fristen for å klage en sak inn for Domstolen fra seks til fire måneder fra endelig nasjonal avgjørelse. Endringen er begrunnet med utviklingen av raskere kommunikasjonskanaler og tilsvarende frister i nasjonale rettsprosesser.

Artikkel 5 utvider Domstolens plikt etter konvensjonens artikkel 35, avsnitt 3.b til å avvise saker hvor klageren ikke har lidd noen ulempe av betydning. Etter nåværende regler er det et vilkår for å avvise en sak på dette grunnlag at den har vært behørig vurdert av en nasjonal domstol. *Artikkel 5* innebærer at dette vilkåret fjernes. Når protokollen trer i kraft, vil saker der klager ikke har lidd noen ulempe av betydning måtte avvises, med mindre respekt for menneskerettighetene som definert i konvensjonen og dens protokoller krever at de blir realitetsbehandlet. Endringen tar sikte på å unngå domstolsbehandling av uvesentlige klagesaker.

Artikkel 6 fastsetter regler for undertegning og samtykke til å bli bundet av protokollen, og *artikkel 7* gir regler om ikrafttredelse. Protokollen trer i kraft den første dagen i den måned som følger etter utløpet av en periode på tre måneder etter at alle partene i konvensjonen har gitt samtykke til å være bundet av protokollen. *Artikkel 8* gir overgangsregler for endringene som følger av protokollens artikler 2, 3 og 4. *Artikkel 9* gir Europarådets generalsekretær ansvar for å underrette konvensjonens parter om enhver undertegning av protokollen, deponering av ratifikasjonsdokument mv. og protokollens ikrafttredelse.

4 Gjennomføring i norsk rett

Det fremgår av menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2 nr. 1 at EMK, som endret ved ellefte og fjortende protokoll og med nærmere angitte tilleggsprotokoller, skal gjelde som norsk lov. Protokoll nr. 15 innebærer at det foretas endringer i EMK. Protokollen gjør ikke endringer i konvensjonens materielle rettigheter. Tilføyelsen i protokollens fortale viser som nevnt til prinsipper som er utviklet gjennom rettspraksis i EMD og som allerede må legges til grunn som en del av konvensjonsretten. De øvrige endringene innebærer små justeringer i konvensjonens kontrollsystem.

Når protokollen eventuelt trer i kraft, vil de som klager til Domstolen og norske myndigheter, måtte forholde seg til endringene i konvensjonen, uavhengig av om det foretas endringer i menneskerettsloven. Blant annet vil de som vil fremme en klage til EMD, måtte innrette seg etter at klagefristen er endret fra seks til fire måneder. Loven bør derfor endres slik at det fremkommer at det er EMK som endret ved protokoll nr. 15 som gjelder som norsk lov.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Den forkortede klagefristen og endringen i avvisningsgrunnlaget i konvensjonens artikkel 35 vil kunne føre til at noen flere klager mot Norge blir avvist. Dette vil imidlertid trolig gjelde så få saker at det ikke vil ha merkbare konsekvenser verken for antallet klager som tas opp til behandling i EMD eller for norske myndigheters arbeid med sakene. Ratifikasjon og inkorporasjon av protokoll nr. 15 vil dermed ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for Norge.

6 Vurdering

Norge har deltatt aktivt i reformprosessen for å sikre Domstolens fremtid. Endringene i protokoll nr. 15 vil, når de trer i kraft, kunne ha en viss positiv effekt på Domstolens kapasitet, og bidra til at viktige saker kan behandles raskere. Dette kompenserer for den ulempe det vil innebære for enkelte at klagefristen blir kortere og at flere saker der klageren ikke har lidd noen ulempe av betydning, vil kunne bli avvist. For at protokollen skal tre i kraft må alle partene i konvensjonen ha gitt sitt samtykke til å være bundet av den. Departementet foreslår derfor at Stortinget samtykker til ratifikasjon av protokoll nr. 15.

Ved ikrafttredelse av protokollen vil konvensjonens fortale og visse enkeltbestemmelser i

konvensjonens del II bli endret. Endringene vil medføre at den nåværende henvisningen i menneskerettsloven § 2 nr. 1 til EMK som endret ved protokoll nr. 11 og 14 blir misvisende. For å unngå dette er det nødvendig å ta inn en henvisning til protokoll nr. 15, slik at det fremgår klart at det er menneskerettskonvensjonen som endret ved denne protokollen som skal gjelde som norsk lov. Departementet foreslår derfor at det blir tatt inn en henvisning til protokoll nr. 15 i menneskerettsloven § 2 nr.1.

7 Merknader til lovforslaget

Til § 2

I menneskerettsloven § 2 nr. 1 foreslås det å ta inn en henvisning til «femtende protokoll 24. juni 2013» for å gjøre det klart at det er den europeiske menneskerettskonvensjon slik denne lyder etter endringene gjennomført ved protokoll nr. 15, som gjelder som norsk lov.

I bokstav e endres datoen angitt for protokoll nr. 13. Ved en feil ble det ved inkorporering vist til den datoen protokollen ble vedtatt av Europarådets ministerkomité, og ikke til datoen da protokollen ble åpnet for undertegning, som er protokollens offisielle dato.

Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Kongen får myndighet til å fastsette ikrafttredelsestidspunkt, slik at lovforslaget trer i kraft samtidig med at protokoll nr. 15 trer i kraft. Frem til dette vil nåværende versjon av EMK, som endret ved ellefte og fjortende protokoll, fortsatt gjelde.

Justis- og beredskapsdepartementet tilrår ratifikasjon av protokoll nr. 15 og endringer i menneskerettsloven som beskrevet ovenfor. Utenriksdepartementet slutter seg til dette.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 om endring av den europeiske menneskerettskonvensjon og endringer i menneskerettsloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 om endring av den europeiske menneskerettskonvensjon og vedtak til lov om endringer i menneskerettsloven, i samsvar med et vedlagt forslag.

A**Forslag****til vedtak om samtykke til ratifikasjon av protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 om endring av den europeiske menneskerettskonvensjon**

Stortinget samtykker i ratifikasjon av protokoll nr. 15 av 24. juni 2013 om endring av den europeiske menneskerettskonvensjon.

B**Forslag****til lov om endringer i menneskerettsloven****I**

I lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett skal § 2 nr. 1 lyde:

Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter som endret ved *femtende protokoll 24. juni 2013*, med følgende tilleggsprotokoller:

- a) Protokoll 20. mars 1952
- b) Fjerde protokoll 16. september 1963 om beskyttelse av visse rettigheter og friheter som ikke allerede omfattes av konvensjonen og av første tilleggsprotokoll til konvensjonen

- c) Sjette protokoll 28. april 1983 om opphevelse av dødsstraff
- d) Syvende protokoll 22. november 1984
- e) Trettende protokoll 3. mai 2002 om avskaffelse av dødsstraff under enhver omstendighet

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de ulike endringene trer i kraft til ulik tid.

Vedlegg 1

Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Strasbourg, 24.VI.2013

Preamble

The member States of the Council of Europe and the other High Contracting Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, signed at Rome on 4 November 1950 (hereinafter referred to as "the Convention"), signatory hereto,

Having regard to the declaration adopted at the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights, held in Brighton on 19 and 20 April 2012, as well as the declarations adopted at the conferences held in Interlaken on 18 and 19 February 2010 and Izmir on 26 and 27 April 2011;

Having regard to Opinion No. 283 (2013) adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 26 April 2013;

Considering the need to ensure that the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as "the Court") can continue to play its pre-eminent role in protecting human rights in Europe,

Have agreed as follows:

Article 1

At the end of the preamble to the Convention, a new recital shall be added, which shall read as follows:

"Affirming that the High Contracting Parties, in accordance with the principle of subsidiarity, have the primary responsibility to secure the rights and freedoms defined in this Convention and the Protocols thereto, and that in doing so they enjoy a margin of appreciation, subject to the supervisory jurisdiction of the European Court of Human Rights established by this Convention,"

Protokoll nr. 15 om endring av konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter

Strasbourg, 24. juni 2013

Fortale

De medlemsstater i Europarådet og de øvrige høye Kontraherende Parter i konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, undertegnet i Roma 4. november 1950 (heretter kalt «konvensjonen»), som har undertegnet denne protokoll,

som viser til erklæringen vedtatt på høynivå-konferansen om Den europeiske menneskerettsdomstols fremtid, som ble avholdt i Brighton 19. og 20. april 2012, samt erklæringene vedtatt på konferansene avholdt i Interlaken 18. og 19. februar 2010 og i Izmir 26. og 27. april 2011,

som viser til uttalelse nr. 283 (2013) vedtatt av Europarådets parlamentarikerforsamling 26. april 2013,

som tar i betraktning at det er nødvendig å sikre at Den europeiske menneskerettsdomstol (heretter kalt «Domstolen») fortsatt kan spille en fremtredende rolle med hensyn til vern av menneskerettighetene i Europa,

er blitt enige om følgende:

Artikkel 1

Sist i konvensjonens fortale skal nytt avsnitt lyde:

«som bekrefter at de høye Kontraherende Parter, i samsvar med subsidiaritetsprinsippet, har hovedansvaret for å sikre de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon og dens protokoller, og at de i den forbindelse har en viss skjønnsmargin, underlagt Den europeiske menneskerettsdomstols kontrolljurisdiksjon;».

Article 2

- 1 In Article 21 of the Convention, a new paragraph 2 shall be inserted, which shall read as follows:

"Candidates shall be less than 65 years of age at the date by which the list of three candidates has been requested by the Parliamentary Assembly, further to Article 22."

- 2 Paragraphs 2 and 3 of Article 21 of the Convention shall become paragraphs 3 and 4 of Article 21 respectively.
- 3 Paragraph 2 of Article 23 of the Convention shall be deleted. Paragraphs 3 and 4 of Article 23 shall become paragraphs 2 and 3 of Article 23 respectively.

Article 3

In Article 30 of the Convention, the words "unless one of the parties to the case objects" shall be deleted.

Article 4

In Article 35, paragraph 1 of the Convention, the words "within a period of six months" shall be replaced by the words "within a period of four months".

Article 5

In Article 35, paragraph 3, sub-paragraph b of the Convention, the words "and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal" shall be deleted.

Final and transitional provisions*Article 6*

- 1 This Protocol shall be open for signature by the High Contracting Parties to the Convention, which may express their consent to be bound by:
 - a signature without reservation as to ratification, acceptance or approval; or
 - b signature subject to ratification, acceptance or approval, followed by ratification, acceptance or approval.
- 2 The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

Artikkel 2

1. I konvensjonens artikkel 21 skal nytt avsnitt 2 lyde:

«Kandidatene skal være under 65 år på den dato Parlamentarikerforsamlingen har satt som frist for å motta listen med de tre kandidatene, i henhold til artikkel 22.»

2. Tidligere avsnitt 2 og 3 i konvensjonens artikkel 21 blir henholdsvis avsnitt 3 og 4 i artikkel 21.
3. Avsnitt 2 i konvensjonens artikkel 23 oppheves. Tidligere avsnitt 3 og 4 i artikkel 23 blir henholdsvis avsnitt 2 og 3 i artikkel 23.

Artikkel 3

I konvensjonens artikkel 30 utgår ordene «med mindre en av partene motsetter seg dette».

Artikkel 4

I konvensjonens artikkel 35, avsnitt 1 erstattes ordene «innen et tidsrom på seks måneder» med ordene «innen et tidsrom på fire måneder».

Artikkel 5

I konvensjonens artikkel 35, avsnitt 3, punkt b utgår ordene «og forutsatt at ingen sak kan avvises på dette grunnlag som ikke har vært behørig vurdert av en nasjonal domstol».

Sluttbestemmelser og overgangsbestemmelser*Artikkel 6*

1. Denne protokoll skal være åpen for undertegning av de høye Kontraherende Parter i konvensjonen, som kan gi sitt samtykke til å være bundet av den ved
 - a. undertegning uten forbehold om ratifikasjon, godtakelse eller godkjenning; eller
 - b. undertegning med forbehold om ratifikasjon, godtakelse eller godkjenning, etterfulgt av ratifikasjon, godtakelse eller godkjenning.
2. Ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningsdokumentene skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.

Article 7

This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date on which all High Contracting Parties to the Convention have expressed their consent to be bound by the Protocol, in accordance with the provisions of Article 6.

Article 8

- 1 The amendments introduced by Article 2 of this Protocol shall apply only to candidates on lists submitted to the Parliamentary Assembly by the High Contracting Parties under Article 22 of the Convention after the entry into force of this Protocol.
- 2 The amendment introduced by Article 3 of this Protocol shall not apply to any pending case in which one of the parties has objected, prior to the date of entry into force of this Protocol, to a proposal by a Chamber of the Court to relinquish jurisdiction in favour of the Grand Chamber.
- 3 Article 4 of this Protocol shall enter into force following the expiration of a period of six months after the date of entry into force of this Protocol. Article 4 of this Protocol shall not apply to applications in respect of which the final decision within the meaning of Article 35, paragraph 1 of the Convention was taken prior to the date of entry into force of Article 4 of this Protocol.
- 4 All other provisions of this Protocol shall apply from its date of entry into force, in accordance with the provisions of Article 7.

Article 9

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe and the other High Contracting Parties to the Convention of:

- a any signature;
- b the deposit of any instrument of ratification, acceptance or approval;
- c the date of entry into force of this Protocol in accordance with Article 7; and
- d any other act, notification or communication relating to this Protocol.

Artikkel 7

Denne protokoll trer i kraft den første dagen i den måned som følger etter utløpet av en periode på tre måneder regnet fra den dag alle høye Kontraherende Parter i konvensjonen har gitt sitt samtykke til å være bundet av protokollen i samsvar med bestemmelsene i artikkel 6.

Artikkel 8

1. Endringene som innføres ved artikkel 2 i denne protokoll, gjelder bare for kandidatene oppført på listene som de høye Kontraherende Parter fremlegger for Parlamentarikerforsamlingen i henhold til konvensjonens artikkel 22 etter at denne protokoll er trådt i kraft.
2. Endringen som innføres ved artikkel 3 i denne protokoll, får ikke anvendelse på verserende saker der en av partene, før protokollens ikrafttredelsesdato, har motsatt seg et forslag fra et av Domstolens kamre om å avstå jurisdiksjon til fordel for storkammeret.
3. Artikkel 4 i denne protokoll trer i kraft etter utløpet av en periode på seks måneder regnet fra protokollens ikrafttredelsesdato. Artikkel 4 får ikke anvendelse på klager der siste avgjørelse etter konvensjonens artikkel 35, avsnitt 1 ble truffet før den dag protokollens artikkel 4 trådte i kraft.
4. Alle øvrige bestemmelser i denne protokoll skal gjelde fra den dag protokollen trer i kraft, i samsvar med bestemmelsene i artikkel 7.

Artikkel 9

Europarådets generalsekretær skal underrette medlemsstatene i Europarådet og de øvrige høye Kontraherende Parter i konvensjonen om

- a. enhver undertegning;
- b. deponering av ethvert ratifikasjons-, godtakelses- eller godkjenningssdokument;
- c. datoen da denne protokoll trer i kraft i samsvar med artikkel 7; og
- d. enhver annen handling, underretning eller meddelelse som angår denne protokoll.

In witness whereof, the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Strasbourg, this 24th day of June 2013, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to the other High Contracting Parties to the Convention.

Som bekreftelse på dette har de undertegnede, som er gitt behørig fullmakt til det, undertegnet denne protokoll.

Utferdiget i Strasbourg 24. juni 2013 på engelsk og fransk, med samme gyldighet for begge tekster, i ett enkelt eksemplar, som skal deponeres i Europarådets arkiver. Europarådets generalsekretær skal oversende bekreftede kopier til hver av Europarådets medlemsstater og til de øvrige høye Kontraherende Parter i konvensjonen.
