

Nytt övervakningssystem enligt Europakonventionen

Av departementsrådet CARL HENRIK EHRENKRONA

Inledning

Den 20 april 1994 antog Europarådets ministerkommitté ett nytt protokoll (nr 11) till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Med detta protokoll genomförs en genomgripande reform av övervakningssystemet enligt konventionen. Kommissionen och domstolen avskaffas och ersätts med en permanent domstol med behörighet att pröva såväl individuella som mellanstatliga klagomål. Reformen träder i kraft ett år efter det att samtliga konventionsstater ratificerat protokollet, vilket kan beräknas ha skett under 1996. Protokollet undertecknades av Sverige och övriga konventionsstater — med undantag för Italien — den 11 maj 1994.¹ I proposition till riksdagen den 24 november 1994 har regeringen föreslagit att riksdagen godkänner protokollet så att det kan ratificeras av Sverige.²

När Europakonventionen utarbetades efter andra världskrigets slut var det en kontroversiell fråga om konventionens efterlevnad skulle säkerställas genom en internationell domstol eller på annat vis.³ Tillskapandet av både en kommission och en domstol kan sägas ha utgjort frukten av en politisk kompromiss mellan de stater som önskade en sådan domstol och de som motsatte sig denna. Detta är också anledningen till att domstolens jurisdiktion över en stat gjordes beroende av att staten avgett en uttrycklig förklaring att den underkastar sig domstolens jurisdiktion (artikel 46). De stater som valde att inte underkasta sig domstolens jurisdiktion kunde granskas av kommissionen varefter ministerkommittén slutligt avgjorde om ett konventionsbrott ägt rum (artikel 32).

Också vad gällde möjligheten för enskilda att få använda sig av ett internationellt övervakningssystem av detta slag var åsikterna delade. Frågan löstes på ett liknande vis som den rörande domsto-

¹ Italien undertecknade protokollet i december 1994.

² Prop. 1994/95:115, Reformering av övervakningssystemet enligt Europakonventionen.

³ Explanatory report to Protocol No 11, Europarådets dok.serie Treaties and Reports (ISBN 92-871-2482-5) (också intagen i Human Rights law Journal, Vol. 15 No.3 s. 91 ff.) med där gjorda hänvisningar.

lens kompetens, genom att klagomål till kommissionen skulle kunna anföras av en enskild mot en stat endast om denna stat uttryckligen förklarat att den erkände kommissionens behörighet att behandla sådana klagomål (artikel 25). Någon rätt för den enskilde att också föra ett mål till domstolen upptogs inte i konventionen.

Successivt har allt fler konventionsstater valt att erkänna den enskilda klagorätten till kommissionen samt domstolens jurisdiktion. Sverige tillhörde de stater som i samband med ratifikationen av konventionen år 1952 också erkände den enskilda klagorätten. Detta gjordes för obegränsad tid. Sverige var emellertid vid denna tid inte berett att erkänna domstolens jurisdiktion. Detta skedde först år 1966 och då för en period av fem år (prop. 1966:33). Det svenska erkännandet har därefter förnyats för ytterligare femårsperioder, senast för tiden fram till den 13 maj 1996 (prop. 1990/91:79). I regeringens proposition till riksdagen om inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor (prop. 1993/94:117) har regeringen föreslagit att ett sådant erkännande avges för obegränsad tid när en ny förklaring enligt artikel 46 skall avges för tiden efter den 13 maj 1996. Idag har domstolens jurisdiktion erkänts av samtliga konventionsanslutna stater, antingen för en viss tidsperiod eller för obegränsad tid. Samtliga konventionsstater har också accepterat den enskilda klagorätten enligt artikel 25.

Nuvarande processordning

Innan jag går in på innebörden av den beslutade reformen finns det anledning att erinra om hur den nuvarande processordningen är utformad.

Den nuvarande processordningen beskrivs i artiklarna 19–56 i konventionen. Tre organ har till uppgift att övervaka konventionsstaternas efterlevnad av konventionsförpliktelserna, den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen), den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (Europakommissionen) samt Europarådets ministerkommitté. Kommissionen granskar klagomål från stater och från enskilda över påstådda brott mot konventionen. Kommissionen skall därvid först pröva om ett klagomål uppfyller villkoren för att bli behandlat i sak på det sätt som anges i artiklarna 25–27. Bl. a. skall alla inhemska rättsmedel vara uttömda, klagomålet ha inkommit inom sex månader från det att det slutliga nationella avgörandet meddelats, klagomålet anses omfatta en fråga som rör konventionens tillämpning samt inte

anses vara uppenbart ogrundat. Är förutsättningarna i dessa artiklar inte uppfyllda avvisas klagomålet. Detta sker med det stora flertalet registrerade klagomål. Avvisning kan äga rum både direkt och efter det att berörd stat yttrat sig över klagomålet — ibland också efter det att en muntlig förhandling hållits inför kommissionen.

Om ett mål inte avvisas utan tas upp till sakbehandling skall kommissionen verka för att en förlikning mellan klaganden och den berörda staten uppnås (artikel 28). Den skall vidare klarlägga de faktiska omständigheterna i målet. Om en förlikning inte uppnås, skall kommissionen avge en slutrapport till ministerkommittén i vilken den uttalar sin uppfattning i frågan om ett konventionsbrott ägt rum (artikel 31). Kommissionens rapport har emellertid ingen självständig rättsverkan mot parterna utan tjänar endast som underlag för ministerkommitténs prövning enligt artikel 32 eller för domstolens prövning om målet hänskjuts till denna. Kommissionen och den berörda staten kan inom tre månader från dagen för rapportens överlämnande till ministerkommittén hänskjuta målet till Europadomstolen. Den enskilde klaganden har inte någon sådan rätt.⁴ Domstolen håller förhandling och avgör målet genom dom. Domen är folkrättsligt bindande för den berörda staten (artikel 53). I domen fastställer domstolen om ett konventionsbrott har ägt rum. Om så är fallet kan den tillerkänna den enskilde klaganden ett skadestånd samt ersättning för rättegångskostnader (artikel 50). Inte sällan gör domstolen en annan bedömning än kommissionen av frågan om konventionsbrott. Domstolen kan dock endast pröva målet i den omfattning som det tagits upp till sakbehandling av kommissionen.

Om målet inte hänskjuts till domstolens prövning avgörs det av Europarådets ministerkommitté (artikel 32). Också ministerkommittén kan tillerkänna en enskild klagande ersättning och dess beslut är bindande för staten på samma sätt som en dom meddelad av domstolen. I de flesta fall avgör ministerkommittén de mer okontroversiella målen, t. ex. sådana där staten medgivit konventionsbrott eller accepterat kommissionens bedömning i denna fråga.⁵ De mål där staten och kommissionen har olika uppfattning i rättsfrågan brukar hänskjutas till domstolens prövning. Ibland hänskjuter kommissionen också sådana mål där den funnit att

⁴ Jfr protokoll nr 9 till konventionen enligt vilket också den enskilde klaganden ges en rätt att hänskjuta ett mål till domstolens prövning under vissa förutsättningar. Protokollet har trätt i kraft mot flera stater men har ännu inte ratificerats av Sverige. Förslag härom behandlas för närvarande av riksdagen (prop. 1994/95:115), således samtidigt med att reformfrågan behandlas.

⁵ Ministerkommittén har också haft att ta befattning med en del kontroversiella mellanstatliga mål enligt artikel 32, t. ex. målet mellan Cypern och Turkiet Appl. 8007/77.

något konventionsbrott inte förevarit i syfte att få ett prejudikat. Ministerkommittén övervakar också efterlevnaden av domstolens domar och av dess egna beslut, t. ex. att utdömda skadestånd erläggs och att eventuella erforderliga lagstiftningsåtgärder vidtas (artikel 54).

Varken kommissionens eller domstolens ledamöter utför sina uppdrag på heltid. I många fall fullgörs uppgifterna vid sidan av ordinarie arbetsuppgifter i hemlandet. Kommissionen sammanträder för närvarande 16 veckor om året och domstolen 10. Domstolens ledamöter — en för varje medlemsstat — utses av Europarådets parlamentariska församling på förslag av medlemsstaterna. Kommissionens ledamöter — också en för varje medlemsstat — utses av ministerkommittén på förslag av den parlamentariska församlingen.

Reformbehovet

En övergripande reformering av övervakningssystemet enligt Europakonventionen har sedan en lång tid diskuterats inom Europarådet. Dessa diskussioner har ursprungligen haft sin grund i en allmän önskan att rationalisera systemet och stärka det judiciella elementet i förfarandet. Allteftersom antalet klagomål till kommissionen ökat och handläggningstiderna blivit längre har behovet av en övergripande reform accentuerats. Antalet registrerade klagomål hos kommissionen har ökat från några hundra per år i början av 1980-talet till knappt 3 000 vid utgången av år 1994. Till de registrerade målen kommer det stora antalet oregistrerade klagomål (ca 9 900 vid utgången av år 1994).⁶ Den ökande måltillströmningen har medfört mycket långa handläggningstider i kommissionen. Antalet mål som hänskjuts till domstolens prövning är alltså begränsat, men allteftersom ett ökat antal mål avgörs av kommissionen ökar också antalet mål som hänskjuts till domstolen. Medan domstolen före år 1982 belastades med mindre än 10 mål per år har antalet årligen hänskjutna mål ökat till mellan 60 och 80 åren 1991–1994.⁷ Målanhopningen inför konventionsorganen har lett till att det kan dröja mellan 4 och 5 år innan ett mål blivit slutligen avgjort av domstolen eller av ministerkommittén. Problemet med den ökande klagobenägenheten och till följd därav uppkomna målbalanser och långa handläggningstider har lett till att man talat om att övervakningssystemet kommit att bli "a victim of its own success".

⁶ European Commission of Human Rights, Survey of Statistics 1994.

⁷ European Court of Human Rights, Statistics.

Måltillströmningen kan förväntas öka ytterligare med anledning av att nya stater från Öst- och Centraleuropa på senare tid blivit medlemmar av Europarådet och anslutit sig till konventionen. Sedan år 1990 har åtta nya stater anslutit sig till konventionen (Bulgarien, Finland, Polen, Rumänien, Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Ungern). Estland och Litauen, som båda upptagits som medlemmar av Europarådet under våren 1993, kan inom kort förväntas ratificera konventionen och andra stater har ansökt om medlemskap i Europarådet, däribland Ryssland.⁸

Redan år 1982 väcktes frågan om en reform av systemet genom att slå samman kommissionen och domstolen till ett permanent organ. Frågan initierades av Schweiz och ett förslag lades fram vid ministerkonferensen om mänskliga rättigheter i Wien år 1985. Saken har därefter behandlats ingående i Europarådets expertgrupp för en reformering av övervakningssystemet enligt konventionen och i Europarådets styrkommitté för mänskliga rättigheter. Meningarna var emellertid delade om ändamålsenligheten av ett sådant system och det gick inte att uppnå enighet om en så genomgripande reform. Bl. a. de nordiska länderna samt Irland, Italien, Nederländerna och Storbritannien motsatte sig förslaget. Då ett dödläge därmed uppkom i reformfrågan, medan antalet klagomål till kommissionen fortsatte att öka, lade Sverige och Nederländerna i oktober 1990 samtidigt fram förslag om hur en effektivisering i stället kunde uppnås inom ramen för det nuvarande systemet. Förslagen, som lades fram oberoende av varandra, var likväl i allt väsentligt överensstämmande och gick i huvudsak ut på att kommissionen och domstolen skulle behållas som självständiga organ men kommissionen ges en ställning som en renodlad underinstans. Dess avgöranden skulle bli folkrättsligt bindande om de inte överklagades till domstolen. Kommissionen skulle därmed behållas för den masshantering av klagomål som kommer att krävas, medan domstolen skulle ges rollen av en renodlad prejudikatinstans för att säkerställa en god kvalitet i rättsbildningen och utveckling av en enhetlig praxis. För att inte domstolen skulle bli överbelastad angavs i förslagen att ett överklagande skulle prövas av domstolen först sedan prövningstillstånd lämnats av domstolen. På expertnivå och i styrkommittén nåddes i och för sig majoritet för en sådan lösning, men inte heller för denna gick det att uppnå någon enighet bland medlemsstaterna.⁹ Båda förslagen lades där-

⁸ Då detta skrivs pågår striderna i Tjetjenien, vilket lett till att Rysslands medlemskapsansökan vilandeförklarats tills vidare.

⁹ Också en majoritet av domstolens och kommissionens medlemmar förordade den svensk-nederländska modellen, medan Europarådets dåvarande generalsekreterare och rådets sekretariat förordade eninstanslösningen. Opinion of the Court on the

för fram för Europarådets ministerkommitté i oktober 1992 för erhållande av ett klart mandat för det vidare reformarbetet.

Meningsskiljaktigheterna rörde främst om det verkligen var ändamålsenligt, i syfte att komma till rätta med en ökande måltillströmning, att avskaffa kommissionen och inrätta en domstol med heltidsarbetande domare och om några effektivitetsvinster egentligen skulle uppnås därmed. Förespråkarna för en sådan reform menade att inrättandet av en permanent domstol skulle innebära att förfarandet förenklades för den enskilde klaganden och att ett förfarande i en enda instans måste bidra till en snabbare genomströmning. Mot förslaget talade bl. a. att målbalserna och de långa handläggningstiderna inte orsakats av att vissa mål prövades i två "instanser" utan av att kommissionen haft svårigheter hantera den ökande mängden nya klagomål. Vidare riskerade man erhålla en domstol med ledamöter som saknade förankring i sina respektive nationella rättsordningar, vilket av flera stater ansågs väsentligt i en domstol som var anförtrodd med att avgöra de många rättspolitiskt kontroversiella frågor som uppkommer på fri- och rättighetsområdet. Vidare var det flera stater som värdesatte möjligheten att få ett mål prövat i två instanser, vad gällde de rättsligt eller politiskt kontroversiella målen. Andra såg ett tvåinstansförfarande som en direkt nackdel. Rättskipningens auktoritet kunde enligt dessa undergrävas och ett tvåinstanssystem var inte heller ägnat att nedbringa handläggningstiderna, vilket var ett huvudsyfte med en reform. Stater som värdesatte kommissionens arbete med att verka för förlikningar hyste farhågor för att detta inte skulle fungera lika smidigt med en ny ordning som i det rådande systemet.

Önskemålet om att nå fram till en reform växte sig emellertid allt starkare. Slutligen nåddes, bl. a. genom aktiv svensk medverkan, i maj 1993 en kompromiss och styrkommittén gavs i uppdrag att utarbeta en konventionsändring enligt vissa av Europarådets ministerkommitté fastställda riktlinjer. Enligt dessa skulle det nuvarande övervakningssystemet ersättas med en domstol med ett effektivt system för sällning av mål. Vidare skulle domstolen ha en effektiv procedur för att åstadkomma förlikningar och processen vara så utformad att kvalitet och konsekvens i rättskipningen säkerställs med möjlighet till omprövning i särskilda mål som ger upphov till allvarliga frågor om konventionens tolkning och tillämpning.¹⁰ Protokoll nr 11 är resultatet av detta uppdrag.

reform of the Convention System och Reform of the judicial control mechanism of the European Convention on Human Rights, Opinion of the Commission.

¹⁰ Ministerkommitténs beslut den 28 maj 1993.

Den nya processordningen

Genom protokoll nr 11 upphävs de artiklar i konventionen som rör processen, dvs. artiklarna 19–56, liksom protokoll nr 2 till detta och ersätts med de artiklar som protokollet innehåller. Vidare upphävs protokoll nr 9.¹¹

Konventionsändringarna innebär att den existerande kommissionen och domstolen avskaffas och ersätts av en domstol med heltidsarbetande ledamöter. Denna domstol skall innehålla lika många ledamöter som antalet konventionsstater. Den nya domstolen skall pröva såväl mellanstatliga som enskilda klagomål gentemot de stater som är parter till konventionen. Kravet på särskild förklaring för godkännande av domstolens jurisdiktion eller för godkännande av den enskilda klagorätten har tagits bort. Staternas skyldighet i dessa hänseenden följer istället direkt av en anslutning till protokollet.

Den nya domstolen skall arbeta i kommittéer om tre ledamöter. Dessa sorterar under kamrar om sju ledamöter. Domstolen kan också avgöra mål i stor sammansättning med sjutton ledamöter. Denna sammansättning har i brist på bättre kommit att betecknas som domstolens "Grand Chamber/Grande Chambre". I plenum sammanträder den nya domstolen endast för att avgöra administrativa frågor. Kommittéerna skall göra den första sällningen av klagomålen och avvisa sådana som uppenbart inte kan leda till framgång eller där de formella processuella förutsättningarna inte är uppfyllda. Dessa kommer således att fullgöra den uppgift som kommissionens kommittéer har i det nuvarande systemet enligt protokoll nr 8. Kamrarna skall pröva sådana mål som inte avisats av en kommitté. Villkoren för att ta upp ett mål till sakbehandling behålls oförändrade enligt vad som gäller idag enligt artiklarna 26–27. De mål som tas upp till sakbehandling skall kammaren avgöra genom dom. Förfarandet är muntligt och skriftligt. Man kan förutse att tre till fyra kamrar behöver inrättas för att klara målhanteringen. En kammare kan hänskjuta ett mål till avgörande i stor sammansättning om parterna samtycker. Mål som avgjorts av en kammare kan också, på begäran av parterna, hänskjutas till avgörande i stor sammansättning om målet rör frågor av stor principiell betydelse. En sådan omprövning i stor sammansättning förutsätter dock att prövningstillstånd ges. Denna möjlighet till omprövning skall komma till användning endast i undantagsfall, t. ex. i mål som får stora politiska konsekvenser eller innebär långtgående krav på ändringar i ett lands nationella lagstiftning.

¹¹ Se ovan not 4.

Domstolen skall ha ett kansli och domarna biträdas av särskilda föredragande jurister, "legal secretaries". Generaladvokater av det slag som återfinns i EG-domstolen har efter ingående överväganden inte bedömts nödvändiga för den nya domstolens arbete.

Domstolens ledamöter skall tjänstgöra i domstolen på heltid. De skall, liksom enligt nuvarande ordning, väljas av Europarådets parlamentariska församling men mandattiden begränsas från nuvarande nio till sex år, dock med möjlighet till omval. Mandattiden upphör emellertid alltid det år domaren i fråga nått 70 års ålder.

Ministerkommitténs roll begränsas till att övervaka efterlevnaden av domstolens domar. Dess befattning med såväl enskilda som mellanstatliga klagomål upphör.

Konventionsändringarna träder i kraft ett år efter det att samtliga konventionsstater förklarat sig bundna av protokollet.

Tilläggsprotokollet består av 7 artiklar. Artikel 1 innehåller de artiklar som ersätter artiklarna 19–56 i den gällande konventionen samt protokoll nr 2 till denna. Övriga artiklar innehåller konsekvensändringar och rubriker till samtliga konventionsbestämmelser och tilläggsprotokoll, bestämmelser om undertecknande, ratifikation och ikraftträdande samt övergångsbestämmelser och slutbestämmelser.

Liksom vad gäller de flesta konventioner som utarbetats inom Europarådet finns en kommentar — en "Explanatory Report" — till protokollet. För en närmare redovisning av innebörden av den nya konventionstexten hänvisas till denna kommentar som finns tillgänglig bl. a. i Europarådets dokumentserie *Treaties and reports* (ISBN 92-871-2482-5) med titeln "Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Explanatory Report".¹² Konventionstexten återfinns enklast i regeringens proposition 1994/95:115.

De väsentliga elementen i den nya processordningen återfinns i de nya artiklarna 19, 20, 23, 24, 27–34, 36 och 42–44.

Av artikel 19 följer bl. a. att en ny domstol skall inrättas som skall verka på permanent basis dvs. med heltidsarbetande ledamöter. Den övertar den gamla domstolens namn "European Court of Human Rights — Cour européenne des Droits de l'Homme".

Enligt artikel 20 skall antalet ledamöter vara detsamma som antalet konventionsstater. Detta innebär en ändring i förhållande till nu gällande ordning enligt vilken antalet ledamöter svarar mot antalet medlemmar i Europarådet. Under den tid då konventionen inte var ratificerad av samtliga medlemsstater fick detta den litet egendomliga konsekvensen att domstolen bestod av ledamöter

¹² Se också *Human Rights Law Journal* Vol. 15 No. 3.

också från stater som inte ratificerat konventionen eller erkänt domstolens jurisdiktion. Bestämmelsen har också utformats så att det inte längre råder ett absolut hinder mot att ha fler domare från samma stat som ledamöter i domstolen. Detta gör det möjligt för en stat som inte önskar nominera en av sina egna medborgare som ledamot av domstolen att nominera en domare från en annan konventionsstat i stället för att som idag tvingas att nominera någon från en stat som inte är part till konventionen. Idag är t. ex. Liechtenstein representerad av en kanadensisk domare.

I artikel 23 föreskrivs att mandattiden för en domare skall vara sex år, jämfört med nuvarande nio. De kan omväljas. Domstolen kommer, som nämnts, att bestå av heltidsarbetande domare. En åldersgräns på 70 år har införts, vilket skall ses mot bakgrund av att en åldersgräns finns för nationella domare i de flesta europeiska rättssystem. Mandattiden utgår således alltid det år domaren i fråga uppnår denna ålder. Regeln är avsedd att ge utrymme t. ex. för ledamöter i medlemsstaternas högsta domstolar och författningsdomstolar att avsluta sin domargärning som ledamot i Europadomstolen under en eller två mandatperioder.

Artikel 24 innehåller en ny regel om avskedande av domare som inte längre uppfyller kvalifikationerna för sitt ämbete. Den är utformad efter motsvarande bestämmelse i stadgan för Internationella domstolen i Haag. Dock krävs enligt denna artikel endast 2/3 majoritet av domstolens ledamöter för att avskeda en ledamot. Bestämmelsen syftar bl. a. till att garantera domstolens oberoende.

Artikel 27 anger domstolens sammansättning vid handläggningen av mål. Uppgifterna för kommittéerna, kamrarna och för domstolen i stor sammansättning ("Grand Chamber") har redovisats ovan. Domaren från den stat mot vilken ett klagomål riktas skall alltid delta vid målets avgörande i en kammare eller av domstolen i stor sammansättning. Om denne på grund av jäv eller annan omständighet inte kan delta får staten utse en domare *ad hoc*. Denna ordning, vilken tillämpas i den nuvarande domstolen, har bedömts värdefull att behålla bl. a. för att säkerställa domstolens kompetens att avgöra innehållet i den berörda statens nationella rätt. Tolkningen av innehållet i nationell rätt är ofta av avgörande betydelse för prövningen enligt konventionen. Den nationella domaren kan också tillföra domstolen allmän information om nationella förhållanden som kan vara av betydelse. I stor sammansättning deltar ordföranden, vice-ordförandena och ordförandena i kamrarna *ex officio* i syfte att garantera en enhetlig rättskipning av hög kvalitet.

Domstolen kommer i framtiden att bestå av mellan 30 och 40 ledamöter. Redan idag består Europarådet av 34 medlemsstater och domstolen av 31 ledamöter. Ett plenum med så många ledamöter har av praktiska skäl inte bedömts kunna utöva någon dömande funktion. Denna funktion utövas i stället av den nya domstolen i stor sammansättning där antalet ledamöter begränsats till 17. För att säkerställa att en reell omprövning sker i de mål som hänskjuts till domstolen i stor sammansättning på begäran av någon av parterna efter det att en kammare dömt i målet, föreskrivs i artikeln att de ledamöter som deltagit i kammarens avgörande inte får delta när målet avgörs i stor sammansättning. Undantag görs dock för den nationella domaren och för ordföranden i den kammare som dömt i målet, vilka alltid skall delta också vid ett måls prövning i stor sammansättning. Att utse nationella domare *ad hoc* för sådana mål har bedömts som en sämre lösning. Detta problem sammanhänger med att institutet omprövning utgör ett slags mellanting mellan ett regelrätt överklagande och ett hänskjutande till plenum (se vidare nedan).

Förfarandet i en kommitté är i princip detsamma som det som äger rum i kommissionens kommittéer enligt den nu gällande ordningen. En kommitté består av tre av domstolens ledamöter. Den kan avvisa eller avskryva ett mål endast genom ett enhälligt beslut. Ett sådant beslut kan inte omprövas. Är kommittén inte enig behandlas målet i kammaren. Kammaren fattar därefter beslut om målet skall tas upp till sakprövning på samma sätt som kommissionens kamrar gör enligt nu gällande ordning. Ett beslut att ta upp målet till prövning kan när som helst omprövas om omständigheterna ger anledning därtill.

Beslut att ta upp ett mål till prövning skall meddelas särskilt. I undantagsfall kan detta underlåtas, t. ex. i de fall då staten medgivit att målet tas upp till sakprövning. Skälen för beslutet skall anges. Sedan beslut fattats om att ta upp ett mål till prövning kan kammaren — i syfte att underlätta en förlikningslösning — delge parterna sin preliminära bedömning av frågan om och i så fall i vilket hänseende ett konventionsbrott förevarit.

Som framgått ovan får den nya domstolen två funktioner som tangerar varandra och som onekligen kan framstå som förbryllande. I stor sammansättning med 17 ledamöter skall den nya domstolen dels fullgöra den dömande funktion som normalt fullgörs av en kollegial domstol i plenum, men också agera som en revisionsinstans för domar meddelade av en av domstolens kamrars. Denna hybrid mellan ett eninstans- och ett tvåinstanssystem är resultatet av den politiska kompromiss som träffats mellan kon-

ventionsstaterna för att över huvudtaget få till stånd en reformering av systemet. Båda funktionerna tjänar givetvis syftet att upprätthålla en fast och enhetlig praxis och god kvalitet i rättskipningen. Lösningen kan förvisso kritiseras för att stå i konflikt med instansordningsprincipen som sådan och med andra rättsprinciper, men den blev likväl omöjlig att undvika för att nå enighet om en reform. Möjligheten till omprövning i stor sammansättning är emellertid omgärdad med sådana restriktioner att den kan förutses bli nyttjad endast i ett fåtal fall, t. ex. där en stat finner en dom meddelad av en kammare oacceptabel från politiska eller andra tungt vägande synpunkter, eller där en dom meddelad av en kammare strider mot tidigare etablerad praxis. Lösningen skall ses i ljuset av den masshantering av ärenden som den nya domstolen kommer att tvingas att ta sig an. Utan denna möjlighet finns också risken att den nya domstolen skulle tvingats att avgöra ett flertal kontroversiella mål efter direkt hänskjutande till stor sammansättning, vilket skulle göra den nya domstolens arbetsituation, som redan nu kan bedömas komma att bli mycket besvärlig, än värre.

Artikel 30 anger under vilka förutsättningar en kammare skall hänskjuta ett mål för avgörande i stor sammansättning. Hänskjutande skall ske om ett mål ger upphov till allvarliga frågor om konventionens tolkning och tillämpning eller om fråga uppkommer om att avvika från tidigare fastlagd praxis. För att inte beröva parterna rätten att själva begära omprövning enligt artikel 43 uppställs krav på samtycke från parterna.

I artikel 43 regleras förfarandet vid omprövning av en dom meddelad av en kammare. Enligt bestämmelsen ges parterna rätt att inom tre månader från det en kammare meddelat dom i ett mål begära att målet hänskjuts till domstolen i stor sammansättning för omprövning. En särskild avdelning bestående av fem av domstolens ledamöter skall bevilja en sådan begäran om en allvarlig fråga om konventionens tolkning och tillämpning eller en allvarlig fråga av större allmän betydelse uppkommit i målet. Villkoren som ju är snarlika de som gäller för hänskjutande enligt artikel 30, skall bedömas restriktivt. Avsikten är som nämnts att endast ett begränsat antal mål skall bli föremål för omprövning enligt denna artikel.

En allvarlig fråga om konventionens tolkning och tillämpning är för handen t. ex. om målet rör en viktig rättsfråga som inte tidigare bedömts av domstolen, om avgörandet har betydelse för utvecklingen av domstolens praxis eller innebär en avvikelse från fastställd praxis, eller om en dom nödvändiggör långtgående ändringar i den berörda statens egen lagstiftning eller rättspraxis. En

fråga av större allmän betydelse kan föreligga då målet rör en viktig politisk fråga.

Man kan säga att parterna, då frågor av angivet slag uppkommer i ett mål, i praktiken kan välja mellan att låta målet gå till avgörande i stor sammansättning direkt, eller få målet prövat av den kammare där det ligger och om man ej är nöjd med utgången söka få till stånd en ändring genom omprövningsinstitutet.

Artiklarna 31–34 reglerar behörigheten för domstolen i stor sammansättning och domstolens jurisdiktion. Av dessa artiklar framgår att domstolen skall behandla såväl enskilda som mellanstatliga mål utan krav på särskilt godkännande från berörda stater. Att kravet på särskilt godkännande enligt artiklarna 25 och 46 har kunnat tas bort och den nya domstolens jurisdiktion göras direkt tvingande för konventionsstaterna sammanhänger med att samtliga konventionsstater numera accepterat den enskilda klagorätten enligt artikel 25 liksom domstolens jurisdiktion enligt artikel 46 i den gällande konventionstexten. Ett fullständigt godkännande av konventionens övervakningssystem har i praktiken kommit att bli ett villkor för medlemskap i Europarådet. Genom att den nya domstolen ges behörighet att avgöra såväl enskilda som mellanstatliga mål upphör ministerkommitténs behörighet att pröva klagomål. Detta innebär en renodling av systemet som ett judiciellt system.

Artikel 36 innebär en nyhet i förhållande till gällande ordning. Den ger en stat rätt att formellt intervensera i mål mot en annan stat där klagomål anförts av den interventionsberättigade statens egna medborgare. Interventionen kan ske skriftligen och/eller genom deltagande i muntlig förhandling. Avsikten är att en stat på detta vis skall ha möjlighet att bistå en medborgare som anför klagomål mot en annan stat.

Artikel 40 föreskriver en offentlighetsprincip i förfarandet. Förfarandet inför kommissionen är idag inte offentligt och det skriftliga material som getts in till kommissionen behandlas konfidentiellt. Förhandlingar inför kommissionen äger rum inom stängda dörrar. Skriftligt material och vad som förebringats vid en förhandling inför kommissionen har i princip omfattats av utrikessekretess i Sverige enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Förfarandet inför domstolen är emellertid offentligt också idag.

Genom denna bestämmelse blir i princip allt skriftligt material som ges in till den nya domstolen offentligt om inte domstolens president beslutar annat. Muntliga förhandlingar inför domstolen blir liksom idag offentliga om inte domstolen förordnar om

stängda dörrar. Eftersom kommissionens nuvarande handläggning till stor del kommer att övertas av den nya domstolen blir med den nya ordningen en större del av det samlade processmaterialet tillgängligt för allmänheten än vad som är fallet idag.

Enligt *övergångsbestämmelserna* skall alla mål hos kommissionen, där kommissionen ännu inte beslutat om de skall tas upp till sakprövning, överföras till den nya domstolen. Mål som tagits upp till sakprövning skall slutbehandlas av kommissionen inom en period av ett år. Mål som inte slutbehandlats inom denna tid skall också överföras till den nya domstolen för handläggning. Mål som är under handläggning vid domstolen vid tiden för ikraftträdandet skall överföras till den nya domstolen i stor sammansättning.

Slutkommentar

Av det anförda framgår att reformfrågan varit föremål för en intensiv diskussion som också reflekterats i tidskriftsartiklar och uppsatser.¹³ Denna diskussion har haft sin grund i en önskan att skydda systemet och göra det anpassat för den nya situationen i Europa, men den reflekterar också staternas olika synsätt på konventionen och dess ställning som rättskälla. Reformen vilar därför på en kompromiss träffad mellan konventionsstaterna på samma sätt som den nuvarande processordningen har sin grund i en politisk kompromiss. Den tvingades fram inför Europarådets toppmöte i Wien hösten 1993 i syfte att en färdig konventionstext skulle kunna antas vid detta möte, vilket dock visade sig optimistiskt i överkant. Men självfallet innebär denna kompromiss att det är eninstansalternativet som slutligen valts, sedan det modifierats för att tillgodose önskemålen från de stater som hellre sett en lösning inom ramen för det nuvarande systemet. Det nya systemet har därmed, genom möjligheten till omprövning inom en och samma domstol, kommit att bli något av en rättslig hybrid. Den avgörande frågan blir emellertid om den beslutade reformen kan bidra till en lösning av det problem den tillkommit för att lösa — den ökande måltillströmningen och målbanserna.

Det står klart att den nya domstolens uppgifter arbetsmässigt blir mycket snarlika dem som kommissionen har idag. Man kan nog

¹³ Se t. ex. Petzold-Sharpe "Profile of the future of the European Court of Human Rights", *Protecting Human Rights : The European Dimension* (Matscher and Petzold Carl Heymanns Verlag 1988), O. Jacot-Guillarmod "Merger of the European Commission and European Court of Human Rights", *Human Rights Law Journal*, Vol. 8, Golsong, "On the Reform of the Supervisory System of the European Convention on Human Rights", *Human Rights Law Journal*, Vol. 13, Drzemczewski, "Putting the European House in order", *New Law Journal* 1993, De Vey Mestdagh, "Reform of the European Convention on Human Rights in a changing Europe", *Liber amicorum Henry G. Schermers, M. Nijhoff* 1994 pp 298–320.

tala om att den nya domstolen i själva verket i mycket övertar kommissionens uppgifter. Detta gäller den första sällningen av mål, där det skall avgöras vilka mål som skall tas upp till sakprövning och gå vidare till dom. Vidare övertar den nya domstolen kommissionens förlikningsuppgift samt ansvaret för utredningen av de faktiska omständigheterna, vilket i vissa typer av mål där dessa är tvistiga kan bli en arbetskrävande uppgift med bevisupptagning och annan utredning. En enskild kammars avgörande av ett mål blir en motsvarighet till kommissionens slutrapport enligt det nuvarande systemet.

Samtidigt är huvudproblemet i det nuvarande systemet handläggningstiderna och målbalansen, inte i domstolen utan i kommissionen och risken finns därmed att man med den nu antagna reformen endast flyttar problemet från kommissionen till den nya domstolen. Kommissionen har utvecklat ett system för att hantera målbalanserna och en fast praxis vid tillämpning av avvisningskriterierna i artikel 26 och 27 som nu måste övertas av den nya domstolen. Med protokoll 8, som trädde i kraft den 1 juni 1990, har kommissionens arbetsformer också rationaliserats, vilket haft en positiv inverkan på målavverkningen. Det återstår att se om den nya domstolen förmår lösa dessa uppgifter snabbare, samtidigt som den som slutinstans har ett ansvar för praxisutvecklingen i de mål som tas upp till prövning.

Rimligen måste ett heltidsarbetande organ ha bättre förutsättningar att öka genomströmningshastigheten i systemet. Men man ställer sig ändå frågan om en enda domstol kan förmodas klara av att hantera den massavverkning av klagomål som det här kommer att bli frågan om med bibehållen kvalitet på rättskipningen. När idén om en permanent domstol uppstod i början av 1980-talet uppgick det totala antalet enskilda klagomål till kommissionen till ca 3 000 per år, av vilka endast mellan 500 och 600 registrerades och behandlades av kommissionen. I majoriteten av fallen resulterade prövningen i avvisningsbeslut. År 1982 upptogs endast 42 mål till sakprövning. Slutrapporter avgavs i 16 mål. År 1989 var motsvarande siffror 95 respektive 63. År 1994 ingavs 9 900 klagomål till kommissionen av vilka knappt 3 000 registrerades. 583 mål upptogs till sakprövning och slutrapport avgavs i 348 mål, förlikningarna ej inräknade. 1 790 mål avvisades vilket betyder att kommissionen totalt avgjorde ca 2 100 mål under året. Det finns inga tecken som tyder på en minskning i ökningstakten. Tvärtom bidrar den ökade kunskapen om Strasbourgssystemet till att klagomålen ökar i de gamla medlemsstaterna t. ex. mot Frankrike, Spanien och Italien. Härtill kommer målen mot de nytillkomna staterna från det gamla

östblocket. Det är inte orealistiskt att räkna med att siffrorna kan fördubblas under de närmaste åren.

Det står klart att reformen i en del hänseenden innebär en förbättring av övervakningssystemet — det judiciella inslaget förstärks och det politiska organet — ministerkommittén — får endast en övervakande funktion. Den enskilde medborgaren kan anföra sina klagomål direkt till en internationell domstol, där handläggningen blir offentlig och reformen innebär en viss förenkling av processen. Dubblering av arbetet undviks i flertalet mål som upptas till sakprövning eftersom endast ett fåtal mål efter prövningstillstånd kommer att omprövas av domstolen i stor sammansättning.

Men det är förmågan att hantera den ständigt ökande massströmningen av klagomål som blir avgörande för Strasbourg-systemets överlevnad. Det är självfallet orimligt att det som idag kan ta 4–5 år innan den enskilde medborgaren får ett slutligt avgörande av frågan om en stat kränkt hans medborgerliga fri- och rättigheter.¹⁴ I flera fall kan den klagande då dessförinnan ha drivit sin sak inför nationella myndigheter och domstolar under lång tid. Arbetsituationen för den nya domstolen torde bli sådan att man inte kan frigöra sig från tanken att övervakningssystemet i Strasbourg kan ha haft sin tid. Målutvecklingen visar att den nya domstolen kan tvingas att registrera och behandla uppskattningsvis närmare 6 000 mål per år, låt vara att flertalet avvisas av domstolens kommittéer eller av kamrarna, medan kanske 1 000–1 200 måste prövas i sak. Men också de mål som avvisas kräver en betydande arbetsinsats. Kanske är det helt enkelt inte realistiskt att tro att ett effektivt fri- och rättighetsskydd kan upprätthållas av en internationell domstol med jurisdiktion över mellan 35–40 självständiga stater med sammanlagt mer än 450 miljoner invånare — Ryssland oräknat — i vart fall inte med de krav som ställs enligt dagens praxis och med den långtgående konstitutionella granskning som konventionsorganen idag utövar. Till slut måste det i första hand ankomma på de enskilda staterna att se till att fri- och rättighetsskyddet bibehålls genom en ökad respekt för konventionen i de nationella rättsordningarna och i den nationella rättstillämpningen. För Sveriges del skall det bli intressant att se i vad mån inkorporeringen av konventionen med svensk rätt bidrar till en sådan utveckling.¹⁵

¹⁴ Vissa angelägna mål behandlas dock med förtur. Målet Soering mot Storbritannien (Ser. A. Vol. 161), som rörde utlämning av en person misstänkt för mord till en stat där han riskerade dödsstraff, avgjordes av konventionsorganen inom ett år.

¹⁵ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (prop. 1993/94:117).

