

U.2016B.392

*Almindelige emner 9 - Menneskerettigheder 1.9*

## Menneskerettighedsdomstolens fremtid: Midtvejsstatus efter Brighton-erklæringen

♦ Denne artikel behandler de verserende reformer af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i lyset af regeringens beslutning om at rejse spørgsmål om Domstolens fortolkningsmetoder m.v., når Danmark i 2017 overtager formandskabet for Europarådet.

*Af direktør, dr.jur. Jonas Christoffersen, Institut for Menneskerettigheder, og professor og centerleder Mikael Rask Madsen, iCourts, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet*

### 1. Indledning

I 2015 behandlede vi i Ugeskrift for Retsvæsen Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortid, nutid og fremtid.<sup>1</sup> Vi fremførte dengang det synspunkt, at en »bedre beskyttelse af menneskerettighederne i Europa kræver en bæredygtig institutionel struktur, hvor fokus rettes mod væsentlige krænkelse, og hvor hovedansvaret er placeret hos de demokratiske institutioner i Europarådets lande.«<sup>2</sup>

Vi måtte imidlertid konkludere, at Domstolen højst sandsynligt vil være »fanget i staternes modsatrettede ønsker og derfor ikke vil blive genstand for de reformer, der kan gøre Domstolen i stand til at tackle fremtidens udfordringer.« Vi tvivlede kort sagt på, at »reformviljen vil være til stede, når det for alvor kommer til stykket,« dog med det lille forbehold, at »politik er uforudsigeligt.«

Efter at have været gennem et politisk stormvejr for et par år siden, er der i øjeblikket ikke stor politisk årvågenhed omkring Domstolen. Den danske regering har dog besluttet, at spørgsmålet om Menneskerettighedsdomstolens rolle skal være fokus for Danmarks formandskab for Europarådet i halvåret november 2017-maj 2018. Regeringen begrundede sin beslutning på følgende måde i et udlændingepolitisk udspil fra august 2016:

»Danmark har en klar interesse i en stærk international retsorden, herunder respekt for menneskerettighederne. Regeringen mener derfor, at Danmark skal indgå i et aktivt internationalt samarbejde og overholde de internationale konventioner, som Danmark har tilsluttet sig.

Regeringen mener samtidig, at der er behov for at se kritisk på den måde, som den dynamiske fortolkning af konventionsteksterne i praksis gennem årene har bragt rækkevidden af konventionerne ud af trit med de oprindelige intentioner.

#### 393

Regeringen vil arbejde for, at vi kommer tilbage til de oprindelige beskyttelseshensyn. Det vil være regeringens fokus under det kommende danske formandskab for Europarådet.«<sup>3</sup>

Vi vil med udgangspunkt i den midtvejsevaluering, der er udarbejdet i Europarådet (afsnit 2), se nærmere på Domstolens udfordringer (afsnit 3) og den kritik af Menneskerettighedsdomstolen, der udtales

i andre lande (afsnit 4). På den baggrund vil vi sammenfatte de væsentligste punkter i det kommende arbejde med at sikre udviklingen af en bæredygtig Domstol (afsnit 4).

### 2. Europarådets midtvejsevaluering

Arbejdet med at reformere Domstolen og EMRK-systemet mere generelt har pågået i en længere årrække og kulminerede foreløbigt med Brighton-erklæringen fra 2012.<sup>4</sup> I Brighton-erklæringen besluttede Europarådets 47 regeringer, at der i 2015 skulle tages bestik af udviklingen, samt at der inden 2019 skulle gennemføres en analyse af Domstolens rolle og praksis med henblik på beslutning om, hvorvidt yderligere reformer måtte være påkrævede.<sup>5</sup>

Brighton-erklæringen kan, som vi anførte i vores tidligere analyse, læses som klart udtryk for et bredere ønske om en strukturel forandring af Domstolen, så den overlader et større ansvar til nationale institutioner, om end erklæringen peger i flere og til tider modsatrettede retninger. Den til dato mest håndgribelige forandring er vedtagelsen af Tillægsprotokol nr. 15 i juni 2013, hvorefter en henvisning til subsidiaritetsprincippet og skønsmargin skal indføres i præambelen (Protokol nr. 15, art. 1), ligesom klagefristen skal reduceres fra seks til fire måneder (Protokol nr. 15, art. 4). En anden forandring er Tillægsprotokol nr. 16 fra oktober 2013, der vil give de øverste nationale domstole mulighed for at indhente rådgivende udtalelser fra Domstolen. Ingen af protokollerne er imidlertid trådt i kraft i skrivende stund.<sup>6</sup>

Helt centralt i Brighton-erklæringen står spørgsmålet om Domstolens fremtidige rolle:

»This Declaration addresses the immediate issues faced by the Court. It is however also vital to secure the future effectiveness of the Convention system. To achieve this, a process is needed to anticipate the challenges ahead and develop a vision for the future of the Convention, so that future decisions are taken in a timely and coherent manner.

As part of this process, it may be necessary to evaluate the fundamental role and nature of the Court. The longer-term vision must secure the viability of the Court's key role in the system for protecting and promoting human rights in

1 Jonas Christoffersen og Mikael Rask Madsen: »Menneskerettighedsdomstolens fortid, nutid og fremtid: Hvilke veje blæser vindene efter Brighton-erklæringen?« i U.2015B.13. Se også Jonas Christoffersen og Mikael Rask Madsen: »Postscript: Understanding the Past, Present and Future of the European Court of Human Rights« i *The European Court of Human Rights between Law and Politics* (2013).

2 Se også Helen Keller og Alec Sweet Stone: »Assessing the Impact of the ECHR on National Legal Systems« i *A Europe of Rights* (2008) p. 706 (»It is difficult to see how the individual complaint system can survive without fundamental changes in how the Court processes applications.«)

3 Ministeriet for Udlændinge, Integration og Bolig: »Et stærkere Danmark« (august 2016) s. 19.

4 Council of Europe: »Reforming the European Convention on Human Rights – Interlaken, Izmir, Brighton and beyond« (2014).

5 Brighton-erklæringen af 19.-20. april 2012, pkt. 35.E.

6 Danmark har tiltrådt Protokol nr. 15, der træder i kraft, når de sidste 11 lande har ratificeret den. Danmark har besluttet ikke at tiltræde Protokol nr. 16, navnlig fordi Højesteret har vurderet, at adgangen til at indhente rådgivende udtalelser fra EMD snarere vil belaste end lette sagsbehandlingen for både Højesteret og EMD.

Europe. The right of individual application remains a cornerstone of the Convention system. Future reforms must enhance the ability of the Convention system to address serious violations promptly and effectively.

Effective implementation of the Convention at national level will permit the Court in the longer term to take on a more focused and targeted role. The Convention system must support States in fulfilling their primary responsibility to implement the Convention at national level.

In response to more effective implementation at the national level, the Court should be in a position to focus its efforts on serious or widespread violations, systemic and structural problems, and important questions of interpretation and application of the Convention, and hence would need to remedy fewer violations itself and consequently deliver fewer judgments.<sup>7</sup>

Denne afsluttende del af Brighton-erklæringen blev af mange læst som indvarslingen af nye tider for Domstolen, herunder fordi formuleringerne kunne antyde et langsigtet opgør med den individuelle klageadgang til fordel for en vision for Domstolen som en art forfatningsdomstol. Det har derfor været imødeset med en del spænding, hvordan Europarådet ville følge op på netop den del af erklæringen.

Det løbende reformarbejde i Europarådet er forankret i Ministerkomitéen, der har en permanent Styrekomité, som løbende følger udviklingen og fremsætter forslag til forbedringer. Styrekomitéen udgav i december 2015 en 80 siders rapport, der fulgte op på Brighton-erklæringen og den mellemliggende Bruxelles-erklæring fra marts 2015.<sup>8</sup>

Styrekomitéen anerkender eksistensen af og behandler en række særlige udfordringer i rapporten, herunder navnlig følgende:

- **Konventionens effektive gennemførelse** forudsætter samarbejde mellem en række aktører,<sup>9</sup> og gennemførelsen af Domstolens domme kræver en langsigtet indsats. Nogle domme gennemføres ikke af politiske grunde, mens andre møder modstand af teknisk og/eller økonomisk karakter. Mens kun den politiske modstand udfordrer Domstolens autoritet,

### 394

så bebyrder enhver modstand unødvendigt systemet.<sup>10</sup>

- **Domstolens sagsmængde** skal håndteres ved reduktion af den store sagspukkel samtidig med effektiv behandling af nye klagesager, jf. nærmere nedenfor afsnit 3.1<sup>11</sup>
- **Domstolens autoritet** er afgørende for dens effektivitet og for konventionssystemets bæredygtighed (»viability«) og

beror på kvaliteten, stringensen og fastheden (»quality, cogency and consistency«) af Domstolens domme.<sup>12</sup>

- **Konventionens placering i den europæiske og internationale retsorden** skal sikres, således at en sammenhængskraft opretholdes, herunder ved at modvirke at EU-retten og EM-RK driver fra hinanden.<sup>13</sup>

Styrekomitéen anerkender udfordringerne, men afviser behovet for strukturelle reformer på nuværende tidspunkt.<sup>14</sup> Styrekomitéens rapport er imidlertid ikke slutpunktet i de verserende drøftelser, og konklusionen er udtrykkeligt baseret på de nuværende forhold, ligesom Styrekomitéen peger på en række indsatsområder inden for rammerne af den nuværende struktur:

- **Bedre national implementering** ved efterlevelse af de generelle principper udstukket i Domstolens praksis, ved efteruddannelse og oversættelse, ved sikring af menneskeretten i politik og administration, ved sikring af effektive retsmidler, ved oplysning til parlamenter, ved vurdering af lovgivningens forhold til menneskeretten, ved dialog med Europarådets organer samt ved etablering af nationale menneskerettighedsinstitutioner mv.<sup>15</sup>
- **Domstolens sagsmængde skal håndteres**, idet Domstolen – trods håndteringen af puklen af sager, der klart skulle afvises – fortsat har en betydelig pukkel af sager, der ikke er afvist, og som nu afventer en mere ressourcekrævende pådømmelse, jf. nærmere nedenfor afsnit 3.1.<sup>16</sup>
- **Kvaliteten af domstolens praksis skal styrkes** ved bedre rekruttering af medarbejdere, ved indførelse af begrundelser for visse formalitetsafgørelser, ved øget brug af begrundelse med vejledning i den generelle fortolkning af konventionen samt ved mere dialog mellem Domstolen og de nationale retssystemer og dommere, jf. nærmere nedenfor afsnit 3.2.<sup>17</sup>
- **Styrkelse af autoriteten og gennemførelsen af Domstolens domme** ved anerkendelse af dommenes bindende virkning, øget gennemslagskraft af nationale aktører med ansvar for gennemførelsen, klarere angivelse i domme af grundårsagen til en krænkelse, tydeligere og mere balanceret praksis om godtgørelse til ofre,<sup>18</sup> yderligere overvejelser om genoptagelse af sager på nationalt plan,<sup>19</sup> sikring af Europarådets evne til at overvåge gennemførelsen af domme samt bedre samarbejde mellem Europarådets aktører.<sup>20</sup>

7 Brighton-erklæringen, pkt. 30-33.

8 Council of Europe: »Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights« (11. december 2015; CCDH(2015)R84).

9 Fodnote 7 para. 195 (i).

10 Fodnote 7 para. 195 (iii).

11 Fodnote 7 para. 195 (ii).

12 Fodnote 7 para. 195 (ii).

13 Fodnote 7 para. 195 (iv).

14 Fodnote 7 para. 196 (»the above challenges currently do not warrant responses outside the framework of the existing structures, with the exception of the in-depth analysis of all parameters regarding the selection and election of judges proposed as a follow-up to this report.«).

15 Fodnote 7 para. 197.

16 Fodnote 7 para. 198.

17 Fodnote 7 para. 199.

18 Fodnote 7 para. 146ff.

19 Fodnote 7 para. 152ff.

20 Fodnote 7 para. 200-201.

- **Styrkelse af EMRK's placering i den europæiske og internationale retsorden** ved dialog mellem internationale domstole samt andre judicielle og quasi-judicielle organer samt ved Ministerkomitéens deltagelse i den generelle debat om rammen for menneskerettighedsbeskyttelsen i Europa, og herunder EU's tiltræden til EMRK.<sup>21</sup>
- **Rekrutteringen af dommere** skal forbedres, jf. nærmere nedenfor afsnit 3.3.

Styrekomiteén peger derfor på følgende konkrete indsatsområder:

- **Udpegningsproceduren** skal sikre, at dommerne nyder den største autoritet efter national og international ret, hvorfor der skal foretages en omfattende analyse af udpegningsproceduren eventuelt med henblik på forandringer af den nuværende konvention.<sup>22</sup>
- **Europarådets evne til at adressere alvorlige og omfattende krænkelser** konstateret i Domstolens domme skal styrkes også med henblik på politiske løsninger og fredelig konfliktløsning.<sup>23</sup>
- **EMRK's placering i den europæiske og internationale retsorden** skal analyseres indgående.<sup>24</sup>
- **Europarådets økonomiske ressourcer skal modsvare de politiske ambitioner**, og herunder skal Ministerkomitéen drøfte forslaget om at tildele Domstolen en ekstraordinær bevillingsforøgelse på

### 395

30 mio. euro over otte år med henblik på behandling af den nuværende sagspukkel, idet Domstolens behov for ressourcer må ses i lyset af det samlede ressourcebehov under konventionen.<sup>25</sup>

Styrekomiteéns mest konkrete svar på Domstolens fortsatte udfordringer er med andre ord at skubbe et forslag om en bevillingsforøgelse på 30 mio. euro over otte år over til Ministerkomitéen, idet Styrekomiteén opfordrer Ministerkomitéen til at drøfte bevillingsforøgelsen i lyset af dels Europarådets samlede ressourcer, dels Europarådets evne til at adressere alvorlige og udbredte krænkelser af menneskerettighederne i Europa. Styrekomiteén identificerer derudover nogle analyser, hvoraf spørgsmålet om udpegningsproceduren er det væsentligste.

## 3. Domstolens udfordringer

Styrekomiteéns konklusioner er for os at se overraskende spagfærdige, når omfanget af Domstolens og konventionens udfordringer tages i betragtning. Styrekomiteéns vage konklusioner og insisteren på at spille inden for den allerede optrukne bane tyder på, at Brighton-erklæringen, som vi anførte i vores sidste artikel, meget

vel kan »ende med at stå tilbage som et højdepunkt i en politisk kritik, der siden faldt sammen og løb ud i sandet.«<sup>26</sup>

Der er imidlertid efter vores opfattelse behov for at rette fokus på Domstolens kapacitet til at håndtere den nuværende sagspukkel (se afsnit 3.1), på Domstolens fortolkning af konventionen (se afsnit 3.2) og på dommerrekruttering (se afsnit 3.3).

### 3.1 Domstolens sagsmængde

Som vi anførte i den tidligere artikel er udviklingen i sagsmængden afgørende, »idet et væsentligt fald vil kunne køle de politiske temperamenter og fjerne det argument, at yderligere og dramatiske reformer er nødvendige for at redde Domstolen fra en kvælende sagsbyrde. Udviklingen i Domstolens sagsmængde går entydigt i retning af et meget væsentligt fald i ubehandlede sager, hvilket kan få regeringer til at trække reformønskerne tilbage.«<sup>27</sup>

Styrekomiteéns rapport beskriver udviklingen i Domstolens sagsmængde, siden den toppede med omkring 160.000 sager i slutningen af 2011. Under forhandlingerne op til Brighton-erklæringen oplyste Domstolen, at den ville kunne sikre en væsentlig reduktion af den samlede sagsmængde inden 2015. Domstolen prioriterede derefter de sager, der klart skulle afvises, hvilket har medført en markant reduktion af den samlede mængde med 100.000 sager til ca. 66.500 sager ved udgangen af 2015. Det må anses som en hovedforklaring på, at Styrekomiteén ikke peger på yderligere reformer.<sup>28</sup>

Kvantitativt er udviklingen imponerende, men den er også udtryk for en prioritering, der har haft store konsekvenser for klagere, der har indbragt reelle sager for Domstolen, idet andre sager i mellemtiden har hobet sig op. Det mest overraskende ved Styrekomiteéns rapport er således, at den nuværende sagsmængde ikke betragtes som en brændende platform, selv om der efter vores foreløbige beregninger er ringe udsigter til, at Domstolen inden for en kortere årrække vil kunne håndtere den resterende sagsmængde inden for de givne institutionelle rammer.

Domstolens sagsmængde kan – med udgangspunkt i Styrekomiteéns rapport – i grove træk opdeles på følgende måde:

- **Sager, der klart skal afvises:** Domstolen har ifølge Styrekomiteén generelt styr på sagstilgangen, hvorfor der ikke umiddelbart er behov for yderligere indsatser på dette punkt.<sup>29</sup> Domstolen modtog i 2015 40.650 klager, hvilket svarede til et fald på 28 procent i forhold til 2014, hvor den modtog 56.300 klager.<sup>30</sup> I 2013 var tallet 65.800 klager. Dette fald skyldes til dels indførelsen af mere formalistiske klageformularer. Uanset om man bryder sig om denne metode til at begrænse sagstilgangen, så har den haft en effekt på den samlede sagsmængde. Tiden må vise, om effekten er varig.

21 Fodnote 7 para. 202. Om EU's tiltrædelse til EMRK, se f.eks. Louise Halleskov Storgaard: »EU Law Autonomy versus European Fundamental Rights Protection – On Opinion 2/13 on EU Accession to the ECHR« i *Human Rights Law Review* (2015), s. 485-521, og Henning Bang Fulgsang Madsen Sørensen: »EU's tiltræden til EMRK – et sisyfosarbejde?« i *Juristen* (2015), s. 70.

22 Para. 203 (i).

23 Para. 203 (ii).

24 Para. 203 (iii).

25 Para. 204.

26 Christoffersen og Rask Madsen i fodnote 1 s. 19.

27 Christoffersen og Rask Madsen i fodnote 1 s. 22.

28 Fodnote 7 para. 194 (»The backdrop against which this report is written is in some respects fundamentally different from that of the so-called »Inter-laken process« started in 2010. This is notably true with regard to the backlog of cases pending before the Court.«).

29 Fodnote 7 para. 80.

30 Antallet af klager er opgjort som såkaldte »applications allocated to a judicial formation,« dvs. sager der er korrekt udfyldt og med tilstrækkelig dokumentation, jf. Council of Europe: »The ECHR in Facts and Figures 2015« (2016).

- **Repetitive sager:** Omkring halvdelen af de verserende sager er repetitive i betydningen nye klager over forhold, som EMD allerede har fundet i strid med EMRK i det pågældende land. Domstolen vurderer, at den inden for de nuværende rammer kan afslutte behandlingen af den nuværende pukkel af repetitive sager på 2-3 år.<sup>31</sup>
- **Ikke-repetitive sager:** Omkring 14.000 almindelige sager verserede ved slutningen af 2015. Der var i løbet af 2015 en lille stigning på 2 procent i den type sager, hvilket Styrekomitéen henfører til den nødvendige prioritering af de sager, der klart skulle

**396**

afvises.<sup>32</sup> Styrekomitéen behandler denne sagstype sammen med prioritetsagerne:

- **Prioritetsager:** Domstolen kan efter sit procesreglement give prioritet til konkrete sager,<sup>33</sup> og af den samlede sagsmængde var 10.400 sager såkaldte prioritetsager. Prioritetsager er sager i de tre første af Domstolens kategorier, der omfatter de væsentligste sager overhovedet.<sup>34</sup> I denne bunke lå blandt andet 3.000 klager om alvorlige overgreb begået under væbnede konflikter i Europa.<sup>35</sup>

Hvis det holder stik, at Domstolen faktisk kan håndtere både den løbende tilgang af sager, der klart skal afvises, og puklen af repetitive sager på 2-3 år, så vil konklusionen i 2019 blive, at der ikke er behov for yderligere reformer af hensyn til behandlingen af de sagstyper.

Det udestående spørgsmål vedrørende Domstolens sagsmængde er derfor på nuværende tidspunkt, om Domstolen kan håndtere den nye sagspukkel bestående af (i) de ca. 14.000 ikke-repetitive sager og (ii) de ca. 10.000 prioritetsager – samtidig med at den behandler (iii) de nye sager, der løbende modtages og (iv) puklen af repetitive sager.

Styrekomitéen anerkender, at håndteringen af ikke-repetitive og prioritetsager er »en stor udfordring« (»a major challenge«), som Domstolen må håndtere ved fokusering og fleksibilitet.<sup>36</sup> Men opgaven synes større, end hvad fokusering og fleksibilitet alene kan klare. Styrekomitéen skriver da også:

»The challenge concerning the influx of cases is also partly the result of large-scale violations arising out of armed conflict. The number of such cases before the Court is over 3.000 and many of them are very resource demanding and inevitably have a knock-on effect on the other work of the Court. Equally, the

influx of cases is partly the result of a large number of applications resulting from systemic issues.«<sup>37</sup>

Opgavens omfang antydes af Domstolens synspunkt om, at den forventer at kunne håndtere den nye pukkel af ikke-repetitive sager og prioritetsager i løbet af otte år, såfremt den med en ekstraordinær bevilling på 30 mio. euro kan ansætte yderligere 40 højt kvalificerede jurister.<sup>38</sup>

Styrekomitéen er opmærksom på, at en bevillingsforøgelse ikke nødvendigvis løser andet end Domstolens sagsmængde og peger på behovet for, at Ministerkomitéen også finder passende måder at håndtere de grundlæggende forhold, som er roden til de mange sager, samt evaluerer sine muligheder for at anvende politiske redskaber.<sup>39</sup> Selv om en forbedring af menneskerettighedsbeskyttelsen i de tunge sager uomtvisteligt er det væsentligste forhold for konventionen som helhed, har Styrekomitéen ingen konkrete bidrag til, hvordan en bedre gennemførelse af konventionen kan sikres i tilfælde af alvorlige/omfattende og/eller systemiske/strukturelle krænkelse af konventionen.<sup>40</sup>

Der bør efter vores opfattelse foretages en langt mere grundig analyse af Domstolens sagsmængde end dette. Ét sted at starte er at spørge, om det overhovedet er tilfredsstillende, at der går otte år, før den nye pukkel af ikke-repetitive sager og prioritetsager er behandlet, når det er Brighton-erklæringens målsætning, at der i 2019 skulle foretages en vurdering af behovet for grundlæggende reformer, og når Brighton-erklæringen taler om hurtig og effektiv behandling af klager over alvorlige krænkelse. I den forbindelse må man spørge, hvad budgetforøgelsen skal være, hvis puklen skal være håndteret i 2019? Og man må overveje, om det overhovedet kan lade sig gøre at behandle puklen hurtigere end på otte år, hvis den øvrige sagsmængde er den samme? Hvad forventes sagsbehandlingstiden egentlig at blive uden en budgetforøgelse på 30 mio. euro? Det ville ikke være urimeligt samtidigt at spørge, hvordan Domstolens egen sagsbehandlingstid kan nedbringes og leve op til de krav, Konventionen stiller til domstolene i medlemsstaterne.

Domstolens forslag om en budgetforøgelse med henblik på at eliminere sagspuklen inden 2024 illustrerer, at der ikke uden særlige tiltag er udsigt til at opnå en balance mellem input og output. Der kan anlægges mange synsvinkler på den overordnede udvikling i sagsmængden, men enhver vurdering må tage udgangspunkt i de centrale nøgletal, som er inkluderet i følgende tabel.<sup>41</sup>

**397**

Sager	2011	2012	2013	2014	2015
Afvist	50.677	86.201	89.738	83.675	43.135
Afgjort ved dom <sup>42</sup>	1.511	1.678	3.659	2.388	2.441
Afgjort i alt	52.188	87.879	93.397	86.063	45.576

31 Fodnote 7 para. 76 (iv), 80 og 130.

32 Fodnote 7 para. 76 (vi).

33 Fodnote 7 para. 76 (v) og Procesreglementets Rule 41.

34 Fodnote 7 para. 76 (vi).

35 Fodnote 7 para. 79.

36 Fodnote 7 para. 198 (i-iii og vi).

37 Fodnote 7 para. 79.

38 Fodnote 7 para. 82.

39 Fodnote 7 para. 198 (iv-v).

40 Fodnote 7 para. 88-95 og 130.

41 Tabellen er baseret på Council of Europe: »The ECHR in Facts and Figures 2015« (2016) og tilsvarende tidligere udgivelser. For yderligere statistiske analyser se Mikael Rask Madsen: »The Challenging Authority of the European Court of Human Rights: From Cold War Legal Diplomacy to the Brighton Declaration and Backlash« i Law & Contemporary Problems (2016) p. 141-178.

42 Domstolen kumulerer sager og afgjorde i 2015 2.441 sager ved 823 domme.

Sager	2011	2012	2013	2014	2015
Verserende for en juridisk formation (1, 3, 7 eller 17 dommere)	64.300	64.900	65.800	56.300	40.650
Verserende i alt	151.600	128.100	99.900	69.900	64.850

Oversigten viser, at Domstolen afviser et uhyre stort antal sager og navnlig i perioden 2012-2014 havde et ekstremt stort output. Der verserer dog fortsat et meget stort antal sager, der er henvist til behandling af én eller flere dommere, nemlig ca. 40.000 sager ved udgangen af 2015, ligesom der verserede yderligere ca. 24.000 sager, som endnu ikke var enten afvist eller henvist til en juridisk formation.

Det springer i øjnene, at Domstolens kapacitet til at afslutte sager ved dom hidtil har været begrænset til nogle tusinde sager om året, hvilket imidlertid ikke rækker særlig langt, hvis puklen af de resterende sager skal nedbringes inden for rimelig tid.

Oversigten giver desuden anledning til at overveje, hvor mange sager de 47 dommere reelt kan være involveret i på et år, hvis dommerfunktionen skal være i centrum. Dommerne har under det nuværende system en række forskellige funktioner, der varierer fra kernefunktionen som dommer i kammer- og storkammersager (7 eller 17 dommere) til sagsbehandling i 3-dommerkomité og i 1-dommerformation. En realistisk analyse af Domstolens sagsmængde må tage udgangspunkt i, hvilken kapacitet Domstolens 47 dommere reelt har til at bidrage kvalificeret til behandlingen af de mange sager. Det er ingen løsning at øge sekretariatets kapacitet, hvis dommerne ender som flaskehalse, eller hvis dommerne i bestræbelserne på at sikre systemets effektivitet går på kompromis med kvaliteten af deres arbejde og i sidste ende med retssikkerheden. Spørgsmålet om Domstolens kapacitet må nødvendigvis ses i lyset af udviklingen i antallet af afsagte domme og afsluttede sager over de seneste årtier.

Efter vores opfattelse bør en nærmere analyse af balancen mellem input og output ikke udsættes, eftersom udviklingen siden vedtagelsen af Styrekomitéens rapport i december 2015 ikke er positiv. Ultimo august 2016 verserede således ca. 76.600 sager, svarende til en stigning på ca. 18 % siden 1. januar 2016, hvor der verserede i alt 64.850 sager. Af de 76.600 sager skal et kammer eller storkammer behandle de 28.150.<sup>43</sup>

Vi savner et langt mere realistisk blik på udsigten til, at Domstolen – inden for de givne rammer og inden for rimelig tid – kan behandle de modtagne klager i overensstemmelse med det prioriteringshierarki, Domstolen selv har opstillet. I den forbindelse må der nødvendigvis reflekteres over, hvor mange sager Domstolen overhovedet er i stand til at afgøre på et år, hvis dommerne skal have en reel chance for at forholde sig til de enkelte sager og levere et produkt, der reflekterer Domstolens øverste plads i det retlige hierarki i Europa. Det synes i denne sammenhæng oplagt at sammenligne med andre øverste domstole, nationale såvel som internationale.

### 3.2 Domstolens praksis

I direkte forlængelse af spørgsmålet om Domstolens sagsmængde ligger spørgsmålet om Domstolens praksis: Når Styrekomitéen som udgangspunkt ikke vil iværksætte institutionelle ændringer, så er Domstolens eneste mulighed for at skabe en bedre balance mellem indkomne og afgjorte sager at ændre praksis. Spørgsmålet er derfor, hvad Domstolen – inden for de givne rammer – kan gøre for at sikre en bedre balance mellem sagstilgangen og kapaciteten?

Et område, der kunne undersøges nærmere, er de såkaldte repetitive sager. For hvilken mening giver det, at Domstolen fortsætter med løbende at behandle repetitive sager for kun at konstatere, at dommene bliver overført til Ministerkomitéen, der må afvente, at de enkelte lande gennemfører reformer, alt imens Domstolen dømmer landet igen og igen? Kunne der udtænkes alternative veje til behandling af de repetitive sager, således at dommernes ressourcer ikke anvendes til et undertiden udsigtsløst samlebåndsarbejde.

Et andet punkt angår konventionens admissibilitetskriterier. Styrekomitéen anerkender Domstolens admissibilitetspraksis,<sup>44</sup> men der fremgår ikke noget

#### 398

nærmere om, hvor langt Domstolen er gået for at sikre en bedre balance. Allerede i Brighton-erklæringen blev der peget på bestemmelsen om afvisning af sager, hvor klageren ikke har været udsat for en »væsentlig ulempe« (pkt. 15.B og C). Protokol nr. 15 lempet bestemmelsen ved at sænke kravene til den prøvelse, der skal finde sted på nationalt plan, men protokollen er som sagt ikke trådt i kraft (endnu). Styrekomitéen henviser til Domstolens praksis,<sup>45</sup> men det fremgår ikke, hvilke sager Domstolen i dag afviser som uvæsentlige. Kort sagt: Hvilke sager ville Domstolen kunne skære fra ved en mere håndfast fortolkning af admissibilitetskriterierne, og hvad ville de politiske og juridiske konsekvenser være af en sådan ny praksis?

Domstolens praksis handler imidlertid ikke kun om formalitetsbetingelser og om balance mellem input og output. Styrekomitéen har således blik for autoriteten og legitimiteten af Domstolens praksis. Styrekomitéen anfører udtrykkeligt, at Domstolens autoritet beror på, at den accepteres af alle aktører og herunder nævnes regeringer, parlamenter, domstole, klagere og offentligheden. Domstolens dommere og medarbejdere skal have den fornødne kvalitet for at bevare Domstolens autoritet og sikre konventionens fremtid, ligesom Domstolens kendskab og hensyntagen til de særlige karakteristika ved de nationale retssystemer skal styrkes tillige med betydningen af subsidiaritetsprincippet og staternes skønsmargin.<sup>46</sup>

Styrekomitéen går ikke tæt på dette spørgsmål, men under overfladen lurer den politiske kritik af Domstolens praksis, og herunder

<sup>43</sup> European Court of Human Rights Statistics 1/1-31/8 2016.

<sup>44</sup> Fodnote 7 para. 130 (iv).

<sup>45</sup> Fodnote 7 para. 85.

<sup>46</sup> Fodnote 7 para. 195 (ii).

af den dynamiske fortolkning, som har været et af de mest kontroversielle elementer i dens retspraksis siden midten af 1970'erne.<sup>47</sup> Styrekomitéens rapport behandler Domstolens fortolkning af konventionen i flere forskellige perspektiver. Et handler om at sikre »quality, cogency and consistency«,<sup>48</sup> et andet handler om, at Domstolen kan give bedre vejledning i den generelle fortolkning af konventionen,<sup>49</sup> et tredje handler om at sikre harmoni mellem konventionen og anden europæisk og international ret.<sup>50</sup>

Styrekomitéen er yderst tilbageholdende med at pege på, hvordan Domstolen kunne komme i bedre samklang med omverdenen, men to punkter fremhæves. Det ene punkt angår i realiteten Domstolens dialog med de nationale lovgivningsmagter, idet Styrekomitéen fremhæver, at Domstolen i nogle sager har tillagt de nationale lovgivningsprocesser væsentligt betydning ved vurderingen af de konkrete sager.<sup>51</sup> Styrekomitéen peger desuden på, at Domstolen i stedet for straks at dømme en medlemsstat har sendt et signal til medlemslandene om, at et retsområde må holdes under opsyn med henblik på reform.<sup>52</sup> En sådan mere diplomatisk tilgang til sagerne kan muligvis anvendes mere fremover.<sup>53</sup>

Domstolens dialog med de nationale domstole er ligeledes i fokus. Styrekomitéen fremhæver et informationsnetværk, hvor Domstolen og de øverste nationale domstole udveksler oplysninger som et middel til at opnå en større subsidiaritet i konventionen.<sup>54</sup> Nyere retspraksis viser, at en sådan udvikling i et vist omfang allerede er undervejs. Domstolen har således været villig til at acceptere nationale domstoles opbakning til kontroversielle beslutninger truffet af de nationale lovgivningsmagter.<sup>55</sup>

Styrekomitéen anerkender den eksisterende dialog og opfordrer overordnet til en øget dialog mellem domstole:

»The CDDH agreed that there should be increased interaction and dialogue between the Court and its judges, on the one hand, and national judicial systems and judges, on the other. This operates not only through meetings between judges, but especially through the exchange of ideas and principles as expressed in judgments. This could also help with certain Court judgment execution problems, in particular where the judiciary was at the origin of the violation found. The CDDH deemed that the Court should be more responsive to the considered interpretation of the Convention by national courts and that those courts should enter into more active dialogue, since both the Court and national courts have their respective responsibilities in the interpretation and application of the Convention. It was noted that such dialogue already takes place but that it warrants further development so as to involve all interested national judicial systems.«<sup>56</sup>

Domstolen bør med andre ord – efter Styrekomitéens opfattelse – være mere lydhør over for de nationale domstoles synspunkter, og de nationale domstole opfordres ligefrem til at udfordre Domstolens fortolkning og anvendelse af konventionen. Styrekomitéen peger på, at yderligere veje til at styrke dialogen bør udvikles,<sup>57</sup>

### 399

hvilket ikke kan undre i lyset af det øgede fokus på dialogen mellem domstole.<sup>58</sup>

Det væsentligste element i Brighton-erklæringen var netop forsøget på at skabe en ny balance i den europæiske menneskerettighedsbeskyttelse, hvor en større rolle tåntænkes det nationale juridiske og politiske niveau.<sup>59</sup> Dialog mellem domstole er ét af tidens buzzwords,<sup>60</sup> og selv om megen realpolitisk kritik elegant kan formidles under overskriften »dialog«, så er det på mange måder en utilfredsstillende – og til dels vildledende – fremstilling af de reelle udfordringer.

Helt grundlæggende drejer det sig om, i hvilket omfang Domstolen bør vige mere for nationale fortolkninger – politiske såvel som juridiske. Der er et vist belæg for, at Domstolen blandt andet i forhold til Storbritannien har udvist tilbageholdenhed, hvis det kan godtgøres, at spørgsmålet har været igennem en væsentlig og transparent lovgivningsproces.<sup>61</sup> Domstolens praksis kritiseres undertiden, fordi en ren processuel tilgang til beskyttelsen af menneskerettighederne ikke sikrer det materielle beskyttelseshensyn, og fordi den processuelle tilgang ikke er egnet til at beskytte borgere, som er udelukket fra at påvirke det demokratiske flertal, herunder personer uden stemmeret.<sup>62</sup> Man kan desuden spørge, om ét og samme juridiske spørgsmål kan besvares forskelligt afhængigt af, hvilken lovgivningsproces det enkelte land har fulgt?<sup>63</sup>

Uanset hvordan man end måtte se på det, så er det et centralt spørgsmål i udviklingen af Domstolens rolle, hvordan Domstolen kan indrømme staterne en videre skønsmargin uden at gå på kompromis med sin opgave i beskyttelsen og udviklingen af menneskeretten i Europa. Der kunne efter vores opfattelse meget vel ses meget nærmere på de midler, domstolen allerede gør brug af, således at de forskellige midler kunne tydeliggøres og styrkes.

### 3.3 Rekrutteringen af dommere

Domstolens dommere vælges af Europarådets parlamentariske forsamling, efter at det enkelte land har præsenteret tre kandidater. Der foretages en screening af kandidater, og enkelte lande har været

47 Fodnote 7 para. 96 samt Christoffersen og Rask Madsen i fodnote 1 s. 17.

48 Fodnote 7 para. 96 og 112.

49 Fodnote 7 para. 114, 122 og 131 (iv).

50 Fodnote 7 para. 176.

51 Fodnote 7 para. 54 og Jonas Christoffersen: »Fair Balance« (2009) s. 553-558.

52 Fodnote 7 para. 128 og Jonas Christoffersen i fodnote 51 s. 557.

53 Det bemærkes, at Domstolen i perioden 1959-1974 var præget af en sådan mere diplomatisk tilgang, jf. Rask Madsen i fodnote 41.

54 Fodnote 7 para. 116.

55 Christoffersen og Rask Madsen i fodnote 1 s. 21.

56 Fodnote 7 para. 115. Se også para. 189 om dialogen mellem internationale domstole.

57 Fodnote 7 para. 131 (v).

58 Se f.eks. Matti Pellonpää: »Dialog mellom den europeiske menneskeretsdomstol og nasjonale domstoler« i Forhandlingerne ved Det Nordiske Juristmøde (2014) s. 309-326 og se Lize R. Glas: The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System (2016) s. 4..

59 Christoffersen og Rask Madsen i fodnote 1 s. 17 og 19.

60 Se Lize R. Glas: The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System (2016) s. 4.

61 Rask Madsen i fodnote 41.

62 Ibid.

63 Jonas Christoffersen i fodnote 51 s. 553-562 og 566-576.

tvunget til at trække deres kandidater og indstille andre. Styrekomitéen pegede på, at det er nødvendigt at se nærmere på processen, og herunder må man revurdere det nationale led i udpegningen, vurdere den skadevirkning en åben proces kan have på kandidaternes faglige renommé, ligesom man må se på varigheden af processen, dommerstillingernes attraktion og herunder arbejdsvilkårene samt vanskelighederne ved at finde passende beskæftigelse efter endt tjeneste.

Styrekomitéen undersøger det dog ikke nærmere og konkluderer blot, at det må gøres til genstand for en nærmere analyse blandt andet omfattende praksis vedrørende andre internationale domstole og øverste nationale domstole.<sup>64</sup>

Det fremgår af konventionens artikel 21, at dommerne skal nyde »den højeste moralske anseelse« og »enten besidde de kvalifikationer, der kræves for udnævnelse til høje juridiske embeder, eller være retskyndige af anerkendt sagkundskab«. Forskning i EMD har allerede påpeget, at der over tid er sket et skifte, således at der i dag er færre dommere, der rekrutteres fra de højeste embeder (som højesteretsdommer, professor i retsvidenskab eller topembedsmand), ligesom EMD over tid er blevet mindre forbundet til nationale politiske miljøer.<sup>65</sup> Analysen af dommerrekruttering må tage både udgangspunkt i, hvordan sammensætningen af EMD bør være, og hvilke udfordringer de enkelte lande har haft i forhold til at rekruttere dommere, således at analysen ikke alene forholder sig til processuelle og institutionelle forhold.

#### 4. Den politiske udvikling omkring Domstolen

I sidste ende er spørgsmålet om Menneskerettighedsdomstolens udvikling politisk. Det er de politiske kræfter i Europarådets 47 medlemslande, der råder over konventionens og Domstolens skæbne. Det er en vanskelig opgave at læse det politiske spil omkring Domstolen, fordi 47 landes forskellige synspunkter har betydning for udviklingen. Den indenrigspolitiske debat om Domstolens rolle er i langt de fleste lande påvirket af enkeltstående domme, der fremstår særligt provokerende i den nationale juridiske og/eller politiske kontekst, men det er sjældent de samme domme, der skaber debat i forskellige lande.<sup>66</sup>

I Danmark er det først og fremmest udlændingeområdet, der giver anledning til politisk modstand, og det er sigende, at regeringens beslutning om at rejse spørgsmålet om Domstolens praksis blev formuleret i et udlændingepolitisk udspil.<sup>67</sup> I Danmark er kritikken

#### 400

imidlertid ikke begrænset til udlændingespørgsmål, idet der også pågår en bredere debat om den generelle magtbalance mellem Domstole og nationale myndigheder.<sup>68</sup>

Det er væsentligt at have for øje, at den europæiske debat om Domstolen varierer fra land til land. Helt ny forskning i forholdene i 15 medlemslande (ikke omfattende Danmark) viser ret markant, at der faktisk kun i Storbritannien er en drøftelse af Domstolens grundlæggende eksistensberettigelse. Drøftelserne i andre lande kan generaliseres som angående navnlig tre forhold:

- **Domstolens funktion:** Kritikken går på, at domstolen i højere grad bør arbejde med principielle sager og behandle færre sager.<sup>69</sup>
- **Domstolens fortolkning:** Kritikken går på domstolens udvidende fortolkning, intensive prøvelse og ufølsomhed over for særlige forhold i de enkelte lande.<sup>70</sup>
- **Domstolens kvalitet:** Kritikken går på uklarhed, inkonsistens og uforudsigelighed.<sup>71</sup>

Forskningen peger måske lidt overraskende på, at der – bortset fra i Storbritannien, Schweiz og Ungarn – stort set ikke er nogen bredere og vedvarende politisk debat om konventionen og Domstolen.<sup>72</sup> Kritikken angives kun at være permanent i Storbritannien og Schweiz, ligesom den er udbredt i Rusland og Frankrig, hvori den i de fleste af de 15 lande er begrænset i omfang og tidsmæssig udstrækning og almindeligvis knyttet til enkeltssager.<sup>73</sup> I nogle af de oprindelige medlemslande så som Østrig, Tyskland, Norge og Sverige er det et udbredt synspunkt, at konventionen kun burde have begrænset betydning, fordi landene anser sig som vel fungerende demokratier og retsstater.<sup>74</sup>

Kritikken af Domstolen fremstår normalt isoleret og uden forankring i en reformstrategi.<sup>75</sup> Da Storbritannien i 2011 lagde op til forhandlinger i Europarådet, kom den stærkeste modstand fra Østrig, hvor parlamentet begrænsede regeringens opbakning til briternes oplæg.<sup>76</sup> Rusland og Ungarn udtrykte ligegyldighed.<sup>77</sup> En meget væsentlig lære af forhandlingerne op til Brighton-erklæringen er, at alle briternes henvisninger til en direkte ændring af forholdet mellem Domstolen og national ret blev slettet,<sup>78</sup> idet en række lande så som Tyskland, Polen, Østrig, Belgien og Tjekkiet kun ville acceptere forandringer, der indebar en styrkelse af den samlede konvention, herunder dog med udtrykt ønske om øget subsidiaritet/skønsmargin.<sup>79</sup> Andre lande som Frankrig, Italien, Tyrkiet,

<sup>64</sup> Fodnote 7 para. 107-109 og para 117.

<sup>65</sup> Mikael Rask Madsen: »The Legitimization Strategies of International Courts: The Case of the European Court of Human Rights« i *Selecting Europe's Judges* (2015).

<sup>66</sup> Christoffersen og Rask Madsen i fodnote 1 s. 20.

<sup>67</sup> Se fodnote 2.

<sup>68</sup> Jonas Christoffersen: »Menneskeret – en demokratisk udfordring« (2014).

<sup>69</sup> Sarah Lambrecht: »Assessing the Existence of Criticism of the European Court of Human Rights« i *Criticism of the European Court of Human Rights* (2016) s. 505-553 s. 510.

<sup>70</sup> Fodnote 69 s. 511

<sup>71</sup> Fodnote 69 s. 511.

<sup>72</sup> Fodnote 69 s. 514.

<sup>73</sup> Fodnote 69 s. 513.

<sup>74</sup> Fodnote 69 s. 516.

<sup>75</sup> Fodnote 69 s. 515.

<sup>76</sup> Fodnote 69 s. 518 og 522.

<sup>77</sup> Fodnote 69 s. 519.

<sup>78</sup> Fodnote 69 s. 522.

<sup>79</sup> Fodnote 69 s. 519.

Norge, Sverige og Schweiz støttede i nogen grad briternes reformdagsorden. Tyskland, Polen, Belgien og Tjekkiet ville ikke bidrage til at stække Domstolens uafhængighed og den individuelle klageadgang.<sup>80</sup> De fleste lande var dog enige om, at der kunne arbejdes for at styrke subsidiaritetsprincippet med henblik på at udvide staternes skønsmargin,<sup>81</sup> hvilket bl.a. førte til Protokol nr. 15's ændring af konventionens præambel.

Der foreligger så vidt ses ikke forskning, der analyserer synet på konventionen og Domstolen i de resterende 32 medlemmer af Europarådet, men vi er ikke bekendt med lande, hvor forholdene afviger væsentligt fra det angivne. Danmark må for eksempel anses for et oprindeligt land, der ikke havde forudset, at konventionen skulle få nogen væsentlig betydning,<sup>82</sup> og hvor kritikken for det meste har været spredt og i et vist omfang sagsafhængig.<sup>83</sup> Selv om der aktuelt er en bredere debat om Domstolen, har der i Danmark aldrig fra politisk hold været formuleret en reformstrategi. Regeringens beslutning om at rejse spørgsmålet under det danske formandskab for Europarådet tvinger nu Danmark til at formulere en strategi, der af realpolitiske årsager må tage bestik af synspunkterne i de øvrige 46 medlemslande.

I den sammenhæng er der næppe megen tvivl om, at det britiske Brexit har været en brat opvågning på tværs af Europa, hvor mange regeringer havde vænnet sig til løbende at afsende et par kritiske stikpiller mod de europæiske institutioner, herunder EMD. Brexit har således skabt en fornyet politisk interesse for at forandre de europæiske institutioner som led i en gentænkning af det bredere spørgsmål om europæisk integration. Den nye og bredere dagsorden kan danne grobund for en dansk strategi for Menneskerettighedsdomstolen, hvis den knyttes til de øvrige nye bestræbelser på at udvikle det europæiske projekt. Erfaringerne fra forløbet op til Brighton-erklæringen viser imidlertid, at en markant kritik à la det britiske oplæg til Brighton-erklæringen næppe heller i det aktuelle politiske klima i Europa har nogen gang på jorden, da centrale regeringer anser kritik

#### 401

af Domstolens praksis på konkrete områder som et indgreb i Domstolens uafhængighed.

## 5. Konklusion

Europarådets regeringer besluttede i 2012 i Brighton-erklæringen, at der inden 2019 skal gennemføres en analyse af Domstolens rolle og praksis med henblik på at træffe beslutning om, hvorvidt yderligere reformer måtte være påkrævede.

Det belgiske formandskab for Europarådet rettede i den såkaldte Bruxelles-erklæring fra 2015 fokus på gennemførelsen af konventionen i medlemsstaterne.<sup>84</sup> Det er i sagens natur staternes gennemførelse af EMRK og herunder deres efterlevelse af dommene fra EMD, der er nøglen til udviklingen. Det belgiske formandskab har allerede adresseret denne væsentlige udfordring, og er der er intet i vejen for, at den danske regering nu retter blikket mod Domstolen.

Europarådets Styrekomité for Menneskerettigheder har i december 2015 besluttet, at der ikke er behov for yderligere reformer på nu-

værende tidspunkt. Styrekomitéen har gennemgået en bred vifte af forhold til styrkelse af konventionens gennemførelse og Domstolens virke, men det mest konkrete forslag er en bevillingsforøgelse til Domstolen på 30 mio. euro over otte år, således at Domstolen kan håndtere den aktuelle sagspukkel.

Den danske regering har imidlertid besluttet, at et kritisk syn på Domstolens dynamiske fortolkning skal være i fokus, når Danmark i november 2017 overtager formandskabet for Europarådet. Nok har de politiske vinde lagt sig, efter at briterne havde held med at piske en reformstemning op i 2012, men der er gode grunde til at fastholde et kritisk blik på udviklingen i Domstolens virke.

Efter vores opfattelse bør regeringen anlægge et bredt perspektiv på beskyttelsen af demokrati og menneskerettigheder i Europa, dels for ikke at skabe politisk modstand ved at angribe Domstolens uafhængighed, dels for at adressere de forhold, der realistisk set kan påvirkes ved en politisk proces. En levedygtig politisk strategi for en mulig København-erklæring om Domstolens fremtid må hvile på en grundig analyse og tage udgangspunkt i et ønske om at styrke det europæiske samarbejde ved at bane vejen for en udvikling, hvor Domstolen bedre kan fokusere på de centrale forhold af betydning for beskyttelsen af menneskerettighederne i Europa.

Inden for rammerne af den proces, der blev vedtaget i Brighton-erklæringen, og som forudsætter gennemførelsen af nærmere analyser inden 2019, bør der navnlig fokuseres på tre forhold af central betydning for Domstolen:

- For det første bør der – som Styrekomitéen anviser – ses nærmere på processen omkring udpegningen af Domstolens dommere, således at alle dommerne besidder de kvalifikationer, der må kræves.
- For det andet bør der foretages en langt mere grundig og realistisk analyse af Domstolens sagsmængde med henblik på at vurdere, hvordan Domstolen inden for den nuværende konventions rammer kan skabe en bedre balance mellem modtagne og afgjorte klagesager (input/output), idet vi tvivler på Styrekomitéens konklusioner i denne sammenhæng.
- For det tredje bør der fokuseres på subsidiaritetsprincippet/skønsmargin blandt andet ved at tydeliggøre de veje til at styrke dialogen mellem Domstolen og de nationale myndigheder (og herunder lovgivningsmagter og domstole), således at Domstolen også uden institutionelle reformer bedre kan løfte sin opgave.

Det er efter vores opfattelse nødvendigt, at de reelle udfordringer ikke stikkes under stolen, men tværtimod behandles grundigt og åbent, således at der tilvejebringes et reelt grundlag for at træffe beslutning om Domstolens fremtid i 2019. Først hvis det i 2019 viser sig, at udviklingen ikke er tilfredsstillende, er der grundlag for at træffe beslutning om egentlige reformer med henblik på at sikre, at Domstolen kan koncentrere sig om alvorlige og udbredte krænkelse, om problemer af systemisk og strukturel karakter og om vigtige spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af konventionen.<sup>85</sup>

<sup>80</sup> Fodnote 69 s. 521.

<sup>81</sup> Fodnote 69 s. 519.

<sup>82</sup> Se også Jonas Christoffersen og Mikael Rask Madsen: »The End of Virtue? Denmark and the Internationalisation of Human Rights« i *Nordic Journal of International Law* (2011) s. 257-277.

<sup>83</sup> Mikael Rask Madsen: »La Genese de l'Europe des Droits de l'Homme« (2010).

<sup>84</sup> Baggrunden var, at implementeringen af domme har været for nedadgående over de seneste år. I 2015 var der 10.652 sager om manglende eller utilstrækkelig implementering på Ministerkomitéens bord. Ét årti tidligere var tallet knap 4.000, jf. Ministerkomitéens 9. årlige rapport (2016).

<sup>85</sup> Brighton-erklæringen i fodnote 7 pkt. 33.