

## Retsudvalgets høring 11. oktober 2017

### Nye veje til nødvendig dialog

(Det talte ord tæller)

Af direktør, dr.jur. Jonas Christoffersen

Tak for invitationen.

#### **Slide: Demokratisk udfordring**

Jeg skrev for tre år siden en lille bog om menneskeretten som en demokratisk udfordring. Min konklusion var i korte træk, at det ikke nytter noget, hvis der er for stort spænd mellem jura og politik. Mellem juristerne og befolkningen. Mellem Menneskerettighedsdomstolen og Danmark. Det skal hænge sammen, og vi skal turde tage de svære debatter.<sup>1</sup>

#### **Slide: Europæisk debat**

Danmark har desværre ikke bidraget til den europæiske debat. Vi har ikke løftet det politiske ansvar for at vedligeholde og udvikle de institutioner, der holder sammen på Europa. Vi har talt om, men ikke med Domstolen. I 2005 mente justitsminister Lene Espersen, at Domstolen var enevældig. Men regeringen indtog alligevel det standpunkt, at man ikke ville lukke op for en Europæisk debat, hvor alle mulige andre lande ville have gennemført forandringer, som Danmark ikke kunne støtte.<sup>2</sup> Intet skete. Og den opfattelse kan have bredt sig, at menneskeretten var hævet over demokratisk debat.

Det er begrædeligt, for Menneskerettighedsdomstolen lytter faktisk til politiske signaler fra medlemslandene.<sup>3</sup> Derfor ser vi også, at Domstolen for knap 15 år siden ændrede praksis og gjorde det lettere for medlemslandene at udvise kriminelle udlændinge. Og vi ser, at Domstolen igen helt for nylig har signaleret, at den er villig til at lytte.<sup>4</sup>

Det fremtidige Europæiske samarbejde om menneskeret og demokrati er alvorlig en sag. Vi skal diskutere, hvad der er rimeligt og urimeligt. Vi skal diskutere på et oplyst grundlag. Og vi skal ikke lade os forføre af letsindige løsninger og uforholdsmæssige overreaktioner – navnlig ikke hvis kimen til debatten er danske domstoles overfortolkning på udvisningsområdet.

Vi må tage opgaven dybt alvorligt og finde frem til en strategi for Domstolens fremtid. En strategi, der styrker Domstolen, så den bliver i bedre stand til at fokusere på sin kerneopgave, som er på en hurtig og effektiv måde at kunne beskytte borgerne i Europa mod væsentlige krænkelse af deres grundlæggende rettigheder.

#### **Slide: Et politisk projekt**

---

<sup>1</sup> Jonas Christoffersen: "Menneskeret – en demokratisk udfordring" (2014).

<sup>2</sup> Se fodnote 1, s. 34-36.

<sup>3</sup> Jonas Christoffersen: "Fair Balance" (2009), navnlig s. 553-561.

<sup>4</sup> Jon Fridrik Kjølbro: "The Future of the European court of Human Rights: Practical Challenges, Legal Challenges and a Question of Legitimacy", conferenceoplæg 22. september 2017, og Robert Spano, interview i Berlingske 4. oktober 2017.

Min vigtigste pointe i dag er måske, at menneskeretten er et politisk projekt, der er helt grundlæggende ændret over de sidste 70 år. Det giver ingen mening at søge tilbage til 1940'erne, men det giver fuldt ud mening at diskutere og derefter beslutte, hvilket system vi vil have i fremtiden. Hvis systemet løbende tilpasses den virkelighed, vi lever i, så vil systemet forhåbentlig også i fremtiden være stærkt og have politisk opbakning.

### **Slide: Max Sørensen og Tyrer**

Vi glemmer det nogle gange, men systemet har udviklet sig med tiden. Og det har altid været meningen. Da man skrev konventionen i slutningen af 1940'erne, stod det lysende klart for alle, at konventionen skulle udvikle sig med tiden. Domstolen fik til opgave at fortolke konventionen i lyset af de retsprincipper, der gælder i civiliserede lande til enhver given tid.<sup>5</sup>

I 1970'erne diskuterede man nærmere, hvilken rolle Domstolen skulle spille i udviklingen af konventionen. Udenrigsministeriets faste rådgiver, professor Max Sørensen, fastslog i 1975, at det i den internationale retsorden er fast antaget, at juraen kan og skal udvikles ved fortolkning.<sup>6</sup> Domstolen var derfor på sikker grund, da den i 1970'erne begyndte at fortolke konventionen dynamisk.<sup>7</sup> Domstolen mødte derfor heller ikke nogen modstand fra staterne, der tværtimod bakkede den op. Det er klart, at de enkelte lande var gnavne, når de blev dømt, men det var ikke noget, der bredte sig. Ingen gjorde andet end fortsat at støtte Domstolen.<sup>8</sup>

### **Slide: Tillægsprotokoller**

I den offentlige debat lyder det ofte, som om Domstolen lever i sin egen verden, men det er en kæmpe misforståelse. Tværtimod har Europarådets efterhånden 47 lande været meget aktive i at styrke Domstolen. Ikke mindre end 16 gange har man vedtaget såkaldte tillægsprotokoller. Syv protokoller er vedtaget for at tilføje nye rettigheder,<sup>9</sup> mens de sidste ni protokoller er vedtaget for at ændre klagesystemet. Landene har fastholdt, at konventionen skal fortolkes dynamisk og gennemføres i alle lande.<sup>10</sup>

### **Slide: Danmark**

Danmark har heller ikke holdt sig tilbage fra at støtte Domstolen. I 1953 accepterede vi at være underlagt Domstolen, og det gentog vi hvert tredje år, indtil vi accepterede den permanente såkaldte jurisdiktion fra 1998. Vi har gjort konventionen til en del af dansk ret. Vi har vedtaget de lovændringer, som Domstolens praksis giver anledning til. Og vi har støtte alle reformerne, der har haft ét sigte, nemlig at styrke Domstolen.

### **Slide: Wildhaber**

---

<sup>5</sup> Council of Europe: "Collected Edition of the "Travaux Préparatoires"" (1961), vol. 1, s. 131.

<sup>6</sup> Max Sørensen: "Do the rights Set Forth in the European Convention on Human Rights in 1950 Have the Same Significance in 1975?", Proceedings of the 4<sup>th</sup> International Colloquy (1975), s. 83.

<sup>7</sup> Tyrer mod Storbritannien, dom af 25. april 1987, pr. 31, jf. også National Union of Belgian Police mod Belgien, dom af 27. oktober 1975, pr. 38.

<sup>8</sup> Jonas Christoffersen: "Fair Balance" (2009), kapitel 1, beskriver den tidlige udvikling.

<sup>9</sup> Protokol 1 (1952) om blandt andet ejendomsret, uddannelse, valgbarhed, Protokol 4 (1963) om gældsfængsel, bevægelsesfrihed, kollektiv udvisning, udvisning af egne statsborgere dødsstraf, Protokol 6 (1983) om dødsstraf, Protokol 7 (1984) om udvisningsprocedurer, appel i straffesager, erstatning ved urigtig domfældelse, dobbelt retsforfølgelse, ægtefællers ligestilling, Protokol 12 (diskrimination), 13 (dødsstraf) og 15 (subsidiaritet/skønsmargin).

<sup>10</sup> Forklarende rapport til Protokol nr. 14, pr. 13 og 82.

Men med tiden er opstået et behov for en mere grundlæggende diskussion. Det var ikke Danmarks opfindelse. Udspillet kom fra daværende præsident Luzius Wildhaber, der i 2000 opfordrede regeringerne til at begynde at drøfte Domstolens fremtid. Det faldt på stengrund. Intet skete.

I 2002/2003 forsøgte Wildhaber sig igen. Domstolen burde fokusere på de væsentligste sager, på strukturelle udfordringer og på trusler mod demokrati og retsstatsprincipper i Europa. Igen faldt det på stengrund. Intet skete. Men vedtog godt nok i 2004 den 14. tillægsprotokol, men regeringerne gennemførte kun nogle tekniske justeringer for at styrke Domstolens effektivitet.

#### **Slide: Costa**

Men hvem fik så gang i debatten igen? Det gjorde daværende præsident Jean-Paul Costa, som i 2009 opfordrede Europarådets regeringer til at holde en konference for at sikre fornyet opbakning til konvention og for at sikre Domstolen et klarere mandat.<sup>11</sup> Der kom hul igennem, og den såkaldte Interlaken-proces blev sat i søen med udløb i 2019.

#### **Slide: Brighton § 33**

I 2012 havde Storbritannien formandskabet for Europarådet, og premierminister Cameron ændrede dynamikken. Det blev besluttet, at man ville arbejde henimod en mere fokuseret Domstol i overensstemmelse med den målsætning, der står på min slide. Altså en Domstol med fokus på alvorlige og udbredte krænkelser, på systemiske og strukturelle problemer og på vigtige spørgsmål om fortolkningen og anvendelsen af konventionen. Kort sagt Wildhabers vision.

#### **Slide: CCDH og UfR**

I 2015 kom embedsmænd fra Danmark og de andre 46 frem til, at udviklingen var i god gænge, og at der ikke var behov for yderligere reformer. Det var vi flere, der havde svært ved at forstå. Professor Mikael Rask Madsen og jeg foreslog i Ugeskrift for Retsvæsen i 2016, at man måtte opprioritere arbejdet med Domstolens sagspukkel og legitimitet. Det har vi siden gentaget, for det er dér, skoen trykker.<sup>12</sup>

#### **Slide: Domstolen**

Europa er bygget på respekten for demokrati og menneskerettigheder. Vi har brugt 70 år på at opbygge en enestående beskyttelse af borgernes rettigheder. Borgere i Danmark og resten af Europa står stærkere over for magthaverne end nogensinde før. Menneskerettighederne bidrager helt grundlæggende til at skabe stærkere retsstater, og i sidste ende til at skabe en mere fredelig samfunds- og verdensorden. Europa har brug for en god og fælles debat også om menneskeretten og dens grænser. Europa har ikke brug for en forstenet menneskeret, der ikke følger med tiden.

Vi skal passe på vores rettigheder, og vi for alt i verden undgå, at det mest attraktive svar bliver at forlade det hele. Vi skal derfor finde nye veje til den nødvendige dialog om fremtidens menneskeret.

Tak for opmærksomheden.

---

<sup>11</sup> Jean-Paul Costa: Speech Given on the Occasion of the Opening of the Judicial Year (2009), s. 69-70.

<sup>12</sup> Senest Mikael Rask Madsen og Jonas Christoffersen: "Menneskerettighedsdom-stolen under forandring", kronik i Jyllands-Posten, 17. september 2017.