

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62 19. maí 1994, með síðari breytingum (14. samningsviðauki).

(Lagt fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

- a. 1. töluliður 1. mgr. orðast svo: Samnings frá 4. nóvember 1950 um verndun mannréttinda og mannfrelsis, með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 11 frá 11. maí 1994 við samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis varðandi endurskipulagningu á eftirlitskerfi samningsins, ásamt viðauka, og með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 14 frá 13. maí 2004 við samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis um breytingu á eftirlitskerfi samningsins.
- b. 2. mgr. orðast svo:
Samningurinn um verndun mannréttinda og mannfrelsis og samningsviðaukar nr. 1, 4, 6, 7 og 13, með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 11, og með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 14, eru birtir sem fylgiskjal með lögum þessum.

2. gr.

Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis, birtur í fylgiskjali með lögum nr. 62/1994, sbr. 2. mgr. 1. gr., orðast eins og greinir í fylgiskjali með lögum þessum.

3. gr.

Ákvæði laga þessara taka gildi um leið og viðbótarsamningur nr. 14 við sáttmálann um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 4. nóvember 1950 öðlast gildi að því er Ísland varðar.

Fylgiskjal.**Samningur um verndun mannréttinda og mannfrelsis.**

Ríkisstjórnir þær, sem undirritað hafa samning þennan og aðilar eru að Evrópuráðinu, hafa í huga hina almennu mannréttindayfirlýsingu, sem allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna samþykkti hinn 10. desember 1948;

hafa í huga, að yfirlýsing þessi hefur það markmið að tryggja almenna og raunhæfa viðurkenningu og vernd þeirra réttinda, sem þar er lýst;

hafa í huga, að markmið Evrópuráðs er að koma á nánari einingu aðildarríkjanna og að ein af leiðunum að því marki er sú, að mannréttindi og mannfrelsi séu í heiðri höfð og eflid;

lýsa á ný eindreginni trú sinni á það mannfrelsi, sem er undirstaða réttlætis og friðar í heiminum og best er tryggt, annars vegar með virku, lýðræðislegu stjórnarfarum og, hins vegar, almennum skilningi og varðveislu þeirra mannréttinda, sem eru grundvöllur frelsisins;

eru staðráðnar í því að stíga fyrstu skrefin að því marki að tryggja sameiginlega nokkur þeirra réttinda, sem greind eru í hinni almennu mannréttindayfirlýsingu, enda eru þær stjórnir Evrópuríkja, sem sama sinnis eru og eiga sameiginlega arfleifð stjórn málahefða, hugsjóna, frelsis og réttarríkis;

hafa orðið ásáttar um það sem hér fer á eftir:

1. gr.

[Skylda til að virða mannréttindi.]¹⁾

Samningsaðilar skulu tryggja hverjum þeim, sem innan yfirráðasvæðis þeirra dvelst, réttindi þau og frelsi sem skilgreind eru í I. kafla þessa samnings.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

I. kafli.**[Réttindi og frelsi.]¹⁾**

2. gr.

[Réttur til lífs.]¹⁾

1. Réttur hvers manns til lífs skal verndaður með lögum. Engan mann skal af ásettu ráði svipta lífi, nema sök sé sönnuð og fullnægja skuli refsisdómi á hendur honum fyrir glæp sem dauðarefsingu varðar að lögum.

2. Þótt mannsbani hljótist af valdbeitingu skal það ekki talið brjóta í bága við þessa grein ef valdbeitingin er ekki meiri en ýtrasta nauðsyn krefur:

- a. til að verja menn gegn ólögumætu ofbeldi;
- b. til að framkvæma lögumæta handtöku eða til að koma í veg fyrir flótta manns sem er í lögumætri gæslu;
- c. vegna lögglegra aðgerða sem miða að því að bæla niður uppþot eða uppreisn.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

3. gr.

[Bann við pyndingum.]¹⁾

Enginn maður skal sæta pyndingum eða ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

4. gr.

[Bann við þrældómi og nauðungarvinnu.]¹⁾

1. Engum manni skal haldið í þrældómi eða þrælkun.
2. Eigi skal þess krafist af nokkrum manni að hann vinni þvingunar- eða nauðungarvinnu.
3. Þvingunar- eða nauðungarvinna í merkingu þessarar greinar skal eigi taka til:
 - a. vinnu sem krafist er í samræmi við almennar reglur um tilhögun gæslu sem kveðið er á um í 5. gr. samnings þessa eða meðan á skilyrtri lausn úr slíkri gæslu stendur;
 - b. herþjónustu eða þjónustu sem krafist er í hennar stað af mönnum sem synja herþjónustu samvisku sinnar vegna og búa við lög sem heimila slíka synjun;
 - c. þjónustu vegna hættu- eða neyðarástands sem ógnar lífi eða velferð almennings;
 - d. vinnu eða þjónustu sem er þáttur í venjulegum borgaraskyldum.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

5. gr.

[Réttur til frelsis og mannhelgi.]¹⁾

1. Allir menn eiga rétt til frelsis og mannhelgi.
Engan mann skal svipta frelsi nema í eftirfarandi tilvikum og þá í samræmi við þá málsmeðferð sem segir í lögum. Tilvikin eru:
 - a. lögleg gæsla manns sem dæmdur hefur verið sekur af þar til bærum dómstóli;
 - b. lögleg handtaka eða gæsla manns fyrir að óhlýðnast lögmætri skipun dómstóls eða til að tryggja efndir lögmæltrar skyldu;
 - c. lögleg handtaka eða gæsla manns sem efnt er til í því skyni að færa hann fyrir réttan handhafa opinbers valds, enda hvíli á honum rökstuddur grunur um afbrot eða með rökum sé talið nauðsynlegt að koma í veg fyrir að hann fremji afbrot eða komist undan að svo búnu;
 - d. gæsla ósjálfráða manns samkvæmt löglegum úrskurði vegna eftirlits með uppeldi hans eða lögmætrar gæslu í því skyni að færa hann fyrir réttan handhafa opinbers valds;
 - e. lögleg gæsla manns til að koma í veg fyrir að smitandi sjúkdómur breiðist út eða manns sem er andlega vanheill, áfengissjúklingur, eiturlyfjasjúklingur eða umrenningur;
 - f. lögleg handtaka eða gæsla manns til að koma í veg fyrir að hann komist ólöglega inn í land eða gæsla manns sem vísa á úr landi eða framselja.
2. Hver sá maður, sem tekinn er höndum, skal án tafar fá vitneskju, á máli sem hann skilur, um ástæðurnar fyrir handtökunni og um sakir þær sem hann er borinn.
3. Hvern þann mann, sem tekinn er höndum eða settur í varðhald skv. c-lið 1. tölul. þessarar greinar, skal án tafar færa fyrir dómara eða annan embættismann sem að lögum hefur heimild til að fara með dómsvald, og skal hann eiga kröfu til að mál hans verði tekið fyrir í dómi innan hæfilegs tíma eða hann verði látinn laus þar til dómsmeðferð hefst. Gera má það að skilyrði fyrir lausn manns úr gæslu að trygging sé sett fyrir því að hann komi fyrir dóm.
4. Hverjum þeim sem handtekinn er eða settur í gæslu skal rétt að bera lögmæti frelsis-skerðingarinnar undir dómstól er úrskurði um hana með skjótum hætti og fyrirskipi að hann skuli látinn laus ef ólögsmæt reynist.
5. Hver sá sem tekinn hefur verið höndum eða settur í gæslu gagnstætt ákvæðum þessarar greinar skal eiga bótarétt sem unnt sé að koma fram.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

6. gr.

[Réttur til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi.]¹⁾

1. Þegar kveða skal á um réttindi og skyldur manns að einkamálarétti eða um sök, sem hann er borinn um refsivert brot, skal hann eiga rétt til réttlátrar og opinberrar málsmeðferðar innan hæfilegs tíma fyrir sjálfstæðum og óvilhöllum dómstóli. Sé skipan hans ákveðin með lögum. Dóm skal kveða upp í heyranda hljóði, en banna má fréttamönnum og almenningi aðgang að réttarhöldunum að öllu eða nokkru af siðgæðisástæðum eða með tilliti til allsherjarreglu eða þjóðaröryggis í lýðfrjálsu landi eða vegna hagsmuna ungmenna eða verndar einkalífs málsaðila eða, að svo miklu leyti sem dómstóllinn telur brýna nauðsyn bera til, í sérstökum tilvikum þar sem opinber frásögn mundi torvela framgang réttvísinnar.

2. Hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal talinn saklaus uns sekt hans er sönnuð að lögum.

3. Hver sá sem borinn er sökum um refsiverða háttsemi skal eigi njóta minni réttar en hér greinir:

- a. Hann fái án tafar, á máli sem hann skilur, vitneskju í smáatriðum um eðli og orsök þeirrar ákæru sem hann sætir.
- b. Hann fái nægan tíma og aðstöðu til að undirbúa vörn sína.
- c. Hann fái að halda uppi vörnum sjálfur eða með aðstoð verjanda að eigin vali. Hafi hann ekki nóg fé til að greiða lögfræðiaðstoð skal hann fá hana ókeypis ef það er nauðsynlegt vegna réttvísinnar.
- d. Hann fái að spyrja eða láta spyrja vitni sem leidd eru gegn honum. Séð skal um að vitni, sem bera honum í vil, komi fyrir dóm og séu spurð á sama hátt og þau vitni sem leidd eru gegn honum.
- e. Hann fái ókeypis aðstoð tólks ef hann skilur hvorki né talar mál það sem notað er fyrir dómi.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

7. gr.

[Engin refsing án laga.]¹⁾

1. Engan skal telja sekan um afbrot hafi verknaður sá eða aðgerðaleyfi, sem hann er borinn, eigi varðað refsingu að landslögum eða þjóðarétti þá framin voru. Eigi má heldur dæma mann til þyngri refsingar en lög leyfðu þegar afbrotið var framið.

2. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi torvela réttarhöld yfir nokkrum manni eða refsingu hans fyrir hvern þann verknað eða aðgerðaleyfi, refsiverð samkvæmt almennum ákvæðum laga, viðurkenndum af siðmenntuðum þjóðum þá framin voru.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

8. gr.

[Friðhelgi einkalífs og fjölskyldu.]¹⁾

1. Sérhver maður á rétt til friðhelgi einkalífs síns, fjölskyldu, heimilis og bréfaskipta.

2. Opinber stjórnvöld skulu eigi ganga á rétt þennan nema samkvæmt því sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, almannaheilla eða efnalegrar farsældar þjóðarinnar, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

9. gr.

[Hugsana-, samvisku- og trúfrelsi.]¹⁾

1. Sérhver maður á rétt á að vera frjáls hugsana sinna, samvisku og trúar. Í þessu felst frelsi manna til að breyta um trú eða sannfæringu svo og til að rækja trú sína eða sannfæringu, hvort heldur einslega eða í samfélagi með öðrum, opinberlega eða á einkavettvangi, með guðsþjónustu, boðun, breytni og helgihaldi.

2. Frelsi manna til að rækja trú sína eða sannfæringu skal einungis háð þeim takmörkunum, sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna almannaheilla, til verndar allsherjarreglu, heilsu manna eða siðgæði eða rétti og frelsi.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

10. gr.

[Tjáningarfrelsi.]¹⁾

1. Sérhver maður á rétt til tjáningarfrelsis. Sá réttur skal einnig ná yfir frelsi til að hafa skoðanir, taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum heima og erlendis án afskipta stjórnvalda. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi hindra ríki í að gera útvarps-, sjónvarps- og kvikmyndafyrirtækjum að starfa aðeins samkvæmt sérstöku leyfi.

2. Þar sem af réttindum þessum leiðir skyldur og ábyrgð er heimilt að þau séu háð þeim formsreglum, skilyrðum, takmörkunum eða viðurlögum sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, landvarna eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna, mannorði eða réttindum og til þess að koma í veg fyrir uppljóstran trúnaðarmála eða til þess að tryggja vald og óhlutdrægni dómstóla.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

11. gr.

[Funda- og félagafrelsi.]¹⁾

1. Rétt skal mönnum að koma saman með friðsömum hætti og mynda félög með öðrum, þar á meðal að stofna og ganga í stéttarfélög til verndar hagsmunum sínum.

2. Eigi skal réttur þessi háður öðrum takmörkunum en þeim sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi vera því til fyrirstöðu að löglegar takmarkanir séu settar við því að liðsmenn hers og lögreglu eða stjórnarstarfsmenn beiti þessum rétti.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

12. gr.

[Réttur til að stofna til hjúskapar.]¹⁾

Karlar og konur á hjúskaparaldri hafa rétt á að ganga í hjónaband og stofna fjölskyldu í samræmi við landslög um þessi réttindi.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

13. gr.

[Réttur til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns.]¹⁾

Sérhver sá sem á er brotinn sá réttur eða það frelsi hans skert, sem lýst er í samningi þessum, skal eiga raunhæfa leið til að ná rétti sínum fyrir opinberu stjórnvaldi, og gildir einu þótt brotið hafi framið opinberir embættismenn.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

14. gr.

[Bann við mismunun.]¹⁾

Réttindi þau og frelsi, sem lýst er í samningi þessum, skulu tryggð án nokkurs manngreinarálits, svo sem vegna kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungu, trúarbragða, stjórnmála- eða annarra skoðana, þjóðernis eða þjóðfélagsstöðu, tengsla við þjóðernisminnihluta, eigna, uppruna eða annarrar stöðu.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

15. gr.

[Skerðing réttinda á hættutímum.]¹⁾

1. Á tímum styrjaldar eða annars almenns neyðarástands, sem ógnar tilveru þjóðarinnar, getur samningsaðili tekið til ráðstafana sem víkja frá skyldum hans samkvæmt samningi þessum að því marki sem ýtrasta nauðsyn krefur til þess að firra áföllum, enda séu slíkar ráðstafanir eigi í ósamræmi við aðrar skyldur hans að þjóðarétti.

2. Ákvæði þetta skal þó í engu rýra gildi 2. gr., nema þegar mannslát verða vegna löglegra hernaðaraðgerða, né heldur gildi 3. gr., 4. gr. (1. mgr.) og 7. gr.

3. Hver sá samningsaðili, sem neytir þessa réttar til undansláttar, skal láta aðalframkvæmdastjóra Evrópuráðs í té fulla vitneskju um þær ráðstafanir sem tekið hefur verið til svo og ástæður þeirra. Einnig skal hann tilkynna aðalframkvæmdastjóra Evrópuráðs um það þegar beitingu slíkra ráðstafana linnir og ákvæðum samningsins er á ný framfylgt að fullu.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

16. gr.

[Skorður við stjórnmálaumsvifum útlendinga.]¹⁾

Ekkert ákvæði í 10., 11. og 14. gr. skal talið geta hindrað samningsaðila í að setja skorður við stjórnmálaumsvifum útlendinga.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

17. gr.

[Bann við misnotkun réttinda.]¹⁾

Ekkert ákvæði í samningi þessum skal túlka þannig að í felist hinn minnsti réttur til handa ríki, samtökum eða einstaklingum til að takast á hendur eða aðhafast nokkuð það sem miðar að því að eyða réttindum þeim einhverjum og frelsi, sem þar er lýst, eða að því að takmarka þau umfram það sem samningurinn kveður á um.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.

18. gr.

[Takmörkun á skerðingu réttinda.]¹⁾

Takmarkanir þær á tédum réttindum og frelsi sem heimilaðar eru í samningi þessum skulu eigi við hafðar í nokkru öðru skyni en fyrir er um mælt.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

[II. kafli.**Mannréttindadómstóll Evrópu.**

19. gr.

Stofnun dómstólsins.

Til að tryggja það að staðið sé við skuldbindingar þær sem aðilar samnings þessa og samningsviðauka við hann hafa tekist á hendur skal setja á stofn mannréttindadómstól Evrópu sem hér á eftir verður kallaður dómstóllinn. Hann skal starfa samfelld.

20. gr.

Fjöldi dómara.

Dómstóllinn skal skipaður jafnmörgum dómurum og samningsaðilarnir eru.

21. gr.

Hæfisskilyrði.

1. Dómararnir skulu vera menn grandvarir, og verða þeir annaðhvort að fullnægja kröfum um hæfi til að gegna æðri dómarastörfum eða vera lögvísir svo orð fari af.

2. Dómararnir skulu skipa sæti sitt sem einstaklingar.

3. Meðan kjörtímabil þeirra varir skulu dómararnir ekki taka þátt í neinni starfsemi sem er ósamrýmanleg sjálfstæði þeirra, hlutleysi eða kröfum sem gerðar eru til fulls dómarastarfs. Dómstóllinn skal skera úr um öll vafaatriði varðandi framkvæmd þessarar málsgreinar.

22. gr.

Kosning dómara.

1. Dómararnir skulu kjörnir af þinginu, af hálfu sérhvers samningsaðila, með meiri hluta greiddra atkvæða af lista með þremur mönnum sem samningsaðili tilnefnir.

...¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 14, 1. gr.*

[23. gr.

Kjörtímabil og brottvikning.

1. Dómararnir skulu kosnir til níu ára. Þá má ekki endurkjósa.

2. Kjörtímabil dómara rennur út þegar þeir verða 70 ára.

3. Dómarar skulu halda sæti sínu þar til aðrir koma í þeirra stað. Þeir skulu samt halda áfram að starfa að þeim málum sem þeir voru teknir til við.

4. Því aðeins verður dómara vikið úr starfi að hinir dómararnir ákveði með tveimur þriðju hlutum atkvæða að hann fullnægi ekki lengur þeim skilyrðum sem krafist er.]¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 14, 2. gr.*

...¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 14, 3. gr.*

[24. gr.

Skrifstofa og skýrslugerðarmenn.

1. Dómstóllinn skal hafa skrifstofu og skal hlutverk hennar og skipulag ákveðið í starfsreglum dómstólsins.
2. Skýrslugerðarmenn, sem starfa undir stjórn forseta dómstólsins, skulu vera dómstólnum til aðstoðar þegar einn dómari situr í dómnum. Þeir skulu vera hluti af starfsliði skrifstofu dómstólsins.]¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 14, 4. gr.*

[25. gr.]¹⁾*Fullskipaður dómstóll.*

Fullskipaður dómstóll skal:

1. kjósa forseta sinn og einn eða tvo varaforseta til þriggja ára; þá má endurkjósa;
 2. skipa deildir til ákveðins tíma;
 3. kjósa forseta deilda dómstólsins; þá má endurkjósa;
 4. samþykkja starfsreglur dómstólsins; ...¹⁾
 5. kjósa ritara og einn eða fleiri aðstoðarritara;
- [6. leggja fram beiðni skv. 2. mgr. 26. gr.]¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 14, 5. gr.*

[26. gr.

Einn dómari situr í dómnum, nefndir, deildir og yfirdeild.

1. Til að fara með mál sem lögð eru fyrir dómstóllinn skal hann starfa sem hér segir: einn dómari sitji í dómnum, hann starfi í nefndum sem þrír dómara skipa, í deildum sem sjö dómara skipa og yfirdeild sem autján dómara skipa. Deildir dómstólsins skipa nefndir til ákveðins tíma.

2. Ráðherranefndin getur, að beiðni fullskipaðs dómstóls, með samhljóða ákvörðun og til ákveðins tíma, fækkað dómurum í deildum í fimm.

3. Þegar dómari situr einn í dómnum skal hann ekki skoða kærur á hendur þeim samningsaðila sem hann er kosinn fyrir.

4. Sjálfskipaður í deildina og yfirdeildina er dómari sá sem er kosinn af hálfu þess samningsaðila sem er málsaðili. Fyrirfinnist enginn slíkur eða geti sá dómari ekki tekið þátt í meðferð málsins tilnefni forseti dómstólsins dómara af lista sem fyrrnefndur samningsaðili hefur þegar lagt fram.

5. Yfirdeildina skulu einnig skipa forseti og varaforsetar dómstólsins, forsetar deilda og aðrir dómara sem valdir eru samkvæmt starfsreglum dómstólsins. Þegar máli er vísað til yfirdeildarinnar í samræmi við ákvæði 43. gr. skal enginn þeirra dómara, sem áttu sæti í deildinni sem kvað upp dóm í málinu, eiga sæti í yfirdeildinni, að undanskildum þó forseta deildarinnar og dómara þeim sem átti sæti í deildinni af hálfu þess samningsaðila sem er málsaðili.]¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 14, 6. gr.*

[27. gr.

Valdsvið dómara sem sitja einir í dóminum.

1. Dómara, sem situr einn í dóminum, er heimilt að lýsa ótæka eða fella af málaskrá dómstólsins kæru, sem borin er fram skv. 34. gr., þegar unnt er að taka slíka ákvörðun án frekari skoðunar.

2. Ákvörðunin skal vera endanleg.

3. Lýsi dómari, sem situr einn í dóminum, ekki kæru ótæka eða felli hana ekki af málaskrá skal hann framsenda hana nefnd eða deild til frekari skoðunar.]¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 14, 7. gr.*

[28. gr.

Valdsvið nefnda.

1. Nefnd er heimilt, að því er varðar kæru sem er borin fram skv. 34. gr. og með samhljóða atkvæðum,

a. að lýsa hana ótæka eða fella af málaskrá sinni þegar unnt er að taka slíka ákvörðun án frekari skoðunar; eða

b. að lýsa hana tæka og fella um leið dóm um efni hennar ef þegar hefur verið fjallað um úrlausnarefnið, sem málið snýst um og varðar túlkun eða beitingu ákvæða sáttmálans eða viðbótarsamninga við hann, í staðfestri dómaframkvæmd dómstólsins.

2. Ákvarðanir og dómur skv. 1. mgr. skulu vera endanlegir.

3. Eigi dómarrinn, sem er kosinn af hálfu samningsaðilans sem er málsaðili, ekki sæti í nefndinni getur nefndin, á hvaða stigi málsmeðferðar sem er, boðið dómaranum að taka sæti eins nefndarmanna, að teknu tilliti til allra þátta sem máli skipta, m.a. þess hvort fyrrnefndur samningsaðili hafi andæft því að málsmeðferðinni skv. b-lið 1. mgr. sé beitt.]¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 14, 8. gr.*

29. gr.

Ákvarðanir deilda um að kæra sé tæk og um efnishlið hennar.

[1. Sé ekki tekin ákvörðun í samræmi við 27. eða 28. gr., eða dómur ekki felldur skv. 28. gr., skal deild kveða á um hvort kæra, sem borin er fram af einstaklingi skv. 34. gr., sé tæk og um efni hennar. Heimilt er að taka ákvörðun um hvort kæra sé tæk sérstaklega.]¹⁾

2. Deild skal kveða á um hvort milliríkjakæru skv. 33. gr. séu tækar og um efnishlið þeirra. [Ákvörðun um hvort kæra sé tæk skal tekin sérstaklega nema dómstóllinn ákveði annað í undantekningartilvikum.]¹⁾

...¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 14, 9. gr.*

30. gr.

Eftirgjöf lögsögu til yfirdeildarinnar.

Ef mál sem deild hefur til meðferðar gefur tilefni til alvarlegs vafa um túlkun á samningnum eða samningsviðaukum við hann eða þegar ályktun um vafamál fyrir deildinni gæti leitt til niðurstöðu sem væri í ósamræmi við fyrri dóm dómstólsins, þá er deildinni heimilt hvenær sem er fyrir dómssuppkvaðningu að eftirláta yfirdeildinni lögsögu í málinu, nema því aðeins að málsaðili mótmæli.

31. gr.

Hlutverk yfirdeildarinnar.

Yfirdeildin skal:

1. úrskurða um kærur sem bornar eru fram skv. 33. gr. eða 34. gr. þegar deild hefur eftirlátið lögsögu skv. 30. gr. eða þegar máli hefur verið vísað til hennar skv. 43. gr.;

...

[2. úrskurða í málum sem ráðherranefndin vísar til dómstólsins í samræmi við 4. mgr. 46. gr.; og]¹⁾

[3.]¹⁾ fjalla um beiðnir um ráðgefandi álit sem bornar eru fram skv. 47. gr.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 14, 10. gr.

32. gr.

Lögsaga dómstólsins.

1. Lögsaga dómstólsins skal ná til allra málefna varðandi túlkun og framkvæmd samningsins og samningsviðauka við hann, sem vísað er til hans í samræmi við 33., 34., [46.]¹⁾ og 47. gr.

2. Ef ágreiningur verður um lögsögu dómstólsins sker hann úr.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 14, 11. gr.

33. gr.

Millirikjamál.

Sérhverjum samningsaðila er heimilt að vísa til dómstólsins meintu broti annars samningsaðila á ákvæðum samningsins og samningsviðauka við hann.

34. gr.

Kærur einstaklinga.

Dómstólnum er heimilt að taka við kærur frá hvaða einstaklingi sem er, samtökum eða hópi einstaklinga sem halda því fram að samningsaðili hafi brotið á þeim réttindi þau sem lýst er í samningnum og samningsviðaukum við hann. Samningsaðilar skuldbinda sig til að hindra ekki á nokkurn hátt raunhæfa beitingu þessa réttar.

35. gr.

Skilyrði þess að mál sé tækt.

1. Dómstóllinn getur því aðeins tekið mál til meðferðar að leitað hafi verið til hlítar leiðréttingar í heimalandinu, samkvæmt almennt viðurkenndum reglum þjóðaréttar og innan 6 mánaða frá því að fullnaðarákvörðun var þar tekin.

2. Dómstóllinn skal eigi taka til meðferðar kæru einstaklings sem lögð er fyrir hann skv. 34. gr. ef hún er:

- a. frá ónafngreindum aðila, eða
- b. efnislega sú sama og mál sem þegar hefur verið rannsakað af dómstólnum eða hefur verið lagt fyrir til rannsóknar eða úrskurðar á alþjóðavettvangi og felur ekki í sér neinar nýjar upplýsingar sem máli skipta.

[3. Dómstóllinn skal lýsa ótæka hverja kæru einstaklings, sem er borin fram skv. 34. gr., telji hann:

- a. kærana ósamrýmanlega ákvæðum sáttmálans eða viðbótarsamninga við hann, augljóslega illa grundaða eða fela í sér misnotkun á kærurétti einstaklinga; eða

- b. kæranda ekki hafa orðið fyrir umtalsverðu óhagræði, nema virðing fyrir mannréttindum, eins og þau eru skilgreind í sáttmálanum og viðbótarsamningum við hann, krefjist þess að efni kærunnar sé skoðað og með þeim fyrirvara að óheimilt er að vísa frá, á þessari forsendu, máli sem innlendur dómstóll hefur ekki fjallað um á tilhlýðilegan hátt.]¹⁾

4. Dómstóllinn skal vísa frá hverri þeirri kæru sem hann telur ótæka samkvæmt þessari grein. Honum er heimilt að gera það á hvaða stigi málflutningsins sem er.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 14, 12. gr.

36. gr.

Málsaðild þriðja aðila.

1. Nú er ríkisborgari samningsaðila kærandi og hefur samningsaðili þá rétt til að bera fram skriflegar athugasemdir og taka þátt í munnlegum málflutningi í öllum málum fyrir deild og yfirdeildinni.

2. Í því skyni að tryggja rétta dómsniðurstöðu er forseta dómstólsins heimilt að bjóða sérhverjum samningsaðila sem ekki er aðili að málaferlunum eða manni sem málið varðar og ekki er kærandi að leggja fram skriflegar athugasemdir eða taka þátt í munnlegum málflutningi.

[3. Mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins er heimilt að leggja fram skriflegar athugasemdir í öllum málum fyrir deild eða yfirdeildinni og taka þátt í réttarhöldum.]¹⁾

¹⁾ Samningsviðauki nr. 14, 13. gr.

37. gr.

Kærur felldar niður.

1. Dómstóllinn getur ákveðið á hvaða stigi málsmeðferðar sem er að fella kæru af mála-skrá sinni þegar aðstæður gefa tilefni til að ætla að:

- kærandi hyggist ekki fylgja kæru sinni eftir, eða
- málinu hafi verið ráðið til lykta, eða
- af einhverri annarri ástæðu sem dómstóllinn sannreynir, sé ekki lengur réttlæt看legt að halda áfram að fjalla um kæruna.

Dómstóllinn skal þó halda áfram rannsókn kærunnar ef nauðsynlegt er til þess að mannréttindi þau sem skýrgreind eru í samningi þessum eða samningsviðaukum við hann séu virt.

2. Dómstóllinn getur ákveðið að taka kæru að nýju á málaskrá sína ef hann telur að aðstæður réttlæti það.

[38. gr.

Skoðun máls.

Dómstóllinn skal skoða málið með fulltrúum málsaðila og, ef þörf krefur, framkvæma rannsókn sem þeim samningsaðilum sem hlut eiga að máli er þá skylt að greiða fyrir í hvívetna.]¹⁾

¹⁾ Samningsviðauki nr. 14, 14. gr.

[39. gr.

Sáttargerð.

1. Dómstóllinn getur, á hvaða stigi málsmeðferðar sem er, verið reiðubúinn til þess að aðstoða málsaðila við að ná sáttum í málinu á þeirri forsendu að mannréttindi séu virt, eins og þau eru skilgreind í sáttmálanum og viðbótarsamningum við hann.

2. Málsmeðferð, sem fer fram skv. 1. mgr., skal háð trúnaðarkvöðum.

3. Ef sættir takast skal dómstóllinn fella málið af málaskrá sinni með ákvörðun sem skal vera stutt greinargerð um málsatvik og þá lausn sem náðist.

4. Ákvörðunin skal fengin ráðherranefndinni sem hefur umsjón með því að skilmálum sáttargerðarinnar sé fullnægt með þeim hætti sem fram kemur í ákvörðuninni.]¹⁾

¹⁾ Samningsviðauki nr. 14, 15. gr.

40. gr.

Opinber málsmeðferð og aðgangur að málgögnum.

1. Málsmeðferð skal vera opinber nema dómstóllinn ákveði annað í sérstökum tilvikum.

2. Málskjöl sem lögð eru fram hjá ritara skulu vera aðgengileg almenningi nema forseti dómstólsins ákveði annað.

41. gr.

Sanngjarnar bætur.

Dómstóllinn skal ef nauðsyn krefur veita sanngjarnar bætur til þess aðila sem orðið hefur fyrir tjóni ef hann kemst að þeirri niðurstöðu að um brot á samningnum eða samningsviðaukum við hann hafi verið að ræða og ef löggjöf viðkomandi samningsaðila heimilar aðeins að veittar séu bætur að hluta.

42. gr.

Dómar uppkveðnir í deildum.

Dómar uppkveðnir í deildum skulu vera endanlegir í samræmi við ákvæði 2. mgr. 44. gr.

43. gr.

Vísun máls til yfirdeildar.

1. Sérhverjum málsaðila er heimilt þegar um óvenjuleg mál er að ræða að óska eftir því innan þriggja mánaða frá dagsetningu dóms deildar að málinu sé vísað til yfirdeildarinnar.

2. Nefnd fimm dómara yfirdeildarinnar skal verða við beiðninni ef málið vekur alvarlega spurningu varðandi túlkun eða framkvæmd á samningnum og samningsviðaukum við hann eða alvarlegt deiluefni sem er almennt mikilvægt.

3. Samþykki nefndin beiðnina skal yfirdeildin ljúka málinu með dómi.

44. gr.

Endanlegir dómar.

1. Dómur yfirdeildarinnar skal vera endanlegur.

2. Dómur deildar verður endanlegur:

- a. þegar málsaðilar lýsa yfir að þeir muni ekki óska þess að málinu verði vísað til yfirdeildarinnar, eða
- b. þremur mánuðum frá dagsetningu dómsins ef ekki hefur verið óskað eftir að málinu sé vísað til yfirdeildarinnar, eða

- c. Þegar nefnd yfirdeildarinnar vísar frá beiðni um málskot skv. 43. gr.
3. Endanlegur dómur skal birtur.

45. gr.

Rökstuðningur dóma og ákvarðana.

1. Rökstyðja skal dóma og ákvarðanir sem lýsa kærur tækar eða ótækar.
2. Ef dómarrar verða ekki sammála um dóm sinn að öllu eða einhverju leyti skal hver dómari hafa rétt til að skila séráliti.

[46. gr.

Bindandi áhrif dóma og fullnusta þeirra.

1. Samningsaðilar heita því að hlíta endanlegum dómi dómstólsins í hverju því máli sem þeir eru aðilar að.
2. Endanlegur dómur dómstólsins skal fenginn ráðherranefndinni sem hefur umsjón með fullnustu hans.
3. Telji ráðherranefndin að erfiðleikar við túlkun endanlegs dóms torveldi umsjón með fullnustu hans getur hún vísað málinu til dómstólsins til að fá úr því skorið hvernig beri að túlka dóminn. Tvo þriðju hluta atkvæða þeirra fulltrúa sem eiga rétt til setu í nefndinni þarf til að samþykkja ákvörðun um tilvísun.
4. Telji ráðherranefndin að samningsaðili neiti að hlíta endanlegum dómi í máli sem það á aðild að getur hún, eftir að hafa afhent viðkomandi samningsaðili formlega tilkynningu þar um og með ákvörðun sem er samþykkt með tveimur þriðju hlutum atkvæða þeirra fulltrúa sem eiga rétt til setu í nefndinni, beint þeirri spurningu til dómstólsins hvort samningsaðilinn hafi brotið gegn skyldum sínum skv. 1. mgr.
5. Komist dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn ákvæðum 1. mgr. skal hann vísa málinu til ráðherranefndarinnar sem tekur til umfjöllunar til hvaða ráðstafa skuli grípa. Komist dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið brotið gegn ákvæðum 1. mgr. skal hann vísa málinu til ráðherranefndarinnar sem skal hætta skoðun málsins.]¹⁾

¹⁾ Samningsviðauki nr. 14, 16. gr.

47. gr.

Ráðgefandi álit.

1. Dómstólnum er heimilt ef ráðherranefndin æskir að láta uppi ráðgefandi álit um lögfræðileg atriði er varða túlkun samningsins og samningsviðauka við hann.
2. Eigi má í slíkum álitstærðum fjalla um nokkurt atriði er varðar efni eða umfang réttinda þeirra eða mannfrelsis, er fjallað er um í I. kafla samningsins og samningsviðaukum við hann, né heldur um önnur atriði sem dómstóllinn eða ráðherranefndin kynni að þurfa að taka afstöðu til í framhaldi af málskotum er efnt kynni að verða til í samræmi við samninginn.
3. Til þess að ákvörðun ráðherranefndarinnar um að æskja álits dómstólsins nái fram að ganga þarf meiri hluta atkvæða fulltrúa þeirra er rétt eiga til setu í nefndinni.

48. gr.

Ráðgefandi lögsaga dómstólsins.

Dómstóllinn sker úr um það hvort ósk um álit er ráðherranefndin ber fram sé innan verk- sviðs hans eins og það er skilgreint í 47. gr.

49. gr.

Rökstuðningur ráðgefandi álits.

1. Álit dómstólsins skal vera rökstutt.
2. Nú er álit eigi að öllu eða nokkru leyti einróma, og ber hverjum dómara þá réttur til að setja fram sérálit.
3. Áliti dómstólsins skal skilað til ráðherranefndarinnar.

50. gr.

Kostnaður við dómstólinn.

Evrópuráðið skal standa straum af kostnaði við dómstólinn.

51. gr.

Sérréttindi og friðhelgi dómara.

Dómarar skulu við störf sín njóta þeirra sérréttinda og friðhelgi sem greind eru í 40. gr. stofnskrár Evrópuráðsins og þeim samningum sem gerðir hafa verið samkvæmt henni.]²⁾

²⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 1. gr.*

[III. kafli.

Ýmis ákvæði.

52. gr.

Fyrirspurnir aðalframkvæmdastjóra.]¹⁾

Samningsaðilum er skylt, þegar aðalframkvæmdastjóri Evrópuráðs óskar þess, að gera grein fyrir því hvernig landslög þeirra tryggja raunhæfa framkvæmd ákvæða samnings þessa.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

[53. gr.

Verndun núverandi mannréttinda.]¹⁾

Ekkert ákvæði í samningi þessum skal túlka þannig að það takmarki eða rýri nokkur þau mannréttindi og mannfrelsi sem tryggð kunna að vera í löggjöf aðila samnings þessa eða með öðrum samningi sem hann er aðili að.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

[54. gr.

Vald ráðherranefndarinnar.]¹⁾

Ekkert ákvæði samnings þessa skal rýra vald það sem ráðherranefndinni er fengið í stofnskrá Evrópuráðs.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

[55. gr.

Útilokun annarra úrræða til að leysa úr ágreiningi.]¹⁾

Samningsaðilarnir eru ásáttir um að þeir muni ekki, nema um annað sé sérstaklega samið, notfæra sér samninga, sáttmála eða yfirlýsingar sem í gildi eru þeirra á milli til að leggja með málskoti ágreining um túlkun og framkvæmd samnings þessa til annars konar úrlausnar en hann mælir fyrir um.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

[56. gr.

Svæðisbundið gildissvið.]¹⁾

1. Hvert ríki getur, þegar það fullgildir samning þennan eða hvenær sem er eftir það, lýst því yfir með tilkynningu til aðalframkvæmdastjóra Evrópuráðs að samningur þessi skuli [þó með fyrirvara skv. 4. mgr. þessarar greinar]¹⁾ gilda fyrir öll eða einhver af þeim landsvæðum sem það gegnir fyrir á alþjóðavettvangi.

2. Samningurinn skal gilda fyrir það eða þau landsvæði, sem greind eru í tilkynningu, að 30 dögum liðnum frá því að tilkynningin berst aðalframkvæmdastjóra Evrópuráðs.

3. Ákvæðum samnings þessa skal þó beitt á slíkum landsvæðum með fullri hliðsjón af því hversu háttar til á hverjum stað.

4. Hvert það ríki, sem gefið hefur yfirlýsingu í samræmi við 1. tölul. þessarar greinar getur hvenær sem er síðar lýst því yfir vegna eins eða fleiri landsvæða þeirra, sem yfirlýsingin tekur til, að það fallist á að [dómstóllinn sé bær um að taka við kærnum]¹⁾ frá einstaklingum, samtökum eða hópum einstaklinga [skv. 34. gr. samnings þessa].¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

[57. gr.

Fyrirvarar.]¹⁾

1. Hverju ríki skal heimilt við undirritun samnings þessa eða afhendingu fullgildingarskjals síns að gera fyrirvara um tiltekin ákvæði samningsins að svo miklu leyti sem gildandi löggjöf á landsvæði þess er ekki í samræmi við það ákvæði. Fyrirvarar almenns eðlis skulu óheimilir samkvæmt þessari grein.

2. Sérhverjum fyrirvara samkvæmt þessari grein skal fylgja stutt greinargerð um þá löggjöf sem um er að ræða.

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

[58. gr.

Uppsögn.]¹⁾

1. Samningsaðila skal einungis heimilt að segja upp samningi þessum að liðnum fimm árum frá því að hann gerðist aðili að honum og með sex mánaða uppsagnarfresti sem greindur sé í tilkynningu til aðalframkvæmdastjóra Evrópuráðs, en hann skal skýra öðrum samningsaðilum frá uppsögninni.

2. Slík uppsögn skal ekki leysa samningsaðila undan skyldum sínum samkvæmt samningi þessum hvað varðar verknað sem fara kann í bág við slíkar skuldbindingar og hann kann að hafa framið áður en uppsögnin tók gildi.

3. Hver sá samningsaðili, sem gengur úr Evrópuráðinu, skal slíta aðild sinni að samningi þessum með sömu skilmálum.

4. Samningi þessum má segja upp í samræmi við ákvæði töluliðanna hér að ofan hvað varðar hvert það landsvæði sem lýst hefur verið yfir að hann taki til skv. [56. gr.]¹⁾

¹⁾ *Samningsviðauki nr. 11, 2. gr.*

[59. gr.

Undirritun og fullgilding.]¹⁾

1. Aðilum Evrópuráðs skal heimilt að undirrita samning þennan. Hann skal fullgiltur. Fullgildingarskjöl skal afhenda aðalframkvæmdastjóra Evrópuráðs til vörslu.

[2. Evrópusambandinu er heimilt að gerast aðili að þessum sáttmála.]²⁾

[3.]²⁾ Samningur þessi skal taka gildi þegar tíu ríki hafa afhent fullgildingarskjöl sín.

[4.]²⁾ Hvað varðar hvert það ríki, sem undirritað hefur samninginn og fullgildir hann eftir þetta, skal hann taka gildi daginn sem fullgildingarskjalið er afhent.

[5.]²⁾ Aðalframkvæmdastjóri Evrópuráðs skal tilkynna öllum aðilum Evrópuráðs um gildistöku samningsins, nöfn þeirra ríkja sem hafa fullgilt hann og afhendingu allra fullgildingarskjala sem síðar kunna að berast.

¹⁾ Samningsviðauki nr. 11, 2. gr. ²⁾ Samningsviðauki nr. 14, 17. gr.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Inngangur.

Með frumvarpi þessu, sem samið er í dómsmálaráðuneytinu, er lagt til að 14. viðauki við samninginn um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 4. nóvember 1950 (mannréttinda-sáttmála Evrópu) verði lögfestur. Viðauki þessi, sem ráðherranefnd Evrópuráðsins samþykkti í Strassborg 13. maí 2004, felur aðallega í sér breytingar á eftirlitskerfi mannréttindasáttmálans, einkum hvað varðar meðferð kærur á fyrstu stigum og fullnustu dóma dómstólsins. Samningsviðauki nr. 14 var undirritaður af Íslands hálfu 13. maí 2004.

Þegar mannréttindasáttmáli Evrópu var lögtekin hér á landi var farin sú leið að lögfesta hann í heild sinni ásamt viðaukum hans, sbr. lög nr. 62/1994. Í samræmi við það er lagt til í frumvarpi þessu að samningsviðauki nr. 14 verði lögtekin hér á landi. Er texti viðaukans felldur inn í megintexta sáttmálans í fylgiskjali með frumvarpinu.

II.

Undirbúningur samningsviðauka nr. 14.

Vinna við gerð samningsviðauka nr. 14 hófst í kjölfar ákvörðunar ráðherranefndar Evrópuráðsins í nóvember 2000 um að leita þyrfti leiða til að auka skilvirkni mannréttindadómstóls Evrópu. Að gerð viðaukans komu meðal annars sérstök sérfræðinganevnd sem stofnuð var til að kanna leiðir til að auka skilvirkni dómstólsins og stýrinevnd Evrópuráðsins um mannréttindi. Þá komu þing Evrópuráðsins, mannréttindadómstóllinn, félagasamtök og fleiri aðilar að samningsgerðinni með einhverjum hætti.

Við samþykkt samningsviðauka nr. 14 þann 13. maí 2004 gaf ráðherranefnd Evrópuráðsins út yfirlýsingu þar sem aðildarríki viðurkenna brýna nauðsyn á breytingum og lýsa sig reiðubúin til að staðfesta samningsviðaukann innan tveggja ára frá undirritun hans. Dómarar mannréttindadómstólsins hafa jafnframt kallað á skjóta fullgildingum samningsviðaukans, sbr. til dæmis fréttatilkynningu forseta dómstólsins þann 25. janúar 2005. Við framlagningu lagafrumvarps þessa hafa 39 aðildarríki undirritað samningsviðaukann og sjö ríki fullgilt hann.

III.

Málafjöldi fyrir mannréttindadómstól Evrópu.

Helsti tilgangur samningsviðauka nr. 14 er að auka skilvirkni mannréttindadómstóls Evrópu svo markmiðum sáttmálans um vernd mannréttinda verði náð. Á síðustu árum hefur málafjöldi fyrir dómstólnum margfaldast og hefur dómstóllinn ekki getað sinnt auknum kærufjölda með fullnægjandi hætti. Dómstólnum bárust 40.943 kærur á árinu 2004 (10 vörðuðu Ísland) og er það 16 prósentu aukning miðað við árið áður. Til samanburðar má geta þess að dómstólnum bárust 30.069 kærur árið 2000, 18.164 kærur árið 1998 og 11.236 kærur

árið 1995. Kærufjöldinn árið 2004 nálgast samanlagðan fjölda kæra á árunum 1955–1989 sem var 49.122 kærur. Meira en 90 prósent kærumála sem berast dómstólnum uppfylla ekki kæruskilyrði mannréttindasáttmálans og er vísað frá af þeim sökum. Á árinu 2004 voru 20.350 kærur taldar ótækar til efnismeðferðar (þar af sex frá Íslandi), en 830 mál voru metin tæk til efnismeðferðar. Sama ár kvað mannréttindadómstóllinn upp 718 dóma og vörðuðu 589 þeirra brot á a.m.k. einu ákvæði mannréttindasáttmálans eða viðauka hans (tveir dómur vörðuðu Ísland). Á allra síðustu árum hafa um það bil 60 prósent af dómum mannréttindadómstólsins verið svokölluð „endurtekin mál“, þ.e. mál þar sem dómstóllinn hefur þegar leyst úr sambærilegum álitaeftum. Við núverandi kerfi og aðstæður hefur mannréttindadómstólnum ekki verið kleift að sinna framangreindum málafjölda, mál hafa safnast upp og til marks um það má nefna að í lok árs 2003 biðu alls 65.000 mál afgreiðslu dómstólsins.

Helsta ástæða fjölgunar kærumála er fjölgun aðildarríkja að Evrópuráðinu og mannréttindasáttmálanum. Frá því að 11. viðauki við mannréttindasáttmálann var samþykktur árið 1994, sem fól í sér mikilvægar skipulagsbreytingar á mannréttindadómstólnum, hafa 14 ný ríki bæst við hóp aðildarríkja og þar með 240 milljón nýir einstaklingar sem sáttmálinn tekur til. Í dag eru aðildarríki sáttmálans 45 talsins og með rúmlega 800 milljónir íbúa sem allir hafa beinan kærurétt til dómstólsins. Önnur ástæða fjölgunar kærumála til dómstólsins er að kærur gegn ríkjum sem voru aðilar að sáttmálanum 1993 hefur fjölgað. Þekking einstaklinga á efni og kærueimild mannréttindasáttmálans hefur vaxið og leitt af sér aukinn kærufjölda.

IV.

Markmið samningsviðauka nr. 14.

Samningsviðaukanum er ætlað að auka skilvirkni mannréttindadómstólsins með þrennum hætti. Í fyrsta lagi er dómstóllinn gerður betur í stakk búinn til að takast á við þann mikla fjölda kæra sem reynast ótækar til efnismeðferðar. Í vissum tilvikum mun einn dómari, í stað þriggja dómara nefndar áður, geta vísað frá kærur, sbr. 7. gr. samningsviðaukans. Í öðru lagi bætir 12. gr. samningsviðaukans við nýju skilyrði fyrir því að kæra teljist tæk til efnismeðferðar. Samkvæmt ákvæðinu skal vísa frá kærur vegna meints brots ef ekki verður séð að kærandi hafi orðið fyrir umtalsverðu óhagræði. Í þriðja lagi verður hægt að afgreiða svokölluð „endurtekin mál“ með skilvirkari hætti en áður. Skv. 8. gr. samningsviðaukans munu þriggja dómara nefndir hafa heimild til að dæma í málum þar sem dómstóllinn hefur þegar leyst úr sambærilegum álitaeftum, í stað sjö dómara deildar í dag. Þá verður unnt að ljúka máli með sátt á öllum stigum málsins skv. 15. gr. viðaukans sem gæti einkum átt við í málum af þessum toga en samkvæmt nógildandi skipan verður aðeins lokið með sátt málum sem eru tæk til efnismeðferðar.

Samningsviðaukinn felur einnig í sér breytingar á öðrum þáttum mannréttindasáttmálans. Til dæmis er sjálfstæði dómara aukið þar sem þeir skulu kosnir til níu ára, í stað sex ára samkvæmt núverandi reglum, og án möguleika á endurkjöri, sbr. 2. gr. samningsviðaukans. Þá eru ráðherranefndinni veitt ný úrræði varðandi eftirlit með fullnustu dóma og mannréttindadómstólnum falið hlutverk varðandi fullnustu þeirra, sbr. 16. gr. samningsviðaukans. Jafnframt verður Evrópusambandinu heimilt að gerast aðili að mannréttindasáttmálanum, sbr. 17. gr. samningsviðaukans.

V.

Efni samningsviðauka nr. 14.

1.–3. gr. samningsviðaukans fela í sér breytingar á ákvæðum mannréttindasáttmálans um kosningu og kjörtímabil dómara. Kjörtímabili dómara er breytt og skulu þeir kosnir til níu ára, í stað sex ára samkvæmt núgildandi reglum. Gildir reglan einnig um þá dómara sem hafa verið kosnir í stað annarra dómara sem eigi hafa lokið kjörtímabili sínu. Þá verður ekki unnt að endurkjósa dómara eins og nú er heimilt. Samningsviðaukinn hefur að geyma bráðabirgðareglur varðandi kjörtímabil núverandi dómara. Skv. 21. gr. viðaukans skal kjörtímabil dómara sem sitja sitt fyrsta tímabil þegar viðaukinn tekur gildi framlengt til níu ára. Aðrir dómara skulu ljúka kjörtímabili sínu sem skal framlengt um tvö ár. Breytingum þessum er ætlað að auka sjálfstæði og óhlutdrægni dómara, eins og meðal annars hefur verið óskað eftir af hálfu þings Evrópuráðsins. Þessar breytingar eru einnig í samræmi við kjörreglur nýrra dómstóla, sbr. a-lið 9. mgr. 36. gr. Rómarsamþykktar um Alþjóðlega sakamáladómstólinn. Breytingum á kjörtímabili dómara er ekki ætlað að hafa áhrif á samfelld störf dómstólsins. Núverandi kerfi þar sem stór hluti dómara er kosinn á þriggja ára fresti er fellt úr gildi, sbr. niðurfellingu á 2.–4. mgr. 23. gr. sáttmálans. Gert er ráð fyrir að fyrirhugað níu ára kjörtímabil, óháð lengd kjörtímabils fyrirrennara dómara, muni tryggja reglulegar kosningar þar sem nýir dómara byrja ekki allir störf á sama tíma.

4. gr. samningsviðaukans fjallar um störf skýrslugerðarmanna sem skulu vera dómstólnum til aðstoðar þegar einn dómari situr í dóminum. Í athugasemdum við samningsviðaukann er tekið fram að skýrslugerðarmaðurinn skuli að jafnaði hafa þekkingu á tungumáli og lagakerfi þess ríkis sem mál beinist gegn.

6. og 7. gr. samningsviðaukans fela í sér breytingar á mannréttindasáttmálanum að því er varðar setu eins dómara í dómi. Ákvæðin fela í sér það nýmæli að einn dómari, í stað þriggja dómara nefndar áður, getur setið í dómi. Valdsvið dómans er takmarkað við að lýsa ótæka eða fella af málaskrá dómstólsins kæru sem borin er fram af einstaklingi skv. 34. gr. mannréttindasáttmálans. Ákvörðun dómara er endanleg og verður ekki skotið til nefndar eða deildar. Dómari getur eingöngu tekið slíka ákvörðun í málum sem eru augljóslega ekki tæk til meðferðar. Leiki vafi á um hvort kæra sé tæk til meðferðar vísar dómari málinu til nefndar eða deildar til úrskurðar. Þá getur dómari ekki skoðað kærur á hendur því aðildarríki sáttmálans sem hefur tilnefnt hann. Þess skal getið að fyrstu tvö árin eftir að viðaukinn tekur gildi geta eingöngu deildir og yfirdeild dómstólsins beitt nýju kæruskilyrði b-liðar 3. mgr. 35. gr., sbr. 2. mgr. 20. gr. viðaukans. Skv. 6. gr. samningsviðaukans getur ráðherranefndin, að beiðni fullskipaðs dómstóls, með samhljóða ákvörðun og til ákveðins tíma, fækkað dómurum í deildum úr sjö í fimm. Nýjar reglur eru teknar upp varðandi skipan sérstakra dómara í tilvikum þar sem reglulegur dómari er vanhæfur eða getur ekki af öðrum ástæðum setið í dómi og er það meðal annars til að koma til móts við gagnrýni þings Evrópuráðsins á núverandi kerfi. Skv. 6. gr. samningsviðaukans skal hvert aðildarríki útþúa fyrir fram lista yfir sérstaka dómara og skipar forseti dómstólsins sérstakan dómara af þeim lista ef þörf krefur. Með þessum hætti verður breyting á eldri framkvæmd þar sem aðildarríki gat valið sérstakan dómara eftir að málsmeðferð í viðkomandi máli var hafin. Í athugasemdum með viðaukanum kemur fram að gert sé ráð fyrir því að listinn geti haft að geyma nöfn dómara sem kosnir hafa verið fyrir hönd annarra aðildarríkja.

8. gr. samningsviðaukans felur í sér breytingar á 28. gr. mannréttindasáttmálans um valdsvið nefnda. Valdsvið þriggja dómara nefnda eykst til muna þar sem til viðbótar við að lýsa kæru ótæka, eins og þær hafa heimild til samkvæmt núverandi kerfi, geta þær lýst kæru tæka,

og samtímis fellt dóm um efni hennar ef skýr dómafrankvæmd liggur fyrir um úrlausnar-efnið af hálfu mannréttindadómstólsins. Þar af leiðandi getur þriggja dómara nefnd kveðið upp efnisdóm í framangreindum málum, í staðinn fyrir sjö dómara deild í dag, og einföld málsmeðferð á við. Allar ákvarðanir nefnda þurfa að vera samhljóða. Ólíkt því sem gildir um efnisúrlausnir mála í deildum, sbr. 2. mgr. 27. gr. sáttmálans, sbr. og 6. gr. samningsviðaukans, þá er sá dómari sem kjörinn er af hálfu þess ríkis sem er málsaðili ekki sjálfkrafa meðlimur nefndar. Hins vegar getur nefnd boðið dómara að taka sæti eins nefndarmanna.

9. gr. samningsviðaukans felur í sér breytingar á 29. gr. mannréttinasáttmálans. Í ákvæðinu felst sú meginregla að við meðferð kærumála skv. 34. gr. fjalli dómurinn samhliða um meðferðarhæfi máls og efnishlið þess. Er það í samræmi við þróun í framkvæmd dómstólsins á síðustu árum. Ekki er þó gert ráð fyrir þeirri framkvæmd í milliríkjakærum, sbr. 2. mgr. 29. gr. mannréttinasáttmálans.

12. gr. samningsviðaukans felur í sér breytingar á 35. gr. mannréttinasáttmálans um kæruskilyrði. Samkvæmt b-lið 3. mgr. 35. gr. skal vísa frá kæru vegna meints brots ef ekki verður séð að kærandi hafi orðið fyrir umtalsverðu óhagræði. Umræddu skilyrði verður þó ekki beitt ef virðing fyrir mannréttindum, eins og þau eru skilgreind í sáttmálanum og viðbótarsamningum við hann, krefst þess að efni kæru sé skoðað eða ef um er að ræða mál sem innlendir dómstóll hefur ekki fjallað um á tilhlýðilegan hátt. Með hinu nýja skilyrði um meðferðarhæfi kærumáls verður dómstólnum falið að meta hvort mál er þannig vaxið að afleiðingar þess séu tiltölulega lítilvægar fyrir kæranda og engar grundvallarspurningar uppi um túlkun sáttmálans sem krefjist efnislegrar skoðunar. Þess skal getið að fyrstu tvö árin eftir að viðaukinn tekur gildi geta deildir og yfirdeild dómstólsins eingöngu beitt nýju kæruskilyrði b-liðar 3. mgr. 35. gr., sbr. 2. mgr. 20. gr. viðaukans, en hvorki nefndir þriggja dómara né dómara sem sitja einir í dómi. Er þannig miðað við að deild og yfirdeild dómstólsins muni á fyrstu árunum eftir gildistöku viðaukans móta þau sjónarmið sem byggt verði á viðbeitingu þessa skilyrðis þannig að samræmd framkvæmd skapist á því sviði sem verði forðæmisgefandi fyrir nefndir eða staka dómara þaðan í frá við ákvörðun um meðferðarhæfi.

Samkvæmt 13. gr. samningsviðaukans er mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins heimilt að leggja fram skriflegar athugasemdir í öllum málum fyrir deild eða yfirdeildinni og taka þátt í réttarhöldum. Breyting þessi er í samræmi við ósk mannréttindafulltrúans og þings Evrópuráðsins, en embætti mannréttindafulltrúa Evrópuráðsins var stofnað af ráðherranefndinni 7. maí 1999.

Samkvæmt 15. gr. verður unnt að ljúka máli með sátt á öllum stigum máls en ekki aðeins eftir ákvörðun um meðferðarhæfi eins og nú er. Jafnframt verður breytt núgildandi fyrirkomulagi um að málalok með sátt verði ákveðin með dómi en þess í stað verður máli lokið með sátt samkvæmt ákvörðun dómstólsins. Þá verður ráðherranefndinni veitt heimild til að hafa umsjón með fullnustu slíkra ákvarðana dómstólsins. 16. gr. samningsviðaukans felur í sér ný úrræði fyrir ráðherranefndina varðandi eftirlit með fullnustu dóma og er mannréttindadómstólnum veitt hlutverk hvað varðar fullnustu þeirra. Telji ráðherranefndin að erfiðleikar við túlkun endanlegs dóms torveldi umsjón með fullnustu hans getur nefndin vísað málinu til mannréttindadómstólsins til að fá úr því skorið hvernig túlka beri dóminn, sbr. 3. mgr. 46. gr. sáttmálans. Telji ráðherranefndin að aðildarríki neiti að hlíta endanlegum dómi í máli sem það á aðild að getur hún beint þeirri spurningu til dómstólsins hvort aðildarríkið hafi brotið gegn skyldu sinni skv. 1. mgr. 46. gr. um að hlíta endanlegum dómi dómstólsins í hverju máli sem það sé aðili að, sbr. 4. mgr. 46. gr. sáttmálans. Í báðum tilvikum þarf tvo þriðju hluta atkvæða þeirra fulltrúa sem eiga rétt til setu í ráðherranefndinni til að samþykkja

ákvörðun um tilvísun til mannréttindadómstólsins. Komist dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að brotið hafi verið gegn 1. mgr. 46. gr. skal hann vísa málinu til ráðherranefndarinnar sem tekur til umfjöllunar til hvaða ráðstafa skuli grípa, sbr. 5. mgr. 46. gr. sáttmálans. Komist dómstóllinn hins vegar að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið brotið gegn ákvæðum 1. mgr. 46. gr. skal hann vísa málinu til ráðherranefndarinnar sem skal hætta skoðun málsins.

17. gr. samningsviðaukans felur í sér breytingar á 59. gr. mannréttinasáttmálans og opnar þann möguleika að Evrópusambandið geti gerst aðili að sáttmálanum. Slík aðild hefur lengi verið til umræðu og er hún fyrirhuguð í náninni framtíð, sbr. t.d. 2. mgr. 1-9 gr. sáttmála um stjórnarskrá Evrópu. Formlegar samningaviðræður um aðildina hafa hins vegar ekki hafist milli Evrópuráðsins og Evrópusambandsins. Ef af aðild Evrópusambandsins verður er þörf á frekari breytingum á mannréttinasáttmálanum.

18.–22. gr. samningsviðaukans fela í sér loka- og bráðabirgðaákvæði sem ekki þarfnast nánari skýringa

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Gert er ráð fyrir breytingum á 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna og 4. mgr. 1. gr. laganna í samræmi við lögfestingu samningsviðauka nr. 14 frá 13. maí 2004. Breytingarnar þurfa ekki frekari skýringar.

Um 2. gr.

Samningurinn um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 4. nóvember 1950 og samningsviðaukar nr. 1, 4, 6, 7 og 13, með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 11, eru birtir sem fylgiskjal með lögum nr. 62/1994, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna, en því var breytt vegna lögfestingar 11. viðauka með lögum nr. 25/1998. Samningsviðauki nr. 14 verður ekki birtur í heild sinni í framangreindu fylgiskjali laga, heldur eru samningsákvæði hans felld inn í texta samningsins um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 4. nóvember 1950, með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 11. Í 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að samningurinn um verndun mannréttinda og mannfrelsis, með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 11, eins og birtur er í fylgiskjali með lögum nr. 62/1994, orðist eins og greinir í fylgiskjali með þessum lögum. Samningsviðauki nr. 14 felur eingöngu í sér breytingar á texta samningsins um verndun mannréttinda og mannfrelsis, með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 11, en ekki á öðrum samningsviðaukum. Ekki er því þörf að breyta samningsviðaukum nr. 1, 4, 6, 7 og 13, með áorðnum breytingum samkvæmt samningsviðauka nr. 11, eins og þeir birtast í fylgiskjali með lögum nr. 62/1994.

Um 3. gr.

Samkvæmt 19. gr. samningsviðauka nr. 14 tekur hann ekki gildi fyrr en fyrsta dag næsta mánaðar eftir að liðnir eru þrjú mánuðir frá þeim degi er öll aðildarríki mannréttinasáttmálans hafa lýst sig samþykkt því að vera bundin af viðbótarsamningnum með fullgildingum. Með þessari grein er því lagt til að lögin taki gildi um leið og viðbótarsamningur nr. 14 öðlast gildi að því er Ísland varðar. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við lagafrumvarp þetta er stefnt að því að samningsviðaukinn verði fullgiltur af öllum aðildarríkjum Evrópuráðsins innan tveggja ára frá undirritun hans og er því stefnt að gildistöku hans í maí 2006.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um
mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62 19. maí 1994,
með síðari breytingum (14. sammingsviðauki).**

Í frumvarpinu er lagt til að 14. viðauki við samninginn um verndun mannréttinda og mannfrelsis frá 4. nóvember 1950 (mannréttindasáttmála Evrópu) verði lögfestur. Meginefni viðaukans lýtur að breytingum á eftirlitskerfi mannréttindasáttmálans. Frumvarpið hefur ekki áhrif á útgjöld ríkissjóðs verði það að lögum.