

Den Europeiske Konvensjon om Menneskerettighetene

Av professor dr. juris Frede Castberg.

I.

«Konvensjonen til beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter» ble undertegnet av Europarådets 15 medlemsstater i Roma i 1950. To år senere undertegnet de samme stater en tilleggsprotokoll. Alle disse stater, unntatt Frankrike, har ratifisert de to traktater. Konvensjonen trådte i kraft i 1953 og protokollen året etter.

Mens den internasjonale erklæring om menneskerettighetene som ble vedtatt av de Forente Nasjoners generalforsamling i 1948, bare har karakteren av en forkynnelse av prinsipper som skal være moralsk forpliktende for statene, er Menneskerettighetskonvensjonen mellom de europeiske stater og den dertil knyttede protokoll bindende traktater. De forplikter umiddelbart statene til i sin lovgivning og administrative og judicielle praksis å respektere de rettigheter som er fastslått i traktatens tekst. Konvensjonen av 1950 fastslår som bindende en rekke betemmelser om personers frihet og rettssikkerhet, om korrekt rettspleie, ytringsfrihet, religionsfrihet og respekt for familielivet. Protokollen skal verne om eiendomsretten, spesielt for utlendinger, undervisningsfrihet og frie politiske valg.

Det merkelige ved disse traktater er ikke bare at de gjør en rekke av de sentrale menneskerettigheter til bindende folkerett for en rekke stater i den vestlige verden. Det mest radikale

i forhold til den ellers gjeldende folkerett er at konvensjonen av 1950 etablerer et administrativt og judisielt apparat for å realisere bestemmelsene om menneskerettighetene i de tilsluttede staters rettsliv.

Konvensjonen etablerer to internasjonale organer tilknyttet Europarådet, nemlig Menneskerettighetskommisjonen og Den europeiske domstol. Kommisjonen består av ett medlem fra hvert av de land som har forpliktet seg ved konvensjonen. Domstolen består av 15 medlemmer, — her er hvert av Europarådets medlemsland representert, altså også Frankrike.

For kommisjonen kan bringes inn klager over krenkelser av menneskerettighetene, reist av stater som er parter i konvensjonen. Dessuten kan kommisjonen behandle — og dette er særlig betydningsfullt — klager som innbringes av enkeltpersoner eller grupper av personer, som mener de har vært offer for en konvensjonskrenkelse fra en stats side. Plikten å akseptere en slik individuell klag rett for private personer og persongrupper gjelder bare for de stater som har akseptert konvensjonens artikkel 25. En slik godkjennelse av individuell klagerett kan en stat erklære om for en tidsbegrenset periode. For tiden er ti av kommisjonens parter bundet av bestemmelsen om klageretten under artikkel 25.

Domstolen har kompetanse, når det gjelder klager mot stater som har

septert domstolens myndighet. Slik erklæring kan avgis av en stat med eller uten vilkår av gjensidighet og for en bestemt tidsperiode. For tiden har åtte stater godtatt domstolens domsmyndighet.

Når en klage bringes inn for kommisjonen, skal den — hva enten det gjelder en klage som er reist av en stat eller det gjelder en privatklage — først ta stilling til spørsmålet om klagen overhodet skal tas under behandling. Det gjelder nemlig meget strenge formelle betingelser for kommisjonens adgang til å behandle innkomne klager. For det første kan ingen klage behandles, med mindre den sak det gjelder, har vært forfulgt helt til topps i domstolsordningen i det land klagen er rettet mot. Og klagen må være innkommet innen seks måneder etter at den endelige avgjørelse er truffet av de nasjonale, kompetente judicielle organer. Klagen skal også avvises, hvis den er åpenbart grunnløs. Hvis klagen blir erklært verdig til behandling («admissible»), oppnevner kommisjonen ved loddtrekning en underkommisjon på syv medlemmer, som går til realitetsbehandling av saken. For denne underkommisjon veksler partene skriftlige — eventuelt også muntlige — innlegg. For underkommisjonen avgir sin innstilling til kommisjonen, skal den prøve å få saken forliket, i pakt med konvensjonens prinsipper.

Hvis saken ikke blegges, må saken behandles av hovedkommisjonen, som avgir sin innstilling til Europarådets ministerkomité. Ministerkomitéen har kompetanse til å avgjøre saken ved en beslutning, vedtatt med to tredjedels flertall. Dette rent politisk-diplomatiske organ har altså myndighet til — uten at det gjelder noen som helst regler om saksbehand-

lingen — å avgjøre en sak som angår spørsmålet om en medlemsstat har krenket konvensjonen om menneskerettighetene. Ministerkomitéen kan altså etter å ha mottatt kommisjonens innstilling fastslå eventuelt at det foreligger en krenkelse av konvensjonen, og at dette må foranledige visse skritt fra vedkommende stats side.

Inn for domstolen kan kommisjonen bare bringe saker, hvis den stat en klage er rettet mot, har akseptert domstolens kompetanse. Domstolen behandler ikke de innbragte saker i plenum, men oppretter ved loddtrekning et 7-mannsutvalg for den enkelte sak. Den stat som en klage er rettet mot, er alltid representert i utvalget. — Dette utvalg treffer den endelige avgjørelse i saken.

Et meget stort antall private klagesaker kommer stadig inn for kommisjonen. Hittil er over 1000 saker behandlet, siden konvensjonen trådte i kraft. Det store flertall av saker avvises, av formelle grunner eller som åpenbart grunnløse. Det er hittil bare to saker som er bragt inn for domstolen. Den ene gjaldt en klage av en irsk revolusjonær, *Lawless*, som den irske regjering hadde latt innesperre uten foreleggelse for domstol. Den irske regjering bygget på visse unntaksbestemmelser i konvensjonen, og hovedspørsmålet var om den irske unntakslovgivning falt inn under den tilsvarende særregel i konvensjonen. Kommisjonen avga en utførlig innstilling, som under tvil konkluderte med at det ikke forelå noen krenkelse av konvensjonen. Kommisjonen fant det allikevel rettst å bringe saken inn for domstolen, som ifjor avgjorde saken i den irske regjeringens favør.

En annen sak, som har vært innbragt for domstolen, var rettet mot

Tidsskriftet Lov og Rett 1962 nr. 2

114586

den belgiske regjering og gjaldt en klage av en kjent belgisk journalist og forfatter, *de Becker*, som på grunn av en straffedom for landssvik var berøvet all offentlig ytringsfrihet for livstid. Den rigorøse lovgivning som var bragt til anvendelse mot ham, ble av Menneskerettighetskommisjonen betraktet som en vedvarende krenkelse av konvensjonen, forsåvidt som den berøvet *de Becker* ikke bare hans politiske ytringsfrihet, men hans adgang til å ytre seg offentlig i trykt skrift eller ved offentlig opptreden angående et hvilket som helst emne. Etter at kommisjonen hadde bragt saken inn for domstolen og som en følge av kommisjonens innstilling om saken, endret de belgiske statsmakter loven, slik at for fremtiden bare den politiske ytringsfrihet ble rammet. Dette hadde kommisjonen funnet tilfredsstillende. Også klageren, *de Becker*, erklærte seg nå tilfreds. Og den 27. mars i år har domstolen deretter — med 6 mot 1 stemme (den danske professor Ross) — besluttet å heve saken.

Særlig stor oppmerksomhet i de nordiske land har innbringelsen for kommisjonen i Strasbourg av *Schouw-Nielsen*-saken fra Danmark vakt, ikke minst i juridiske kretser. Her var forholdet det at en mann var dømt for anstiftelse av drap og ran under benyttelse bl. a. av hypnose overfor den person som hadde utført handlingen. Den domfeltes advokat, som først hadde bragt inn saken både for høyesterett og siden for den særlige klagerett i Danmark, bragte så saken inn for kommisjonen i Strasbourg. Man kan vel kanskje, uten å gå de danske domstolers ære for nær, si at prosessledelsen under lagmannsrettssaken ikke hadde vært absolutt uangripelig. Men kommisjonen kom ikke desto

mindre enstemmig til det resultat at det ikke forelå noe brudd på konvensjonen. Og dette resultat ble deretter enstemmig stadfestet av Ministerkomitéen.

Stort sett kan det sies at Menneskerettighetskommisjonen i Strasbourg faktisk fungerer som en slags kollektiv sivilombudsmann for de vest-europeiske stater. Selv om det store flertall av klager blir avvist, er det etter min mening ingen tvil om at selve institusjonens eksistens gir et visst vern for menneskerettighetene, nettopp til beste for slike personer som har en svak og ubeskyttet stilling i samfunnet. Ikke minst har det sin betydning at kommisjonen konsekvent forlanger og også får respektert den regel at også personer som soner sin straff i fengsel, kan få korrespondere med sekretariatet i Strasbourg, bringe sine klager frem for kommisjonen — fremføre sine påstander og anføre sine argumenter.

II.

Hvordan er så Norges stilling til konvensjonen og dens organer?

Norge har godtatt konvensjonen og også den individuelle klagerett etter artikkel 25. Ganske visst måtte Norge — skam å si — først ta forbehold overfor bestemmelsen om religionsfrihet, fordi jesuitt-paragrafen fremdeles sto uopphøvet i grunnloven, da Norge ratifiserte konvensjonen i 1956. Men dette forbeholdet kunne frafalle da jesuitt-paragrafen var fjernet fra grunnloven ved stortingsvedtaket i 1956.

Norge har altså akseptert den myndighet til å treffe bindende avgjørelser med $\frac{2}{3}$ -flertall, som konvensjonen legger Ministerkomitéen, i saker hv-

kommisjonen har avgitt rapport og hvor saken ikke er innbragt for domstolen. Som rimelig er, hadde utenriksdepartementet i sin tid visse betenkeligheter ved å godta et rent politisk organ som avgjørende instans i disse saker av utpreget rettslig karakter.¹ Det er imidlertid ytterst få saker som er kommet inn til kommisjonen fra Norge. En av sakene fra de senere år gjaldt rettsoppgjøret. Nå ligger det norske rettsoppgjør stort sett utenfor konvensjonens herredømme og kommisjonens kompetanse, da rettsoppgjøret jo i tid ligger forut for konvensjonens ikrafttreden (3. september 1953). Konvensjonens bestemmelser har ikke tilbakevirkende kraft. Men den sak om rettsoppgjøret som jeg sikter til, gjaldt behandlingen av en sak om gjenopptagelse. Begjæringen om gjenopptagelse var bygget på den påstand at Norge overhodet ikke hadde vært part i krigen etter kapitulasjonen i Norge sommeren 1940, og at det derfor var rettsstridig å straffe som landssvik handlinger som var foretatt etter dette tidspunkt. Begjæringen om gjenopptagelse var fremsatt for Lagmannsretten, forkastet der og også forkastet av Høyesteretts kjæremålsutvalg. Begjæringen var basert på en påstand om nye opplysninger, som skulle bevise at de tidligere avgjørelser var uriktige, når de gikk ut på at Norge var i krig også etter kapitulasjonen i sommeren 1940. Dessuten ble det påstått at høyesterettsdommerne var inhabile, fordi de hadde tatt standpunkt til nettopp dette spørsmål i andre saker. Kom-

misjonen avviste klagen som ubeføyet. Kommisjonens avgjørelse var enstemmig.²

Norge har altså godtatt konvensjonen og protokollen, akseptert den individuelle klagerett og er underkastet Ministerkomitéens avgjørelsesmyndighet i saker av den art det her gjelder.

Derimot har Norge ikke godtatt domstolens kompetanse.

Jeg kan for min del ikke se hvilken rimelig grunn som kan anføres for dette standpunkt fra norsk side. Vel kan man, som nevnt, anse det betenkelig at bindende avgjørelser av rent rettslig natur kan treffes av et så utpreget politisk-diplomatisk myndighetsorgan som Europarådets Ministerkomité. Men man skulle jo tro at det måtte være mere betryggende å få en eventuell klagesak, hvis det noen gang skulle kunne komme så langt, behandlet av den europeiske domstol.³ Det virkelig radikale skritt er for lengst tatt i og med at man har godtatt den individuelle klagerett. Det er dette som er det nye og særlige betydningsfulle ved menneskerettighetsorganisasjonen i Strasbourg. Å godta den individuelle klagerett og Ministerkomitéens domsmyndighet, men avvise domstolskompetansen, er — forekommer det meg — hva *Schweigaard* kalte «at utsie myggen, men sluge kamelen». Det har vært anført at vi ikke må risikere å få rettsoppgjøret inn for Europadomstolen. Hertil er for det første å si at Norge neppe ville behøve å frykte for å la det norske rettsoppgjør bedømme av

¹ Jeg henviser for så vidt til Inst. S. nr. 289—1951 og den uttalelse av meg som der er gjengitt på side 540.

² Forfatteren av denne artikkel fant å burde fratre ved behandlingen av saken, da han, uten å vite at vedkommende domfelte norske borger hadde klaget til Strasbourg, hadde brevvekslet med domfelte om saken.

³ Norsk medlem av domstolen er høyesterettsjustitiarius Terje Wold.

uavhengige, internasjonale dommere i lys av folkerettens og Menneskerettighetskonvensjonens bestemmelser. Men dertil kommer at det norske rettsoppgjør — som nevnt — i tid ligger forut for det før nevnte tidspunkt (3. sept. 1953), da konvensjonen ble bindende. Det er ikke anledning til å bringe inn for Strasbourg-kommisjonen klager over rettsavgjørelser eller andre statshandlinger, som i tid ligger forut for dette tidspunkt. Det som kan bringes inn for kommisjonen, er bare klager over konvensjonskrenkelser som måtte være foretatt ved behandlingen av saker etter kommisjonens ikrafttreden.

Jeg nevner også til overflod at konvensjonen har en særskilt bestemmelse (artikkel 7, 2. ledd) som uttrykkelig unntar fra forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft, straff for slike handlinger som er straffbare etter alminnelige rettsgrunnsetninger i alle siviliserte nasjoner. Herunder er, i. h. t. forarbeidene til konvensjonen og kommisjonens egen praksis,

også innbefattet landssvik. Denne bestemmelse er så visst ikke innført spesielt for Norge. Jeg skulle tro at nettopp når det gjelder prinsippet om at lover ikke skal gis tilbakevirkende kraft, står det norske rettsoppgjør sterkere enn rettsoppgjøret i mange andre vestlige land, som var helt eller delvis okkupert under annen verdenskrig.

Europadomstolen har hittil, som naturlig er, hatt langt færre saker til behandling enn kommisjonen. Sjansene for at saker skal komme inn for domstolen, er små, sammenlignet med de klagemuligheter som foreligger, når det gjelder kommisjonen. Men en godkjennelse av domstolens obligatoriske domsmyndighet vil være i pakt med Norges tradisjoner som talsmann og forkjemper for utviklingen av den internasjonale rettspleie. Det er etter min mening på tide at Norge nå — som Danmark har gjort for lengst — godkjenner denne høyeste juridiske instans i saker om menneskerettighetene.

Om hevd

Rådsegn frå Sivilløvbokutvalet.

Av professor dr. juris Olav Lid.

Sivilløvbokutvalet kom våren 1961 med ei tilråding «Om hevd», som m. a. inneheld framlegg til ny lov om dette emnet. Tilrådinga er prenta som Rådsegn 6 frå Sivilløvbokutvalet, og nyleg har Justisdepartementet sendt rådsegna rundt til ymse interesserte partar med oppmoding til dei om å

seia si meining om dei mange spørsmål som her reiser seg. Rådsegn 6 på 40 sider i det vanlege format som blir bruka for offentlege dokument. Trass i det smålatne omfanget er eit ruvande verk som er lagt fram. Ein er etter kvart blitt van til å fin eit sterkt fortetta innhald i utgrei-

gane frå Sivilløvbokutvalet, og dette inntrykket blir her stadfest og understreka.

Også om ein førebels ser bort frå framlegget til ny lov med nærare motivering for dei einskilde reglane, kan ein slå fast at rådsegna utgjer ein verdifull og velkomen tilvokster til den tingsrettslege litteratur. På dei 10 første sidene i rådsegna finn ein eit detaljert og utførlig oversyn over gjeldande rett. Dei 10 siste sidene gjev tilsvarande orientering om korleis desse praktiske rettsspørsmål er ordna i grannelanda våre. Vi får høyre om hevdsreglar og andre rettsreglar, som verkar i same leid, i dansk, finsk, islandsk, svensk, engelsk, fransk, sveitsisk og tysk rett. Dette er ein svært lærerik og nyttig dokumentasjon. Det er vel så at tingsretten er meir nasjonal — eller kanskje lokal enn dei fleste andre greier innan formueretten, og kanskje kan ein i så måte rekne hevdsreglane som noko av det mest særmerkte innan tingsretten. Dette er kanskje grunnen til at dei vanlege framstillingar av tingsretten har så minimale opplysningar om korleis desse spørsmål er ordna i andre rettssamfunn. Særleg har fransk og engelsk rett vore ukjent land i dette stykket som så mykje elles. For dei fleste av oss er det såpass brysam og vanskeleg å trengje inn i dette stoffet at det er blitt heller skralt med vårt kjennskap til den allmenne tingsrettslege situasjonen utanfor vårt eige land. — Nå er det vel ikkje så ofte at framand rett kan brukast til å kaste ljøs over våre eigne praktiske rettstilfelle i denne materien; og norske juristar har visst ikkje kjent noko større sakn etter orientering om utanlandske hevdsreglar. Heilt sikkert er det likevel ikkje at rettspraksis hadde vore

den same om horisonten hadde vore noko vidare. Og i alle fall må ein helse det med glede at vi etter kvart får nokre gluggar å kikke ut gjennom. For det praktiske arbeid i rettslivet vil sikkert litteraturoppgåvene i slutten av kvart avsnitt i denne del av Rådsegn 6 vera til stor nytte.

II. Avsnittet om gjeldande rett hjå oss tek til med ei plassering av hevdsinstituttet i sin saklege, systematiske samanheng. Her blir stutt rekna opp dei lovreglar vi har hatt og har i emnet. Vidare blir det peika på andre tilgrensande rettsområde som spelar inn for innhaldet og verknaden av hevdsreglane. Deretter får vi ei nærare presisering av kven som kan hevda og kva som kan hevdast.

Viktigare er likevel etter mi meining, den grundige og detaljerte gjennomgåinga av hevdsvilkåra. Her er det innanfor systematisk strenge skiljelinjer gitt ei samantrengd, men likevel utrulig omfattande framstilling av dei krav ein etter teori og rettspraksis stiller til hevdsbruken, hevdstida og den gode trua — eller, som det her heiter, den «heiderlege åtferd» hevdaren må leggje for dagen. Eg finn særleg grunn til å nemne korleis det her har lukkast på ein enkel og lettfatteleg måte å kaste ljøs over det vanskelege spørsmålet om korleis den gode trua i visse høve kan gjeva grunnlag for hevd om ho bygger på rettsmistak trass i at range meiningar om rettsreglane normalt ikkje hjelper. Like eins vil eg nemne avsnittet under mellomtittelen: «Ingen særleg heimel frå før» som ved sida av det eg alt har nemt, hjelper til med å setje på plass den gamle, men ikkje heilt eintydige læresetningen om at «ingen kan hevde i strid med sin atkomst».