

INDHOLDSFORTEGNELSE

Kapitel 1. Indledning	6
1. Udvalgets kommissorium	6
2. Udvalgets sammensætning	7
3. Udvalgets arbejde	8
4. Resumé af betænkningen	8
Kapitel 2. Gennemførelse og anvendelse af internationale konventioner m.m.	22
1. Indledning	22
2. Forholdet mellem folkeret og national ret	22
3. Opfyldelsesmetoder	24
4. Konventioners retsstilling i dansk ret	25
5. Løbende vurdering af dansk rets forenelighed med konventioner m.m.	28
5.1. Løbende tilpasning til internationale konventioner m.m.	28
5.2. Den lovtekniske gennemgang af lovforslag	29
Kapitel 3. Danske domstoles anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder	31
1. Indledning	31
2. Inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	32
3. Danske domstoles anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	36
3.1. Konventionens artikel 3	36
3.2. Konventionens artikel 5	37
3.3. Konventionens artikel 6	40
3.3.1. Søgsmålskompetence og adgang til domstolsprøvelse	40
3.3.2. Udsættelse af straffesag	42
3.3.3. Retten til en rettergang inden en rimelig frist	42
3.3.4. Genoptagelse af sagsforberedelse	43
3.3.5. Opsættende virkning	43
3.3.6. Vidner og dokumentation af forklaringer	43
3.3.7. Dommerhabilitet m.m.	44
3.3.8. Bevismidler	46
3.3.9. Tolkebistand	47
3.3.10. Appelregler	47
3.3.11. Forsvarerens rettigheder under efterforskningen	47
3.3.12. Konfiskation	47
3.3.13. Straffepoces i øvrigt	48
3.3.14. Strafferet i øvrigt	48
3.4. Konventionens artikel 8	49
3.4.1. Udvisning på grund af strafbare forhold m.m.	49
3.4.2. Familieretlige sager	50
3.4.3. Indgreb i familie- og privatlivet m.m.	50
3.5. Konventionens artikel 9	51
3.6. Konventionens artikel 10	51
3.6.1. Pressens ytringsfrihed	51

3.6.2. Ytringsfrihed i øvrigt	53
3.6.3. Retten til at modtage ytringer	53
3.7. Konventionens artikel 11	54
3.7.1. Forenings- og forsamlingsfrihed	54
3.7.2. Fagretlige tvister	55
3.8. Andre tilfælde af påberåbelse eller anvendelse af konventionen	56
3.9. Sammenfatning vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	56
4. Andre konventioner om menneskerettigheder	59
Kapitel 4. Folketingets Ombudsmands og administrative myndigheders anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder	63
1. Indledning	63
2. Folketingets Ombudsmands anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder	64
2.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	64
2.1.1. Konventionens artikel 8	64
2.1.2. Konventionens artikel 10	69
2.2. Andre konventioner om menneskerettigheder	74
3. Sammenfatning vedrørende Ombudsmandens anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder	79
4. Administrative myndigheders anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder	80
4.1. Civilretsdirektoratet	81
4.2. Den Sociale Ankestyrelse	84
4.3. De sociale nævn	85
4.4. Udlændingestyrelsen	85
5. Sammenfatning vedrørende administrative myndigheders anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder	87
Kapitel 5. Inddragelse af menneskerettigheder i lovgivningsprocessen	89
1. Indledning	89
2. Lovgivning med henblik på at sikre opfyldelse af konventioner	90
3. Andre lovforslag med omtale af konventioner i lovforslagets bemærkninger	93
3.1. Lovforslag, der indeholder bestemmelser, hvis anvendelse ikke beror på skønspægede vurderinger	93
3.2. Lovforslag, der giver mulighed for at træffe skønspægede afgørelser	96
3.2.1. Lovforslagets bemærkninger indeholder udførlig vejledning om forholdet til konventioner	96
3.2.2. Lovforslagets bemærkninger indeholder begrænset vejledning om forholdet til konventioner	102
4. Lovforslag hvor foreneligheden med konventioner vurderes efter fremsættelsen	105
Kapitel 6. Menneskerettighedskonventionernes status i andre lande	107
1. Indledning	107
2. De enkelte lande	108
2.1. Belgien	108
2.2. Finland	110
2.3. Frankrig	111
2.4. Grækenland	112

2.5. Holland	113
2.6. Irland	113
2.7. Island	114
2.8. Italien	115
2.9. Luxembourg	115
2.10. Norge	116
2.11. Portugal	117
2.12. Spanien	118
2.13. Storbritannien	119
2.14. Sverige	121
2.15. Tyskland	123
2.16. Østrig	124
3. Udvalgets bemærkninger	125
Kapitel 7. Formålet med en inkorporering og kriterier for udvælgelse af konventioner	128
1. Indledning	128
2. Fordele og ulemper ved en eventuel inkorporering	128
2.1. Internationale opfordringer og international signalværdi	129
2.2. Inkorporering som en styrkelse af borgernes retsstilling	133
2.3. Samspejlet mellem lovgivningsmagten og de retsanvendende myndigheder	137
2.4. Inkorporering vil skabe et lovbestemt grundlag for, at de retsanvendende myndigheder kan anvende konventioner	140
2.5. Inkorporering vil medføre øget opmærksomhed og større bevidsthed om konventionerne	142
2.6. Særligt om risiko for dobbeltregulering ved en inkorporering	143
2.7. En inkorporering vil skabe et informationsbehov	144
3. Generel henvisning eller opregning	145
4. Kriterier for udvælgelse af konventioner	146
4.1. Betydning af om konventionen er en "generel konvention" eller en "specialkonvention"	147
4.2. Betydningen af om konventionen er "egnet" til at blive inkorporeret	150
4.3. Betydningen af konventionernes kontrol- og håndhævelsessystem	155
4.4. Særligt om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder	158
4.5. Konventionens betydning i praksis	160
4.6. Hel eller delvis inkorporering af konventioner	161
5. Hvilke konventioner vil udvalget overveje nærmere	162
Kapitel 8. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder	164
1. Status	164
2. Indhold	165
3. Håndhævelse	168
3.1. Periodiske rapporter	170
3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger	171
3.3. Generelle bemærkninger	174
3.4. Individuelle klagesager	178
3.5. Særligt om individuelle klagesager mod Danmark	190
4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering	190
5. Udvalgets overvejelser og konklusion	194

Kapitel 9. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder	195
1. Status	195
2. Indhold	195
3. Håndhævelse	197
3.1. Periodiske rapporter	198
3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger	199
3.3. Generelle bemærkninger	202
4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering	211
5. Udvalgets overvejelser og konklusion	215
Kapitel 10. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination	218
1. Status	218
2. Indhold	218
3. Håndhævelse	219
3.1. Periodiske rapporter	221
3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger	222
3.3. Generelle bemærkninger	224
3.4. Individuelle klagesager	228
3.5. Særligt om danske klagesager	231
4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering	240
5. Udvalgets overvejelser og konklusion	243
Kapitel 11. FN's torturkonvention	244
1. Status	244
2. Indhold	244
3. Håndhævelse	245
3.1. Periodiske rapporter	246
3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger	247
3.3. Generelle bemærkninger	249
3.4. Individuelle klagesager	250
3.5. Særligt om danske klagesager	254
4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering	256
5. Udvalgets overvejelser og konklusion	258
Kapitel 12. FN's konvention om barnets rettigheder	260
1. Status	260
2. Indhold	260
3. Håndhævelse	263
3.1. Periodiske rapporter	264
3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger	265
4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering	272
5. Udvalgets overvejelser og konklusion	275
Kapitel 13. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder	277
1. Status	277
2. Indhold	277
3. Håndhævelse	279

3.1. Periodiske rapporter	280
3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger	281
3.3. Generelle bemærkninger	284
4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering	290
5. Udvalgets overvejelser og konklusion	292
Kapitel 14. Inkorporering ved lov og retsvirkningerne heraf	294
1. Inkorporering ved lov	294
2. Inkorporeringens formål	295
3. Bør retsvirkningerne af en inkorporering fastlægges i loven?	296
4. Inddragelse af konventionsorganernes praksis	298
5. Retsvirkningerne af en inkorporering af konventionerne	301
5.1. Hvilke offentlige myndigheder forpligtes af en inkorporering	301
5.2. Borgerne som rettigheds- og pligtsubjekt over for offentlige myndigheder	302
5.3. Borgerne som pligtsubjekt over for andre borgere	304
5.4. Hvad gælder der i tilfælde af konflikter	305
5.4.1. Konflikter mellem forskellige konventionsforpligtelser	306
5.4.2. Konflikter mellem inkorporerede konventioner og dansk ret i øvrigt	306
5.5. Bør der indsættes en udtrykkelig bestemmelse om forrang?	309
6. Inddragelse af egen drift og vejledningspligt	310
Kapitel 15. Lovudkast med bemærkninger	312
1. Lovudkast	312
2. Bemærkninger til lovudkastet	317
Kapitel 16. Summary in English	320
Bilag 1. Oversigt over retspraksis	336
Bilag 2. Lov om den Europæiske Menneskerettighedskonvention	402
Bilag 3. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder	429
Bilag 4. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med protokoller	438
Bilag 5. FN's Racediskriminationskonvention	461
Bilag 6. FN's Kvindekonvention med protokol	472
Bilag 7. FN's Torturkonvention	489
Bilag 8. FN's Børnekonvention	501

Kapitel 1. Indledning

1. Udvalgets kommissorium

Den 9. juli 1999 nedsatte Justitsministeriet udvalget om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk lovgivning (Inkorporeringsudvalget). Kommissoriet har følgende ordlyd:

”I august 1989 nedsatte justitsministeren et udvalg, der bl.a. fik til opgave at undersøge fordele og ulemper ved at inkorporere Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret. Udvalget afgav betænkning i april 1991 (betænkning 1220/1991). Ved lov nr. 285 af 29. april 1992 blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller inkorporeret i dansk ret.

Udvalget var endvidere blevet bedt om at overveje, om fordelene ville blive større ved en samtidig inkorporering af andre internationale konventioner, der omfatter menneskeretlige spørgsmål, ligesom udvalget skulle redegøre for, hvilke internationale konventioner om menneskeretlige spørgsmål, der ville være egnede til inkorporering.

Da udvalget vurderede, at analysen af, hvilke andre konventioner der kunne komme på tale, ville blive omfattende og tidskrævende, valgte udvalget at afgive en delbetænkning om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Udvalget lagde vægt på, at man med fordel kunne afvente resultatet af bl.a. et norsk udvalgsarbejde, der havde til opgave at vurdere en gennemførelse af menneskerettighedskonventioner i norsk ret.

Det norske udvalg, der afgav betænkning i maj 1993 (NOU 1993: 18), foreslår, at der vedtages en generel grundlovsbestemmelse om menneskerettigheder og en lov om inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. I 1994 blev der indføjet en bestemmelse i den norske grundlov (§ 110 c), hvorefter det påhviler statens myndigheder at respektere og sikre menneskerettighederne.

Det norske udvalgs anbefalinger om inkorporering af visse konventioner er indarbejdet i et lovforslag "Om lov om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)", Ot prp nr. 3 (1998-99), af 9. oktober 1998, men er endnu ikke vedtaget¹.

Det udvalg, der nu nedsættes, har til opgave at undersøge fordele og ulemper ved en inkorporering af de generelle menneskerettighedskonventioner i dansk lovgivning, navnlig om FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for rasediskrimination er egnet til en inkorporering i dansk lovgivning. For disse tre FN-konventioner gælder, at der er etableret kontrolorganer (komitéer), som skal overvåge, at medlemsstaterne overholder de forpligtelser, som de har påtaget sig, ligesom kontrolorganerne er blevet tillagt kompetence til at modtage og behandle klager fra private.

¹ Lovforslaget er efterfølgende blevet vedtaget som lov nr. 30 af 21. maj 1999 om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

I tilknytning hertil skal udvalget vurdere, om en inkorporering vil føre til en bedre retsbeskyttelse for den enkelte borger, eller om andre grunde kan føre til, at det må anses for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at inkorporere konventionerne. I den forbindelse skal udvalget vurdere forholdet til allerede gældende lovbestemmelser, der tilsigter at gennemføre konventionsforpligtelserne i dansk ret.

Foruden de tre nævnte konventioner findes en lang række øvrige konventioner om menneskerettigheder. I den forbindelse kan f.eks. nævnes FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om barnets rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder og ILO-konventioner. For disse konventioner er det dog karakteristisk, at borgerne ikke har adgang til at klage til et internationalt klageorgan, der kan vurdere, om der er sket en krænkelse af konventionen i den enkelte sag². Udvalget kan endvidere vurdere, om sådanne menneskerettighedskonventioner også er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning, og skal i givet fald pege på, hvilke konventioner der bør inkorporeres.

Udvalget kan inddrage udenlandske erfaringer, herunder navnlig erfaringerne i de øvrige nordiske lande.

Udvalget skal på baggrund af sine overvejelser udarbejde et forslag til, hvorledes en inkorporering vil kunne finde sted, og skal i den forbindelse angive eventuelle modsætninger mellem bestemmelserne i de enkelte konventioner, og hvordan en sådan konflikt vil kunne løses af de danske domstole og øvrige retsmyndigheder.

Endelig skal udvalget overveje, hvilken retskildemæssig betydning afgørelser, udtalelser m.v. fra de internationale kontrolorganer bør have ved anvendelsen af de inkorporerede konventioner.”

2. Udvalgets sammensætning

Ved nedsættelsen fik udvalget følgende sammensætning:

- Højesteretsdommer og dommer ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg
Peer Lorenzen (formand)
- Ministerråd Jens Færkel, beskikket efter indstilling fra Udenrigsministeriet
- Kommitteret Nina Holst-Christensen, beskikket af Justitsministeriet
- Advokat Gunnar Homann, beskikket efter indstilling fra Advokatrådet
- Professor Claus Haagen Jensen, beskikket efter indstilling fra Det Danske Center for Menneskerettigheder
- Lektor Lars Adam Rehof, beskikket efter indstilling fra Københavns Universitet (Det Juridiske Fakultet)
- Landsdommer Lis Sejr, beskikket efter indstilling fra Den Danske Dommerforening

² Det bemærkes, at der den 6. oktober 1999 er blevet vedtaget en valgfri protokol til konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, hvorved der bl.a. indføres en individuel klageadgang, jf. bekendtgørelse nr. 5 af 22. februar 2001 (Lovtidende C).

- Redaktør Mette Terkelsen, beskikket efter indstilling fra Danske Dagblades Forening
- Professor, dr. jur Jens Vedsted-Hansen, beskikket efter indstilling fra Aarhus Universitet (Juridisk Institut)
- Kontorchef Peter S. Willadsen, beskikket efter indstilling fra Indenrigsministeriet
- Sekretariatsleder Mandana Zarrehparvar, beskikket efter indstilling fra Nævnet for Etnisk Ligestilling

Landsdommer Lis Sejr fungerede som medlem af udvalget til og med dets 7. møde, der fandt sted den 29. januar 2001, hvorefter hun blev afløst af landsdommer John Lundum, Vestre Landsret, der fungerede som medlem af udvalget for den resterende del af udvalgets arbejde.

Som sekretær for udvalget har fungeret konsulent Jon Fridrik Kjølbro, Justitsministeriet. Fuldmægtig Lise Puggaard, Justitsministeriet, har ydet bistand ved varetagelsen af sekretariatsfunktionen.

3. Udvalgets arbejde

Samtidig med udvalgets nedsættelse den 9. juli 1999 blev formanden beskikket. Den 17. december 1999 blev de øvrige medlemmer af udvalget beskikket. Udvalget holdt sit første møde den 4. februar 2000. Udvalget har i alt holdt 13 møder.

4. Resumé af betænkningen

Betænkningen indeholder i kapitel 2 en kortfattet beskrivelse af, hvorledes internationale konventioner og andre traktater (herefter konventioner) gennemføres i dansk ret, samt hvilken status disse har i dansk ret.

Det fremhæves, at også konventioner, der ikke er særskilt gennemført, idet der er blevet konstateret normharmonie, vil kunne påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsmyndigheder. Også ikke-inkorporerede konventioner er således en relevant retskilde i dansk ret.

Det anføres, at de ikke-inkorporerede konventioners retlige status i dansk lovgivning næppe kan anses for fuldt ud afklaret i alle situationer. Det kan navnlig give anledning til tvivl, hvor grænserne for anvendelsen af sådanne konventioner går. Spørgsmålet er, hvorledes danske domstole og andre retsmyndigheder skal forholde sig i tilfælde, hvor der må antages at foreligge en klar konflikt mellem en ikke-inkorporeret konvention og f.eks. en lov, eller hvis der ikke er hjemmel i dansk ret til at opfylde et folkeretligt funderet krav.

Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af, hvorledes danske domstole har anvendt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention efter inkorporeringen i 1992. Kapitlet indeholder endvidere en beskrivelse af, hvorledes danske domstole i samme periode har anvendt andre konventioner om menneskerettigheder. Det påpeges, at andre konventioner om menneskerettigheder ikke påberåbes eller anvendes i nær samme omfang som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Mens der var 12 offentliggjorte afgørelser vedrørende andre konventioner om menneskerettigheder, var der 158 afgørelser vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det konkluderes bl.a., at også andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan påberåbes for danske domstole, og at domstolene forholder sig til disse konventioner.

Kapitel 4 indeholder en undersøgelse af, hvorledes Folketingets Ombudsmand og nogle væsentlige administrative myndigheder (Civilretsdirektoratet, Den Sociale Ankestyrelse, de sociale nævn og Udlændingestyrelsen) anvender internationale konventioner om menneskerettigheder – både Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og ikke-inkorporerede konventioner.

Det konkluderes bl.a., at Folketingets Ombudsmand i sin praksis har lagt til grund, at konkrete afgørelser bl.a. skal overholde reglerne i den tværgående lovgivning, og at myndighederne har pligt til af egen drift at inddrage kriterier, der afledes af menneskerettighederne, og til at tillægge disse kriterier særlig vægt ved skønsafvejningen.

Med hensyn til de væsentlige administrative myndigheder fremhæves det, at der er adskillige eksempler på, at internationale konventioner om menneskerettigheder er blevet inddraget i den administrative sagsbehandling.

Undersøgelsen bekræfter, at også ikke-inkorporerede konventioner om menneskerettigheder er en relevant retskilde i dansk ret, der kan påberåbes for og anvendes af retsanvendende myndigheder.

Kapitel 5 indeholder en undersøgelse af, hvorledes internationale konventioner om menneskerettigheder inddrages i forbindelse med lovgivningsprocessen.

Der findes eksempler på, at regeringen fremsætter lovforslag med henblik på at sikre, at dansk ret er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af internationale konventioner om menneskerettigheder. Baggrunden herfor kan være, at dansk ret vurderes at være utilstrækkelig til at sikre opfyldelsen af tidligere ratificerede konventioner om menneskerettigheder, eller at der skønnes at være usikkerhed med hensyn til, om dansk ret er tilstrækkelig til fortsat at sikre en opfyldelse af Danmarks internationale forpligtelser. Der kan endelig være tale om tilfælde, hvor en lovændring skal gøre det muligt for Danmark at ratificere en bestemt konvention om menneskerettigheder.

Der findes endvidere eksempler på, at det ministerium, der er ansvarlig for et lovforslag, i bemærkningerne redegør for lovforslagets forhold til internationale konventioner om menneskerettigheder og foretager en vurdering af, at lovforslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Inden for denne kategori findes der i princippet to typer lovforslag. Der findes lovforslag, der indeholder bestemmelser, hvis anvendelse ikke beror på skønspregede vurderinger, og hvor det i lovforslagets bemærkninger udtrykkeligt er vurderet, at indførelsen af selve ordningen er forenelig med Danmarks internationale forpligtelser. Herudover findes der lovforslag, der giver mulighed for at træffe skønspregede afgørelser, og hvor der derfor er en risiko for, at de afgørelser, der træffes, i det enkelte tilfælde kan vise sig at være i strid med internationale konventioner om menneskerettigheder. Med hensyn til den sidste kategori anføres det, at der kan være stor forskel på omfanget af vejledningen i bemærkningerne om forholdet til konventionerne. Der er således lovforslag, der indeholder en udførlig vejledning, men der findes også lovforslag, der kun indeholder meget begrænset vejledning.

Der findes endelig eksempler på, at et lovforslag ikke omtaler forholdet til relevante internationale konventioner om menneskerettigheder, men hvor dette spørgsmål opstår under Folketingets efterfølgende behandling af lovforslaget.

Kapitel 6 indeholder en beskrivelse af, hvilken status internationale konventioner om menneskerettigheder har i de lande, der er medlemmer af Den Europæiske Union, samt Island og Norge.

Det fremhæves, at der formelt er stor forskel på lande, der anvender det monistiske princip, og lande, der anvender det dualistiske princip. I førstnævnte tilfælde er konventioner, som er blevet ratificeret og offentliggjort i overensstemmelse med de herom gældende regler, automatisk en del af den interne retsorden. I sidstnævnte tilfælde er konventioner, som er blevet ratificeret og offentliggjort, ikke automatisk en del af den interne retsorden, idet dette forudsætter, at konventionerne bliver gennemført i national ret ved en særskilt retsakt.

Det påpeges, at uanset at der formelt er stor forskel på de to typer af lande, er forskellen i praksis ikke nødvendigvis så stor. I nogle lande, der anvender det dualistiske princip, er således alle de centrale konventioner om menneskerettigheder blevet inkorporeret ved lov, og man kan tale om de facto monisme. I andre lande, der også anvender det dualistiske princip, har man begrænset sig til alene at inkorporere en eller flere af de centrale konventioner om menneskerettigheder. Hertil kommer, at internationale konventioner om menneskerettigheder, der ikke er blevet inkorporeret ved lov, alligevel synes at være en relevant retskilde i dualistiske lande. Dette sker bl.a. ved hjælp af en fortolkningsregel og en formodningsregel. Tilsyneladende er det kun få lande, der anvender det dualistiske princip konsekvent, således at konventioner, der ikke er blevet gennemført i national ret, ikke kan påberåbes for og anvendes af de retsanvendende myndigheder.

Kapitel 7 indeholder en beskrivelse af fordele og ulemper ved en eventuel inkorporering af internationale konventioner om menneskerettigheder.

FN-organer har i flere tilfælde opfordret regeringen til at inkorporere visse FN-konventioner, og en inkorporering kan have en signalværdi.

En inkorporering kan ses som en styrkelse af borgernes retsstilling derved, at det tydeliggøres, at borgerne har en selvstændig mulighed for at påberåbe sig konventionernes bestemmelser umiddelbart for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Herved vil en inkorporering kunne ses som et supplement til den vurdering, der foretages af regeringen og Folketinget i forbindelse med vedtagelse af love, og af forvaltningsmyndigheder i forbindelse med administrationen af love.

Selv om en lov må anses for at være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser på det tidspunkt, hvor loven bliver vedtaget, er det ikke dermed sikkert, at loven vedbliver med at være det, idet der efter lovens vedtagelse kan ske en udvikling i praksis vedrørende den relevante konvention. Selv hvor det klart fremgår af bemærkningerne til et lovforslag, at loven forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, er det ikke givet, at de afgørelser, der træffes af administrative myndigheder, rent faktisk respekterer internationale konventioner om menneskerettigheder. På den baggrund kan der være behov for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder i forbindelse med behandlingen af den enkelte retssag foretager en vurdering af, om retstilstanden, herunder den måde, hvorpå lovgivningen administreres, er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. En inkorporering vil tydeliggøre denne opgave.

En inkorporering vil skabe et lovbestemt grundlag for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder kan anvende de inkorporerede konventioner.

En inkorporering vil derudover medføre øget opmærksomhed og større bevidsthed om de inkorporerede konventioner.

Udvalget har ikke fundet, at der er væsentlige ulemper, der taler afgørende imod en inkorporering.

Kapitlet indeholder endvidere en drøftelse af, hvilke kriterier der bør lægges vægt på ved vurderingen af, hvilke konventioner, der eventuelt bør inkorporeres i dansk lovgivning.

Udvalget sonderer mellem ”generelle konventioner”, det vil sige konventioner, der i princippet omfatter alle personer og mange forskellige rettigheder, og ”specialkonventioner”, det vil sige konventioner, der kun omfatter bestemte kategorier af personer eller bestemte rettigheder.

Efter udvalgets opfattelse bør en inkorporering af menneskerettighedskonventioner i første række omfatte de ”generelle konventioner”. Efter udvalgets opfattelse kan der dog være nogle ”specialkonventioner”, der regulerer forhold af så stor praktisk eller principiel betydning, at de må anses for ”centrale” for beskyttelsen af menneskerettigheder, og at de derfor også bør inkorporeres.

Efter udvalgets opfattelse bør det være et meget centralt kriterium, om bestemmelserne i en konvention er ”egnede” til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller andre retsanvendende myndigheder.

Efter udvalgets opfattelse bør det endvidere tillægges betydning, om der er etableret kontrol- og håndhævelsesorganer, der har mulighed for at fortolke og anvende konventionerne, og om der i bekræftende fald findes praksis fra disse kontrol- og håndhævelsesorganer, der præciserer indholdet og omfanget af konventionernes bestemmelser.

Efter udvalgets opfattelse bør det endvidere tillægges betydning, om der er tale om en konvention, der ofte er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.

På baggrund af de nævnte kriterier har udvalget besluttet at vurdere, om følgende konventioner bør inkorporeres i dansk lovgivning: (1) FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller (CCPR, OPT og OPT2), (2) FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR), (3) FN’s konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD), (4) FN’s konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder med tilhørende protokol (CEDAW og OPT), (5) FN’s konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT), og FN’s konvention om barnets rettigheder (CRC).

Kapitel 8 indeholder en gennemgang af FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller (CCPR), herunder af relevante fortolkningsbidrag.

På baggrund af en samlet vurdering anbefaler udvalget, at CCPR inkorporeres i dansk lovgivning.

Udvalget lægger vægt på, at CCPR er en ”generel konvention”, og at den må anses for at være ”central” for beskyttelsen af menneskerettigheder.

Efter udvalgets opfattelse må konventionen endvidere anses for ”egnet” til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder. Efter udvalgets opfattelse er de fleste af konventionens bestemmelser formuleret klart og præcist, hvilket gør bestemmelserne egnede til at blive inkorporeret. Efter udvalgets opfattelse indeholder konventionen kun i begrænset omfang såkaldte ”programerklæringer”.

Udvalget lægger vægt på, at der er etableret en individuel klageadgang. Komitéens omfattende og detaljerede praksis i individuelle klagesager indebærer, at konventionens bestemmelser vil være egnede til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder.

Hertil kommer, at eftersom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), der i det væsentlige svarer til CCPR, er blevet inkorporeret i dansk ret, vil det være vanskeligt at argumentere afgørende for, at CCPR på grund af indholdet af konventionens bestemmelser ikke skulle være egnet til at blive inkorporeret. Efter udvalgets opfattelse kunne nogle af de sager, hvor danske domstole har forholdt sig til bestemmelser i EMRK, lige så godt have været vurderet i forhold til CCPR. For så vidt angår forholdet mellem CCPR og EMRK kan det endvidere være relevant at fremhæve, at CCPR efter sin ordlyd på flere punkter indeholder rettigheder, der ikke udtrykkeligt fremgår af EMRK. Hertil kommer, at for så vidt angår rettigheder, der både er beskyttet af CCPR og EMRK, yder CCPR efter sin ordlyd i visse tilfælde en bedre beskyttelse derved, at CCPR indeholder mere detaljerede rettigheder eller færre undtagelser til rettighederne.

Kapitel 9 indeholder en gennemgang af FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR), herunder af relevante fortolkningsbidrag.

Der er i udvalget enighed om, at CESCR, der er en ”generel konvention”, må anses som ”central” for beskyttelsen af menneskerettigheder, idet konventionen omfatter alle og enhver, ligesom den indeholder en lang række meget forskellige rettigheder af væsentlig samfundsmæssig betydning. CESCR og CCPR er ligestillede og indbyrdes forbundne, hvilket er blevet anerkendt i internationale vedtagelser med dansk tilslutning. Hertil kommer, at de to konventioner sammen med FN’s verdenserklæring om menneskerettigheder udgør grundstammen i den globale menneskerettighedsbeskyttelse.

Der er i udvalget ligeledes enighed om, at en inkorporering ikke skal ændre ved det forhold, at det fortsat som udgangspunkt skal være lovgivningsmagts opgave at foretage de nødvendige prioriteringer og afvejninger af modsatrettede hensyn. Udvalget lægger vægt på, at en inkorporering ikke bør medføre, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder skal påtage sig en større retspolitisk rolle end tilfældet er i dag.

Ved vurderingen af, om CDESCR bør inkorporeres, lægger en del af udvalgets medlemmer afgørende vægt på, at konventionen i vidt omfang indeholder såkaldte programerklæringer og derved adskiller sig fra CCPR på flere og væsentlige punkter. Mange af konventionens bestemmelser har således en sådan karakter, at rettighedernes indhold i vidt omfang afhænger af deres gennemførelse i den nationale lovgivning, idet de pålægger medlemsstaterne positive forpligtelser af vidtrækkende økonomisk og social karakter. Disse medlemmer finder, at det ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres i dansk lovgivning, bør tillægges afgørende betydning, om konventionens bestemmelser har en sådan karakter og indhold, at de er egnede til at blive anvendt af domstolene og andre retshåndhævende myndigheder ved løsningen af konkrete tvister. Den inkorporerede konvention skal med andre ord være brugbar i det praktiske retsliv, idet en inkorporering ellers vil kunne afstedkomme formålsløse retssager og skuffede og urealistiske forventninger hos borgerne. Efter disse medlemmers opfattelse opfylder CDESCR ikke - i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt - i tilstrækkelig grad disse betingelser.

Andre af udvalgets medlemmer lægger derimod afgørende vægt på, at de borgerlige og politiske rettigheder på den ene side og de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder på den anden side, er udelelige og indbyrdes forbundne. Disse medlemmer finder, at signalværdien i forhold til både det danske og det internationale samfund om den betydning, menneskerettighederne tillægges, taler med styrke for at inkorporere også denne konvention, og at dette forhold kan opveje dens muligt mindre praktiske brugbarhed ved løsningen af konkrete retstvister. Efter disse medlemmers opfattelse er det muligt at tage højde for de indvendinger, der knytter sig til de upræcise bestemmelser i konventionen, i forbindelse med beskrivelsen af retsvirkningerne af inkorporering i loven. Det kunne således - i lighed med, hvad der er tilfældet for de øvrige konventioner - fremgå af inkorporeringslovens forarbejder, at domstolene ikke bør fortolke og anvende vagt og upræcist formulerede bestemmelser eller programerklæringer i CDESCR på en måde, der ikke har klar støtte i konventionspraksis. I det omfang, bestemmelserne i CDESCR ikke har en sådan upræcis eller programmatisk karakter, eller de er blevet præciseret gennem konventionspraksis, vil konventionen efter disse medlemmers opfattelse kunne anvendes af domstole og administrative myndigheder ved løsningen af konkrete tvister.

Når udvalgets medlemmer – uanset disse forskelle i opfattelsen med hensyn til vægtningen af kriterierne for inkorporeringen – er enige om ikke på nuværende tidspunkt at anbefale en inkorporering af CDESCR i dansk lovgivning, skyldes det, at en yderligere inkorporering af menneskerettighedskonventioner i første omgang alene bør omfatte et begrænset antal konventioner af hensyn til at tilvejebringe et bedre erfaringsgrundlag, og at CCPR, CERD og CAT bør tillægges størst prioritet. Udvalget har herved ikke blot lagt vægt på, at CDESCR indeholder mange programerklæringer, men også på, at der ikke er etableret en individuel klageadgang. Hertil kommer, at der endnu ikke i tilstrækkeligt omfang findes fortolkningsbidrag, herunder f.eks. i form af generelle bemærkninger fra FN-komitéen.

Udvalget er opmærksom på, at disse forhold vil kunne ændre sig med tiden, således at der på et senere tidspunkt vil være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også denne konvention. Dette kan være tilfældet, hvis der måtte blive etableret en individuel klageadgang, og hvis der i den forbindelse måtte udvikle sig en relevant praksis om fortolkningen af konventionen.

Men selv om dette ikke måtte være tilfældet, kan andre faktorer føre til en ændret vurdering. Det vil således i løbet af en kortere årrække være relevant at se på eventuelle norske erfaringer med navnlig domstolenes anvendelse af denne konvention, som blev inkorporeret i norsk lovgivning i 1999.

Det vil også være relevant at se på, hvorledes danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i praksis måtte have forholdt sig til de programerklæringer og vagt formulerede bestemmelser, der findes i de konventioner, som udvalget foreslår inkorporeret.

Udvalget finder endelig at kunne pege på, at EU-charteret om grundlæggende rettigheder også indeholder programerklæringer og vagt formulerede bestemmelser, og at stats- og regeringscheferne på topmødet i Nice i december 2000 besluttede, at der på den næste regeringskonference i 2004 skal tages stilling til, om og i givet fald hvorledes EU-charteret skal knyttes til EU- og EF-traktaten. Hvis EU-charteret måtte blive retligt bindende, vil det på tilsvarende måde blive relevant at undersøge, hvorledes EF-domstolen og domstolene i Danmark og andre medlemsstater måtte fortolke og anvende EU-charteret, herunder navnlig dets økonomiske, sociale og kulturelle bestemmelser i deres praksis fremover.

Kapitel 10 indeholder en gennemgang af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD), herunder af relevante fortolkningsbidrag.

På baggrund af en samlet vurdering anbefaler udvalget, at CERD inkorporeres i dansk lovgivning.

Selv om konventionen er en "specialkonvention", lægger udvalget vægt på, at den er "central", idet den beskytter en helt grundlæggende menneskerettighed i alle samfundsforhold.

Efter udvalgets opfattelse må hovedparten af konventionens bestemmelser anses for "egne" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder.

Udvalget lægger herved vægt på, at der er etableret en individuel klageadgang, selv om komiteén hidtil kun har truffet afgørelse i et begrænset antal klagesager. Komiteens praksis, der i flere tilfælde vedrører Danmark, viser således ikke alene, at konventionens bestemmelser vil være "egne" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for

domstolene eller administrative myndigheder, men også, at det vil være relevant at tilvejebringe et bedre grundlag for, at disse myndigheder løbende kan tage denne praksis i betragtning. Komitéens praksis bidrager efter udvalgets opfattelse allerede nu på en væsentlig måde til at præcisere indholdet og omfanget af konventionens bestemmelser. Hertil kommer, at komitéens praksis vil få øget betydning i takt med antallet af klagesager, der må forventes afgjort i de kommende år.

Kapitel 11 indeholder en gennemgang af FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT), herunder af relevante fortolkningsbidrag.

På baggrund af en samlet vurdering anbefaler udvalget, at CAT inkorporeres i dansk lovgivning.

Selv om konventionen er en "specialkonvention", må den efter udvalgets opfattelse anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder, idet den vedrører en af de mest fundamentale rettigheder, nemlig forbudet mod tortur og andre former for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Efter udvalgets opfattelse er konventionen endvidere "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder. Konventionens bestemmelser er i vidt omfang formuleret klart og præcist.

Udvalget lægger vægt på, at der er etableret en individuel klageadgang. Komitéens omfattende og detaljerede praksis i individuelle klagesager indebærer, at konventionens bestemmelser vil være "egnede" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder. Komitéens praksis bidrager efter udvalgets opfattelse til at præcisere indholdet og omfanget af konventionens bestemmelser.

Udvalget har endelig tillagt det betydning, at det ikke kan udelukkes, at CAT på visse punkter yder en bedre beskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder muligt med hensyn til bevisskravene for, at en udlænding ved udsendelse risikerer at blive udsat for tortur.

Kapitel 12 indeholder en gennemgang af FN's konvention om barnets rettigheder (CRC), herunder af relevante fortolkningsbidrag.

Uanset at CRC må anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder, finder udvalget ikke på nuværende tidspunkt at kunne anbefale, at denne "specialkonvention" inkorporeres i dansk lovgivning. Dette skyldes, at en inkorporering af andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i første omgang alene bør omfatte et begrænset antal konventioner af hensyn til at tilvejebringe et grundlag for at opnå gradvis erfaring med anvendelsen af de

inkorporerede konventioner. I den forbindelse finder udvalget, at CCPR, CERD og CAT bør tillægges størst prioritet.

Hertil kommer, at der ikke på nuværende tidspunkt er oprettet en individuel klageadgang, og komitéen ikke hidtil har vedtaget generelle anbefalinger vedrørende konventionens materielle rettigheder. Det betyder, at der ikke på nuværende tidspunkt findes tilstrækkelige fortolkningsbidrag, der kan præcisere bestemmelsernes indhold og omfang.

Udvalget er opmærksom på, at disse forhold vil kunne ændre sig med tiden, således at der på et senere tidspunkt vil være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også denne konvention. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis der måtte blive etableret en individuel klageadgang, og hvis der i den forbindelse måtte udvikle sig en relevant praksis om fortolkningen af konventionen.

Men selv om dette ikke måtte være tilfældet, kan andre faktorer føre til en ændret vurdering.

Det vil også være relevant at se på, hvorledes danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i praksis har fortolket og anvendt de konventioner, som udvalget foreslår inkorporeret.

I denne sammenhæng bør man som nævnt under CESCER også være opmærksom på, hvilken status EU-charteret om grundlæggende rettigheder i fremtiden vil få, og hvorledes bl.a. danske domstole, hvis EU-charteret måtte blive retligt bindende, vil anvende det i deres praksis fremover.

Kapitel 13 indeholder en gennemgang af FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (CEDAW), herunder af relevante fortolkningsbidrag.

Uanset at CEDAW må anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder, finder udvalget ikke på nuværende tidspunkt at kunne anbefale, at denne "specialkonvention" inkorporeres i dansk lovgivning. Dette skyldes, at en inkorporering af andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i første omgang alene bør omfatte et begrænset antal konventioner af hensyn til at tilvejebringe et grundlag for at opnå gradvis erfaring med anvendelsen af de inkorporerede konventioner. I den forbindelse finder udvalget, at CCPR, CERD og CAT bør tillægges størst prioritet.

Efter udvalgets opfattelse må det endvidere tillægges betydning, at den individuelle klageadgang, der blev indført i december 2000, ikke har eksisteret så længe, at komitéen har haft mulighed for gennem afgørelser i individuelle klagesager at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne. Som nævnt ovenfor kan komitéens generelle bemærkninger enten ikke eller kun i begrænset omfang antages at have

praktisk betydning for domstole og administrative myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser.

Udvalget er opmærksom på, at disse forhold vil kunne ændre sig med tiden, således at der på et senere tidspunkt vil være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også denne konvention. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis komitéen måtte udvikle en relevant praksis om fortolkningen af konventionen.

Men selv om dette ikke måtte være tilfældet, kan andre faktorer føre til en ændret vurdering.

Det vil også være relevant at se på, hvorledes danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i praksis har fortolket og anvendt de konventioner, som udvalget foreslår inkorporeret.

I denne sammenhæng bør man som nævnt under CESCER også være opmærksom på, hvilken status EU-charteret om grundlæggende rettigheder i fremtiden vil få, og hvorledes bl.a. danske domstole, hvis EU-charteret måtte blive retligt bindende, vil anvende det i deres praksis fremover.

I kapitel 14 drøfter udvalget hvordan en inkorporering af CCPR med tilhørende protokoller, CAT og CERD bør finde sted, og hvilke retsvirkninger en inkorporering bør have.

Udvalget anbefaler, at disse konventioner gøres til en del af dansk ret ved lov, og at loven indeholder en udtrykkelig opregning af de konventioner, der er omfattet af inkorporeringen. Inkorporeringen bør alene omfatte konventionerne i det omfang, de er bindende for Danmark, det vil sige med respekt af eventuelle forbehold.

Udvalget anbefaler, at de inkorporerede konventioner samles i én lov, der tillige kommer til at omfatte Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller, der blev inkorporeret ved lov i 1992.

Udvalget anbefaler, at der indsættes en bestemmelse i loven, der præciserer, at lovens formål er at styrke menneskerettighedernes stilling i dansk ret.

Efter udvalgets opfattelse bør de tilsigtede retsvirkninger af en inkorporering ikke reguleres i selve loven, men derimod i bemærkningerne til lovforslaget.

Efter udvalgets opfattelse skal fortolkning og anvendelse af de inkorporerede konventioner ske under hensyntagen til relevant praksis fra FN-komitéerne, det vil navnlig sige komitéernes afgørelser i individuelle klagesager. Dette gælder, hvad enten der er tale om afgørelser, der er ældre eller yngre end inkorporeringsloven.

Det er udvalgets opfattelse, at balancen mellem lovgivningsmagten og domstolene ikke bør forrykkes, og at en inkorporering ikke bør føre til, at domstolene påtager sig større retspolitiske opgaver.

En inkorporering vil indebære en tydeliggørelse af, at domstolene og andre retsmyndigheder har pligt til – på samme måde som tilfældet er i dag – at fortolke og anvende dansk ret i overensstemmelse med bestemmelserne i de inkorporerede konventioner, medmindre det må antages, at Folketinget har tilsigtet at lovgive i strid med en konventionsforpligtelse. Denne pligt må gælde, uanset om der er tale om love m.m., der er yngre eller ældre end inkorporeringsloven.

I sager mellem offentlige myndigheder og borgere må udgangspunktet være, at dansk ret efter en inkorporering vil skulle fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de inkorporerede konventioner. Dette indebære bl.a., at man ikke må pålægge borgerne forpligtelser over for det offentlige i strid med konventionerne. Der kan være situationer, hvor en borger, under henvisning til en inkorporeret konvention, kræver en positiv handlepligt opfyldt af det offentlige. Der kan i den forbindelse være tilfælde, hvor den positive handlepligt har et vist grundlag i dansk lovgivning foruden i den inkorporerede konvention, og hvor konventionen derfor kan inddrages ved fortolkningen af den danske lovgivning. Der kan på den anden side være situationer, hvor den ydelse m.v., som borgeren efterspørger over for det offentlige, ikke har noget grundlag i dansk lovgivning, men alene kan støttes på den inkorporerede konvention. I sådanne situationer må udgangspunktet være, at borgeren ikke skal kunne kræve en sådan ydelse m.v. alene under henvisning til konventionen, idet en gennemførelse heraf ofte vil nødvendiggøre et politisk valg mellem forskellige løsningsmuligheder, som bør overlades til lovgivningsmagten.

I tvister mellem private må udgangspunktet tilsvarende være, at dansk ret efter en inkorporering vil skulle fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de inkorporerede konventioner. Efter udvalgets opfattelse kan der imidlertid i særlige tilfælde være grund til at fravige udgangspunktet om, at en borger kan påberåbe sig en inkorporeret konvention også i forhold til andre borgere. Dette vil således kunne være tilfældet, hvis dansk lovgivning viser sig at være i strid med en konvention, uden at det er muligt at fjerne uoverensstemmelsen ved fortolkning. En sådan situation vil f.eks. kunne tænkes, hvis konventionsforpligtelserne har fået et andet indhold end antaget på grund af ny eller ændret praksis fra konventionsorganerne. Ansvar for en sådan uoverensstemmelse bør i første række påhvile regeringen og lovgivningsmagten. Det ville være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, hvis en borger, der i god tro har indrettet sig på en klar dansk retstilstand, skulle bære risikoen for, at denne viser sig konventionsstridig.

Udvalget drøfter, hvad der bør gælde i tilfælde af konflikter mellem forskellige konventionsforpligtelser. I det omfang en bestemmelse i en konvention giver borgeren en bedre

retsbeskyttelse end en bestemmelse i en anden konvention, må den bestemmelse, der giver den bedste retsbeskyttelse, skulle lægges til grund. I tilfælde, hvor ingen af bestemmelserne kan anses for at give borgeren en bedre retsbeskyttelse, må det bero på en konkret vurdering, hvorledes en afvejning mellem tilsyneladende modstridende konventionsbestemmelser skal foretages.

Udvalget drøfter endvidere, hvad der bør gælde i tilfælde af konflikter mellem inkorporerede konventioner og dansk ret i øvrigt. Hvis dansk ret giver borgeren en bedre retsstilling end den, der følger af konventionerne, må den nationale bestemmelse gå forud for konventionen. Hvis det ikke er muligt at fortolke dansk ret i overensstemmelse med den inkorporerede konvention, det vil sige, hvis der er tale om en konflikt, vil der opstå spørgsmål om, hvorvidt den klare danske lovgivning skal tilsidesættes.

I tilknytning hertil fremhæver udvalget, at en egentlig konflikt mellem dansk ret og de inkorporerede konventioner kun foreligger, hvis der foreligger en afklaring med hensyn til konventionens fortolkning, idet der foreligger praksis, der direkte har taget stilling til det pågældende fortolkningsspørgsmål, eller hvor det på grundlag af praksis med betydelig grad af sikkerhed kan fastslås, hvorledes et fortolkningsspørgsmål må forventes at ville falde ud.

Hvis der er tale om en konflikt mellem en konvention og en bekendtgørelse eller andre retsakter, der hierarkisk er underordnet i forhold til love, må konventionen gå forud for bekendtgørelsen m.m. Det er i den forbindelse uden betydning, om bekendtgørelsen m.m. er yngre eller ældre end inkorporeringsloven.

Hvis en lov, der anses for at være i strid med konventionen, er ældre end inkorporeringsloven, må konventionen som udgangspunkt gå forud for den ældre lov.

Hvis den lov, der anses for at være i strid med konventionen, er yngre end inkorporeringsloven, skal den yngre lov fortolkes i overensstemmelse med konventionen og må om nødvendigt vige for den inkorporerede konvention, medmindre det må lægges til grund, at lovgiver har tilsigtet et brud på konventionen.

Hvis lovgiver har valgt at vedtage en lov med kendskab til, at loven må anses for at være i strid med en inkorporeret konvention, således som denne er fortolket i praksis, skal domstolene og andre retsanvendende myndigheder lægge loven til grund. Dette må gælde, så længe lovgiver vælger at opretholde den konventionsstridige lovgivning.

Der kan endvidere tænkes tilfælde, hvor lovgivningen har været i overensstemmelse med de konventionsmæssige forpligtelser på tidspunktet for dens vedtagelse, men hvor den efterfølgende udvikling i konventionsorganernes praksis medfører, at dette ikke længere er tilfældet. Hvis

lovgiver i en sådan situation og med kendskab til den efterfølgende praksis bevidst vælger at fastholde retstilstanden, vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder også i denne situation skulle lægge loven til grund.

Udvalget redegør endelig for, om og i hvilket omfang domstolene og andre retsanvendende myndigheder har pligt til af egen drift at påse overholdelsen af de inkorporerede konventioner, samt om og i hvilket omfang de har pligt til at vejlede sagens parter om de inkorporerede konventioners betydning for den konkrete sag.

Kapitel 15 indeholder et lovudkast med bemærkninger. Lovudkastet går ud på, at CCPR med tilhørende protokoller, CERD og CAT gøres til en del af dansk ret ved lov.

Kapitel 16 indeholder et resumé af betænkningen på engelsk.

Der er medtaget en række bilag til betænkningen. Bilag 1 indeholder en oversigt over trykte afgørelser afsagt af danske domstole, hvor internationale konventioner om menneskerettigheder er blevet påberåbt og/eller anvendt. Bilaget supplerer kapitel 3 i betænkningen. Bilag 2 indeholder lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt konventionen med tilhørende protokoller. Bilag 3 indeholder FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Bilag 4 indeholder FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller. Bilag 5 indeholder FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Bilag 6 indeholder FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder med tilhørende protokol. Bilag 7 indeholder FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Bilag 8 indeholder FN's konvention om barnets rettigheder.

København, den 8. oktober 2001

Peer Lorenzen

Jens Færkel

Nina Holst-Christensen

Gunnar Homann

Claus Haagen Jensen

John Lundum

Lars Adam Rehof

Mette Terkelsen

Jens Vedsted-Hansen

Peter S. Willadsen

Mandana Zarrehparvar

Jon Fridrik Kjølbro

Kapitel 2. Gennemførelse og anvendelse af internationale konventioner m.m.

1. Indledning

Det følger af kommissoriet, at udvalget bl.a. skal vurdere ”fordele og ulemper ved en inkorporering af de generelle menneskerettighedskonventioner i dansk lovgivning”. I tilknytning hertil skal udvalget vurdere, om ”en inkorporering vil føre til en bedre retsbeskyttelse for den enkelte borger, eller om andre grunde kan føre til, at det må anses for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at inkorporere konventionerne”.

De konventioner, som det kan komme på tale at inkorporere, herunder de konventioner, som udvalget efter kommissoriet skal overveje, vil alle være ratificeret af Danmark, og vil derfor allerede være gennemført i dansk lovgivning. Dette gælder, selv om de pågældende konventioner ikke er blevet inkorporeret ved lov.

For at kunne vurdere fordele og ulemper ved en inkorporering vil det bl.a. være af betydning, hvilken status konventioner, der ikke er blevet inkorporeret ved lov, har i dansk ret. Dette synes at være en forudsætning for bl.a. at kunne vurdere, om en inkorporering vil medføre en bedre retsbeskyttelse.

Formålet med dette kapitel er alene at give en kortfattet beskrivelse af, hvorledes internationale konventioner m.m. gennemføres i dansk ret, samt hvilken status bl.a. ikke-inkorporerede konventioner har i dansk ret. I kapitlet introduceres nogle af de begreber, der anvendes i den øvrige del af betænkningen. Kapitlet indeholder imidlertid ikke nogen udførlig redegørelse for begreberne³.

I de følgende kapitler har udvalget redegjort mere udførligt for bl.a. de ikke-inkorporerede konventioners retsstilling i dansk ret ved at foretage en undersøgelse af retspraksis (kapitel 3), administrativ praksis (kapitel 4) og lovgivningspraksis (kapitel 5).

2. Forholdet mellem folkeret og national ret

Ved beskrivelsen af forholdet mellem folkeret og national sondres der traditionelt mellem monisme og dualisme.

³ For en mere udførlig behandling se bl.a. Betænkning nr. 682/1973 om kundgørelse og opfyldelse af traktater; Betænkning nr. 1220/1991 om Den europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret, kapitel 4; Gulmann m.fl., Folkeret, 1989, kapitel 3; Zahle, Dansk Forfatningsret, Regering, forvaltning og dom, bind 3, 1996, navnlig afsnit 54.2 og 55.6; Spiermann, Moderne Folkeret, kapitel 19; Germer, Statsforfatningsret, 2. udgave, 1995, side 190 f.

Monisme dækker over den retsopfattelse, at folkeret og national ret i princippet er dele af samme retssystem. For så vidt angår stater, der kan karakteriseres som monistiske, følger det heraf, at folkeretlige regler, herunder konventioner, som staten er bundet af, i princippet er en del af medlemsstatens retsorden, og at de folkeretlige regler derfor kan påberåbes og anvendes direkte i medlemsstatens retsorden.

Dualisme derimod dækker over den retsopfattelse, at folkeret og national ret i princippet udgør forskellige og adskilte retssystemer. For så vidt angår stater, der kan karakteriseres som dualistiske, følger det heraf, at folkeretlige regler, herunder konventioner, som staten er bundet af, ikke umiddelbart er en del af medlemsstatens retsorden, og at de folkeretlige regler derfor ikke kan påberåbes og anvendes direkte i medlemsstatens retsorden. Stater, der kan betegnes dualistiske, skal som følge heraf foretage særlige nationale opfyldelseskridt, for at folkeretten bliver en del af national ret.

Sondringen mellem ”monistiske” og ”dualistiske” stater har ikke betydning for, i hvilket omfang en stat har pligt til at opfylde indgåede internationale konventioner m.m. Det følger således af artikel 26 og 27 i konventionen af 23. maj 1969 om traktatretten⁴, at en stat ikke kan påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til at retfærdiggøre manglende opfyldelse af en traktat. Hvad enten en stat kan karakteriseres som ”monistisk” eller ”dualistisk” vil staten derfor have pligt til loyalt at opfylde og efterleve de folkeretlige forpligtelser, som staten har påtaget sig.

Den almindelige folkeret stiller ikke krav til staterne om anvendelse af bestemte metoder til opfyldelse af traktatmæssige forpligtelser. Hvis den indgåede traktat ikke efter sit indhold stiller bestemte krav til opfyldelsesmetode, er staten derfor frit stillet, forudsat at den lever op til folkerettens generelle krav om loyal opfyldelse af påtagne folkeretlige forpligtelser, jf. artikel 26 i konventionen om traktatretten.

Den danske grundlov indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om, hvilken retsvirkning gyldigt indgåede traktater har i dansk ret. De retlige principper, der regulerer dette spørgsmål, og som er forudsat i grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., er imidlertid klare. Det forfatningsretlige udgangspunkt er, at folkeretlige regler ikke uden videre er en del af dansk ret⁵. Det følger heraf, at bestemmelser i en konvention, som Danmark er bundet af, som udgangspunkt ikke kan håndhæves direkte af danske domstole eller administrative myndigheder. Dette indebærer, at bestemmelser i konventioner, for at kunne håndhæves af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, som udgangspunkt kræver særlige gennemførelsesforanstaltninger.

⁴ Jf. bekendtgørelse nr. 34 af 29. april 1980 (Lovtidende C).

⁵ Se Jonas Christoffersen, Folkerettens virkning i dansk ret, U 2001 B, side 143, med henvisning til litteratur.

3. Opfyldelsesmetoder

Det er fast dansk forfatningsretlig praksis, at konventioner og andre traktater, der tilsigter at regulere forholdet mellem en stat og de personer, der hører under dens jurisdiktion, eller mellem borgere indbyrdes, kan opfyldes på tre måder: (1) konstatering af normharmonii, (2) omskrivning og (3) inkorporering. Disse opfyldelsesmåder er bl.a. omtalt nærmere i betænkning nr. 682/1973 om kundgørelse og opfyldelse af traktater, side 12-13.

Ved vurderingen af, om der foreligger normharmonii, sammenholdes traktatens materielle regler med den gældende nationale retstilstand. Hvis fortolkningen af traktaten og de nationale regler fører til, at traktatforpligtelserne kan opfyldes på grundlag af gældende ret, behøver staten ikke at foretage yderligere opfyldesskridt. Opfyldelsen er sket ved konstatering af normharmonii.

Hvis fortolkningen derimod fører til, at den nationale lovgivning ikke er i overensstemmelse med traktaten, må de gældende nationale regler ændres med henblik på at opfylde forpligtelserne i henhold til traktaten. Ændringen kan f.eks. ske ved ophævelse af en bestemmelse, ved ændring af gældende bestemmelser eller eventuelt ved gennemførelse af helt nye bestemmelser. Staten er frit stillet med hensyn til omskrivningsprocessen – blot det endelige resultat af omskrivningsprocessen sikrer traktatens opfyldelse.

Begrebet inkorporering anvendes om de tilfælde, hvor en bindende national retsforordning bestemmer, at traktaten bliver en bestanddel af national ret i den form, den er indgået. Der kan både være tale om inkorporering af allerede vedtagne traktater eller forhåndsinkorporering af fremtidige traktater. Den nationale forordning kan således fastsætte, at en bestemt traktat skal være bestanddel af national ret, eller den kan fastsætte, at fremtidige traktater vedrørende et bestemt retsområde automatisk bliver en bestanddel heraf.

Konventioner m.m. kan – i det omfang der ikke konstateres normharmonii – gøres til en del af dansk ret ved en kombination af omskrivning og inkorporering. En sådan fremgangsmåde er almindeligt forekommende ved f.eks. Danmarks gennemførelse af EF-direktiver, der regulerer særlige erhvervsforhold⁶. I dansk ret har såvel konstatering af normharmonii som omskrivning og inkorporering været anvendt. Konstatering af normharmonii og omskrivning har været de mest fremtrædende opfyldelsesmetoder. Særligt efter Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber synes der dog at være sket en øget anvendelse af inkorporering.

⁶ Der henvises f.eks. til Danmarks gennemførelse af det såkaldte lavspændingsdirektiv, jf. bekendtgørelse nr. 797 af 30. august 1994, bekendtgørelse nr. 1101 af 13. december 1996 om ikrafttræden af EF-direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elevatorer (bekendtgørelsen er ophævet ved § 48 i bekendtgørelse nr. 996 af 16. december 1997) samt bekendtgørelse nr. 535 af 26. juni 1997 om ikrafttræden af EF-direktiv om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af infrastrukturafgifter.

4. Konventioners retsstilling i dansk ret

Diskussionen om monisme og dualisme indeholder næppe megen vejledning ved beskrivelsen af, om og i hvilket omfang internationale konventioner m.m. kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder⁷.

Om end Danmark traditionelt betegnes som dualistisk, er det ikke således, at folkeretlige regler, herunder konventioner, som Danmark er bundet af, ikke kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder. Med en vis vægt kan man tale om, at den dualistiske opfattelse i dansk ret synes at være under opblødning, således at dansk ret og international ret ikke længere opfattes som to forskellige retssystemer. I den juridiske litteratur anvendes derfor nogle gange betegnelsen ”praktisk monisme”, hvorefter international ret udgør en retskilde også i den nationale ret, og domstolene og andre retsanvendende myndigheder kan anvende international ret også uden udtrykkelig hjemmel⁸.

Internationale konventioner m.m., der er gennemført i dansk ret ved inkorporering, hvad enten det er sket ved lov eller med hjemmel i lov, vil kunne påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder som følge af inkorporeringen. I disse tilfælde anvendes den internationale konvention m.m. i dens autentiske form, men dette sker i princippet på grundlag af og som følge af inkorporeringen. Som eksempel herpå kan nævnes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der blev inkorporeret ved lov i 1992. Der findes eksempler på afgørelser, hvor danske domstole har inddraget konventionen, og hvor de ved afgørelsen samtidig har fremhævet, at konventionen er blevet inkorporeret i dansk ret (se f.eks. U 1995 338 Ø, U 1997 259 H og U 1999 1910 Ø).

Internationale konventioner, der er blevet gennemført i dansk ret ved omskrivning, vil kunne inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af de regler, der tilsigter at gennemføre konventionen. I disse tilfælde anvendes den internationale konvention i princippet indirekte. Som eksempel herpå kan nævnes straffelovens § 266 b. Ved lov nr. 288 af 9. juni 1971 blev bestemmelsens område udvidet væsentligt for at skabe mulighed for Danmarks ratifikation af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination⁹. I en dom af 1. marts 1999 (U 1999 1113 Ø) inddrog Østre Landsret konventionen ved fortolkningen af straffelovens § 266 b.

Det er ikke alene konventioner, der er blevet gennemført i dansk ret ved omskrivning eller inkorporering, der er en relevant retskilde i dansk ret. Også konventioner m.m., der ikke er særskilt

⁷ Se således Zahle, Dansk Forfatningsret, bind 2, Regering, forvaltning og dom, 1996, side 268.

⁸ Se Zahle, Dansk Forfatningsret, bind 2, Regering, forvaltning og dom, 1996, side 268. Se tillige Pia Justesen, Dansk ret og FN's racediskriminationskonvention, U 2001 B, side 148 ff (navnlige side 149).

⁹ Se Vagn Greve m.fl., Kommenteret straffelov, Speciel del, 6. omarbejdede udgave, 1998, side 329.

gennemført, idet der er blevet konstateret normharmonisk, vil kunne påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.

Ved beskrivelsen af internationale konventioners m.m. status i dansk ret har man i den juridiske litteratur navnlig talt om (1) fortolkningsreglen, (2) formodningsreglen og (3) instruktionsreglen¹⁰. Disse begreber er udtryk for et forsøg på at beskrive retstilstanden her i landet, hvor det må konstateres, at internationale konventioner m.m., uanset at Danmark er et såkaldt dualistisk land, kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.

Efter *fortolkningsreglen* skal danske retsregler ved fortolkningstvivel fortolkes på en måde, der bringer dem i overensstemmelse med landets internationale forpligtelser¹¹.

Formodningsreglen indebærer, at de retsanvendende myndigheder og domstolene skal tage deres udgangspunkt i, at Folketinget må formodes ikke at ville handle i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser, og at de retsanvendende myndigheder og domstolene derfor skal anvende de nationale regler på en måde, der undgår brud på den internationale ret¹². Hvis lovgiver har tilsigtet en klar og utvetydig modstrid mellem en dansk retsregel og en folkeretlig forpligtelse, har den danske retsregel forrang, og formodningsreglen vil ikke kunne anvendes. En sådan tilsigtet uoverensstemmelse mellem Danmarks internationale forpligtelser og dansk lovgivning er ikke opstået i nyere tid – og en bevidst krænkelse vil kræve klare holdepunkter i lovens ordlyd, lovforslagets bemærkninger, forhandlinger, udvalgsspørgsmål o.lign.

Instruktionsreglen beskriver, hvorledes administrative myndigheder skal forholde sig, når de på et relativt skønmæssigt retsgrundlag skal træffe afgørelse eller regulere, og hvor international regulering kan have betydning for udnyttelsen af denne administrative beføjelse¹³. Reglen er udtryk for, at administrative myndigheder har pligt til at inddrage folkeretlige forpligtelser ved udnyttelsen af skønmæssige beføjelser.

Fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen kan næppe anses for at give en udtømmende beskrivelse af, hvilken retskildemæssig status konventioner, der ikke er blevet særskilt gennemført ved enten omskrivning eller inkorporering, har i dansk ret¹⁴. Hertil må de situationer, hvor spørgsmålet om inddragelse af sådanne konventioner opstår, anses for at være for forskelligartede.

¹⁰ Se nærmere Gulmann m.fl., *Folkeret*, side 91ff, med henvisninger, Spiermann, *Moderne folkeret*, side 497, med henvisninger, samt Danmarks "Core document" til FN's Menneskerettighedskomiteé (HRI/CORE/1/Add.58) pkt. III, særligt afsnit D.

¹¹ Se Zahle, *Dansk Forfatningsret*, bind 2, Regering, forvaltning og dom, side 271.

¹² Se Zahle, *Dansk Forfatningsret*, bind 2, Regering, forvaltning og dom, side 271.

¹³ Se Zahle, *Dansk Forfatningsret*, bind 2, Regering, forvaltning og dom, side 273.

¹⁴ Se Zahle, *Dansk Forfatningsret*, bind 2, Regering, forvaltning og dom, 1996, side 275.

Som det vil fremgå af kapitel 3 (om danske domstoles praksis) og kapitel 4 (om Folketingets Ombudsmands og administrative myndigheders praksis) er internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har ratificeret, en relevant retskilde, der kan påberåbes for og anvendes af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Dette gælder, selv om den pågældende konvention ikke er blevet inkorporeret ved lov. Det vil sige, at også konventioner, der er gennemført ved konstatering af normharmoni eller ved omskrivning, er en relevant retskilde i dansk ret. Sådanne konventioner kan inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret. Dette udgangspunkt må anses for ukontroversielt.

For så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedskonvention havde Højesteret allerede forud for inkorporeringen af denne konvention i 1992 i en række domme fastslået, at der bestod en pligt for danske domstole og andre myndigheder til så vidt muligt at lægge Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og den praksis, som knytter sig hertil, til grund ved fortolkningen af dansk ret¹⁵. Praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention forud for inkorporeringen af denne konvention understreger, at også ikke-inkorporerede konventioner er en relevant retskilde i dansk ret.

Uanset at der består en pligt for danske domstole og andre retsanvendende myndigheder til så vidt muligt at lægge også ikke-inkorporerede konventioner til grund ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret, kan de ikke-inkorporerede konventioners retlige status i dansk lovgivning næppe anses for fuldt ud afklaret i alle situationer. Det kan navnlig give anledning til tvivl, hvor grænserne for anvendelsen af sådanne konventioner går. Det kan således give anledning til tvivl, hvorledes danske domstole og andre retsanvendende myndigheder skal forholde sig i tilfælde, hvor der må antages at foreligge en klar konflikt mellem en ikke-inkorporeret konvention og f.eks. en lov, eller hvis der ikke er hjemmel i dansk ret til at opfylde et folkeretligt funderet krav.

Det er antaget i litteraturen, at internationale konventioner om menneskerettigheder, der ikke er særskilt gennemført i dansk ret ved enten omskrivning eller inkorporering, i almindelighed vil have stor betydning ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret, men at det næppe efter gældende ret kan hævdes, at sådanne konventioner ubetinget er afgørende, det vil sige, at sådanne konventioner ikke har en ubetinget forrang i forhold til andre retskilder¹⁶.

I forsøget på at beskrive ikke-inkorporerede konventioners status i dansk ret er det i nyere juridisk litteratur gjort gældende, at der bør tages udgangspunkt i, om der er tale om rettigheder, som private kan påberåbe sig¹⁷. Det er i den forbindelse gjort gældende, at danske retsregler ikke bør kunne

¹⁵ Se bl.a. kapitel 5, afsnit 2 og 4, i betænkning 1220/1991, og pkt. 2.3 og 4.1 i de almindelige bemærkninger til forslag til lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (L 230 af 19. februar 1992).

¹⁶ Se Zahle, Dansk Forfatningsret, bind 3, Menneskerettigheder, 1997, side 46.

¹⁷ Se Jonas Christoffersen, Folkerettens virkning i dansk ret, U 2001 B, side 143, navnlig afsnit 4.1 og 4.2.

bringes i anvendelse, hvis de strider mod statens folkeretlige forpligtelser. Det vil sige, at de folkeretlige regler bør tillægges forrang. Det er endvidere blevet gjort gældende, at folkeretten bør kunne hjemle selvstændige krav mod staten, uanset om kravene er hjemlede i dansk ret. Det vil sige, at folkeretten bør have direkte virkning. Det antages samtidig, at der er grænser for en sådan anvendelse af folkeretlige regler. Det antages for det første, at domstole og andre retsmyndigheder må respektere lovbestemmelser, der strider mod folkeretten, såfremt loven er vedtaget med lovgivers udtrykkelige accept af, at en bestemt fortolkning og anvendelse af loven vil være i strid med folkeretten. Det antages for det andet, at retssikkerhedsmæssige betragtninger må føre til, at private ikke kan blive mødt med krav, der ikke udspringer af dansk ret. Det antages for det tredje, at domstolene fortsat må holde sig fra de valg af mere politisk eller økonomisk karakter, som efter den danske magtfordelingslære må træffes af lovgivningsmagten.

5. Løbende vurdering af dansk rets forenelighed med konventioner m.m.

Forud for Danmarks tiltrædelse af en international konvention foretages en vurdering af, om og i hvilket omfang konventionen nødvendiggør ændringer af retstilstanden for at Danmark kan opfylde konventionens krav. De nødvendige ændringer vil blive gennemført, inden Danmark ratificerer konventionen. Det er imidlertid ikke alene forud for og i forbindelse med tiltrædelsen, at en vurdering af dansk rets forenelighed med konventionens krav finder sted. Det påhviler således regeringen løbende at påse, at dansk ret til stadighed er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, og til at foretage de nødvendige justeringer. En sådan løbende vurdering og justering sker ved en tilpasning af lovgivning og administrative forskrifter i forbindelse med lovrevisioner, afgørelser fra konventionsorganerne eller verserende klagesager m.v. (se nedenfor afsnit 5.1). Dette sker endvidere ved, at der i forbindelse med fremsættelse og behandling af lovforslag foretages en vurdering af, om disse er i overensstemmelse med bl.a. de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt (se nedenfor afsnit 5.2).

5.1. Løbende tilpasning til internationale konventioner m.m.

Det er almindeligt, at der oprettes kontrolorganer i tilknytning til konventioner om menneskerettigheder med henblik på at påse, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser. For en nærmere beskrivelse af de kontrolorganer, der er oprettet i tilknytning til visse centrale FN-konventioner, henvises til kapitel 8 til 13.

Kontrolorganerne vil i deres praksis og udtalelser m.m. ofte præcisere indholdet af konventionsforpligtelserne. Som eksempel på et effektivt kontrolsystem kan nævnes Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som særligt i kraft af den individuelle klageadgang i vidt

omfang har præciseret indholdet og omfanget af de enkelte bestemmelser, herunder de vage og upræcise bestemmelser, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Konventionsorganernes fortolkning og anvendelse af de internationale forpligtelser kan bevirke, at den overensstemmelse mellem national ret og en konvention, som fremstod på tiltrædelsestidspunktet, med tiden ophører med at eksistere.

For at sikre fortsat overensstemmelse mellem retssystemerne må lovgivningsmagten derfor principielt løbende foretage en vurdering og tilpasning af dansk ret til de internationale konventioner om menneskerettigheder under hensyn til konventionsorganernes praksis og udtalelser m.m.

Som illustration af denne tankegang kan henvises til, at det i de almindelige bemærkninger til lovforslaget om inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev forudsat, at balancen mellem lovgivningsmagten og domstolene ikke skulle forrykkes. En inkorporering burde således hverken føre til, at domstolene påtog sig en større retspolitisk opgave, eller at lovgivningsmagten slækkede på kravene til en løbende tilpasning af lovgivningen¹⁸.

Som eksempel på en sådan løbende tilpasning af dansk ret i lyset af Danmarks internationale forpligtelser kan nævnes lov nr. 403 af 13. juni 1990 om ændring af inhabilitetsreglerne i retsplejeloven. Lovændringen havde til formål at bringe retsplejelovens regler om dommers inhabilitet i overensstemmelse med den fortolkning af artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som kom til udtryk i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24. maj 1989 i Hauschildt-sagen¹⁹.

I kapitel 5 om inddragelse af menneskerettigheder i lovgivningsprocessen er medtaget eksempler på lovgivning med henblik på at sikre opfyldelse af konventioner (se kapitel 5, afsnit 2).

5.2. Den lovtekniske gennemgang af lovforslag

I forbindelse med regeringens fremsættelse af lovforslag foretages der i princippet en vurdering af, om disse er i overensstemmelse med bl.a. de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt.

¹⁸ Se L 230 af 19. februar 1992, Folketingstidende 1991-1992, Tillæg A, sp. 5421, afsnit 4.1.

¹⁹ Se nærmere herom i Folketingstidende 1989-90, tillæg A, spalte 3831.

Justitsministeriets Lovafdeling, der blandt andet har til opgave at rådgive andre fagministerier med hensyn til lovforberedelse, foretager en lovteknisk gennemgang af samtlige regeringslovforslag, inden de fremsættes for Folketinget.

Ud over en vurdering af et lovforslags tekniske udformning foretager Lovafdelingen en indholdsmæssig gennemgang. Lovforslaget bedømmes i forhold til f.eks. grundloven, dennes grundsætninger og almindelige retsprincipper, EU-retten og centrale tværgående love, navnlig forvaltningsloven, offentlighedsloven, retsplejeloven og straffeloven. Også forholdet til generelle internationale menneskerettighedskonventioner vurderes i relevant omfang²⁰.

I kapitel 5 er medtaget nogle eksempler på, hvorledes menneskerettigheder inddrages i forbindelse med lovgivningsprocessen. Som det vil fremgå heraf, er det almindeligt forekommende, at der foretages en vurdering af et lovforslags forenelighed med internationale konventioner om menneskerettigheder, og at denne vurdering er afspejlet i lovforslagets almindelige bemærkninger.

²⁰ Se Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 419 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del – bilag 604), Folketingsåret 1997-98 (2. samling), hvor Justitsministeriet fremsendte ministerens talepapir til brug for et samråd den 17. september 1998. Talepapiret indeholder bl.a. en beskrivelse af praksis i forbindelse med den lovtekniske gennemgang.

Kapitel 3. Danske domstoles anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder.

1. Indledning

Det fremgår af kommissoriet, at udvalget bl.a. skal overveje fordele og ulemper ved en eventuel inkorporering af andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Til brug for disse overvejelser har udvalget anset det for nødvendigt at få et overblik over, hvorledes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet anvendt af danske domstole efter inkorporeringen i 1992. Herudover har udvalget anset det for nødvendigt ligeledes at få overblik over, hvorledes andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet anvendt af danske domstole i samme periode.

I bilag 1 til betænkningen er medtaget en oversigt over afgørelser afsagt af danske domstole, der har været offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen, og hvor internationale konventioner om menneskerettigheder er blevet påberåbt og/eller anvendt. Oversigten omfatter alene trykte domme og kendelser, der er afsagt efter den 1. juli 1992, hvor lov nr. 285 af 29. april 1992 trådte i kraft²¹. I afsnit 2 i bilag 1 refereres domme og kendelser vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I afsnit 3 i bilag 1 refereres domme og kendelser vedrørende andre internationale konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Afsnit 2 i dette kapitel indeholder en kort beskrivelse af grundlaget for danske domstoles anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, nemlig inkorporeringsloven fra 1992.

Afsnit 3 i dette kapitel beskriver, hvorledes danske domstole – efter inkorporeringen – anvender Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og praksis fra konventionsorganerne. Det vurderes, om det er muligt at udlede nogle generelle tendenser for, hvorledes konventionen anvendes af danske domstole. Afsnittet indeholder dels en beskrivelse af praksis på forskellige retsområder (udvisning, ytringsfrihed m.m.), og dels en generel sammenfatning af praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Afsnit 4 i dette kapitel beskriver, hvorledes danske domstole anvender andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det vurderes, om det er muligt at udlede nogle generelle tendenser for, hvorledes danske domstole anvender sådanne

²¹ Oversigten er opdateret til og med hæfte 25/2001 (af 23. juni 2001) af Ugeskrift for Retsvæsen.

konventioner. Afsnittet indeholder en generel sammenfatning af praksis vedrørende andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I afsnit 3 og 4 foretages der ikke nogen vurdering af, hvorvidt der er tale om en korrekt fortolkning eller anvendelse af de pågældende konventioner. Der foretages heller ikke nogen beskrivelse af, hvorledes konventionen i øvrigt er blevet fortolket og anvendt af navnlig Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Formålet med afsnittet er alene at beskrive og vurdere, hvorledes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og andre konventioner om menneskerettigheder rent faktisk anvendes i danske retssager.

Det bemærkes, at de faktiske omstændigheder i de enkelte afgørelser ikke er gengivet i dette kapitel. For at forstå de enkelte afgørelser kan det derfor være nødvendigt at sammenholde med referatet af den pågældende afgørelse i bilag 1 til betænkningen. For at gøre det nemmere at finde frem til referatet af den enkelte afgørelse, er der medtaget en henvisning til det sted i bilaget, hvor den pågældende afgørelse er refereret. Hvis der f.eks. henvises til "... U 1996 234 H (afs. 2.3.7.6) ..." betyder det, at U 1996 234 H er refereret under afsnit 2.3.7.6 i den oversigt, der er medtaget som bilag 1 til betænkningen.

2. Inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Ved lov nr. 285 af 29. april 1992 blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention gjort til en del af dansk ret (inkorporeringsloven).

Betænkning nr. 1220/1991 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret, der ligger til grund for inkorporeringsloven, indeholder en gennemgang af sager, hvor danske domstole har anvendt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Menneskerettighedsdomstolens afgørelser som retskilde (afsnit 5.2, side 66 ff.). Gennemgangen omfatter såvel trykte som utrykte afgørelser. Praksis, der vedrører perioden forud for inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, sammenfattes således (afsnit 5.4, side 80 f):

"Den foretagne gennemgang af dansk retspraksis, der næppe er udtømmende, viser, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, anvendes som retskilde ved danske domstole. Højesterets afgørelser ... viser endvidere, at Højesteret lægger konventionsorganernes afgørelser til grund, og at dansk ret derfor så vidt muligt ad fortolkningsvejen tilpasses til retsudviklingen som fastlagt af konventionsorganerne.

Højesterets afgørelser ... er udtryk for en intensiv prøvelse af, om der konkret er handlet i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionen, og om danske lovregler lever op til kravene i konventionen.

Mens Højesteret således følger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning, er Højesteret dog tilbageholdende med at anlægge en selvstændig fortolkning af konventionen. I overensstemmelse med den traditionelle rollefordeling

mellem domstole og lovgivningsmagt henskyder Højesteret mere politiske valg til lovgivningsmagten."

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget (L 230 af 19. februar 1992, FT 1991/92, till. A, sp. 5421 ff., afsnit 4.3) gengives bl.a. udvalgets overvejelser om retsvirkningerne af en inkorporering (afsnit 4.3.1), og om de danske domstoles anvendelse af Menneskerettighedskonventionen (afsnit 4.3.3). Det hedder herom:

"4.3.1. Retsvirkningerne af en inkorporering.

Som nævnt i afsnit 4.2. er konventionen principielt allerede gennemført i dansk ret ved omskrivning og konstatering af normharmoni, og det fremgår af betænkningen, at det har ligget udvalget stærkt på sinde at fremhæve vigtigheden og nødvendigheden af, at man i lovgivningsproceduren også i fremtiden gør sig klart, om et lovforslag kommer i strid med konventionskomplekset. Udvalget har endvidere fundet at burde fremhæve, at det først og fremmest tilkommer lovgivningsmagten at ændre relevante lovbestemmelser, når der træffes nye afgørelser af konventionsorganerne. Den tradition, som der nærmere er redegjort for i betænkningens kapitel 4, hvorefter regeringen fremsætter nødvendige lovforslag til opfyldelse af konventionsforpligtelser som afklaret i Domstolens praksis, bør videreføres. Kun hvis disse forudsætninger opfyldes løbende, kan man efter udvalgets opfattelse fastholde, at domstole og andre retsanvendende myndigheder kan gå ud fra en formodning om, at lovgivningen er forenelig med konventionskomplekset.

Udvalget har således ikke forestillet sig, at domstole og andre retsanvendende myndigheder særlig ofte vil blive stillet over for at skulle tage stilling til en virkelig konflikt mellem en lov- og en konventionsbestemmelse. Formålet med en inkorporering er imidlertid at gøre det klart, at en sådan konflikt erkendes som en mulighed af lovgivningsmagten, og at det er ønsket, at de retsanvendende myndigheder ikke skal føle sig forpligtet til at træffe afgørelser i strid med konventionskomplekset, f.eks. fordi en lov ikke giver en domstol kompetence til at træffe en afgørelse, der kræves efter konventionens artikel 5, eller fordi en lov er formuleret generelt uden at tage hensyn til, at anvendelsen i en konkret situation kan komme i strid med f.eks. konventionens artikel 3 eller artikel 8.

Loven skal navnlig danne grundlag for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder løbende kan tage hensyn til nyere praksis fra konventionsorganerne, som lovgivningsmagten ikke har haft adgang til at tage stilling til.

Skulle der være konflikt mellem en ældre lovregel og inkorporeringsloven, vil gennemførelse af inkorporeringsloven indebære, at love, der er ældre end inkorporeringslovens ikrafttrædelsestidspunkt, principielt må vige i kraft af det almindelige lex posterior-princip.

Er en domstol eller en anden retsanvendende myndighed i tvivl om, hvorvidt Folketinget for så vidt angår senere love har villet fravige en konventionsforpligtelse, må stillingtagen hertil ske efter gennemgang af samtlige relevante retskilder, herunder bl.a. navnlig den pågældende lovbestemmelses forarbejder. Har Folketinget ønsket at fravige en konventionsbestemmelse og/eller en bestemt fortolkning heraf, må den senere lovbestemmelse i sådanne tilfælde gå forud for den omhandlede konventionsbestemmelse. De retsanvendende myndigheder og domstole har i disse tilfælde ikke mulighed for at anlægge en folkeretskonform fortolkning af den pågældende lovbestemmelse.

Hvis konflikten beror på, at konventionskomplekset er blevet tillagt en ændret rækkevidde ved konventionsorganernes praksis, er det formentlig af mindre betydning, hvor gammel den danske regel er. Her må det følge af almindelige fortolkningsprincipper om forholdet mellem folkeret og national ret, at domstolene skal søge at hindre, at konflikten bliver reel. Som eksempel kan nævnes, at lovgivningsmagten har tilstræbt at opfylde en konventionsforpligtelse, mens en senere dom fra Menneskerettighedsdomstolen viser, at den foretagne ændring ikke er tilstrækkelig. Folketingets ændring af retsplejelovens § 60 stk. 2 ved lov nr. 386 af 10. juni 1987 og Højesterets bortfortolkning af » alene« ved kendelsen i jydebrødresagen, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1990 13 H (refereret ovenfor i nr. 2.3), illustrerer dette eksempel.

Det vil imidlertid fortsat være den danske regerings ansvar, at Danmark lever op til sine forpligtelser i medfør af konventionen. En konstateret uoverensstemmelse mellem en nyere lov og loven om Den europæiske Menneskerettighedskonvention kan derfor efter omstændighederne føre til, at det af regeringen må overvejes at søge tilvejebragt overensstemmelse med konventionsforpligtelser ved forelæggelse af et lovforslag herom for Folketinget.

På grund af konventionsbestemmelsernes særlige karakter vil der ofte være tale om udfyldning af brede standarder. Domstolene er hidtil været tilbage for at foretage en selvstændig fortolkning og udfyldning, som ikke har klar støtte i konventionsorganernes praksis, og som har vidt gående konsekvenser for det danske samfund. Højesterets dom i Hørsholm-sagen, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1990.181 H (refereret ovenfor i nr. 2.3), er et eksempel på en sådan situation, hvor det var gjort gældende, at en dom fra Menneskerettighedsdomstolen om en dommers inhabilitet måtte føre til, at der også blev statueret inhabilitet i sagskomplekser af en anden type end den, der havde foreligget for Domstolen. En accept af dette ville vel ikke stride mod nogen klar dansk lovbestemmelse, men mod en fast og langvarig retspraksis, og konsekvenserne for domstolsorganisationen kunne være vidtrækkende.

En tilsvarende problemstilling kan foreligge i tilfælde, hvor det gøres gældende, at en klar lovbestemmelse er i strid med konventionen. Som eksempel kan nævnes, at efter den tidligere retstilstand i Danmark havde kun moderen forældremyndigheden over et barn uden for ægteskab. Efter loven var det ikke muligt at overføre forældremyndigheden til faderen uden moderens samtykke. Så længe der ikke forelå en afgørelse fra menneskerettighedsorganerne, der fastslog, at denne retstilstand var i strid med konventionen, ville domstolene have været afskåret fra at give faderen del i forældremyndigheden, og spørgsmålet måtte i givet fald have været henskudt til lovgivningsmagten.

Efter udvalgets opfattelse bør inkorporeringen af konventionen ikke medføre en ændret løsning på en konflikt som den beskrevne. Domstolene bør ikke ud fra en selvstændig fortolkning af konventionsbestemmelserne undlade at håndhæve en klar lovbestemmelse, særligt fordi afgørelsen af, på hvilke betingelser faderen skulle kunne overtage forældremyndigheden (eller en del heraf), indebærer et valg mellem flere muligheder. Også den situation, der forelå i Hørsholm-sagen, jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1990.181 H (refereret ovenfor i nr. 2.3.) vil uanset en inkorporeringslov indebære valg, som domstolene bør kunne overlade til lovgivningsmagten at træffe. Dette gælder i hvert fald første gang problemet opstår. Afstår lovgivningsmagten fra at gennemføre lovgivning, kan domstolene være nødt til at tage stilling. Noget sådant er

sket på andre retsområder, f.eks. for så vidt angår formueforholdet mellem ugifte samlevende.

...

4.3.3. De danske domstoles anvendelse af Menneskerettighedskonventionen.

Netop fordi domstolene på baggrund af det ovenfor anførte bør kunne arbejde med en formodning om, at en lovbestemmelse er i overensstemmelse med Den europæiske Menneskerettighedskonvention og tilhørende protokoller, vil der typisk ikke være grund til for en domstol selv at påse, om kravene i konventionskomplekset er opfyldt. Det må være en opgave for parterne i en civil sag selv at påpege, om der er en mulig konflikt.

Noget andet er, at en domstol kan finde, at en konkret forvaltningsakt er i strid med en bestemmelse i konventionskomplekset. Dette kan f.eks. forekomme i tilfælde, hvor en lov giver myndighederne et skøn, og hvor dette skøn er udøvet på en måde, som ikke klart er foreneligt med den pågældende konventionsbestemmelse. I en sådan situation bør retten henlede parternes opmærksomhed på forholdet til konventionskomplekset og ved spørgsmål til parterne søge problemstillingen afdækket.

I straffesager bør domstolene af egen drift påse, at der ikke handles i strid med konventionsreglerne og den tilhørende praksis.”

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget (afsnit 5) er det om Justitsministeriets overvejelser anført følgende:

”5. Justitsministeriets overvejelser.

Justitsministeriet kan tiltræde udvalgets synspunkter og forslag. Justitsministeriet er således enig i, at den balance mellem lovgivningsmagten og domstolene, som er fastslået i Højesterets praksis, ikke bør forrykkes. Det bør fortsat være Folketinget, der afgør, hvilket indhold den danske lovgivning skal have. Som fremhævet af udvalget bør en inkorporering ikke føre til, hverken at domstolene påtager sig en større retspolitisk opgave, eller at lovgivningsmagten slækker på kravene til en løbende tilpasning af lovgivningen.

Ved den inkorporeringsform, der er valgt i forslaget tilsigtes der ikke nogen ændring af balancen mellem lovgivningsmagten og domstolene.

Justitsministeriet kan således tiltræde, at Den europæiske Menneskerettighedskonvention inkorporeres i dansk ret på den af udvalget foreslåede måde. Forslaget er udformet i overensstemmelse hermed og på baggrund af de anførte synspunkter. Som anført af udvalget skabes der herved et bedre grundlag for viden om og anvendelse af konventionen. Samtidig tilvejebringes der en højere grad af bevidsthed om og et bedre grundlag for undervisning i konventionens principper, der indgår som et grundlæggende værdisæt også for det danske folkestyre ...”

Den 26. marts 1992 afgav Folketingets Retsudvalg en betænkning over forslag til lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (se Folketingstidende (B) sp. 891). Retsudvalgets flertal udtalte bl.a.:

”... Konventionen indeholder regler, der er af grundlæggende betydning, og flertallet finder, at en inkorporering af konventionen vil være et godt signal til borgerne om den betydning konventionen tillægges her i landet.

En inkorporering vil medføre, at den nugældende retstilstand, hvor de danske domstole og de retsanvendende myndigheder anvender Menneskerettighedskonventionens regler ved fortolkning af gældende dansk ret, lovfæstes.

Flertallet vil samtidig understrege, at den hidtidige praksis, hvorefter afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen undergives en nøje vurdering med henblik på at fastslå, om dansk ret er i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionen, bør opretholdes. Det er af afgørende betydning, at nødvendige tilpasninger af dansk ret foretages ved gennemførelse af den nødvendige lovgivning, således at Folketingets pligt og ansvar i så henseende fastholdes.

Også hensynet til borgernes mulighed for at kunne danne sig et sikkert indtryk af indholdet af dansk ret på et givet område taler afgørende for, at en ændret retstilstand afspejler sig i gennemførelse af den nødvendige lovgivning, således at der ikke opstår modstrid mellem lovgivningens indhold og Menneskerettighedskonventionens regler. Men det ændrer naturligvis ikke ved det forhold, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fremover bliver en del af dansk ret.”

3. Danske domstoles anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention påberåbes for og/eller anvendes af danske domstole i et stort – og tilsyneladende stigende – antal tilfælde. I Ugeskrift for Retsvæsen for 1992 er der 4 trykte afgørelser, hvor konventionen er blevet påberåbt og/eller anvendt. I 1993 var antallet 3, i 1994 var det 9, i 1995 var det 11, i 1996 var det 13, i 1997 var det 15, i 1998 var det 14, i 1999 var det 43 og i 2000 er der 34 afgørelser, og i 2001 er der foreløbig 12 afgørelser²². I hele perioden er der således ikke færre end 158 afgørelser vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Som det vil fremgå af det følgende, er der imidlertid i praksis stor forskel på, hvilke bestemmelser i konventionen der påberåbes og/eller anvendes. I praksis er det navnlig konventionens artikel 6 og 8, der påberåbes og/eller anvendes.

3.1. Konventionens artikel 3

I perioden er der afsagt 9 afgørelser, der direkte vedrører konventionens artikel 3, heraf 5 vedrørende udvisning af udlændinge på grund af strafbare forhold (afs. 2.1).

Det fremgår af afgørelserne om udvisning, at danske domstole ved vurderingen af, om en udlænding skal udvises, tager stilling til, om en udvisning vil være i strid med artikel 3. Ved fortolkningen og anvendelsen af udlændingelovens regler om udvisning af udlændinge på grund af strafbare forhold inddrager danske domstole således konventionens artikel 3.

²² Det bemærkes, at undersøgelsen kun omfatter afgørelser offentliggjort til og med hæfte 25/2001 (af 23. juni 2001) af Ugeskrift for Retsvæsen, jf. således bilag 1 til betænkningen.

I U 1994 617 H (afs. 2.1.1.1) fastslog Højesteret, at artikel 3 ikke var til hinder for, at der blev truffet bestemmelse om udvisning. I U 1999 275 H (afs. 2.1.1.2) vurderede Højesteret derimod, at der var aktuel risiko for, at den tiltalte ville blive udsat for asylbegrundende overgreb fra myndighederne i modtagerlandet, og at udvisning derfor ikke skulle finde sted. Højesteret henviste bl.a. til artikel 3 i konventionen. I U 1999 553 Ø afsagde Østre Landsret en lignende afgørelse, hvor den fastslog, at der ikke skulle ske udvisning. I U 1999 1591 H konstaterede Højesteret, at den pågældende udlænding var beskyttet mod udsendelse, og at artikel 3 derfor ikke kunne føre til, at en udvisningsbestemmelse i en dom skulle ophæves. I U 1999 2085 V (afs. 2.1.1.5) fastslog Vestre Landsret, at artikel 3 ikke var til hinder for, at der blev truffet bestemmelse om udvisning i en dom, idet den tiltalte efter endt afsoning kunne påberåbe sig § 31 og 50 i udlændingeloven. U 1999 1591 H og U 1999 2085 V må anses for udtryk for, at artikel 3 kun vil være til hinder for udvisning, hvis der er aktuel risiko for, at den pågældende udlænding vil blive udsat for en behandling i strid med artikel 3, og at det først er muligt at foretage denne vurdering på det tidspunkt, hvor vedkommende rent faktisk står over for at skulle udsendes.

Det fremgår ikke af referatet af U 1999 275 H, at artikel 3 blev påberåbt. Dette skal imidlertid ses i lyset af, at proceduren ikke er gengivet i dommen. Dommen kan derfor næppe tages som udtryk for, at Højesteret af egen drift inddrog artikel 3.

I U 1997 1157 H (afs. 2.1.2.1) tog Højesteret ikke stilling til, om Flygtningenævnets beslutning om tvangsmæssig udsendelse af en udlænding, der havde fået afslag på en asylansøgning, var i strid med artikel 3, idet Højesteret fastslog, at den på grund af en endelighedsbestemmelse i udlændingeloven (§ 56, stk. 7) var afskåret fra at vurdere dette spørgsmål i den konkrete sag.

I U 1999 1415 H (afs. 2.1.2.2) tog Højesteret stilling til, om en varetægtsfængsling i isolation af unge under 18 år som påstået af forsvarerne var i strid med konventionens artikel 3. I U 2000 2385 H (afs. 2.1.2.4) fastslog Højesteret, at en person, der havde været varetægtsfængslet i isolation, og som krævede erstatning, ikke havde været udsat for en behandling, der var i strid med artikel 3.

I U 1999 1491 H (afs. 2.1.2.3) fastslog Højesteret, at politiets brug af hunde som magtmiddel i forbindelse med anholdelse ikke i sig selv var i strid med artikel 3.

3.2. Konventionens artikel 5

I perioden er der afsagt 9 afgørelser vedrørende artikel 5, herunder 1 afgørelse vedrørende varetægtsfængsling, U 1992 877 H (afs. 2.2.1.1), 1 afgørelse vedrørende erstatning i anledning af varetægtsfængsling, U 1999 2117 Ø (afs. 2.2.1.2), 1 afgørelse vedrørende varetægtsfængsling af en udvist udlænding, U 2001 26 H (afs. 2.2.1.3), 1 afgørelse vedrørende erstatning i anledning af

frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen, U 1998 337 V, 3 afgørelser vedrørende prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse, U 1995 338 Ø (afs. 2.2.3.1), U 1995 409 V (afs. 2.2.3.2) og U 2000 2311 V (afs. 2.2.3.3), 1 afgørelse vedrørende prøvelse af en udenlandsk dom i forbindelse med fuldbyrdelse, U 1996 362 Ø (afs. 2.2.4.1), og 1 afgørelse vedrørende omkostninger i forbindelse med erstatning for uberettiget varetægtsfængsling, U 2000 2467 H (afs. 2.2.4.2).

U 1992 877 H er udtryk for, at Højesteret ved vurderingen af, om der skal ske en varetægtsfængsling, inddrager konventionen. Artikel 5, stk. 3, sætter således grænser for under hvilke betingelser og i hvor lang tid en varetægtsfængsling kan finde sted. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt, men da proceduren ikke er gengivet, kan det ikke udledes heraf, at Højesteret af egen drift påser, at konventionens artikel 5, stk. 3, er overholdt. Dommens præmisser viser imidlertid, at det er konventionens artikel 5, stk. 3, således som denne bestemmelse er blevet fortolket af Domstolen, der inddrages. Dommen er derfor måske udtryk for, at det netop er i kraft af Domstolens afgørelser, at konventionen tillægges betydning.

U 1999 2117 Ø er udtryk for, at Østre Landsret ved vurderingen af, om en erstatning i medfør af retsplejelovens § 1018 a skal nedsættes på grund af den sigtedes egen adfærd, inddrager konventionens bestemmelser. Det fremgår ikke af referatet, at den erstatningsøgende påberåbte sig konventionen, men da proceduren ikke er gengivet, kan det ikke udledes af dommen, at landsretten af egen drift inddrog konventionen.

I U 1998 337 V fastslog Vestre Landsret under henvisning til artikel 5, at en person, der havde været tvangstilbageholdt i strid med psykiatrilovens regler, som udgangspunkt havde krav på erstatning. Landsretten fastslog dog samtidig, at betingelserne for at tilkende erstatning ikke var opfyldt. Dommen skal ses i lyset af, at det følger af artikel 5, stk. 5, i konventionen, at en person, der har været udsat for en frihedsberøvelse i strid med bestemmelserne i artikel 5, stk. 1 til 4, har krav på erstatning. Det følger endvidere af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at en frihedsberøvelse, der ikke er sket i overensstemmelse med national ret, er i strid med artikel 5, stk. 1, idet den ikke opfylder konventionens legalitetskrav. Dommen er derfor udtryk for en anvendelse af dansk rets almindelige erstatningsregler på en måde, der sikrer, at en person, der har været udsat for en frihedsberøvelse i strid med artikel 5, stk. 1, har mulighed for at kræve erstatning. Landsretten lader det imidlertid bero på dansk ret i øvrigt, om sagsøger har krav på erstatning i anledning af frihedsberøvelsen. Landsretten sonderer således mellem muligheden for at kræve erstatning og tilkendelse af erstatning for henholdsvis økonomisk og ikke-økonomisk skade.

I U 1995 338 Ø skulle Østre Landsret tage stilling til, hvorvidt der var adgang til domstolsprøvelse af indlæggelse i henhold til en straffedom til ambulans psykiatrisk behandling. Dommen viser, at straffelovens bestemmelse om domstolsprøvelse af en administrativt bestemt indlæggelse i henhold til en straffedom fortolkes i lyset af det krav om domstolsprøvelse af frihedsberøvelser, der følger af

artikel 5, stk. 4, i konventionen. Det fremgår af præmisserne, at domstolsprøvelse næppe var påkrævet efter straffelovens § 72 i en sådan situation, men bestemmelsen fortolkes i lyset af de krav, der følger af konventionen. Herved fortolkes dansk ret på en sådan måde, at konventionsbrud undgås. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Da parternes procedure ikke er gengivet i domsreferatet, kan dommen næppe tages til indtægt for, at domstolene af egen drift påser, at konventionen overholdes. Landsretten lægger udtrykkelig vægt på, at konventionen er blevet inkorporeret i dansk ret.

I U 2000 2311 V skulle Vestre Landsret tage stilling til, om der skulle ske prøvelse af nogle administrative beslutninger om tvangsindlæggelse af en person i henhold til en behandlingsdom. Den dømte havde ikke selv ønsket en retlig prøvelse af indlæggelserne, men anklagemyndigheden indbragte spørgsmålet for domstolene med henblik på godkendelse. Landsretten fastslog, at det hverken fulgte af straffelovens § 72 eller af artikel 5, stk. 4, at der skulle foretages en retlig prøvelse af indlæggelserne. Dommen viser, at retten tager stilling til, om en nægtelse af at foretage en retlig prøvelse vil indebære en krænkelse af artikel 5, stk. 4.

I U 1995 409 V skulle Vestre Landsret tage stilling til, om et søgsmål mod Den Sociale Ankestyrelse skulle afvises på grund af en fristoverskridelse. Dommen viser, at Vestre Landsret ved vurderingen af, om manglende overholdelse af en søgsmålsfrist skal medføre afvisning, foretager en vurdering af, om en sådan afvisning vil være i strid med konventionens krav om en domstolsprøvelse, jf. artikel 5, stk. 4. Dommen skal ses i lyset af, at konventionens krav om en domstolsprøvelse ikke generelt er til hinder for, at medlemsstaten fastsætter processuelle regler herom, herunder regler om søgsmålsfrister.

I U 1996 362 Ø skulle Østre Landsret tage stilling til, om en norsk straffedom kunne fuldbyrdes her i landet. Dommen synes at være udtryk for, at Østre Landsret udviser tilbageholdenhed ved vurderingen af, om konventionen er blevet overholdt i processtaten, når der skal tages stilling til fuldbyrdelse af en udenlandsk dom. Dommen kan ikke tages som udtryk for, at danske domstole ikke under nogen omstændigheder vil påse, om konventionens krav er blevet overholdt i processtaten, men at dette kræver særlige omstændigheder.

I U 2000 2467 H skulle Højesteret tage stilling til, om en person, der fik tilkendt erstatning for uberettiget varetægtsfængsling, helt eller delvist skulle betale sagsomkostninger. Den erstatningsøgende gjorde bl.a. gældende, at det ville være i strid med artikel 5, stk. 5, at pålægge ham at betale omkostninger. Højesteret pålagde det offentlige at betale sagens omkostninger, og forholdt sig ikke udtrykkeligt til konventionen.

I U 2001 26 H skulle Højesteret tage stilling til, om en varetægtsfængsling af en udlænding, der var udvist ved dom på grund af kriminalitet, skulle opretholdes. Udlændingen gjorde bl.a. gældende, at

fortsat varetægtsfængsling ville være i strid med det krav om proportionalitet, der fulgte af konventionen. Højesteret opretholdt varetægtsfængslingen uden udtrykkeligt at forholde sig til konventionen.

3.3. Konventionens artikel 6

Artikel 6 er uden sammenligning den bestemmelse i konventionen, der oftest påberåbes for og anvendes af danske domstole. Afgørelserne vedrører en flerhed af forskellige spørgsmål, herunder navnlig processuelle spørgsmål.

3.3.1. Søgsmålskompetence og adgang til domstolsprøvelse

Der er 7 afgørelser vedrørende spørgsmålet om søgsmålskompetence og adgang til domstolsprøvelse, nemlig U 1994 953 H (afs. 2.3.1.1), U 1997 668 Ø (afs. 2.3.1.2), U 1997 889 H (afs. 2.3.1.3), U 1997 1062 H (afs. 2.3.1.4), U 1997 1157 H (afs. 2.3.1.5), U 1998 141 Ø (afs. 2.3.1.6) og U 1998 684 H (afs. 2.3.1.7).

U 1994 953 H viser, at Højesteret ved fortolkningen af arbejdsretslovens § 11 om afgrænsningen af Arbejdsrettens kompetence i forhold til de almindelige domstole fortolker bestemmelsen i lyset af de krav, der følger af artikel 6. Det synes at have været afgørende for Højesteret, at § 11, stk. 2, om arbejdstagerens individuelle søgsmålskompetence ved de almindelige domstole, fortolkes på en sådan måde, at der ikke opstår en situation, hvor en arbejdstager er afskåret fra at få foretaget en domstolsprøvelse af en tvist, der udspringer af et ansættelsesforhold. Herved fortolkes dansk ret på en sådan måde, at kravet om adgangen til en domstolsprøvelse i medfør af artikel 6 i konventionen respekteres.

U 1997 668 Ø er udtryk for, at Østre Landsret ved vurderingen af, om et søgsmål skal afvises, tager stilling til, om en sådan afvisning vil være i strid med konventionens bestemmelser. U 1998 684 H er ligeledes udtryk for, at Højesteret ved vurderingen af, om et søgsmål skal afvises, tager stilling til, om en sådan afvisning vil være i strid med konventionens artikel 6.

U 1997 889 H viser, at Højesteret, under henvisning til artikel 6's krav om adgangen til en domstolsprøvelse, ser bort fra en endelighedsbestemmelse, der følger af en overenskomst indgået mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og Praktiserende Lægers Organisation. Det er nærliggende at læse dommen på den måde, at Højesteret var af den opfattelse, at det ville være i strid med retten til en domstolsprøvelse i medfør af artikel 6, stk. 1, hvis den pågældende

endelighedsbestemmelse blev tillagt betydning efter sit indhold, idet det organ, der var kompetent til at behandle tvisten i henhold til overenskomsten, ikke var en domstol i konventionens forstand.

U 1997 1062 H viser, at Højesteret ved vurderingen af, om en afgørelse truffet af Procesbevillingsnævnet er ugyldig, foretager en vurdering af, om afgørelsen som sådan eller begrundelsen for afgørelsen indebærer en krænkelse af konventionens artikel 6.

I U 1997 1157 H skulle Højesteret tage stilling til, om Flygtningenævnets afgørelse om tvangsmæssig udsendelse af en person, der havde fået afslag på en asylansøgning, kunne prøves af de almindelige domstole. Udlændingen gjorde bl.a. gældende, at tvangsmæssig udsendelse ville være i strid med artikel 3, og at de almindelige domstole – uanset en endelighedsbestemmelse i udlændingeloven (§ 56, stk. 7) – kunne prøve dette spørgsmål. Under henvisning til endelighedsbestemmelsen i udlændingeloven gjorde Flygtningenævnet gældende, at de almindelige domstole var afskåret fra at prøve dette spørgsmål. Flygtningenævnet gjorde i den forbindelse gældende, at nævnet i forhold til artikel 6 nærmest måtte sidestilles med en domstol. Flygtningenævnets anbringende må skulle forstås således, at en anvendelse af endelighedsbestemmelsen ikke ville rejse problemer i forhold til artikel 6, idet det krav om en domstolsprøvelse, der følger af artikel 6, under alle omstændigheder var opfyldt, idet Flygtningenævnet var en domstol i konventionens forstand. Dommen er formentlig udtryk for, at Højesteret ved vurderingen af, om en endelighedsbestemmelse skal tillægges betydning, lægger vægt på, om vedkommende, der som følge af endelighedsbestemmelsen afskæres fra en prøvelse ved de almindelige domstole, i øvrigt er sikret den beskyttelse, der følger af konventionens artikel 3. Det har formentlig tillige spillet en rolle, at sager vedrørende udvisning af udlændinge efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ikke er omfattet af artikel 6's anvendelsesområde. Det betyder, at manglende adgang til en domstolsprøvelse ikke rejser spørgsmål i forhold til artikel 6. Dette indebærer tillige, at det var unødvendigt for Højesteret at tage stilling til, om Flygtningenævnet var en domstol i artikel 6's forstand.

I U 1998 141 Ø skulle Østre Landsret tage stilling til, om en tvist, som var under behandling ved Arbejdsretten, kunne behandles af de almindelige domstole. Det er nærliggende at læse dommen således, at flertallet har anset det for tvivlsomt, om Arbejdsretten i en situation som den foreliggende kunne anses for at være en "uafhængig og upartisk domstol" i den i artikel 6, stk. 1, forudsatte betydning. Herefter og under henvisning til, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet inkorporeret i dansk ret, finder flertallet det rettest, at den faglige organisation får mulighed for at få tvisten afgjort ved de ordinære domstole. Dette skal ses i sammenhæng med, at den tvist, som var indbragt for Arbejdsretten, og som ønskedes prøvet ved de almindelige domstole, drejede sig om, hvorvidt den faglige organisation var omfattet af en kollektiv overenskomst. Det er nærliggende at lægge til grund, at en sådan tvist som følge af arbejdsretslovens § 9, stk. 1, nr. 4, og § 11, stk. 1, var omfattet af Arbejdsrettens kompetence og

ikke kunne anlægges ved de almindelige domstole. Hvis dommen læses på denne måde, er den udtryk for, at landsrettens flertal har ment, at der var en konflikt mellem en ældre lovregel (Arbejdsretslovens § 11, stk. 1, jf. § 9, stk. 1, nr. 4) og inkorporeringsloven, og at den ældre regel derfor må vige i kraft af det almindelige lex posterior-princip. Dette er i øvrigt forudsat i forarbejderne til inkorporeringsloven (se ovenfor afsnit 2).

3.3.2. Udsættelse af straffesag

I 5 afgørelser har domstole taget stilling til, om behandlingen af en sag under henvisning til artikel 6 skulle udsættes, nemlig U 1995 418 R (afs. 2.3.2.1), U 1995 698 V (afs. 2.3.2.2), U 1996 1065 H (afs. 2.3.2.3), U 1999 502 Ø (afs. 2.3.2.4) og U 1999 572 H (afs. 2.3.2.5).

Afgørelserne viser, at domstolene ved vurderingen af, om en straffesag skal udsættes på grund af tiltaltes mentale tilstand (U 1995 418 R og U 1999 502 Ø), psykiske tilstand (U 1996 1065 H), eller på grund af forsvarerens ferie (U 1995 698 V) foretager en vurdering af, om en nægtelse af at udsætte sagen vil være i strid med konventionen. I samtlige sager blev konventionen påberåbt.

3.3.3. Retten til en rettergang inden en rimelig frist

Der er 16 afgørelser vedrørende retten til en rettergang inden en rimelig frist, nemlig U 1997 1292 Ø (afs. 2.3.3.1), U 1998 1752 Ø (afs. 2.3.3.2), U 1998 1759 Ø (afs. 2.3.3.3), U 1999 122 H (afs. 2.3.3.4), U 1999 342 Ø (afs. 2.3.3.5), U 1999 337 Ø (afs. 2.3.3.6), U 1997 1292 Ø (afs. 2.3.3.7), U 1999 495 Ø (afs. 2.3.3.8), U 2000 1286 Ø (afs. 2.3.3.9), U 2000 1416 V (afs. 2.3.3.10), U 2000 1894 Ø (afs. 2.3.3.11), U 2000 1912 Ø (afs. 2.3.3.12), U 2000 2134 Ø (afs. 2.3.3.13), U 2000 2406 H (afs. 2.3.3.14), U 2001 253 Ø (afs. 2.3.3.15) og U 2001 510 Ø (afs. 2.3.3.16).

Afgørelserne viser, at domstolene både kan og skal tage stilling til, om sagsbehandlingstiden i de sager, som de behandler, har været i overensstemmelse med retten til en rettergang inden en rimelig frist. Dette gælder ikke kun i straffesager (se U 1999 495 Ø). Det synes ikke at være afgørende, om konventionen påberåbes af sagens parter. Domstolene synes af egen drift at påse, om behandlingen af en sag sker med respekt af retten til en rettergang inden en rimelig frist (se U 2000 1286 Ø).

Afgørelserne (navnlig U 1997 1292 Ø) viser endvidere, at domstolene foretager en vurdering af sagsbehandlingstiden i lyset af de kriterier, der følger af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (og den tidligere Kommission). Det er derfor nærliggende at antage, at det netop er i kraft af Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artikel 6, stk. 1, at kravet om en rettergang inden en rimelig frist har fået en sådan betydning for dansk ret.

Hvis der foreligger en krænkelse, vil det i straffesager kunne få betydning for straffastsættelsen, idet krænkelsen tillægges betydning i formildende retning. Denne praksis skal formentlig ses i lyset af, at danske domstole herved medvirker til at råde bod på skete krænkelse. En krænkelse kan derimod ikke føre til, at der sker frifindelse, at en domfældelse ophæves, eller at en anke afvises. Med hjemmel i retsplejelovens § 1018 h er der endvidere blevet tilkendt erstatning for lang sagsbehandlingstid i straffesager (U 2001 253 Ø og U 2001 510 Ø).

Praksis (U 2000 1912 Ø) viser endvidere, at hensynet til en rettergang inden en rimelig frist kan bevirke, at en domstol tilbagekalder en beskikkelse af en forsvarer, der ikke har mulighed for at møde til domsforhandlingen til det berammede tidspunkt.

I en sag (U 2000 1416 V) var der ikke anledning til at tage stilling til en påstand om, at sagsbehandlingstiden i en sag om ophævelse af en udvisningsbestemmelse var i strid med artikel 6, idet sagen af anden grund blev afvist.

3.3.4. Genoptagelse af sagsforberedelse

U 1996 723 Ø (afs. 2.3.4) er udtryk for, at hensynet til sagsbehandlingstiden, og dermed kravet om en rettergang inden en rimelig frist, inddrages ved vurderingen af, om forberedelsen af en sag skal genoptages med deraf følgende forsinkelser.

3.3.5. Opsættende virkning

I U 1997 1237 H skulle Højesteret tage stilling til, om en udlændings søgsmål mod Indenrigsministeriet i en sag om opholdstilladelse skulle tillægges opsættende virkning. Til støtte herfor anførte udlændingen bl.a., at udsendelsen ville stride mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og FN's Børnekonvention. Højesteret, der ikke tillægger sagsanlægget opsættende virkning, forholder sig ikke til de nævnte konventioner. Det forhold, at Højesteret ikke omtaler de nævnte konventioner i præmisserne, indebærer, at det ikke er muligt at afgøre, om de nævnte konventioner ikke kan føre til, at et sådant søgsmål tillægges opsættende virkning, eller om retten ikke har vurderet, at det var nærliggende, at de pågældende konventioner ville blive krænkede i tilfælde af udsendelse, og at der derfor ikke forelå sådanne særlige omstændigheder, at der var grundlag for opsættende virkning.

3.3.6. Vidner og dokumentation af forklaringer

Der er 16 afgørelser vedrørende vidner og dokumentation af forklaringer, nemlig U 1992 879 H (afs. 2.3.6.1), U 1992 930 Ø (afs. 2.3.6.2), U 1993 512 V (afs. 2.3.6.3), U 1995 198 H (afs. 2.3.6.4), U 1996 6 V (afs. 2.3.6.5), U 1996 25 Ø (afs. 2.3.6.6), U 1996 365 Ø (afs. 2.3.6.7), U 1996 992 Ø (afs. 2.3.6.8), U 1996 1065 H (afs. 2.3.6.9), U 1996 1434 Ø (afs. 2.3.6.10), U 1996 1536 Ø (afs. 2.3.6.11), U 1998 628 H (afs. 2.3.6.12), U 1999 1015 H (afs. 2.3.6.13), U 1999 2041 H (afs. 2.3.6.14), U 2000 1309 H (afs. 2.3.6.15), og U 2000 1751 H (afs. 2.3.6.16).

Dommene viser, at danske domstole ved vurderingen af, om forklaringer m.m. skal tillades dokumenteret under domsforhandlingen, foretager en vurdering af, om en sådan dokumentation vil indebære en krænkelse af artikel 6. Dette gælder ved dokumentation af indenretlige forklaringer afgivet af medsigtede (U 1992 879 H, U 1996 1065 H og U 1999 2041 H), en død forurettet persons forklaring til politirapport (U 1993 512 V), et vidnes tidligere afgivne indenretlige forklaring (U 1993 198 H og U 1996 365 Ø), og forklaring afgivet til anklagemyndighed i udlandet (U 1996 25 Ø). En lignende vurdering foretages ved dokumentation af videoafhøringer af børn (U 1996 992 Ø og U 1996 1536 Ø), og ved vurderingen af den måde, hvorpå et vidne afhøres (U 1998 628 H). På samme måde foretages en vurdering af, om det vil være i strid med artikel 6 at fritage et vidne for at afgive forklaring i en straffesag (U 1999 1015 H). Det samme gælder ved afhøring af betjente vedrørende politirapporter, der gengiver afhøringer af vidner (U 1992 930 Ø og U 1996 6 V). Det samme gælder ved dokumentation af tiltaltes forklaring til politiet samt afhøring af den politibetjent, der har foretaget afhøringen af tiltalte (U 2000 1309 H).

I flere af de omtalte afgørelser fremgår det ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt (U 1992 879 H, U 1996 6 V, U 1996 25 Ø, U 1996 1434 Ø og U 1998 628 H). To afgørelser (U 1992 879 H og U 1996 25 Ø) indeholder en vis gengivelse af forsvarerens procedure, og afgørelserne kan derfor muligvis tages som udtryk for, at danske domstole af egen drift påser, om en dokumentation af forklaringer m.m. vil indebære en krænkelse af konventionens artikel 6.

Afgørelserne synes at afspejle Domstolens praksis i lignende sager vedrørende artikel 6. Ved vurderingen af, om en dokumentation skal tillades, foretages således en vurdering af forsvarers rettigheder, herunder om forsvareren og tiltalte var til stede, da forklaringen blev afgivet, om forsvareren da havde mulighed for at stille spørgsmål, omstændighederne omkring afhøringen og de dokumenterede forklarings betydning for bevisvurderingen. Dette kan tages som udtryk for, at det er i kraft af Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af artikel 6, at konventionen tillægges så stor betydning.

3.3.7. Dommerhabilitet m.m.

Der er afsagt 9 afgørelser om dommerhabilitet m.m., nemlig U 1994 225 Ø (afs. 2.3.7.1), U 1994 409 R (afs. 2.3.7.2), U 1994 536 H (afs. 2.3.7.3), U 1995 379 Ø (afs. 2.3.7.4), U 1995 428 H (afs. 2.3.7.5), U 1996 234 H (afs. 2.3.7.6), U 1996 365 Ø (afs. 2.3.7.7), U 1996 827 V (afs. 2.3.7.8) og U 1999 1837 H (afs. 2.3.7.9).

De nævnte afgørelser viser klart, at danske domstole vurderer, om konventionens krav om uafhængighed og upartiskhed er opfyldt i forhold til dommerne, anklager (U 1999 1837 H) og forsvarer (U 1996 827 V). Retsplejelovens regler om habilitet fortolkes og anvendes i lyset af og med respekt af konventionens artikel 6 og praksis fra Domstolen.

I to sager (U 1994 225 Ø og U 1995 379 Ø) fremgår det ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Da den ene afgørelse (U 1995 379 Ø) indeholder en gengivelse af parternes anbringender, kan afgørelsen måske tages som udtryk for, at domstolene af egen drift påser, om konventionens krav om uafhængighed og upartiskhed er opfyldt.

Præmisserne i flere af de omtalte domme viser, at praksis fra Domstolen tillægges betydning. Der anvendes således en terminologi, der nøje svarer til Domstolens, herunder om retten "fremtræder" som uafhængig og upartisk (se U 1994 225 Ø, U 1994 409 R, U 1994 536 H og U 1996 254 H). I flere tilfælde forholder domstolene sig udtrykkeligt til praksis fra Domstolen (U 1994 409 R og U 1996 234 H), ligesom konkrete domme fra Domstolen inddrages ved vurderingen (U 1994 536 H). Dette kan formentlig tages som udtryk for, at det navnlig er på grund af Domstolens praksis vedrørende kravet om "uafhængighed og upartiskhed", at konventionen tillægges så stor betydning.

Ved vurderingen af, om kravet om uafhængighed og upartiskhed er opfyldt, synes domstolene at anlægge en forsigtig holdning. I U 1994 536 H vurderede Højesteret, at det var tvivlsomt, om ordningen med brug af konstituerede dommere som helhed kunne anses for forenelig med konventionen. Højesteret udtalte imidlertid, at der ikke var noget sikkert grundlag for at fastslå konventionens rækkevidde i denne henseende, og da en fortolkning, der i væsentlig grad afskar anvendelse af konstituerede dommere, ville have meget indgribende følger for domstolsorganisationen, fandt Højesteret, at en generel afklaring af spørgsmålet burde ske gennem lovgivning. Højesteret henviste i den forbindelse til forarbejderne til lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den europæiske Menneskerettighedskonvention (F.T. 1991-92, tillæg A, sp. 5467 ff., og tillæg B, sp. 891f). I U 1995 428 H lagde Højesteret ligeledes vægt på den bestående usikkerhed om rækkevidden af artikel 6. De nævnte domme er udtryk for, at Højesteret i de pågældende sager, i mangel af konkrete afgørelser fra Domstolen, var forsigtig med at foretage en selvstændig fortolkning af konventionen.

Den forsigtige holdning er muligvis forladt i U 1996 234 H, hvor Højesteret skulle tage stilling til, om beslutning om varetægtsfængsling under domsforhandlingen i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2 (særlig bestyrket mistanke), medførte inhabilitet.

Som det fremgår af referatet af dommen, var den relevante bestemmelse i retsplejeloven (§ 60, stk. 2) blevet ændret i 1990. Baggrunden herfor var en dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der vedrører beslutninger om varetægtsfængsling forud for domsforhandlingen.

Højesteret lagde til grund, at retsplejelovens § 60, stk. 2, ikke omfattede afgørelser om varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, som blev truffet under domsforhandlingen. Højesteret lagde endvidere til grund, at § 60, stk. 2, byggede på en klar forudsætning om, at det ikke kunne anses for stridende imod konventionens artikel 6, at en dommer, der skulle pådømme en straffesag, under domsforhandlingen havde varetægtsfængslet den pågældende i medfør af § 762, stk. 2.

Højesteret udtalte, at forudsætningen ikke kunne være bindende, såfremt den måtte anses for uforenelig med konventionens artikel 6, stk. 1, således som bestemmelsen blev fortolket af konventionsorganerne.

Højesteret udtalte, at der ikke var grundlag for at antage, at den forudsætning med hensyn til rækkevidden af artikel 6, stk. 1, som lå til grund for § 60, stk. 2, generelt måtte anses for urigtig. På den anden side fremhævede Højesteret, at praksis fra konventionsorganerne ikke gav grundlag for at fastslå, at det i alle tilfælde ville være foreneligt med konventionen, at en dommer, der under domsforhandlingen havde truffet afgørelse om fængsling af tiltalte i medfør af § 762, stk. 2, deltog i pådømmelsen af sagen.

Højesteret udtalte, at det forhold, at anvendelse af inhabilitetsreglerne på afgørelser om fængsling efter § 762, stk. 2, under domsforhandlingen kunne give anledning til vanskeligheder af praktisk art, ikke kunne begrunde, at der blev set bort fra upartiskhedskravet.

Flertallet vurderede herefter, at der forelå omstændigheder, som var egnede til at rejse tvivl om domsmandsrettens fuldstændige upartiskhed, og statuerede inhabilitet.

Dommen viser, at Højesteret anvender konventionen og statuerer inhabilitet uanset, at der ikke findes praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der direkte har taget stilling til spørgsmålet, idet Højesteret anvender de principper, der kan udledes af Domstolens praksis på dette område. Dommen er derved udtryk for, at Højesteret foretager en fortolkning af konventionens bestemmelser. Dommen er endvidere udtryk for, at Højesteret, ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret, er rede til at tilsidesætte en klar forudsætning hos lovgiver, for herved at undgå et brud på

konventionen. Dommen er derimod ikke udtryk for, at Højesteret tilsidesætter en klar lovbestemmelse på grund af konventionen.

3.3.8. Bevismidler

Der er afsagt 4 afgørelser vedrørende bevismidler. U 1994 478 H (afs. 2.3.8.1), U 1997 676 H (afs. 2.3.8.2) og U 1999 1549 H (afs. 2.3.8.3) viser, at domstolene ved vurderingen af, om nogle beviser skal tillades benyttet, tager stilling til, om brugen af de pågældende beviser vil udgøre en krænkelse af konventionen. I U 2000 627 H (afs. 2.3.8.4) fandt Højesteret det ikke nødvendigt udtrykkeligt at forholde sig til konventionen.

3.3.9. Tolkebistand

Der er afsagt 2 afgørelser vedrørende tolkebistand, nemlig U 1996 1488 V (afs. 2.3.9.1) og U 1997 1422 V (afs. 2.3.9.2). Afgørelserne viser, at tiltaltes ret til bistand af en tolk, jf. konventionens artikel 6, stk. 3, litra e, anses for en væsentlig retssikkerhedsgaranti, og at manglende overholdelse heraf medfører ophævelse af straffedommen.

3.3.10. Appelregler

I U 1995 416 V (afs. 2.3.10) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en dom i en straffesag, der var anket uden tilladelse efter retsplejelovens § 962, stk. 3, jf. stk. 2, skulle afvises. Dommen er udtryk for, at manglende overholdelse af konventionens bestemmelser i forbindelse med byrettens behandling af en straffesag, ikke kan bevirke, at landsretten ser bort fra de relevante ankeregler, for derved at råde bod på den skete krænkelse. Det har formentlig haft betydning, at manglende admittering af anken ikke afskar den tiltalte fra at anke, og dermed få rådet bod på den skete krænkelse, idet dette kunne ske efter indhentelse af den fornødne tilladelse.

3.3.11. Forsvarerens rettigheder under efterforskningen

I U 1999 556 Ø (afs. 2.3.11) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en forsvarer, der havde henvendt sig direkte til en embedslæge og stillet nogle supplerende spørgsmål, havde handlet utilbørligt. Landsretten afgjorde sagen på grundlag af retsplejelovens bestemmelser alene. Det var derfor ikke nødvendigt for landsretten at forholde sig til konventionen, som var blevet påberåbt. Det er ikke muligt ud fra referatet at sige, om landsrettens fortolkning af retsplejelovens bestemmelser

er udtryk for et forsøg på at nå til et resultat, der efter landsrettens opfattelse er bedst stemmende med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3.3.12. Konfiskation

U 1998 1255 Ø (afs. 2.3.12) viser, at Østre Landsret tager stilling til, om en konfiskation vil indebære en krænkelse af konventionens bestemmelser.

3.3.13. Straffeproces i øvrigt

I 5 afgørelser var konventionen blevet påberåbt i tilknytning til processuelle spørgsmål, nemlig U 1993 384 H (afs. 2.3.13.1), U 1994 366 V (afs. 2.3.13.2), U 1996 1496 V (afs. 2.3.13.3), U 2000 765 H (afs. 2.3.13.4) og U 2000 2234 H (afs. 2.3.13.7). I de pågældende afgørelser finder domstolene det ikke nødvendigt udtrykkeligt at forholde sig til konventionen.

I U 2000 1201 H (afs. 2.3.13.5) fastslog Højesteret, at konkurslovens regler om oplysningspligt for bestyrelsesmedlemmer i et konkursramt selskab og vidner skal anvendes med respekt af bl.a. beskyttelsen mod selvinkriminering efter artikel 6 i konventionen. Højesteret udtalte, at hvis en person er sigtet for et strafbart forhold, eller der er grundlag for at rejse sigtelse mod den pågældende, har vedkommende ikke pligt til at besvare spørgsmål, som kan have betydning ved bedømmelsen af det mulige strafbare forhold. Retten til ikke at udtale sig i en sådan situation fremgår ikke udtrykkeligt af konkurslovens regler om oplysningspligt, og kendelsen er derved udtryk for, at dansk ret fortolkes og anvendes på en sådan måde, at et eventuelt brud på konventionen undgås. Det bemærkes, at afgørelsen synes at bygge på en forudsætning om, at oplysningspligt i den nævnte situation ville være i strid med konventionen.

I U 2000 2101 V (afs. 2.3.13.6) fastslog Vestre Landsret, at det ikke udgjorde en krænkelse af uskyldsformodningen, jf. artikel 6, stk. 2, at politiet opbevarede fingeraftryk fra en person, der havde været sigtet, men over for hvem påtale var blevet opgivet.

3.3.14. Strafferet i øvrigt

I U 1995 9 H (afs. 2.3.14.1) tog Højesteret stilling til, om anvendelse af objektivt bødeansvar, som påstået af forsvareren, ville være i strid med uskyldsformodningen. Ved vurderingen blev relevant retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol inddraget, og afgørelsen viser, at domstolene anvender konventionen, således som den er blevet fortolket af Domstolen.

I U 1997 803 V (afs. 2.3.14.2) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om der var indtrådt forældelse af strafansvaret i en straffesag. Dommen viser, at der foretages en vurdering af, om en domfældelse i en straffesag vil indebære en krænkelse af konventionen.

I U 1999 2082 V (afs. 2.3.14.3) forholdt Vestre Landsret sig ikke udtrykkeligt til de konventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som tiltalte havde påberåbt.

I U 2000 307 H (afs. 2.3.14.4) tog Højesteret stilling til, om en bøde, som en advokat var blevet pålagt af Advokatnævnet for at have tilsidesat reglerne om ”god advokatskik”, var en ”straf”, der var omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 7.

3.4. Konventionens artikel 8

3.4.1. Udvisning på grund af strafbare forhold m.m.

Der er 34 afgørelser, hvor danske domstole har taget stilling til, om en udvisning af en udlænding på grund af strafbare forhold ville udgøre en krænkelse af den pågældende udlændings ret til et familieliv og privatliv.

Afgørelserne viser klart, at danske domstole ved vurderingen af, om en udlænding skal udvises på grund af strafbare forhold, foretager en vurdering af, om en udvisning vil være i strid med den pågældende udlændings ret til et familieliv og et privatliv. En udvisning vil således ikke finde sted, hvis en sådan afgørelse vil indebære en krænkelse af konventionens artikel 8.

I de fleste tilfælde fremgår det ikke af referatet, at konventionen var påberåbt af den tiltalte. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at proceduren som oftest ikke er refereret. Afgørelserne kan derfor næppe tages til indtægt for, at danske domstole af egen drift påser, om en udvisningsbeslutning vil være forenelig med konventionen.

Hensynet til konventionen synes at blive inddraget med en sådan vægt, at danske domstole er rede til at se bort fra lovgivers intentioner om en stramning af udvisningspraksis, i det omfang efterlevelse af intentionerne vil indebære en krænkelse af konventionen (se U 1998 376 Ø og U 1999 1390 H).

I nogle afgørelser fremhæves det udtrykkeligt, at det fremgår af forarbejderne til de relevante udvisningsbestemmelser i udlændingeloven, at anvendelsen heraf skal ske med respekt af de forpligtelser, der følger af konventionen (se f.eks. U 1999 271 H og U 1999 1390 H), men der synes

ikke at være holdepunkter for at antage, at det alene er på grund af forarbejderne, at konventionens artikel 8 inddrages. I de fleste afgørelser inddrages artikel 8 ved afvejningen, uden at der derved er blevet lagt vægt på, at dette er forudsat i forarbejderne.

Afgørelserne viser (se f.eks. U 1999 271 H), at Højesteret foretager en nøje vurdering af, om en udvisning vil indebære en krænkelse af konventionens artikel 8. Højesterets præmisser synes klart at afspejle Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i sager om udvisning på grund af strafbare forhold. Højesteret foretager således en konkret vurdering af, om tiltalte har en sådan tilknytning til Danmark, at en udvisning vil udgøre et indgreb i tiltaltes ret til et privatliv og et familieliv. Herefter vurderer Højesteret, om indgrebet (udvisningen) er nødvendiggjort af samfundsmæssige hensyn. I denne forbindelse lægger Højesteret bl.a. vægt på den begåede kriminalitet og den konkrete straf.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols omfattende retspraksis på dette område har utvivlsomt haft stor betydning for Højesterets inddragelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3.4.2. Familieretlige sager

U 1995 249 V (afs. 2.4.2.1) viser, at konventionens artikel 8 inddrages ved vurderingen af, om en afsluttet faderskabssag skal genoptages. Afgørelsen viser endvidere, at landsretten tilsidesætter en fast administrativ praksis og en fast retspraksis, idet landsretten anser det for tvivlsomt, om den fulgte praksis var forenelig med principperne i konventionens artikel 8. Afgørelsen viser således, at konventionen inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af retsplejelovens bestemmelser om genoptagelse af faderskabssager, og at en fast administrativ praksis og domstolspraksis tilsidesættes, for derved at undgå en krænkelse af konventionen.

U 1999 321 Ø (afs. 2.4.2.2) viser, at domstolene ved vurderingen af, hvem der skal tillægges forældremyndigheden over et barn, herunder hvad der er bedst for barnet, inddrager artikel 8 i konventionen. Dette betyder, at hensynet til beskyttelse af de involverede parter familieliv og privatliv inddrages i afvejningen.

3.4.3. Indgreb i familie- og privatlivet m.m.

U 1992 948 V (afs. 2.4.3.1) og U 2000 2101 V (afs. 2.4.3.4) viser, at danske domstole tager stilling til, om en opbevaring af fingeraftryk, der har hjemmel i retsplejeloven, er i strid med konventionens artikel 8.

U 1994 15 Ø (afs. 2.4.3.2) viser, at danske domstole tager stilling til, om en ransagning, der har hjemmel i retsplejeloven, er i strid med konventionens artikel 8.

U 2000 743 Ø (afs. 2.4.3.3) og U 2001 1057 H (afs. 2.4.3.10) viser, at danske domstole tager stilling til, om en begrænsning i en ejers adgang til at råde over en ejendom er i strid med artikel 8.

U 2000 2223 H (afs. 2.4.3.5) viser, at i hvert fald landsretten ved vurderingen af, om en bestemmelse i en dom om udvisning skal ophæves, tager stilling til betydningen af artikel 8. I U 2000 2406 H (afs. 2.4.3.6) fandt Højesteret ikke anledning til at tage stilling til, om en bestemmelse i en dom om udvisning var i strid med artikel 8 og dermed ugyldig, idet Højesteret fastslog, at en bestemmelse i en dom om udvisning alene kunne prøves én gang. Da en sådan prøvelse allerede havde fundet sted, afvistes sagen.

U 2001 257 H (afs. 2.4.3.7) viser, at domstolene ved vurderingen af, om en udlænding, der opholder sig her i landet, har krav på familiesammenføring med børn, der opholder sig i udlandet, inddrager principperne i artikel 8 ved fortolkningen af udlændingelovens bestemmelser.

U 2001 464 V (afs. 2.4.3.8) viser, at domstolene ved vurderingen af, om en beslutning truffet af en beskikket værge for en senildement, og som indebærer begrænsning i børnenes ret til at besøge den senildemente, tager stilling til, om der foreligger en krænkelse af artikel 8.

U 2001 910 V (afs. 2.4.3.9) viser, at domstolene ved vurderingen af, om et menighedsråd er berettiget til at kræve en gravsten fjernet, tager stilling til, om beslutningen er i strid med artikel 8.

3.5. Konventionens artikel 9

U 1998 362 Ø (afs. 2.5) viser, at der foretages en vurdering af, om en domfældelse i en straffesag vil indebære en krænkelse af artikel 9 i konventionen.

U 2001 910 V (afs. 2.5.2) viser, at domstolene ved vurderingen af, om et menighedsråd er berettiget til at kræve en gravsten fjernet, tager stilling til, om beslutningen er i strid med artikel 9.

3.6. Konventionens artikel 10

3.6.1. Pressens ytringsfrihed

Der er 9 afgørelser vedrørende pressens ytringsfrihed, nemlig U 1994 988 H (afs. 2.6.1.1), U 1995 402 Ø (afs. 2.6.1.2), U 1997 259 H (afs. 2.6.1.3), U 1999 122 H (afs. 2.6.1.4), U 1999 336 Ø (afs. 2.6.1.5), U 1999 560 H (afs. 2.6.1.6), U 1999 1462 Ø (afs. 2.6.1.7), U 1999 1675 H (afs. 2.6.1.8) og U 2000 1005 Ø (afs. 2.6.1.9).

Afgørelserne viser, at danske domstole tillægger hensynet til konventionens artikel 10 og pressens ytringsfrihed stor betydning ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret.

Ved vurderingen af, om en journalist havde foretaget en "uberettiget", og dermed strafbar, husfredskrænkelse, inddrog Højesteret (U 1994 988 H) konventionens artikel 10 og journalistens rolle som nyhedsformidler. Straffelovens § 264, stk. 1, nr. 1, blev fortolket og anvendt i lyset af og i overensstemmelse med konventionens artikel 10, således som bestemmelsen er blevet fortolket i Domstolens praksis. I en anden sag om husfredskrænkelse (U 1999 1675 H) fremhævede Højesteret, at der var tale om journalister og udtalte, at "den beskyttelse af ytringsfriheden, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 10, der også omfatter retten til at modtage information, må derfor danne udgangspunkt for bedømmelsen". Ved vurderingen af, om en journalist, der har fremsat en ytring, der er omfattet af straffelovens § 267, stk. 1, er straffri i medfør af straffelovens § 269, stk. 1, inddrages hensynet til pressens ytringsfrihed ligeledes med stor vægt (U 1997 259 H, U 1999 122 H og U 1999 560 H).

Det er ikke kun ved straffesager mod journalister, at hensynet til ytringsfriheden inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret. Ved vurderingen af, om der i en konkret sag skulle meddeles et editionsplæg til et dagblad, foretog Østre Landsret således en vurdering af, om et sådant plæg ville indebære en krænkelse af konventionens artikel 10 (U 1995 402 Ø). Ved vurderingen af, om der i en konkret sag skulle ske beslaglæggelse af materiale hos nogle journalister, inddrog Østre Landsret ligeledes konventionens artikel 10 (U 1999 336 Ø). På samme måde blev artikel 10 inddraget ved vurderingen af, om en journalist og en chefredaktør havde krænket en anden persons ophavsrettigheder, ved at have gengivet uddrag af en bog (U 1999 1462 Ø).

Afgørelserne viser, at dansk ret fortolkes og anvendes på en sådan måde, at et eventuelt brud på konventionen undgås, og at dansk ret anvendes med de begrænsninger, der følger af konventionen.

I de fleste sager er konventionen udtrykkeligt blevet påberåbt. I U 1997 259 H fremgår det imidlertid ikke af referatet, at konventionen var blevet påberåbt. Dette skal ses i lyset af, at dommen i øvrigt gengiver parternes procedure. Dommen er derfor muligvis udtryk for, at Højesteret af egen drift inddrager konventionens artikel 10.

I U 1994 988 H synes Højesterets præmisser klart at afspejle Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i sager vedrørende artikel 10. I dommen henviser Højesteret direkte til en dom afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. På samme måde afspejler Højesterets præmisser i U 1997 259 H klart Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis i sager vedrørende artikel 10. Højesteret fremhæver bl.a. pressens rolle som "public watchdog", der er et udtryk hentet fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis. I U 1999 122 H benytter Højesteret ligeledes en terminologi og en afvejning, der nøje svarer til Domstolens. Dette kan muligvis tages som udtryk for, at anvendelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i betydeligt omfang kan tilskrives Domstolens praksis.

I U 1997 259 H fremhæver Højesteret, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret i dansk ret, og at de relevante straffebestemmelser skal læses i lyset af konventionen. I de øvrige afgørelser lægges der derimod ikke udtrykkelig vægt på, at konventionen er blevet inkorporeret i dansk ret. Det synes således ikke at have været afgørende for domstolene, at konventionen er blevet inkorporeret i dansk ret. Dette kan muligvis tages som udtryk for, at danske domstole under alle omstændigheder har pligt til at fortolke og anvende dansk ret, herunder de relevante straffebestemmelser, i lyset af konvention, men at denne pligt gælder så meget desto mere nu, hvor konventionen er inkorporeret i dansk ret.

3.6.2. Ytringsfrihed i øvrigt

Der er 8 afgørelser vedrørende ytringsfrihed i øvrigt, nemlig U 1997 1406 V (afs. 2.6.2.1), U 1999 509 Ø (afs. 2.6.2.2), U 1999 1113 Ø (afs. 2.6.2.3), U 1999 1536 H (afs. 2.6.2.4), U 1999 1910 Ø (afs. 2.6.2.5), U 2000 2143 Ø (afs. 2.6.2.6), U 2000 2234 H (afs. 2.6.2.7) og U 2001 953 Ø (afs. 2.6.2.8).

Afgørelserne viser, at danske domstole forholder sig til, om en begrænsning i retten til ytringsfrihed, herunder straf for overtrædelse af et referatforbud (U 1997 1406 V), straf for injurierede udtalelser (U 1999 509 Ø, U 1999 1910 Ø, U 2000 2143 Ø og U 2001 953 Ø), straf for racediskriminerende ytringer (U 1999 1113 Ø og U 2000 2234 H) og begrænsninger i en arrestants mulighed for at få besøg af journalister (U 1999 1536 H), vil være i strid med konventionens artikel 10.

Afgørelserne viser klart, at dansk ret fortolkes og anvendes i lyset af konventionen, og at dansk ret anvendes med de begrænsninger, der følger af konventionen (se navnlig U 1999 509 Ø, U 1999 1910 Ø, U 2000 2143 Ø, U 2000 2234 H og U 2001 953 Ø).

Danske domstole inddrager ikke kun artikel 10, men også Domstolens praksis (se U 1999 509 Ø og 1999 1910 Ø).

I en sag (U 1999 1113 Ø) fremgår det ikke af referatet, at konventionen var blevet påberåbt. Da dommen ikke i øvrigt indeholdt noget referat af proceduren, er det ikke muligt at tage dommen til indtægt for, at danske domstole af egen drift inddrager konventionen.

3.6.3. Retten til at modtage ytringer

Der er 2 afgørelser vedrørende retten til at modtage ytringer, nemlig U 1997 490 V (afs. 2.6.3.1) og U 1999 656 V (afs. 2.6.3.2).

I U 1997 490 V skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en lejers opsætning af en parabolantenne var en misligholdelse, der kunne begrunde ophævelse eller opsigelse af lejemålet. Dommen viser, at såvel byretten som Vestre Landsret ved fortolkningen af lejelovens bestemmelser vurderer, om fortolkningen og anvendelsen af lejelovens bestemmelser vil indebære en krænkelse af konventionen. Det er imidlertid ikke muligt at afgøre, om byretten og landsretten har ment, at fortolkningen af lejeloven ikke var i strid med artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som følge af, at der er tale om en tvist mellem to private, eller om det skyldes, at undtagelsesbetingelserne i artikel 10, stk. 2, blev anset for at være opfyldt.

I U 1999 656 V skulle Vestre Landsret tage stilling til en tvist mellem nogle lejere og en udlejer om lejernes ret til at opsætte en parabolantenne på deres altaner. Boligretten lagde til grund, at konventionens artikel 10 ikke kunne påberåbes af en lejer i forhold til en privat udlejer. Landsrettens fortolkning af lejeloven gjorde det imidlertid unødvendigt for landsretten at tage stilling til dette spørgsmål.

3.7. Konventionens artikel 11

3.7.1. Forenings- og forsamlingsfrihed

Der er 4 afgørelser vedrørende retten til forenings- og forsamlingsfrihed, herunder 3 vedrørende foreningsfrihedsloven, nemlig U 1999 1316 H (afs. 2.7.1.1), U 1999 1496 H (afs. 2.7.1.2) og U 2000 1728 H (afs. 2.7.1.4), og 1 afgørelse vedrørende den såkaldte ”rockerlov”, nemlig U 1999 1798 H (afs. 2.7.1.3).

De to domme om foreningsfrihedsloven (U 1999 1316 H og U 1999 1496 H) viser, at både Vestre Landsret og Højesteret foretager en indgående vurdering af, om en afskedigelse på grund af manglende medlemskab af en bestemt forening er forenelig med retten til negativ foreningsfrihed, jf. konventionens artikel 11.

Ved vurderingen heraf inddrager både Vestre Landsret og Højesteret relevante domme fra Domstolen. Vestre Landsret og Højesteret læser imidlertid de pågældende domme fra Domstolen forskelligt.

Vestre Landsret finder, at praksis fra Domstolen rejser begrundet tvivl om, hvorvidt foreningsfrihedslovens undtagelser i § 2, stk. 2 og 3, kan anses for at være i overensstemmelse med den forståelse af konventionens artikel 11, som er kommet til udtryk i Domstolens praksis. Uanset denne tvivl lægger Vestre Landsret foreningsfrihedslovens bestemmelser til grund ved afgørelsen. Landsretten lægger herved vægt på, at der er tale om ganske præcist formulerede bestemmelser, som var forenelige med konventionen, da de blev vedtaget. Vestre Landsret lægger endvidere vægt på de vidtrækkende konsekvenser, som en tilsidesættelse af foreningsfrihedslovens bestemmelser vil få.

Således som Højesteret læste de relevante domme fra Domstolen, var der ikke tale om nogen konflikt mellem foreningsfrihedslovens bestemmelser og konventionens artikel 11.

På baggrund af Højesterets domme er det alene muligt at sige, at Højesteret foretager en indgående vurdering af, om en afskedigelse er i strid med retten til negativ foreningsfrihed, således som artikel 11 er blevet fortolket i praksis, men det er ikke muligt at sige noget om, hvorledes Højesteret ville have forholdt sig, hvis det var blevet lagt til grund, at der var en konflikt mellem en klar lovbestemmelse og praksis fra Domstolen.

På samme måde foretog såvel Vestre Landsret som Højesteret i U 2000 1728 H en indgående vurdering af, om en eksklusivaftale i en overenskomst var ugyldig. Med hensyn til begrundelsen svarer U 2000 1728 H nøje til U 1999 1316 H og U 1999 1496 H, dog således at Højesteret i U 2000 1728 H inddrager den nyeste praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende den negative foreningsfrihed. Herved understreges det, at domstolene anvender konventionen, således som denne løbende fortolkes og anvendes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I U 1999 1798 H skulle Højesteret tage stilling til, om et forbud meddelt af politiet mod en persons ophold i nogle bestemte ejendomme var ugyldigt. Forbudet var meddelt i medfør af den såkaldte "rockerlov" (lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme). Dommen kan læses på den måde, at Højesteret fortolker grundlovens § 79 i lyset af konventionens

artikel 11, men kan også læses på den måde, at Højesteret blot konstaterer, at grundloven, således som den må fortolkes, på dette punkt svarer til konventionens artikel 11.

3.7.2. Fagretlige tvister

Det er næppe muligt at udlede noget generelt af U 1997 1508 H (afs. 2.7.2), men dommen viser, at konventionens artikel 11 inddrages ved vurderingen af, om en arbejdsgiver har pligt til at indgå en overenskomst med den ansattes faglige organisation. I modsætning til Højesteret fremhæver Landsretten, at konventionen er inkorporeret i dansk ret. Dette kan muligvis tages som udtryk for, at det ikke har været afgørende for Højesteret, at konventionen er blevet inkorporeret.

3.8. Andre tilfælde af påberåbelse eller anvendelse af konventionen

I U 1999 841 H (afs. 2.8.1) skulle Højesteret tage stilling til, om § 7 i lov nr. 506 af 12. juni 1996 om ændring af friskoleloven m.v. (den såkaldte ”Tvind-lov”) var ugyldig. Højesteret fastslog, at § 7 i loven var i strid med grundlovens § 3, 3. pkt. Det var derfor ikke nødvendigt for Højesteret at tage stilling til forholdet til de bestemmelser i konventionen, som sagsøgerne havde påberåbt til støtte for påstanden.

I U 1999 1621 SH (afs. 2.8.2) skulle Sø- og Handelsretten tage stilling til, om en ny varemærkeregel fandt anvendelse på en verserende sag. Ved afgørelsen heraf inddrog Sø- og Handelsretten konventionen. Begrundelsen kan læses på den måde, at Sø- og Handelsretten – af egen drift – ved vurderingen af, om den nye lov fandt anvendelse på en verserende sag, tillagde det betydning, om dette ville udgøre et indgreb i en ret, der var beskyttet af konventionen.

I U 1999 2102 Ø (afs. 2.8.3) lagde Østre Landsret til grund, at bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke kunne påberåbes i en konkret tvist mellem private parter.

I U 2000 2350 V (afs. 2.8.4) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en erhvervspraktikant, der var blevet bortvist af en forretning som følge af, at hun bar hovedtørklæde, havde krav på erstatning efter bestemmelserne i lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Sagsøgeren havde bl.a. påberåbt sig artikel 14. Landsretten fastslog, at bortvisningen var udtryk for indirekte diskrimination i strid med loven. Landsretten forholdt sig ikke udtrykkeligt til de påberåbte konventioner, herunder artikel 14.

I U 2001 83 H (afs. 2.8.5) skulle Højesteret tage stilling til, om en bortvisning af en muslim, der havde overtrådt et forbud mod at bede på et bestemt sted på sin arbejdsplads, var berettiget. Den

bortviste påberåbte sig en række konventioner, herunder artikel 14. Retten fastslog, at bortvisningen ikke var udtryk for en forskelsbehandling på grund af religion, men forholdt sig ikke udtrykkeligt til de påberåbte konventioner.

I U 2001 1057 H (afs. 2.8.6) skulle Højesteret tage stilling til, om et forbud i medfør af ”rockerloven” nedlagt over for ejeren af en ejendom udgjorde ekspropriation, og om ejeren havde krav på erstatning. Højesteret fastslog, at forbudet ikke kunne anses for et indgreb, der kunne berettige til erstatning efter bl.a. artikel 1 i 1. tillægsprotokol.

3.9. Sammenfatning vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

De ovenfor omtalte afgørelser viser, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention påberåbes for og/eller anvendes af danske domstole i et betydeligt – og tilsyneladende stigende – omfang. Efter udvalgets opfattelse er det imidlertid ikke muligt at sige noget sikkert om årsagen hertil. Dette er formentlig resultatet af en flerhed af faktorer. Det kan til dels skyldes inkorporeringen i 1992. Det kan imidlertid også skyldes et bedre kendskab til konventionen og den dertil hørende praksis blandt advokater og dommere m.m. Det kan imidlertid også skyldes, at lovgivningen i visse tilfælde indrettes på en sådan måde, at der ofte vil opstå spørgsmål om, hvorvidt den konkrete anvendelse af lovgivningen er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Danske domstole fortolker og anvender dansk ret i lyset af og med de begrænsninger, der følger af konventionens bestemmelser (se f.eks. U 1999 509 Ø og U 1999 1910 Ø). Dansk ret fortolkes og anvendes på en sådan måde, at et eventuelt brud på konventionen undgås.

Konventionens bestemmelser er ofte blevet påberåbt af sagens parter, men domstolene synes i et vist omfang at inddrage konventionens bestemmelser af egen drift. I nogle sager synes danske domstole ligefrem at lægge til grund, at de ikke alene har ret til men også pligt til at påse, at konventionens bestemmelser overholdes ved behandlingen af sager (se f.eks. U 1999 495 Ø).

Ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser inddrager danske domstole ofte praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Danske domstole inddrager således konkrete domme, som de forholder sig til (se f.eks. U 1994 988 H). I afgørelser, hvor konventionen inddrages, afspejler præmisserne ofte Domstolens praksis i lignende sager. Dette fremgår tydeligt af sager om ytringsfrihed (se f.eks. U 1997 259 H og U 1999 122 H), sager om udvisning (se f.eks. U 1999 271 H), sager om sagsbehandlingstid (se f.eks. U 1997 1792 Ø), og sager om dommers uafhængighed og upartiskhed (se f.eks. U 1994 536 H og U 1996 254 H). Der kan derfor være grund til at antage, at det netop er i kraft af praksis fra Domstolen, der fortolker konventionens

bestemmelser, og dermed præciserer indholdet af konventionens forpligtelser, at konventionen tillægges en så stor betydning ved danske domstoles behandling af sager.

Der findes eksempler på, at danske domstole ved afgørelsen fremhæver, at konventionen er blevet inkorporeret i dansk ret (se f.eks. U 1995 338 Ø, U 1997 259 H og U 1999 1910 Ø). Det er vanskeligt at vurdere, om henvisningen til konventionen er udtryk for, at inkorporeringen er blevet tillagt selvstændig betydning, eller om henvisningen blot er udtryk for en konstatering. I de fleste tilfælde anvender danske domstole imidlertid konventionens bestemmelser uden udtrykkeligt at lægge vægt på, at konventionen er blevet inkorporeret i dansk ret. Dette kan måske tages som udtryk for, at det ikke alene er i kraft af inkorporeringen, at konventionens bestemmelser og Domstolens praksis tillægges så stor betydning.

Konventionen og Domstolens praksis synes at indgå med en sådan vægt, at danske domstole er rede til at se bort fra lovgivers intentioner med en bestemmelse, hvis en efterlevelse af intentionen vil indebære en krænkelse af konventionen (se f.eks. U 1996 234 H, U 1998 376 Ø og U 1999 1390 H). Danske domstole er endvidere rede til at tilsidesætte en fast administrativ praksis og en fast retspraksis, hvis det vurderes, at denne praksis er uforenelig med konventionen (se U 1995 249 V). Danske domstole er endvidere rede til at tilsidesætte en endelighedsbestemmelse i en overenskomst, for at undgå, at der sker en krænkelse af konventionen (U 1997 889 H).

På grundlag af den foreliggende praksis er det ikke muligt at sige noget sikkert om, hvorvidt og i givet fald under hvilke betingelser danske domstole er rede til at tilsidesætte klare lovbestemmelser, der vurderes at være i strid med konventionen (jf. dog nedenfor, hvor Vestre Landsret dom af 17. maj 2001 (utrykt) omtales). U 1998 141 Ø er måske udtryk for, at en lovbestemmelse, der er ældre end inkorporeringsloven, må vige i tilfælde af en konflikt med konventionen. Derimod må U 1996 234 H anses for udtryk for en fortolkning af dansk ret i lyset af og i overensstemmelse med konventionen, uden at der er tale om en tilsidesættelse af bestemmelser i en dansk lov.

Domstolene synes endvidere at gå langt ved fortolkningen af dansk ret for at undgå, at der sker en krænkelse af konventionen (se f.eks. U 1994 953 H og U 1995 338 Ø).

Domstolenes villighed til at tilsidesætte afgørelser som værende i strid med konventionen afhænger i væsentlig grad af, med hvilken sikkerhed konventionsforpligtelsernes indhold kan fastlægges. På områder, hvor der foreligger en praksis fra Domstolen, foretager danske domstole en indgående vurdering af, om en afgørelse vil være i strid med de relevante domme fra Domstolen (se navnlig U 1999 1316 H og U 1999 1496 H). I U 1996 234 H foretog Højesteret en fortolkning af konventionens upartiskhedskrav i lyset af de principper, der kan udledes af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, selv om der ikke fandtes praksis, der var direkte sammenlignelig. Det er mere tvivlsomt, om danske domstole vil foretage en selvstændig fortolkning

af konventionens bestemmelser i tilfælde, hvor der ikke foreligger relevant praksis fra Domstolen. I nogle tilfælde udviser domstolene tilbageholdenhed (se U 1994 536 H og U 1995 428 H).

De omtalte afgørelser viser endvidere, at der i praksis er stor forskel på, hvilke bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention der påberåbes for og/eller anvendes af danske domstole, ligesom der er nogle bestemte retsområder, hvor konventionen ofte har været anvendt. I praksis er det således navnlig artikel 6 og 8, der påberåbes for og/eller anvendes af danske domstole. Artikel 6 påberåbes for og/eller anvendes navnlig af danske domstole i forbindelse med behandlingen af straffesager, mens artikel 8 navnlig påberåbes og/eller anvendes i sager om udvisning af udlændinge på grund af kriminalitet.

Udvalget er bekendt med en endnu utrykt dom, der udtrykkeligt fastslår, at en bestemmelse i en lov er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det drejer sig om Vestre Landsrets dom af 17. maj 2001 (6. afd., B-1914-98, Taxi Union Danmark som mandatar for Mahboob Ur Rab mod Trafikministeriet), der er blevet anket til Højesteret.

Dommen angår spørgsmålet om gyldigheden og rækkevidden af kravet om dansk indfødsret i § 3, stk. 1, nr. 1, i lov nr. 329 af 14. maj 1997 om taxikørsel m.v. som betingelse for meddelelse af tilladelse til erhvervmæssig personbefordring, jf. lovens § 1, stk. 1. Kravet om dansk indfødsret blev ophævet ved lov nr. 146 af 17. marts 1999. Sagsøgeren gjorde bl.a. gældende, at kravet om dansk indfødsret var i strid med artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Vestre Landsret udtaler, at der hverken efter bemærkningerne til lovforslaget eller i øvrigt er holdepunkter for at antage, at der ved indførelsen af kravet om dansk indfødsret er tilsigtet en tilsidesættelse af de forpligtelser, Danmark har i henhold til internationale konventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten finder derfor at kunne tage stilling til, om lovens krav om dansk indfødsret er forenelig med de påberåbte bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og 1. tillægsprotokol. Efter en udførlig begrundelse fastslår landsretten, at anvendelsen af statsborgerkravet over for sagsøgeren var i strid med artikel 1 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samt i strid med artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sammenholdt med artikel 1 i 1. tillægsprotokol, som inkorporeret ved lov nr. 285 af 29. april 1992. Trafikministeriet dømmes til at anerkende, at anvendelsen af kravet om dansk indfødsret i forhold til sagsøgeren var i strid med de nævnte bestemmelser, og til at betale erstatning til sagsøgeren.

Hvis dommen stadfæstes af Højesteret eller hvis anken frafaldes, vil der foreligge et klart eksempel på, at danske domstole både kan og vil tilsidesætte selv klare bestemmelser i love, der vurderes at være i strid med i hvert fald Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, når det samtidigt må lægges til grund, at lovgivningsmagten ikke bevidst har tilsigtet at lovgive i strid med Danmarks internationale forpligtelser.

4. Andre konventioner om menneskerettigheder

På baggrund af det meget begrænsede antal afgørelser vedrørende andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vil det være forbundet med en vis usikkerhed at sige noget generelt om, hvilken status sådanne konventioner har i dansk ret.

I perioden fra 1992 er der kun 12 afgørelser, hvor andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet påberåbt og/eller anvendt af danske domstole alene eller i tilknytning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention²³. Til sammenligning er der i samme periode 158 afgørelser, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole.

Det er således påfaldende, at andre konventioner tilsyneladende påberåbes i meget begrænset omfang i sammenligning med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I tilfælde, hvor såvel Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som andre konventioner påberåbes af sagens parter, synes der at være en vis tendens til, at domstolene kun forholder sig til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (se U 1995 249 V (afs. 3.1) og U 1997 490 V (afs. 3.2)). Begrundelsen i U 1995 249 V kan formentlig ses som udtryk for, at landsretten, da den vurderede, at den fulgte praksis i faderskabssager næppe var forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ikke fandt det nødvendigt herudover at tage stilling til, om den fulgte praksis også var uforenelig med FN's Børnekonvention. Begrundelsen i U 1997 490 V kan måske tages som udtryk for, at landsretten lagde til grund, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder ikke ydede en beskyttelse, der gik videre end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at resultatet, da det ikke vurderedes at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, heller ikke ville være i strid med FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

I nogle tilfælde er andre konventioner blevet påberåbt, uden at domstolene udtrykkeligt har forholdt sig til de påberåbte konventioner (se U 1997 1237 H (afs. 3.3), U 1999 2082 V (afs. 3.8), U 2000 2350 (afs. 3.11) og U 2001 83 H (afs. 3.12)). I sådanne tilfælde er det i sagens natur vanskeligt at sige noget om, hvilken betydning konventionen har haft for resultatet. I U 1997 1237 H er det således ikke muligt at afgøre, om Højesteret vurderede, at bl.a. FN's Børnekonvention ikke kunne føre til, at et søgsmål mod Indenrigsministeriet i en sag om opholdstilladelse blev tillagt opsættende virkning eller om Højesteret ikke vurderede, at der var nærliggende risiko for, at de påberåbte

²³ Det bemærkes, at undersøgelsen kun omfatter afgørelser offentliggjort til og med hæfte 25/2001 af Ugeskrift for Retsvæsen, jf. således bilag 1 til betænkningen.

konventioner ville blive krænkede i tilfælde af udsendelse, og at der derfor ikke forelå sådanne særlige omstændigheder, at der var grundlag for at tillægge søgsmålet opsættende virkning.

Der findes imidlertid eksempler på, at danske domstole fortolker og anvender andre konventioner. I U 1997 1440 Ø (afs. 3.4) fastslog Østre Landsret således, at FN's Børnekonvention ikke var til hinder for en udvisning af en udlænding, hvis ægtefælle og børn opholdt sig i Danmark, på grund af strafbare forhold. I U 1999 920 V (afs. 3.5) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en forurettet i en straffesag havde krav på torterstatning. Ved vurderingen af, om betingelserne for at tilkende torterstatning i medfør af erstatningsansvarslovens § 26 var opfyldt, forholdt Vestre Landsret sig til bestemmelserne i FN's Racediskriminationskonvention. Vestre Landsret fortolkede således erstatningsansvarsloven i lyset af FN's Racediskriminationskonvention. I U 1999 1415 H (afs. 3.7) tog Højesteret stilling til, om varetægtsfængsling i isolation af en 16-årig og en 15-årig som sigtet i en straffesag, som påstået af forsvareren, var i strid med bl.a. FN's Børnekonvention. Dommen kan ses som udtryk for, at dansk ret fortolkes og anvendes i lyset af internationale forpligtelser. I U 2000 1260 V (afs. 3.10) fastslog Vestre Landsret, at en fagedret, der havde truffet bestemmelse om udlevering af et knap 13-årigt barn til forældremyndighedsindehaveren, burde have haft en samtale med barnet. Landsretten henviste til "princippet i lov om forældremyndighed og samvær § 29 og FN's Børnekonventions artikel 12". Afgørelsen er interessant derved, at pligten til at have en samtale med barnet ikke følger af retsplejelovens regler om umiddelbare fagedforretninger. Afgørelsen kan derfor siges at være udtryk for indfortolkning af en pligt til at have en samtale med barnet, for derved at sikre, at barnets rettigheder i henhold til FN's Børnekonvention respekteres.

Det er muligt, at danske domstole i visse tilfælde af egen drift inddrager internationale konventioner om menneskerettigheder. I U 1999 1113 Ø (afs. 3.6) inddrog Østre Landsret således FN's Racediskriminationskonvention ved fortolkningen af straffelovens § 266 b. Det fremgår ikke af referatet af dommen, at konventionen var blevet påberåbt af sagens parter. Da dommen ikke i øvrigt indeholder noget referat af proceduren, er det imidlertid forbundet med en vis usikkerhed at tage dommen som udtryk for, at en konvention er blevet inddraget ex officio.

På baggrund af det begrænsede antal afgørelser vil det imidlertid formentlig være korrekt at konkludere, at også andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan påberåbes for danske domstole, og at domstolene forholder sig til disse konventioner i relevant omfang. Heraf følger, at også andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er en relevant retskilde.

Det kan ikke udelukkes, at det begrænsede antal afgørelser vedrørende andre konventioner skyldes, at disse ikke bliver påberåbt af sagens parter i samme omfang som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det kan endvidere skyldes, at danske domstole ikke er fortrolige med disse konventioner på samme måde som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det

kan endvidere skyldes, at der ikke på samme måde som ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention findes tilgængelige fortolkningsbidrag (afgørelser, udtalelser m.m.). Der findes i et vist omfang sådanne fortolkningsbidrag, men disse er vanskeligt tilgængelige, og dette kan have en betydning for konventionernes anvendelse i praksis.

På baggrund af det begrænsede antal afgørelser vedrørende andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er det efter udvalgets opfattelse ikke muligt at sige noget om, hvorvidt det navnlig er på bestemte områder, at sådanne konventioner påberåbes for og/eller anvendes af danske domstole. 5 afgørelser vedrører FN's konvention om barnets rettigheder, 2 afgørelser vedrører FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, 1 afgørelse vedrører FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, 1 afgørelse vedrører FN's Flygtningekonvention og 1 afgørelse vedrører ILO-konventioner. Dette giver ikke noget klart billede af, om det navnlig er på bestemte områder, at der rejses spørgsmål om dansk rets forenelighed med andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

På baggrund af det begrænsede antal afgørelser er det efter udvalgets opfattelse heller ikke muligt at sige noget om, hvorvidt andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bliver påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole i stigende omfang. I 1995 var der 1 afgørelse, i 1997 var der 3 afgørelser, i 1999 var der 4 afgørelser og i 2000 var der 2 afgørelser.

Kapitel 4. Folketingets Ombudsmands og administrative myndigheders anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder

1. Indledning

Udvalget har ønsket at få klarhed over, hvorledes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet anvendt af Folketingets Ombudsmand og administrative myndigheder efter inkorporeringen i 1992. Herudover har udvalget ønsket at få et overblik over, hvorledes andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet anvendt af de samme myndigheder i den samme periode.

Til brug herfor er der foretaget en undersøgelse af, hvorledes Folketingets Ombudsmand og nogle væsentlige administrative myndigheder anvender internationale konventioner om menneskerettigheder.

Afsnit 2 i dette kapitel indeholder en beskrivelse af, i hvilket omfang Folketingets Ombudsmand anvender internationale konventioner om menneskerettigheder. Gennemgangen omfatter alene trykte ombudsmandsudtalelser efter den 1. juli 1992, hvor lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention trådte i kraft. Som gennemgangen viser, foreligger der alene 8 trykte sager fra denne periode.

I afsnit 3 i dette kapitel vurderes det, om det er muligt at udlede nogle generelle tendenser med hensyn til ombudsmandens anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder.

Afsnit 4 i dette kapitel beskriver, hvorledes Civilretsdirektoratet, Den Sociale Ankestyrelse, de sociale nævn samt Udlændingestyrelsen – efter inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – anvender internationale konventioner om menneskerettigheder.

I afsnit 5 vurderes det, om det er muligt at udlede nogle generelle tendenser med hensyn til de administrative myndigheders anvendelse af konventionerne.

Der foretages ikke nogen vurdering af, hvorvidt der er tale om en korrekt fortolkning eller anvendelse af de pågældende konventioner. Formålet er alene at beskrive, hvorledes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og andre konventioner om menneskerettigheder efter de oplysninger, udvalget har indhentet, rent faktisk anvendes af danske myndigheder.

2. Folketingets Ombudsmands anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder

Der foreligger alene 8 trykte sager fra denne periode, hvor ombudsmanden inddrager internationale konventioner om menneskerettigheder.

2.1. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Der foreligger 2 afgørelser, der inddrager artikel 8, og 3 afgørelser, der inddrager artikel 10.

2.1.1. Konventionens artikel 8

Ombudsmanden foretog i **FOB 1992 363** en egen drift-undersøgelse angående 100 principielle sager fra Den Sociale Ankestyrelse. Ombudsmandsudtalelsens pkt. II H vedrørte Den Sociale Ankestyrelses vurderingsgrundlag, og i underpunkt 2) omtales sager, der var afgjort på et for snævert retligt grundlag. Ombudsmanden anførte bl.a. (s. 438):

”Afslutningsvis skal jeg pege på, at også inddragelse af traktatretlige forpligtelser efter omstændighederne kan være relevant for bedømmelsen af konkrete sager. Som eksempel henvises til, at Højesteret i dommen Ugeskrift for Retsvæsen 1989.928 H ved bedømmelsen af en tvangsfjernelsessag henviste til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som på daværende tidspunkt endnu ikke var inkorporeret i dansk ret”.

Udtalelsen er i overensstemmelse med den almindelige opfattelse om, at der består en pligt for administrative myndigheder til – i relevant omfang – af egen drift at inddrage traktatmæssige forpligtelser, herunder konventioner om menneskerettigheder, ved den konkrete sagsbehandling. Dette gælder uanset, om de traktatmæssige forpligtelser er inkorporeret eller ej, jf. den udtrykkelige henvisning til, at artikel 8 endnu ikke var inkorporeret på tidspunktet for Højesterets anvendelse af bestemmelsen.

I **FOB 1999 350** havde Socialministeriet truffet afgørelse om, at en udlænding, klager, der havde del i forældremyndigheden over sin herboende danske søn, skulle hjemsendes efter bistandslovens § 4.

Ifølge bistandslovens § 4 var det en betingelse for beslutning om hjemsendelse, at der forelå et behov for vedvarende hjælp til forsørgelse, og at den pågældende ikke havde ret hertil i kraft af dansk statsborgerskab eller international aftale (bistandslovens § 3). Samtidig måtte den

pågældende udlænding ikke have opholdt sig her i landet med henblik på varigt ophold i mere end 3 år, jf. bestemmelsens stk. 2.

Det fremgår af sagen, at klager, der var statsborger i X-land, traf sin tidligere ægtefælle, den danske statsborger C, i 1989. Parret samlevede i udlandet til august 1992, hvor C og parrets fælles barn, B, der var født den 18. maj 1991, tog ophold i Danmark. Fra 1992 til 1995 indrejste klager til Danmark så ofte det kunne lade sig gøre i perioder af 3 måneder. Den 1. september 1995 indgik klager og C ægteskab i Danmark. Udlændingestyrelsen meddelte den 7. november 1995 klager opholds- og arbejdstilladelse på grundlag af ægteskabet.

I juni 1996 blev der af Århus Statsamt udfærdiget bevilling til separation mellem C og klager. Det blev aftalt som vilkår for separationen, at ægtefællerne fortsat skulle have fælles forældremyndighed over B.

I februar 1997 afslog Udlændingestyrelsen at forlænge klagers opholds- og arbejdstilladelse under henvisning til separationsbevillingen og samlivsophøret. Udlændingestyrelsen fandt ved afgørelsen ikke, at den omstændighed, at klager og C havde fælles forældremyndighed over B kunne føre til, at opholdstilladelsen burde forlænges. Styrelsen lagde ved afgørelsen vægt på, at B boede hos sin mor, og at klager kunne indrejse og opholde sig her i landet i indtil 3 måneder fra indrejsen, og herunder ville kunne udøve samvær med B. Styrelsen lagde herudover vægt på, at klager i perioden fra august 1992 til indrejsen i Danmark i juni 1995 løbende havde udøvet samvær med sønnen i Danmark, mens han havde haft bopæl i X-land.

Århus retshjælp klagede til Indenrigsministeriet over Udlændingestyrelsens afgørelse. Retshjælpen henviste i den forbindelse navnlig til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I en afgørelse af 16. juni 1997 udtalte Indenrigsministeriet bl.a. følgende:

”... Det fremgår endvidere af sagen, at Deres klient og (C) blev separeret den 28. juni 1996. Deres klient og (C) fik i den anledning fælles forældremyndighed over barnet, (B).

I den anledning skal Indenrigsministeriet meddele, at man efter en gennemgang af sagen finder, at Deres klients opholdstilladelse bør forlænges, jf. udlændingelovens § ...”

Den 24. september 1997 og på ny den 10. december 1997 indberettede Århus Kommune klager til Socialministeriet efter bistandslovens § 4. I indberetningen var bl.a. anført, at klager ”har samkvemsret, og udøver den med søn på 6 år”, samt at klager var meget knyttet til sin søn. Klager kommenterede indberetningen. Han anførte bl.a., at grunden til, at han var bosiddende i Danmark

primært var, at han dermed kunne være sammen med sin søn, og at han tilbragte stort set hver dag sammen med sønnen.

Ved brev af 15. januar 1998, stilet til Århus Kommune, traf Socialministeriet afgørelse om, at klager skulle hjemsendes efter bistandslovens § 4.

Socialministeriets afgørelse var opdelt i tre afsnit: ”Oplysninger til sagen”, ”Reglerne” og ”Afgørelse”. Under ”Oplysninger til sagen” var bl.a. anført følgende:

”... Han er i juni 1996 blevet separeret fra en dansk statsborger, som han har en søn på 6½ år med. Han har ellers ingen familiemæssig tilknytning til Danmark...”

Under afsnittet ”Afgørelse” var anført følgende:

”Socialministeriet finder, at (A) [klager] ikke har en sådan tilknytning til Danmark, at han kan modtage vedvarende hjælp til forsørgelse her i landet. Socialministeriet har derfor truffet beslutning om, at han skal hjemsendes, og at det godkendes, at der kan ydes hjælp til hjemrejse.

Socialministeriets afgørelse indebærer, at (A)’s ret til at opholde sig i Danmark er bortfaldet, jf. udlændingelovens § 18, og at han derfor har pligt til at udrejse af landet, jf. § 30, stk. 1.”

Socialministeriet sendte samme dag en kopi af afgørelsen med et følgebrev til klager. Det fremgik af følgebrevet, at Socialministeriet havde truffet afgørelse om, at han ikke havde en sådan tilknytning til Danmark, at han kunne modtage vedvarende hjælp til forsørgelse her i landet, og at der derfor kunne ydes ham hjælp til hjemrejse.

Århus Retshjælp anmodede i et brev af 19. januar 1998 Socialministeriet om at genoptage sagen. Retshjælpen anførte bl.a., at Socialministeriet formentlig ikke havde gjort sig nogen overvejelser, der relaterede sig til artikel 8 i Menneskerettighedskonventionen.

Den 4. februar 1998 fremsendte retshjælpen en redegørelse fra moderen C vedrørende omfanget af klagers samvær med B. Det fremgik heraf, at B meget ofte var sammen med sin far.

Det fremgår af sagen, at Socialministeriet den 9. februar 1998 ved retshjælpens telefoniske henvendelse havde oplyst, at man ikke ville genoptage sagen eller begrunde afgørelsen yderligere. Socialministeriet havde oplyst, at man ville bekræfte dette ved brev. Retshjælpen havde den 17. februar 1998 endnu ikke modtaget et skriftligt afslag på genoptagelse, hvorfor retshjælpen meddelte ministeriet, at man ville indbringe sagen for ombudsmanden. Dette skete ved brev af 26. februar

1998. Retshjælpen anførte bl.a., at Socialministeriet ikke havde inddraget artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Ombudsmandens foretog en meget intensiv vurdering af, hvorvidt Socialministeriets afgørelse var i overensstemmelse med bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Under afsnittet ”*Afgørelsens indhold – inddragelse af relevante kriterier*” udtalte ombudsmanden om afgørelsens forhold til bestemmelsen bl.a.:

”... Socialministeriet inddrog ikke artikel 8 i sin afgørelse af 15. januar 1998, men har i senere udtalelser fremsat bemærkninger om betydningen af bestemmelsen i hjemsendelsessager.

I udtalelsen til mig af 6. april 1998 har ministeriet anført følgende:

’Klager finder det beklageligt, at ministeriet ikke har taget stilling til EMRK i hjemsendelsesskrivelsen. Man skal herved ... oplyse, at EMRK er indarbejdet i den danske lovgivning og myndighedernes praksis i det omfang, denne ikke forud for Danmarks underskrivelse af denne konvention var i overensstemmelse hermed. Den dansk lovgivning og myndighedernes praksis hviler på de principper, der er nedfældet i konventionen’.

Af udtalelsen af 15. juni 1998 fremgår bl.a. følgende:

’Som ministeriet tidligere har peget på, medførte lovfæstelsen af inkorporeringen i 1992 af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke, at dansk ret – og dermed heller ikke Socialministeriets lovområde – måtte gennemgå en gennemgribende revision, idet love og praksis i forvejen var i overensstemmelse med det værdigrundlag, som Menneskerettighedskonventionen byggede på.’

Jeg må forstå ministeriets udtalelser således at ministeriet mener at myndighederne i en konkret sag ikke skal foretage en konkret vurdering af om et tilfælde er i strid med konventionen, da konventionen ’er indarbejdet i den danske lovgivning og myndighedernes praksis i det omfang, denne ikke forud for Danmarks underskrivelse af denne konvention var i overensstemmelse med hermed’, og at ’den danske lovgivning og myndighedernes praksis hviler på de principper, der er nedfældet i konventionen.’

... Danmark har ved tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention, der er inkorporeret i dansk ret, forpligtet sig til at handle i overensstemmelse med konventionens regler. Heraf følger bl.a. at forvaltningen ex officio skal inddrage menneskeretlige forpligtelser i skønsudøvelsen ved afgørelse af konkrete sager ...

Efter min opfattelse er det meget beklageligt at ministeriet har haft en fejlagtig opfattelse af konventionens anvendelse og betydning i relation til den skønsmæssige vurdering af konkrete sager.

Ministeriet har i udtalelsen af 7. oktober 1998 bl.a. anført følgende:

'1) ... Det findes nærliggende, at Indenrigsministeriet på baggrund af retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – jf. EMD 138 Berrehab, der er refereret side 239 hos Lorenzen, Rehof og Trier ... har ændret Udlændingestyrelsens afgørelse i den foreliggende sag om inddragelse af pgl's opholdstilladelse alene pga. hans separation. Derimod ses der ikke i det omtalte værk at være refereret afgørelser, som lader reglerne i konventionens art. 8 slå igennem i situationer, hvor det optimale hensyn til familielivet alene kan varetages, såfremt der ydes vedvarende offentlig hjælp til forsørgelse.'

Som nævnt ovenfor skal myndighederne ved afgørelsen af konkrete sager inddrage konventionens bestemmelser hvis det er relevant for sagen. Dette gælder uanset hvilken type af materiel afgørelse der er tale om, dvs. uanset om den konkrete sag drejer sig om udvisning eller inddragelse/manglende forlængelse af en opholdstilladelse efter udlændingeloven eller hjemsendelse efter bistandsloven. Det afgørende må være om afgørelsens resultat kan være i strid med statens forpligtelser (individets rettigheder) efter konventionen.

Artikel 8 beskytter retten til familieliv. Herved sikres primært samværet mellem beslægtede mennesker, og som udgangspunkt forbydes (fysisk) adskillelse af sådanne personer mod deres vilje. En udvisning af en af forældrene til et barn vil typisk udgøre et indgreb i familielivet, og en adskillelse kræver at staten (forvaltningen) påviser at indgrebet var nødvendigt som udtryk for et presserende socialt behov, jf. domstolens afgørelse i sagen Berrehab mod Holland ...

... Da (A) har en herboende søn, ville en hjemsendelsesbeslutning medføre en adskillelse af far og søn, og en konkret vurdering af artikel 8's eventuelle betydning for sagen er derfor både indlysende og nødvendig.

Jeg mener på den baggrund at det er kritisabelt at ministeriet ikke har foretaget en konkret vurdering af artikel 8's betydning i (A)'s sag om hjemsendelse.

I forbindelse med en sådan vurdering må ministeriet tage stilling til om en henvisning til at (A) må udøve sin del af forældremyndigheden fra udlandet, er i overensstemmelse med artikel 8 ...

Jeg gør opmærksom på at det i forbindelse med en vurdering af om afgørelsen om hjemsendelse er i strid med artikel 8, vil være naturligt at inddrage Berrehabsagen ..."

Efter udførligt at have refereret den omtalte Berrehabsag udtalte ombudsmanden videre:

"Ifølge Berrehabsagen må der i en sag af denne type bl.a. indgå hensynet til varigheden af udlændingens ophold i landet, barnets alder og den pågældendes forhold til barnet, herunder karakteren og omfanget af samværet med barnet. Hertil kommer en vurdering af om indgrebet er nødvendiggjort af samfundsmæssige hensyn, og om indgrebet er proportionalt.

Efter min opfattelse vil ministeriet ved sin vurdering af om afgørelsen om hjemsendelse er i strid med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention, bl.a. skulle sammenholde de konkrete omstændigheder i Berrehab sagen med (A)'s forhold. I den vurdering må det bl.a. være relevant at inddrage at (A), i forhold til Berrehab, endvidere har del i forældremyndigheden over sin søn."

Ombudsmanden udtalte senere under sammenfatningen bl.a.:

"... Socialministeriet har undladt at inddrage væsentlige kriterier i sin samlede vurdering af sagen, herunder ... artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention..."

Ombudsmanden henstillede bl.a. på den baggrund til Socialministeriet at genoptage sagen og træffe en ny afgørelse. Socialministeriet meddelte den 15. juli 1999, at ministeriet efter en samlet gennemgang af sagen fandt, at klager havde en sådan tilknytning til Danmark, at han ikke kunne hjemsendes. Socialministeriet havde derfor ophævet sin afgørelse af 15. januar 1998 vedrørende hjemsendelse.

2.1.2. Konventionens artikel 10

I **FOB 1995 170** skulle ombudsmanden tage stilling til en klage over, at Direktoratet for Kriminalforsorgen under henvisning til hensynet til retsfølelsen havde afslået at give en tv-station tilladelse til at interviewe en indsat i fængslet. Klagers advokat anførte, at det var ulovligt at lægge vægt på dette hensyn, og at afgørelsen bl.a. var i strid med artikel 10.

Afgørelser om tilladelse til tv-interview i fængsler blev truffet efter Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære af 13. september 1978 om offentlighedens adgang til kriminalforsorgens anstalter og arresthuse. Cirkulæret angav, hvilke personer og faglige grupper der kunne få tilladelse til besøg i fængslet, herunder besøg hos de indsatte, men cirkulæret sagde ikke noget om, hvornår der kunne/skulle gives tilladelse (eller afslag).

Ifølge direktoratets praksis blev der ud fra hensynet til retsfølelsen normalt ikke givet tilladelse til tv-interview af indsatte om deres egne sager.

Ombudsmandens brev til advokaten indeholdt et særligt afsnit om menneskerettigheder. Ombudsmanden udtalte heri bl.a.:

"...Konkrete afgørelser skal ud over reglerne på det pågældende område overholde reglerne i grundloven og i tværgående lovgivning som f.eks. Den Europæiske

Menneskerettighedskonvention (der er inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992).

... I ombudsmandens praksis er det lagt til grund at myndighederne har pligt til at inddrage kriterier der afledes af menneskerettighederne (herunder grundlovens frihedsrettigheder), og til at tillægge disse kriterier særlig vægt ved skønsafvejningen... Skønnet må udøves på en sådan måde at afgørelsen ikke strider mod menneskerettighederne.”

Ombudsmanden henviste herefter bl.a. til, at konventionspraksis også (hidtil) havde begrænset afsoneres yringsfrihed på grund af deres særlige situation i fængslet.

Ombudsmanden foretog en grundig vurdering af, hvorvidt afgørelsen var i overensstemmelse med artikel 10. Vurderingen var særligt koncentreret omkring, hvorvidt kravet om hjemmel i national ret var opfyldt, jf. artikel 10, stk. 2. For så vidt angik kravet om, at indgrebet skal være nødvendigt, henviste ombudsmanden til, at det afgørende efter konventionspraksis var, om indgrebet kunne betragtes som proportionalt.

For så vidt angik spørgsmålet om hjemmel udtalte ombudsmanden bl.a.:

”Der er efter min mening ikke holdepunkter for at antage at der i kravet om hjemmel efter menneskerettighedskonventionen, dvs. i kravet om retningslinier for udøvelsen af skønnet, ligger et krav om at almene kriterier *skal* være udtrykkeligt angivet. Hensynet til retsfølelsen er efter min opfattelse et sådant alment kriterium ved afgørelser om de indsatte forhold... Jeg mener altså ikke at den manglende udtrykkelige angivelse af inddragelse af hensynet til retsfølelsen strider mod konventionens krav.”

Ombudsmanden fandt endvidere ikke, at direktoratets afgørelse var i strid med kravet om proportionalitet, eller at der var omstændigheder, der kunne give grundlag for at antage, at afgørelsen i øvrigt var i strid med det generelle nødvendighedskrav.

Ombudsmanden ses i afgørelsen at foretage en intensiv prøvelse af, om direktoratets afgørelse var i overensstemmelse med artikel 10.

Afgørelsen synes endvidere at kunne tages til udtryk for, at ombudsmanden foretog en prøvelse af, hvorvidt direktoratets *praksis*, hvorefter der – ud fra hensynet til retsfølelsen – normalt ikke blev givet tilladelse til tv-interview af indsatte om deres egne sager, var i overensstemmelse med artikel 10. Det synes nærliggende at antage, at ombudsmanden, hvis den omtalte praksis efter ombudsmandens opfattelse måtte anses for stridende mod artikel 10, ville være rede til at kritisere denne praksis.

I **FOB 1998 319** fandt ombudsmanden det kritisabelt, at en skatteregion havde irettesat nogle ansatte i Told og Skat, fordi de i et dagblad havde udtalt sig kritisk om Told- og Skattestyrelsens

beslutning om at omlægge dele af toldkontrollen. Skatteregionen havde givet udtryk for, at man opfattede udtalelserne som illoyale, og havde præciseret, at medarbejderne ikke måtte udtale sig om de fremtidige strategier for toldkontrol.

Ombudsmanden, der iværksatte en undersøgelse af egen drift, udtalte bl.a. følgende:

”Centralt for spørgsmålet om rækkevidden af offentligt ansattes ytringsfrihed er hvorvidt der for udtalelser fremsat af en offentligt ansat som privatperson kan siges at gælde særlige begrænsninger som ikke gør sig gældende for den ytringsfrihed der er sikret borgerne i almindelighed ved grundlovens § 77 og artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention..”

Ombudsmanden gentog herefter de generelle bemærkninger om offentligt ansattes ytringsfrihed, som er gengivet i **FOB 1987 237**, der vedrørte spørgsmålet om ytringsfrihed for kommunale medarbejdere. Ombudsmanden omtalte ikke herudover artikel 10. I **FOB 1987 237** indledte ombudsmanden de generelle bemærkninger om offentligt ansattes ytringsfrihed med følgende:

”Det centrale spørgsmål er, om der gælder særlige begrænsninger for offentligt ansattes ytringsfrihed i forhold til den ytringsfrihed, der efter grundloven gælder for borgerne i almindelighed”.

I **FOB 1999 117** havde en far klaget over, at skolebladsredaktionen på hans barns skole afviste at optage to indlæg fra ham i skolebladet. Skolebestyrelsen og Ålborg Kommune fastholdt redaktionens afvisning. Kommunen henviste bl.a. til, at skolebladet skulle kunne læses både af elever og forældre, og at indlæg i bladet af den grund skulle holdes i en venlig og positiv tone.

Hverken Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt eller Indenrigsministeriet mente, der var handlet ulovligt i sagen. Indenrigsministeriet udtalte i den forbindelse bl.a., at der ikke tilkom en skolebestyrelse et fuldstændigt frit skøn, når skolebestyrelsen vurderede, om et indlæg til skolebladet skulle bringes eller afvises. De formål, som skulle varetages i forbindelse med en sådan vurdering, skulle således være saglige og relevante. Det var efter Indenrigsministeriets opfattelse sagligt og dermed lovligt at lægge vægt på, at indlæg i et skoleblad skulle kunne læses af såvel elever som forældre. Ministeriet fandt det dog tvivlsomt, om dette hensyn kunne begrunde, at der generelt blev stillet krav om, at indlæg i et skoleblad skulle holdes i en positiv og venlig form, hvilket ofte ikke ville være tilfældet, hvor indlæg indeholdt kritik. Ministeriet anførte imidlertid videre, at det faldt uden for rammerne af det kommunale tilsyn at tage stilling til spørgsmål om skønsudøvelse, så længe skønnet blev udøvet inden for de rammer, der var fastsat i lovgivningen. Ministeriet havde således ikke mulighed for at vurdere, hvorvidt hensynet til, at skolebladet skulle kunne læses og diskuteres af både elever og forældre, havde kunnet opveje det bredere hensyn – i tilknytning til principperne om ytringsfrihed, som bestemmelserne i grundlovens § 77 og Den

Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 var udtryk for – til at fremme klagers muligheder for at oplyse om sine synspunkter vedrørende forholdene på skolen i skolebladet.

Skolens og kommunens beslutning om at afvise klagers indlæg var truffet før 1. januar 1997, det vil sige på et tidspunkt, hvor ombudsmandens muligheder for at behandle klager over den kommunale forvaltning var begrænset til normalt kun at omfatte forhold, der kunne påklages til en statslig myndighed. Ombudsmanden tog i sagen derfor kun stilling til, om tilsynsrådet og Indenrigsministeriet i medfør af den kommunale tilsynsordning burde have påtalt kommunens behandling af sagen.

Efter at have gengivet ordlyden af grundlovens § 77, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, samt folkeskolelovens § 1, som lovgrundlaget for afgørelsen, udtalte ombudsmanden sig om forholdet til de to bestemmelser om ytringsfrihed. Ombudsmanden anførte i den forbindelse, at hverken grundlovens § 77 eller Menneskerettighedskonventionens artikel 10 hjemlede en ret til at få optaget indlæg i medierne, det være sig privat eller statsligt ejede. Ombudsmanden fandt videre ikke, at redaktionens afvisning kunne betegnes som et udtryk for censur i grundlovens forstand eller at være i strid med ytringsfriheden i Menneskerettighedskonventionen. Beslutningen berøvede ikke klager muligheden for at fremsætte sine ytringer på anden måde eller for at få trykt sine indlæg i et andet forum.

Ombudsmanden foretog herefter en vurdering af hensynene bag afvisningen af klagers indlæg. Under overskriften *Inddragelse af hensynet til ytringsfriheden* udtalte ombudsmanden bl.a.:

”Jeg har tidligere i flere sager udtalt at det er min opfattelse at der for områder der er omfattet af grundlovens (og af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions) frihedsrettigheder, herunder ytringsfrihed, gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til ved udøvelsen af en skønsmæssig beføjelse (positivt) at tage hensyn til borgernes udøvelse af disse friheder og i videst mulig udstrækning undgå at lægge hindringer i vejen for frihederne. Hensynet til ytringsfriheden bør således indgå i en myndigheds skønsmæssige vurdering med høj prioritet....

... Betragtninger med dette udgangspunkt må føre til at myndighederne har pligt til at inddrage hensynet til Deres ytringsfrihed i vurderingen af om Deres indlæg skal optages i skolebladet, og at der skal foreligge gode grunde til ikke at anerkende Deres ret til at få optaget indlægget...”

Ombudsmanden fandt ikke belæg for at antage, at kommunen havde inddraget hensynet til ytringsfriheden, og henviste til, at kommunen endda havde anført, at ”den rejste sag intet har med krænkelse af ytringsfrihed at gøre, men om hvorvidt de regler, der må være for affattelsen af indlæg i et skoleblad, er overskredet.”

Ombudsmanden udtalte herefter videre:

”Det er min opfattelse at Tilsynsrådet for Nordjyllands Amt burde have tilkendegivet over for Aalborg Kommune at hensynet til ytringsfriheden burde have været inddraget i og tillagt høj prioritet i vurderingen af om det var berettiget at afvise Deres indlæg. Dette forhold burde Indenrigsministeriet ligeledes have tilkendegivet over for tilsynsrådet.”

Ombudsmanden foretog dernæst under overskriften *De påberåbte hensyn* en vurdering af Aalborg Kommunes begrundelse om, at skolebladet havde en sådan karakter, at indholdet skulle kunne læses af både elever og forældre, og at indlæg i bladet af den grund skulle holdes i en venlig og positiv tone.

Det kunne ikke give ombudsmanden grund til bemærkninger, at tilsynsrådet og Indenrigsministeriet havde anset det for sagligt at tage hensyn til, at indlæg i et skoleblad skulle kunne læses af såvel elever som forældre, og at indlæg i bladet derfor i et vist omfang kunne kræves tilpasset læzerskaren. Ombudsmanden anførte videre, at det ud fra dette hensyn kunne være berettiget at afvise indlæg på grund af såvel indlæggenes indhold som deres form – særligt i lyset af de pædagogiske hensyn, som folkeskolen efter folkeskolelovens § 1 skulle varetage.

Ombudsmanden fandt på samme måde, at også andre hensyn af journalistisk eller redaktionel karakter lovligt kunne varetages, eksempelvis at en artikel ikke havde relevans for skolen, eller at der ikke var plads til artiklen i bladet. Det samme gjaldt også hensynet til, at en artikel indeholdt overtrædelser af straffe- eller anden lovgivning, eller til at indholdet af en artikel var udtryk for misbrug af ytringsfriheden, jf. Menneskerettighedskonventionens artikel 17.

Ombudsmanden udtalte videre:

”Derimod vil det efter min opfattelse være dårligt stemmende med hensynet til ytringsfriheden generelt at afvise indlæg alene fordi de ikke er positive eller venlige i deres tone eller indhold. Dette kan medføre at indlæg der ytrer sig kritisk over for og tilkendegiver utilfredshed med forhold på skolen eller på anden måde er ment debatskabende, bliver afvist uanset om pædagogiske eller ordensmæssige hensyn tilsiger det. Jeg henviser – som Indenrigsministeriet – til at indlæg der indeholder kritik, som oftest ikke vil være positive eller venlige i tonen.”

Ombudsmanden henviste dernæst til, at pligten til at optage indlæg, der gav udtryk for kritik og lignende også fulgte af hensynene i folkeskolelovens § 1. Ombudsmanden tilsluttede sig derfor Indenrigsministeriets opfattelse af, at det var tvivlsomt, om det var sagligt at lægge vægt på, om et indlæg var skrevet i en positiv og venlig tone.

Ombudsmanden gjorde tilsynsrådet og Indenrigsministeriet opmærksom på sin opfattelse, men fandt ikke grundlag for at bede ministeriet om at genoptage sagen, da han ikke kunne kritisere, at ministeriet eller tilsynsrådet ikke havde fundet, at afvisningen af klagers indlæg var klart ulovligt således, at der efter kommunestyrelseslovens § 61 var grundlag for at sætte beslutningen ud af kraft.

Ombudsmanden begrundede dette i, at han ikke kunne udelukke, at beslutningen om at afvise klagers indlæg lovligt kunne være båret af det nævnte hensyn til, at både elever og forældre skulle kunne læse bladet, eller af andre pædagogiske eller redaktionelle hensyn. Endelig lagde ombudsmanden vægt på, at skolebestyrelsen og kommunen fandt emnerne meget relevante, og at klager kunne få indlæggene optaget, hvis disse blev omformuleret.

2.2. Andre konventioner om menneskerettigheder

I perioden er der trykt 3 afgørelser, der inddrager andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I **FOB 1995 46** skulle ombudsmanden tage stilling til en klage fra Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination (DRC) over, at Arbejdsministeriet ikke ville gribe ind over for Arbejdsformidlingens (AF) påståede medvirken til racediskrimination. Diskriminationen skulle bestå i, at AF undlod at formidle arbejde til fremmedsprogede og indvandrere i situationer, hvor arbejdsgivere gav udtryk for, at de kun ville have formidlet etnisk dansk arbejdskraft. DRC gjorde gældende, at det bl.a. var i strid med loven fra 1971 om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. og Danmarks traktatretlige forpligtelser.

Ombudsmanden undersøgte 2 spørgsmål, dels (I) om AF i sin jobformidling lovligt kunne forskelsbehandle alene på grund af race mv., og dels (II) om arbejdsgivere lovligt kunne diskriminere på baggrund af disse kriterier i forbindelse med en ansættelse.

For så vidt angik (I) delte ombudsmanden vurderingen op i 2 led: 1) AF's udvælgelse af (flere) egnede til jobbet (egnhedsvurderingen) og 2) den konkrete matchning, dvs. udvælgelsen blandt de egnede af den person, der skulle anvendes til jobbet, eller den/de personer, der skulle henvises til samtale hos arbejdsgiveren.

Ombudsmanden udtalte bl.a.:

”...Danmark har ratificeret FN's konvention fra 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination og ILO-konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. Disse konventioner indeholder meget bredt formulerede

bestemmelser om deltagerstaternes forpligtelser til ikke at diskriminere eller forskelsbehandle på grundlag af race mv.

Den danske stats folkeretlige forpligtelser har betydning for afgrænsningen af de kriterier der lovligt kan tillægges vægt ved skønmæssige afgørelser. Det antages at statslige myndigheder er forpligtede til når de træffer konkrete skønmæssige afgørelser, at disse ikke kommer i strid med de traktatretlige forpligtelser den danske stat har påtaget sig. Det fremgår af den såkaldte instruktionsregel at administrative myndigheder – når de udøver skønmæssige beføjelser – skal udnytte beføjelserne på en sådan måde at brud på internationale forpligtelser undgås...”

Ombudsmanden fandt, at for så vidt angik AF's egnethedsvurdering ville AF handle retsstridigt, såfremt man lagde vægt på race, hudfarve, etnisk oprindelse mv. Med hensyn til matchningen ville en forhåndsaccept af en arbejdsgivers diskriminerende krav også være retsstridigt, mens det i det andet yderpunkt var klart overensstemmende med gældende diskriminationsforbud, såfremt AF reagerede ved at ignorere arbejdsgivers krav og anviste/henviste alligevel. Mellem disse yderpunkter kunne der forekomme forskellige situationer, hvor AF protesterede mere eller mindre forsigtigt over for arbejdsgivers krav, gik i dialog med vedkommende mv. Ombudsmanden fandt, at der næppe var tale om en retlig forpligtelse for AF til at ignorere arbejdsgivers krav. En forpligtelse måtte i givet fald baseres på moralsk/politisk grundlag.

Ombudsmanden mente, at det ville være i god overensstemmelse med gældende racediskriminationsforbud og Danmarks internationale forpligtelser, såfremt der blev udarbejdet en kodeks, der redegjorde for de retlige spørgsmål og indskærpede en pligt for personalet i AF til så vidt muligt at anvise/henvise arbejde uafhængigt af eventuelle diskriminerende krav fra arbejdsgivers side.

For så vidt angik (II) (diskrimination fra arbejdsgivers side) sondrede ombudsmanden mellem offentlige og private arbejdsgivere. Vedrørende private arbejdsgivere henviste ombudsmanden til betænkning nr. 553 fra 1969 om forbud mod racediskrimination vedrørende udvalgets kommentarer til konventionens artikel 2 og 5, der indeholder de nærmere forpligtelser for deltagerstaterne til at afskaffe racediskrimination på arbejdsmarkedet. Det fremgår af betænkningen, at man fra udvalgets side afstod fra at forsøge at få lovregler gennemført på grund af den danske tradition for, at arbejdsmarkedets parter selv varetager deres forhold.

Ombudsmanden udtalte herefter:

”Racediskriminationsloven finder derfor ikke direkte anvendelse på arbejdsgiveres diskrimination ved ansættelser; dette gælder både offentlige og private arbejdsgivere.

Danmark har imidlertid et folkeretligt ansvar for at gennemføre og opretholde en retstilstand hvor der ikke forekommer racediskrimination – heller ikke på arbejdsmarkedet.”

Efter at have uddybet nærmere, at forholdene på arbejdsmarkedet havde ændret sig siden betænkningens udgivelse, udtalte ombudsmanden følgende:

”Hvis organisationerne som DRC hævder, ikke længere har fuld kontrol over situationen, er der belæg for at overveje om de internationale forpligtelser den danske stat har påtaget sig på området, i stedet burde udfyldes gennem lovgivning.”

Ombudsmanden anførte dernæst, at eftersom det på det tidspunkt af arbejdsministeren nedsatte ansættelsesretsudvalg havde et kommissorium, der bl.a. omfattede dette spørgsmål, havde ombudsmanden ikke fundet grundlag for herudover at foretage videre med hensyn til private arbejdsgivers forpligtelser.

Arbejdsministeriet meddelte ombudsmanden, at man var enig i, at der snarest muligt burde udarbejdes retningslinier for AF-medarbejdernes håndtering af problemer vedrørende etnisk diskrimination.

Arbejdsministeriet meddelte endvidere, at ministeren havde bebudet et lovforslag om forbud mod diskrimination på arbejdsmarkedet, hvor det var hensigten, at lovforslaget skulle udformes således, at den danske lovgivning blev bragt i overensstemmelse med FN's Racediskriminationskonvention og den omtalte ILO-konvention.

Ombudsmanden tog Arbejdsministeriets svar til efterretning, og bad om at blive holdt underrettet om, hvad der videre skete i sagen, herunder om de af Arbejdsministeriet påtænkte foranstaltninger.

Arbejdsministeriets lovforslag blev senere vedtaget som lov nr. 459 af 12. juni 1996 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet mv. (Diskriminationsloven).

For så vidt angår vurderingen af AF's jobformidling kan afgørelsen ses som udtryk for, at myndighederne har pligt til at inddrage og prioritere traktatretlige forpligtelser, herunder menneskeretlige forpligtelser, når de træffer skønmæssige afgørelser.

For så vidt angår ombudsmandens vurdering af private arbejdsgivers eventuelle diskrimination, tilsidesætter ombudsmanden ikke de klare forarbejder til loven om forbud mod forskelsbehandling, hvorefter loven ikke direkte finder anvendelse på arbejdsgivers diskrimination. Ombudsmanden overlader det til lovgivningsmagten at fastsætte regler til opfyldelse af de internationale forpligtelser.

I **FOB 1995 191** klagede en amerikansk statsborger, bosat i USA, over Civilretsdirektoratets afslag på at lade ham udøve samvær i USA med sit herboende barn.

Civilretsdirektoratet havde anført i sin afgørelse, at det var direktoratets praksis, at der ikke blev givet tilladelse til at udøve samvær i udlandet, medmindre der var fuld sikkerhed for, at det pågældende lands myndigheder i givet fald ville medvirke til at skaffe barnet tilbage til Danmark. Efter Danmarks tiltrædelse af Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civilretlige virkninger af internationale børnebortførelser var der sket en forbedring af mulighederne for at få et barn tilbage til forældremyndighedsindehaveren, hvis det ulovligt blev tilbageholdt i et land, som havde tilsluttet sig konventionen. Samvær blev derfor ikke afvist i almindelighed. Risikoen for, at barnet f.eks. blev viderebragt til en ikke-kontraherende stat ville dog indgå i vurderingen. Endvidere indgik det i vurderingen, om samværet i det enkelte tilfælde skønnedes at være til gavn for barnet.

Haagerkonventionen blev gennemført i Danmark ved lov nr. 793 af 27. november 1990 om international fuldbyrdelse af forældremyndighedsafgørelser mv. (Internationale børnebortførelser). I sit første brev til klager henviste ombudsmanden bl.a. til, at det i lovforslaget til gennemførelsesloven fremgik, at loven – ud over at forhindre eller begrænse børnebortførelse – ville medvirke til at forbedre mulighederne for at forældre, der boede i hver sit land, kunne få samværsret med deres børn. Loven indebar en lempelse af den hidtidige praksis vedrørende fastsættelse af samværsret for forældre, der var udenlandske statsborgere.

Ombudsmanden udtalte endvidere:

”... Civilretsdirektoratets praksis hvorefter der ikke gives tilladelse til at udøve samvær i udlandet, medmindre der er fuld sikkerhed for at det pågældende lands myndigheder vil medvirke til at skaffe barnet tilbage til Danmark, kan ikke i sig selv give mig anledning til bemærkninger. På baggrund af Haagerkonventionen som både USA og Danmark har tilsluttet sig... må der være en formodning for at betingelsen – ”fuld sikkerhed for medvirken til tilbagegivelse” ved udøvelse af samværsret i udlandet – er opfyldt... I mangel af holdepunkter for det modsatte må man derfor i en sag som den foreliggende gå ud fra at USA som kontraherende stat vil medvirke i en eventuel sag om tilbagegivelse...”

I et senere brev til klager udtalte ombudsmanden bl.a.:

”Det er et af formålene med Haagerkonventionen at forbedre mulighederne for samvær med børn hvor den samværsberettigede bor i et andet (konventions)land. Efter Danmarks tiltrædelse af konventionen må udgangspunktet være at en samværsberettiget efter anmodning skal kunne udøve samværet i udlandet.

Som anført må det på baggrund af konventionen formodes at der er sikkerhed for at en konventionsstat vil medvirke til tilbagegivelse af et barn hvis der sker tilbageholdelse efter samvær, jf. herved konventionens artikel 7. Hvis der imidlertid er en konkret risiko

for at den samværsberettigede vil tilbageholde barnet, må udgangspunktet om ret til samvær i udlandet efter min opfattelse fraviges... Men jeg må fastholde mit synspunkt om at en risiko for tilbageholdelse skal være konkret begrundet. De – i forhold til tidligere – betydeligt forbedrede muligheder der efter konventionen er for at få barnet udleveret til den der har forældremyndigheden, støtter efter min opfattelse i sig selv dette synspunkt.”

Ombudsmanden fandt i den konkrete sag, at der ikke forelå en sådan konkret risiko for tilbageholdelse i udlandet, at samvær af den grund kunne afslås. Civilretsdirektoratet gav efterfølgende klager ret til at udøve samvær med barnet i USA.

Den pågældende konvention må vel siges at falde uden for kerneområdet af begrebet ”menneskerettighedskonventioner”, men afgørelsen er et eksempel på, at ombudsmanden inddrager en international konvention i sin sagsbehandling.

I **FOB 1996 48** anmodede en læge med bopæl i Danmark sin danske arbejdsløshedskasse om at få udbetalt arbejdsløshedsdagpenge efter at have arbejdet en periode i Sverige. Arbejdsløshedskassen besluttede imidlertid at registrere lægen som udmeldt af kassen fra tidspunktet for påbegyndelse af arbejdet i Sverige. Afgørelsen blev tiltrådt af Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen og Arbejdsmarkedets Ankenævn under henvisning til bestemmelser i Nordisk konvention af 5. marts 1981 om social tryghed samt en bestemmelse i den bekendtgørelse, der gennemførte konventionen. Lægen klagede til ombudsmanden over afgørelsen.

Det fremgik af konventionen, at en person, der var antaget til arbejde i et andet nordisk land end det, hvori pågældende havde bopæl, var omfattet af lovgivningen i beskæftigelseslandet. Annullationen af lægens medlemskab skete under henvisning til en bestemmelse i konventionen, hvorefter bidrag skulle betales i det land, af hvis lovgivning pågældende var omfattet.

Ombudsmanden fremsatte nogle generelle bemærkninger om det dualistiske princip og fortolkningsreglen, formodningsreglen og instruktionsreglen²⁴. Ombudsmanden anførte i den forbindelse, at det var fremført i den juridiske litteratur, at formodningsreglen ikke kunne anvendes, hvis det førte til, at der blev skabt pligter for borgerne i forhold til myndighederne, som ikke fulgte af danske retskilder.

Efter af have citeret bekendtgørelsens bestemmelse, som afgørelsen bl.a. henviste til, anførte ombudsmanden følgende:

²⁴ Se nærmere om disse begreber oven for kapitel 2 om gennemførelse og anvendelse af internationale konventioner m.m.

”Bestemmelsen tager efter sin ordlyd ikke stilling til konsekvenserne af manglende overflytning til beskæftigelseslandets arbejdsløshedsforsikring.
.... jeg [skal] bede ankenævnet og direktoratet om en fornyet udtalelse om hvorvidt der har været det fornødne hjemmelsmæssige grundlag for at fratage (A) hans medlemskab af (X) Arbejdsløshedskasse. Jeg skal i den forbindelse bede myndighederne redegøre for hvilken retlig betydning den nordiske konvention har haft for den trufne afgørelse...”

Arbejdsmarkedets Ankenævn fandt efterfølgende ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastholde den tidligere trufne afgørelse.

Sagen kan ses som et eksempel på, at ombudsmanden – af egen drift – undersøger myndighedernes anvendelse af internationale konventioner.

3. Sammenfatning vedrørende ombudsmandens anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder

I perioden er der 5 trykte afgørelser, der inddrager Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og 3 afgørelser, hvor andre konventioner om menneskerettigheder er inddraget. For så vidt angår sidstnævnte gruppe ses Haagerkonventionen af 25. oktober 1980 om de civile retlige virkninger af internationale børnebortførelser, der inddrages i FOB 1995 191, som tidligere nævnt dog ikke at tilhøre kerneområdet for ”menneskerettighedskonventioner”.

På baggrund af det meget begrænsede antal trykte afgørelser vil det være forbundet med en vis usikkerhed at udlede noget generelt om ombudsmandens inddragelse af internationale konventioner om menneskerettigheder.

Det kan dog med sikkerhed konkluderes, at det i ombudsmandens praksis er lagt til grund, at konkrete afgørelser bl.a. skal overholde reglerne i den tværgående lovgivning, og at myndighederne har pligt til ex officio at inddrage kriterier, der afledes af menneskerettighederne (herunder grundlovens frihedsrettigheder), og til at tillægge disse kriterier særlig vægt ved skønsafvejningen. Skønnet må udøves på en sådan måde, at afgørelsen ikke strider mod menneskerettighederne (se FOB 1995 170 og FOB 1999 350).

Ombudsmanden ses, således som sagerne er refereret, i 2 sager (FOB 1992 363 (438) og FOB 1998 319) at have inddraget de menneskeretlige forpligtelser af egen drift.

Ombudsmanden har i en enkelt sag (FOB 1999 350) ved fortolkningen og anvendelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention inddraget en konkret afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I FOB 1995 170 henviste ombudsmanden generelt til, at konventionspraksis også (hidtil) havde begrænset afsoneres ytringsfrihed på grund af deres særlige

situation i fængslet, ligesom ombudsmanden for så vidt angik kravet i artikel 10, stk. 2, om at indgrebet skal være nødvendigt, anførte, at det afgørende efter konventionspraksis var, om indgrebet kunne betragtes som proportionalt.

I en anden sag (FOB 1992 363 (438)) fremhævede ombudsmanden, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke var inkorporeret på det tidspunkt, hvor Højesteret i en dom havde inddraget artikel 8. Dette kan måske tages som udtryk for, at det ikke vil være en inkorporering alene, der er afgørende for, om ombudsmanden vil inddrage en traktatretlig bestemmelse, men at det afgørende derimod vil være, om det er relevant at inddrage bestemmelsen.

I FOB 1995 170 foretog ombudsmanden en intensiv prøvelse af, om forvaltningens skønmæssige afgørelse var i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10. Afgørelsen synes endvidere at kunne tages til udtryk for, at ombudsmanden foretog en prøvelse af, om administrativ *praksis* på området var i strid med konventionen, og at ombudsmanden i givet fald ville være rede til at udtrykke kritik.

Ombudsmanden foretog endvidere i FOB 1999 350 en særdeles intensiv prøvelse af, hvorvidt forvaltningens afgørelse om at hjemsende en udlænding var i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, og FOB 1995 191 er et eksempel på, at ombudsmanden tillægger en international konvention betydelig vægt ved bedømmelsen af en administrativ myndigheds skønsudøvelse.

Det kan afslutningsvis nævnes, at når ombudsmanden i FOB 1995 46 udtalte, at FN's Racediskriminationskonvention og ILO-konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, indeholder meget bredt formulerede bestemmelser, ville det samme have kunnet anføres, selv om konventionerne havde været inkorporeret. Det kan ikke ud fra afgørelsen udledes, om ombudsmanden ville være nået til et andet resultat, hvis der havde foreligget konventionspraksis, der havde præciseret indholdet af FN's Racediskriminationskonventions forpligtelser til støtte for, at arbejdsformidlingerne havde en pligt til at ignorere krav fra arbejdsgivere om race mv.

4. Administrative myndigheders anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder

Inkorporeringsudvalget har indhentet bidrag fra nogle centrale administrative myndigheder.

Udvalget har anmodet myndighederne om at oplyse, hvorvidt der findes eksempler på afgørelser truffet efter inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvor internationale konventioner om menneskerettigheder er blevet anvendt, samt i hvilket omfang love,

bekendtgørelser, cirkulærer eller administrativ praksis er blevet ændret som følge af afgørelser truffet af internationale kontrolorganer eller afgørelser truffet af danske domstole vedrørende internationale konventioner om menneskerettigheder.

For så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er de administrative myndigheder endvidere blevet anmodet om at oplyse, hvorvidt det fremgår af de pågældende afgørelser, at det er blevet tillagt særlig betydning, at konventionen er blevet inkorporeret ved lov.

4.1. Civilretsdirektoratet

Civilretsdirektoratet har for så vidt angår sager om forældremyndighed, samvær, bidrag, vielse, skilsmisse mv. konstateret en stigende tendens i antallet af især samværsager, hvor én af parterne påberåber sig internationale konventioner om menneskerettigheder. I disse tilfælde er der oftest tale om en henvisning til artikel 12 i FN's Børnekonvention i forbindelse med samtaler med børn.

I disse situationer henviser Civilretsdirektoratet som udgangspunkt ikke direkte til børnekonventionen, da der er udfærdiget regler i lov om forældremyndighed og samvær i overensstemmelse med principperne i konventionens artikel 12. Det fremgår således af § 29 i lov om forældremyndighed og samvær, at er et barn fyldt 12 år, skal der, før der træffes afgørelse i en sag om forældremyndighed eller samvær, finde en samtale sted med barnet herom. Aldersgrænsen i § 29 er efter direktoratets opfattelse ikke absolut, hvorfor også børn under 12 år til tider indkaldes til samtale med henblik på at konstatere barnets egen mening.

For så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedskonvention påberåbes denne konvention sjældent i direktoratets forældremyndigheds- og samværsager. Efter en gennemgang af disse sager er der således kun konstateret 2 samværsager, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har været påberåbt.

I den ene sag (1998-540-404) afslog statsamtet at fastsætte samvær mellem et bortadopteret barn og den biologiske fader. Der var i forbindelse med ansøgningen om samvær blevet henvist til, at Vestre Landsret i en kendelse af 15. december 1994 (U 1995 249 V) havde fundet det tvivlsomt, om den daværende praksis for selve behandlingen af adoptionssager var i overensstemmelse med principperne i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Civilretsdirektoratet stadfæstede afslaget på fastsættelse af samvær under henvisning til, at der ikke var hjemmel i lov om forældremyndighed og samvær til at fastsætte samvær, når der var sket en efter dansk ret gyldig adoption med deraf følgende bortfald af de juridiske bånd mellem den biologiske fader og barnet. I Civilretsdirektoratets afgørelse blev det ikke tillagt selvstændig betydning, at konventionen er blevet inkorporeret ved lov.

Den biologiske fader klagede til Folketingets Ombudsmand²⁵.

Civilretsdirektoratet behandler for tiden endvidere en samværsag, hvor Folketingets Ombudsmand har bedt direktoratet besvare flere spørgsmål fra en mor om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions betydning for hendes samvær. Moderen har således henvist til, at det var i strid med principperne i artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at hendes samvær under en verserende forældremyndighedssag ved domstolene blev fastsat med vilkår om overvågning. Hun har endvidere henvist til, at det var i strid med artikel 8 i samme konvention, at statsamtet afslog at fastsætte samvær for bl.a. hendes nye ægtefælle, ægtefællens særbarn samt barnets halvsøster. Direktoratets svar beror i øjeblikket på principielle overvejelser.

For så vidt angår sager om fri proces mv. har Civilretsdirektoratet endvidere oplyst, at internationale konventioner indgår i sager vedrørende fri proces i det omfang, de som udtryk for gældende ret er relevante for vurderingen af, om en ansøger har rimelig grund til at føre proces, jf. retsplejelovens § 330, stk. 1, nr. 1.

Som eksempel herpå kan nævnes, at Civilretsdirektoratet har meddelt fri proces til en sag om, hvorvidt statsborgerskabskravet i lov om taxikørsel var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention²⁶.

Civilretsdirektoratet har imidlertid ikke mulighed for præcist at oplyse antallet af sager, hvor internationale konventioner er anvendt, eller hvorledes konventionerne er indgået i vurderingen.

Derudover indgår internationale konventioner i vurderingen af, om der i medfør af lov nr. 940 af 20. december 1999 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner kan ydes retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager mod Danmark.

Civilretsdirektoratet har ikke fundet eksempler på afgørelser i sager om fri proces mv., hvoraf det fremgår, at det er blevet tillagt selvstændig betydning, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet inkorporeret ved lov.

Der findes endvidere ikke eksempler på, at love, bekendtgørelser, cirkulærer eller administrativ praksis på området er blevet ændret som følge af afgørelser truffet af internationale klageorganer.

²⁵ I en (utrykt) redegørelse af 6. marts 2001 har Folketingets Ombudsmand udtalt, at han ikke fandt grundlag for at kritisere Civilretsdirektoratet (j. nr. 1999-1885-654).

²⁶ Der henvises til den under kapitel 3, afsnit 3.9, omtalte Vestre Landsrets dom af 17. maj 2001, der er anket til Højesteret.

Endelig har Civilretsdirektoratet oplyst for så vidt angår sager om adoption, navne, faderskab, anerkendelse af udenlandske familieretlige afgørelser mv., at internationale konventioner om menneskerettigheder i et vist omfang afspejles direkte i den lovgivning, som administreres. Således blev der ved lov nr. 233 af 2. april 1997 i henholdsvis navnelovens § 14 og i adoptionslovens § 6 fastsat nye bestemmelser vedrørende inddragelse af børn under 12 år i navnesager og adoptionssager.

Af bemærkningerne til lovændringen fremgår det bl.a., at bestemmelserne om inddragelse af børn i beslutninger, der vedrører dem, må ses på baggrund af komitéen vedrørende Barnets Rettigheds ”concluding observations” af 15. februar 1995²⁷ vedrørende Danmarks 1. rapport i henhold til art 44 i FN’s Børnekonvention.

Som eksempel på, at administrativ praksis og administrative forskrifter er blevet ændret som følge af en dansk domstolsafgørelse vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kan nævnes, at Vestre Landsrets kendelse af 15. december 1994 (U 1995 249 V) førte til udstedelsen af cirkulæreskrivelse af 30. november 1995. Ved cirkulæreskrivelsen blev praksis med hensyn til behandlingen af faderskabssager og adoptionssager justeret som følge af landsrettens kendelse. Adoptionscirkulærets § 20 blev efterfølgende ændret i overensstemmelse med cirkulæreskrivelsens indhold.

Civilretsdirektoratet kan ikke give et entydigt billede af, i hvilket omfang der i forbindelse med behandlingen af konkrete sager vedrørende adoption mv. har været henvist til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller FN’s Børnekonvention. Det er imidlertid direktoratets opfattelse, at parterne i de konkrete sager kun i begrænset omfang påberåber sig internationale menneskerettighedskonventioner, ligesom direktoratet i de konkrete afgørelser kun yderst sjældent henviser udtrykkeligt til principperne i de internationale konventioner.

Derimod inddrages principperne i såvel Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som FN’s Børnekonvention som et element ved fortolkningen af den lovgivning, som administreres på området.

Civilretsdirektoratet fremhæver dog to adoptionssager, hvor rækkevidden af henholdsvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN’s Børnekonvention har været behandlet.

I den ene sag (1998-620-71) afgav direktoratet en udtalelse til Folketingets Ombudsmand om betydningen af Børnekonventionens artikel 21 og Menneskerettighedskonventionens artikel 8 i en

²⁷ Se dokument CRC/C/15/Add.33.

sag, hvor man havde tilladt en stedbarnsadoption på trods af den biologiske fars protester. Sagen gav ikke anledning til bemærkninger fra ombudsmandens side.

I den anden sag (1998-620-73) tog direktoratet udtrykkeligt stilling til rækkevidden af Børnekonventionens artikel 12 i en sag om adoption af et 7-årigt barn. Adoptionen var gennemført forud for den ovenfor omtalte ændring af adoptionsloven i 1997.

4.2. Den Sociale Ankestyrelse

Den Sociale Ankestyrelse mener kun at have anvendt internationale konventioner om menneskerettigheder i 2 sager.

I den ene sag blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention anvendt i en samværsag efter § 57, stk. 2, i lov om social service, behandlet efter reglerne om sager af principiel eller generel betydning i § 55, stk. 2, nr. 1, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Ved Den Sociale Ankestyrelses afgørelse af 6. marts 2000 ændrede styrelsen en afgørelse truffet af det sociale nævn. Nævnet havde fundet, at forældrene til en dreng født den 6. juni 1999 og anbragt uden for hjemmet uden samtykke, ikke havde ret til samvær med drengen ud over 2 timer pr. måned, der var fastsat af kommunen.

Ankestyrelsen ændrede afgørelsen, da styrelsen fandt, at nævnet ikke havde inddraget det nødvendige hensyn til barnet i det udøvede skøn, jf. servicelovens § 57, stk. 2. Ankestyrelsen fastsatte samværet til ca. 2 timer hver 14. dag.

I sin begrundelse anførte Ankestyrelsen bl.a., at styrelsen havde lagt vægt på, at begrænsning af samværet mellem børn anbragt uden for hjemmet og deres forældre er en meget indgribende foranstaltning, og at forældres ret til respekt for deres familieliv med barnet er beskyttet af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Afgørelser, der begrænser retten til samvær, undergives efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis en intensiv prøvelse, fordi begrænsninger i kontakten mellem forældre og navnlig mindre børn kan føre til uoprettelig skade på forholdet mellem forælder og barn.

Det fremgår ikke af afgørelsen, hvorvidt det af Ankestyrelsen er blevet tillagt selvstændig betydning, at konventionen er blevet inkorporeret ved lov.

Den anden sag vedrører en fortsat anbringelse uden for hjemmet efter servicelovens § 42, stk. 1, af et barn med jordanske forældre.

Forældrenes advokat henviste under fremmødet i Ankestyrelsen til FN's Børnekonvention – særligt til artikel 10, stk. 2, om barnets og forældrenes ret til at forlade et hvilket som helst land og til at indrejse i deres eget land. Advokaten henviste desuden til konventionens artikel 9, stk. 1, hvorefter det skal sikres, at et barn ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen hvor kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse netop er nødvendig af hensyn til barnets tarv.

Ankestyrelsen tiltrådte i sin afgørelse af 7. februar 2000 Børn og Unge-udvalgets afgørelse. Ankestyrelsen nævnte i afgørelsen, at styrelsen ikke fandt, at det forhold, at opretholdelse af barnets anbringelse uden for hjemmet vanskeliggjorde, at forældrene kunne gennemføre en tilbagevenden til Jordan, kunne føre til et andet resultat.

Ankestyrelsen henviste ikke i selve afgørelsen til konventionen. Advokatens anbringender er imidlertid gengivet i grundlaget for afgørelsen.

Ankestyrelsens afgørelse er indanket for Landsretten.

4.3. De sociale nævn

Foreningen af Statsamtmand har kendskab til, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet anvendt i en sag i det sociale nævn i Frederiksborg Amt samt af Den Sociale Ankestyrelse i en sag fra Københavns Amt om samvær med et institutionsanbragt barn. Foreningen kan ikke herudover henvise til tilfælde, hvor de sociale nævn i deres afgørelser umiddelbart har anvendt internationale konventioner.

Foreningen angiver som en mulig forklaring herpå, at der er forholdsvis få af nævnenes sager, der drejer sig om samvær, og at nævnene ikke er klageinstans for de meget indgribende afgørelser om tvangsfjernelse af børn.

Nævnene har tilkendegivet, at man anvender gældende ret, herunder internationale konventioner.

I tilfælde af tvivl om, hvorvidt en international konvention finder anvendelse, vil vedkommende nævn forelægge spørgsmålet for Socialministeriet.

4.4. Udlændingestyrelsen

Udlændingestyrelsen har oplyst, at en lang række internationale konventioner om menneskerettigheder er relevante for styrelsens afgørelser. De væsentligste af disse er (i ikke prioriteret rækkefølge):

- FN's Flygtningekonvention
- Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
- FN's Racediskriminationskonvention
- FN's Kvindekonvention
- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder
- FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder
- FN's Torturkonvention
- FN's Børnekonvention

Konventionerne er ikke – bortset fra Flygtningekonventionen – direkte nævnt i udlændingelovgivningen. Ikke desto mindre er det klart forudsat, at styrelsen træffer sine afgørelser og fastlægger sin praksis på en sådan måde, at de/den er i overensstemmelse med de konventioner, som Danmark er bundet af.

De internationale konventioner om menneskerettigheder udgør således en væsentlig del af retsgrundlaget for styrelsens afgørelser, og der findes utvivlsomt ganske mange eksempler på afgørelser, hvor disse konventioner er blevet anvendt, omend antallet af afgørelser, hvor internationale konventioner om menneskerettigheder – bortset fra Flygtningekonventionen – direkte er blevet nævnt eller citeret, må antages at være beskedent.

Det bemærkes i den forbindelse, at Udlændingestyrelsen ikke foretager nogen registrering af, i hvilket omfang internationale konventioner er blevet anvendt i konkrete afgørelser.

Udlændingestyrelsen har imidlertid generelt oplyst, at Torturkonventionens artikel 3 og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 er blandt de bestemmelser – ud over bestemmelserne i Flygtningekonventionen – som oftest anvendes i styrelsens afgørelser.

Udlændingestyrelsen er ikke bekendt med, at det i sager, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet anvendt, er blevet tillagt selvstændig betydning, at konventionen er inkorporeret ved lov.

Styrelsen er endelig ikke umiddelbart bekendt med eksempler på, at love, bekendtgørelser, cirkulærer eller administrativ praksis – inden for styrelsens ressort – direkte er blevet ændret som følge af afgørelser truffet af internationale kontrolorganer eller af danske domstole vedrørende internationale konventioner om menneskerettigheder. Udlændingestyrelsen følger imidlertid disse

afgørelser nøje og vil normalt fastlægge sin praksis i overensstemmelse med sådanne afgørelser. Som eksempel kan nævnes styrelsens interne retningslinier vedrørende Torturkonventionen.

5. Sammenfatning vedrørende administrative myndigheders anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder

De adspurgte myndigheder har ikke kunnet oplyse det præcise antal konkrete sager, hvor internationale konventioner om menneskerettigheder er inddraget. Der omtales 5 konkrete sager fra Civilretsdirektoratet, hvoraf den ene er verserende, og 2 sager fra Den Sociale Ankestyrelse.

På den baggrund vil det være forbundet med en vis usikkerhed at udlede noget generelt om administrative myndigheders anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder ved den konkrete sagsbehandling.

Det kan dog konstateres, at der foreligger adskillige eksempler på, at internationale menneskerettighedskonventioner er blevet inddraget i den administrative sagsbehandling. Dette gælder særligt for dele af Civilretsdirektoratet samt Udlændingestyrelsen.

Det kan endvidere konstateres, at der er eksempler på, at myndighederne i deres afgørelser ikke udtrykkeligt henviser til (principperne i) de internationale konventioner, selv om konventionerne har været anvendt ved sagsbehandlingen.

Det ses endvidere at kunne udledes, at eksempelvis Udlændingestyrelsen også af egen drift har inddraget menneskerettighedskonventioner i sagsbehandlingen i overensstemmelse med udlændingelovgivningens klare forudsætning om, at styrelsen træffer sine afgørelser og fastlægger sin praksis i overensstemmelse med disse konventioner.

Der ses ikke eksempler på, at myndighederne ved anvendelsen og fortolkningen af konventionerne har inddraget konkrete afgørelser fra konventionsorganerne. I en enkelt afgørelse fra Den Sociale Ankestyrelse henvises der generelt til praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, idet styrelsen lægger vægt på, at afgørelser, der begrænser retten til muligheden for samvær, efter Domstolens praksis undergives en intensiv prøvelse.

Der er ikke holdepunkter for at antage, at myndighederne tillægger det selvstændig betydning, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret. I en sag fra Civilretsdirektoratet (1998-540-404) blev det således ikke tillagt selvstændig betydning, at konventionen var inkorporeret, og det fremgår ikke af en afgørelse fra Den Sociale Ankestyrelse, hvorvidt inkorporeringen blev tillagt selvstændig betydning.

Det kan endvidere i den forbindelse nævnes, at de foreliggende oplysninger ikke giver grundlag for at udlede, om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bliver påberåbt for og anvendt af administrative myndigheder i videre omfang end andre menneskerettighedskonventioner (cf. kapitel 3 om danske domstoles anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder).

I en sag ved Den Sociale Ankestyrelse ses styrelsen ifølge sagsresumeeet at have foretaget en intensiv prøvelse af, om det sociale nævns afgørelse om fastsættelse af et meget begrænset samvær med et tvangsanbragt barn var i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 om retten til familieliv.

En sag fra Civilretsdirektoratet (1998-620-73) er et eksempel på, at myndigheden foretog en (principiel) vurdering af rækkevidden af en bestemmelse i FN's Børnekonvention.

Civilretsdirektoratet angiver et tilfælde, hvor der blev fastsat nye bestemmelser i navneloven og adoptionsloven på baggrund af Komitéen vedrørende Barnets Rettigheds ”concluding observations” af 15. februar 1995 til Danmarks 1. rapport i henhold til FN's Børnekonvention.

I et tilfælde er Civilretsdirektoratets praksis og administrative forskrifter blevet ændret som følge af en kendelse afsagt af Vestre Landsret vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I den konkrete sag blev der således udstedt en cirkulæreskrivelse, hvorved praksis med hensyn til behandlingen af faderskabssager og adoptionssager blev justeret som følge af landsretskendelsen.

Udlændingestyrelsen oplyser, at styrelsen følger afgørelser truffet af internationale kontrolorganer eller af danske domstole vedrørende internationale menneskerettighedskonventioner nøje, og at styrelsen normalt vil fastlægge sin praksis i overensstemmelse med sådanne afgørelser.

Kapitel 5. Inddragelse af menneskerettigheder i lovgivningsprocessen

1. Indledning

Der foregår en ganske omfattende og indgående vurdering af, om dansk ret til stadighed er i overensstemmelse med de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt.

Forud for Danmarks tiltrædelse af en konvention vurderes det, om dansk ret er i overensstemmelse med konventionens krav. En sådan vurdering finder i princippet også sted løbende. Der foregår endvidere en vurdering af, om love, der fremsættes for og vedtages af Folketinget, er i overensstemmelse med de konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt.

Som en konsekvens heraf inddrages internationale konventioner om menneskerettigheder ofte i forbindelse med lovgivningsprocessen. Der kan være tale om tilfælde, hvor dansk ret ønskes ændret for derved at gøre det muligt for Danmark at ratificere en international konvention om menneskerettigheder. Der kan endvidere være tale om, at dansk ret ønskes ændret for at sikre, at Danmark til stadighed lever op til de forpligtelser, der følger af internationale konventioner om menneskerettigheder. Der kan endelig være tale om tilfælde, hvor et lovforslag rejser spørgsmål i forhold til internationale konventioner om menneskerettigheder, og hvor forholdet til menneskerettighederne som en konsekvens heraf inddrages og omtales.

Til brug for vurderingen af, om internationale konventioner om menneskerettigheder bør inkorporeres, har udvalget ønsket at få overblik over, hvorledes sådanne konventioner rent faktisk inddrages i forbindelse med lovgivningsprocessen. I dette kapitel har udvalget alene forsøgt at illustrere, hvorledes dette finder sted. Spørgsmålet om, hvorvidt den måde, hvorpå internationale konventioner om menneskerettigheder rent faktisk bliver inddraget i lovgivningsprocessen, taler for en inkorporering, omtales i kapitel 7, afsnit 2.3.

Udvalget har valgt alene at se på lovforslag, der er blevet fremsat af regeringen i folketingsåret 1992/1993 eller senere²⁸. Udvalget har ikke foretaget en systematisk gennemgang af samtlige lovforslag i den nævnte periode. Udvalget har imidlertid konstateret, at internationale konventioner om menneskerettigheder forholdsvis ofte er omtalt i bemærkningerne til et lovforslag.

²⁸ Valget af skæringstidspunkt skal ses i sammenhæng med inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved lov nr. 285 af 29. april 1992. Betænkning nr. 1220 (1991) indeholder eksempler på inddragelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i lovgivningsprocessen forud for inkorporeringen (se navnlig betænkningen side 48 til 61).

Udvalget har valgt nogle eksempler, der er illustrative for den måde, hvorpå internationale konventioner om menneskerettigheder inddrages i lovgivningsprocessen.

2. Lovgivning med henblik på at sikre opfyldelse af konventioner

Der findes eksempler på, at regeringen fremsætter lovforslag med henblik på at sikre, at dansk ret er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af internationale konventioner om menneskerettigheder.

Baggrunden herfor kan være, at dansk ret vurderes at være utilstrækkelig til at sikre opfyldelsen af tidligere ratificerede konventioner om menneskerettigheder (afsnit 2.1), eller at der skønnes at være usikkerhed med hensyn til, om dansk ret er tilstrækkelig til fortsat at sikre en opfyldelse af Danmarks internationale forpligtelser (afsnit 2.2). Der kan endelig være tale om tilfælde, hvor en lovændring skal gøre det muligt for Danmark at ratificere en bestemt konvention om menneskerettigheder (afsnit 2.3).

2.1. Som eksempel på tilfælde, hvor regeringen vurderer, at dansk ret er utilstrækkelig til at sikre en opfyldelse af Danmarks internationale forpligtelser, kan nævnes *forslag til lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.*²⁹ Om baggrunden for lovforslaget anføres i de almindelige bemærkninger:

”Bekæmpelse af forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse står højt på dagsordenen i alle civiliserede lande. Også i Danmark er bekæmpelse af spirende tendenser til forskelsbehandling på grund af f.eks. race og etnisk oprindelse højt prioriteret. I den forbindelse må det give anledning til særlig bekymring, at indvandrere og flygtninge har en markant højere ledighed end danskere, og at de er ledige i længere tid.

Forslaget fremsættes tillige i erkendelsen af, at Danmark ikke i tilstrækkelig grad lever op til de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig ved at ratificere ILO-konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv og FN's konvention om racediskrimination ...

Forslaget tager bl.a. sigte på effektivt at gennemføre de ovennævnte konventioner på arbejdsmarkedet ...”

2.2. Som eksempel på tilfælde, hvor der er usikkerhed med hensyn til, om dansk ret er tilstrækkelig til fortsat at sikre en opfyldelse af Danmarks internationale forpligtelser, og hvor regeringen har ønsket at sikre, at dette er tilfældet, kan nævnes følgende tre lovforslag:

²⁹ Se L 181 af 17. januar 1996, vedtaget som lov nr. 459 af 12. juni 1996.

2.2.1. Forslag til lov om ændring af ligningsloven og skattekontrolløven (Faglige kontingenter)³⁰.

Lovforslaget har til formål at give det enkelte medlem af en faglig forening valgfrihed med hensyn til, om foreningen skal indberette medlemmets kontingentbetalinger til skattemyndighederne. Fravælger medlemmet en sådan indberetning, fortaber medlemmet retten til fradrag for kontingentudgifterne. Om forholdet til menneskerettighederne anføres det i de almindelige bemærkninger (afsnit 2):

”Baggrunden for lovforslaget er, at der er rejst tvivl om foreneligheden mellem Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og den ved lov nr. 284 af 8. maj 1991 gennemførte pligt for faglige foreninger til årligt at indberette medlemmernes kontingentbetalinger til skattemyndighederne til brug for skatteliggingen.

Det er anført, at den manglende adgang for et foreningsmedlem til at vælge ikke at få sit medlemskab indberettet til myndighederne – i givet fald mod fortabelse af fradragsretten – udgør en krænkelse af konventionens artikel 8.

Synspunktet er, at medlemskab af en fagforening kan være udtryk for en politisk meningstilkendegivelse. Den enkelte borger har krav på, at myndighederne kun gennemtvinger et kendskab til politiske holdninger, når afgørende samfundshensyn taler derfor.

Da den rejste tvivl ikke har kunnet afvises med sikkerhed, har regeringen valgt at fremsætte dette lovforslag om ændring af indberetningspligten.”

2.2.2. Forslag til lov om Arbejdsretten³¹. Lovforslaget indeholder bl.a. bestemmelser om Arbejdsrettens sammensætning. Om baggrunden for lovforslaget anføres det bl.a. i de almindelige bemærkninger:

”I sommeren 1995 opstod debat om Arbejdsrettens overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, blandt andet som følge af et verserende klagemål ved Den Europæiske Menneskerettighedskommission.

Under debatten er der bl.a. sat spørgsmålstegn ved, om Arbejdsretten opfylder kravene i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 til en »upartisk og uafhængig domstol«. Også spørgsmålet om den manglende individuelle søgsmålskompetence er blevet inddraget i debatten. Debatten gav anledning til, at Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening i fællesskab udarbejdede et forslag til ændring af lov om arbejdsretten.

På baggrund af debatten og på baggrund af det ønske om ændring af loven, som således blev tilkendegivet, nedsatte arbejdsministeren den 1. december 1995 et udvalg

³⁰ Se L 185 af 10. februar 1993, vedtaget som lov nr. 271 af 6. maj 1993.

³¹ Se L 14 af 2. oktober 1996, vedtaget som lov nr. 183 af 12. marts 1997.

bestående af repræsentanter for regeringen, arbejdsmarkedets parter og Arbejdsretten til at udarbejde et forslag til revision af loven.

Udvalget afgav i maj 1996 betænkning nr. 1318/96 til arbejdsministeren.

Det fremgår af betænkningen, at udvalget har været enige om, at udvalgets opgave er begrænset til at fremkomme med forslag til en revision og ajourføring af den gældende arbejdsretslov inden for det bestående processystem, navnlig med henblik på at sikre, at dette er i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, Danmark har påtaget sig.

Udvalget har endvidere fundet det hensigtsmæssigt at modernisere lovteksten, og at indføre regler om procesmåden ved Arbejdsretten.

Forslaget tager i første række sigte på at sikre, at Arbejdsretten med den fornødne sikkerhed lever op til kravene til en uafhængig og upartisk domstol i art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

2.2.3. *Forslag til lov om ændring af retsplejeloven, tjenestemandsløven og forskellige andre love (Rekruttering af dommere, dommerfuldmægtiges ansættelsesvilkår, dommers bierhverv og ændringer som følge af en domstolsstyrelse m.v.)*³². Lovforslaget indeholder bl.a. bestemmelser om værn mod uansøgt afskedigelse og forflyttelse for dommerfuldmægtige og retsassessorer, der udøver domsmyndighed uden at være udnævnt som dommere. I lovforslagets bemærkninger redegøres der for forholdet til artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og relevant praksis fra Domstolen. Om formålet med lovforslaget anføres bl.a. følgende (afsnit 4.6.2):

”Justitsministeriet er enig med Domstolsudvalget i, at det for at fjerne tvivl i relation til de krav, som Menneskerettighedskonventionen må antages at stille til uafhængige og upartiske dommere, er nødvendigt at fastsætte regler, der i højere grad sikrer også dommerfuldmægtige og retsassessorer mod, at administrationen vilkårligt kan fjerne dem fra deres stillinger.”

2.3. Som eksempel på tilfælde, hvor et lovforslag skal gøre det muligt for Danmark at ratificere en bestemt konvention om menneskerettigheder, kan nævnes *forslag til lov om ændring af lov om tillæg til borgerlig straffelov angående forræderi og anden landsskadelig virksomhed og lov om straf for krigsforbrydelser (Afskaffelse af dødsstraf)*³³. Lovforslaget indeholder forslag om ophævelse af nogle bestemmelser, der giver mulighed for at idømme dødsstraf i visse situationer. Det fremgår af de almindelige bemærkninger, at formålet med lovforslaget er at muliggøre Danmarks ratifikation af den anden valgfri protokol til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der sigter mod afskaffelse af dødsstraf³⁴. I lovforslagets almindelige

³² Se L 32 af 26. marts 1998, vedtaget som lov nr. 402 af 26. juni 1998.

³³ Se L 30 af 14. oktober 1993, vedtaget som lov nr. 1097 af 22. december 1993.

³⁴ Se bekendtgørelse nr. 17 af 9. februar 1995 (Lovtidende C).

bemærkninger (navnlig afsnit 2, 3 og 4) redegøres der for internationale konventioner m.m. om afskaffelse af dødsstraf. Lovforslaget redegør endvidere for dagældende regler om idømmelse af dødsstraf og konkluderer, at ”Ratifikation af protokollen må således antages at forudsætte en ophævelse af adgangen til at idømme dødsstraf i medfør af ...”

3. Andre lovforslag med omtale af konventioner i lovforslagets bemærkninger

Der findes eksempler på, at det ministerium, der er ansvarlig for et lovforslag, i bemærkningerne redegør for lovforslagets forhold til internationale konventioner om menneskerettigheder og foretager en vurdering af, at lovforslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Inden for denne kategori findes der i princippet to typer lovforslag.

Der findes lovforslag, der indeholder bestemmelser, hvis anvendelse ikke beror på skønspregede vurderinger. Dette vil f.eks. være tilfældet, når et lovforslag giver offentlige myndigheder mulighed for, når visse betingelser er opfyldt, at foretage en registrering af bestemte personoplysninger. Spørgsmålet om, hvorvidt lovforslaget er foreneligt med menneskerettighederne, vil derfor ikke så meget afhænge af de konkrete afgørelser, der træffes, men derimod af ordningen som sådan. Der kan være tale om lovforslag, der indfører en ordning, og hvor det relevante ministerium vurderer, at ordningen som sådan er forenelig med konventioner om menneskerettigheder (afsnit 3.1).

Herudover findes der lovforslag, der giver mulighed for at træffe skønspregede afgørelser, og hvor der derfor er en risiko for, at de afgørelser, der træffes, i det enkelte tilfælde kan vise sig at være i strid med internationale konventioner om menneskerettigheder. I sådanne tilfælde kan der være tale om lovforslag, der indfører en ordning, der vurderes generelt at være forenelig med konventioner om menneskerettigheder, men hvor det samtidig anføres, at den konkrete administration af loven skal være i overensstemmelse med konventioner om menneskerettigheder (afsnit 3.2).

3.1. Lovforslag, der indeholder bestemmelser, hvis anvendelse ikke beror på skønspregede vurderinger

Der findes en række eksempler, hvor lovforslag indeholder bestemmelser, hvis anvendelse ikke beror på skønspregede vurderinger, og hvor det i lovforslagets bemærkninger udtrykkeligt er vurderet, at indførelse af selve ordningen er forenelig med Danmarks internationale forpligtelser. Som eksempel herpå kan nævnes følgende fem lovforslag:

3.1.1. *Forslag til lov om massemediernes informationsdatabaser*³⁵. I de almindelige bemærkninger omtales to hensyn, som det er nødvendigt at afveje over for hinanden, nemlig på den ene side hensynet til massemediernes ret til ytringsfrihed og på den anden side hensynet til beskyttelsen af privatlivets fred. Om forholdet til menneskerettighederne anføres det i de almindelige bemærkninger (afsnit 3.6):

”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder såvel en bestemmelse om beskyttelse af privatlivets fred, art. 8, som en bestemmelse om beskyttelse af ytringsfriheden (herunder presse- og informationsfriheden) art. 10.

Det samme gælder FN's menneskerettighedskonvention, jf. denne konventions art. 17 og art. 19.

Som det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Menneskerettighedskonvention er pressefriheden og informationsfriheden ikke absolut. Den kan undergives visse begrænsninger under hensyn til andres friheder og ret. Reglerne afspejler også den afvejning, som må finde sted af på den ene side hensynet til den enkelte og på den anden side hensynet til principperne om retten til fri meningsudvekslinger og tilkendegivelser, der kan anføres til støtte for generelt at undtage pressens informationsregistre fra reguleringen i registerlov givningen.

Udvalget anfører, at de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig, på den baggrund ikke kan antages at være til hinder for, at der ved lov gennemføres regler for pressens informationsregistre, som søger at afveje hensynet til den personlige frihed over for hensynet til informationsfriheden.

Justitsministeriet deler denne vurdering.”

3.1.2. *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Effektivisering af asylsagsbehandlingen i Flygtningenævnet, rådgivning af asylansøgere, overførsel af opgaven med at afhøre asylansøgere fra politiet til Direktoratet for Udlændinge, optagelse af fingeraftryk af asylansøgere m.v.)*³⁶. Lovforslaget giver mulighed for frihedsberøvelse af asylansøgere, hvis ansøgninger er eller forventes udtaget til behandling i den særlige hasteprocedure for visse åbenbart grundløse asylansøgninger. Frihedsberøvelse af asylansøgere rejser bl.a. spørgsmål i forhold til artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Om dette spørgsmål anføres det bl.a. i de almindelige bemærkninger (afsnit 5.1).

”Indenrigsministeriet har foretaget en dybtgående udredning af, hvorvidt anvendelse af frihedsberøvelse over for asylansøgere under asylsagens behandling vil være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser.

³⁵ Se L 262 af 31. marts 1993, der ikke blev vedtaget. Lovforslaget blev i det væsentlige genfremsat som L 50 af 28. oktober 1993, der blev vedtaget som lov nr. 430 af 1. juni 1994.

³⁶ Se L 194 af 4. april 1995, vedtaget som lov nr. 382 af 14. juni 1995.

Det er konklusionen i denne udredning, at den foreslåede adgang til frihedsberøvelse på en konkret og individuel vurdering og på et ikke-diskriminatorisk grundlag vil være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.”

Forholdet til menneskerettighederne omtales ligeledes i de specielle bemærkninger (til nr. 5), hvor det bl.a. konkluderes:

”Efter Indenrigsministeriets opfattelse må den foreslåede adgang til frihedsberøvelse af asylansøgere under sagsbehandlingen i åbenbart grundløs-proceduren anses for ... at være overensstemmende med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 1, litra f.”

3.1.3. *Forslag til lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme*³⁷. I bemærkningerne til lovforslaget (afsnit 4.3) er der redegjort for forholdet til bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og det konkluderes, at ”De indgreb, der med hjemmel i de foreslåede regler kan foretages, kan på den baggrund ikke antages at være i strid med menneskerettighedskonventionen m.v.”³⁸

3.1.4. *Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven (Styrkelse af politiets muligheder for at efterforske alvorlig kriminalitet, konfiskation, øget vidnebeskyttelse og skærpelse af straffen for våbenbesiddelse m.v.)*³⁹. Lovforslaget indeholder bestemmelser om udvidet adgang til konfiskation af udbytte fra kriminalitet. I de almindelige bemærkninger omtales en konkret dom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol⁴⁰, der vedrører nogle britiske regler om konfiskation. På baggrund af den pågældende dom ”... kan den foreslåede bestemmelse efter denne nylige og meget klare udtalelse fra Menneskerettighedsdomstolen efter Justitsministeriets opfattelse ikke anses for at stride mod f.eks. uskyldsformodningen i artikel 6, stk. 2, eller bestemmelsen om beskyttelsen af ejendomsretten i første tillægsprotokol, artikel 1.”

3.1.5. *Forslag til lov om oprettelse af et centralt DNA-profilregister*⁴¹. I de almindelige bemærkninger (afsnit 7) redegøres der indgående for forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder relevant praksis, og det konkluderes, at ”Efter Justitsministeriets opfattelse er den foreslåede ordning forenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

³⁷ Se L 22 af 3. oktober 1996, vedtaget som lov nr. 907 af 15. oktober 1996.

³⁸ Se Højesterets dom af 16. august 1999 (U 1999 1798 H), hvor Højesteret skulle tage stilling til, om ”rockerloven”, som påstået afsøger, var i strid med grundlovens § 79. Højesteret vurderede, at ”rockerloven” ikke var i strid med grundlovens § 79, og henviste i den forbindelse til artikel 1 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

³⁹ Se L 98 af 28. november 1996, vedtaget som lov nr. 411 af 10. juni 1997. Se navnlig punkt 6.4 i de almindelige bemærkninger (lovforslagets side 31).

⁴⁰ Se Welch mod UK, dom af 9. februar 1995, Serie A nr. 307-A.

⁴¹ Se L 107 af 2. december 1999. I punkt 7 i de almindelige bemærkninger er der redegjort for forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3.2. Lovforslag, der giver mulighed for at træffe skønsprægede afgørelser

Der findes en række eksempler på lovforslag, der giver mulighed for at træffe skønsprægede afgørelser, og hvor selve ordningen er blevet vurderet at være forenelig med konventioner, men hvor den konkrete anvendelse kan give anledning til problemer. I nogle tilfælde indeholder lovforslagets bemærkninger en udførlig vejledning for de retsanvendende myndigheder, når de skal træffe skønsprægede afgørelser (afsnit 3.2.1). I andre tilfælde indeholder lovforslaget en begrænset eller ingen vejledning for de retsanvendende myndigheder, når de skal træffe skønsprægede afgørelser (afsnit 3.2.2).

3.2.1. Lovforslagets bemærkninger indeholder udførlig vejledning om forholdet til konventioner

Der findes eksempler på, at lovforslaget redegør for forholdet til internationale konventioner om menneskerettigheder, og derudover indeholder vejledning med hensyn til indholdet og omfanget af de forpligtelser, der følger af konventionerne, idet det samtidig anføres, at loven vil skulle administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Som eksempel herpå kan nævnes følgende fem lovforslag:

3.2.1.1. *Forslag til lov om ændring af lov om visse selskabers aflæggelse af årsregnskab m.v., lov om anpartsselskaber med flere love (Undersøgelse af årsregnskaber)*⁴². Lovforslaget giver Erhvervs- og Selskabsstyrelsen mulighed for at indhente oplysninger fra et selskabs revisor i forbindelse med kontrollen af, om der er sket overtrædelse af årsregnskabslovgivningen, eller om en overtrædelse er bragt til ophør. Om forholdet til menneskerettighederne anføres det i de specielle bemærkninger (til lovforslagets nr. 4):

”Efter menneskerettighedskonventionens art. 6 har enhver ret til »en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse . . . angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse.« Bestemmelsen er udtryk for princippet om ret til »fair trial«. Menneskerettighedsdomstolen har i en række domme taget stilling til den nærmere rækkevidde af konventionens art. 6. I sagen Funke mod Frankrig (82/1991/334/407) fandt domstolen således, at håndhævelse af en lovhjemlet oplysningspligt var en overtrædelse af konventionens art. 6, bl.a. fordi ingen kan tilpligtes at fremskaffe bevismateriale mod sig selv.

⁴² Se L 83 af 24. november 1993, vedtaget som lov nr. 122 af 18. februar 1994.

På den baggrund vil Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tilrettelægge sin kontrol efter årsregnskabsloven således, at hjemlen til at kræve oplysninger – efter en konkret vurdering i hver enkelt tilfælde – ikke vil blive bragt i anvendelse, hvis styrelsen har en begrundet mistanke om, at der foreligger et strafbart forhold hos den, oplysningerne skal indhentes fra, og forholdet kan forventes at føre til, at der indgives politianmeldelse. I sådanne tilfælde vil Erhvervs- og Selskabsstyrelsen endvidere undlade at anvende bøde som tvangsmiddel, jf. § 64, stk. 3. Er der en sådan mistanke om strafbart forhold, og ønskes der yderligere oplysninger, må sagen overgives til politiet, der herefter kan bringe retsplejelovens regler i anvendelse.”

Lovforslaget indeholder således en klar angivelse af, hvornår dets bestemmelser om oplysningspligt ikke må anvendes af administrative myndigheder.

3.2.1.2. *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven med flere love (Krav om egen bolig ved familiesammenføring, tilknytningskrav ved ægtefællesammenføring og indsats mod ægteskaber, der ikke beror på parternes egen fri vilje)*⁴³. Lovforslaget indeholder en udførlig omtale af forholdet til internationale konventioner. Lovforslaget omtaler en flerhed af konventioner, herunder FN-konventioner. I lovforslaget er der foretaget en vurdering af, om lovforslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det anføres bl.a.:

”Det er endvidere regeringens vurdering, at hverken Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller Danmarks øvrige internationale forpligtelser er til hinder for de foreslåede ændringer i betingelserne for familiesammenføring ...”

Lovforslaget indeholder endvidere en præcisering af, at loven vil blive administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det anføres bl.a.:

”Efter regeringens opfattelse må der ikke være tvivl om, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser. De foreslåede bestemmelser vil derfor blive administreret på en sådan måde, at der meddeles tilladelse til familiesammenføring i situationer, hvor en nægtelse heraf ville stride mod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ...”

Med hensyn til lovforslagets bestemmelser om familiesammenføring gives endvidere en vejledning i indholdet og omfanget af de forpligtelser, der følger af internationale konventioner om menneskerettigheder. Det hedder herom i de almindelige bemærkninger:

”Det er endvidere regeringens vurdering, at hverken Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller Danmarks øvrige internationale forpligtelser er til hinder for de foreslåede ændringer i betingelserne for familiesammenføring, jf. herved afsnit 1-3. Det bemærkes i den forbindelse, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol så vidt vides ikke har haft lejlighed til at tage stilling til,

⁴³ Se L 208 af 29. februar 2000, der i punkt 5 i de almindelige bemærkninger indeholder en udførlig omtale af forholdet til internationale konventioner.

om et boligkrav som betingelse for familiesammenføring er foreneligt med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

De foreslåede betingelser for adgangen til familiesammenføring må dog modificeres af en mulighed for at give tilladelse til familiesammenføring i særlige situationer, hvor en nægtelse heraf ville være særligt indgribende i retten til familieliv efter *Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8*.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anerkendt det almindelige internationale princip om, at de enkelte lande har en generel kompetence til at kontrollere udlændinges adgang til ophold i landet. Kompetencen skal dog udnyttes med respekt af bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, hvorefter enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv.

Artikel 8 indebærer ikke en generel og ubetinget ret til familiesammenføring.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis indebærer bestemmelsen dog, at der i særlige tilfælde ikke kan nægtes familiesammenføring. I den forbindelse lægges der vægt på den indrejsendes kulturelle og familiemæssige tilknytning til hjemlandet. Der lægges endvidere vægt på årsagen til den adskillelse, der ønskes tilendebragt, herunder om denne skyldes de pågældendes eget valg. Der lægges endvidere vægt på, om det herboende familiemedlem har mulighed for at tage ophold sammen med det udenlandske familiemedlem i det andet land. Endelig lægges der vægt på tidspunktet for etableringen af familielivet, herunder om ægteskabet er indgået på et tidspunkt, hvor ægtefællerne ikke kunne have en berettiget forventning om at få tilladelse til at optage familielivet i det pågældende land.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sikrer således ikke en ret til at vælge, i hvilket land et familieliv skal optages. En pligt for landet til at tillade familiesammenføring vil som udgangspunkt kun foreligge, hvis det ikke vil være muligt - eller i praksis overordentligt vanskeligt - for de pågældende at optage familielivet i et andet land.

Som eksempel kan nævnes en herboende flygtning, der er gift med en person fra hjemlandet, og som ikke kan tage ophold i hjemlandet, hvor den pågældende fortsat risikerer forfølgelse.

Ligeledes vil en henvisning af de pågældende til at optage familielivet i et andet land kunne virke så belastende for det herboende familiemedlem, at der muligvis reelt vil kunne være tale om et indgreb i retten til et familieliv. En henvisning af de pågældende til at optage familielivet i et andet land, der vil indebære store følelsesmæssige, praktiske eller juridiske problemer for det herboende familiemedlem, vil således muligvis i helt særlige tilfælde kunne indebære et indgreb i retten til et familieliv.

Beskyttelsen af familielivet omfatter ikke alene ægtefæller/samlevere og deres mindreamige børn, men kan efter omstændighederne også omfatte andre familiemedlemmer fra den pågældendes husstand.

Efter *Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 12* har giftefærdige mænd og kvinder ret til at indgå ægteskab og stifte familie i overensstemmelse med de nationale love om udøvelsen af denne ret. Det antages, at denne bestemmelse ikke indeholder en videre beskyttelse end artikel 8.

Efter regeringens opfattelse må der ikke være tvivl om, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser.

De foreslåede bestemmelser vil derfor blive administreret på en sådan måde, at der meddeles tilladelse til familiesammenføring i situationer, hvor en nægtelse heraf ville stride mod *Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8* om retten til familieliv eller *artikel 12* om retten til at indgå ægteskab og stifte familie, jf. nærmere om *Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis* vedrørende *artikel 8* ovenfor.

I det anførte ligger også, at der vil blive meddelt tilladelse til familiesammenføring, hvis en nægtelse heraf ville stride mod Danmarks forpligtelser efter *FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder* og *FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder*. Disse konventioner anerkender ingen ret til familiesammenføring, men kan efter omstændighederne indirekte føre til en beskyttelse af en sådan ret, blandt andet som følge af retten til respekt for familielivet, som fremgår af *artikel 17* i konventionen om borgerlige og politiske rettigheder og *artikel 10* i konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.”

3.2.1.3. *Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge og om dispensationsadgang ved nedsættelse af børn og unge-udvalg)*⁴⁴. Lovforslaget indeholder en udførlig omtale af og vejledning med hensyn til lovforslagets forhold til internationale konventioner, herunder *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention* og *FN's Børnekonvention*. I lovforslagets almindelige bemærkninger (afsnit 4.1) anføres bl.a.:

”Lovforslaget skønnes at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. På enkelte områder vedrører forslaget rettigheder, der er reguleret i internationale konventioner. Det gælder navnlig forslaget om at indføre mulighed for at træffe afgørelse om, at et barn ikke skal kunne hjemtages i op til 3 måneder fra tilbagekaldelse af samtykket til anbringelsen, hvis en øjeblikkelig hjemtagelse antages at kunne skade barnet eller den unge og forslaget om at kunne opretholde en anbringelse uden for hjemmet uden samtykke – uanset betingelserne efter de hidtil gældende regler om anbringelse uden samtykke ikke er opfyldt – hvis hjemtagelse antages at kunne skade barnets eller den unges sundhed eller udvikling (forslagets nr. 15). Også forslagene nr. 14 (om ændring af dokumentationskravene ved anbringelser uden samtykke og nr. 16 (om forlængelse af genbehandlingsfristen) er relevante i forhold til den internationale regulering.

⁴⁴ Se L 232 af 30. marts 2000, der i punkt 4.1 indeholder en redegørelse for lovforslagets forhold til internationale konventioner m.v.

Der er på den baggrund i det følgende redegjort for de foreslåede reglers forhold til relevante internationale konventioner, herunder FN's Børnekonvention og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Ved administrationen af den vedtagne lov skal en afgørelse altid træffes under hensyn til reglerne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Tvangsmæssig anbringelse af et barn uden for hjemmet og opretholdelse af en frivillig anbringelse i tilfælde, hvor forældrene tilbagekalder et meddelt samtykke, vil udgøre et indgreb i børns og forældres ret til respekt for deres familieliv. Denne ret er beskyttet af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Bestemmelsen regulerer retten til respekt for privat- og familielivet.

Dette indebærer, at betingelserne i artikel 8 skal være opfyldt for, at et sådant indgreb kan anses for at være i overensstemmelse med konventionen.

Efter bestemmelsen skal et sådant indgreb ske i overensstemmelse med loven, hvilket vil sige, at indgrebet skal have fornøden hjemmel. Herudover skal indgrebet varetage et anerkendelsesværdigt formål, hvilket i praksis betyder, at det skal være begrundet i hensynet til barnets interesser. Endelig skal indgrebet være »nødvendigt i et demokratisk samfund«, hvilket vil sige, at indgrebet skal være proportionalt. I praksis er det navnlig den sidste betingelse, der er afgørende for vurderingen af indgrebets forenelighed med konventionen.

I sager vedrørende tvangsfjernelse m.m. efterprøver Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, om de grunde, som de nationale myndigheder har anført til støtte for deres afgørelser, er *relevante* og *tilstrækkelige* til at begrunde indgrebet.

Ved vurderingen af hensynet til barnets interesser udviser Domstolen forståelse for, at de nationale myndigheder er i en bedre position til at vurdere disse hensyn. Domstolen forsøger således ikke at sætte sig i de nationale instansers sted, men vurderer derimod disse myndigheders udøvelse af deres beføjelser.

Medlemsstaterne har en betydelig skønsmargin ved vurderingen af nødvendigheden af at tvangsfjerne et barn, hvorimod yderligere begrænsninger i retten til familieliv, herunder begrænsninger i retten til at træffe afgørelser og muligheden for samvær, vil blive underkastet en mere intensiv prøvelse, da disse yderligere begrænsninger indebærer en fare for, at relationerne mellem forældrene og navnlig mindre børn lider uoprettelig skade.

Domstolen har udtalt, at tvangsfjernelse af et barn normalt skal anses for en midlertidig foranstaltning, der skal bringes til ophør, så snart omstændighederne tillader det, og at gennemførelsen af sådanne midlertidige foranstaltninger bør være forenelige med det overordnede formål om at genforene barnet med dets biologiske forældre. Der skal derfor foretages en rimelig afvejning af barnets interesse i at forblive i det offentlige varetægt over for barnets og forældrenes interesse i en genforening af familien. Ved denne afvejning lægges der særlig vægt på hensynet til barnets interesser, der efter omstændighederne kan veje tungere end hensynet til en genforening med familien.

Et barn, der har været anbragt uden for hjemmet i meget lang tid, kan med tiden få en sådan tilknytning til plejefamilien, at det vil være til skade for barnet, hvis det, eventuelt mod barnets ønske, bliver hjemgivet, både på grund af båndene til anbringelsesstedet, typisk plejefamilien og på grund af forholdene i barnets hjem.

Loven forudsættes administreret i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Også efter FN's Børnekonvention skal barnets interesser – barnets tarv – komme i første række ved foranstaltninger vedrørende børn. Efter konventionens artikel 3 skal barnet sikres den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for dets trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre eller andre personer med ansvar for barnet. Efter artikel 9 skal staterne sikre, at barnet ikke adskilles fra forældrene mod deres vilje. Ved et sådant indgreb stilles krav om hjemmel og om at indgrebet er nødvendigt af hensyn til barnets tarv. Der nævnes bl.a. forældres misbrug eller vanrøgt af barnet.

For så vidt angår forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bemærkes, at børnekonventionen indgår i fortolkningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelser, herunder artikel 8.

Børnekonventionens regel om, at alle foranstaltninger vedrørende børn skal tage udgangspunkt i barnets tarv indeholder således også en regel om, at forældres rettigheder og pligter respekteres.

Idet der henvises til det ovenfor anførte om afvejningen af hensyn efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention findes forslaget ikke at stride imod konventionskravene. Det forudsættes, at loven administreres i overensstemmelse med konventionerne.”

3.2.1.4. *Forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven)*⁴⁵. Lovforslaget indeholder en udførlig omtale af lovforslagets forhold til internationale konventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's Flygtningekonvention. Lovforslaget indeholder både en vurdering af, at lovforslaget er i overensstemmelse med de relevante internationale konventioner, og en erklæring om, at loven forudsættes administreret i overensstemmelse med de pågældende konventioner. Det anføres bl.a.:

”Lovforslaget skønnes at være i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. På enkelte områder vedrører forslaget rettigheder, der er reguleret i internationale konventioner. Dette gælder navnlig reglerne om boligplacering og introduktionsydelse. Der er på den baggrund i det følgende redegjort for de foreslåede reglers forhold til internationale konventioner.

⁴⁵ Se L 60 af 16. april 1998, vedtaget som lov nr. 474 af 2. juli 1998, der under punkt 3 i de almindelige bemærkninger indeholder en udførlig redegørelse for forholdet til internationale konventioner.

Overordnet bemærkes, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har en sådan karakter og er opbygget på en sådan måde, at det oftest ikke så meget er reglerne på et bestemt retsområde som reglernes anvendelse, der i det konkrete tilfælde kan være i strid med rettighederne i henhold til konventionen. Det forudsættes således, at de skønsmæssige beføjelser, der i medfør af dette forslag overlades til udlændingemyndighederne, administreres i overensstemmelse med bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

3.2.1.5. *Forslag til lov om ændring af straffeloven (Maskeringsforbud)*⁴⁶. Lovforslaget indeholder forbud mod at bære maske m.m. på offentlige steder (maskeringsforbud), men indeholder samtidig en bestemmelse om, at forbudet ikke gælder hvis tildækningen af ansigtet tjener et ”anerkendelsesværdigt formål”. I lovforslagets almindelige bemærkninger (afsnit 7.2) redegøres for forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder retten til ytringsfrihed. Efter en omtale af relevant praksis m.m. anføres følgende:

”... Som det fremgår, er indførelsen af et maskeringsforbud begrundet i ønsket om at modvirke den identitetsslørende maskering, der i praksis har vist sig at være egnet til at fremme forstyrrelse af den offentlige ro og orden og at øge risikoen for uroligheder med omfattende vold og hærværk. Efter Justitsministeriets opfattelse kan de nævnte hensyn generelt retfærdiggøre et maskeringsforbud.

Hvorvidt det også vil være foreneligt med konventionen at håndhæve et maskeringsforbud i det konkrete tilfælde vil bero på helhedsvurdering af den enkelte sag.

Afvejningen af, om det i forhold til konventionen vil være berettiget at håndhæve maskeringsforbudet i det konkrete tilfælde, må efter Justitsministeriets opfattelse antages at være sammenfaldende med afvejningen af, om maskeringen tjener et anerkendelsesværdigt formål, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 134 b, stk. 3, og bemærkningerne hertil.

Dette indebærer i praksis, at hensynet til ytrings- og forsamlingsfriheden skal inddrages ved vurderingen af, om en tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Lovforslaget kan på den baggrund ikke antages at være i strid med den europæiske menneskerettighedskonvention.”

3.2.2. Lovforslags bemærkninger indeholder begrænset vejledning om forholdet til konventioner

Der findes eksempler på, at lovforslaget ikke som sådan redegør for forholdet til menneskerettighederne, eller alene indeholder meget begrænset vejledning herom, idet det blot

⁴⁶ Se L 196 af 9. februar 2000, vedtaget som lov nr. 440 af 31. maj 2000.

anføres, at de beføjelser, der følger af lovforslaget, vil skulle udnyttes med respekt af Danmarks internationale forpligtelser. Som eksempel herpå kan nævnes følgende fire lovforslag:

3.2.2.1. *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven (Udvisning på grund af narkokriminalitet)*⁴⁷. I lovforslagets bemærkninger er der ikke redegjort for de internationale konventioner om menneskerettigheder, der kan være relevante, når der skal tages stilling til, om en udlænding skal udvises på grund af kriminalitet. I de almindelige bemærkninger anføres:

”Afgørelser vedrørende udvisning efter de foreslåede bestemmelser skal som afgørelser vedrørende udvisning efter de almindelige udvisningsbestemmelser træffes under hensyntagen til Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

I de særlige bemærkninger anføres bl.a.:

”Udvisning vil ikke kunne finde sted, hvis dette er i strid med Danmarks internationale forpligtelser, jf. lovforslagets almindelige bemærkninger.”

3.2.2.2. *Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik og udlændingeloven (Ændrede regler om hjemsendelse, for personer, som søger om asyl eller familiesammenføring, samt personer, som er varetægtsfængslet eller indsat til afsoning i fængsel eller arresthus)*⁴⁸. Lovforslaget indeholder en ændring af beregningen af fristen for, hvornår udlændinge, der får behov for varig hjælp, kan hjemsendes. I de specielle bemærkninger til bestemmelsen (til nr. 1) anføres bl.a. følgende:

”En eventuel hjemsendelse vil naturligvis skulle ske med respekt for Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

Lovforslaget indeholder ikke i øvrigt nogen vejledning med hensyn til indholdet og omfanget af ”Danmarks internationale forpligtelser”.

3.2.2.3. *Forslag til lov om ændring af lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber, lov om individuel boligstøtte og lov om integration af udlændinge i Danmark (Fleksible udlejningsregler, særlig støtte til visse almene boligafdelinger og kommunal anvisning til private andelsboliger)*⁴⁹. Lovforslaget indeholder bl.a. mulighed for, at der kan indgås aftaler mellem kommunalbestyrelser og almene boligorganisationer om, at en vis andel af de ledige boliger i en boligafdeling skal udlejes efter ”særlige kriterier”. I

⁴⁷ Se L 24 af 3. oktober 1996, vedtaget som lov nr. 1052 af 11. december 1996.

⁴⁸ Se L 86 af 13. november 1998, vedtaget som lov nr. 1037 af 23. december 1998.

⁴⁹ Se L 211 af 1. marts 2000.

lovforslagets almindelige bemærkninger redegøres der nærmere for de ”fleksible udlejningsregler”. I den forbindelse anføres bl.a.:

”Der forudsættes ikke at være begrænsninger på de aftaler, der kan indgås, idet de selvfølgelig skal overholde internationale aftaler og konventioner om racediskrimination og menneskerettigheder, som Danmark har ratificeret ... Dvs. at der ikke kan indgås aftaler, der negativt afskærer bestemte grupper fra at få anvist en bolig, eksempelvis begrundet i etnisk oprindelse, race eller lign.”

Lovforslaget redegør imidlertid ikke nærmere for, hvilke konventioner der kan være relevante i den sammenhæng, og indeholder ikke i øvrigt oplysninger om indholdet og omfanget af Danmarks internationale forpligtelser på det område.

3.2.2.4. *Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og straffeloven (Tidsubegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.)*⁵⁰. Om lovforslagets bestemmelser om familiesammenføring anføres det bl.a.:

”De foreslåede bestemmelser skal administreres i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, herunder først og fremmest artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om respekt for familiens enhed.”

Om lovforslagets forhold til internationale konventioner anføres det bl.a.:

”Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har en sådan karakter og er opbygget på en sådan måde, at det oftest ikke så meget er selve reglerne på et bestemt retsområde som reglernes anvendelse, der i det konkrete tilfælde kan være i strid med rettighederne i henhold til konventionen. Det forudsættes således, at de skønmæssige beføjelser, der i medfør af dette forslag overlades til udlændingemyndighederne, administreres i overensstemmelse med bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

Om lovforslagets bestemmelser om begrænsninger i adgangen til familiesammenføring m.v. anføres det bl.a.:

”De foreslåede begrænsninger i adgangen til familiesammenføring skal administreres på en sådan måde, at der meddeles opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § ... i situationer, hvor en nægtelse af opholdstilladelse ville stride mod Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 ...”

Om lovforslagets udvisningsbestemmelser anføres det bl.a.:

⁵⁰ Se L 59 af 16. april 1998, der i punkt 10 i de almindelige bemærkninger indeholder en beskrivelse af forholdet til internationale konventioner.

”Det er herved forudsat, at udvisning undlades, hvis dette strider mod Danmarks internationale forpligtelser.”

Om lovforslagets udvisningsbestemmelser anføres endvidere:

”Det skal fremhæves, at vægtningsreglen skal anvendes i overensstemmelse med danske myndigheders forpligtelser til i forbindelse med en afgørelse om udvisning at inddrage hensyn, der følger af internationale konventioner og aftaler, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8. De i § 26, stk. 1, nævnte hensyn, herunder til udlændingens familiemæssige tilknytning til Danmark, vil således tale imod udvisning i det omfang, dette følger af internationale forpligtelser, jf. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

4. Lovforslag hvor foreneligheden med konventioner vurderes efter fremsættelsen

Der findes endvidere eksempler på, at lovforslaget ikke omtaler forholdet til de relevante internationale konventioner om menneskerettigheder, men hvor dette spørgsmål opstår under Folketingets behandling af lovforslaget. Dette kan f.eks. skyldes, at der i forbindelse med en høring over lovforslaget er blevet rejst spørgsmål om, hvorvidt lovforslaget er foreneligt med visse konventioner om menneskerettigheder, og det relevante udvalg i Folketinget derfor stiller spørgsmål herom til den ansvarlige minister. I sådanne tilfælde kan ministerens svar indeholde en redegørelse for lovforslagets forhold til de relevante konventioner. Som eksempel herpå kan nævnes:

4.1. *Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og våbenloven (Styrkelse af politiets muligheder for at efterforske alvorlig kriminalitet, konfiskation, øget vidnebeskyttelse og skærpelse af straffen for våbenbesiddelse m.v.)*⁵¹. Lovforslaget indeholder bestemmelser om ransagning uden underretning (såkaldt ”hemmelig ransagning”), men indeholder ikke i den forbindelse nogen omtale af forholdet til menneskerettighederne. I forbindelse med behandlingen af lovforslaget stillede Folketingets Retsudvalg et spørgsmål til justitsministeren om lovforslagets forenelighed med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention⁵². Baggrunden herfor var et høringssvar fra Det Danske Center for Menneskerettigheder. I svaret til Folketingets Retsudvalg redegør Justitsministeriet indgående for forholdet til konventionen, og konkluderer, at ”På baggrund af det ovenfor anførte er det Justitsministeriets opfattelse, at lovforslagets bestemmelser om hemmelig ransagning ... ikke kan anses for uforenelige med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

⁵¹ Se L 98 af 28. november 1996, vedtaget som lov nr. 411 af 10. juni 1997. Det bemærkes, at den del af lovforslaget, der vedrører konfiskation, indeholder en omtale af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og praksis fra Domstolen.

⁵² Se spørgsmål nr. 24 (L 98 – bilag 33) fra Folketingets Retsudvalg, og justitsministerens svar af 23. maj 1997.

4.2. *Forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven)*⁵³. Det første lovforslag indeholder bl.a. bestemmelser om boligplacering af flygtninge og om en særlig integrationsydelse til udlændinge. Lovforslaget indeholder ikke nogen omtale af internationale konventioner om menneskerettigheder. Lovforslaget blev 1. behandlet i Folketinget, men blev ikke vedtaget. Efterfølgende fremsatte indenrigsministeren et nyt *forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven)*⁵⁴. Det fremgår af de almindelige bemærkninger til dette lovforslag, at det i det væsentlige er identisk med det tidligere fremsatte lovforslag. I modsætning til det tidligere fremsatte lovforslag indeholder det senere fremsatte lovforslag imidlertid en meget udførlig omtale af forholdet til internationale konventioner om menneskerettigheder⁵⁵. Om baggrunden herfor anføres det kort i de almindelige bemærkninger:

”Regeringen fremsatte den 17. december 1997 forslag til lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationslov). Lovforslaget (lovforslag nr. L 155) blev 1. behandlet af Folketinget den 22. januar 1998. Nærværende lovforslag er i alt væsentligt identisk med L 155. På baggrund af behandlingen i Folketinget og Folketingets Retsudvalg samt de indkomne høringssvar er der dog foretaget enkelte ændringer og præciseringer i lovtæksten, og bemærkningerne til lovforslaget er generelt blevet uddybet.”

I flere af høringssvarene til det første lovforslag, herunder høringssvaret fra Det Danske Center for Menneskerettigheder, var der rejst spørgsmål om, hvorvidt lovforslagets bestemmelser, herunder navnlig bestemmelserne om en introduktionsydelse, var forenelig med Danmarks forpligtelser i henhold til internationale konventioner, herunder bl.a. Flygtningekonventionen.

⁵³ Se L 155 af 17. december 1997.

⁵⁴ Se L 60 af 16. april 1998.

⁵⁵ Se således afsnit 3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, der indeholder en udførlig omtale af forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's Racediskriminationskonvention og Flygtningekonventionen.

Kapitel 6. Menneskerettighedskonventionernes status i andre lande

1. Indledning

Til brug for udvalgets vurdering af, om internationale konventioner om menneskerettigheder bør inkorporeres i dansk ret, har udvalget ønsket at få et overblik over retstilstanden i de lande, der er medlemmer af Den Europæiske Union, samt Island og Norge.

Udvalget har ønsket at få oplyst, hvilken status internationale konventioner om menneskerettigheder, som det pågældende land har ratificeret, har i de pågældende landes retssystemer.

Udvalget har i den forbindelse ønsket at få oplyst, om sådanne konventioner kan påberåbes af borgerne umiddelbart over for de retsanvendende myndigheder, herunder navnlig domstolene, uden at de pågældende konventioner først gøres til en bestanddel af de pågældende landes lovgivning.

Såfremt de pågældende konventioner ikke kan påberåbes umiddelbart for de retsanvendende myndigheder, har udvalget ønsket at få oplyst, om der findes konventioner, der ved lov eller med hjemmel i lov er blevet inkorporeret i de pågældende landes retssystemer.

Udvalget har endelig ønsket at få oplyst, om der findes eksempler fra retspraksis, hvor internationale konventioner om menneskerettigheder er blevet anvendt af de pågældende landes øverste domstole. I den forbindelse har udvalget navnlig ønsket at få oplyst, om der findes eksempler på afgørelser, hvor de øverste nationale domstole har tilsidesat nationale bestemmelser under henvisning til internationale konventioner om menneskerettigheder. Det har imidlertid kun i begrænset omfang været muligt at skaffe præcise oplysninger om retspraksis.

Udvalget har navnlig interesseret sig for de 6 FN-konventioner, som udvalget har besluttet at vurdere nærmere (se kapitel 7, afsnit 5), det vil sige FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende to protokoller (CCPR, OPT og OPT2), FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR), FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD), FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT), FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder med tilhørende protokol (CEDAW) og FN's konvention om barnets rettigheder (CRC).

Den følgende beskrivelse af fremmed ret er i det væsentlige baseret på indberetninger fra Danmarks ambassader i de pågældende lande.

Den følgende tabel viser, hvornår de enkelte lande har undertegnet, ratificeret eller tiltrådt de nævnte konventioner.

Stat	CCPR	CESCR	CAT	CERD	CEDAW	CRC	OPT	OPT2
Belgien	20.04.83	20.04.83	25.06.99	06.08.75	09.07.85	16.12.91	16.05.94a	08.12.98
Finland	18.08.75	18.08.75	29.08.89	13.07.70	03.09.86	20.06.91	18.08.75	04.04.91
Frankrig	03.11.80a	03.11.80a	17.02.86	27.07.71a	13.12.83	07.08.90	16.02.84a	---
Grækenland	05.05.97a	15.05.85a	05.10.88	17.06.70	06.06.83	11.05.93	05.05.97a	05.05.97a
Holland	10.12.78	10.12.78	20.12.88	09.12.71	22.07.91	06.02.95	10.12.78	25.03.91
Irland	07.12.89	07.12.89	28.09.92s	21.03.78s	22.12.85a	28.09.92	08.12.89	17.06.93a
Island	21.08.79	22.11.79	23.10.96	12.03.67	17.06.85	28.10.92	21.08.79a	02.04.91a
Italien	14.09.78	14.09.78	11.01.89	04.01.76	09.06.85	05.09.91	14.09.78	14.02.95
Luxembourg	17.08.83	17.08.83	28.09.87	30.04.78	01.02.89	07.03.94	17.08.83a	11.02.92
Norge	12.09.72	12.09.72	08.07.86	05.08.70	20.05.81	08.01.91	12.09.72	04.09.91
Portugal	14.06.78	30.07.78	08.02.89	23.08.82a	29.07.80	21.09.90	02.05.83	16.10.90
Spanien	26.04.77	26.04.77	20.10.87	12.09.68a	04.01.84	06.12.90	24.01.85a	10.04.91
UK	19.05.76	19.05.76	07.12.88	06.03.69	06.04.86	15.12.91	---	10.12.99
Sverige	05.12.71	05.12.71	07.01.86	05.12.71	01.07.80	29.06.90	05.12.71	10.05.90
Tyskland	16.12.73	16.12.73	30.09.90	15.05.69	09.07.85	06.03.92	24.08.93a	17.08.92
Østrig	09.09.78	09.09.78	28.07.87	08.05.72	31.05.82	06.08.92	09.12.87	01.03.93

a) tiltrådt (accession)

s) undertegnet (signatory)

2. De enkelte lande

2.1. Belgien

Internationale konventioner, der er godkendt af parlamentet, ratificeret af kongen og offentliggjort, bliver hermed en bestanddel af belgisk ret.

De 6 FN-konventioner (CCPR, CESCR, CERD, CAT, CEDAW og CRC) er således alle en integreret del af belgisk ret, og er som sådanne bindende.

Når en international konvention er blevet en del af belgisk ret, opstår der spørgsmål om, hvilken retsvirkning konventionens bestemmelser har i belgisk ret, herunder navnlig om konventionens bestemmelser kan påberåbes af borgerne umiddelbart for de nationale domstole.

Medmindre det udtrykkeligt fremgår af en international konventions bestemmelser, at disse helt eller delvis skal have direkte virkning i medlemsstaternes retssystemer, er det overladt til den kompetente nationale domstol at afgøre, om en bestemmelse i en international konvention er

umiddelbart anvendelig. Dette beror på en fortolkning af konventionens bestemmelser, og dommeren vil navnlig lade sig inspirere af artikel 31 til 33 i konventionen af 23. maj 1969 om traktatretten.

I belgisk ret er det almindeligt antaget, at bestemmelserne i en international konvention har direkte virkning, hvis de er tilstrækkeligt klart formuleret, er fuldstændige, pålægger staten en bestemt forpligtelse, og er egnet til at blive påberåbt af borgerne som retsgrundlag, uden at supplerende lovgivning er nødvendig for at anvende bestemmelserne. Ved vurderingen af, om en bestemmelse i en international konvention har direkte virkning i belgisk ret, lægger belgiske domstole navnlig vægt på, om bestemmelsen er fuldstændig og tilstrækkelig klart formuleret. Det er navnlig bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er blevet tillagt direkte virkning i belgisk ret. Den belgiske højesteret (Cour de Cassation) har dog i en dom af 17. januar 1984 fastslået, at artikel 9, stk. 2, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder har direkte virkning i belgisk ret. Siden da har Cour de Cassation fastslået, at dette tillige gælder andre bestemmelser i den nævnte konvention.

I belgisk ret findes ikke nogen udtrykkelig bestemmelse, der fastslår, hvilken hierarkisk placering en bestemmelse i en international konvention, der har direkte virkning, har i belgisk ret, herunder i tilfælde af modstrid med en bestemmelse i en national lov.

I en dom af 27. maj 1971 har Cour de Cassation imidlertid fastslået, at bestemmelser i en international konvention, der har direkte virkning i belgisk ret, har forrang for nationale bestemmelser. Dette gælder endog i forhold til senere vedtagne bestemmelser. Den nationale dommer kan derfor kun anvende en national bestemmelse, hvis den er forenelig med bestemmelser i internationale konventioner, der er umiddelbart anvendelige. Den nationale dommer påser navnlig, om en national lov er forenelig med umiddelbart anvendelige bestemmelser i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Det er nu fast antaget i retspraksis, at umiddelbart anvendelige bestemmelser i internationale konventioner har forrang for nationale bestemmelser.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme tillægges stor betydning i belgisk retspraksis.

For så vidt angår FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har Belgiens øverste domstol i forvaltningsretlige sager (Conseil d'Etat) i en dom anerkendt, at konventionens bestemmelser har visse virkninger i belgisk ret. Denne linie er blevet fulgt af Cour de Cassation og den belgiske mæglingret (Cour d'Arbitrage).

I den første rapport i henhold til FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder gav Belgien udtryk for, at artikel 2, stk. 1, i konventionen forudsætter, at gennemførelsen af konventionens bestemmelser er afhængig af de midler, som staten har til rådighed, og af

vedtagelsen af lovgivningsforanstaltninger. Bestemmelsens karakter af en programerklæring var derfor efter Belgiens opfattelse til hinder for, at konventionens bestemmelser kunne påberåbes af borgeren umiddelbart for de nationale domstole. Idet Belgien i rapporten lægger praksis fra Cour de Cassation og Conseil d'Etat til grund, anerkender Belgien imidlertid, at konventionens bestemmelser har en "standstill-virkning". Denne effekt har betydet, at de bestemmelser i national ret, der allerede på tidspunktet for konventionens ikrafttræden i belgisk ret garanterede visse af de rettigheder, der er sikret i konventionen, ikke kunne tages op til fornyet drøftelse eller annulleres efterfølgende. Siden da har et antal domme fra Cour d'Arbitrage vist en tendens i retning af at anerkende, at visse af konventionens bestemmelser har direkte virkning.

FN's konvention om barnets rettigheder er blevet anvendt i vidt omfang i belgisk retspraksis, der anerkender, at flere af konventionens bestemmelser (artikel 3, 9, 12, 15 og 19) har direkte virkning. Endvidere har Cour de Cassation anerkendt, at artikel 21 i konventionen har direkte virkning. På samme måde synes praksis fra Cour d'Arbitrage at gå i retning af en mere favorabel anerkendelse af den direkte virkning af konventionens bestemmelser.

2.2. Finland

I Finland anskues forholdet mellem national ret og international ret ud fra det dualistiske princip. Folkeretten og national ret anses derfor i princippet for at være adskilte retssystemer. I praksis udviskes forskellen mellem disse to retssystemer, idet den finske rigsdag normalt bestemmer, at i det mindste de vigtigste internationale konventioner skal gælde som lov i Finland. Den i praksis mest benyttede metode til gennemførelse af internationale konventioner m.m. i finsk ret er en generel inkorporering af den pågældende konvention ved lov (vedtaget af rigsdagen) eller bekendtgørelse (vedtaget af præsidenten). Den retsakt (lov eller bekendtgørelse), der inkorporerer konventionen, fastslår i almindelighed, at konventionens bestemmelser gælder i national ret. CCPR, CAT, CRC og CEDAW er sat i kraft i Finland ved lov. CESCER og CERD er blevet godkendt af rigsdagen, men er sat i kraft ved bekendtgørelse. Den inkorporerende retsakts hierarkiske status (lov eller bekendtgørelse) er afgørende for den pågældende konventions formelle status i finsk ret. Det forhold, at bestemmelserne i en konvention m.m. sættes i kraft, indebærer, at bestemmelserne bliver en del af det retssystem, som anvendes i Finland, og at de som følge heraf kan påberåbes for og anvendes af de nationale domstole og andre myndigheder. I Finland kan nationale domstole og administrative myndigheder således anvende bestemmelserne i internationale konventioner om menneskerettigheder på samme måde som nationale love.

Med henblik på at undgå en normkonflikt skal national ret så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med internationale konventioner om menneskerettigheder. Myndighederne har

pligt til at holde sig informeret om indholdet af de pågældende konventioner og til at anvende dem i fornødent omfang.

Den finske ombudsmand og statsrådets justitskansler har kompetence til at påse, at offentlige myndigheder overholder internationale konventioner om menneskerettigheder ved udnyttelsen af deres beføjelser. En parlamentarisk komité for forfatningsret har kompetence til at påse, at lovforslag er i overensstemmelse med internationale konventioner om menneskerettigheder.

Borgere, der mener, at deres rettigheder i henhold til internationale konventioner om menneskerettigheder er blevet krænket, kan indbringe spørgsmålet for de nationale domstole. Hvis en offentlig myndigheds afgørelse anses for at være i strid med bestemmelserne i en international konvention om menneskerettigheder, vil den blive annulleret. De øverste domstole, det vil sige Finlands højesteret og højeste forvaltningsdomstol, har i mange afgørelser henvist til internationale konventioner om menneskerettigheder.

I 1995 blev der gennemført en særlig reform om grundlæggende rettigheder og friheder. Forfatningens bestemmelser om grundlæggende rettigheder blev i den forbindelse revideret og udvidet. Formålet med reformen var at øge de nationale domstoles og andre myndigheders anvendelse af grundlæggende rettigheder ved at formulere disse rettigheder mere præcist. Siden reformen har domstolene i stigende omfang henvist til de nationale bestemmelser om grundlæggende rettigheder.

2.3. Frankrig

Det følger af artikel 55 i den franske forfatning, at behørigt ratificerede og offentliggjorte konventioner har forrang for nationale love. Artikel 55 i forfatningen er udtryk for det monistiske system, således at bestemmelserne i internationale konventioner inkorporeres direkte i fransk ret. Bestemmelser i internationale konventioner behøver derfor ikke at blive omskrevet til nationale love for at kunne anvendes i Frankrig. I det omfang, en bestemmelse i en international konvention er "self-executing", kan den påberåbes for nationale domstole.

Internationale konventioner om menneskerettigheder, som er ratificeret af Frankrig, og som er offentliggjort, kan således påberåbes af borgerne umiddelbart over for de retsanvendende myndigheder. Dette gælder også CCPR, CESC, CAT, CERD og CEDAW. Efter det oplyste gælder dette imidlertid ikke for CRC.

I tilfælde, hvor borgerne påberåber sig bestemmelser i internationale konventioner om menneskerettigheder, er det op til de nationale domstole at afgøre, om konventionen opfylder kravene til at kunne anvendes umiddelbart (om konventionen er "self-executing").

Det er oplyst, at der i fransk retspraksis findes eksempler på, at de øverste domstole (Cour de Cassation og Conseil d'Etat) har anvendt internationale konventioner om menneskerettigheder, herunder at de har tilsidesat nationale bestemmelser, der har været i strid med sådanne konventioner. Den forholdsvis begrænsede retspraksis vedrører navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.4. Grækenland

Artikel 28, stk. 1, i den græske forfatning bestemmer, at generelt accepterede folkeretlige regler ligesom internationale konventioner udgør en integreret del af græsk ret og har forrang for anden retlig regel fra og med deres godkendelse ved lov samt ikrafttræden. Artikel 36, stk. 2, i den græske forfatning opregner visse kategorier af traktater, for hvilke der gælder et krav om lovgivningsmæssig godkendelse. Forfatningen kræver ikke nogen form for transformation eller gennemførelse af traktater i national ret. I græsk ret beholder traktater deres karakter af internationale retsakter, og anvendes umiddelbart som sådanne. Lovgivningsmæssig godkendelse af traktater sker ved en lov vedtaget af parlamentet, som indeholder en bestemmelse om anvendelse af traktaten. Godkendelsen sker i form af en lov, der både indeholder en bestemmelse om godkendelse og gengiver traktatens tekst i den originale version og i en græsk oversættelse. Når internationale konventioner således er blevet gjort til en del af græsk ret, kan de påberåbes umiddelbart for nationale domstole og administrative myndigheder, i det omfang konventionens bestemmelser har karakter af at være "self-executing". Det følger af artikel 28, stk. 1, i den græske forfatning, at internationale konventioner har forrang for enhver modstridende lovbestemmelse. Det følger af den samme bestemmelse, at forrang er underlagt følgende betingelser:

- 1) Den pågældende konvention skal være godkendt ved lov.
- 2) Den pågældende konvention skal være trådt i kraft.
- 3) Der skal foreligge en bedømmelse af modstrid mellem konventionen og en lovbestemmelse.

I det græske retssystem er internationale konventioner om menneskerettigheder hierarkisk placeret mellem forfatningen og almindelige love. Hvis offentlige myndigheder krænker internationale konventioner om menneskerettigheder, kan dette prøves ved de nationale domstole, som kan annullere forvaltningsafgørelserne. Love, der vedtages i strid med internationale konventioner om menneskerettigheder, kan anses for uanvendelige i det konkrete tilfælde.

De græske domstole inddrager stadig hyppigere internationale konventioner om menneskerettigheder, der som sådanne er umiddelbart anvendelige af domstole og administrative myndigheder. De græske domstole inddrager også retspraksis fra internationale domstole eller domstolslignende organer ("quasi-judicial bodies"), når de fortolker internationale konventioner om menneskerettigheder. Det følger af fast praksis, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme vedrørende Grækenland oversættes til græsk og udsendes af det græske justitsministerium til de nationale domstole og retter. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis har stigende betydning for græsk ret.

Kendskabet til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder er meget udbredt blandt advokater og dommere, og domstolene er villige til at anvende konventionens rettigheder og friheder i konkrete sager. Således har græske domstole for nylig – under henvisning til CCPR – nægtet at anvende en bestemmelse i en lov, der yder staten immunitet med hensyn til fuldbyrdelse af krav (artikel 8 i lov nr. 2097/1952).

2.5. Holland

Det følger af artikel 93 i den hollandske forfatning, at bestemmelser i internationale konventioner, som Holland har tiltrådt, er umiddelbart anvendelige i Holland. Det følger af artikel 94 i forfatningen, at nationale love ikke skal anvendes, hvis en sådan anvendelse vil være uforenelig med "self-executing" bestemmelser i internationale konventioner, som Holland har tiltrådt.

Internationale konventioner er derfor en del af hollandsk ret, og behøver ikke at blive gennemført i national ret ved en særskilt retsakt for at kunne anvendes af de retsanvendende myndigheder. Dette gælder også CCPR, CESC, CAT, CERD, CEDAW og CRC. Ikke desto mindre er der i forhold til flere konventioner vedtaget love, der har til formål at gennemføre sådanne konventioner.

Borgerne har mulighed for at påberåbe sig internationale konventioner om menneskerettigheder umiddelbart for de nationale domstole, hvis de mener, at nationale love er i strid med sådanne konventioner.

Der er mange eksempler på, at hollandske domstole, herunder den hollandske højesteret, har tilsidesat nationale love som uforenelige med internationale konventioner om menneskerettigheder.

2.6. Irland

Det følger af den irske forfatning (artikel 29.6), at "No international agreement shall be part of the domestic law of the State save as may be determined by the Oireachtas". Bestemmelsen er blevet fortolket således, at den udelukker irske domstole fra at anvende ("give effect to") internationale konventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis en sådan anvendelse vil være i strid med national ret, eller hvis det vil medføre rettigheder eller forpligtelser ud over hvad der følger af national ret⁵⁶. Dette gælder også internationale konventioner om menneskerettigheder.

Det følger heraf, at internationale konventioner om menneskerettigheder ikke kan påberåbes af borgerne umiddelbart over for de nationale domstole.

Ingen af de 6 FN-konventioner (CCPR, CESCR, CAT, CERD, CEDAW og CRC) er blevet inkorporeret i irsk ret.

Den irske regering overvejer for tiden at inkorporere Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i irsk lovgivning. Der er endnu ikke taget stilling til, om konventionen skal have forfatningsmæssig status, eller om konventionen skal gennemføres på lovniveau.

I tilfælde af konflikt mellem bestemmelser i en international konvention om menneskerettigheder og en national lov skal irske domstole lægge national ret til grund for deres afgørelser. Dette gælder uanset om den eller de relevante nationale lovbestemmelser er gennemført før eller efter Irlands tiltrædelse af den pågældende konvention. Efter det oplyste foreligger der ikke eksempler på, at irske domstole har tilsidesat irsk lovgivning under henvisning til internationale konventioner om menneskerettigheder. De nationale domstole kan dog – og dette er også set i praksis – inddrage internationale konventioner om menneskerettigheder og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ved afgørelsen af konkrete sager.

2.7. Island

Island anvender det dualistiske princip. Det betyder, at internationale konventioner, som Island har ratificeret, ikke automatisk bliver en del af islandsk ret. Dette forudsætter, at de internationale konventioner først gennemføres i islandsk ret. Som følge heraf kan internationale konventioner ikke som sådan påberåbes for eller anvendes af islandske domstole.

⁵⁶ Der henvises til to afgørelser: In re O Laighleis [1960] I.R. 93, og Norris v. Attorney-General [1984] I.R. 36.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet inkorporeret ved lov i 1994 (lov nr. 62 fra 1994). Derimod er CCPR, CESC, CERD, CAT, CEDAW og CRC ikke blevet inkorporeret ved lov.

I islandsk ret gælder imidlertid den såkaldte fortolkningsregel. Islandsk ret skal så vidt muligt fortolkes og anvendes i overensstemmelse med internationale konventioner. I tilfælde af modstrid mellem islandsk ret og internationale konventioner har islandsk ret dog generelt forrang.

Den islandske forfatnings bestemmelser om grundlæggende rettigheder (forfatningens kapitel 6 og 7) fortolkes og anvendes således i lyset af internationale konventioner om menneskerettigheder.

Gennem de senere år er islandsk retspraksis, herunder navnlig den islandske højesterets retspraksis, undergået en udvikling, således at internationale konventioner er blevet tillagt en stadig større betydning. Dette gælder navnlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den islandske højesteret har i flere afgørelser udtrykkeligt henvist til bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention til støtte for et bestemt resultat.

Der findes endvidere eksempler på, at islandske domstole har tilsidesat islandsk ret under henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.8. Italien

Internationale konventioner m.m. kan ikke anvendes umiddelbart i det nationale retssystem. Dette forudsætter ratifikation og inkorporering i national lovgivning.

Hvis en international konvention om menneskerettigheder påberåbes for en national domstol, vil den pågældende domstol bringe den internationale konvention om menneskerettigheder i anvendelse i det omfang konventionen er blevet indarbejdet i den nationale lovgivning. For så vidt angår FN-konventioner m.m. gør de italienske domstole brug af disse i det omfang, de er blevet indarbejdet i den nationale lovgivning. CCPR, CESC, CERD, CAT, CEDAW og CRC er alle ratificeret og inkorporeret i italiensk lovgivning. Den italienske Corte de Cassazione, der har til opgave at sikre, at italienske domstole fortolker loven på en ensartet måde, træffer sine beslutninger med udgangspunkt i den italienske lovgivning, herunder den del af lovgivningen, der henfører til internationale konventioner.

For udvalget foreligger der ikke oplysninger om domstolenes anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder, herunder om de nationale domstole har tilsidesat nationale bestemmelser under henvisning til internationale konventioner om menneskerettigheder.

2.9. Luxembourg

Internationale instrumenter (traktater, konventioner, pagter, protokoller m.m.) kan anvendes umiddelbart i luxembourgsk ret og kræver ikke særlige gennemførelsesforanstaltninger, medmindre de internationale instrumenters bestemmelser udtrykkeligt fastslår det modsatte. CCPR, CESC, CERD, CAT, CEDAW og CRC fortolkes således, at de alle har været en del af national ret siden Luxembourgs tiltrædelse af konventionerne.

Disse konventioner skaber således umiddelbart rettigheder for dem, der er undergivet statens jurisdiktion, og kan anvendes umiddelbart af nationale administrative myndigheder og domstole. Nationale domstoles manglende overholdelse af internationale instrumenter kan ankes. Det er oplyst, at der i forhold til CRC foreligger retspraksis, hvorefter national lovgivning er blevet tilsidesat under henvisning til den pågældende konventionsbestemmelse.

Forud for tiltrædelsen af en international konvention foretages der en vurdering af, om konventionens bestemmelser er i overensstemmelse med national ret. Hvis det ikke er tilfældet, vedtages de nødvendige love forud for tiltrædelsen af den pågældende konvention.

Forfatningens bestemmelser sikrer, at den interne gennemførelse af traktater m.m. er sidestillet med gennemførelsen af love. Med hensyn til forholdet mellem international ret og national ret er det et fastslået princip, at international ret har forrang for national ret. Med andre ord går internationale traktater m.m. forud for nationale love og alle andre bestemmelser i national ret. Dette gælder også med hensyn til senere vedtagne love. Begrundelsen herfor er, at internationale vedtagelser anses for at have en mere ophøjet oprindelse end nationale myndigheders vilje.

2.10. Norge

Norsk ret bygger på det dualistiske princip.

Det har i Norge ikke tidligere været praksis at gøre internationale menneskerettighedskonventioner, som Norge er deltager i, til norsk lov. Indarbejdelse af menneskerettighedskonventioner er traditionelt sket ved konstatering af retsharmoni (passiv transformation).

Den 21. maj 1999 vedtoges Lov om styrkelse af menneskerettighedernes stilling i norsk ret ("menneskerettighedsloven"). Loven inkorporerer Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

med tilhørende protokoller, FN-konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Samtidig gav regeringen i lovforslaget udtryk for, at det burde vurderes i forhold til de øvrige menneskerettighedskonventioner, hvorvidt de burde indarbejdes i lovgivningen, og at den generelle praksis med passiv transformation burde forlades. Regeringen påpegede endvidere, at vedtagelsen af loven ikke var til hinder for, at andre menneskerettighedskonventioner senere kunne inkorporeres eller indarbejdes i lovgivningen på anden måde.

I forbindelse med lovens vedtagelse pålagde Stortinget regeringen – inden en rimelig frist – at inkorporere FN's Børnekonvention og FN's Kvindekonvention ved lov.

Det norske udenrigsministerium har om erfaringerne med anvendelsen af menneskerettighedsloven oplyst, at den menes at have ført til øget kendskab til menneskerettighedskonventionerne, særligt de allerede inkorporerede. Efter vedtagelsen synes bestemmelser i menneskerettighedskonventionerne hyppigere påberåbt for norske domstole, og domstolene anvender i højere grad end tidligere menneskerettigheder. En tendens hertil sås også forud for vedtagelsen af loven, hvorfor det kan være svært at bedømme, om denne udvikling alligevel ville være sket. Vedtagelsen har endvidere ført til øget engagement og faglig debat i Norge.

Betydningen vil i praksis i første række kunne vise sig i de tilfælde, hvor der måtte antages at foreligge strid mellem bestemmelser i de inkorporerede menneskerettighedskonventioner og anden norsk lovgivning. Menneskerettighedsloven ændrer det dualistiske udgangspunkt, idet bestemmelser i inkorporerede menneskerettighedskonventioner ved eventuel modstrid skal gå forud for anden norsk lovgivning ifølge lovens § 3. Den såkaldte "tillægsskattesag" fra Høyesterett i juni 2000 vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, viste, at vedtagelsen af denne forrangsbestemmelse har medført en styrkelse af de inkorporerede menneskerettighedskonventioner i norsk ret.

2.11. Portugal

Det følger af artikel 8 i den portugisiske forfatning, at bestemmelserne i internationale konventioner, der af Portugal er behørigt tiltrådt, er en del af national ret efter offentliggørelse i portugisisk lovtidende, så længe bestemmelserne er folkeretligt bindende for Portugal.

Bestemmelser i internationale konventioner er efter ratifikation og offentliggørelse umiddelbart anvendelige og direkte bindende for alle offentlige og private organer (artikel 18 i forfatningen) og kan påberåbes umiddelbart over for de retsanvendende myndigheder. Borgere, der mener deres

rettigheder ifølge internationale menneskerettighedskonventioner krænket, kan således indbringe sagen for de nationale domstole.

Den overvejende del af den juridiske litteratur antager, at internationale konventioner hierarkisk er placeret lavere end forfatningen men over almindelige love.

Det er oplyst, at der findes i hvert fald ét eksempel på, at den portugisiske forfatningsdomstol har tilsidesat nationale bestemmelser under henvisning til en international konvention om menneskerettigheder. I den konkrete sag var Portugal blevet dømt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol for overtrædelse af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorefter forfatningsdomstolen med udtrykkelig henvisning til denne dom tilsidesatte de pågældende nationale bestemmelser (dom nr. 345/99).

2.12. Spanien

Det følger af artikel 96.1, stk. 1, i den spanske grundlov, at internationale konventioner, der gyldigt er blevet indgået, og som er blevet offentliggjort, bliver en del af den nationale retsorden.

Alle de omhandlede FN-konventioner (CCPR, CESC, CERD, CEDAW, CAT og CRC) er ratificeret og offentliggjort og indgår i spansk ret. De kan således anvendes af de retsmyndigheder og påberåbes af borgerne i lighed med nationale retsregler.

Artikel 10.2 i den spanske grundlov bestemmer, at ”regler vedrørende grundlæggende rettigheder og friheder, som grundloven anerkender, fortolkes i overensstemmelse med Verdenserklæringen om Menneskerettigheder og med de internationale traktater og aftaler desangående, som Spanien har ratificeret”.

I tilfælde af konflikt mellem internationale konventioner og nationale love, har den spanske forfatningsdomstol i en konkret afgørelse⁵⁷ fastslået, at der ikke er tale om et spørgsmål, der vedrører disses forenelighed med grundloven, og at der derfor ikke er tale om et spørgsmål, som skal afgøres af forfatningsdomstolen. Sådanne konflikter skal løses af de domstole, der i øvrigt er kompetente til at behandle sagen. Dette skal ses i lyset af, at der antages at være tale om en konflikt mellem regler, der er hierarkisk lavere end grundloven.

⁵⁷ Der henvises til forfatningsdomstolens dom af 14. februar 1991 i sag 1991/1554.

For så vidt angår forholdet mellem internationale konventioner og spanske love, der står under grundloven, har det spanske justitsministerium oplyst, at de internationale konventioner ud fra en grundlovsfortolkning kan antages i et vist omfang at have forrang frem for nationale love.

Det spanske justitsministerium har udtalt, at der ikke foreligger eksempler i praksis på, at en spansk dommer har tilsidesat nationale regler pga. modstrid med en international konvention om menneskerettigheder, og at det er vanskeligt at forestille sig, at der kan opstå eksempler. Dette skyldes særligt, at det ifølge den spanske grundlovs artikel 95.1 er nødvendigt at tilpasse spansk retsorden til de internationale traktater, som Spanien indgår. Uforenelighed mellem national lov og en international traktat kræver en ændring af national lov. Endvidere betyder ovennævnte artikel 10.2, at nationale regler fortolkes i lyset af internationale forpligtelser på menneskerettighedsområdet.

2.13. Storbritannien

Internationale konventioner m.m., som Storbritannien har ratificeret, bliver ikke automatisk en del af britisk ret. I det omfang det vurderes nødvendigt, vil de nødvendige love m.m. blive ændret eller vedtaget i forbindelse med Storbritanniens ratifikation af en konvention m.m., for derved at sikre, at britisk ret er i overensstemmelse med konventionens krav, og for derved at sikre konventionens korrekte gennemførelse i britisk ret (omskrivning).

Borgere kan kun påberåbe sig internationale konventioner i det omfang, de er inkorporeret i britisk ret eller er udtryk for generelle folkeretlige principper. Ingen af de omhandlede FN-konventioner (CCPR, CESC, CERD, CEDAW, CAT og CRC) er inkorporeret i britisk ret og kan således ikke umiddelbart påberåbes af borgerne eller anvendes af retsmyndigheder, herunder britiske domstole.

Konventionerne er dog relevante ved fortolkningen af britisk lovgivning og udviklingen af "common law" (sædvaneret). Følgende fem principper anvendes (jf. Lord Chief Justice (Bingham) den 3. juli 1996):

- a) Når en britisk lov er tvetydig, dvs. giver mulighed for to fortolkninger, hvoraf kun den ene er i overensstemmelse med en relevant international forpligtelse, vil domstolene formode, at parlamentet havde til hensigt at lovgive i overensstemmelse med denne forpligtelse.
- b) Når "common law" er usikker, uklar eller ufuldstændig, vil domstolenes afgørelser, i det omfang det er muligt, leve op til internationale forpligtelser.
- c) Når domstolene skal fortolke en lov, som er vedtaget med henblik på at opfylde en international forpligtelse, vil de formode, at lovgiver havde til hensigt at gøre netop dette.

- d) Når domstolene udøver et skøn, vil de udøve det på en sådan måde, at det ikke krænker internationale konventionsforpligtelser.
- e) Når domstolene anmodes om at tage stilling til ”the demands of public policy”, er det legitimt at tage hensyn til internationale forpligtelser.

Ifølge det britiske indenrigsministerium er der blevet henvist til en eller flere af konventionerne CCPR, CAT og CRC i 24 sager i England og Wales. Indenrigsministeriet kan dog ikke oplyse om, og i hvilket omfang disse konventionsforpligtelser har haft betydning for sagernes udfald.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har en særstatus i britisk ret, idet denne konvention er blevet inkorporeret i britisk ret ved lov (Human Rights Act 1998)⁵⁸.

Inkorporeringsloven definerer, hvad der forstås ved ”konventionsrettigheder” (artikel 1). Begrebet ”konventionsrettigheder” omfatter de materielle bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende tillægsprotokoller, i det omfang Storbritannien har ratificeret disse bestemmelser⁵⁹. De relevante bestemmelser er medtaget som et bilag til inkorporeringsloven.

Det følger af inkorporeringsloven (artikel 2), at nationale domstole har pligt til at inddrage konventionsorganernes (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, den tidligere Kommission, samt Ministerkomitéen) praksis ved fortolkningen af de enkelte ”konventionsrettigheder”.

Det følger endvidere af inkorporeringsloven (artikel 3), at nationale love så vidt muligt skal fortolkes i overensstemmelse med de relevante ”konventionsrettigheder”. I tilfælde af modstrid mellem nationale love (”primary legislation”) og ”konventionsrettigheder”, skal dommeren imidlertid lægge den nationale lov til grund. Dette gælder dog ikke ved sekundære retsakter (”secondary legislation”). Bestemmelsen har følgende ordlyd:

- ”(1) So far as it is possible to do so, primary legislation and subordinate legislation must be read and given effect in a way which is compatible with the Convention rights.
- (2) This section
 - (a) applies to primary legislation and subordinate legislation whenever enacted;
 - (b) does not affect the validity, continuing operation or enforcement of any incompatible primary legislation; and
 - (c) does not affect the validity, continuing operation or enforcement of any incompatible subordinate legislation if (disregarding any possibility of revocation) primary legislation prevents removal of the incompatibility.”

⁵⁸ Se Human Rights Act 1998, 1998 Chapter 42, lov af 9. november 1998, der trådte i kraft den 1. oktober 2000.

⁵⁹ Det drejer sig om artikel 2 til 12 og artikel 14 i konventionen, artikel 1 til 3 i 1. tillægsprotokol og artikel 1 og 2 i 6. tillægsprotokol, således som disse bestemmelser skal fortolkes og anvendes i lyset af artikel 16 til 18 i konventionen.

Hvis den nationale dommer vurderer, at der foreligger en modstrid mellem en national lov ("primary legislation") og en "konventionsrettighed", kan dommeren give udtryk for denne uoverensstemmelse ("declaration of incompatibility"). Dette er nærmere reguleret i artikel 4, der har følgende ordlyd:

- "(1) Subsection (2) applies in any proceedings in which a court determines whether a provision of primary legislation is compatible with a Convention right.
- (2) If the court is satisfied that the provision is incompatible with a Convention right, it may make a declaration of incompatibility.
- (3) Subsection (4) applies in any proceedings in which a court determines whether a provision of subordinate legislation, made in the exercise of a power conferred by primary legislation, is compatible with a Convention right.
- (4) If the court is satisfied –
 - (a) that the provision is incompatible with a Convention right, and
 - (b) that (disregarding any possibility of revocation) the primary legislation concerned prevents removal of the incompatibility,it may make a declaration of the incompatibility.
- (5) ...
- (6) A declaration under this section ("a declaration of incompatibility") –
 - (a) does not affect the validity, continuing operation or enforcement of the provision in respect of which it is given; and
 - (b) is not binding on the parties to the proceedings in which it is made."

En erklæring om konflikt ("declaration of incompatibility") giver regeringen mulighed for at intervenere i retssagen. Dette er nærmere reguleret i artikel 5.

Det følger af inkorporeringsloven (artikel 6), at administrative myndigheder ikke må handle i strid med "konventionsrettigheder".

Det følger udtrykkeligt af inkorporeringsloven (artikel 7), at en person, der vurderer, at vedkommendes "konventionsrettigheder" er blevet krænket, har mulighed for at anlægge retssag herom mod den pågældende offentlige myndighed, ligesom borgeren kan støtte ret på de pågældende "konventionsrettigheder".

2.14. Sverige

Sverige anvender det dualistiske princip.

Svenske domstole, herunder særligt den svenske højesteret, har imidlertid i en række tilfælde anvendt også internationale aftaler, som ikke er særskilt gennemført i svensk ret. Ifølge den juridiske litteratur beror dette på, at der er en formodning for, at svensk lovgivning og

administration sker i overensstemmelse med Sveriges internationale forpligtelser, og at sidstnævnte derfor bør inddrages i forbindelse med en retlig vurdering af konkret lovgivning eller administration.

Gennemførelse kan ske gennem transformation, inkorporering eller konstatering af normharmonier. Gennemførelsen af en meget stor del af de internationale aftaler, som Sverige har ratificeret, sker gennem konstatering af normharmonier, og transformation og inkorporering finder derfor relativt set kun sted i ganske få tilfælde. Når der skal vælges mellem transformation og inkorporering vælges typisk transformation med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som en markant undtagelse.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev i forbindelse med ratifikationen gennemført i svensk ret ved konstatering af normharmonier. I perioden fra 1976 til 1991 fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol imidlertid i omkring 20 sager, at Sverige ikke havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til konventionen. De fleste sager vedrørte konventionens artikel 6. Dette førte til en intens debat, som resulterede i, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev inkorporeret i svensk ret ved lov nr. 1994:1219, som trådte i kraft den 1. januar 1995.

Der var i debatten grundlæggende uenighed om, hvorvidt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skulle gives forfatningsstatus eller status af lov. Såvel fra juridisk som fra politisk hold var der udbredt modstand mod at give konventionen forfatningsstatus, og dermed give Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kompetence i forhold til den svenske forfatning. Samtidig var der dog en bred erkendelse af, at inkorporering ved lov formentlig ikke var tilstrækkelig.

Resultatet blev et kompromis. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev gjort til en del af svensk ret gennem inkorporering ved ovennævnte lov, hvori det bestemmes, at "Europeiska konventionen d. 4. nov. 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ... skall gälla som lag här i landet". Konventionens originale franske og engelske sprogversioner samt en oversættelse til svensk var bilagt loven. Samtidig blev der indsat en bestemmelse i den del af den svenske forfatning, som benævnes Regeringsformen, hvorefter "Lag eller annan föreskrift får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna" (Regeringsformen 2:23). Denne bestemmelse skal ses i sammenhæng med bestemmelserne i Regeringsformen 11:14, som giver domstolene mulighed for at tilsidesætte en forskrift, som strider mod forfatningen.

Domstolene kan således tilsidesætte forskrifter, som måtte være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Domstolenes adgang hertil i medfør af Regeringsformen 11:14 er

dog begrænset, således at en tillem্পning eller tilsidesættelse af en forskrift som værende i strid med forfatningen, når der er tale om en forskrift, som er vedtaget af Riksdagen eller af regeringen, kun kan ske, hvis uoverensstemmelse er åbenbar. I relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention betyder dette, at f.eks. en lov, som er vedtaget af Riksdagen, kun kan tilpasses eller tilsidesættes af domstolene, hvor uoverensstemmelsen mellem denne og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er åbenbar.

For så vidt angår øvrige konventioner (CCPR, CESCR, CAT, CERD, CEDAW, CRC) er der kun i ét tilfælde sket gennemførelse i svensk ret ved andet end konstatering af normharmoni. I forbindelse med gennemførelsen af CERD blev der indsat bestemmelser i den svenske straffelov om ulovlig racediskrimination. Ingen af de øvrige konventioner ses at være gennemført i svensk ret ved omskrivning eller inkorporering, idet der er blevet konstateret normharmoni. FN's Børnekonvention er en af de konventioner, der er blevet gennemført i svensk ret ved konstatering af normharmoni. I de seks år, der er gået siden den svenske ratifikation, er der imidlertid blevet rejst spørgsmål om, hvorvidt den svenske retstilstand fuldt ud lever op til konventionen. Der pågår derfor i øjeblikket overvejelser om yderligere gennemførelsestiltag.

Svenske domstole har – både før og efter inkorporeringen – i en lang række tilfælde anvendt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der synes endvidere at være sket en stigning i antallet af sager, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention påberåbes. Dette gælder navnlig med hensyn til den svenske udlændingelovgivning. Der findes eksempler på, at svensk lovgivning har måtte vige for bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.15. Tyskland

Tyskland har ratificeret konventionerne CCPR, CESCR, CAT, CERD, CEDAW og CRC såvel som EMRK. Artikel 59, afsnit 2, 1. led i den tyske forfatning (Grundgesetz – GG), som finder anvendelse på de nævnte konventioner, har følgende ordlyd:

”Konventioner, som regulerer Forbundets politiske relationer eller som vedrører forbundslovgivningen, kræver tiltrædelse eller medvirken af de for forbundslovgivningen ansvarlige organer i form af [udstedelse af] en konventionslov.”

Det følger således af den nævnte bestemmelse i den tyske forfatning, at en international konvention bliver en del af tysk ret gennem udstedelse af en såkaldt konventionslov. En konvention uden tiltrædelse fra de lovgivende organer har, uanset den folkeretlige gyldighed, ingen retsvirkning i tysk ret.

”Konventionsloven” har således en dobbeltfunktion. For det første gives der heri den nødvendige bemyndigelse til ratifikation. For det andet giver konventionsloven som national retsakt indholdet af konventionen retsvirkning i tysk ret. Konventionsloven indeholder dermed en opfyldelsespligt (”vollzugsbefehl”). En implementerings-/inkorporeringspligt består herefter kun i de tilfælde, hvor den folkeretlige norm enten forudsætter en konkretisering via den nationale lovgiver, henholdsvis hvis andre nationale normer har forrang, eller hvis den nationale retstilstand nødvendiggør en konkretisering. På tilsvarende måde består der ingen pligt til implementering/inkorporering, hvis national ret allerede er konform med den folkeretlige forpligtelse. At ”konventionslovene” giver konventionerne retsvirkning i tysk ret, betyder i relation til ovennævnte internationale menneskerettighedskonventioner, at de er umiddelbart anvendelige for de retsanvendende myndigheder og kan påberåbes umiddelbart af borgerne over for domstolene.

Internationale konventioner om menneskerettigheder inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af tysk ret, herunder nationale regler om grundlæggende rettigheder og nationale love i øvrigt. I kraft af konventionslovene opnår de samme lovmæssige rang som forbundslove.

De øverste forbundsdomstole har i talrige tilfælde anvendt især Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelser i deres afgørelser. Der findes ligeledes eksempler på domstolenes anvendelse af andre menneskerettighedskonventioner, herunder CRC.

Det tyske justitsministerium er ikke bekendt med eksempler på, at nationale bestemmelser er blevet tilsidesat under henvisning til bestemmelser i menneskerettighedskonventionerne, men finder, at det i øvrigt må være en smagssag, om man valgte at opfatte en dommers vidtgående anvendelse af princippet om folkeretsvenlig udlægning af en national lov som et eksempel på almindelig retsanvendelse af folkeretlige regler eller som en tilsidesættelse af national ret.

2.16. Østrig

I forbindelse med godkendelse af en traktat kan det østrigske parlament (Nationalrådet) beslutte, at den pågældende traktat skal inkorporeres ved lov. Dette følger af artikel 50, stk. 2, i den østrigske forbundsforfatningslov (B-VG). Forbundspræsidenten har efter B-VG artikel 65, stk. 1, en lignende beføjelse, såfremt traktaten ikke kræver parlamentets godkendelse.

Afgives en sådan erklæring (”inkorporeringsforbehold”), betyder det, at den pågældende traktat ikke er umiddelbart anvendelig, det vil sige, at den hverken kan påberåbes eller anvendes af borgerne, myndighederne eller domstolene. Inkorporeringsforbehold er afgivet i relation til CCPR, CESC, CRC og CEDAW. Det følger ganske vist af B-VG artikel 145, at forfatningsdomstolen afgør krænkelser af folkeretten i henhold til bestemmelser i en særlig forbundslov, men da en sådan

forbundslov endnu ikke er blevet vedtaget, kan denne bestemmelse i forbundsforfatningen ikke anvendes.

Såfremt der ikke afgives nogen erklæring, hvilket er tilfældet i relation til CERD og CAT, betyder det, at den pågældende traktat principielt kan anvendes umiddelbart. Den har samme retsvirkninger som en national retsnorm, men ved en vurdering af dens status (forfatnings-, lov- eller bekendtgørelsesstatus), skal der tages hensyn til, hvilken retsform, der traktatens indhold taget i betragtning bør vælges. Forfatningsændrende traktater skal udtrykkeligt betegnes som sådanne. Retssubjektet kan derfor påberåbe sig rettigheder, der garanteres ham i en sådan traktat, som om denne ret var garanteret i en national retsakt. I denne forbindelse bør det fremhæves, at national lovgivning principielt skal fortolkes i overensstemmelse med folkeretten, og at en bestemmelse, der tillader flere fortolkninger, skal fortolkes i overensstemmelse med forfatningen. Disse fortolkningsprincipper anvendes (i det mindste) af de øverste domstole. CERD, artikel 1, 2 og 14, indeholder ifølge det oplyste endvidere forfatningsændrende bestemmelser, ligesom CEDAW, artikel 1 og 4, har forfatningsrang.

Forfatningsdomstolen har i flere afgørelser støttet sig til CAT, artikel 3, stk. 2 (vedr. myndighedernes forpligtelse til at tage alle relevante omstændigheder i betragtning ved konstatering af non-refoulement-grunde).⁶⁰

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller har i Østrig forfatningsstatus og kan umiddelbart anvendes. Hvis en borger derfor mener, at en lov eller en administrativ afgørelse krænker rettigheder, der er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, har borgeren mulighed for at gøre dette gældende over for myndighederne, og i sidste instans over for forfatningsdomstolen. I tilfælde af en krænkelse skal forfatningsdomstolen ophæve den pågældende lov eller administrative afgørelse. Højesteret eller en i anden instans dømmende domstol har ikke mulighed for at tilsidesætte en lov, der strider mod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men skal anmode forfatningsdomstolen om at ophæve loven som forfatningsstridig.

Det østrigske statsministerium har oplyst, at der ikke findes tilfælde, hvor østrigske domstole har tilsidesat nationale bestemmelser under henvisning til internationale menneskerettighedskonventioner, ligesom det ikke er sandsynligt, at der vil blive tale om fremtidige tilfælde af uoverensstemmelse mellem østrigsk lovgivning og de internationale konventioner, som Østrig tilslutter sig. Dette skyldes ifølge statsministeriet, at uoverensstemmelser rutinemæssigt søges identificeret og elimineret på det tidspunkt, hvor konventionerne får direkte retskraft i Østrig, alternativt integreres i østrigsk lovgivning.

⁶⁰ Der henvises i indberetningen til VfSlg 14.119/1995, 13.660/1993 og 13.314/1992.

3. Udvalgets bemærkninger

Udvalget har hæftet sig ved, at der som udgangspunkt formelt er stor forskel på lande, der anvender det monistiske princip, og lande, der anvender det dualistiske princip. I førstnævnte tilfælde er konventioner, som er blevet ratificeret og offentliggjort i overensstemmelse med de herom gældende regler, automatisk en del af den interne retsorden. I sidstnævnte tilfælde er konventioner, som er blevet ratificeret og offentliggjort, ikke automatisk en del af den interne retsorden, idet dette forudsætter, at konventionen bliver gennemført i national ret ved en særskilt retsakt.

Uanset at der således formelt er stor forskel på de to typer af lande, er forskellen i praksis ikke nødvendigvis så stor. Der findes således lande, der anvender det dualistiske princip, men hvor alle de centrale konventioner om menneskerettigheder er blevet inkorporeret ved lov, og hvor man kan tale om de facto monisme (Finland). Der findes endvidere lande, der anvender det dualistiske princip, og som har inkorporeret en eller flere af de centrale konventioner om menneskerettigheder (bl.a. Sverige, Norge og Island). Hertil kommer, at internationale konventioner om menneskerettigheder, der ikke er blevet inkorporeret ved lov, alligevel synes at være en relevant retskilde i dualistiske lande (f.eks. Island og Sverige). Dette sker bl.a. ved hjælp af en fortolkningsregel (f.eks. Finland og Island) og en formodningsregel (f.eks. Sverige). Det synes alene at være få lande, der anvender det dualistiske princip konsekvent, således at konventioner, der ikke er blevet gennemført i national ret, i princippet ikke kan påberåbes for og anvendes af de retsanvendende myndigheder (Irland og Storbritannien).

Det forhold, at et land anvender det monistiske princip, løser ikke i sig selv de problemer, der kan opstå i tilfælde, hvor borgerne påberåber konventioner for de retsanvendende myndigheder. I sådanne lande er de retsanvendende myndigheder, herunder navnlig domstolene, nødt til at tage stilling til, om den pågældende konventions bestemmelser er "umiddelbart anvendelig" eller har "direkte virkning" (se f.eks. Frankrig, Belgien, Holland og Luxembourg). De betingelser, der skal være opfyldt, for at en bestemmelse i en konvention anses for at være "umiddelbart anvendelige" eller have "direkte virkning", kan være formuleret forskelligt, men i det væsentlige skal den nationale dommer tage stilling til, om den pågældende bestemmelse er "self-executing", det vil sige om bestemmelsen er egnet til at blive lagt til grund ved løsningen af en konkret tvist. Denne vurdering må nødvendigvis foretages konkret i forhold til hver enkelt konvention og i forhold til hver enkelt bestemmelse i den pågældende konvention.

Denne bedømmelse bliver domstole i lande, der anvender det dualistisk princip, i princippet også nødt til at foretage, når konventioner inddrages ved fortolkning og anvendelse af national ret.

Forskellen mellem monistiske og dualistiske lande synes navnlig at gøre sig gældende i tilfælde af en normkonflikt mellem bestemmelser i en international konvention og i en national lov. I de monistiske lande synes konventionens bestemmelser – i det omfang de er umiddelbart anvendelige – generelt at blive tillagt forrang for modstridende bestemmelser i nationale love (se f.eks. Frankrig, Holland, Luxembourg, Grækenland og Tyskland). I nogle tilfælde gælder dette, hvad enten den modstridende bestemmelse i den nationale lov er yngre eller ældre end den pågældende konvention (se f.eks. Belgien). I disse lande synes internationale konventioner hierarkisk at være placeret under landets forfatning men over almindelige love (se f.eks. Portugal og Tyskland).

I de lande, der anvender det dualistiske princip, og hvor konventioner er blevet inkorporeret, synes dette at ske på lovniveau (Finland, Sverige og Norge). Der findes eksempler på, at dualistiske lande, foruden at inkorporere en konvention ved lov, tillige indfører en bestemmelse i forfatningen, der skal løse konflikter mellem en konvention og en national lov, og som – når visse betingelser er opfyldt – giver konventionen forrang (Sverige). Der findes endvidere eksempler på, at domstolene i dualistiske lande, uanset at en konvention (endnu) ikke er blevet inkorporeret, har tilsidesat modstridende bestemmelser i nationale love (Island og Sverige).

Hvad enten der er tale om monistiske eller dualistiske lande synes det at forholde sig således, at national ret så vidt muligt skal fortolkes og anvendes i overensstemmelse med internationale konventioner (f.eks. Frankrig, Tyskland og Sverige), og dette gælder endog med hensyn til bestemmelser i det pågældende lands forfatning (f.eks. Finland, Island og Spanien).

Den måde, hvorpå Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet inkorporeret i Storbritannien, synes at skille sig ud derved, at det udtrykkeligt fremgår af inkorporeringsloven, at den nationale dommer ikke kan tilsidesætte en bestemmelse i en national lov ("primary legislation"), som vurderes at være i strid med en bestemmelse i konventionen. Der er således tale om, at den inkorporerede konventions retsvirkninger er blevet begrænset.

Kapitel 7. Formålet med en inkorporering og kriterier for udvælgelse af konventioner

1. Indledning

Det følger af kommissoriet, at udvalget skal ”undersøge fordele og ulemper ved en inkorporering af de generelle menneskerettighedskonventioner i dansk lovgivning”. Udvalget skal i den forbindelse vurdere ”om en inkorporering vil føre til en bedre retsbeskyttelse for den enkelte borger, eller om andre grunde kan føre til, at det må anses for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at inkorporere konventionerne”. Ifølge kommissoriet er der nogle konventioner, som udvalget *skal* overveje, nemlig FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN’s konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og FN’s konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Det fremgår imidlertid samtidig af kommissoriet, at udvalget også *kan* vurdere, om ”øvrige konventioner om menneskerettigheder ... er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning”.

Udvalget har fundet det nødvendigt først at beskrive fordele og ulemper ved en eventuel inkorporering af internationale konventioner om menneskerettigheder (afsnit 2). Udvalget redegør for, om en eventuel inkorporering bør ske i form af en generel inkorporering af alle ”menneskerettighedskonventioner” eller ved en opregning af konventioner (afsnit 3). Udvalget beskriver, hvilke kriterier der i givet fald skal være afgørende for, om en bestemt konvention skal inkorporeres (afsnit 4). Udvalget har foretaget et valg med hensyn til de konventioner, som udvalget vil se nærmere på (afsnit 5).

Udvalget har vurderet, at det vil være hensigtsmæssigt at udskyde spørgsmålet om, hvilken retsvirkning en inkorporeret konvention skal have, herunder hvilken retskildeværdi konventionen skal have f.eks. i forhold til modstridende love, til behandling i et senere kapitel. Udvalget har herved lagt vægt på, at det forhold, at en konvention inkorporeres, og dermed gøres til en bestanddel af dansk ret ved lov, ikke i sig selv løser de konflikter, der måtte kunne opstå mellem den således inkorporerede konvention og modstridende bestemmelser i andre love m.m.

2. Fordele og ulemper ved en eventuel inkorporering

I det følgende redegøres der for fordele og ulemper ved en eventuel inkorporering af internationale konventioner om menneskerettigheder. Følgende spørgsmål behandles: internationale opfordringer og international signalværdi (afsnit 2.1), inkorporering som styrkelse af borgerens retsstilling (afsnit 2.2), samspillet mellem lovgivningsmagten og de retsanvendende myndigheder (afsnit 2.3), inkorporering vil skabe et lovbestemt grundlag for at påberåbe og anvende konventioner (afsnit

2.4), inkorporering vil medføre øget opmærksomhed og større bevidsthed omkring konventionerne (afsnit 2.5), om risiko for dobbeltregulering ved en inkorporering (afsnit 2.6), og om en inkorporering vil skabe et informationsbehov (afsnit 2.7). Rækkefølgen for behandlingen af de enkelte spørgsmål er ikke udtryk for nogen vægtning fra udvalgets side. Udvalget er klar over, at nogle af spørgsmålene til dels er overlappende.

2.1. Internationale opfordringer og international signalværdi

2.1.1. Internationale organer, herunder navnlig FN's Menneskerettighedskomité, FN's Torturkomité og FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, har i flere tilfælde *opfordret regeringen til at inkorporere visse FN-konventioner.*

I forbindelse med eksaminationen af Danmarks 3. periodiske rapport⁶¹ afgivet i henhold til artikel 40 i *FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder*⁶² udtalte FN's Menneskerettighedskomité bl.a.⁶³:

"The Committee is concerned at the fact that the Covenant, unlike the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, has not yet been given the status of domestic legislation, considering in particular that the Covenant guarantees a number of human rights which are not protected under the European Convention and that permissible restrictions are less broadly based."

I samme forbindelse fremkom komitéen med nogle forslag og anbefalinger til regeringen. Komitéen udtalte bl.a.⁶⁴:

"The Committee recommends that the State party take appropriate measures to ensure the direct application of the provisions of the Covenant into domestic law."

I forbindelse med eksaminationen af Danmarks 3. periodiske rapport⁶⁵ afgivet i henhold til artikel 19 i *FN's Torturkonvention*⁶⁶ gav FN's Torturkomité udtryk for forhold, der gav anledning til bekymring. Komitéen udtalte bl.a.⁶⁷:

⁶¹ Se dokument CCPR/C/64/Add.11.

⁶² Den internationale konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende valgfri protokol, jf. bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 (Lovtidende C).

⁶³ Se Concluding Observations of the Human Rights Committee, CCPR/C/79/Add.68 af 18. november 1996, punkt 11. Se dog tillige komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af Danmarks 4. rapport, jf. dokument CCPR/CO/70/DNK af 31. oktober 2000, hvor komitéen tager til efterretning, at Inkorporeringsudvalget på det tidspunkt var blevet nedsat, og på den baggrund nøjes med at opfordre regeringen til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at konventionens rettigheder nyder fuld beskyttelse efter dansk ret. Komitéens bemærkninger og anbefalinger er gengivet i forbindelse med udvalgets gennemgang af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

⁶⁴ Se Concluding Observations of the Human Rights Committee, CCPR/C/79/Add.68 af 18. november 1996, punkt 17.

”The Committee is concerned that there may still be some doubts as to the legal status of the Convention in domestic law, particularly with regard to the possibility of invoking the Convention before the Danish courts and the competence of the courts to apply its provisions ex officio.”

I samme forbindelse fremkom komitéen med nogle forslag og anbefalinger til regeringen. Komitéen udtalte bl.a.⁶⁸:

”The Committee recommends that the State party consider incorporating the provisions of the Convention into domestic law, as it has already done for the European Convention on Human Rights ... The Committee reiterates the recommendation it made during consideration of the first and second periodic reports of Denmark that it should incorporate into its domestic law provisions on the crime of torture, in conformity with article 1 of the Convention.”

I forbindelse med eksaminationen af Danmarks 3. periodiske rapport⁶⁹ afleveret i henhold til artikel 16 i *FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder*⁷⁰ gav FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder udtryk for forhold, der gav anledning til bekymring. Komitéen udtalte bl.a.⁷¹:

”The Committee regrets that the Covenant has not been incorporated in domestic law. It notes that, although the provisions of the Covenant may be directly invoked before the courts or referred to by the courts, there is no case law as yet. In this respect, the Committee expresses concern that lawyers and judges may not be sufficiently aware that the rights enshrined in the Covenant may be invoked before the courts.”

I samme forbindelse fremkom komitéen med nogle forslag og anbefalinger til regeringen. Komitéen udtalte bl.a.⁷²:

⁶⁵ Se dokument CAT/C/34/Add.3.

⁶⁶ Se konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 (Lovtidende C).

⁶⁷ Se Conclusions and recommendations of the Committee against torture, A/52/44, paras.171-188 af 1. maj 1997, punkt 179.

⁶⁸ Se Conclusions and recommendations of the Committee against torture, A/52/44, paras.171-188 af 1. maj 1997, punkt 184 og 185.

⁶⁹ Se dokument E/1994/104/Add.15.

⁷⁰ Den internationale konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 (Lovtidende C).

⁷¹ Se Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1/Add.34 af 14. maj 1999, punkt 14.

⁷² Se Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1/Add.34 af 14. maj 1999, punkt 22.

”The Committee urges the State party to take appropriate steps to give full legal effect to the Covenant, so that the rights covered by it may be fully integrated into the legal system.”

I forbindelse med eksaminationen af Danmarks 2. rapport⁷³ afleveret i henhold til artikel 44 i *FN's konvention om barnets rettigheder*⁷⁴ udtalte FN's Børnekomité bl.a.:

”14. The Committee notes that the Minister of Justice has set up a committee of human rights experts to examine the advantages and disadvantages involved in incorporating into Danish law the core international human rights treaties, including the Convention on the Rights of the Child. While the Committee notes that the recommendations of the expert committee have not yet been finalised, it remains concerned about the legal status of the Convention on the Rights of the Child in domestic law.

15. The Committee encourages the State party's consideration of the incorporation of core international human rights instruments, including the Convention on the Rights of the Child, into domestic law. In this regard, the Committee urges the State party to give equal weight to all international human rights instruments. It is recommended that the State party include in its next periodic report, information on the recommendations of the expert committee and the decision of the Government regarding this issue.”

Udvalget har noteret sig, at anbefalinger fra FN-komitéer om at inkorporere FN-konventioner ikke alene er blevet rettet mod Danmark. Anbefalingerne til Danmark er udtryk for en generel holdning hos komitéerne, som de har givet udtryk for gennem længere tid, og som er rettet til stater, der anvender det dualistiske princip. Komitéerne er således fremkommet med tilsvarende anbefalinger til f.eks. Norge⁷⁵ og Sverige⁷⁶.

2.1.2. Som det fremgår ovenfor, har FN-komitéer i flere tilfælde opfordret regeringen til at inkorporere visse FN-konventioner i dansk lovgivning eller at inkorporere visse bestemmelser i konventionerne.

Som begrundelse herfor har det været anført, at konventionerne skal kunne påberåbes umiddelbart for de retsanvendende myndigheder, herunder navnlig domstolene. FN-komitéerne vurderer

⁷³ Se dokument CRC/C/151 Add.151 af 8. juni 2001.

⁷⁴ Se konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 (Lovtidende C).

⁷⁵ Se f.eks. FN's Menneskerettighedskomité's anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af Norges 3. periodiske rapport vedrørende FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (dokument CCPR/C/79/Add.27 af 4. november 1993, punkt 8) og FN's Torturkomité's anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af Norges 3. periodiske rapport vedrørende FN's Torturkonvention (dokument A/53/44, paras. 149-156 af 27. maj 1998, punkt 153 og 155).

⁷⁶ Se f.eks. FN's Menneskerettighedskomité's anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af Sveriges 4. periodiske rapport vedrørende FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (dokument CCPR/C/79/Add.56 af 9. november 1995, punkt 10 og 19) og FN's Torturkomité's anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af Sveriges 3. periodiske rapport vedrørende FN's Torturkonvention (dokument A/52/44, paras. 214-226 af 6. maj 1997, punkt 218, 219 og 223).

endvidere, at der er tvivl med hensyn til konventionernes retlige status i dansk ret, herunder hvorvidt konventionerne kan påberåbes af borgerne for de nationale domstole, og om domstolene af egen drift kan inddrage konventionerne.

FN-komitéerne synes endvidere at lægge vægt på, at der i forhold til visse konventioner ikke findes eksempler på, at konventionerne er blevet påberåbt for eller anvendt af danske domstole.

FN-komitéerne synes endvidere at lægge vægt på, at advokater og dommere ikke er tilstrækkeligt bekendte med, at konventionerne kan påberåbes umiddelbart for domstolene.

Herudover har FN-komitéerne lagt vægt på, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet inkorporeret ved lov. Det har i den forbindelse været anført, at FN-konventionerne i visse tilfælde indeholder rettigheder, der ikke er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at undtagelsesbestemmelserne i FN-konventionerne i visse tilfælde er mere restriktive. Herved synes FN-komitéerne at lægge vægt på konventionernes principielle ligestilling samt det forhold, at FN-konventionerne i visse tilfælde yder en bedre beskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.1.3. Efter udvalgets opfattelse indebærer den fremgangsmåde, der anvendes ved Danmarks tiltrædelse og løbende opfyldelse af konventioner, en betydelig grad af sikkerhed for, at Danmark lever op til de forpligtelser, der følger af de pågældende konventioner.

I forbindelse med eksaminationen af Danmarks periodiske rapporter har repræsentanter for regeringen udførligt redegjort for konventionernes status i dansk ret, herunder at konventionerne er en relevant retskilde, der kan påberåbes for og anvendes af danske domstole, samt at der gælder en fortolknings- og formodningsregel⁷⁷.

Ikke desto mindre er det komitéernes opfattelse, at der er tvivl med hensyn til konventionernes retlige status i dansk ret, og komitéerne synes at sætte spørgsmålstegn ved, om Danmark, når konventionerne ikke er blevet gjort til en del af dansk ret, løbende er i stand til at leve op til konventionernes forpligtelser.

Udvalget finder det ikke nødvendigt at gå nærmere ind på holdbarheden af de forudsætninger, som ligger til grund for FN-komitéernes anbefalinger. Efter udvalgets opfattelse er anbefalingerne under

⁷⁷ Se navnlig punkt 53, 56, 103 og 104 i det danske "core-document" (dokument HRI/CORE/1/Add.58 af 29. juni 1995), der indgår som et led i eksaminationen af Danmarks periodiske rapporter, samt f.eks. oplysninger afgivet i forbindelse med eksaminationen af Danmarks 14. rapport vedrørende FN's Racediskriminationskonvention (dokument CERD/C/SR.1377 af 14. marts 2000, punkt 9), og oplysninger afgivet i forbindelse med eksaminationen af Danmarks 3. periodiske rapport vedrørende FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (dokument CCPR/C/SR.1534 af 23. oktober 1996, punkt 34 og 35).

alle omstændigheder udtryk for, at lande, der ikke har gjort konventionerne til en del af national ret, ikke har været i stand til at overbevise komitéerne om, at konventionerne har fornøden gennemslagskraft i national ret. Dette bør i sig selv tillægges en vis vægt.

Udvalget vurderer derfor, at internationale kontrolorganers anbefalinger kan tale for en inkorporering af disse konventioner. Hertil kommer, at en sådan inkorporering, hvad enten den vil indebære en bedre retsbeskyttelse for borgeren eller ej, vil have en signalværdi i forhold til det internationale samfund om den betydning, som menneskerettighederne tillægges i Danmark.

På samme måde har det norske udvalg om inkorporering af konventioner om menneskerettigheder⁷⁸, hvis betænkning dannede grundlag for den senere lov nr. 30 af 21. maj 1999 om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), lagt vægt på hensynet til signalværdien af en inkorporering. Det norske udvalg udtaler bl.a. (s. 82-83):

”Et tredje hensyn ... er reformens signaleffekt. Som nevnt ... kan innarbeidelse av konvensjonene i lovgivningen oppfattes som en ny understrekning av at norske myndigheter tar menneskerettighetene alvorlig. Dette kan kanskje styrke gjennomslaget for norske myndigheters og ikke-statlige organisasjoners arbeid for respekt for menneskerettighetene i andre land, og generelt bidra til å øke menneskerettighetenes internasjonale status. Slik sett vil inkorporasjon av menneskerettighetskonvensjoner være et uttrykk for solidaritet med dem som kjemper for menneskerettighetene i land hvor brudd på rettighetene er et stort problem.

I denne sammenheng nevnes også at det har vært vanskelig å formidle utad at konvensjonene tross Norges dualistiske utgangspunkt er en relevant rettskildefaktor av betydelig vekt i norsk rett. Dette kan medføre en viss skepsis til den nasjonale gjennomføring. Slik sett kan Norge med sin nåværende rettstilstand sies å ha et kommunikasjonsproblem – noen vil mene et troverdighetsproblem. En synliggjøring av konvensjonene i norsk lovgivning ved at konvensjonene formelt innarbeides, vil kunne bøte på dette.

... Også her hjemme vil signaleffekten av at konvensjonene formelt bliver innarbeidet i lovgivningen, kunne øke menneskerettighetenes status...”

2.2. Inkorporering som en styrkelse af borgernes retsstilling

2.2.1. Som det fremgår af kapitel 2, afsnit 5, foregår der en vurdering af, om dansk ret til stadighed er i overensstemmelse med de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt.

⁷⁸ Se NOU 1993:18, Lovgivning om menneskerettigheter, s. 82-83. Hensynet til signalværdien af en inkorporering gentages i Ot prp nr 3 (1998-99) om lov om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), og Innst. O. nr. 51 (1998-99), Innstilling frå justitskomiteen om lov om styrkning av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Forud for Danmarks tiltrædelse af en konvention vurderes det, om dansk ret er i overensstemmelse med konventionens krav. En sådan vurdering finder i princippet også sted løbende. Der foretages endvidere en vurdering af, om love, der fremsættes for og vedtages af Folketinget, er i overensstemmelse med de konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt. Hertil kommer, at administrative myndigheder, der administrerer regler, har pligt til at inddrage internationale konventioner om menneskerettigheder i relevant omfang, og dette gælder hvad enten de pågældende konventioner er blevet inkorporeret ved lov eller ej. Sådanne konventioner vil endvidere – hvad enten de er inkorporeret ved lov eller ej – være en relevant retskilde, der skal anvendes af bl.a. administrative klageorganer, Folketingets Ombudsmand og domstolene.

Udgangspunktet i dag for gennemførelse af internationale konventioner om menneskerettigheder er, at det først og fremmest påhviler lovgiver at sikre overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser. Dette indebærer, at der foretages en indgående vurdering af, om lovforslag, der fremsættes for og vedtages af Folketinget, er i overensstemmelse med de konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt, og at regeringen, og dermed administrative myndigheder, skal påse, at de afgørelser, der træffes som led i administrationen af lovgivningen, ligeledes respekterer Danmarks internationale forpligtelser. Efter udvalgets opfattelse er det af afgørende betydning, at en eventuel inkorporering af andre konventioner ikke ændrer ved dette klare udgangspunkt.

Udvalget har i den forbindelse hæftet sig ved, at der også ved inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev lagt stor vægt på, at det først og fremmest var regeringens og Folketingets ansvar, at dansk lovgivning til stadighed var i overensstemmelse med bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det udvalg, der afgav betænkning nr. 1220/1991, gav udtryk for, at en inkorporering ikke burde føre til, at domstolene påtog sig en større retspolitisk opgave, eller at lovgivningsmagten slækkede på kravene til en løbende tilpasning af lovgivningen, således at en inkorporeringslov kom til at virke som en sovepude⁷⁹. Udvalget fremhævede endvidere vigtigheden og nødvendigheden af, at man i lovgivningsproceduren også i fremtiden gjorde sig klart, om et lovforslag ville komme i strid med konventionskomplekset, ligesom udvalget fremhævede, at det først og fremmest tilkom lovgivningsmagten at ændre relevante lovbestemmelser, når der blev truffet nye afgørelser af konventionsorganerne⁸⁰. Udvalget udtalte i den forbindelse, at kun hvis disse forudsætninger blev opfyldt løbende, kunne man efter udvalgets opfattelse fastholde, at domstole og andre retsanvendende myndigheder kunne gå ud fra en formodning om, at lovgivningen var forenelig med

⁷⁹ Se betænkningen side 148 og Folketingstidende 1991/92, tillæg A, sp. 5465.

⁸⁰ Se betænkningen side 148-149 og Folketingstidende 1991/92, tillæg A, sp. 5467.

konventionskomplekset⁸¹. Udvalget præciserede, at det fortsat ville være lovgivningsmagtens ansvar, at Danmark levede op til sine forpligtelser i medfør af konventionen⁸².

Justitsministeriet tilsluttede sig udvalgets synspunkter og forslag⁸³. Justitsministeriet var således enig i, at balancen mellem lovgivningsmagten og domstolene ikke burde forrykkes, og at en inkorporering ikke burde føre til, at domstolene påtog sig større retspolitiske opgaver, eller at lovgivningsmagten slækkede på kravene til en løbende tilpasning af lovgivningen.

På samme måde gav Retsudvalget udtryk for, at det var af afgørende betydning, at nødvendige tilpasninger af dansk ret blev foretaget ved gennemførelse af den nødvendige lovgivning, således at Folketingets ansvar og pligt i så henseende blev fastholdt⁸⁴.

2.2.2. Det anførte udelukker imidlertid ikke, at en inkorporering vil være velbegrundet, fordi den vil kunne medføre en bedre retsbeskyttelse for borgerne derved, at det tydeliggøres, at borgerne har mulighed for selv at påberåbe sig konventionernes bestemmelser umiddelbart for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Herved vil en inkorporering kunne ses som et supplement til den vurdering, der foretages af regeringen og Folketinget i forbindelse med vedtagelse af love, og af forvaltningsmyndigheder i forbindelse med administrationen af love. Ved at inkorporere konventioner vil borgerne over for domstolene og andre retsanvendende myndigheder få et lovbestemt grundlag for at påberåbe sig, at deres rettigheder i henhold til de konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt, ikke er overholdt. Dette hensyn ligger da også bag inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved lov nr. 285 af 24. april 1992, jf. betænkning nr. 1220/1991, side 147.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at dette hensyn – nemlig borgernes mulighed for selvstændigt at påberåbe sig internationale bestemmelser umiddelbart for de nationale domstole – også har været tillagt betydning af EF-domstolen ved vurderingen af, om bestemmelser i navnlig EF-traktaten og direktiver har direkte virkning.

Første gang EF-domstolen fastslog, at bestemmelser i EF-traktaten kunne have direkte virkning i betydningen, at borgerne kunne påberåbe sig bestemmelserne over for staten umiddelbart for de nationale domstole, var i *van Gend og Loos-dommen*⁸⁵. I sagen var der medlemsstater, der argumenterede for, at bestemmelser i EF-traktaten ikke kunne have direkte virkning. Det blev i den forbindelse anført, at EF-traktaten indeholdt bestemmelser, hvorefter Kommissionen og andre medlemsstater kunne påtale en medlemsstats manglende overholdelse af EF-traktaten, idet et sådant

⁸¹ Se betænkningen side 150 og Folketingstidende 1991/92, tillæg A, sp. 5467.

⁸² Se betænkningen side 148 og Folketingstidende 1991/92, tillæg A, sp. 5468.

⁸³ Se Folketingstidende 1991/92, tillæg A, sp. 5470.

⁸⁴ Se Retsudvalgets betænkning af 26. marts 1992, Folketingstidende 1991/92, tillæg B, sp. 891.

⁸⁵ Se dom af 5. februar 1963 i sag 26/62, *van Gend og Loos*, Saml. 1954-64, side 375.

spørgsmål kunne indbringes for EF-domstolen. EF-domstolen lagde imidlertid vægt på, at borgernes mulighed for selvstændigt at påtale staternes manglende overholdelse af bestemmelser i EF-traktaten ville indebære en øget kontrol. EF-domstolen udtalte, at *”agtpågivenhed hos de private, som er interesserede i at beskytte deres rettigheder, medfører en effektiv kontrol, der supplerer den kontrol, som det i artiklerne ... overlades til Kommissionen og medlemsstaterne at drage omsorg for”*.

Første gang EF-domstolen fastslog, at bestemmelser i et direktiv kunne have direkte virkning i den oven for anførte betydning, var i *van Duyn-dommen*⁸⁶. EF-domstolen lagde vægt på hensynet til fællesskabsrettens effektivitet. EF-domstolen udtalte bl.a., at *”... nyttevirkningen af en sådan retsakt formindskes, såfremt de retsundergivne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager og de nationale domstole i at tage den i betragtning, som en del af fællesskabsretten”*.

På samme måde vil en tydeliggørelse af borgernes mulighed for selvstændigt at påberåbe sig inkorporerede konventioner for de nationale domstole efter udvalgets opfattelse kunne ses som en styrkelse af borgernes retsstilling. I den forbindelse kan man tale om en supplerende kontrol, idet det tydeliggøres, at borgerne har en selvstændig funktion, når det drejer sig om at påse, at forpligtelser i henhold til visse konventioner overholdes. Det må herved også tages i betragtning, at den kontrol med konventionsforpligtelsernes overholdelse, der foretages som led i lovgivningsproceduren, nødvendigvis må blive af abstrakt karakter, idet det normalt ikke vil være muligt at forudse alle de situationer, hvor anvendelsen af loven vil kunne give anledning til konventionsmæssige problemer. En tydeliggørelse af adgangen for domstolene til på grundlag af en konkret sags omstændigheder at vurdere forholdet til en konvention, vil kunne være et nyttigt korrektiv til regeringens og Folketingets generelle kontrol. Erfaringerne med inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bekræfter dette.

Til illustration heraf kan nævnes lov nr. 404 af 31. maj 2000 om ændring af lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger m.v., lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber, lov om individuel boligstøtte og lov om integration af udlændinge i Danmark (Fleksible udlejningsregler, særlig støtte til visse almene boligafdelinger og kommunal anvisning til private andelsboliger). Loven giver bl.a. mulighed for, at der kan indgås aftaler mellem kommunalbestyrelser og almene boligorganisationer om, at en vis andel af de ledige boliger i en boligafdeling skal udlejes efter *”særlige kriterier”*. I forarbejderne til loven⁸⁷ er det klart forudsat, at de aftaler, der indgås, skal overholde internationale aftaler og konventioner om racediskrimination og menneskerettigheder. Der er imidlertid ingen sikkerhed for, at disse forudsætninger vil blive respekteret i praksis. En borger, der f.eks. ikke har fået tildelt en ledig lejlighed på grund af en indgået aftale, kan derfor have en selvstændig interesse i at få prøvet, om den indgåede aftale strider

⁸⁶ Se dom af 4. december 1974 i sag 41/74, van Duyn, Sml. 1974, side 1337.

⁸⁷ Se L 211 af 1. marts 2000.

imod bl.a. internationale konventioner om menneskerettigheder, og dermed ikke kan indgås i medfør af loven.

2.2.3. Udvalget er opmærksom på, at en øget adgang for borgerne til at påberåbe sig konventioner vil kunne give anledning til visse betænkeligheder i retssager mellem private. I de tilfælde hvor den ene part påberåber sig en inkorporeret konventionsbestemmelse for derved at få en bedre retsstilling end hvad der følger af dansk ret i øvrigt, vil en anvendelse af konventionen til fordel for denne part kunne medføre, at den anden part får en tilsvarende ringere retsstilling. Dette kan f.eks. tænkes i tilfælde, hvor en inkorporeret konventionsforpligtelse fortolkes på en anden måde end tidligere, uden at dansk lovgivning som følge heraf er blevet tilpasset den nye fortolkning. Den part, der har indrettet sig i overensstemmelse med og i tillid til den danske lovbestemmelse, får derved en uventet og ringere retsstilling.

Det udvalg, der afgav betænkning vedrørende inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, drøftede, om en inkorporering ville påvirke privates indbyrdes retsforhold og dermed skabe retsusikkerhed for borgerne⁸⁸.

Udvalget påpegede dengang, at medlemsstaterne i et vist omfang var ansvarlige for, at borgernes rettigheder ikke blev krænket som følge af handlinger fra andre borgeres side. Herved indebar konventionen en form for indirekte pligtskabelse eller rettighedsbegrænsning for visse grupper af enkeltpersoner. Udvalget vurderede ikke, at dette spørgsmål i praksis kunne antages at udgøre et væsentligt problem.

Efter dette udvalgs opfattelse er der tale om et generelt spørgsmål, der først og fremmest vedrører retsvirkningerne af en inkorporering, og som ikke i sig selv taler afgørende imod en inkorporering. Udvalget har fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle dette spørgsmål i forbindelse med udvalgets overvejelser om retsvirkningerne af en inkorporering (se kapitel 14).

2.3. Samspillet mellem lovgivningsmagten og de retsanvendende myndigheder

2.3.1. Som illustreret ovenfor (se kapitel 5) inddrages forholdet til internationale konventioner om menneskerettigheder ofte i forbindelse med lovgivningsprocessen.

Der findes eksempler på, at det ministerium, der er ansvarlig for et lovforslag, i bemærkningerne redegør for lovforslagets forhold til internationale konventioner om menneskerettigheder og

⁸⁸ Se betænkning 1220/1991, kapitel 10.2.2, side 150-152.

foretager en vurdering af, om lovforslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser⁸⁹.

Inden for denne kategori findes der i princippet to typer lovforslag.

Der findes lovforslag, der indeholder bestemmelser, hvis anvendelse ikke beror på skønspregede vurderinger. Dette vil f.eks. være tilfældet, når et lovforslag giver offentlige myndigheder mulighed for, når visse betingelser er opfyldt, at foretage en registrering af bestemte personoplysninger. Spørgsmålet om, hvorvidt lovforslaget er foreneligt med menneskerettighederne, vil derfor ikke så meget afhænge af de konkrete afgørelser, der træffes, men derimod af ordningen som sådan. Der kan således være tale om lovforslag, der indfører en ordning, som det relevante ministerium vurderer er forenelig med konventioner om menneskerettigheder⁹⁰.

Herudover findes der lovforslag, der giver mulighed for at træffe skønspregede afgørelser, og hvor der derfor er en risiko for, at de afgørelser, der træffes, i det enkelte tilfælde kan vise sig at være i strid med internationale konventioner om menneskerettigheder. I sådanne tilfælde kan der være tale om lovforslag, der indfører en ordning, der vurderes generelt at være forenelig med konventioner om menneskerettigheder, men hvor det samtidig anføres, at den konkrete administration af loven skal være i overensstemmelse med konventioner om menneskerettigheder⁹¹. Inden for denne kategori af lovforslag findes der lovforslag, der i bemærkningerne indeholder en udførlig vejledning om forholdet til konventioner⁹², og lovforslag, der alene indeholder en begrænset vejledning med hensyn til forholdet til konventioner⁹³.

Efter udvalgets opfattelse vil der ofte være en større grad af sandsynlighed for, at retstilstanden er i overensstemmelse med internationale konventioner om menneskerettigheder, når der er tale om lovforslag, der indeholder bestemmelser, hvis anvendelse ikke beror på skønspregede vurderinger, end når der er tale om lovforslag, der giver mulighed for at træffe skønspregede afgørelser. Dette skyldes, at foreneligheden med de relevante konventioner i sidst nævnte tilfælde afhænger af lovens konkrete anvendelse. I forbindelse med lovforslagets udarbejdelse og behandling vil det endvidere ikke altid være muligt at forudsige mulige konflikter.

Det forhold, at der er blevet foretaget en vurdering af, om et lovforslag er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, er efter udvalgets opfattelse ingen garanti for, at lovforslaget rent faktisk også er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Det kan f.eks. ikke udelukkes, at det ansvarlige ministerium overser en relevant bestemmelse i en konvention. Det

⁸⁹ Se kapitel 5, afsnit 3.

⁹⁰ Se kapitel 5, afsnit 3.1.

⁹¹ se kapitel 5, afsnit 3.2.

⁹² Se kapitel 5, afsnit 3.2.1.

⁹³ Se kapitel 5, afsnit 3.2.2.

kan heller ikke udelukkes, at det ansvarlige ministeriums vurdering af de relevante konventionsmæssige forpligtelser er forkert.

Selv om en lov må anses for at være forenelig med Danmarks internationale forpligtelser på det tidspunkt, hvor loven bliver vedtaget, er det ikke dermed sikkert, at loven vedbliver med at være det. Det forekommer således, at der sker en udvikling i praksis vedrørende den relevante konvention, og at konventionsforpligtelserne med tiden får et andet og videregående indhold, der medfører, at loven ikke længere er i overensstemmelse med konventionen. En sådan udvikling i praksis kan f.eks. skyldes en tilsvarende udvikling i samfundsforholdene.

Selv hvor det klart fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at loven forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, er det ikke givet, at de afgørelser, der træffes af administrative myndigheder, rent faktisk respekterer internationale konventioner om menneskerettigheder, og dette gælder, selv om myndighederne måtte have været opmærksomme på forholdet til konventionsforpligtelserne. Dette kan f.eks. skyldes, at lovforslaget kun indeholder begrænset vejledning i bemærkningerne, eller at de relevante myndigheder ikke i tilstrækkeligt omfang er bekendte med f.eks. praksis fra internationale organer vedrørende fortolkning og anvendelse af de pågældende konventioner, som ikke altid er let tilgængelig.

Uanset at Folketinget og regeringen tilstræber en overholdelse af Danmarks internationale forpligtelse ved lovgivningsprocessen, illustrerer de ovenfor nævnte forhold, at der kan være behov for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder i forbindelse med behandlingen af den enkelte retssag foretager en vurdering af, om retstilstanden, herunder den måde, hvorpå lovgivningen administreres, er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. En inkorporering vil tydeliggøre denne opgave.

2.3.2. Hvad særligt angår tilfælde, hvor en lov overlader skønsmæssige beføjelser til administrative myndigheder, og hvor det samtidigt anføres i bemærkningerne til lovforslaget, at beføjelserne forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, finder udvalget anledning til yderligere at anføre følgende:

Retsanvendende myndigheder bør som nævnt efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt kunne gå ud fra, at en lov, der administreres i overensstemmelse med intentionerne i lovforslaget med tilhørende bemærkninger, vil respektere Danmarks internationale forpligtelser. Dette skyldes, at det først og fremmest er regeringens og Folketingets ansvar, at dansk lovgivning er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Inkorporeringsloven vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bygger som nævnt på en sådan forudsætning (se ovenfor afsnit 2.2.1).

I det omfang administrative myndigheder overlades skønsmæssige beføjelser, som vil indebære mulighed for, at der træffes afgørelser, der vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, er det efter udvalgets opfattelse derfor ønskeligt, at lovforslagsbemærkningerne så vidt muligt giver en passende vejledning med hensyn til indholdet og omfanget af de internationale forpligtelser, der skal respekteres i forbindelse med administrationen⁹⁴.

Der findes imidlertid eksempler på, at regeringen og Folketinget ikke i forbindelse med et lovforslags gennemførelse har ønsket at foretage en nærmere afklaring af de konflikter i forhold til internationale konventioner om menneskerettigheder, der måtte kunne opstå, men har overladt dette til de retsnavdende myndigheder. I så fald er den forudsætning, der lå til grund for inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ikke til stede.

Det forhold, at de retsnavdende myndigheder, herunder navnlig domstolene, således i visse tilfælde skal foretage den endelige grænsedragning i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, taler efter udvalgets opfattelse med styrke for inkorporering idet denne skaber et bedre grundlag for den efterfølgende kontrol med, at de afgørelser, der træffes af administrative myndigheder, også rent faktisk er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Ved at inkorporere konventioner fremhæves det af lovgivningsmagten, at det er domstolenes opgave at vurdere, om relevante konventioner konkret er blevet overholdt.

2.4. Inkorporering vil skabe et lovbestemt grundlag for, at de retsnavdende myndigheder kan anvende konventioner

Som det fremgår af gennemgangen af danske domstoles anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder (se kapitel 3), kan også andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention påberåbes for og anvendes af danske domstole, og domstolene forholder sig til sådanne konventioner. Andre konventioner er dermed også en relevant retskilde i dansk ret, uanset at de ikke er blevet inkorporeret ved lov.

Selv om ikke-inkorporerede konventioner om menneskerettigheder må anses for at være en relevant retskilde i dansk ret, må det imidlertid efter udvalgets opfattelse anses for at være forbundet med en vis usikkerhed at forudsige, hvorledes danske domstole vil forholde sig i tilfælde af en konflikt mellem en bestemmelse i en lov og en ikke inkorporeret konvention (se nærmere om dette

⁹⁴ Se tillige Justitsministeriets vejledning om lovkvæitet, september 2000, afsnit 4.2.4, side 34-35, der indeholder en omtale af internationale menneskerettighedskonventioner. Det anføres bl.a., at hvis et lovforslag er udformet på en sådan måde, at retsnavdende myndigheder skal træffe skønspregede afgørelser, der ofte rejser spørgsmål i forhold til konventionerne, bør lovforslagets bemærkninger indeholde en rimelig vejledning om indholdet af de menneskeretlige forpligtelser, herunder om de kriterier og forhold, der som følge af disse forpligtelser har betydning for myndighedernes afgørelser.

spørgsmål i kapitel 2). Der ses ikke i den praksis, som udvalget har gennemgået (se kapitel 3), at være klare eksempler på, at danske domstole i en sådan situation har tilsidesat en bestemmelse i en dansk lov. På grundlag af den juridiske litteratur kan der endvidere rejses spørgsmål om, hvorledes sådanne konflikter i praksis vil skulle løses (se kapitel 2).

Efter udvalgets opfattelse vil en inkorporering ved lov først og fremmest synliggøre konventionernes stilling som retskilde i dansk ret. En inkorporering ved lov vil for så vidt kun indebære en kodificering af gældende praksis, men lovgivningsmagts tilslutning til denne praksis vil klarlægge grundlaget herfor.

Udvalget har i denne forbindelse hæftet sig ved, at der findes eksempler på, at danske domstole i deres afgørelser udtrykkeligt har fremhævet, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet inkorporeret ved lov (se f.eks. U 1995 338 Ø, U 1997 259 H, U 1997 668 Ø og U 1998 141 Ø). Efter udvalgets opfattelse kan disse afgørelser næppe tages som udtryk for, at det alene er i kraft af inkorporeringen, at konventionen er blevet anvendt, men må snarere forstås således, at det er blevet tillagt betydning, at inkorporeringen har tilvejebragt et lovbestemt grundlag for at anvende konventionen.

På samme måde vil en inkorporering af andre konventioner skabe et tilsvarende lovbestemt grundlag for at anvende dem.

Udvalget kan i den forbindelse tilslutte sig de synspunkter, der kommer til udtryk i betænkning 1220/1991 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret, hvor det anføres (side 147):

”Udvalget finder, at en inkorporering af konventionen vil afklare retstilstanden, og selv en lov, der alene søger at kodificere den praksis, der er fastslået af domstolene, vil have den klare fordel i forhold til den gældende retstilstand, at den skaber et udtrykkeligt grundlag for anvendelse af konventionen. Konventionens status i retssystemet vil være åbenbar ... Udvalget finder derfor, at en inkorporering for så vidt vil kunne føre til en bedre retsbeskyttelse af den enkelte borger.”

Herudover vil en inkorporering indebære, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder får et lovbestemt grundlag for om nødvendigt at tilsidesætte en bestemmelse i en lov, som må anses for at være i strid med en bestemmelse i en konvention, som er blevet inkorporeret ved lov. For så vidt angår de konventioner, der eventuelt måtte blive inkorporeret, vil en inkorporering ved lov dermed fjerne den usikkerhed, der i dag må antages at være med hensyn til løsningen af en sådan konflikt. Der kan således være tilfælde, hvor domstolene og andre retsanvendende myndigheder bl.a. vil skulle tage stilling til utilsigtede konflikter, og hvor de derfor vil have en korrigerende funktion, jf. ovenfor afsnit 2.3.

2.5. Inkorporering vil medføre øget opmærksomhed og større bevidsthed om konventionerne

I bemærkningerne til forslag til lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention⁹⁵ anføres som begrundelse for en inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at der ved en inkorporering "... skabes ... et bedre grundlag for viden om og anvendelse af konventionen. Samtidig tilvejebringes der en højere grad af bevidsthed om og et bedre grundlag for undervisning i konventionens principper, der indgår som et grundlæggende værdisæt – også for det danske folkestyre."

I den norske betænkning⁹⁶ anføres hensynet til øget kundskab om konventioner ligeledes som et argument for en inkorporering. Det norske udvalg udtaler:

"Et annet synspunkt som er blitt fremhevet, er at innarbeidelse i lovgivningen vil bidra til å øke kunnskapen om konvensjonene. Utvalget er enig i dette, og i at det er et viktig hensyn. Som påpekt av Advokatforeningens menneskerettighetsutvalg, vil advokater dermed i større grad oppdage at bestemmelsene i menneskerettighetskonvensjonene utgjør en del av det praktiske rettsliv. Eventuell usikkerhet om konvensjonenes plass i det norske rettskildet bildet vil også bli mindre. Dette gjelder naturligvis også for andre jurister, f eks dommere og forvaltningsjurister, og for andre utenfor juristens kretser. Jo større kunnskap det er om konvensjonene, deres innhold og betydning i norsk rett, desto mer sannsynlig er det at det vil bli oppdaget hvis det er områder hvor norsk rett ikke tilfredsstillende deres krav. Man kan her tale om en form for "lyskastervirkning". Videre kan man håpe at kunnskap om konvensjonene vil være bevisstgjørende og holdningsskapende både i og utenfor juristenes rekke. For at konvensjonene og deres innhold i tilstrekkelig grad skal bli kjent blant jurister og andre, kreves imidlertid andre tiltak enn bare innarbeidelse i lovgivningen..."

Udvalget kan tilslutte sig de synspunkter, der er anført i de nævnte betænkninger, og som erfaringerne med inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har bekræftet rigtigheden af. Som anført ovenfor (se kapitel 3) påberåbes og anvendes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i stort og tilsyneladende stigende omfang. Udvalget vurderer, at dette til dels skyldes inkorporeringen, der har medført en større bevidsthed omkring og en større viden om konventionen. Efter udvalgets opfattelse er det sandsynligt, at en inkorporering af andre konventioner om menneskerettigheder vil kunne få en tilsvarende virkning. Dette gælder navnlig, hvis en inkorporering kommer til at omfatte et begrænset antal konventioner. Udvalget er klar over, at den omfattende påberåbelse og anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke alene kan tilskrives selve inkorporeringen, men tillige den omfattende praksis fra Den

⁹⁵ Se L 230 af 19. februar 1992, Folketingstidende 1991-92, Tillæg A, sp. 5421, afsnit 5.

⁹⁶ Se NOU 1993: 18, side 82. Se tillige Ot prp nr 3 (1998-99), side 19, og Innst. O. nr. 51 (1998-99), side 2.

Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der i særlig grad gør denne konvention praktisk anvendelig. På grund af Domstolens praksis er det ofte muligt at udlede endog meget præcise principper af konventionens bestemmelser.

2.6. Særligt om risiko for dobbeltregulering ved en inkorporering

De konventioner, som det kan komme på tale at inkorporere i dansk lovgivning, er konventioner, som Danmark allerede har ratificeret. Det betyder, at dansk ret må antages som udgangspunkt at være i overensstemmelse med kravene i konventionen. De pågældende konventioner vil allerede være gennemført i dansk lovgivning enten ved omskrivning eller ved konstatering af normharmonier. Det kan derfor anføres, at en inkorporering ved lov vil være u hensigtsmæssig derved, at den vil medføre dobbeltregulering. Det kan i den forbindelse anføres, at en konvention ofte indeholder generelle principper, som er blevet udmøntet i konkrete retsregler i dansk lovgivning. Det vil betyde, at man vil få flere retskilder på samme niveau, der regulerer de samme forhold, nemlig både de danske love, der gennemfører eller sikrer opfyldelsen af konventionen på bestemte lovgivningsområder, og de ofte mere generelle konventionsbestemmelser. En sådan dobbeltregulering kan indebære retskildemæssig uklarhed.

Hertil kommer, at de konventioner, som det kan komme på tale at inkorporere, i den originale og autoritative version findes på andre sprog end dansk, herunder ofte engelsk og fransk. En inkorporering ved lov vil derimod omfatte konventionen i en dansk og ikke autoritativ oversættelse. Der vil kunne forekomme nuancer, forskelle og i visse tilfælde ligefrem uoverensstemmelser mellem de originale og autoritative sproglige versioner indbyrdes og i forhold til den danske oversættelse. Det vil derfor kunne give anledning til usikkerhed med hensyn til anvendelsen af konventionen.

Det kan endvidere anføres, at en inkorporering ved lov af flere konventioner kan indebære, at samme rettighed for borgerne eller pligt for staterne vil være reguleret i flere forskellige konventioner. Som eksempel herpå kan nævnes bestemmelser om diskrimination i forskellige konventioner. Sproglige nuancer, forskelle og i visse tilfælde ligefrem uoverensstemmelser mellem de forskellige konventionsbestemmelser vil ligeledes kunne give anledning til usikkerhed med hensyn til retsanvendelsen.

Det udvalg, der afgav betænkning vedrørende inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, drøftede også, om en inkorporering ville medføre tekniske ulemper⁹⁷.

⁹⁷ Se betænkning 1220/1991, kapitel 10.2.4, side 155.

Udvalget påpegede dengang, at en inkorporeringslov ville fremstå som en tillægslov i forhold til anden lovgivning og dermed være systematisk fremmedartet. Udvalget udtalte, at der var tale om en fravigelse af et almindeligt lovteknisk princip, men at dette ikke burde tillægges afgørende betydning. Udvalget fremhævede i den forbindelse, at inkorporeringsloven havde til formål at gøre de nationale reglers folkeretlige baggrund klar og fastslå de folkeretlige reglers bindende karakter. Udvalget fandt derfor – uanset disse indvendinger – at kunne anbefale en inkorporering.

Efter dette udvalgs opfattelse er der ikke tale om et reelt problem. For det første har denne dobbeltregulering ikke givet anledning til problemer i praksis i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. For det andet er de konventioner, som det kan komme på tale at inkorporere, allerede i dag en relevant retskilde i dansk ret. Det betyder, at domstole og andre retsanvendende myndigheder allerede i dag kan have behov for at fortolke og anvende de pågældende konventioner, uanset om de måtte være gennemført i dansk ret ved omskrivning. En inkorporering ved lov vil derfor ikke ændre ved dette forhold.

2.7. En inkorporering vil skabe et informationsbehov

Det må forventes, at en inkorporering vil medføre, at de inkorporerede konventioner i stigende grad vil blive påberåbt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Det vil betyde, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder i videre omfang end i dag vil skulle fortolke og anvende de pågældende konventioner. Hertil kommer, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder i et vist omfang vil have pligt til af egen drift at inddrage og anvende de pågældende konventioner.

Det kan i den forbindelse anføres, at det vil være forbundet med vanskeligheder for domstolene og andre retsanvendende myndigheder at skaffe sig den nødvendige adgang til og overblik over relevante fortolkningsbidrag, herunder praksis fra FN-komitéer i individuelle klagesager, samt at opbygge og vedligeholde en tilstrækkelig viden herom. Spørgsmålet er derfor, om domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil være i stand til på tilstrækkeligt kvalificeret grundlag at inddrage og forholde sig til de inkorporerede konventioner. En grundig kildesøgning vil endvidere være tidskrævende og dermed lægge beslag på betydelige arbejdsmæssige ressourcer.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke tale om forhold, der afgørende taler imod en eventuel inkorporering. For det første vil domstole og andre retsanvendende myndigheder allerede i dag skulle fortolke og anvende internationale konventioner om menneskerettigheder, som er en relevant retskilde i dansk ret. En eventuel inkorporering vil ikke ændre ved dette forhold. For det andet

illustrerer disse forhold snarere et behov for at sikre en adgang til information om fortolkning og anvendelse af de pågældende konventioner.

Udvalget er opmærksom på, at en inkorporering vil medføre et behov for oplysning om de inkorporerede konventioner med tilhørende praksis. Et sådant behov vil bl.a. opstå hos dommere, anklagere, embedsmænd og advokater. Udvalget har ikke ønsket at komme med konkrete anvisninger på, hvorledes et sådant informationsbehov kan imødekommes i praksis, men forudsætter, at bl.a. regeringen vil tage de nødvendige initiativer for at imødekomme dette behov.

3. Generel henvisning eller opregning

En inkorporering af internationale konventioner om menneskerettigheder kan ske enten i form af en generel henvisning til alle menneskerettighedskonventioner eller ved en udvælgelse i form af en opregning af bestemte menneskerettighedskonventioner⁹⁸. Der er enighed i udvalget om, at en eventuel inkorporering bør ske ved hjælp af *opregningsmetoden*.

Udvalget har herved lagt vægt på, at en generel inkorporering af alle menneskerettighedskonventioner ville medføre betydelige vanskeligheder for de retsmyndigheder. Efter udvalgets opfattelse er det næppe muligt at foretage en generel afgrænsning, der ikke vil give anledning til tvivl med hensyn til, hvilke konventioner der rent faktisk er omfattet af en sådan inkorporering. Dette skyldes, at begrebet ”menneskerettighedskonvention” eller lignende formuleringer ikke er særlig præcist. Efter udvalgets opfattelse taler klarhedshensyn derfor for opregningsmetoden. En opregning vil indebære klarhed med hensyn til rækkevidden af inkorporeringen.

Opregningsmetoden vil endvidere medføre, at der foretages en konkret vurdering af den enkelte konvention, og at der i den forbindelse tages stilling til, om den pågældende konvention skal inkorporeres. En eventuel inkorporering vil derfor ske på grundlag af en vurdering af behovet for og fordelene ved en eventuel inkorporering af en bestemt konvention.

Det forhold, at formålet med en eventuel inkorporering af konventioner om menneskerettigheder bl.a. er at skabe større grad af bevidsthed om og viden om de inkorporerede konventioner (se afsnit 2.5), taler efter udvalgets opfattelse endvidere for opregningsmetoden.

Ved at foretage en afgrænsning vil det efter udvalgets opfattelse være muligt at koncentrere sig om de konventioner, der i særlig grad er egnede og derved opnå størst mulig effekt af en inkorporering. Dette taler endvidere for at begrænse antallet af konventioner, således at en inkorporering ikke

⁹⁸ Dette spørgsmål er udførligt behandlet i den norske betænkning, NOU 1993: 18, afs. 8.3, side 99-101, der anbefaler opregningsmetoden.

kommer til at omfatte for mange konventioner. En generel inkorporering vil efter udvalgets opfattelse kunne afsvække nogle af de virkninger, der netop er formålet med en eventuel inkorporering.

Inkorporering ved hjælp af opregningsmetoden udelukker selvsagt ikke, at inkorporering sker i flere etaper. Den fremgangsmåde blev benyttet, da Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev inkorporeret i dansk lovgivning. Udvalgets kommissorium var dengang ikke begrænset til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men udvalget valgte at afgive en betænkning, der alene vedrørte Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og samtidig udskyde overvejelserne af andre konventioner⁹⁹. En lignende fremgangsmåde er blevet benyttet i Norge, hvor man har valgt i første omgang at inkorporere Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder¹⁰⁰. I forbindelse med behandlingen af lovforslaget blev den norske regering imidlertid opfordret til – inden for en rimelig tid – ligeledes at inkorporere FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder¹⁰¹.

Efter udvalgets opfattelse er det afgørende at fremhæve, at en eventuel inkorporering af visse konventioner ikke er udtryk for, at de konventioner, der ikke er omfattet af inkorporeringen, vurderes som mindre betydningsfulde¹⁰².

Efter udvalgets opfattelse er opregningsmetoden endvidere forudsat i udvalgets kommissorium. Det følger af kommissoriet, at udvalget har til opgave at undersøge fordele og ulemper ved en inkorporering ”af de generelle menneskerettighedskonventioner”. I den forbindelse nævnes nogle konventioner, der anses for at være ”generelle menneskerettighedskonventioner”. Udvalget kan efter kommissoriet endvidere overveje, om ”øvrige konventioner om menneskerettigheder ... er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning”. I den forbindelse nævnes nogle konventioner, der anses for at være omfattet af den kategori. Om ”øvrige konventioner om menneskerettigheder” anføres det i kommissoriet, at udvalget, hvis sådanne konventioner anses for egnede til at blive inkorporeret, i givet fald skal pege på, ”hvilke konventioner der bør inkorporeres.”

4. Kriterier for udvælgelse af konventioner

Kommissoriet angiver nogle af de kriterier, som det vil være nærliggende at inddrage ved vurderingen af, hvilke konventioner der eventuelt bør inkorporeres i dansk lovgivning. Kommissoriet sondrer således mellem ”de generelle menneskerettighedskonventioner” og ”øvrige

⁹⁹ Se betænkning 1220/1991, side 11, hvor udvalget valgte at afgive betænkning vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og udskyde spørgsmålet om inkorporering af andre konventioner.

¹⁰⁰ Se lov nr. 30 af 21. maj 1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

¹⁰¹ Se Innst. O. nr. 51 (1998-99) af 3. marts 1999, punkt B.1, side 10.

¹⁰² Se tillige det norske justitsministeriums bemærkninger i Ot prp nr 3 (1998-99), side 27.

konventioner om menneskerettigheder”. Kommissoriet nævner endvidere de kontrol- og håndhævelsessystemer, der er etableret i tilknytning til de pågældende konventioner. I kommissoriet nævnes som et muligt kriterium, hvorvidt der er etableret en individuel klageadgang. For så vidt angår ”øvrige konventioner om menneskerettigheder” nævnes ligeledes som et muligt kriterium, om sådanne konventioner ”er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning”.

I det følgende vil udvalget foretage en drøftelse af, hvilke kriterier der bør lægges vægt på ved vurderingen af, hvilke konventioner der eventuelt bør inkorporeres i dansk lovgivning¹⁰³.

Udvalget har drøftet følgende kriterier: betydningen af, om en konvention er en ”generel konvention” eller en ”specialkonvention” (afsnit 4.1), betydningen af, om en konvention er ”egnet” til at blive inkorporeret (afsnit 4.2), betydningen af en konventions kontrol- og håndhævelsessystem (afsnit 4.3), betydningen af sondringen mellem økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder på den ene side og borgerlige og politiske rettigheder på den anden side (afsnit 4.4), betydningen af, om en konvention har haft stor betydning i praksis (afsnit 4.5), samt om der bør foretages hel eller delvis inkorporering af konventioner (afsnit 4.6).

4.1. Betydningen af om konventionen er en ”generel konvention” eller en ”specialkonvention”

Kommissoriet sonderer mellem ”de generelle menneskerettighedskonventioner” og ”øvrige konventioner om menneskerettigheder”. Sondringen er udtryk for en vis prioritering, idet udvalget *skal* overveje den første kategori af konventioner, mens udvalget *kan* overveje den anden kategori af konventioner. Som eksempel på den første kategori af konventioner nævnes FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN’s Torturkonvention og FN’s Racediskriminationskonvention. Som eksempel på den anden kategori nævnes FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN’s Børnekonvention, FN’s Kvindekonvention og ILO-konventioner. Kommissoriet indeholder imidlertid begrænset vejledning med hensyn til, hvornår en konvention kan anses for ”generel”.

En konvention kan f.eks. anses for ”generel” på grund af dens geografiske anvendelsesområde. Der kan således sondres mellem globale konventioner og regionale konventioner. Dette vil indebære, at FN-konventionerne og ILO-konventionerne anses for ”generelle”. Efter udvalgets opfattelse er det imidlertid ikke i sig selv et egnet kriterium at lægge vægt på, om en konvention er ”generel” i betydningen ”global”. Som det fremgår af gennemgangen af danske domstoles anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder, er Den Europæiske

¹⁰³ Den norske betænkning, NOU 1993: 18, kapitel 8, navnlig side 102 ff, indeholder en udførlig drøftelse af mulige kriterier. Udvalget har ladet sig inspirere af de norske overvejelser.

Menneskerettighedskonvention uden sammenligning den konvention, der oftest påberåbes for og anvendes af danske domstole. Dette gælder, uanset at konventionen er ”regional”.

Efter udvalgets opfattelse bør der derimod lægges vægt på karakteren og indholdet af rettighederne og frihederne i den enkelte konvention.

Nogle konventioner omfatter i princippet alle personer og mange forskellige rettigheder og friheder. Disse konventioner kan karakteriseres som ”generelle konventioner”. Som eksempel herpå kan nævnes FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Socialpagt. Disse konventioner kan i princippet påberåbes af alle og enhver¹⁰⁴, og omfatter en flerhed af forskellige rettigheder og friheder. FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er omtalt mere udførligt i kapitel 8 og 9.

I modsætning til de ”generelle konventioner” omfatter visse konventioner kun bestemte kategorier af personer eller bestemte rettigheder. Sådanne konventioner kan karakteriseres som ”specialkonventioner”. Man kan sige, at ”specialkonventionerne” uddyber de ”generelle konventioners” beskyttelse mod krænkelse i forhold til en særlig gruppe af mennesker (f.eks. kvinder og børn) eller på visse områder (f.eks. tortur og racediskrimination). Som eksempel på konventioner vedrørende en særlig gruppe af mennesker kan nævnes FN’s Kvindekonvention og FN’s Børnekonvention.

FN’s Torturkonvention og FN’s Racediskriminationskonvention er eksempler på konventioner, der gælder på særlige områder. FN’s Torturkonvention og FN’s Racediskriminationskonvention kan siges at indeholde en detaljeret regulering af grundlæggende menneskerettigheder, der er anerkendt i en af de ”generelle konventioner”, nemlig FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder der indeholder bestemmelser om forbud mod tortur, jf. artikel 7, og forbud mod racediskrimination, jf. artikel 26.

Såfremt denne afgrænsning lægges til grund, vil nogle af de konventioner, der er omtalt som ”generelle menneskerettighedskonventioner” i kommissoriet være omfattet af begrebet ”specialkonventioner”. Dette gælder FN’s Torturkonvention og FN’s Racediskriminationskonvention.

¹⁰⁴ FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder omfatter ”alle personer” (artikel 2, stk. 1), FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder omfatter ”ethvert menneske” (se f.eks. artikel 6, stk. 1) Den Europæiske Socialpagt taler om ”enhver” og ”alle” (se f.eks. artikel 1, stk. 1 og 2), mens Den Europæiske Menneskerettighedskonvention omfatter ”enhver person” (se artikel 1).

Det norske udvalg drøfter i betænkning (NOU 1993: 18, side 161-162), hvilke konventioner der bør inkorporeres ved lov, herunder om en inkorporering alene bør omfatte de konventioner, der omtales som ”hovedkonventioner”. Udvalget udtaler i den forbindelse:

”Utvalget har funnet at utgangspunktet for en utvelgelse av konvensjoner i en inkorporasjonslov bør være at noen av dem i dag fremstår som en grunnstamme i det internasjonale menneskerettighetsvern ... På europeisk plan står Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i en særstilling. På globalt nivå gjelder det samme de to FN-konvensjonene om hhv sivile og politiske og om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheter. Dessuten er Den europeiske sosialpakt en hovedkonvensjon på europeisk plan, selv om den hittil av ulike grunner ikke har oppnådd en tilsvarende status som de øvrige ...

Disse hovedkonvensjoner omhandler en rekke menneskerettigheter og vil etter omstendighetene kunne anvendes på praktisk talt alle felter av vårt rettsliv og samfunnsliv. Mange av de øvrige konvensjoner kan i det vesentlige sies å presisere eller utdype de rettigheter som omhandles i disse generelle konvensjoner. Slike særkonvensjoner kan forøvrig etter omstendighetene ha betydning ved tolkningen av hovedkonvensjonene.

Når utvalget mener at man bør ta utgangspunkt i hovedkonvensjonene, innebærer det selvsagt ikke at særkonvensjonene ansees mindre viktige... konvensjoner om visse grupper menneskerettigheter eller spesielle problemområder (f eks rasediskriminering, kvinneskandiskriminering, vern mot tortur, barns rettigheter) kan være sentrale innen det rettsområde de regulerer. Sett i et samlet menneskerettighetsperspektiv, fremtrer de likevel som en særregulering eller utdypning av rettigheter som allerede er beskyttet av de generelle konvensjoner. Siden siktemålet med reformen er å markere menneskerettighetenes stilling i norsk rett, gir det mening å nevne de generelle, mest omfattende konvensjoner i en inkorporasjonslov.

Dersom noen særkonvensjoner skulle inntas i en slik lov, ville det kunne være vanskelig å forsvare hvorfor noen, men ikke alle tas med. Som nevnt foran, bør ikke loven inneholde en lang oppregning. En inkorporering av hovedkonvensjonene stiller alle særkonvensjoner likt...”

Det norske justitsministerium tilsluttet seg utvalgets anbefaling (Ot pp nr 3 (1998-99), afsnit 7.3.3, side 30), og udtaler bl.a.:

”Departementet er enig med utvalget og flertallet av høringsinstansene i at man i denne omgang bør begrense inkorporasjonen til hovedkonvensjoner.

... Når departementet har kommet til at bare hovedkonvensjoner bør inkorporeres nå, har det spesielt lagt vekt på de avgrensningsspørsmål som oppstår hvis det åpnes for inkorporering av flere konvensjoner. Det finnes en rekke forskjellige særkonvensjoner. Fra de konvensjonene som må anses som svært sentrale og viktige på sine områder (som f eks FNs barne- og kvinnekonvensjoner og ILOs urbefolkningskonvensjon), er det en glidende overgang til konvensjoner som gjelder et svært begrenset område, eller hvor menneskerettsaspektet er mindre sentralt... Det er derfor ikke mulig å trekke en skarp grense mellom særkonvensjoner som er sentrale menneskerettskonvensjoner og særkonvensjoner som ikke kan anses å være sentrale menneskerettskonvensjoner.

Hvis enkelte særkonvensjoner bliver inkorporert og ikke andre, vil det lett kunne oppfattes som en rangering av forskjellige gruppers rettigheter eller forskjellige typer rettigheter. Desto flere konvensjoner som inkorporeres, desto mer nærliggende vil det være å legge vekt på at en konvensjon ikke bliver inkorporert.

Bare at inkorporere hovedkonvensjoner gir derimot en klart definert avgrensing, og vil ikke føre til at det kan reises tvil om enkelte særkonvensjoners stilling i forhold til andre særkonvensjoner. Hovedkonvensjonene inneholder dessuten de fleste rettighetene, og særkonvensjonene kan i stor grad ses som en utdyping og presisering av de rettigheter som i prinsippet er dekket av hovedkonvensjonene.

Departementet vil presisere at det ikke innebærer noen degradering av særkonvensjonene i forhold til den stilling de har i gjeldende rett, når det ikke foreslås å inkorporere særkonvensjoner nå. Disse konvensjonene vil fremdeles være relevante og tungtveiende rettskilder. Vedtakelse av en menneskerettslov som ikke omfatter særkonvensjoner, vil heller ikke være til hinder for at slike konvensjoner inkorporeres senere ...”

Efter udvalgets opfattelse bør en inkorporering af menneskerettighedskonventioner i første række omfatte de ”generelle konventioner” for så vidt de findes ”egnede” til inkorporering.

Udvalget har herved lagt vægt på, at de ”generelle konventioner” som nævnt i princippet omfatter alle personer og mange forskellige rettigheder og friheder og derved har et meget bredt anvendelsesområde, mens ”specialkonventionerne” alene uddyber de ”generelle konventioners” beskyttelse mod krænkelser på visse områder (tortur og racediskrimination) eller i forhold til en særlig gruppe af mennesker (kvinder og børn). Hertil kommer, at det kan være svært at vinde international forståelse for, at nogle ”specialkonventioner” skal inkorporeres, mens andre ”specialkonventioner” ikke skal inkorporeres. Dette kan tale for i første række at koncentrere sig om de ”generelle konventioner”, men ”specialkonventioner” bør dog ikke være udelukket fra inkorporering, hvis der er en særlig begrundelse herfor. Efter udvalgets opfattelse kan der således være nogle ”specialkonventioner” der regulerer forhold af så stor praktisk eller principiel betydning, at de må anses for ligeså centrale for beskyttelsen af menneskerettigheder som de ”generelle konventioner”.

Efter udvalgets opfattelse er det derfor nærliggende også at tillægge det betydning, om en konvention er ”central”. Udvalget er klar over, at formuleringen ”central” ikke i sig selv giver nogen entydig vejledning med hensyn til afgrænsningen af, hvilke konventioner der bør inkorporeres. Om begrebet ”centrale konventioner” udtaler det norske udvalg¹⁰⁵:

”Samtidig peger uttrykket ”sentrale menneskerettighedskonvensjoner” på den realitet at noen konvensjoner ut fra en norsk synsvinkel ligger i et menneskerettslig ”kjerneområde”. Dette skyldes dels prinsipielle overveielser, dels den enkelte konvensjons praktiske betydning for vårt land og kjennskapet til den her.”

¹⁰⁵ Se tillige NOU 1993: 18, side 104.

Udvalget vil derfor vurdere, om en konvention, selv om der ikke er tale om en ”generel konvention”, alligevel må anses for så central, at den bør inkorporeres.

4.2. Betydningen af om konventionen er ”egnet” til at blive inkorporeret¹⁰⁶

Ifølge kommissoriet skal udvalget vurdere, om de generelle konventioner om menneskerettigheder ”er egnet til en inkorporering i dansk lovgivning”, ligesom udvalget skal overveje, om øvrige konventioner om menneskerettigheder ”også er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning”.

Som nævnt ovenfor (afsnit 2.2) kan en eventuel inkorporering af konventioner om menneskerettigheder ses som en styrkelse af borgerens retsstilling derved, at borgernes mulighed for selv at påberåbe sig konventionernes bestemmelser umiddelbart for de retsmyndigheder tydeliggøres. Som nævnt ovenfor (afsnit 2.4) vil en inkorporering endvidere skabe et udtrykkeligt – og dermed klarere – grundlag for påberåbelse og anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder.

Disse hensyn taler efter udvalgets opfattelse for, at det ved valget af konventioner bør være et meget centralt kriterium, om bestemmelserne i den pågældende konvention er egnede til at blive anvendt som retligt grundlag for løsningen af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller andre retsmyndigheder. Dette er efter udvalgets opfattelse kun tilfældet, hvis den pågældende konventions bestemmelser er formuleret så klart og præcist, at de er egnede til at blive anvendt af sådanne organer (såkaldt ”self-executing”). Konventioner, der overvejende indeholder vagt formulerede bestemmelser, herunder såkaldte ”programerklæringer”, hvis udmøntning i reglen kræver mere eller mindre politiske valg mellem forskellige løsningsmuligheder, der bør foretages af Folketinget, kan efter dansk retstradition ikke anses for egnede til håndhævelse ved domstolene eller andre retsmyndigheder.

Det norske udvalg¹⁰⁷ definerer begrebet ”self-executing” således:

”Med ”self-executing” menes det forhold at traktaten eller en bestemt del af den er utformet slik at teksten som sådan er egnet til å bli umiddelbart anvendt av nasjonale myndigheter. Rettsmyndigheter skal være istand til å konkretisere de plikter og rettigheter traktatene skaper. Videre forutsettes det at lovgivning ikke er nødvendig før individuelle rettigheter kan utledes av traktatteksten.”

¹⁰⁶ Se NOU 1993: 18, side 104-108, hvor spørsmålet om, hvorvidt en konvention er ”egnet” til at blive inkorporeret, behandles indgående. Udvalget har ladet sig inspirere af det norske udvalgs overvejelser.

¹⁰⁷ Se NOU 1993: 18, side 104.

Udvalget bemærker, at en konventions egnethed til at blive anvendt ikke kun er af betydning for inkorporering af menneskeretskonventioner, men generelt er af betydning for, hvilken opfyldelsesmetode der skal vælges, når en konvention, som Danmark har tiltrådt, skal gennemføres i dansk lovgivning.

I betænkning nr. 682 om kundgørelse og opfyldelse af traktater (1973) redegøres der for de forskellige opfyldelsesmetoder (konstatering af normharmonis, omskrivning og inkorporering), der kan anvendes, når Danmark skal opfylde forpligtelser i henhold til en konvention. Som en betingelse for at anvende inkorporeringsmetoden anføres det i betænkningen, at traktatbestemmelsen er "selvtilstrækkelig". Det anføres bl.a. (side 45 ff.):

"En betingelse for anvendelse af inkorporeringsmetoden frem for en omskrivning er, at vedkommende traktat eller traktatbestemmelse lader sig anvende umiddelbart, dvs. uden omskrivning. Denne egenskab betegnes ofte som "self-executing". Begrebet self-executing anvendes imidlertid i den juridiske debat som dækkende flere forskellige egenskaber ved traktatbestemmelser, f.eks. at det har været parternes hensigt, at de *skal* anvendes umiddelbart internt, eller at de er så koncist affattede, at de *kan* anvendes uden videre internt. Undertiden menes med betegnelsen, at traktatbestemmelserne er tilstrækkeligt koncist affattede, og det nationale retssystem ikke generelt forhindrer umiddelbar anvendelse, eller at de er tilstrækkeligt koncist affattede, og den relevante del af intern ret ikke in concreto forhindrer umiddelbar anvendelse.

Endelig opfattes begrebet undertiden som dækkende det forhold, at det nationale retssystem i den forpligtede stat blot generelt bygger på "automatisk" transformation eller adoption.

På denne baggrund har udvalget ment at burde afstå fra brug af ordet "self-executing", idet det vil kunne misforstås.

Man har i stedet valgt at opstille to forudsætninger, som normalt må være til stede, for at en traktat eller en del heraf kan anses som umiddelbart anvendelig og dermed egnet til inkorporering. Disse forudsætninger udgør væsentlige led i begrebet self-executing, og netop de led som er af betydning for valg af opfyldelsesmetode. Når begge forudsætninger er til stede, betegnes traktatbestemmelsen i det følgende som "selvtilstrækkelige".

... *For det første* må traktaten være udformet således, at det ikke er de kontraherende stater, der fremtræder som dem, der forpligtes eller berettiges ved reglerne ("normadressaterne") men at regler *direkte tager sigte eller efter deres formulering lader sig anvende på nationalretlige retssubjekter*, være sig privatretlige eller offentlige.

... *Den anden forudsætning*, som må være opfyldt, for at traktatbestemmelsen umiddelbart lader sig inkorporere er, at den er *fuldstændig og udtømmende*. Det må med andre ord ikke være nødvendigt, at der til dens anvendelse skal udfærdiges supplerende nationale retsfor skrifter. Bestemmelsen må heller ikke muliggøre et valg mellem forskellige ordninger ved den interne gennemførelse. Valgmuligheden kan have den form, at en kontraherende stat bemyndiges til at gøre afvigelse fra traktatens hovedregel. En anden variant er, at traktaten bemyndiger en kontraherende stat, eller nærmere bestemte nationale myndigheder, til at udfærdige regler om et givet anliggende..."

Som nævnt vurderer udvalget, at det ved valget af konventioner bør tillægges stor betydning, om bestemmelserne i den pågældende konvention er egnede til at blive anvendt, herunder navnlig af domstolene.

Udvalget har imidlertid ikke fundet, at de betingelser, der opstilles i betænkning nr. 682 (at bestemmelsen direkte tager sigte eller efter deres formulering lader sig anvende på nationalretlige retssubjekter, samt at bestemmelsen er fuldstændig og udtømmende), i sig selv bør være afgørende for, om en international konvention om menneskerettigheder bør inkorporeres.

Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at de ”generelle konventioner om menneskerettigheder” eller ”øvrige konventioner om menneskerettigheder”, som det kan komme på tale at inkorporere, allerede vil være gennemført i dansk lovgivning enten ved konstatering af normharmonien eller ved omskrivning. På dette punkt er der tale om en anden situation end den, der er behandlet i betænkningen. I betænkningen fremstår inkorporeringsmetoden som et *alternativ* til de øvrige gennemførelsesmetoder.

Efter udvalgets opfattelse bør en inkorporering af ”generelle menneskerettighedskonventioner” eller ”øvrige konventioner om menneskerettigheder” ses som *en supplerende gennemførelse* af den pågældende konvention. De pågældende konventioner er ratificeret af Danmark, og dansk ret må derfor som udgangspunkt formodes at være i overensstemmelse med konventionens forpligtelser. En inkorporering af en sådan konvention ved lov har derfor ikke primært til formål at sikre, at dansk ret overhovedet kommer til at overholde konventionsforpligtelserne, men at styrke sikkerheden for, at de også faktisk overholdes i praksis. Det er derfor ikke noget afgørende argument mod at inkorporere en konvention i dansk ret ved lov, at national ret som udgangspunkt må antages i forvejen at være i overensstemmelse med konventionen.

Det betyder, at det principielt er mindre betænkeligt at inkorporere traktatbestemmelser, der ikke er så klart og præcist formuleret, at de er ”selvtilstrækkelige” (”self-executing”), når de ikke desto mindre er udformet på en sådan måde, at de kan anvendes, herunder navnlig af domstolene, ved fortolkningen og anvendelsen af dansk lovgivning i øvrigt.

Det forhold, at en traktatbestemmelse er generelt formuleret, udelukker efter udvalgets opfattelse ikke i sig selv, at den kan være ”egnet” til at blive anvendt af de retsanvendende myndigheder, herunder navnlig domstolene. Generelt formulerede bestemmelser eller såkaldte ”retlige standarder” anvendes da også i national lovgivning.

Det er således almindeligt forekommende, at bestemmelser i konventioner om menneskerettigheder er generelt formuleret, således at bestemmelserne finder anvendelse på en flæthed af ofte vidt forskellige situationer og forhold. Som eksempel herpå kan nævnes artikel 8 i Den Europæiske

Menneskerettighedskonvention, hvorefter enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance, og hvorefter et indgreb i en beskyttet rettighed, for at være foreneligt med konventionen, bl.a. skal være ”nødvendigt i et demokratisk samfund”. Denne bestemmelse er f.eks. blevet anvendt på sager om tvangsfjernelse af børn, begrænsning i samvær med tvangsfjernede børn, navnelovgivning, afskedigelse på grund af seksuel orientering, offentlige myndigheders registrering og videregivelse af personoplysninger, ransagning og beslaglæggelse, indgreb i meddelelshemmeligheden, bolig- og planlovgivning, miljølovgivning, regler om familiesammenføring, udlændinges indrejse og ophold, regler om udvisning af udlændinge på grund af strafbare forhold m.m.

Afgørelsen af, om en traktatbestemmelse er ”egnet” til at blive anvendt, afhænger efter udvalgets opfattelse ikke så meget af, om den er generelt formuleret, idet en bestemmelse, der er generelt formuleret, kan være ”egnet” til at blive anvendt, hvis der f.eks. findes en praksis fra et kontrolorgan, der præciserer indholdet og omfanget af den pågældende bestemmelse. I tilfælde, hvor der findes en omfattende og detaljeret praksis eller andre fortolkningsbidrag, kan det således være muligt at udlede endog ganske præcise principper og regler af traktatbestemmelser, der er generelt formuleret. Betydningen af praksis m.m. er kort omtalt nedenfor (afsnit 4.3).

Udvalget har i denne forbindelse hæftet sig ved, at det forhold, at flere bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er generelt formuleret, ikke har været til hinder for, at konventionen er blevet inkorporeret i dansk lovgivning, ligesom det heller ikke har været til hinder for, at konventionen er blevet påberåbt for og anvendt af administrative myndigheder og domstolene.

Efter udvalgets opfattelse giver traktatbestemmelser, der har karakter af såkaldte ”programerklæringer”, derimod anledning til problemer, idet indholdet af sådanne bestemmelser er særlig upræcist. Som eksempel herpå kan nævnes artikel 12 i FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 23, stk. 4, i FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder og artikel 7 i FN’s Racediskriminationskonvention.

Efter udvalgets opfattelse yder sådanne ”programerklæringer” begrænset vejledning ved løsning af konkrete tvister. Dette skyldes, at bestemmelserne giver et betydeligt spillerum for rent skønmæssige overvejelser. Hertil kommer, at gennemførelsen af sådanne ”programerklæringer” ofte rejser spørgsmål om fordeling og anvendelse af ressourcer. Efter udvalgets opfattelse tilkommer afgørelsen af sådanne prioriteringsspørgsmål som udgangspunkt lovgiver og ikke de retsanvendende myndigheder, herunder domstolene.

For så vidt angår såkaldte ”programerklæringer” bør det efter udvalgets opfattelse tillægges betydning, om en konvention alene indeholder få ”programerklæringer” eller om konventionen i

betydeligt omfang eller overvejende grad indeholder ”programerklæringer”. Jo flere ”programerklæringer” en konvention indeholder, desto mere vil det efter udvalgets opfattelse tale imod en eventuel inkorporering.

I forbindelse med drøftelsen af, om en konventions bestemmelser – på grund af bestemmelsernes karakter og indhold – er ”egnede” til at blive anvendt af de retsanvendende myndigheder, herunder navnlig domstolene, har udvalget noteret sig, at danske domstole ved anvendelsen af EU-retsakter er vant til at skulle tage stilling til, om f.eks. bestemmelser i et direktiv har direkte virkning. Det følger således af EF-domstolens praksis, at bestemmelser i et direktiv, når visse betingelser er opfyldt, har direkte virkning og giver private rettigheder, som de kan gøre gældende over for en medlemsstat, der enten ikke har gennemført det pågældende direktiv, eller har gennemført direktivet forkert, og som de nationale domstole skal beskytte.

Efter EF-domstolens faste praksis¹⁰⁸ kan private i alle tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som *ubetingede og tilstrækkeligt præcise*, ved de nationale domstole påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt. En fællesskabsbestemmelse er ubetinget, når den indeholder en forpligtelse, som ikke er undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, er gjort afhængig af, at institutioner i Fællesskabet eller i medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende¹⁰⁹. Dernæst er en bestemmelse tilstrækkeligt præcis til at kunne påberåbes af private og anvendes af en retsinstans, når den indeholder en forpligtelse, der er utvetydigt udtrykt¹¹⁰.

Udvalget har endvidere drøftet, om en konvention bliver mindre egnet til at blive inkorporeret, hvis konventionens bestemmelser er formuleret som bestemmelser, der pålægger staterne pligter, og ikke som bestemmelser, der tillægger borgerne rettigheder. Som eksempel herpå kan nævnes artikel 2, stk. 1, i FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Efter bestemmelsen forpligter de kontraherende stater sig til at respektere og tilsikre alle personer, der befinder sig inden for dens område og er undergivet dens jurisdiktion, de i konventionen anerkendte rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art. Efter udvalgets opfattelse gør det ikke i sig selv en konventions bestemmelser mindre egnet til at blive inkorporeret, at bestemmelserne er rettet mod staterne og pålægger staterne pligter. Det skyldes, at borgernes rettigheder er et naturligt sidestykke til statens pligter. Borgerens ret er så at sige en spejlvirkning af statens pligt. Det er derfor snarere et spørgsmål om form end om indhold, om en bestemmelse er formuleret som en pligt for staten eller en ret for borgeren. Heraf følger, at det må bero på en vurdering af bestemmelsen i øvrigt – hvad enten den er rettet mod staten eller borgeren – om den er egnet til at blive inkorporeret.

¹⁰⁸ Se f.eks. C-246/94 m.fl., Antonio m.fl., dom af 17. september 1996, præmis 17, med henvisning til praksis.

¹⁰⁹ Se f.eks. C-246/94 m.fl., Antonio m.fl., dom af 17. september 1996, præmis 18, med henvisning til praksis.

¹¹⁰ Se f.eks. C-246/94 m.fl., Antonio m.fl., dom af 17. september 1996, præmis 19, med henvisning til praksis.

4.3. Betydningen af konventionernes kontrol- og håndhævelsessystemer

Efter udvalgets opfattelse bør det tillægges betydning ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres, (1) om der er etableret kontrol- og håndhævelsesorganer, der har mulighed for at fortolke og anvende konventionerne i praksis, og (2) om der i bekræftende fald findes praksis fra disse kontrol- og håndhævelsesorganer, der præciserer indholdet og omfanget af konventionens bestemmelser.

Det er almindeligt, at der i tilknytning til konventioner om menneskerettigheder er oprettet kontrolorganer og etableret håndhævelsessystemer, der skal medvirke til at sikre, at medlemsstaterne overholder de forpligtelser, som de har påtaget sig i henhold til konventionerne.

Der findes forskellige former for håndhævelsessystemer, herunder navnlig den individuelle klageadgang, mellemstatslige klager og rapportering. Herudover kan kontrolorganerne i visse tilfælde fremkomme med generelle udtalelser vedrørende fortolkningen og anvendelsen af konventionen. Der er redegjort nærmere for disse håndhævelsessystemer i tilknytning til omtalen af de enkelte konventioner (se afsnit 3 i kapitel 8 til 13).

Disse håndhævelsessystemer kan i større eller mindre grad bidrage til at præcisere konventionernes enkelte bestemmelser, herunder vage og upræcise bestemmelser. Jo mere omfattende praksis er, desto større vejledning vil de nationale myndigheder få ved fortolkningen og anvendelsen af de pågældende konventioner.

En righoldig praksis kan således indebære, at en konvention må anses for at være "egnet" til at blive inkorporeret, selv om dens bestemmelser til dels er vage og upræcise.

Efter udvalgets opfattelse er den individuelle klageadgang et vægtigt argument for en inkorporering, idet de pågældende kontrolorganers afgørelser i enkeltsager bidrager til at præcisere indholdet og omfanget af de enkelte bestemmelser i konventionen. Efter udvalgets opfattelse er det i den forbindelse ikke afgørende, om der er tale om afgørelser, som den indklagede medlemsstat formelt har forpligtet sig til at efterleve, eller om der er tale om udtalelser m.m., som den indklagede medlemsstat ikke formelt er forpligtet til at efterleve.

Som eksempel på formelt bindende afgørelser kan nævnes domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det fremgår af artikel 46 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at medlemsstaterne forpligter sig til at rette sig efter Domstolens endelige afgørelse i enhver sag, som de er parter i.

Som eksempel på udtalelser m.m., der ikke formelt er bindende, kan nævnes udtalelser fra FN's Racediskriminationskomité i individuelle klagesager i henhold til FN's Racediskriminationskonvention. Det fremgår af konventionens artikel 14, stk. 7, litra b, at en klagesag ender med, at komitéen fremsender sine eventuelle forslag og henstillinger til den pågældende deltagerstat og ansøgeren.

Det bemærkes, at forskellen mellem formelt bindende afgørelser og udtalelser m.m., der formelt ikke er bindende, i praksis ikke er så stor. F.eks. kan FN's Racediskriminationskomité i en afgørelse anmode den indklagede medlemsstat om inden en fastsat frist at oplyse, hvilke foranstaltninger den har truffet med henblik på at efterleve henstillingerne fra komitéen, ligesom medlemsstatens efterlevelse af en udtalelse m.m. kan blive inddraget i forbindelse med behandlingen af periodiske rapporter fra medlemsstaten.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om formelt bindende afgørelser eller udtalelser m.m., der ikke formelt er bindende, kan dog have betydning for, hvilken retsvirkning konventionen bør tillægges. I kapitel 14 om inkorporering ved lov og retsvirkningerne heraf (afsnit 5.4.1) anfører udvalget således, at i tilfælde, hvor der foreligger modstridende praksis fra et konventionsorgan, der kan træffe bindende afgørelser om fortolkningen af konventionen, og et konventionsorgan, der alene kan afgive uforbindende udtalelser, bør domstolene og andre retsanvendende myndigheder tillægge praksis fra det førstnævnte konventionsorgan forrang.

Efter udvalgets opfattelse bør det dog ikke i sig selv være afgørende, om der er etableret en individuel klageadgang i tilknytning til en konvention. Manglende individuel klageadgang udelukker således ikke nødvendigvis en inkorporering af den pågældende konvention. Udvalget har herved lagt vægt på, at et kontrolorgan kan være fremkommet med udtalelser og anbefalinger i tilknytning til f.eks. eksaminationen af en rapport fra Danmark, eller kan være fremkommet med generelle udtalelser. Sådanne udtalelser m.m. kan efter omstændighederne tænkes at have en sådan betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionen, at de kan gøre den egnet til inkorporering.

Generelt bør det efter udvalgets opfattelse tillægges stor betydning, om der findes en praksis m.m. fra de pågældende kontrolorganer, der kan inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af konventionernes bestemmelser, idet dette giver et bedre grundlag for at anvende konventionerne.

Betydningen af praksis (i bred forstand) skal endvidere ses i lyset af, at fortolkningen og anvendelsen af en bestemt konvention ikke er statisk. Indholdet og omfanget af de pligter, som konventionerne pålægger de kontraherende stater, kan således ændre sig med tiden i takt med bl.a. den generelle samfundsudvikling. Dette er efter udvalgets opfattelse ikke mindst karakteristisk for

fortolkningen og anvendelsen af bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ofte fremhævet, at konventionens bestemmelser skal fortolkes og anvendes på en sådan måde, at konventionens garantier bliver ”praktiske og effektive”¹¹¹. Domstolen har ligeledes ofte fremhævet, at konventionen er et ”levende instrument” (”living instrument”), der skal fortolkes i lyset af de ”aktuelle samfundsforhold” (”present-day conditions”)¹¹². Det betyder, at Domstolens praksis udvikler sig med tiden¹¹³.

4.4. Særligt om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder¹¹⁴

FN’s verdenserklæring om menneskerettigheder (fra 1948) indeholder både borgerlige og politiske rettigheder og friheder (artikel 1 til 22) og sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder (artikel 23 til 29). Rettighederne fremtræder som ligestillet.

Som opfølgning på verdenserklæringen om menneskerettigheder vedtog FN to bindende konventioner, hvor de to kategorier af rettigheder – af historiske grunde – blev indarbejdet i hver sin konvention. Den 16. december 1966 vedtog FN’s generalforsamling således FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

FN’s generalforsamling havde oprindeligt (i 1948) besluttet, at der skulle udarbejdes én samlet og bindende pagt om menneskerettigheder. Flertallet af FN’s medlemslande besluttede imidlertid (i 1951), at der ikke skulle være én konvention, men derimod to¹¹⁵.

De borgerlige og politiske rettigheder på den ene side og de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder på den anden side er ikke alene ligestillet, men er også tæt forbundne.

I de indledende betragtninger til FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder anføres det således, at de i konventionen deltagende stater anerkender:

”... at idealet om frie mennesker, der nyder borgerlig og politisk frihed samt frihed for frygt og nød, kun kan opnås, såfremt der skabes sådanne vilkår, at enhver kan nyde

¹¹¹ Se f.eks. *Loizidou mod Tyrkiet*, dom af 23. marts 1995, præmis 72.

¹¹² Se f.eks. *Matthews mod UK*, dom af 18. februar 1999, præmis 39.

¹¹³ Se f.eks. *Selmouni mod Frankrig*, dom af 28.07.99, præmis 101.

¹¹⁴ Spørgsmålet om sonderingen mellem økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder på den ene side og borgerlige og politiske rettigheder på den anden side er udførligt behandlet i den norske betænkning, NOU 1993: 18, navnlig side 108-110.

¹¹⁵ Se nærmere herom i NOU 1993: 18, afsnit 2.2.2, side 24.

såvel sine økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som sine borgerlige og politiske rettigheder”¹¹⁶.

Flere konventioner om menneskerettigheder indeholder endvidere begge typer af rettigheder i en og samme konvention. Som eksempel herpå kan nævnes FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Ligestillingen og den indbyrdes forbindelse mellem de to kategorier af rettigheder er endvidere kommet til udtryk i såvel globale som regionale ikke-bindende instrumenter m.m., jf. navnlig den deklaration og handlingsplan, som der blev opnået enighed om på FN's verdenskonference om menneskerettigheder i Wien den 14. til 25. juni 1993. I punkt 5 i handlingsplanen¹¹⁷ anføres følgende:

”All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis...”

Det følger af kommissoriet, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder er en af de konventioner, som udvalget skal overveje, mens FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er en af de konventioner, som udvalget kan overveje.

Udvalget har derfor fundet anledning til at drøfte, om der er særlige grunde, der taler for på forhånd at begrænse en eventuel inkorporering til konventioner indeholdende rettigheder, der kan karakteriseres som borgerlige og politiske.

Begrundelsen for en sådan begrænsning kunne f.eks. være karakteren og indholdet og de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Det kunne således anføres, at sådanne konventioner ofte indeholder vage og upræcise bestemmelser, der til dels har karakter af ”programerklæringer”. Det kunne endvidere anføres, at sådanne rettigheder til dels afhænger af en medlemsstats økonomiske ressourcer, ligesom de ofte forudsætter en gradvis og fremadskridende gennemførelse. Det kunne endvidere anføres, at sådanne rettigheder i mindre grad vil være egnede til at blive anvendt af domstolene, og at de dermed i mindre grad vil være egnede til at blive inkorporeret.

Efter udvalgets opfattelse er der imidlertid ikke grundlag for på forhånd at udelukke konventioner om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder fra en eventuel inkorporering.

¹¹⁶ FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder en tilsvarende indledende betragtning, idet den dog nævner borgerlige og politiske rettigheder før økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

¹¹⁷Se FN-dokument A/CONF.157/23 af 12. juli 1993.

Foruden rettighedernes ligestilling og indbyrdes forbindelse lægger udvalget vægt på, at konventioner om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder kan indeholde bestemmelser, der er ganske klare og præcise, ligesom konventioner om borgerlige og politiske rettigheder kan indeholde bestemmelser, der er meget vage og upræcise¹¹⁸.

Efter udvalgets opfattelse kan det endvidere i praksis være vanskeligt klart at sondre mellem borgerlige og politiske rettigheder på den ene side og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder på den anden side. Som eksempel herpå kan det nævnes, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i flere sager har udtalt, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke som sådan sikrer socio-økonomiske rettigheder, herunder ret til vederlagsfri bolig, ret til arbejde, ret til fri lægebehandling eller ret til økonomisk bistand fra staten for at kunne opretholde et vist eksistensniveau¹¹⁹. Domstolen har imidlertid samtidig udtalt, at i forhold til en privat, der lider af en alvorlig sygdom, kan myndighederne have en positiv pligt til at hjælpe den pågældende med at finde en passende bolig, da en nægtelse heraf kan have indvirkning på vedkommendes privatliv, jf. konventionens artikel 8¹²⁰. I et vist omfang kan socio-økonomiske rettigheder således udledes af bestemmelser om borgerlige og politiske rettigheder.

Hertil kommer, at hensynet til at opnå en signaleffekt (se afsnit 2.1), taler for at fastholde konventionernes ligestilling, og således for ikke at sondre mellem de to kategorier af konventioner.

Udvalget har derfor ikke fundet, at man på forhånd bør udelukke, at konventioner vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder inkorporeres.

4.5. Konventionens betydning i praksis

Efter udvalgets opfattelse bør det endvidere tillægges en vis betydning, om der er tale om en konvention, der ofte er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske retsmyndigheder, herunder navnlig domstolene.

Hvis en konvention således ofte er blevet påberåbt for danske administrative myndigheder eller domstole, og de dermed ofte har skullet forholde sig til den pågældende konvention, synes en inkorporering at afspejle et praktisk behov. Der kan f.eks. være tale om en lovgivning, der må anses for at være på kant med menneskerettighederne, og hvor der derfor ofte vil være behov for at påse, at de konkrete afgørelser ikke indebærer en krænkelse af den pågældende konvention.

¹¹⁸ Se NOU 1993: 18, afsnit 8.7.3.1, side 109-110.

¹¹⁹ Se f.eks. klagesag 40772/98, Pancenko mod Letland, afgørelse af 28. oktober 1999.

¹²⁰ Se klagesag 36448/97, Marzari mod Italien, afgørelse af 4. maj 1999.

I det omfang der er tale om en konvention, der kan siges at have spillet en stor rolle i praksis, vil dette derfor efter udvalgets opfattelse være et argument for at inkorporere den pågældende konvention.

Efter udvalgets opfattelse er det imidlertid ikke muligt at slutte modsætningsvist. Der kan være mange grunde til, at en konvention sjældent ses påberåbt for og/eller anvendt af administrative myndigheder og domstole. Det kan f.eks. skyldes manglende kendskab til konventionen eller den dertil hørende praksis. Det forhold, at en konvention sjældent påberåbes og/eller anvendes behøver derfor ikke i sig selv være udtryk for, at konventionen ikke har praktisk betydning.

4.6. Hel eller delvis inkorporering af konventioner

Udvalgets drøftelse af de kriterier, der bør være afgørende for valget af konventioner, har taget udgangspunkt i en vurdering af konventionernes materielle bestemmelser, det vil sige de bestemmelser, der indeholder rettigheder og friheder.

Udvalget har drøftet, hvorvidt en eventuel inkorporering alene bør omfatte konventionernes materielle bestemmelser¹²¹. Som eksempel på et tilfælde, hvor man har valgt alene at inkorporere de materielle bestemmelser, kan næves Storbritanniens inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (se "Human Rights Act" af 9. november 1998). Det følger af loven (se lovens § 1), at det kun er de materielle bestemmelser i konventionen og tillægsprotokollerne, der inkorporeres.

Efter udvalgets opfattelse bør en eventuel inkorporering omfatte hele konventionen, det vil sige de materielle bestemmelser, de processuelle bestemmelser, de organisatoriske bestemmelser, bestemmelser om undertegnelse og ikrafttræden m.m.

Udvalget har i den forbindelse lagt vægt på, at man ved inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention valgte at inkorporere hele konventionen med tilhørende protokoller, og ikke kun de materielle bestemmelser, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998.

Hertil kommer, at en inkorporering af en international retsakt i Danmark traditionelt indebærer, at hele retsakten gøres til en del af dansk ret. Som eksempel herpå kan nævnes Arbejdsministeriets bekendtgørelse nr. 1101 af 13. december 1996, hvorved EF-direktiv 95/16/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om elevatorer inkorporeres. Direktivet er medtaget som et bilag til bekendtgørelsen.

¹²¹ Dette spørgsmål behandles ligeledes i den norske betænkning, NOU 1993: 18, side 112.

I Norge har man ligeledes valgt at inkorporere Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, og man har i den forbindelse inkorporeret hele konventionsteksten.

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at også andre bestemmelser i en konvention end de materielle rettigheder eller friheder kan have betydning for retsanvendelsen. Som eksempel herpå kan nævnes artikel 46 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Det følger af denne bestemmelse, at intet i konventionen må fortolkes som en indskrænkning i de bestemmelser i De forenede Nationers pagt og særorganisationernes statutter, der nærmere angiver det ansvar, som De Forenede Nationers forskellige organer og særorganisationer hver især har, for så vidt angår de i konventionen omhandlede spørgsmål.

Udvalget har endvidere lagt vægt på, at det i praksis kan være vanskeligt at sondre mellem materielle og processuelle bestemmelser i en konvention. Som eksempel herpå kan nævnes artikel 34 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det følger af denne bestemmelse, at medlemsstaterne forpligter sig til "ikke på nogen måde at lægge hindringer i vejen for den effektive udøvelse" af den individuelle klageadgang. Der findes en omfattende praksis, hvor Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har taget stilling til, om en medlemsstat har lagt hindringer i vejen for klagers udnyttelse af klageretten, og i bekræftende fald har statueret krænkelse¹²².

5. Hvilke konventioner vil udvalget overveje nærmere

Udvalget har drøftet, hvilke generelle konventioner og hvilke specialkonventioner udvalget skal se nærmere på.

Efter udvalgets opfattelse er der fire konventioner, der kan karakteriseres som generelle konventioner om menneskerettigheder, nemlig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (med tilhørende protokoller), Den Europæiske Socialpagt, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (med tilhørende protokoller) og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Herudover findes der en lang række specialkonventioner. Der findes således en lang række ILO-konventioner, Europaråds-konventioner og FN-konventioner, der efter udvalgets opfattelse kan karakteriseres som specialkonventioner.

¹²² Se f.eks. Michael Edward Cooke mod Østrig, dom af 8. februar 2000, præmis 47-48, Tanrikulu mod Tyrkiet, dom af 8. juli 1999, præmis 130, og Assenov m.fl. mod Bulgarien, dom af 28. oktober 1998, præmis 169.

Det er udvalgets opfattelse, at en eventuel inkorporering af andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i hvert fald i første omgang ikke bør omfatte et større antal konventioner. Udvalget har herved lagt vægt på hensynet til at tilvejebringe et grundlag for at opnå gradvis erfaring med anvendelsen af de inkorporerede konventioner. Hertil kommer, at udvalget ikke har anset det for realistisk at foretage en vurdering af samtlige generelle konventioner og specialkonventioner. Udvalget har derfor fundet det nødvendigt at træffe et valg og dermed en begrænsning med hensyn til de konventioner, der skal vurderes nærmere.

Det følger af kommissoriet, at der er 3 konventioner, som udvalget skal vurdere. Det drejer sig om FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

Efter udvalgets opfattelse vil det imidlertid være naturligt ikke kun at se på disse 3 FN-konventioner, men også at foretage en vurdering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's Børnekonvention og FN's Kvindekongvention. Udvalget lægger herved vægt på, at der er tale om 6 grundlæggende FN-konventioner, der fremtræder som et sammenhængende hele. Når man skal vurdere 3 af disse konventioner, vil det derfor være naturligt også at vurdere de resterende 3. Det er endvidere således, at 2 af disse konventioner, nemlig FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er generelle konventioner, mens de resterende 4 konventioner er specialkonventioner, der så at sige uddyber og præciserer visse af rettighederne i de generelle konventioner. Også af den grund er det naturligt at vurdere samtlige 6 konventioner.

På baggrund af de kriterier, der er gennemgået ovenfor, og som udvalget ikke har villet vægte over for hinanden, har udvalget besluttet at vurdere, om følgende konventioner bør inkorporeres i dansk lovgivning:

1. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR).
2. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller (CCPR, OPT og OPT2).
3. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD).
4. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (CEDAW) med tilhørende protokol (OPT).
5. FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT).
6. FN's konvention om barnets rettigheder (CRC).

Udvalget er klar over, at en sådan begrænsning vil indebære, at der vil være flere og vigtige konventioner, som ikke gøres til genstand for nærmere overvejelser. Udvalget finder imidlertid anledning til at fremhæve, at fravalget af visse konventioner ikke er udtryk for nogen bedømmelse af, at de pågældende konventioner har mindre betydning, og at afgrænsningen naturligvis ikke udelukker, at der kan foretages en vurdering af andre konventioner på et senere tidspunkt.

Kapitel 8. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder

1. Status

Danmark har ratificeret den internationale konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende valgfri protokol (CCPR og OPT)¹²³. Danmark har ligeledes ratificeret den anden valgfri protokol af 15. december 1989 til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der sigter mod afskaffelse af dødsstraf (OPT2)¹²⁴. CCPR og OPT trådte i kraft for Danmark den 23. marts 1976. OPT2 trådte i kraft for Danmark den 11. juli 1991.

Danmark har taget forbehold til CCPR. Danmark har således taget forbehold over for kravet i artikel 10, stk. 3, 2. pkt., om at unge lovovertrædere skal holdes adskilt fra voksne¹²⁵, artikel 14, stk. 1, vedrørende offentlig rettergang¹²⁶, artikel 14, stk. 5, vedrørende fornyet prøvelse af domfældelse og retsfølge i straffesager, og artikel 14, stk. 7, vedrørende genoptagelse af straffesager, der er endt med frifindende dom¹²⁷, samt artikel 20, stk. 1, vedrørende forbud mod propaganda for krig¹²⁸.

Ved at ratificere OPT har Danmark anerkendt FN's Menneskerettighedskomité's kompetence til at modtage og behandle individuelle klagesager (se nedenfor afsnit 3). Herudover har Danmark afgivet en erklæring om anerkendelse af FN's Menneskerettighedskomité's kompetence til at modtage og behandle mellemstatslige klagesager (se nedenfor afsnit 3).

Danmark har ratificeret OPT med det forbehold, at bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, litra a, skal forstås således, at den i medfør af konventionens artikel 28 forudsatte komité ikke må behandle en

¹²³ Se bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 (Lovtidende C).

¹²⁴ Se bekendtgørelse nr. 17 af 9. februar 1995 (Lovtidende C).

¹²⁵ Forbeholdet har følgende ordlyd: "The Government of Denmark makes a reservation in respect of Article 10, paragraph 3, second sentence. In Danish practice, considerable efforts are made to ensure appropriate age distribution of convicts serving sentences of imprisonment, but it is considered valuable to maintain possibilities of flexible arrangements."

¹²⁶ Forbeholdet har følgende ordlyd: "Article 14, paragraph 1, shall not be binding on Denmark in respect of public hearings. In Danish law, the right to exclude the press and the public from trials may go beyond what is permissible under this Covenant, and the Government of Denmark finds that this right should be restricted."

¹²⁷ Forbeholdet har følgende ordlyd: "Article 14, paragraphs 5 and 7, shall not be binding on Denmark. The Danish Administration of Justice Act contains detailed provisions regulating the matters dealt with in these two paragraphs. In some cases, Danish legislation is less restrictive than the Covenant (e.g. a verdict returned by a jury on the question of guilt cannot be reviewed by a higher tribunal, cf paragraph 5); in other cases, Danish legislation is more restrictive than the Covenant (e.g. with respect to resumption of a criminal case in which the accused party was acquitted, cf paragraph 7).

¹²⁸ Forbeholdet har følgende ordlyd: "Reservation is further made to Article 20, paragraph 1. This reservation is in accordance with the vote cast by Denmark in the XVI General Assembly of the United Nations in 1961 when the Danish Delegation, referring to the preceding article concerning freedom of expression, voted against the prohibition against propaganda for war."

henvendelse fra en enkeltperson, medmindre komitéen har sikret sig, at den samme sag ikke har været genstand for behandling efter andre regler for international undersøgelse eller bilægelse¹²⁹.

2. Indhold

De *materielle rettigheder* findes i CCPR afsnit I (artikel 1), afsnit II (artikel 2 til 5) og afsnit III (artikel 6 til 27), samt i OPT2 (artikel 1). Som det fremgår af det følgende, er der tale om en lang række meget forskellige rettigheder. I det følgende foretages der alene en kortfattet opregning af de beskyttede rettigheder. Opregningen har alene til formål kort at beskrive karakteren af de beskyttede rettigheder. Konventionen med tilhørende protokoller (CPPR, OPT og OPT2) er medtaget som bilag 4 til betænkningen.

Artikel 1 vedrører folks ret til selvbestemmelse, valg af politisk stilling, varetagelse af økonomiske, sociale og kulturelle udvikling og disponering over naturgivne rigdomskilder og ressourcer.

Artikel 2 forbyder diskrimination med hensyn til de i konventionen anerkendte rettigheder, og indeholder en ikke udtømmende liste over diskriminationsgrunde (stk. 1). Bestemmelsen pålægger staterne at træffe de fornødne foranstaltninger med henblik på at sikre de i konventionen anerkendte rettigheder (stk. 2), og pålægger staterne at sikre adgang til effektive retsmidler mod påståede krænkelse af konventionens rettigheder (stk. 3).

Artikel 3 pålægger staterne at sikre mænd og kvinders lige ret med hensyn til de i konventionen anerkendte rettigheder.

Artikel 4 foreskriver hvornår og under hvilke betingelser en medlemsstat kan fravige konventionens forpligtelser, samt hvilken fremgangsmåde der skal benyttes i sådanne tilfælde.

Artikel 5 forbyder misbrug af konventionens rettigheder (stk. 1), og fastslår, at konventionens rettigheder ikke finder anvendelse, hvis en bedre beskyttelse følger af andre nationale eller internationale regler (stk. 2).

Artikel 6 vedrører retten til livet, berøvelse af livet, dødsstraf, folkedrab, benådning i tilfælde af dødsstraf og fuldbyrdelse af dødsstraf.

Artikel 7 forbyder tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

¹²⁹ Forbeholdet har følgende ordlyd: "With reference to article 5, paragraph 2 (a), the Government of Denmark makes a reservation with respect to the Competence of the Committee to consider a communication from an individual if the matter has already been considered under other procedures of international investigation."

Artikel 8 forbyder slaveri, trældom og tvangs- eller pligtarbejde.

Artikel 9 vedrører retten til frihed og personlig sikkerhed. Bestemmelsen foreskriver, hvornår anholdelse eller frihedsberøvelse må finde sted, og opregner nogle rettigheder, som den frihedsberøvede har krav på. Den frihedsberøvede har således krav på at blive informeret om årsagen til frihedsberøvelsen (stk. 2). I straffesager har den tiltalte ret til ufortøvet at blive stillet for en dommer, og til at få sin sag afgjort inden en rimelig frist eller at blive løsladt i afventning af retssagen (stk. 3). Den frihedsberøvede har endvidere krav på en domstolsprøvelse af lovligheden af frihedsberøvelsen (stk. 4), ligesom den pågældende i tilfælde af ulovlig frihedsberøvelse skal have ret til erstatning (stk. 5).

Artikel 10 vedrører behandlingen af frihedsberøvede, herunder at frihedsberøvede personer skal behandles human og med respekt for menneskets naturlige værdighed (stk. 1), at tiltalte og domfældte skal holdes adskilt (stk. 2, litra a), at tiltalte unge skal holdes adskilt fra voksne (stk. 2, litra b), at straffesystemets formål er fangernes forbedring og resocialisering (stk. 3), ligesom unge lovovertrædere skal holdes adskilt fra voksne (stk. 3).

Artikel 11 forbyder frihedsberøvelse på grund af manglende evne til at opfylde en kontraktlig forpligtelse.

Artikel 12 vedrører retten til bevægelsesfrihed, herunder retten til at færdes frit og vælge opholdssted (stk. 1), til at forlade et hvilket som helst land (stk. 2), og til at rejse ind i sit eget land (stk. 4). Bestemmelsen foreskriver endvidere, hvornår og under hvilke betingelser der kan gøres begrænsninger i retten til bevægelsesfrihed (stk. 3).

Artikel 13 foreskriver, hvornår udvisning må finde sted, herunder hvilke processuelle garantier der skal være opfyldt i tilfælde af udvisning.

Artikel 14 indeholder en lang række rettigheder i forbindelse med behandlingen af retssager, herunder retten til lighed for domstolene (stk. 1), retten til en retfærdig og en offentlig rettergang (stk. 1), retten til en uafhængig og upartisk domstol (stk. 1), ligesom bestemmelsen foreskriver, hvornår kravet om offentlighed kan fraviges (stk. 1). Bestemmelsen fastslår endvidere princippet om uskyldsformodningen (stk. 2), og indeholder en opregning af minimumsgarantier, der skal være opfyldt i straffesager (stk. 3). Bestemmelsen indeholder endvidere krav til behandlingen af sager mod unge mennesker (stk. 4), og foreskriver, at domfældelsen og strafudmålingen i straffesager skal kunne appelleres (stk. 5), ligesom der skal være adgang til erstatning i tilfælde af fejlagtige domfældelser (stk. 6). Endelig fastslår bestemmelsen princippet om *ne bis in idem* (stk. 7).

Artikel 15 forbyder domfældelser eller strafskærpselser med tilbagevirkende kraft, og foreskriver, at mildere strafferegler, der er vedtaget efter lovovertrædelsen, skal komme den tiltalte til gode.

Artikel 16 vedrører retten til at blive anerkendt som havende retsevne.

Artikel 17 vedrører retten til respekt for privatliv, familieliv, hjem og brevveksling, og beskytter mod angreb på ære og omdømme (stk. 1), ligesom bestemmelsen pålægger staterne at sikre beskyttelse mod indgreb i sådanne rettigheder (stk. 2).

Artikel 18 vedrører retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Bestemmelsen foreskriver, hvornår og under hvilke betingelser der kan foretages begrænsninger i denne ret (stk. 3), og indeholder bestemmelse om forældres frihed til at drage omsorg for deres børns religionsundervisning og moralske opdragelse (stk. 4).

Artikel 19 vedrører retten til meningsfrihed og ytringsfrihed (stk. 1 og 2), og foreskriver, hvornår og under hvilke betingelser der kan gøres begrænsninger i disse rettigheder (stk. 3).

Efter *artikel 20* skal al propaganda for krig være forbudt (stk. 1), ligesom tilskyndelse til racehad m.m. skal være forbudt (stk. 2).

Artikel 21 beskytter forsamlingsfriheden, og foreskriver, hvornår og under hvilke betingelser der kan gøres begrænsninger i denne ret.

Artikel 22 beskytter foreningsfriheden, og foreskriver, hvornår og under hvilke betingelser der kan gøres begrænsninger i denne ret.

Artikel 23 vedrører statens pligt til at beskytte familien (stk. 1), retten til at indgå ægteskab og stifte familie (stk. 2), kravet om vordende ægtefællers frie og uforbeholdne samtykke (stk. 3), og statens pligt til at sikre ægtefællers ligestilling (stk. 4).

Artikel 24 vedrører statens pligt til at beskytte børn uden nogen form for forskelsbehandling (stk. 1), børns ret til at blive registreret og have et navn (stk. 2), og børns ret til at erhverve statsborgerskab (stk. 3).

Artikel 25 vedrører borgernes ret til uden nogen form for forskelsbehandling at deltage i varetagelsen af offentlige anliggender (litra a), valgret og valgbarhed m.m. (litra b), og adgangen til offentlig tjeneste (litra c).

Artikel 26 fastslår princippet om lighed for loven og indeholder et generelt forbud mod diskrimination.

Endelig vedrører *artikel 27* etniske, religiøse eller sproglige mindretals rettigheder, herunder beskyttelse af sådanne mindretals kulturliv, religion og sprog.

Artikel 1 i anden valgfri protokol forbyder fuldbyrdelse af dødsstraffe (stk. 1), og pålægger staterne en pligt til at tage alle nødvendige skridt til at afskaffe dødsstraf (stk. 2).

3. Håndhævelse

Ved konventionen er der oprettet en *menneskerettighedskomité*, der er tillagt kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen (se konventionens afsnit IV).

Komitéen består af 18 medlemmer. Medlemmerne skal være statsborgere i de i konventionen deltagende stater, og skal være personer af høj moralsk kvalitet og have anerkendt sagkundskab med hensyn til menneskerettigheder. Komitéens medlemmer vælges og virker i deres personlige egenskab (se i det hele *artikel 28*). Medlemmerne afgiver en erklæring om, at de vil varetage deres hverv upartisk og samvittighedsfuldt (se *artikel 38*). FN's Generalsekretær (Højkommissæren for Menneskerettigheder) yder sekretariatsbistand til komitéen (se *artikel 36*)¹³⁰.

De kontraherende stater er forpligtet til at indsende *periodiske rapporter* om de foranstaltninger, de har truffet til gennemførelse af konventionen, og om de fremskridt, der er gjort med hensyn til disse rettigheders udnyttelse (se *artikel 40*). Danmark har til dato udarbejdet 4 rapporter (se afsnit 3.1). Komitéen gennemgår rapporterne sammen med den pågældende medlemsstat. Dette har karakter af en form for *eksamination*, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. På baggrund af disse drøftelser udarbejder komitéen nogle *afsluttende bemærkninger og anbefalinger* til den pågældende stat (se afsnit 3.2).

Herudover kan komitéen vedtage *generelle bemærkninger* ("general comments") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse (se *artikel 40*, stk. 4). Baggrunden for komitéens generelle bemærkninger vil ofte være de problemer med hensyn til konventionens anvendelse, som komitéen

¹³⁰ I praksis synes komitéens arbejde at være vanskeliggjort af et meget begrænset og utilstrækkeligt sekretariat. I et dokument af 8. september 1999 (Human Rights Committee – Progress Report, March 1998 – July 1999 (62nd to 66th sessions), Martin Scheinin) beskrives komitéens vanskelige arbejdsbetingelser. Det fremgår af dokumentet, at komitéen alene har én sekretær, der tager sig af administrative opgaver, og at komitéen i perioder har været helt uden en sekretær. Det fremgår endvidere af dokumentet, at der på det tidspunkt kun var én person, der behandlede individuelle klagesager. Dokumentet beskriver, hvorledes komitéens arbejdsbetingelser har medført en ophobning af sager, herunder individuelle klagesager.

har behandlet i forbindelse med komitéens gennemgang af landerapporter, eller i forbindelse med behandlingen af individuelle klagesager. Komitéens generelle bemærkninger kan derfor antage karakter af en samlet præsentation af komitéens praksis på et bestemt område. Komitéen har indtil videre vedtaget 28 generelle bemærkninger (se afsnit 3.3).

En i konventionen deltagende stat kan erklære, at den anerkender komitéens kompetence til at modtage og behandle henvendelser, hvorved en deltagerstat hævder, at en anden deltagerstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til konventionen (se artikel 41). Danmark har anerkendt komitéens kompetence til at modtage og behandle *mellemstatslige klager*. Hvis der ikke opnås en mindelig løsning af sagen, kan sagen indbringes for en særlig ad hoc mægling Kommission (se artikel 42).

Ved den valgfri protokol til konventionen er der etableret en såkaldt *individuel klageadgang* (se afsnit 3.4).

Efter protokollen (artikel 1) kan en i konventionen deltagende stat anerkende komitéens kompetence til at modtage og behandle henvendelser fra enkeltpersoner, som hævder at være ofre for krænkelser fra den pågældende medlemsstats side af nogen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Komitéens behandling af klagen har karakter af en kontradiktorisk procedure, der behandles efter processuelle, formelle og materielle regler. Klagesagen ender med, at komitéen underretter den pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter (se artikel 4, stk. 4).

Komitéen har truffet afgørelse i et betydeligt antal individuelle klagesager. Den seneste (pr. 5. september 2000) afgørelse, der er offentliggjort via Internettet (se nedenfor), er komitéens afgørelse af 31. juli 2000 i klagesag nr. 785/1997. Det bemærkes, at samtlige klagesager nummereres fortløbende. Med forbehold af afgørelser, der af en eller anden grund ikke er endt med en egentlig afgørelse, har komitéen således truffet afgørelse i omkring 800 individuelle klagesager.

FN's Højkommissær for Menneskerettigheder har en *hjemmeside på Internettet*, der indeholder en mængde information om konventionen og praksis. Adressen er www.unhchr.ch. På højkommissærens hjemmeside kan man bl.a. finde oplysninger om i) konventionen, ii) komitéens generelle bemærkninger, iii) de enkelte landes rapporter, iv) referat af komitéens eksamination af de enkelte landes rapporter, v) komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger og vi) komitéens afgørelser i individuelle klagesager. I praksis kan der nogle gange gå forholdsvis lang tid inden de nævnte dokumenter gøres tilgængelige på hjemmesiden. Hjemmesiden opdateres således med en vis forsinkelse.

3.1. Periodiske rapporter

Danmark har afleveret 4 rapporter i henhold til konventionens artikel 40¹³¹. Rapporterne er omfattende og detaljerede¹³². Der findes særlige retningslinier for udarbejdelse af rapporter¹³³.

Danmarks *første rapport* blev afleveret i tre dele¹³⁴. Den første rapport redegør generelt for internationale konventioners status i dansk ret, herunder de forskellige metoder til gennemførelse af konventioner, der anvendes i dansk ret (første del). Rapporten redegør endvidere for overvejelserne i forbindelse med Danmarks ratifikation af konventionen, og redegør indgående for den såkaldte fortolknings- og formodningsregel (ligeledes rapportens første del). I rapporten redegøres der endvidere for vedtagelsen af love, der skulle gøre det muligt at ratificere konventionen (ligeledes rapportens første del)¹³⁵. Herudover indeholder rapporten en udførlig omtale af de relevante bestemmelser i dansk ret (grundlov, love m.m.) i tilknytning til konventionens enkelte bestemmelser (rapportens anden og tredje del).

De *periodiske rapporter* er opbygget således, at der er et indledende afsnit med generelle oplysninger om rapporten (afsnit I). Herefter følger et længere afsnit med oplysninger vedrørende konventionens enkelte bestemmelser (afsnit II). I de periodiske rapporter redegøres der for nye foranstaltninger, der har betydning for konventionens gennemførelse, herunder oplysninger om nye love, aktuelle lovforslag og oplysninger om administrationen af gældende regler m.m. Herudover tilvejebringes yderligere oplysninger, som komitéen måtte have anmodet om i forbindelse med behandlingen af den forudgående rapport. Endelige redegøres der for, hvorledes regeringen har fulgt op på komitéens konklusioner og anbefalinger i forbindelse med den seneste eksamination. Disse oplysninger gives i tilknytning til gennemgangen af konventionens enkelte bestemmelser.

En gennemgang af rapporterne giver et vist indtryk af, på hvilke retsområder konventionens enkelte bestemmelser har haft en praktisk betydning i de perioder, som rapporterne vedrører.

¹³¹ Den første rapport blev afleveret i tre dele, hvor den første del blev afleveret i marts 1977 (se dokument CCPR/C/1/Add.4), anden del i december 1977 (se dokument CCPR/C/1/ Add.19) og tredje del i november 1979 (se dokument CCPR/C/1/ Add.51). Den anden rapport blev afleveret i 1986 (se dokument CCPR/C/37/Add.5). Den tredje rapport blev afleveret i 1995 (se dokument CCPR/C/64/Add.11 af 7. august 1995). Den fjerde rapport blev afleveret i 1999 (se dokument CCPR/C/DNK/99/4 af 22. februar 1999).

¹³² Den 4. rapport fylder 60 sider. Hertil kommer ikke færre end 13 bilag.

¹³³ Se dokument HRI/GEN/2 af 14. april 2000, side 26 til 30. Der er forskellige retningslinier afhængig af, om der er tale om den første rapport eller efterfølgende periodiske rapporter.

¹³⁴ Den første del blev afleveret inden komitéen vedtog generelle retningslinier for udarbejdelse af rapporter. Anden og tredje del er udarbejdet i lyset af komitéens generelle retningslinier for udarbejdelse af rapporter, men blev af tidsmæssige grunde opdelt i to dele. Tilsammen redegør de to dele for samtlige bestemmelser i konventionen.

¹³⁵ Se lov nr. 288 af 9. juni 1971 om ændring af straffeloven (vedrørende straffelovens § 266 b), lov nr. 289 af 9. juni 1971 om forbud mod forskelsbehandling på grund af race, og lov nr. 153 af 16. april 1971 om ændring af retsplejeloven (vedrørende tiltaltes mulighed for at være til stede under domsforhandlingen, og tiltaltes ret til at indkalde vidner i forbindelse med straffesagen).

I praksis må periodiske rapporter anses for at have *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens enkelte bestemmelser*. Det skyldes, at rapporten i det væsentlige indeholder faktuelle oplysninger, som regeringen meddeler komitéen, og som skal fungere som grundlag for en efterfølgende eksamination. Hertil kommer, at rapporten har karakter af en dialog med komitéen, hvor regeringen følger op på tidligere anbefalinger m.m. fra komitéen. Administrative myndigheder og domstole vil derfor alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.

3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Af de rapporter, som Danmark har udarbejdet, har alle 4 været gjort til genstand for en eksamination. På baggrund af disse eksaminationer har komitéen udarbejdet afsluttende bemærkninger.

Komitéens afsluttende bemærkninger er opbygget således, at de foruden en generel indledning indeholder et afsnit om positive aspekter ("positive aspects"), et afsnit om forhold, der giver anledning til bekymring, og anbefalinger ("principal subjects of concern and recommendations") og endelig et afsnit om udbredelse af information om konventionen ("dissemination of information about the Covenant (article 2)").

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger i anledning af Danmarks 4. rapport i henhold til artikel 40¹³⁶ indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring, og anbefalinger* ("principal subjects of concern and recommendations"):

"8. The Committee is concerned to assure the full protection in Denmark of individual rights under the Covenant. The Committee notes that Denmark has set up a body to consider the incorporation into domestic law of several human rights treaties, including the Covenant (CCPR/C/79/Add.68, para.11).

The State Party should take any steps necessary to assure that all rights under the Covenant secure full protection in Danish law. It should inform the Committee on the measures taken and on the success of such measures.

9. The Committee continues to be disappointed that Denmark has not decided to withdraw any of the reservations entered at its ratification of the Covenant.

Denmark should continue to consider withdrawal of some or all of the reservations (CCPR/C/79/Add.68, para.12).

¹³⁶ Se dokument CCPR/CO/70/DNK af 31. oktober 2000.

10. The Committee regrets the delay in resolving the claim for compensation by the members of the Thule community in Greenland in respect of their displacement from their lands and the loss of traditional hunting rights on account of the construction of the military base at Thule (CCPR/C/79/Add.68, para.15). The Committee is concerned over reports that the alleged victims in the Thule case were induced to reduce the amount of their claim in order to meet the limitations set in legal-aid requirements; the Committee wishes to be informed on this matter.

The Committee notes the Danish Delegation's undertaking to provide information on the outcome of the Thule case. (Articles 2 and 27 of the Covenant)

11. The Committee is concerned that it has not received further information on the implementation of the Covenant in the Faeroe Islands (CCPR/C/79/Add.68, para.16).

The State Party should include such information in its next report. It should also inform the Committee concerning the implementation of the right of self-determination for the population of the Faeroe Islands. (Article 1 of the Covenant)

12. The Committee is particularly concerned about the extended use of solitary confinement for persons incarcerated following conviction, and especially for those detained prior to trial and conviction. The Committee is of the view that solitary confinement is a harsh penalty with serious psychological consequences and is justifiable only in case of urgent need; the use of solitary confinement other than in exceptional circumstances and for limited periods is inconsistent with Article 10, paragraph 1, of the Covenant.

Denmark should reconsider the practice of solitary confinement so as to assure that it is imposed only in cases of urgent need.

13. The Committee is concerned to assure that persons whose rights under the Covenant are violated have an effective remedy in all cases.

Denmark should ensure, in particular, that, in order to secure the victim's right to a remedy the Covenant may be invoked before Danish authorities and courts. (Article 2 of the Covenant)

14. Issues of equality and non-discrimination. (Articles 3 and 26 of the Covenant)

a) The Committee expresses concern that, despite continuing efforts by the State Party, as noted in paragraph 5 above, there remain areas of discrimination against women, notably in respect of employment in the public and private sectors, and in applications for asylum. Denmark should provide information on measures taken to address these matters in its next report.

b) The Committee is concerned about reports of discrimination against ethnic minorities.

Denmark should ensure equality of treatment for ethnic minorities. In particular, in view of information that there continue to be occurrences of racial discrimination, for instance, in restaurants and night-clubs, the Committee recommends that measures be taken to prevent such discrimination. It requests further information on these matters.

c) Denmark should provide additional information with respect to equality between National Church members and members of other religions, and between members of religions and non-believers, in respect of financial subventions, educational costs, and special taxes.

15. The Committee notes that, under the Aliens Act, Article 40c, the Immigration Authorities may require DNA examination from the applicant and from persons with whom the applicant claims the family ties on which a residence permit is to be based.

DNA testing may have important implications for the right of privacy under Article 17 of the Covenant. Denmark should ensure that such testing is used only when necessary and appropriate to the determination of the family tie on which a residence permit is based. (Article 23 of the Covenant)

16. The Committee notes that asylum seekers in Denmark are often restricted or discouraged from choosing residence in specific municipalities or from moving from one municipality to another.

Denmark should ensure that any such measures, as applied, are in strict compliance with Article 12 of the Covenant.

17. The Committee notes that asylum seekers are entitled to have the assistance of legal counsel, but the State Party should provide information as to the stages of the application procedures at which legal assistance may be had, and whether the assistance is free of charge at all stages for those who cannot afford it. (Article 13 of the Covenant)

Dissemination of Information about the Covenant (article 2)

18. Denmark's fifth periodic report should be submitted by 31 October 2005. That report should be prepared in accordance with the revised Guidelines adopted by the Committee (CCPR/C/66/GUI/Rev.1), and should give particular attention to the issues raised in these concluding observations.

These concluding observations and the next periodic report should be widely disseminated in Denmark.”

Komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger skal ses i lyset af den rapport, som har dannet grundlag for eksaminationen, samt det, der måtte være fremkommet i forbindelse med eksaminationen. Det indebærer i praksis, at komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger – i modsætning til f.eks. komitéens afgørelser i individuelle klagesager – kun i begrænset omfang har betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser. Hertil kommer, at de afsluttende bemærkninger og anbefalinger er formuleret kortfattet, hvilket i sig selv begrænser den

praktiske betydning heraf for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, når de fortolker og anvender konventionens bestemmelser.

Administrative myndigheder og domstole vil således alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.*

3.3. Generelle bemærkninger

Som nævnt har komitéen udarbejdet 28 generelle bemærkninger ("general comments"). Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

1. Reporting obligations¹³⁷.
2. Reporting guidelines¹³⁸.
3. Implementation at the national level (article 2)¹³⁹.
4. Equality between the sexes (article 3)¹⁴⁰.
5. Derogation of rights (article 4)¹⁴¹.
6. The right to life (article 6)¹⁴².
7. Torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (article 7)¹⁴³.
8. Right to liberty and security of persons (article 9)¹⁴⁴.
9. Humane treatment of persons deprived of liberty (article 10)¹⁴⁵.
10. Freedom of expression (article 19)¹⁴⁶.
11. Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (article 20)¹⁴⁷.
12. The right to self-determination of peoples (article 1)¹⁴⁸.
13. Equality before the courts and the right to a fair and public hearing by an independent court established by law (article 14)¹⁴⁹.
14. Nuclear weapons and the right to life (article 6)¹⁵⁰.
15. The position of aliens under the Covenant¹⁵¹.

¹³⁷ Af31. juli 1981.

¹³⁸ Af31. juli 1981.

¹³⁹ Af31. juli 1981.

¹⁴⁰ Af31. juli 1981. Generel bemærkning nr. 28 erstatter generel bemærkning nr. 4.

¹⁴¹ Af31. juli 1981.

¹⁴² Af30. juli 1982.

¹⁴³ Af30. juli 1982. Generel bemærkning nr. 20 erstatter generel bemærkning nr. 7.

¹⁴⁴ Af30. juli 1982.

¹⁴⁵ Af30. juli 1982. Generel bemærkning nr. 21 erstatter generel bemærkning nr. 9.

¹⁴⁶ Af29. juli 1983.

¹⁴⁷ Af29. juli 1983.

¹⁴⁸ Af13. april 1984.

¹⁴⁹ Af13. april 1984.

¹⁵⁰ Af9. november 1984.

16. The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (article 17)¹⁵².
17. Rights of the child (article 24)¹⁵³.
18. Non-discrimination¹⁵⁴.
19. Protection of the family, the right to marriage and equality of the spouses (article 23)¹⁵⁵.
20. Prohibition of torture and cruel treatment or punishment (article 7)¹⁵⁶.
21. Humane treatment of persons deprived of liberty (article 10)¹⁵⁷.
22. The right to freedom of thought, conscience and religion (article 18)¹⁵⁸.
23. The rights of minorities (article 27)¹⁵⁹.
24. Issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under Article 41 of the Covenant¹⁶⁰.
25. The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (article 25)¹⁶¹.
26. Issues relating to the continuity of obligations to the International Covenant on Civil and Political Rights¹⁶².
27. Freedom of movement (article 12)¹⁶³.
28. Equality of rights between men and women (article 3)¹⁶⁴.

Komitéens generelle bemærkninger vedrørende staternes rapporteringsforpligtelser (nr. 1 og 2) har ikke praktisk betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Det samme gælder komitéens generelle bemærkning om forbehold til konventionen (nr. 24) og om succession i forpligtelser (nr. 26). Herudover er der tre generelle bemærkninger (nr. 4, 7 og 9), der er blevet afløst af nyere generelle bemærkninger (nr. 28, nr. 20 og nr. 21), og som derfor ikke længere har nogen praktisk betydning.

Der er imidlertid ikke færre end 21 generelle bemærkninger vedrørende konventionens rettigheder. Disse generelle bemærkninger har et meget varierende indhold.

¹⁵¹ Af11. april 1986.

¹⁵² Af8. april 1988.

¹⁵³ Af7. april 1989.

¹⁵⁴ Af10. november 1989.

¹⁵⁵ Af27. juli 1990.

¹⁵⁶ Af10. april 1992. Generel bemærkning nr. 20 erstatter generel bemærkning nr. 7.

¹⁵⁷ Af10. april 1992. Generel bemærkning nr. 21 erstatter generel bemærkning nr. 9.

¹⁵⁸ Af30. juli 1993.

¹⁵⁹ Af8. april 1994.

¹⁶⁰ Af4. november 1994.

¹⁶¹ Af12. juli 1996.

¹⁶² Af8. december 1997.

¹⁶³ Af5. november 1999.

¹⁶⁴ Af28. marts 2000. Generel bemærkning nr. 28 erstatter generel bemærkning nr. 4.

De generelle bemærkninger vedrører i stort omfang *medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser*. I de generelle bemærkninger kan komitéen således fremhæve forhold, der kan rejse spørgsmål i forhold til de enkelte rettigheder, og som komitéen samtidig anmoder medlemsstaterne om at forholde sig nærmere til i deres periodiske rapporter i henhold til konventionens artikel 40. Som eksempel herpå kan nævnes den generelle bemærkning om ligestilling mellem mænd og kvinder (nr. 28). I tilknytning til konventionens enkelte bestemmelser opregner komitéen en lang række forhold, hvor kravet om ligestilling mellem mænd og kvinder kan have betydning, ligesom komitéen anmoder medlemsstaterne om at tilvejebringe oplysninger herom i deres periodiske rapporter. Sådanne anmodninger om at tilvejebringe oplysninger har kun *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder*, idet opfordringerne først og fremmest nævner områder, der kan tænkes at rejse spørgsmål i forhold til konventionen, uden samtidig at præcisere indholdet og omfanget af den relevante rettighed.

Herudover findes der generelle bemærkninger, der må anses for at have begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens rettigheder, idet den generelle bemærknings indhold snarere har karakter af *politiske tilkendegivelser* end en juridisk forpligtelse. Som eksempel herpå kan nævnes den generelle bemærkning vedrørende kernevåben og retten til livet (nr. 14), hvor komitéen udtrykker bekymring med hensyn til udviklingen af masseødelæggelsesvåben. Komitéen opfordrer medlemsstaterne til at forbyde produktion, afprøvning, besiddelse, placering og anvendelse af atomvåben, og til at anerkende, at disse forhold udgør forbrydelser mod menneskeheden.

På flere og væsentlige punkter indeholder komitéens generelle bemærkninger imidlertid *fortolkningsbidrag vedrørende konventionens enkelte rettigheder*. Der kan således være tale om en *kodificering og samlet fremstilling af komitéens praksis på et bestemt område*, hvor komitéens praksis i individuelle klagesager og i forbindelse med behandlingen af periodiske rapporter gengives. Sådanne generelle bemærkninger må antages at have stor praktisk betydning, idet de bidrager til at præcisere indholdet og omfanget af konventionens rettigheder, hvilket gør konventionens bestemmelser mere anvendelige i praksis.

Som eksempel herpå kan nævnes den generelle bemærkning om tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed (nr. 22). I den generelle bemærkning redegør komitéen bl.a. for, hvad det vil sige at "give udtryk for sin religion". Komitéen udtaler bl.a.:

"The freedom to manifest religion or belief may be exercised "either individual or in community with others and in public or private". The freedom to manifest religion or belief in worship, observance, practice and teaching encompasses a broad range of acts. The concept of worship extends to ritual and ceremonial acts giving direct expression to belief, as well as various practices integral to such acts, including the building of places of worship, the use of ritual formulae and objects, the display of symbols, and the

observance of holidays and days of rest. The observance and practice of religion or belief may include not only ceremonial acts but also such customs as the observance of dietary regulations, the wearing of distinctive clothing or headcoverings, participation in rituals associated with certain stages of life, and the use of a particular language customarily spoken by a group. In addition, the practice and teaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as the freedom to choose their religious leaders, priests and teachers, the freedom to establish seminaries or religious schools and the freedom to prepare and distribute religious texts or publications.”

Som eksempel herpå kan endvidere nævnes den generelle bemærkning om forbudet mod tortur m.m. (nr. 20). I den generelle bemærkning redegør komitéen bl.a. for, hvilke foranstaltninger der kan være omfattet af artikel 7. Komitéen udtaler bl.a.:

”The prohibition in article 7 relates not only to acts that cause physical pain but also to acts that cause mental suffering to the victim. In the Committee’s view, moreover, the prohibition must extend to corporal punishment, including excessive chastisement ordered as punishment for a crime or as an educative or disciplinary measure. It is appropriate to emphasize in this regard that article 7 protects, in particular, children, pupils and patients in teaching and medical institutions.”

I den samme generelle bemærkning udtaler komitéen sig om, hvorvidt isolation kan være i strid med artikel 7. Komitéen udtaler bl.a.:

”The Committee notes that prolonged solitary confinement of the detained or imprisoned person may amount to acts prohibited by article 7.”

Som eksempel herpå kan endelig nævnes den generelle bemærkning om forbud mod diskrimination (nr. 18). Den generelle bemærkning indeholder bl.a. følgende definition af begrebet ”diskrimination:

”... the Committee believes that the term ”discrimination” as used in the Covenant should be understood to imply any distinction, exclusion, restriction or preference which is based on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinions, national or social origin, property, birth or other status, and which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise by all persons, on an equal footing, of all rights and freedoms.”

I den samme generelle bemærkning udtaler komitéen endvidere, at ikke enhver form for forskelsbehandling er diskrimination. Komitéen udtaler bl.a.:

”Finally, the Committee observes that not every differentiation of treatment will constitute discrimination, if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose which is legitimate under the Covenant.”

Efter udvalgets opfattelse kan komitéens generelle bemærkninger være af *stor praktisk betydning for lovgivningsmagten, administrative myndigheder, domstole og enkeltpersoner*. På baggrund af de generelle bemærkninger kan det i praksis være lettere for lovgivningsmagten at foretage en vurdering af, om lovforslag, der fremsættes for og vedtages af Folketinget, er i overensstemmelse med konventionens bestemmelser. På samme måde kan de generelle bemærkninger gøre det lettere for administrative myndigheder og domstole m.m. at tage stilling til, om individuelle eller generelle retsakter er i strid med konventionen. Endelig kan de generelle bemærkninger have betydning for personer, der ønsker at påberåbe sig konventionens rettigheder, herunder eventuelt i forbindelse med en klage til komitéen.

3.4. Individuelle klagesager

Komitéen har truffet afgørelse i et betydeligt antal individuelle klagesager. Mange af komitéens afgørelser er offentligt tilgængelige via FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside på Internettet (www.unhchr.ch)¹⁶⁵. Det er imidlertid ikke samtlige afgørelser, der på denne måde er offentligt tilgængelige, idet ældre afgørelser ikke er medtaget. Afgørelserne er i det væsentlige systematiseret kronologisk. Det er ikke muligt at foretage nogen systematisk søgning i de offentliggjorte afgørelser på f.eks. artikler, emner eller stikord. Det betyder, at *den praktiske anvendelighed af de offentliggjorte afgørelser er meget begrænset*, idet det i princippet er nødvendigt at gennemgå samtlige afgørelser, for på den baggrund af kunne vurdere, om der findes relevante afgørelser, der i en konkret sag skal inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser. Dommere, advokater, embedsmænd m.m. vil derfor i praksis være henvist til juridisk litteratur m.m. om konventionen, herunder kommenterede udgaver af konventionen¹⁶⁶.

For så vidt angår afgørelsernes karakter skal det bemærkes, at der ikke er tale om bindende afgørelser i formel forstand. Komitéens afgørelser er ikke retligt bindende for den indklagede stat¹⁶⁷. Det følger af OPT artikel 5, stk. 4, at en klagesag ender med, at komitéen ”underretter den

¹⁶⁵ Pr. 16. oktober 2000 var den ældste afgørelse, der var tilgængelig via Internettet, komitéens afgørelse af 22. oktober 1992 i klagesag 255/87. Den nyeste afgørelse, der var tilgængelig via Internettet, var komitéens afgørelse af 6. september 2000 i klagesag 760/1997. Med hensyn til afgørelser i individuelle klagesager opdateres hjemmesiden med en vis og til tider varierende tidsmæssig forsinkelse.

¹⁶⁶ Der kan i den forbindelse navnlig henvises til Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, N. P. Engel (forlag), udgivet i 1993. Der er tale om en kommentar på ca. 950 sider, med en udførlig omtale af komitéens praksis m.m. Det forhold, at kommentaren er udgivet i 1993 betyder, at omkring halvdelen af komitéens afgørelser ikke er medtaget.

¹⁶⁷ Se modsat artikel 46, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til at rette sig efter Domstolens endelige afgørelser i enhver sag, som de er parter i. Det fremgår endvidere af artikel 46, stk. 2, at Ministerkomitéen overvåger fuldbyrdelsen af Domstolens domme.

pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter”. I praksis efterlever medlemsstaterne imidlertid komitéens afgørelser¹⁶⁸.

I praksis skal komitéen tage stilling til, om en klage opfylder de formelle klagebetingelser, og derfor skal behandles i realiteten (*klagens admissibilitet*). Hvis de formelle klagebetingelser er opfyldt, skal komitéen tage stilling til, om der foreligger en krænkelse af konventionens bestemmelser (*klagens realitet*).

Det er ikke muligt inden for rammerne af denne betænkning af give en udførlig redegørelse for komitéens meget omfattende praksis i individuelle klagesager. En sådan gennemgang af komitéens praksis er heller ikke nødvendig for udvalgets arbejde. Den følgende omtale af komitéens praksis har derfor ikke til formål at beskrive indholdet og omfanget af den beskyttelse, der følger af konventionens bestemmelser. Omtalen af praksis har alene til formål at give et vist indtryk af, hvilke problemstillinger m.m. komitéen har behandlet, for derved at give et indtryk af, i hvilket omfang danske domstole m.m. vil kunne finde vejledning i komitéens praksis ved fortolkning og anvendelse af konventionens bestemmelser. Af praktiske grunde har udvalget valgt alene at gennemgå komitéens offentliggjorte afgørelser fra 1998, 1999 og 2000. Det drejer sig om i alt 117 afgørelser¹⁶⁹.

Konventionens formelle klagebetingelser og processuelle spørgsmål

I samtlige klagesager skal komitéen af egen drift påse, at de formelle klagebetingelser er opfyldt. Dette giver langt fra altid anledning til tvivlsspørgsmål. I nogle sager giver det imidlertid anledning til tvivl, om disse betingelser er opfyldt, og i andre sager gør den indklagede stat gældende, at dette ikke er tilfældet. I mange afgørelser har komitéen derfor været nødt til at forholde sig til *konventionens formelle klagebetingelser og processuelle spørgsmål*. Disse afgørelser har stor praktisk betydning ved indgivelse og behandling af klagesager, men har ikke som sådan betydning ved fortolkningen af konventionens materielle bestemmelser. I det følgende vil nogle få af de spørgsmål, som komitéen har taget stilling til, blive fremhævet.

Komitéen har taget stilling til, hvad der forstås ved kravet om *udtømmelse af nationale retsmidler*, jf. artikel 5, stk. 2, litra b¹⁷⁰, herunder at der skal være tale om tilgængelige og effektive

¹⁶⁸ Det bemærkes, at komitéens afgørelser ofte pålægger de indklagede medlemsstater at oplyse inden udløbet af en vis frist, hvilke foranstaltninger staten har truffet for at efterkomme afgørelsen. Hertil kommer, at komitéen har mulighed for at inddrage en eventuel manglende efterlevelse af komitéens afgørelser i forbindelse med behandlingen af den pågældende medlemsstats periodiske rapporter.

¹⁶⁹ Pr. 16. oktober 2000. Udvalget har ikke medtaget afgørelser afsagt efter denne dato.

¹⁷⁰ Se blandt mange afgørelser klagesag 785/1997, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Holland), klagesag 767/1997, afgørelse af 26. april 2000 (mod Norge), klagesag 756/1997, afgørelse af 25. april 2000 (mod Frankrig), klagesag 807/1998, afgørelse af 18. april 2000 (mod Tjekkiet), klagesag 883/1999, afgørelse af 9. november 1999 (mod Holland).

retsmidler¹⁷¹, at den konventionsrelaterede klage skal have været fremført for de nationale instanser¹⁷², om klager er fritaget for at udnytte et retsmiddel som følge af, at der ikke er nogen udsigt til at få medhold¹⁷³, om et retsmiddel har taget så lang tid, at det som følge heraf ikke kan anses for et effektivt retsmiddel¹⁷⁴, og om klager er fritaget fra at udnytte et retsmiddel af økonomiske grunde¹⁷⁵.

Komitéen har endvidere taget stilling til komitéens kompetence i tidsmæssig henseende (*ratione temporis*)¹⁷⁶, hvorvidt en klage er omfattet af konventionens materielle anvendelsesområde (*ratione materiae*)¹⁷⁷, og hvorvidt en person kan klage vedrørende forhold, der vedrører klagers selskab, når klageadgangen ikke omfatter juridiske personer (*ratione personae*)¹⁷⁸.

Komitéen har udtalt, at den indklagede stat har en positiv *pligt til at indlede en efterforskning* i anledning af alvorlige beskyldninger om krænkelser af konventionen¹⁷⁹, at staten har *pligt til at medvirke til at oplyse en klagesag*¹⁸⁰, at statens undladelse af at afgive bemærkninger eller afgivelse af utilstrækkelige oplysninger kan blive tillagt *processuel skadevirkning* ved vurderingen af, om en klage skal antages til realitetsbehandling¹⁸¹ og ved vurderingen af, om der foreligger en krænkelse¹⁸².

Komitéen har endvidere fremhævet, at *komitéen af egen drift vil påse*, om klagebetingelserne er opfyldt¹⁸³, men at den ikke af egen drift vil vurdere en klage i forhold til en anden bestemmelse end

¹⁷¹ Se klagesag 759/1997, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica).

¹⁷² Se klagesag 871/1999, afgørelse af 2. november 1999 (mod Holland), klagesag 786/1997, afgørelse af 29. juli 1999 (mod Holland), klagesag 602/1994, afgørelse af 25. november 1998 (mod Holland).

¹⁷³ Se klagesag 689/1996, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Frankrig), klagesag 786/1997, afgørelse af 29. juli 1999 (mod Holland), klagesag 716/1996, afgørelse af 30. april 1999 (mod Østrig), klagesag 646/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Australien).

¹⁷⁴ Se klagesag 688/1996, afgørelse af 14. august 2000 (mod Peru).

¹⁷⁵ Se klagesag 767/1997, afgørelse af 26. april 2000 (mod Norge), klagesag 759/1997, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 672/1995, afgørelse af 19. august 1998 (mod Trinidad og Tobago).

¹⁷⁶ Se klagesag 807/1998, afgørelse af 18. april 2000 (mod Tjekkiet), klagesag 718/1996, afgørelse af 24. september 1999 (mod Chile), klagesag 717/1996, afgørelse af 16. september 1999 (mod Chile), klagesag 746/1997, afgørelse af 4. august 1999 (mod Chile), klagesag 754/1997, afgørelse af 3. august 1999 (mod New Zealand), klagesag 768/1997, afgørelse af 2. august 1999 (mod Zambia), klagesag 646/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Australien).

¹⁷⁷ Se klagesag 724/1996, afgørelse af 2. august 1999 (mod Tjekkiet), klagesag 699/1996, afgørelse af 27. juli 1999 (mod Italien).

¹⁷⁸ Se klagesag 737/1997, afgørelse af 30. april 1999 (mod Australien).

¹⁷⁹ Se klagesag 800/1998, afgørelse af 25. maj 1999 (mod Jamaica).

¹⁸⁰ Se klagesag 673/1995, afgørelse af 30. april 1999 (mod Trinidad og Tobago), klagesag 594/1992, afgørelse af 3. december 1998 (mod Trinidad og Tobago), klagesag 663/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

¹⁸¹ Se klagesag 625/95, afgørelse af 28. april 2000 (mod Jamaica).

¹⁸² Se f.eks. klagesag 623/1995 m.fl., afgørelse af 29. maj 1998 (mod Georgien), klagesag 688/1996, afgørelse af 14. august 2000 (mod Peru).

¹⁸³ Se klagesag 731/1996, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica).

den, der er blevet påberåbt af klager¹⁸⁴, og at den ikke af egen drift vil vurdere et klagepunkt, som er blevet tilbagekaldt af klager¹⁸⁵.

Komitéen har endvidere taget stilling til, om en klage skal afvises på grund af *misbrug af klageadgangen*¹⁸⁶, om der er grundlag for at *omgøre* en tidligere afgørelse om admissibilitet¹⁸⁷, samt at visse admissibilitetsindsigelser er så tæt forbundet til klagens substans, at de to spørgsmål skal behandles under ét¹⁸⁸.

Komitéen har endvidere taget stilling til, om en klage er *tilstrækkeligt underbygget* til at den kan antages til realitetsbehandling (*prima facie evidence*)¹⁸⁹, hvorvidt en person har den *fornødne bemyndigelse* til at repræsentere en eller flere andre personer, der påstås at være ofre for en krænkelse¹⁹⁰, samt hvad der forstås ved begrebet ”offer”¹⁹¹, herunder hvorvidt en person konkret er ”offer” for en krænkelse i konventionens forstand¹⁹². Komitéen har endvidere taget stilling til, hvornår det er muligt at klage over de *nationale domstoles bevisvurdering m.m.*, herunder at en sådan klage kun rejser spørgsmål i forhold til konventionen, hvis der er tale om vilkårlighed eller retsfor nægtelse¹⁹³.

Komitéen har endvidere vurderet, om en klage skal afvises med den begrundelse, at den samme klage (aktuelt) *behandles af et andet internationalt klageorgan*, jf. artikel 5, stk. 2, litra a¹⁹⁴. Komitéen har i den forbindelse udtalt, at det ikke kan begrunde afvisning i medfør af artikel 5, stk. 2, litra a, at den samme klage tidligere har været behandlet af Den Europæiske Menneskerettighedskommission¹⁹⁵, men at dette dog ikke gælder, hvis staten har afgivet erklæring

¹⁸⁴ Se klagesag 785/1997, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Holland), klagesag 628/1995, afgørelse af 3. november 1998 (mod Korea).

¹⁸⁵ Se klagesag 714/1996, afgørelse af 4. maj 1999 (mod Holland).

¹⁸⁶ Se klagesag 701/1996, afgørelse af 11. august 2000 (mod Spanien), klagesag 719/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

¹⁸⁷ Se klagesag 689/1996, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Frankrig).

¹⁸⁸ Se klagesag 767/1997, afgørelse af 26. april 2000 (mod Norge).

¹⁸⁹ Se f.eks. klagesag 785/1997, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Holland), klagesag 689/1996, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Frankrig), klagesag 625/95, afgørelse af 28. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 891/1999, afgørelse af 18. april 2000 (mod New Zealand), klagesag 824/1998, afgørelse af 13. april 2000 (mod Bulgarien), klagesag 748/1997, afgørelse af 13. december 1999 (mod Sverige), klagesag 742/1997, afgørelse af 30. april 1999 (mod Canada).

¹⁹⁰ Se klagesag 772/1997, afgørelse af 8. august 2000 (mod Australien), klagesag 772/1997, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Australien), klagesag 740/1997, afgørelse af 4. august 1999 (mod Chile), klagesag 688/1996, afgørelse af 14. august 2000 (mod Peru).

¹⁹¹ Se klagesag 646/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Australien).

¹⁹² Se klagesag 690/1996 m.fl., afgørelse af 1. august 2000 (mod Frankrig), klagesag 666/1995, afgørelse af 9. november 1999 (mod Frankrig), klagesag 714/1996, afgørelse af 4. maj 1999 (mod Holland), klagesag 816/1998, afgørelse af 11. april 1999 (mod Canada), klagesag 730/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 646/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Australien).

¹⁹³ Se f.eks. klagesag 625/95, afgørelse af 28. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 891/1999, afgørelse af 18. april 2000 (mod New Zealand), klagesag 882/1999, afgørelse af 18.04.00 (mod Norge), klagesag 710/1996, afgørelse af 20. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 646/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Australien).

¹⁹⁴ Se klagesag 739/1997, afgørelse af 30. april 1999 (mod Venezuela).

¹⁹⁵ Se klagesag 824/1998, afgørelse af 13. april 2000 (mod Bulgarien).

herom i forbindelse med ratifikation¹⁹⁶. Komitéen har i den forbindelse taget stilling til betydningen af, at den samme klage har været behandlet af Den Europæiske Menneskerettighedskommission, når klagen til kommissionen er blevet afvist af processuelle grunde, uden at der har været en egentlig behandling af klagens substans¹⁹⁷. Komitéen har udtalt, at det ikke kan begrunde en afvisning i medfør af artikel 5, stk. 2, litra a, at en lignende klage vedrørende en anden person er blevet indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol¹⁹⁸.

Komitéen har endelig taget stilling til betydningen af, at en stat undlader at efterkomme en henstilling om *foreløbige foranstaltninger* ("interim measures")¹⁹⁹, og om et *forbehold* til konventionen finder anvendelse og er gyldigt²⁰⁰.

Konventionens materielle bestemmelser

Der findes endvidere en række afgørelser, hvor komitéen har fortolket og anvendt *konventionens materielle bestemmelser*. Disse afgørelser har stor praktisk betydning, idet de ofte indeholder væsentlige fortolkningsbidrag. I 1998, 1999 og 2000 har komitéen truffet afgørelse vedrørende flere af konventionens materielle rettigheder. I det følgende vil nogle af de spørgsmål, som komitéen har taget stilling til, blive fremhævet.

Vedrørende *artikel 1* har komitéen præciseret, at den ikke i en individuel klagesag kan tage stilling til, om et fællesskab, som klager tilhører, er et "folk" i konventionens forstand²⁰¹. Komitéen har endvidere udtalt, at den individuelle klageadgang ikke omfatter artikel 1 som sådan, men at artikel 1 kan blive relevant i sammenhæng med andre bestemmelser, navnlig artikel 25, 26 og 27²⁰².

Vedrørende *artikel 2 (diskrimination)* har komitéen udtalt, at bestemmelsen kun kan påberåbes i tilknytning til mindst én af konventionens øvrige bestemmelser²⁰³, og at det er i strid med bestemmelsen, hvis nationale domstole tilsidesætter konventionens forpligtelser på grund af national ret²⁰⁴. Komitéen har endvidere taget stilling til, om der har været adgang til et effektivt retsmiddel, jf. artikel 2, stk. 3²⁰⁵.

¹⁹⁶ Se klagesag 744/1997, afgørelse af 27. juli 1999 (mod Kroatien).

¹⁹⁷ Se klagesag 716/1996, afgørelse af 30. april 1999 (mod Østrig).

¹⁹⁸ Se klagesag 777/1997, afgørelse af 25. november 1999 (mod Spanien).

¹⁹⁹ Se klagesag 839/1998 m.fl., afgørelse af 4. november 1998 (mod Sierra Leone).

²⁰⁰ Se klagesag 845/1999, afgørelse af 31. december 1999 (mod Trinidad og Tobago), klagesag 699/1996, afgørelse af 27. juli 1999 (mod Italien).

²⁰¹ Se klagesag 760/1997, afgørelse af 6. september 2000 (mod Namibia).

²⁰² Se klagesag 760/1997, afgørelse af 6. september 2000 (mod Namibia).

²⁰³ Se 861/1999, afgørelse af 4. november 1999 (mod Frankrig).

²⁰⁴ Se klagesag 628/1995, afgørelse af 3. november 1998 (mod Korea).

²⁰⁵ Se klagesag 633/1995, afgørelse af 5. maj 1999 (mod Canada).

Vedrørende *artikel 6 (dødsstraf)* har komitéen udtalt, at det vil udgøre en krænkelse af artikel 6, hvis en person idømmes dødsstraf som resultat af en proces, der ikke har været i overensstemmelse med konventionen²⁰⁶. Komitéen har endvidere taget stilling til, om en dødsdømt var mindreårig, da forbrydelsen blev begået, jf. artikel 6, stk. 5²⁰⁷.

Vedrørende *artikel 7 (tortur m.m.)* har komitéen taget stilling til, om en straf for en forbrydelse i form af legemlig afstraffelse er i strid med bestemmelsen²⁰⁸, hvorvidt anbringelse i en særlig ”dødscelle” i to uger er i strid med artikel 7²⁰⁹, samt om anbringelse af en dødsdømt på en ”dødsgang” er i strid med artikel 7, når domfældelsen er i strid med konventionen²¹⁰. Da artikel 7 er tæt knyttet til artikel 10, vedrører flere af komitéens afgørelser artikel 7 og 10, og disse afgørelser er derfor omtalt samlet nedenfor.

Vedrørende *artikel 9 (personlig frihed og sikkerhed)* har komitéen taget stilling til, hvorvidt en anholdelse og frihedsberøvelse er forenelig med artikel 9, stk. 1, herunder om den har været lovlig, rimelig og nødvendig²¹¹, hvorvidt en tvangsindlæggelse af en psykisk syg person har været forenelig med artikel 9, stk. 1²¹², samt hvorvidt magtanvendelse i forbindelse med en anholdelse har været i strid med artikel 9, stk. 1²¹³. Komitéen har endvidere taget stilling til kravene til underretning om årsagen til en anholdelse, herunder om den anholdte var tilstrækkelig bekendt med årsagen, jf. artikel 9, stk. 2, og eventuelt tillige artikel 14, stk. 3, litra a²¹⁴. Komitéen har endvidere vurderet de tidsmæssige krav til fremstilling af en anholdt for en dommer, jf. artikel 9, stk. 3²¹⁵, den tidsmæssige udstrækning fra anholdelse til domsforhandling (varetægtsfængsling), jf. artikel 9, stk. 3 og eventuelt tillige artikel 14, stk. 3, litra c²¹⁶, samt hvorvidt der er gået så lang tid inden fremstilling for en dommer, jf. artikel 9, stk. 3, at der foreligger en krænkelse af artikel 9, stk. 4, om

²⁰⁶ Se klagesag 775/1997, afgørelse af 11. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 594/1992, afgørelse af 3. december 1998 (mod Trinidad og Tobago), klagesag 730/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 719/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 663/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²⁰⁷ Se klagesag 592/1994, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²⁰⁸ Se klagesag 759/1997, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 569/1993, afgørelse af 29. maj 1998 (mod Trinidad og Tobago).

²⁰⁹ Se klagesag 647/1995, afgørelse af 3. december 1998 (mod Jamaica).

²¹⁰ Se klagesag 592/1994, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²¹¹ Se klagesag 770/1997, afgørelse af 18. juli 2000 (mod Rusland), klagesag 631/1995, afgørelse af 11. november 1999 (mod Norge), klagesag 623/1995 m.fl., afgørelse af 29. maj 1998 (mod Georgien).

²¹² Se klagesag 754/1997, afgørelse af 3. august 1999 (mod New Zealand).

²¹³ Se klagesag 613/1995, afgørelse af 12. august 1999 (mod Jamaica).

²¹⁴ Se feks. klagesag 625/1995, afgørelse af 28. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 613/1995, afgørelse af 12. august 1999 (mod Jamaica), klagesag 590/1994, afgørelse af 10. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 647/1995, afgørelse af 3. december 1998 (mod Jamaica), klagesag 663/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²¹⁵ Se feks. klagesag 625/1995, afgørelse af 28. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 613/1995, afgørelse af 12. august 1999 (mod Jamaica), klagesag 590/1994, afgørelse af 10. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 647/1995, afgørelse af 3. december 1998 (mod Jamaica), klagesag 730/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 649/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 732/1997, afgørelse af 19. august 1998 (mod Jamaica).

²¹⁶ Se feks. klagesag 665/1995, afgørelse af 5. august 1999 (mod Jamaica), klagesag 616/1995, afgørelse af 28. juli 1999 (mod Jamaica), klagesag 614/1995, afgørelse af 25. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 775/1997, afgørelse af 11. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 672/1995, afgørelse af 19. august 1998 (mod Trinidad og Tobago).

retten til en prøvelse af lovligheden²¹⁷. Komitéen har endelig vurderet, om en prøvelse af lovligheden af den fortsatte frihedsberøvelse af en psykisk syg person var tilstrækkelig, jf. artikel 9, stk. 4²¹⁸.

Vedrørende *artikel 10 (behandling af frihedsberøvede) eventuelt sammenholdt med artikel 7 (tortur m.m.)* har komitéen taget stilling til, om fængselsfunktionærer har anvendt uforholdsmæssig magt over for en afsoner i strid med artikel 7 og artikel 10, stk. 1²¹⁹, og mere generelt om en person er blevet mishandlet, mens vedkommende var i politiets varetægt og/eller i forbindelse med varetægtsfængsling eller afsoning, herunder om klagers påstand herom er tilstrækkelig underbygget, jf. artikel 7 og artikel 10, stk. 1²²⁰. Komitéen har endvidere vurderet, om myndighederne har foretaget en tilstrækkelig efterforskning i anledning af påstande om mishandling i forbindelse med frihedsberøvelse, jf. artikel 7 og artikel 10, stk. 1²²¹. Komitéen har endvidere vurderet, hvorvidt og under hvilke betingelser det forhold, at en dødsdømt sidder på ”dødsgangen” i en bestemt periode i afventning af straffens fuldbyrdelse, eventuelt indtil straffen ændres til en fængselsstraf, udgør en krænkelse af artikel 7 og 10²²². Komitéen har endvidere taget stilling til, om der er en sådan usikkerhed med hensyn til, hvor lang tid en dømt person skal afsones en frihedsstraf, at der foreligger en krænkelse af artikel 7 og artikel 10, stk. 1²²³. Komitéen har i en lang række sager taget stilling til, om de forhold, under hvilke en person er frihedsberøvet (varetægtsfængslet eller afsoner) er i strid med artikel 10, stk. 1, og eventuelt tillige artikel 7²²⁴. Komitéen har i den forbindelse vurderet, om de forhold under hvilke en fysisk handicappet person afsoner er i strid med artikel

²¹⁷ Se klagesag 647/1995, afgørelse af 3. december 1998 (mod Jamaica).

²¹⁸ Se klagesag 754/1997, afgørelse af 3. august 1999 (mod New Zealand).

²¹⁹ Se klagesag 759/1997, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica).

²²⁰ Se f.eks. klagesag 625/1995, afgørelse af 28. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 680/1996, afgørelse af 16. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 613/1995, afgørelse af 12. august 1999 (mod Jamaica), klagesag 722/1996, afgørelse af 31. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 614/1995, afgørelse af 25. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 752/1997, afgørelse af 10. februar 1999 (mod Trinidad og Tobago), klagesag 647/1995, afgørelse af 3. december 1998 (mod Jamaica), klagesag 730/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 663/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 649/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 592/1994, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²²¹ Se klagesag 653/1995, afgørelse af 3. december 1998 (mod Jamaica).

²²² Se f.eks. klagesag 731/1996, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 709/1996, afgørelse af 17. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 680/1996, afgørelse af 16. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 634/1995, afgørelse af 12. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 775/1997, afgørelse af 11. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 555/1993, afgørelse af 14. januar 1998 (mod Trinidad og Tobago).

²²³ Se klagesag 731/1996, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica).

²²⁴ Se klagesag 688/1996, afgørelse af 14. august 2000 (mod Peru), klagesag 625/1995, afgørelse af 28. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 731/1996, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 668/1995, afgørelse af 12. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 590/1994, afgørelse af 10. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 775/1997, afgørelse af 11. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 752/1997, afgørelse af 10. februar 1999 (mod Trinidad og Tobago), klagesag 653/1995, afgørelse af 3. december 1998 (mod Jamaica), klagesag 647/1995, afgørelse af 3. december 1998 (mod Jamaica), klagesag 594/1992, afgørelse af 3. december 1998 (mod Trinidad og Tobago), klagesag 730/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 720/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 719/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 649/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 618/1995, afgørelse af 3. november 1998 (mod Jamaica).

10²²⁵, og om de forhold under hvilke en syg person sidder varetægtsfængslet eller afsoner er i strid med artikel 10²²⁶. Komitéen har endelig taget stilling til, om en mindreårig har været anbragt sammen med voksne i forbindelse med varetægtsfængsling og afsoning i strid med artikel 10, stk. 2 og 3²²⁷, og om en varetægtsfængslet har været anbragt sammen med dømte personer i strid med artikel 10, stk. 2²²⁸.

Komitéens praksis vedrørende *artikel 14 (retfærdig rettergang)* er meget omfattende.

Vedrørende artikel 14, stk. 1, i forhold til *civile sager*, har komitéen bl.a. taget stilling til, om sagsbehandlingstiden i en uafsluttet civil sag har været så langvarig, at den i praksis indebærer en afskæring af retten til en domstolsprøvelse²²⁹, hvorvidt det udgør en krænkelse, at en udlænding nægtes tilladelse til at indrejse med henblik på at deltage i en domsforhandling om forældremyndighed og samvær, herunder om den nationale domstole af egen drift burde have udsat sagen²³⁰, samt hvorvidt det er i strid med artikel 14, stk. 1, at en person tilhørende et mindretal har pligt til at benytte statens officielle sprog under en retssag²³¹.

Vedrørende artikel 14, stk. 1, i forhold til *straffesager* har komitéen bl.a. taget stilling til, hvornår en retsbelæring til nævn inger, en bevisførelse, en bevisvurdering eller gennemførelsen af en straffesag rejser spørgsmål i forhold til bestemmelsen²³². Komitéen har endvidere taget stilling til, under hvilke betingelser domfældelse in absentia er i overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, herunder om den tiltalte er blevet tilsagt til retsmødet i god tid, om den tiltalte er orienteret om den verserende straffesag, og om den tiltalte har mulighed for at kræve genoptagelse²³³. Komitéen har endvidere taget stilling til, om det er i strid med artikel 14, stk. 1, at en dømt person ikke har adgang til retshjælp (økonomisk bistand) til at appellere en dom i en straffesag (til en forfatningsdomstol)²³⁴, eller at den dømte pålægges at betale sagsomkostninger²³⁵. Komitéen har endvidere vurderet, hvorvidt en massiv offentlig omtale af en straffesag, der eventuelt kan have

²²⁵ Se klagesag 616/1995, afgørelse af 28. juli 1999 (mod Jamaica).

²²⁶ Se klagesag 775/1997, afgørelse af 11. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 663/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 610/1995, afgørelse af 21. oktober 1998 (mod Jamaica), klagesag 732/1997, afgørelse af 19. august 1998 (mod Jamaica).

²²⁷ Se klagesag 800/1998, afgørelse af 25. maj 1999 (mod Jamaica).

²²⁸ Se klagesag 663/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²²⁹ Se klagesag 768/1997, afgørelse af 2. august 1999 (mod Zambia).

²³⁰ Se klagesag 767/1997, afgørelse af 26. april 2000 (mod Norge).

²³¹ Se klagesag 760/1997, afgørelse af 6. september 2000 (mod Namibia).

²³² Se f.eks. klagesag 731/1996, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 710/1996, afgørelse af 20. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 680/1996, afgørelse af 16. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 668/1995, afgørelse af 12. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 647/1995, afgørelse af 3. december 1998 (mod Jamaica).

²³³ Se klagesag 699/1996, afgørelse af 27. juli 1999 (mod Italien).

²³⁴ Se klagesag 752/1997, afgørelse af 10. februar 1999 (mod Trinidad og Tobago), klagesag 705/1996, afgørelse af 4. juni 1998 (mod Jamaica).

²³⁵ Se klagesag 646/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Australien).

påvirket nævningerne, har medført, at tiltalte ikke har haft adgang til en retfærdig rettergang²³⁶, og hvorvidt tiltalte ikke har haft adgang til en retfærdig rettergang på grund af en meget fjendtlig atmosfære og pres fra offentligheden i retssalen under domsforhandlingen²³⁷. Komitéen har endvidere taget stilling til, om det er i strid med artikel 14, stk. 1, at den tiltalte dømmes af ”anonyme dommere”²³⁸, samt om det udgør en krænkelse af artikel 14, stk. 1, at forsvaret ikke får adgang til en politirapport vedrørende en forklaring afgivet til politiet af et af anklagemyndighedens vidner²³⁹.

Komitéen har bl.a. taget stilling til, om der foreligger en krænkelse af *uskyldsformodningen* som følge af, at højerestående politifolk har udtalt sig om skyldsspørgsmålet inden sagen er blevet afgjort af domstolene, jf. artikel 14, stk. 2²⁴⁰, om det er i strid med retten til en retfærdig rettergang og uskyldsformodningen, jf. artikel 14, stk. 2, at de nationale domstole nægter at henvise behandlingen af en straffesag til behandling ved et andet værning som følge af, at tiltalte følger sig udsat for trusler²⁴¹, samt om det udgør en krænkelse af uskyldsformodningen og retten til ikke at skulle vidne imod sig selv, jf. artikel 14, stk. 2 og stk. 3, litra g, at ejeren af en bil idømmes en bøde for ikke at ville oplyse over for en administrativ myndighed, hvem der var føreren af bilen på det tidspunkt, hvor bilen blev fanget i en fotofælde²⁴².

Artikel 14, stk. 3, indeholder en opregning af en række *minimumsgarantier*, som den tiltalte har krav på. Bestemmelsen påberåbes ofte i sammenhæng med andre bestemmelser, f.eks. artikel 14, stk. 1 og stk. 5. Komitéen har taget stilling til, om garantierne i artikel 14, stk. 1 og stk. 3, finder anvendelse på en procedure, hvor der skal tages stilling til, om en forbrydelse, som en person er blevet dømt for, efterfølgende skal henføres under en anden type forbrydelse, med en deraf følgende anden (lavere) straf²⁴³. Komitéen har vurderet den tiltaltes ret til i alvorlige straffesager at få beskikket en forsvarer, til at være til stede, og til ikke at få beskikket en forsvarer mod den tiltaltes vilje²⁴⁴. Komitéen har vurderet, om det forhold, at forsvaret ikke har adgang til en rapport vedrørende et vidnes forklaring afgivet til politiet, er i strid med artikel 14, stk. 3, litra b²⁴⁵. Komitéen har vurderet, om anklagemyndigheden har undladt at give tiltalte adgang til relevante beviser, jf. artikel 14, stk. 3, litra b og e²⁴⁶, om den tiltaltes forsvar har været utilstrækkeligt og i

²³⁶ Se klagesag 813/1998, afgørelse af 29. juli 1998 (mod Trinidad og Tobago).

²³⁷ Se klagesag 770/1997, afgørelse af 18. juli 2000 (mod Rusland).

²³⁸ Se klagesag 688/1996, afgørelse af 14. august 2000 (mod Peru), klagesag 577/1994, afgørelse af 9. januar 1998 (mod Peru).

²³⁹ Se klagesag 722/1996, afgørelse af 31. maj 1999 (mod Jamaica).

²⁴⁰ Se klagesag 770/1997, afgørelse af 18. juli 2000 (mod Rusland).

²⁴¹ Se klagesag 591/1994, afgørelse af 18. juni 1998 (mod Jamaica).

²⁴² Se klagesag 777/1997, afgørelse af 25. november 1999 (mod Spanien).

²⁴³ Se klagesag 720/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 719/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²⁴⁴ Se klagesag 623/1995 m.fl., afgørelse af 29. maj 1998 (mod Georgien).

²⁴⁵ Se klagesag 668/1995, afgørelse af 12. maj 1999 (mod Jamaica).

²⁴⁶ Se klagesag 676/1996, afgørelse af 7. maj 1998 (mod Guyana).

strid med artikel 14, stk. 3, litra b og d, og eventuelt tillige stk. 5²⁴⁷, om det er i strid med artikel 14, stk. 3, litra b og d, at to tiltalte i samme sag har den samme forsvarer²⁴⁸, og om den tiltalte og hans forsvarer har haft tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede forsvaret, og hvorvidt forsvaret i øvrigt har været tilstrækkeligt, jf. artikel 14, stk. 3, litra b og d²⁴⁹. Komitéen har endvidere vurderet, om det er i strid med artikel 14, stk. 3, litra b, at den tiltalte afskæres fra kontakt til en advokat i en vis periode efter anholdelsen, og at den tiltalte ikke kan tale fortroligt med advokaten²⁵⁰. Komitéen har vurderet, om den tidsmæssige udstrækning af en straffesag har været i strid med artikel 14, stk. 3, litra c, og eventuelt tillige stk. 5²⁵¹. Komitéen har vurderet, om den tiltalte har haft tilstrækkelig mulighed for at fremføre sine synspunkter inden den nationale domstol traf afgørelse, jf. artikel 14, stk. 1, og stk. 3, litra d²⁵², om det er i strid med artikel 14, stk. 3, litra d, at en domstol gennemfører retsmøder i en straffesag uanset at klagers advokat ikke er tilstede²⁵³, om den tiltalte har ret til selv at vælge en advokat, der beskikkes af det offentlige, jf. artikel 14, stk. 3, litra d²⁵⁴, og om den tiltalte i en straffesag har krav på at få beskikket en advokat, herunder i forbindelse med forberedende retsmøder, jf. artikel 14, stk. 3, litra d²⁵⁵. Komitéen har vurderet, om der er sket en intimidering af forsvarrets vidner i strid med artikel 14, stk. 3, litra e²⁵⁶, og om staten har gjort tilstrækkeligt for at sikre, at vidner, som forsvaret ønsker at føre, møder frem i retten og afgiver forklaring, jf. artikel 14, stk. 3, litra e²⁵⁷. Komitéen har vurderet, om den tiltalte har haft adgang til tolkebistand i nødvendigt omfang, jf. artikel 14, stk. 3, litra f²⁵⁸. Komitéen har endelig vurderet, om en person har været udsat for tvang i strid med artikel 14, stk. 3, litra g²⁵⁹.

²⁴⁷ Se f.eks. klagesag 731/1996, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica), klagesag 709/1996, afgørelse af 17. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 680/1996, afgørelse af 16. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 680/1996, afgørelse af 16. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 668/1995, afgørelse af 12. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 663/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 649/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²⁴⁸ Se klagesag 705/1996, afgørelse af 4. juni 1998 (mod Jamaica).

²⁴⁹ Se f.eks. klagesag 710/1996, afgørelse af 20. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 709/1996, afgørelse af 17. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 665/1995, afgørelse af 5. august 1999 (mod Jamaica), klagesag 668/1995, afgørelse af 12. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 775/1997, afgørelse af 11. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 594/1992, afgørelse af 3. december 1998 (mod Trinidad og Tobago), klagesag 730/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 610/1995, afgørelse af 21. oktober 1998 (mod Jamaica).

²⁵⁰ Se klagesag 770/1997, afgørelse af 18. juli 2000 (mod Rusland).

²⁵¹ Se f.eks. klagesag 873/1999, afgørelse af 4. november 1999 (mod Holland), klagesag 665/1995, afgørelse af 5. august 1999 (mod Jamaica), klagesag 614/1995, afgørelse af 25. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 668/1995, afgørelse af 12. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 590/1994, afgørelse af 10. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 663/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 635/1995, afgørelse af 16. september 1998 (mod Jamaica).

²⁵² Se klagesag 709/1996, afgørelse af 17. september 1999 (mod Jamaica), klagesag 680/1996, afgørelse af 16. september 1999 (mod Jamaica).

²⁵³ Se klagesag 775/1997, afgørelse af 11. maj 1999 (mod Jamaica), klagesag 730/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²⁵⁴ Se klagesag 590/1994, afgørelse af 10. maj 1999 (mod Jamaica).

²⁵⁵ Se klagesag 730/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 719/1996, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica), klagesag 646/1995, afgørelse af 25. november 1998 (mod Australien), klagesag 592/1994, afgørelse af 25. november 1998 (mod Jamaica).

²⁵⁶ Se klagesag 731/1996, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica).

²⁵⁷ Se klagesag 709/1996, afgørelse af 17. september 1999 (mod Jamaica).

²⁵⁸ Se klagesag 623/1995 m.fl., afgørelse af 29. maj 1998 (mod Georgien).

²⁵⁹ Se klagesag 676/1996, afgørelse af 7. maj 1998 (mod Guyana).

Komitéen har endvidere behandlet flere spørgsmål vedrørende *anke* i straffesager, jf. artikel 14, stk. 5. Komitéen har i den forbindelse vurderet, om det forhold, at beviser er blevet destrueret inden ankebehandling, er i strid med artikel 14, stk. 5²⁶⁰, ligesom komitéen har udtalt, at retten til anke indebærer en ret til adgang til den dom, der ønskes anket, og andre nødvendige dokumenter, for derved at kunne udnytte retten²⁶¹. Komitéen har vurderet, om en domstols afvisning af en anke i en straffesag uden en egentlig domsforhandling med den begrundelse, at den tiltalte ikke vurderes at have udsigt til at få medhold i en påstand om formildelse, er i strid med artikel 14, stk. 5²⁶². Komitéen har vurderet, under hvilke betingelser en ordning, hvor anke i en straffesag kræver særlig tilladelse ("leave to appeal") er forenelig med artikel 14, stk. 5²⁶³. Komitéen har endvidere vurderet, om omfanget af den prøvelse, som den tiltalte har adgang til ved anke af en dom i en straffesag, er tilstrækkelig til at opfylde kravene i artikel 14, stk. 5²⁶⁴, herunder om en anke, der alene omfatter retsspørgsmål, er tilstrækkelig til at opfylde kravene i artikel 14, stk. 5²⁶⁵. Komitéen har endelig taget stilling til, om en begrundelse i en dom i en ankeinstans er tilstrækkelig til at opfylde konventionens krav, jf. artikel 14, stk. 5²⁶⁶.

Vedrørende *artikel 15 (forbud mod straf med tilbagevirkende kraft)* har komitéen vurderet, om anvendelse af en straffebestemmelse, der er vedtaget efter den strafbare handling blev begået, udgør en krænkelse af artikel 15²⁶⁷.

Vedrørende *artikel 17 (familieliv og privatliv m.m.)* har komitéen vurderet, om et afslag på en social ydelse på grund af klagers ægteskabelige status, udgør et indgreb i en ret, der er beskyttet af artikel 17²⁶⁸.

Vedrørende *artikel 18 (samvittigheds- og religionsfrihed)* har komitéen taget stilling til, om bestemmelsen også omfatter militærnægtelse af samvittighedsårsager²⁶⁹, og om det er i strid med bestemmelsen at straffe en person, der hævder at være militærnægter af samvittighedsårsager, når vedkommende ikke opfylder betingelserne efter national ret for at blive anerkendt som sådan²⁷⁰.

Vedrørende *artikel 19 (ytringsfrihed)* har komitéen vurderet, om det udgør en krænkelse, at en person straffes for at have læst og uddelt tekster, der anses for at udgøre en trussel mod statens

²⁶⁰ Se klagesag 731/1996, afgørelse af 13. april 2000 (mod Jamaica).

²⁶¹ Se klagesag 662/1995, afgørelse af 30. april 1999 (mod Jamaica).

²⁶² Se klagesag 789/1997, afgørelse af 2. november 1999 (mod Norge).

²⁶³ Se klagesag 662/1995, afgørelse af 30. april 1999 (mod Jamaica).

²⁶⁴ Se klagesag 701/1996, afgørelse af 11. august 2000 (mod Spanien).

²⁶⁵ Se klagesag 623/1995 m.fl., afgørelse af 29. maj 1998 (mod Georgien).

²⁶⁶ Se klagesag 709/1996, afgørelse af 17. september 1999 (mod Jamaica).

²⁶⁷ Se klagesag 682/1996, afgørelse af 13. december 1999 (mod Holland).

²⁶⁸ Se klagesag 602/1994, afgørelse af 25. november 1998 (mod Holland).

²⁶⁹ Se klagesag 682/1996, afgørelse af 13. december 1999 (mod Holland).

²⁷⁰ Se klagesag 682/1996, afgørelse af 13. december 1999 (mod Holland).

sikkerhed, herunder om konventionens krav om legalitet, anerkendelsesværdigt formål og proportionalitet er opfyldt²⁷¹, ligesom komitéen har vurderet, om der foreligger en reel trussel mod statens sikkerhed, der kan begrunde indgreb i retten til ytringsfrihed²⁷². Komitéen har endvidere vurderet, om det udgør en krænkelse af artikel 19, at en person straffes for at have uddelt nogle hæfter uden først at registrere publikationen hos myndighederne, og får konfiskeret restoplaget, herunder om der foreligger et indgreb, og om det er berettiget (det vil sige, om det opfylder konventionens krav om legalitet, anerkendelsesværdigt formål og proportionalitet)²⁷³. Komitéen har endelig vurderet, om begrænsninger i en journalists mulighed for at overvære debatter m.m. i det nationale parlament (manglende adgang til visse mediefaciliteter og mulighed for at tage notater af debatter), som følge af manglende medlemskab af en bestemt forening for nyhedsmedier, og deraf følgende manglende akkreditering, udgør en krænkelse af artikel 19²⁷⁴.

Vedrørende *artikel 24 (beskyttelse af børn)* har komitéen taget stilling til, om anbringelse af en mindreårig sammen med voksne i forbindelse med varetægtsfængsling og afsoning er i strid med bestemmelsen²⁷⁵.

Vedrørende *artikel 25 (deltagelse i offentlige anliggender)* har komitéen vurderet, om begrænsninger i en journalists adgang til at overvære debatter m.m. i det nationale parlament, for derved at kunne videreformidle oplysninger herom, var i strid med bestemmelsen²⁷⁶, samt om en ophævelse af en selvstyreordning for et bestemt område i forbindelse med inddeling af en stat i forskellige distrikter har medført indgreb i en ret, der er beskyttet af artikel 25²⁷⁷.

Vedrørende *artikel 26 (diskrimination)* har komitéen udtalt sig om, hvad der forstås ved diskrimination, herunder at det er et krav, at der er tale om forskelsbehandling mellem sammenlignelige situationer²⁷⁸, og hvornår en eventuel forskelsbehandling udgør forbudt diskrimination²⁷⁹. Komitéen har vurderet, om det udgør diskrimination i strid med artikel 26, at en person, der er militærnægter af samvittighedsårsager, skal udføre civilt arbejde i 24 måneder, når almindelig værnepligt alene tager 12 måneder²⁸⁰. Komitéen har endvidere vurderet, om det udgør diskrimination i strid med artikel 26, at en stat yder økonomisk støtte til romersk katolske privatskoler, når staten ikke støtter privatskoler, der er grundet på andre religiøse overbevisninger,

²⁷¹ Se klagesag 574/1994, afgørelse af 4. januar 1999 (mod Korea).

²⁷² Se klagesag 628/1995, afgørelse af 3. november 1998 (mod Korea).

²⁷³ Se klagesag 780/1997, afgørelse af 13. april 2000 (mod Hviderusland).

²⁷⁴ Se klagesag 633/1995, afgørelse af 5. maj 1999 (mod Canada).

²⁷⁵ Se klagesag 800/1998, afgørelse af 25. maj 1999 (mod Jamaica).

²⁷⁶ Se klagesag 633/1995, afgørelse af 5. maj 1999 (mod Canada).

²⁷⁷ Se klagesag 760/1997, afgørelse af 6. september 2000 (mod Namibia).

²⁷⁸ Se 861/1999, afgørelse af 4. november 1999 (mod Frankrig).

²⁷⁹ Se klagesag 689/1996, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Frankrig).

²⁸⁰ Se klagesag 690/1996 m.fl., afgørelse af 1. august 2000 (mod Frankrig), klagesag 689/1996, afgørelse af 31. juli 2000 (mod Frankrig), klagesag 666/1995, afgørelse af 9. november 1999 (mod Frankrig).

således at forældre, der sender deres børn på privatskoler med et andet religiøst grundlag (herunder jødiske), selv må afholde samtlige udgifter hertil²⁸¹. Komitéen har ligeledes vurderet, om den måde, hvorpå tillæg til en pension beregnes, udgør diskrimination på grund af køn²⁸². Komitéen har ligeledes vurderet, om det udgør diskrimination, at gifte mænd og gifte kvinder behandles forskelligt ved beregning af pension i et tilfælde, hvor EF-domstolen har fastslået, at en bestemt type forskelsbehandling er i strid med EF-traktaten, men hvor EF-domstolen samtidig har begrænset retsvirkningerne af dommen til krav, der fremsættes efter en vis dato, og hvor den person, der klager til komitéen, har fremsat sit krav efter den pågældende dato²⁸³. Komitéen har endvidere taget stilling til, om det udgør diskrimination, at såvel gifte som ugifte personer betaler økonomisk bidrag til en social sikringsordning, når alene visse grupper af personer, herunder efterladte ægtefæller til personer, der afgår ved døden, er berettiget til økonomiske ydelser, mens efterladte ugifte samlevende ikke er berettiget til økonomiske ydelser²⁸⁴, og om nationale kriterier for indbetaling af økonomiske bidrag til en tvungen sygesikringsordning er diskriminatoriske²⁸⁵. Komitéen har vurderet, om det udgør diskrimination, at en stat ved lov giver mulighed for erstatning til ofre for uretfærdigheder begået af et tidligere kommunistisk styre, når loven ikke samtidig giver mulighed for erstatning i anledning af uretfærdigheder begået forud for det tidligere kommunistiske styre²⁸⁶. Komitéen har endvidere vurderet, om det at rejse tiltale mod en person eller det at undlade at rejse tiltale mod en person kan rejse spørgsmål i forhold til artikel 26²⁸⁷. Komitéen har endelig vurderet, om det er i strid med artikel 26, at en stat pålægger embedsmænd m.m. ikke at besvare skriftlige eller mundtlige henvendelser fra personer tilhørende et bestemt mindretal, uanset om de pågældende embedsmænd m.m. forstår mindretallets sprog, og er i stand til at svare²⁸⁸.

Vedrørende *artikel 27* har komitéen vurderet, om bestemmelsen beskytter en bestemt livsstil forbundet med udnyttelse af jordens ressourcer gennem økonomiske aktiviteter, herunder jagt og fiskeri²⁸⁹, samt om medlemmer af et fællesskab efter bestemmelsen har en beskyttet og eksklusiv ret til at udnytte jord til opdræt af kvæg²⁹⁰.

3.5. Særligt om individuelle klagesager mod Danmark

²⁸¹ Se klagesag 694/1996, afgørelse af 5. november 1999 (mod Canada).

²⁸² Se klagesag 716/1996, afgørelse af 30. april 1999 (mod Østrig).

²⁸³ Se klagesag 786/1997, afgørelse af 29. juli 1999 (mod Holland).

²⁸⁴ Se klagesag 602/1994, afgørelse af 25. november 1998 (mod Holland).

²⁸⁵ Se klagesag 651/1995, afgørelse af 27. juli 1998 (mod Holland).

²⁸⁶ Se klagesag 670/1995, afgørelse af 3. november 1998 (mod Tjekkiet), klagesag 669/1995, afgørelse af 3. november 1998 (mod Tjekkiet).

²⁸⁷ Se klagesag 873/1999, afgørelse af 4. november 1999 (mod Holland).

²⁸⁸ Se klagesag 760/1997, afgørelse af 6. september 2000 (mod Namibia).

²⁸⁹ Se klagesag 760/1997, afgørelse af 6. september 2000 (mod Namibia).

²⁹⁰ Se klagesag 760/1997, afgørelse af 6. september 2000 (mod Namibia).

Den individuelle klageadgang i henhold til OPT har kun haft en meget begrænset betydning i forhold til Danmark, og der har kun været ganske få klagesager mod Danmark.

Siden den 23. marts 1976, hvor reglerne om den individuelle klageadgang trådte i kraft for Danmark, har FN's Menneskerettighedskomiteé færdigbehandlet 8 klager mod Danmark. 7 klagesager endte med at blive afvist ("declared inadmissible"), mens behandlingen af 1 sag blev afsluttet, uden at der blev truffet nogen egentlig afgørelse ("discontinued"). I ét tilfælde har komitéen anmodet om den danske regerings bemærkninger til en klage.

Komiteéns afgørelser i de danske klagesager er ikke tilgængelige via Internettet.

4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de kriterier, som efter udvalgets opfattelse bør være afgørende for, hvilke konventioner der eventuelt bør inkorporeres i dansk lovgivning (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4), har udvalget drøftet, om CCPR, OPT og OPT2 bør inkorporeres.

CCPR er en "generel konvention" i modsætning til "specialkonvention" (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4.1). Konventionen beskytter således i princippet alle og enhver (se f.eks. artikel 2, stk. 1), og indeholder en lang række meget forskellige rettigheder. Hertil kommer, at konventionen efter udvalgets opfattelse må anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder (se kapitel 7, afsnit 4.1) på grund af konventionens brede anvendelsesområde både med hensyn til den beskyttede personkreds og med hensyn til de beskyttede rettigheder. Disse forhold taler til støtte for en eventuel inkorporering.

Efter udvalgets opfattelse må konventionen endvidere anses for "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder (se kapitel 7, afsnit 4.2).

Udvalget har i den forbindelse hæftet sig ved, at mange af konventionens bestemmelser indholdsmæssigt i det væsentlige svarer til bestemmelser i EMRK (med tilhørende protokoller), som er blevet påberåbt for og anvendt af bl.a. danske domstole.

Som eksempel herpå kan nævnes artikel 7 i CCPR (om forbud mod tortur m.m.), der i det væsentlige svarer til artikel 3 i EMRK (om forbud mod tortur m.m.), og artikel 9 i CCPR (om frihedsberøvelse), der i vidt omfang svarer til artikel 5 i EMRK (om frihedsberøvelse).

Da EMRK er blevet inkorporeret i dansk ret, er det efter udvalgets opfattelse vanskeligt at anføre afgørende argumenter for, at CCPR på grund af indholdet af konventionens bestemmelser ikke skulle være egnet til at blive inkorporeret.

Efter udvalgets opfattelse kunne nogle af de sager, hvor danske domstole har forholdt sig til bestemmelser i EMRK, således lige så godt have været vurderet i forhold til CCPR.

For så vidt angår forholdet mellem CCPR og EMRK kan det endvidere være relevant at fremhæve, at CCPR efter sin ordlyd på flere punkter synes at yde bedre beskyttelse end EMRK.

CCPR indeholder således rettigheder, der ikke efter ordlyden er beskyttet af EMRK. Som eksempel herpå kan nævnes CCPR artikel 10 (frihedsberøvede personers rettigheder), artikel 24 (børns rettigheder), artikel 25, litra c (adgang til offentlig tjeneste), artikel 26 (generelt diskriminationsforbud), og artikel 27 (minoriteters rettigheder). Ved at sammenholde ordlyden af de to konventioner synes CCPR således at yde en bedre beskyttelse end EMRK.

Hertil kommer, at for så vidt angår rettigheder, der både er beskyttet af CCPR og EMRK, yder CCPR efter sin ordlyd i visse tilfælde en bedre beskyttelse derved, at CCPR indeholder mere detaljerede rettigheder eller færre undtagelser til rettighederne.

Som eksempel på mere detaljerede rettigheder kan nævnes, at artikel 7 i CCPR og artikel 3 i EMRK. Det følger af EMRK artikel 3, at ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Dette svarer i det væsentlige til CCPR artikel 7, 1. pkt., hvorefter ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. CCPR artikel 7, 2. pkt., tilføjer imidlertid, at i særdeleshed må ingen uden sit frit afgivne samtykke underkastes medicinske eller videnskabelige eksperimenter.

Som eksempel herpå kan endvidere nævnes CCPR artikel 15, stk. 1, og EMRK artikel 7, stk. 1. Det følger af EMRK artikel 7, stk. 1, at ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Dette svarer i det væsentlige til CCPR artikel 15, stk. 1, 1. og 2. pkt., hvorefter ingen kan findes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som efter det pågældende lands ret eller efter folkeretten ikke var strafbar på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. CCPR artikel 15, stk. 1, 3. pkt., tilføjer imidlertid, at hvis der ved lov fastsættes en mildere straf, efter at lovovertrædelsen er begået, skal dette komme lovovertræderen til gode.

Som eksempel på færre udtrykkelige undtagelser til de beskyttede rettigheder kan nævnes CCPR artikel 19, stk. 3, der indeholder en mere begrænset opregning af hensyn, der kan begrunde begrænsninger i retten til ytringsfrihed, end den opregning af anerkendelsesværdige hensyn, der fremgår af EMRK artikel 10, stk. 2. CCPR artikel 19 opregner følgende anerkendelsesværdige hensyn: ”andres rettigheder eller omdømme”, ”statens sikkerhed”, ”den offentlige orden”, ”sundhed” og ”sædelighed”. EMRK opregner følgende anerkendelsesværdige hensyn: ”den nationale sikkerhed”, ”territorial integritet”, ”offentlig tryghed”, ”forebygge uorden eller forbrydelse”, ”beskytte sundheden eller sædeligheden”, ”beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder”, ”forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger” og ”sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed”.

Generelt er forskellen mellem de to konventioner som følge af den måde, hvorpå Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fortolker og anvender EMRK, næppe så stor i praksis.

Efter udvalgets opfattelse er de fleste af konventionens bestemmelser endvidere formuleret klart og præcist, hvilket gør bestemmelserne egnede til at blive inkorporeret. Efter udvalgets opfattelse indeholder konventionen kun i begrænset omfang såkaldte ”programerklæringer”. Det forhold, at konventionen også indeholder vage og generelle bestemmelser (se f.eks. artikel 24, stk. 1), betyder efter udvalgets opfattelse ikke, at konventionen som helhed ikke er egnet til at blive inkorporeret.

Komitéens omfattende og detaljerede praksis i individuelle klagesager indebærer endvidere, at konventionens bestemmelser vil være egnede til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder (se kapitel 7, afsnit 4.3). Som eksempel herpå kan nævnes, at komitéen har udviklet en praksis med hensyn til, hvad der skal forstås ved diskrimination i artikel 26. På baggrund af artikel 26 sammenholdt med komitéens praksis er det muligt for bl.a. domstole at vurdere, om en konstateret forskelsbehandling mellem sammenlignelige situationer er udtryk for en diskrimination i strid med konventionen. Komitéens praksis bidrager efter udvalgets opfattelse til at præcisere indholdet og omfanget af konventionens bestemmelser.

Dette skal imidlertid ses i sammenhæng med, at komitéens praksis som tidligere nævnt er vanskeligt tilgængelig. For tiden er det ikke muligt at foretage nogen systematisk søgning i de via Internettet offentliggjorte afgørelser på f.eks. artikler, emner eller stikord. Det betyder, at man i det praktiske retsliv vil støde på vanskeligheder i forbindelse med fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser.

Hertil kommer, at komitéens afgørelser efter udvalgets opfattelse ofte er mindre udførlige med hensyn til den juridiske begrundelse. I flere sager fremtræder komitéens begrundelse for et bestemt resultat ligefrem summarisk. De ofte meget kortfattede begrundelser for et bestemt resultat

indebærer efter udvalgets opfattelse, at det i nogle tilfælde kan forekomme vanskeligt at udlede mere generelle principper af de meget konkrete afgørelser. Dette indebærer en vis afsvækkelse af betydningen af komitéens afgørelser. Hertil kommer, at de ofte kortfattede begrundelser endvidere kan gøre det vanskeligt at vurdere, om og i hvilket omfang komitéens afgørelse også bør tillægges betydning ved afgørelse af en lignende problemstilling.

Uanset disse forhold er det udvalgets opfattelse, at komitéens omfattende og detaljerede praksis bidrager til at præcisere indholdet og omfanget af konventionens rettigheder, og at denne praksis derfor bidrager til at gøre konventionen egnet til at blive anvendt af bl.a. domstolene.

Hertil kommer, at konventionen i praksis må antages at have stor betydning på grund af dens brede anvendelsesområde både med hensyn til den beskyttede personkreds og med hensyn til de beskyttede rettigheder. Udvalget er klar over, at der findes få eksempler på, at konventionens bestemmelser er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole m.m. Efter udvalgets opfattelse kan dette imidlertid være en konsekvens af, at flere af konventionens bestemmelser svarer til bestemmelser i EMRK, og at EMRK i en sådan situation kan forekomme mere nærliggende at påberåbe og/eller anvende. Danske myndigheder, såvel administrative som judicielle, må antages i praksis ofte at skulle forholde sig til spørgsmål, der også er reguleret i konventionens bestemmelser, og dette kan derfor endvidere tale for en inkorporering.

5. Udvalgets overvejelser og konklusion

På baggrund af en samlet vurdering af de ovenfor anførte argumenter (afsnit 4) anbefaler udvalget, at CCPR inkorporeres i dansk lovgivning.

Udvalget lægger herved vægt på, at CCPR er en "generel konvention", og at den må anses for at være "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder.

Efter udvalgets opfattelse må konventionen endvidere anses for "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder. Efter udvalgets opfattelse er de fleste af konventionens bestemmelser formuleret klart og præcist, hvilket gør bestemmelserne egnede til at blive inkorporeret. Efter udvalgets opfattelse indeholder konventionen kun i begrænset omfang såkaldte "programerklæringer".

Udvalget lægger vægt på, at der er etableret en individuel klageadgang. Komitéens omfattende og detaljerede praksis i individuelle klagesager indebærer, at konventionens bestemmelser vil være egnede til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder.

Hertil kommer, at eftersom EMRK, der i det væsentlige svarer til CCPR, er blevet inkorporeret i dansk ret, vil det være vanskeligt at argumentere afgørende for, at CCPR på grund af indholdet af konventionens bestemmelser ikke skulle være egnet til at blive inkorporeret. Efter udvalgets opfattelse kunne nogle af de sager, hvor danske domstole har forholdt sig til bestemmelser i EMRK, lige så godt have været vurderet i forhold til CCPR. For så vidt angår forholdet mellem CCPR og EMRK kan det endvidere være relevant at fremhæve, at CCPR efter sin ordlyd på flere punkter indeholder rettigheder, der ikke udtrykkeligt fremgår af EMRK. Hertil kommer, at for så vidt angår rettigheder, der både er beskyttet af CCPR og EMRK, yder CCPR efter sin ordlyd i visse tilfælde en bedre beskyttelse derved, at CCPR indeholder mere detaljerede rettigheder eller færre undtagelser til rettighederne.

Kapitel 9. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

1. Status

Danmark har ratificeret den internationale konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR)²⁹¹. Konventionen trådte i kraft for Danmark den 3. januar 1976. Danmark har taget forbehold over for artikel 7, litra d, vedrørende ydelse af søgnehelligdagsbetaling²⁹².

2. Indhold

De materielle bestemmelser findes i afsnit I (artikel 1), afsnit II (artikel 2 til 5) og afsnit III (artikel 6 til 15). Som det fremgår af det følgende, er der tale om en lang række meget forskellige rettigheder. I det følgende foretages der alene en kortfattet opregning af de beskyttede rettigheder og medlemsstaternes forpligtelser. Opregningen har alene til formål kort at beskrive karakteren af de beskyttede rettigheder. Konventionen er medtaget som bilag 3 til betænkningen.

Artikel 1 fastslår folks ret til selvbestemmelse, og præciserer nærmere indholdet af denne ret. Bestemmelsen er identisk med artikel 1 i CCPR.

Artikel 2 fastslår karakteren og omfanget af staternes forpligtelser i henhold til konventionen. Efter bestemmelsen forpligter medlemsstaterne sig til såvel alene som gennem international bistand og internationalt samarbejde, navnlig på det økonomiske og tekniske område, i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i denne konvention vedtagne rettigheder (stk. 1). Medlemsstaterne forpligter sig endvidere til at gennemføre konventionens rettigheder uden nogen form for forskelsbehandling (stk. 2).

Artikel 3 vedrører lige rettigheder for mænd og kvinder. Efter bestemmelsen forpligter medlemsstaterne sig til at sikre mænd og kvinders lige ret til at nyde de i konventionen anerkendte rettigheder.

Artikel 4 vedrører begrænsninger i konventionens rettigheder, og opstiller nogle betingelser for, hvornår medlemsstaterne kan foretage sådanne begrænsninger.

²⁹¹ Se bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 (Lovtidende C).

²⁹² Danmarks forbehold har følgende ordlyd: "The Government of Denmark cannot, for the time being, undertake to comply entirely with the provisions of article 7 (d) on remuneration for public holidays."

Artikel 5 fastslår, at konventionens bestemmelser ikke må fortolkes således, at handlinger, der tilintetgør eller begrænser konventionens rettigheder, er berettiget (stk. 1), og at konventionen ikke må føre til en begrænsning af den beskyttelse, der følger af andre nationale eller internationale retsakter (stk. 2).

Artikel 6 til 8 vedrører rettigheder forbundet med arbejde. Efter artikel 6 anerkender medlemsstaterne retten til arbejde. Efter artikel 7 anerkender medlemsstaterne ethvert menneskes ret til at nyde retfærdige og gunstige arbejdsvilkår. Efter artikel 8 forpligter medlemsstaterne sig til bl.a. at sikre retten til at oprette og tilslutte sig fagforeninger og retten til at strejke.

Artikel 9 vedrører retten til social tryghed. Medlemsstaterne anerkender således ethvert menneskes ret til social tryghed, herunder socialforsikring.

Artikel 10 vedrører beskyttelse af familien, mødre og børn. Den størst mulige beskyttelse og bistand skal ydes familien (stk. 1), der skal ydes mødre særlig beskyttelse i et rimeligt tidsrum før og efter fødslen (stk. 2), og særlige forholdsregler skal tages med hensyn til beskyttelse og bistand af børn og unge (stk. 3).

Artikel 11 vedrører retten til en tilstrækkelig levestandard. Medlemsstaterne anerkender ethvert menneskes ret til en levestandard, der er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, og skal træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne ret.

Artikel 12 vedrører retten til fysisk og mental sundhed. Medlemsstaterne anerkender ethvert menneskes ret til at nyde den højest opnåelige fysiske og psykiske sundhed, og skal træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne ret.

Artikel 13 og 14 vedrører retten til uddannelse. Efter artikel 13 anerkender medlemsstaterne enhvers ret til uddannelse (stk. 1), og for at opnå virkeliggørelsen af denne ret påtager medlemsstaterne sig nogle forpligtelser med hensyn til grundskoleundervisning, undervisning på mellemtrin, højere undervisning, indførelse af et stipendiesystem og forbedring af lærerstabets materielle forhold (stk. 2). Medlemsstaterne forpligter sig endvidere til at respektere forældrenes ret til at vælge andre skoler for deres børn end de offentlige skoler (stk. 3). Bestemmelsen anerkender endvidere retten til at oprette og lede undervisningsanstalter (stk. 4). Artikel 14 vedrører tilfælde, hvor en medlemsstat på tidspunktet for tiltrædelsen af konventionen ikke har været i stand til at sikre tvungen og gratis grundskoleundervisning. I sådanne tilfælde har medlemsstaten pligt til at sikre gradvis gennemførelse heraf.

Artikel 15 vedrører retten til at tage del i kulturlivet og nyde fordelene ved videnskabelige fremskridt.

3. Håndhævelse

Der er oprettet en *komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder*, der overvåger medlemsstaternes opfyldelse af deres forpligtelser i henhold til konventionen.

I modsætning til de 5 andre FN-komitéer (FN's Menneskerettighedskomité, Racediskriminationskomité, Torturkomité, Kvindekomité og Børnekomité) er komitéen vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ikke oprettet i henhold til den tilsvarende konvention (CESCR). Det er derimod Det Økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC), der er omtalt i konventionen, der har oprettet komitéen²⁹³. Uanset denne forskel med hensyn til komitéernes status, har de imidlertid samme funktion, nemlig at overvåge medlemsstaternes opfyldelse af deres forpligtelser i henhold til konventionen.

Komitéen består af 18 medlemmer. Medlemmerne skal være statsborgere i en af de i konventionen deltagende stater, og skal være eksperter med anerkendt sagkundskab med hensyn til menneskerettigheder. Komitéens medlemmer skal være uafhængige, og vælges og virker i deres personlige egenskab. Medlemmerne vælges af ECOSOC for fire år ad gangen, med mulighed for genvalg. Komitéen er som organ underordnet ECOSOC. Ved valg af medlemmer tilstræbes en ligelig geografisk fordeling, ligesom det tilstræbes, at forskellige sociale og retlige systemer er repræsenteret. FN's Generalsekretær (Højkommissæren for Menneskerettigheder) yder sekretariatsbistand til komitéen.

De kontraherende stater har forpligtet sig til at indsende *periodiske rapporter* om de foranstaltninger, der er truffet og de fremskridt, der er gjort med hensyn til overholdelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder (se artikel 16 og 17). Den første rapport skal afleveres inden to år efter konventionens ikrafttræden i forhold til det pågældende land. Herefter skal medlemsstaten aflevere en periodisk rapport hvert femte år. Danmark har til dato udarbejdet 3 rapporter (se afsnit 3.1). Komitéen gennemgår rapporterne sammen med de pågældende medlemsstater. Dette har karakter af en form for *eksamination*, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. På baggrund af disse drøftelser udarbejder komitéen nogle *afsluttende bemærkninger og anbefalinger* til den pågældende stat (se afsnit 3.2).

Herudover kan komitéen vedtage *generelle bemærkninger* ("general comments") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse (se artikel 19). Baggrunden for komitéens generelle bemærkninger vil ofte være de problemer med hensyn til konventionens anvendelse, som komitéen har behandlet i forbindelse med komitéens gennemgang af landerapporter. De generelle

²⁹³ Se Det Økonomiske og Sociale Råds resolution 17/1985 (Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/RES/1985/17).

bemærkninger vil derfor ofte afspejle komitéens erfaringer på et bestemt område. Komitéen har til dato vedtaget 14 generelle bemærkninger (se afsnit 3.3).

Der er ikke etableret nogen *individuel klageadgang* i henhold til CESCR. FN's Menneskerettighedskommission har i 2001 anmodet FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder om – med bistand af en uafhængig ekspert – at undersøge spørgsmålet om at åbne mulighed for individuel klageadgang til komitéen²⁹⁴. Komitéen skal rapportere tilbage på Menneskerettighedskommissionens samling i 2002. Komitéen har tidligere udarbejdet et udkast til en tillægsprotokol til CESCR, hvorved der indføres en individuel klageadgang med hensyn til de i konventionen anerkendte rettigheder²⁹⁵.

FN's Højkommissær for Menneskerettigheder har en *hjemmeside på Internettet*, der indeholder en mængde information om konventionen og praksis. Adressen er www.unhchr.ch. På højkommissærens hjemmeside kan man bl.a. finde oplysninger om i) konventionen, ii) komitéens generelle bemærkninger, iii) de enkelte landes rapporter, iv) referat af komitéens eksamination af de enkelte landes rapporter og v) komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger. I praksis kan der nogle gange gå forholdsvis lang tid inden de nævnte dokumenter gøres tilgængelige på hjemmesiden. Hjemmesiden opdateres således med en vis forsinkelse.

3.1. Periodiske rapporter

Danmark har afleveret 3 rapporter i henhold til konventionens artikel 16 og 17²⁹⁶. Rapporterne er omfattende og detaljerede²⁹⁷. Der findes særlige retningslinier for udarbejdelse af rapporter²⁹⁸.

De *periodiske rapporter* er opbygget således, at der først er et afsnit med oplysninger om gennemførelsen af konventionens generelle bestemmelser (artikel 1 til 5). Herefter følger et længere afsnit med oplysninger vedrørende gennemførelsen af konventionens enkelte bestemmelser (artikel 6 til 15).

²⁹⁴ Se resolution 2001/30.

²⁹⁵ Se dokument E/CN.4/1997/105 af 18. december 1996 (Draft optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights).

²⁹⁶ Den første rapport, som vedrører artikel 13-15, blev afleveret i 1981 (se dokument E/1982/3/Add.20). Den anden rapport blev afleveret i to dele. Den første del vedrører artikel 6 til 9, og blev afleveret i 1983 (se dokument E/1984/7/Add.11), mens den anden del vedrører artikel 10 til 12, og blev afleveret i 1986 (se dokument E/1986/4/Add.16). Den tredje rapport, som vedrører hele konventionen, blev afleveret i 1997 (se dokument E/1994/104/Add.15 af 30. september 1997).

²⁹⁷ Den 3. rapport fylder 70 sider. Hertil kommer flere bilag.

²⁹⁸ Se dokument HRI/GEN/2 af 14. april 2000, side 5 til 25. Der er forskellige retningslinier afhængig af, om der er tale om den første rapport eller efterfølgende periodiske rapporter.

I de periodiske rapporter redegøres der udførligt for retsstillingen på områder, der er omfattet af konventionens bestemmelser. Der redegøres endvidere for nye foranstaltninger, der har betydning for konventionens gennemførelse, herunder oplysninger om nye love og oplysninger om administrationen af gældende regler m.m. Rapporterne indeholder endvidere en række statistiske oplysninger vedrørende konventionens enkelte bestemmelser.

En gennemgang af rapporterne giver et vist indtryk af, på hvilke retsområder konventionens enkelte bestemmelser har haft en praktisk betydning i de perioder, som rapporterene vedrører.

I praksis må periodiske rapporter anses for at have *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens enkelte bestemmelser*. Det skyldes navnlig, at rapporten i det væsentlige indeholder faktuelle oplysninger, som regeringen meddeler komitéen, og som skal danne grundlag for en efterfølgende eksamination. Hertil kommer, at rapporten har karakter af en dialog med komitéen, hvor regeringen følger op på tidligere anbefalinger m.m. fra komitéen. Administrative myndigheder og domstole vil derfor alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.

3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Samtlige 3 rapporter, som Danmark har udarbejdet, har været gjort til genstand for en eksamination. På baggrund af disse eksaminationer har komitéen udarbejdet afsluttende bemærkninger.

Komitéens afsluttende bemærkninger er opbygget således, at de foruden en generel indledning indeholder et afsnit om vanskeligheder med konventionens anvendelse ("factors and difficulties impeding the application of the Covenant"), et afsnit om positive aspekter ("positive aspects"), et afsnit om forhold der giver anledning til bekymring ("principal subjects of concern"), samt et afsnit om anbefalinger ("suggestions and recommendations").

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger i anledning af Danmarks 3. rapport i henhold til artikel 16 og 17²⁹⁹ indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring* ("principal subjects of concern"):

"14. The Committee regrets that the Covenant has not been incorporated in domestic law. It notes that, although the provisions of the Covenant may be directly invoked before the courts or referred to by the courts, there is no case law as yet. In this respect, the Committee expresses concern that lawyers and judges may not be sufficiently aware that the rights enshrined in the Covenant may be invoked before the courts.

²⁹⁹ Se dokument E/C.12/1/Add.34 af 14. maj 1999.

15. The Committee is concerned at the information provided that highlights an emerging trend towards intolerance and violence against members of minority groups and foreigners in the State party.

16. The Committee is also concerned that the new Alien Integration Act may have a discriminatory impact on refugees.

17. The Committee is concerned that, although equality between men and women is established in law, it is not fully achieved in practice, in particular in the field of equal remuneration, and that, in general, women continue to encounter more obstacles than men in advancing to higher professional positions.

18. While it notes with satisfaction the recent decrease in the percentage of the population who are unemployed, the Committee is still concerned that the level of unemployment remains high, especially among young people, foreign nationals, immigrants and refugees.

19. The Committee expresses its concern at the recent increase in the school drop-out rate, which particularly affects children from economically disadvantaged groups and children belonging to minorities.

20. The Committee notes with concern the information received with regard to the relatively high rate of youth suicide in the State party.

21. The Committee notes with concern the restrictions on the right to strike of teachers in the public sector, who cannot be considered as constituting an essential service.”

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger i anledning af Danmarks 3. rapport i henhold til artikel 16 og 17 indeholder endvidere følgende *anbefalinger* (“suggestions and recommendations”):

”22. The Committee urges the State party to take appropriate steps to give full legal effect to the Covenant, so that the rights covered by it may be fully integrated into the legal system.

23. With regard to the emerging trend of violence against minority groups and foreigners, the Committee recommends that the State party monitor the situation to combat, effectively, such acts of violence.

24. The Committee also recommends that the State party carefully monitor the impact of the new Alien [Integration] Act and urges it to take urgent remedial action if the legislation proves to have a discriminatory effect upon refugees.

25. The Committee encourages the State party to continue in its endeavour to eliminate the persisting inequality between men and women in relation to equal wages for work of equal value.

26. The Committee urges the State party to take all corrective measures to reduce the level of unemployment of young people, foreign nationals, immigrants and refugees.

27. The Committee also draws the attention of the State party to the emerging problem of school drop-out, which mainly affects children coming from vulnerable social groups, such as economically disadvantaged children or children belonging to minorities. In this regard, the Committee recommends that specific measures be taken to ensure that these children can complete their studies to the extent of their academic capacities.

28. The Committee encourages the Government to continue its efforts to combat the problem of youth suicide and it recommends that statistical data be collected and that thorough and targeted studies be conducted on the extent, the causes and the consequences of this problem. The Committee particularly draws the attention of the authorities to the importance to be given to detection measures and preventive policies, and encourages them to continue with their campaigns for the prevention of this phenomenon.

29. The Committee recommends that the State party take the necessary measures to assure the right to strike to the teachers in the public sector, since they do not constitute an essential service.

30. The Committee emphasizes that further measures should be taken to ensure that the provisions of the Covenant are more widely disseminated, particularly among the legal profession and members of the judiciary.

31. The Committee recommends that the concerns expressed in the present concluding observations, as well as the issues raised during the discussion of the third periodic report which remain unanswered, inter alia regarding the question of devolution of responsibility to the Faeroes Islands, should be addressed in the State party's fourth periodic report.

32. The Committee wishes to receive from the State party any reactions it or any other State authorities may have with respect to the present concluding observations.

33. The Committee requests the State party to disseminate the present concluding observations widely at all levels of society and to inform the Committee on all steps taken to implement them.”

Komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger skal ses i lyset af den rapport, som har dannet grundlag for eksaminationen, samt det, der måtte være fremkommet i forbindelse med eksaminationen. Det indebærer i praksis, at komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger kun i begrænset omfang har betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser. Hertil kommer, at de afsluttende bemærkninger og anbefalinger er formuleret kortfattet, hvilket i sig selv begrænser den praktiske betydning heraf ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser. Administrative myndigheder og domstole vil således

alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.*

3.3. Generelle bemærkninger

Som nævnt har komitéen udarbejdet 14 generelle bemærkninger. Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

1. Reporting by States parties³⁰⁰.
2. International technical assistance measures (Article 22)³⁰¹.
3. The nature of States parties obligations (Article 2 (1))³⁰².
4. The right to adequate housing (Article 11 (1))³⁰³.
5. Persons with disabilities³⁰⁴.
6. The economic, social and cultural rights of older persons³⁰⁵.
7. The right to adequate housing (Article 11(1))³⁰⁶.
8. The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights³⁰⁷.
9. The domestic application of the Covenant³⁰⁸.
10. The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights³⁰⁹.
11. Plans of action for primary education (Article 14)³¹⁰.
12. The right to adequate food (Article 11)³¹¹.
13. The right to education (Article 13)³¹².
14. The right to the highest attainable standard of health (Article 12)³¹³.

Komitéens generelle bemærkning vedrørende medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser (nr. 1) har ikke praktisk betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Foruden den nævnte generelle bemærkning har flere af komitéens øvrige generelle

³⁰⁰ Af24. februar 1989 (dokument E/1989/22).

³⁰¹ Af2. februar 1990 (dokument E/1990/23).

³⁰² Af14. december 1990 (dokument E/1991/23).

³⁰³ Af13. december 1991 (dokument E/1992/23).

³⁰⁴ Af9. december 1994 (dokument E/1995/22).

³⁰⁵ Af8. december 1995 (dokument E/1996/22).

³⁰⁶ Af20. maj 1997 (dokument E/1998/22, bilag IV)

³⁰⁷ Af5. december 1997 (dokument E/C.12/1997/8, CESCR).

³⁰⁸ Af3. december 1998 (dokument E/C.12/1998/24, CESCR).

³⁰⁹ Af3. december 1998 (dokument E/C.12/1998/25, CESCR).

³¹⁰ Af10. maj 1999 (dokument E/C.12/1999/4, CESCR).

³¹¹ Af12. maj 1999 (dokument E/C.12/1999/5, CESCR).

³¹² Af8. december 1999 (dokument E/C.12/1999/10, CESCR).

³¹³ Af4. juli 2000 (dokument E/C.12/2000/4, CESCR).

bemærkninger betydning for staternes rapporteringsforpligtelser. I flere generelle bemærkninger fremhæver komitéen således forhold, som komitéen anmoder staterne om at forholde sig til i deres periodiske rapporter. Sådanne anmodninger om at tilvejebringe oplysninger har kun begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder, idet opfordringerne først og fremmest nævner områder, der kan tænkes at rejse spørgsmål i forhold til konventionen, uden samtidigt at præcisere indholdet og omfanget af den relevante rettighed.

På samme måde har komitéens generelle bemærkning om international teknisk bistand (nr. 2), komitéens generelle bemærkning om forholdet mellem økonomiske sanktioner og respekten for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (nr. 8), og komitéens generelle bemærkning om nationale menneskerettighedsinstitutioners rolle med hensyn til beskyttelsen af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (nr. 10) ikke praktisk betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder.

Komitéens generelle bemærkning vedrørende handlingsplaner for grundskoleundervisning (nr. 11) har heller ikke praktisk betydning for Danmark, idet artikel 14 om planer for indføring af tvungen skolegang generelt ikke har betydning for Danmark³¹⁴.

De resterende generelle bemærkninger falder i 3 kategorier. For det første er der generelle bemærkninger vedrørende medlemsstaternes forpligtelser i henhold til konventionen (nr. 3) og den nationale anvendelse af konventionen (nr. 9). For det andet er der generelle bemærkninger om anvendelsen af konventionens bestemmelser i forhold til bestemte grupper af personer, nemlig handicappede (nr. 5) og ældre (nr. 6). For det tredje er der generelle bemærkninger vedrørende bestemte rettigheder i konventionen, nemlig retten til en passende bolig (nr. 4 og 7), retten til passende ernæring (nr. 12), retten til uddannelse (nr. 13), og retten til den højest opnåelige sundhed (nr. 14).

Generelle bemærkninger vedrørende medlemsstaternes forpligtelser

Komitéens generelle bemærkning vedrørende karakteren af medlemsstaternes forpligtelser (nr. 3) vedrører artikel 2, stk. 1, og har således ikke direkte betydning for fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Den generelle bemærkning indeholder imidlertid fortolkningsbidrag vedrørende medlemsstaternes forpligtelser, der indirekte har betydning for fortolkning og anvendelsen af rettighederne i konventionen. Dette gælder navnlig med hensyn til spørgsmålet om, i hvilket omfang borgerne kan støtte ret på konventionens bestemmelser, og få sådanne rettigheder håndhævet ved de nationale domstole.

³¹⁴ Se tillige punkt 356 i Danmarks 3. periodiske rapport, hvor det anføres, at artikel 14 ikke finder anvendelse på Danmark.

Det fremgår af den generelle bemærkning (se afsnit 1), at selv om konventionen foreskriver ”den fremadskridende fulde virkeliggørelse” af konventionen, og dermed anerkender begrænsninger som følge af de tilgængelige ressourcer, pålægger konventionen nogle forpligtelser, der træder i kraft med det samme. Det drejer sig om pligten til at sikre konventionens rettigheder uden nogen form for diskrimination og pligten til at træffe forholdsregler (”to take steps”) for at sikre virkeliggørelsen af konventionens rettigheder.

Komitéen redegør herefter for karakteren af de forholdsregler, som medlemsstaterne skal træffe. Komitéen giver i den forbindelse udtryk for, at visse af konventionens rettigheder er af en sådan karakter, at de er egnede til at blive påberåbt for og anvendt af nationale domstole (se afsnit 5). Komitéen udtaler bl.a.:

”... In addition, there are a number of other provisions in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, including 3, 7 (a) (i), 8, 10 (3), 13 (2) (a), (3) and (4) and 15 (3) which would seem to be capable of immediate application by judicial and other organs in many national legal systems. Any suggestions that the provisions indicated are inherently non-self-executing would seem to be difficult to sustain.”

Komitéen giver endvidere udtryk for (se afsnit 9), at selv om konventionen taler om ”den fremadskridende fulde virkeliggørelse” indebærer dette ikke, at konventionens rettigheder er uden indhold. Komitéen udtaler bl.a.:

”... The concept of progressive realization constitutes a recognition of the fact that full realization of all economic, social and cultural rights will generally not be able to be achieved in a short period of time. In this sense the obligation differs significantly from that contained in article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights which embodies an immediate obligation to respect and ensure all of the relevant rights. Nevertheless, the fact that realization over time, or in other words progressively, is foreseen under the Covenant should not be misinterpreted as depriving the obligation of all meaningful content.”

Som eksempel på konventionens indhold nævner komitéen (se afsnit 9), at konventionen sætter nogle grænser for, i hvilket omfang eksisterende rettigheder kan begrænses eller ophæves. Komitéen udtaler bl.a.:

”... It thus imposes an obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards that goal. Moreover, any deliberately retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.”

I den generelle bemærkning om national anvendelse af konventionen (nr. 9) udtaler komitéen sig om, hvilken status konventionen bør have i national ret. Komitéen udtaler bl.a. (se afsnit 4):

”In general, legally binding international human rights standards should operate directly and immediately within the domestic legal system of each State party, thereby enabling individuals to seek enforcement of their rights before national courts and tribunals ...”

Komitéen påpeger (se afsnit 5), at konventionen ikke pålægger medlemsstaterne en pligt til at gennemføre konventionen på en bestemt måde i deres nationale retssystemer. Komitéen udtaler bl.a.:

”The Covenant does not stipulate the specific means by which it is to be implemented in the national legal order. And there is no provision obligating its comprehensive incorporation or requiring it to be accorded any specific type of status in national law.”

Ikke desto mindre opfordrer komitéen medlemsstaterne til at inkorporere konventionen. Komitéen udtaler bl.a. (se afsnit 8):

”... while the Covenant does not formally oblige States to incorporate its provisions in domestic law, such an approach is desirable. Direct incorporation avoids problems that might arise in translation of treaty obligations into national law, and provides a basis for the direct invocation of the Covenant rights by individuals in national courts. For these reasons, the Committee strongly encourages formal adoption or incorporation of the Covenant in national law.”

Komitéen giver endvidere udtryk for, at det bør anerkendes, at konventionens rettigheder kan være judiciable, hvilket vil sige, at de kan håndhæves ved de nationale domstole. Komitéen udtaler bl.a. (se afsnit 10):

”... It is important in this regard to distinguish between justiciability (which refers to those matters which are appropriately resolved by the courts) and norms which are self-executing (capable being applied by courts without further elaboration). While the general approach of each legal system needs to be taken into account, there is no Covenant right which could not, in the great majority of systems, be considered to possess at least some significant justiciable dimensions. It is sometimes suggested that matters involving the allocation of resources should be left to the political authorities rather than the courts. While the respective competences of the various branches of government must be respected, it is appropriate to acknowledge that courts are generally already involved in a considerable range of matters which have important resource implications. The adoption of a rigid classification of economic, social and cultural rights which puts them, by definition, beyond the reach of the courts would thus be arbitrary and incompatible with the principle that the two sets of human rights are indivisible and interdependent. It would also drastically curtail the capacity of the courts to protect the rights of the most vulnerable and disadvantaged groups in society.”

Komitéen giver endvidere udtryk for, at flere af konventionens bestemmelser vil kunne anvendes umiddelbart ("self-executing"). Komitéen udtaler bl.a. (se afsnit 11):

"The Covenant does not negate the possibility that the rights it contains may be considered self-executing in systems where that option is provided for. Indeed, when it was being drafted, attempts to include a specific provision in the Covenant to the effect that it be considered "non-self-executing" were strongly rejected. In most States, the determination of whether or not a treaty provision is self-executing will be a matter for the courts, not the executive or the legislature. In order to perform that function effectively, the relevant courts and tribunals must be made aware of the nature and implications of the Covenant and of the important role of judicial remedies in its implementation. Thus, for example, when Governments are involved in court proceedings, they should promote interpretation of domestic laws which give effect to their Covenant obligations. Similarly, judicial training should take full account of the justiciability of the Covenant. It is especially important to avoid any a priori assumption that the norms should be considered to be non-self-executing. In fact, many of them are stated in terms which are at least as clear and specific as those in other human rights treaties, the provision of which are regularly deemed by courts to be self-executing."

Det fremgår af de nævnte to generelle bemærkninger (nr. 3 og 9), at komitéen er af den opfattelse, at "there is no Covenant right which could not, in the great majority of systems, be considered to possess at least some significant justiciable dimensions", det vil sige, at samtlige af konventionens bestemmelser i et vist omfang er justiciable. Komitéen er endvidere af den opfattelse, at flere af konventionens bestemmelser er af en sådan karakter, at de vil være i stand til at blive anvendt umiddelbart af nationale domstole (såkaldt "self-executing").

Generelle bemærkninger om anvendelsen af konventionens bestemmelser i forhold til bestemte grupper af personer

Komitéens generelle bemærkning om handicappede (nr. 5) og ældre personer (nr. 6) indeholder en generel beskrivelse af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til konventionen i forhold til disse grupper af personer. Komitéen beskriver medlemsstaternes forpligtelser i forhold til konventionen generelt og i forhold til de enkelte rettigheder. Komitéen giver bl.a. udtryk for, at medlemsstaterne i et vist omfang har pligt til at træffe positive foranstaltninger for at sikre, at disse grupper af personer sikres de i konventionen anerkendte rettigheder. Som eksempel herpå kan nævnes, at komitéen udtaler, at medlemsstaterne kan have pligt til at sikre, at personer med handicap ikke diskrimineres af andre private f.eks. med hensyn til ansættelse (se afsnit 11 i generel bemærkning nr. 5). Som eksempel herpå kan endvidere nævnes, at komitéen giver udtryk for, at medlemsstaterne kan have pligt til at fjerne vilkårlige hindringer for handicappede personers adgang til arbejdsmarkedet, herunder fysiske hindringer som følge af transport, bolig og arbejdsplads (se afsnit 22 i generel bemærkning nr. 5).

Disse generelle bemærkninger må anses for at have begrænset betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, når de skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser.

Generelle bemærkninger vedrørende bestemte rettigheder

Komitéen har udarbejdet 2 generelle bemærkninger (nr. 4 og 7) om retten til en passende bolig, jf. artikel 11, stk. 1. Formålet med den generelle bemærkning er at identificere nogle af de centrale forhold, som komitéen anser for vigtige i forhold til denne rettighed (se afsnit 5 i nr. 4). Ud over at fremhæve betydningen af denne rettighed, understreger komitéen, at rettigheden omfatter enhver (se afsnit 6 i nr. 4), og at begrebet passende bolig ikke skal fortolkes indskrænkende. Komitéen opregner en række elementer, der er indeholdt i begrebet ”passende bolig” (se afsnit 8 i nr. 4), herunder a) betydningen af retlig beskyttelse af besidderen, b) tilgængeligheden af tjenesteydelser, materialer, faciliteter og infrastruktur, c) økonomisk overkommelighed, d) beboelighed, e) tilgængelighed, f) beliggenhed og g) kulturel tilstrækkelighed. Komitéen giver endvidere udtryk for, at begrebet ”passende bolig” indebærer et krav om beskyttelse mod tvangsmæssige udsættelser af besidderen (se navnlig nr. 7). Komitéen udtaler sig således om, hvornår tvangsmæssige udsættelser må finde sted, hvilke betingelser der skal være opfyldt, hvilke fremgangsmåder der skal benyttes, og hvilke retsmidler der skal være til rådighed.

De nævnte to generelle bemærkninger (nr. 4 og 7) præciserer indholdet og omfanget af retten til en ”passende bolig”, og bidrager dermed til at fortolke artikel 11, stk. 1. De generelle bemærkninger kan tænkes at have betydning for lovgivningsmagten, når det skal vurderes, om lovgivning og andre foranstaltninger med hensyn til boligforhold er tilstrækkelig i forhold til retten til passende bolig, herunder om f.eks. beskyttelsen af lejere mod udsættelse af lejemålet er tilstrækkelig. Det er derimod mere tvivlsomt, om de generelle bemærkninger kan antages at have praktisk betydning for navnlig domstolene og administrative myndigheder, når de anvender gældende regler. Dette skyldes, at de generelle bemærkninger navnlig vedrører spørgsmålet om, hvilke positive pligter medlemsstaterne har for at sikre virkeliggørelsen af retten til en passende bolig. Det kan dog ikke udelukkes, at spørgsmålet om statens positive pligter kan blive relevant i tilfælde, hvor offentlige myndigheder foretager forskellige former for indgreb over for private, herunder f.eks. udsættelse af personer fra lejemål.

Komitéen har udarbejdet en generel bemærkning (nr. 12) om retten til ”passende ernæring”, jf. artikel 11, stk. 1. Formålet med den generelle bemærkning er at identificere nogle af de centrale forhold, som komitéen anser for vigtige i forhold til denne rettighed (se afsnit 2). Ud over at fremhæve vigtigheden af retten til ”passende ernæring” beskriver komitéen indholdet og omfanget af denne rettighed. Den generelle bemærkning bidrager dermed til at fortolke begrebet ”passende ernæring”, idet den så at sige giver rettigheden et mere præcist indhold. Komitéen opregner og

beskriver nogle elementer, der er indeholdt i begrebet ”passende ernæring”, herunder a) tilstrækkelighed og bæredygtighed af tilgængeligheden af fødevarer, b) ernæringsbehov, c) skadelige tilsætningsstoffer og d) acceptabilitet i kulturel og forbrugermæssige henseende. Komitéen beskriver medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til at sikre virkeliggørelsen af retten til ”passende ernæring”. Også i denne generelle bemærkning anbefaler komitéen en inkorporering af konventionen i national ret, således at nationale domstole bliver i stand til at behandle påståede krænkelse af retten til ”passende ernæring” (se afsnit 33).

Den nævnte generelle bemærkning (nr. 12) præciserer indholdet og omfanget af retten til en ”passende ernæring”, og bidrager dermed til at fortolke denne rettighed. Den generelle bemærkning kan tænkes at have en vis betydning for lovgivningsmagten, når det skal vurderes, om lovgivning og andre foranstaltninger på fødevarerområdet er tilstrækkelige i forhold til retten til ”passende ernæring”, f.eks. på grund af tilladte grænser for forskellige former for tilsætningsstoffer i levnedsmidler. Det er derimod mere tvivlsomt, om de generelle bemærkninger kan antages at have nogen praktisk betydning for navnlig domstolene og administrative myndigheder, når de anvender gældende regler. Dette skyldes, at de generelle bemærkninger navnlig vedrører spørgsmålet om, hvilke positive pligter medlemsstaterne har med hensyn til at sikre virkeliggørelsen af retten til en passende ernæring.

Komitéen har udarbejdet en generel bemærkning (nr. 13) om retten til uddannelse, jf. artikel 13. I den generelle bemærkning beskriver komitéen det materielle indhold af bestemmelsen, nogle forpligtelser for medlemsstaterne og nogle eksempler på krænkelse af bestemmelsen. Med hensyn til retten til at modtage en uddannelse udtaler komitéen sig om a) tilrådighed, b) tilgængelighed (på ikke diskriminerende vilkår, fysisk tilgængelighed, økonomisk tilgængelighed), c) acceptabel undervisning og d) fleksibel undervisning (se afsnit 6). Komitéen udtaler sig om, hvad der forstås ved grundskoleundervisning, jf. artikel 13, stk. 2, litra a (se afsnit 8 til 10), undervisning på mellemtrin, jf. artikel 13, stk. 2, litra b (se afsnit 11 til 16), højere undervisning, jf. artikel 13, stk. 2, litra c (se afsnit 17 til 20) og grundlæggende undervisning, jf. artikel 13, stk. 2, litra d (se afsnit 21 til 24). Komitéen udtaler sig endvidere om, hvad der forstås ved et skolesystem, et stipendiesystem og lærerstabens materielle forhold, jf. artikel 13, stk. 2, litra e (se afsnit 25 til 27) og frihed med hensyn til undervisning, jf. artikel 13, stk. 3 og 4 (se afsnit 28 til 30). Komitéen udtaler sig endvidere om nogle særlige emner af generel betydning, nemlig ikke-diskrimination og ligebehandling (se afsnit 31 til 37), akademisk frihed og institutionel selvstændighed (se afsnit 38 til 40) og disciplinering i skoler (afsnit 41). Komitéen udtaler sig endvidere om medlemsstaternes generelle pligter med hensyn til realiseringen af denne rettighed (se afsnit 43 til 48) og de særlige forpligtelser (se afsnit 49 til 57). Komitéen giver i den forbindelse udtryk for, at forringelser i beskyttelsen af denne rettighed (”retrogressive measures”) kan rejse spørgsmål i forhold til konventionen (se afsnit 45).

Den nævnte generelle bemærkning (nr. 13) præciserer indholdet og omfanget af retten til undervisning, og bidrager dermed til at fortolke denne rettighed. Den generelle bemærkning kan tænkes at have betydning for lovgivningsmagten, når det skal vurderes, om lovgivning og andre foranstaltninger med hensyn til undervisning er tilstrækkelige i forhold til konventionens. Det er derimod mere tvivlsomt, om de generelle bemærkninger kan antages at have nogen praktisk betydning for navnlig domstolene og administrative myndigheder, når de anvender gældende regler. Dette skyldes, at de generelle bemærkninger navnlig vedrører spørgsmålet om, hvilke positive pligter medlemsstaterne har for at sikre virkeliggørelsen af retten til undervisning. I det omfang en eventuel tvist ikke som sådan vedrører medlemsstatens positive forpligtelser til f.eks. at indrette et tilstrækkeligt undervisningssystem, men derimod vedrører spørgsmålet om medlemsstatens pligt til ikke at foretage indgreb i privates udøvelse af denne ret, kan den generelle bemærkning måske antages at have betydning for retsanvendende myndigheder, idet den bidrager til at præcisere, hvornår og under hvilke betingelser medlemsstaterne kan foretage indgreb og dermed begrænse privates mulighed for at udøve konventionens rettigheder. Som muligt eksempel herpå kan nævnes begrænsninger i privates mulighed for at oprette og drive private undervisningsinstitutioner.

Komitéen har endelig udarbejdet en generel bemærkning (nr. 14) om retten til den højest opnåelige sundhed, jf. artikel 12. I den generelle bemærkning beskriver komitéen det materielle indhold af bestemmelsen, nogle forpligtelser for medlemsstaterne, eksempler på krænkelser af bestemmelsen og den nationale gennemførelse af bestemmelsen. Komitéen præciserer, at retten til sundhed både omfatter rettigheder og friheder, og udtaler bl.a. (se afsnit 8):

”... The right to health contains both freedoms and entitlements. The freedoms include the right to control one’s health and body, including sexual and reproductive freedom, and the right to be free from interference, such as the right to be free from torture, non-consensual medical treatment and experimentation. By contrast the entitlements include the right to a system of health protection which provides equality of opportunity for people to enjoy the highest attainable level of health.”

Komitéen præciserer endvidere, at retten til sundhed skal fortolkes udvidende, og udtaler bl.a. (se afsnit 11):

”The Committee interprets the right to health ... as an inclusive right extending not only to timely and appropriate health care but also to the underlying determinants of health, such as access to safe and potable water and adequate sanitation, an adequate supply of safe food, nutrition and housing, healthy occupational and environmental conditions, and access to health-related education and information, including on sexual and reproductive health. A further important aspect is the participation of the population in all health-related decision-making at the community, national and international level.”

Komitéen redegør endvidere for nogle elementer, der er omfattet af retten til sundhed (afsnit 12), herunder spørgsmålet om a) tilrådighed, b) tilgængelighed (ikke-diskrimination, fysisk tilgængelighed, økonomisk tilgængelighed, tilgængelighed med hensyn til information, c) acceptabilitet og d) kvalitet. Komitéen redegør endvidere for de eksempler, der er omfattet af artikel 12, stk. 2 (se afsnit 13 til 17). Komitéen redegør endvidere for særlige emner af generel betydning for konventionen, herunder ikke-diskrimination, køn, kvinder, børn og unge, ældre, handicappede, oprindelige folk (se afsnit 18 til 27). Komitéen redegør endvidere for, hvornår og under hvilke betingelser medlemsstaterne, under henvisning til hensynet til den offentlige sundhed, må foretage begrænsninger i udøvelsen af andre rettigheder (se afsnit 28).

Komitéen redegør endvidere for medlemsstaternes generelle og særlige forpligtelser med hensyn til gennemførelsen af retten til sundhed (se afsnit 30 til 37). Komitéen giver i den forbindelse udtryk for, at forringelser i beskyttelsen af denne rettighed ("retrogressive measures") kan rejse spørgsmål i forhold til konventionen (se afsnit 32). Komitéen opregner endvidere nogle centrale forpligtelser for medlemsstaterne, der følger af retten til sundhed (afsnit 43 til 45), og hvoraf nogle ikke kan fraviges (afsnit 43).

Komitéen giver endvidere nogle eksempler på handlinger og undladelser fra medlemsstaternes side, der kan indebære en krænkelse af konventionen (se afsnit 46 til 52).

Komitéen beskriver endvidere, hvad medlemsstaterne skal gøre for at gennemføre retten til sundhed i national ret (se afsnit 53 til 62). Komitéen opfordrer i den forbindelse medlemsstaterne til at inkorporere konventionen i national ret (se afsnit 60).

Den nævnte generelle bemærkning (nr. 14) præciserer indholdet og omfanget af retten til den højst opnåelige sundhed, og bidrager dermed til at fortolke denne rettighed. Den generelle bemærkning kan måske tænkes at have en vis betydning for lovgivningsmagten, når det skal vurderes, om lovgivning og andre foranstaltninger af betydning for den offentlige sundhed er tilstrækkelige i forhold til konventionens krav. Det er derimod mere tvivlsomt, om den generelle bemærkning kan antages at have praktisk betydning for domstolene og administrative myndigheder, når de anvender gældende regler. Dette skyldes, at den generelle bemærkning navnlig vedrører spørgsmålet om, hvilke positive pligter medlemsstaterne har for at sikre virkeliggørelsen af retten til den højst opnåelige sundhed. Det kan dog ikke ganske udelukkes, at den generelle bemærkning også i sådanne situationer vil kunne blive tillagt en vis betydning, f.eks. ved domstolenes behandling af retssager om behandling på offentlige sygehuse. Det kan heller ikke udelukkes, at den generelle bemærkning kan blive tillagt en vis betydning, når en tvist f.eks. drejer sig om medlemsstatens pligt til ikke at foretage indgreb over for private. I sådanne tilfælde kan den generelle bemærkning måske bidrage til at præcisere, hvornår og under hvilke betingelser medlemsstaterne kan foretage indgreb og dermed begrænse privates mulighed for at nyde konventionens rettigheder.

4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de kriterier, som efter udvalgets opfattelse bør være afgørende for, hvilke konventioner der eventuelt bør inkorporeres i dansk lovgivning (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4), har udvalget drøftet, hvad der kan tale for og imod en inkorporering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Konventionen må efter udvalgets opfattelse anses for en "generel konvention" i modsætning til en "specialkonvention" (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4.1). Dette taler til støtte for en inkorporering.

Efter udvalgets opfattelse må CESCER endvidere anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder (se kapitel 7, afsnit 4.1) derved, at konventionen omfatter alle og enhver (se f.eks. artikel 6, 7, 9, 11 og 12, der taler om "ethvert menneskes ret"), ligesom konventionen indeholder en lang række meget forskellige rettigheder. Hertil kommer, at sammen med FN's verdenserklæring om menneskerettigheder (fra 1948) og CCPR udgør CESCER så at sige "grundstammen" i den globale menneskerettighedsbeskyttelse. Disse tre regelsæt omtales ofte under ét som "the International Bill of Human Rights". Som tidligere anført er økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder endvidere tæt forbundet med borgerlige og politiske rettigheder. Nydelse af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er i flere henseender en nødvendig forudsætning for en effektiv nydelse af borgerlige og politiske rettigheder (se udtrykkeligt 3. indledende betragtning til CESCER). Der tales ofte om, at disse to typer af rettigheder er "uadskillelige", "indbyrdes forbundne", "indbyrdes afhængige" og "ligeværdige"³¹⁵. Dette taler for også at inkorporere CESCER, hvis det måtte blive besluttet at inkorporere CCPR.

Det forhold, at konventionen omfatter alle og enhver og indeholder en lang række meget forskellige rettigheder af central samfundsmæssig betydning, indebærer endvidere, at konventionen må antages at have stor betydning inden for væsentlige retsområder. Dette er da også afspejlet i Danmarks periodiske rapporter i henhold til artikel 16 og 17 (se afsnit 3.1). Dette taler for en inkorporering. I den forbindelse har udvalget imidlertid hæftet sig ved, at konventionens bestemmelser sjældent synes at være blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole m.m. (se bilag 1, afsnit 3) eller administrative myndigheder (se kapitel 4). Det synes således ikke at være ofte forekommende, at danske domstole eller administrative myndigheder har haft behov for i praksis at skulle forholde sig til konventionens bestemmelser. Udvalget finder imidlertid ikke at kunne udelukke, at dette kan skyldes manglende kendskab til konventionen eller en opfattelse af, at konventionen ikke kan antages at have praktisk betydning i forbindelse med løsningen af konkrete tvister.

³¹⁵ Se f.eks. pkt. 5 i den handlingsplan, der blev vedtaget på verdenskonferencen om menneskerettigheder i Wien den 14. til 25. juni 1993, jf. FN-dokument A/CONF.157/23 af 12. juli 1993.

Udvalget har endvidere drøftet, om konventionen kan anses for "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder (se kapitel 7, afsnit 4.2).

Udvalget har i den forbindelse hæftet sig ved, at konventionen adskiller sig fra f.eks. CCPR derved, at rettigheder for borgerne og forpligtelser for staterne i henhold til CCPR gælder fuldt ud fra det tidspunkt, hvor konventionen træder i kraft i forhold til en medlemsstat. Der er derfor i en vis forstand tale om absolutte rettigheder, det vil sige rettigheder, som borgerne har og kan kræve respekteret.

I modsætning hertil forudsætter CESCRC en gradvis virkeliggørelse af konventionens rettigheder, og konventionen anerkender, at gennemførelsen af konventionens rettigheder er tæt knyttet til spørgsmålet om de midler, som medlemsstaten har til rådighed. Efter CESCRC forpligter medlemsstaterne sig således til "i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af" konventionens rettigheder (se artikel 2, stk. 1). Denne formulering adskiller sig fra den formulering, der anvendes i CCPR, hvorefter medlemsstaterne "forpligter sig til at respektere og tilsikre alle personer, der befinder sig inden for dens område og er undergivet dens jurisdiktion, de i denne konvention anerkendte rettigheder" (artikel 2, stk. 1).

Efter udvalgets opfattelse er den i artikel 2 i CESCRC anvendte formulering af medlemsstaternes forpligtelser tæt knyttet til indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til konventionens øvrige bestemmelser og de derved anerkendte rettigheder for borgerne.

Det er således karakteristisk for flere af bestemmelserne i CESCRC, at der er tale om vagt formulerede bestemmelser, der til dels har karakter af såkaldte "programerklæringer". Som eksempel herpå kan nævnes artikel 6, hvorefter medlemsstaterne "anerkender retten til arbejde, herunder ethvert menneskes ret til at kunne tjene til livets ophold ved beskæftigelse". Som eksempel herpå kan endvidere nævnes artikel 9, hvorefter medlemsstaterne "anerkender ethvert menneskes ret til social tryghed, herunder socialforsikring". Som eksempel herpå kan endvidere nævnes artikel 11, hvorefter medlemsstaterne "anerkender ethvert menneskes ret til en levelfod, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, herunder passende ernæring, beklædning og bolig og til fortsat forbedring af vedkommendes levevilkår". Som eksempel herpå kan endelig nævnes artikel 12, hvorefter medlemsstaterne "anerkender ethvert menneskes ret til at nyde den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed".

Det er endvidere karakteristisk, at bestemmelserne i vidt omfang vedrører spørgsmålet om medlemsstaternes positive forpligtelser. Det fremgår således direkte af flere bestemmelser, at medlemsstaterne skal træffe egnede foranstaltninger for at sikre virkeliggørelsen af konventionens

rettigheder (se f.eks. artikel 6, stk. 1), ligesom konventionen opregner nogle skridt som medlemsstaterne skal tage for at sikre virkeliggørelsen af konventionens rettigheder (se f.eks. artikel 6, stk. 2). Som gennemgået ovenfor (se afsnit 3.3) indeholder de generelle bemærkninger endvidere i flere tilfælde en opregning og beskrivelse af positive foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at sikre den fulde virkeliggørelse af konventionens rettigheder. Medlemsstaternes opfyldelse af sådanne positive forpligtelser vil ofte forudsætte, at der træffes fordelingspolitiske valg.

Det forhold, at en række af bestemmelserne i CЕССR er vagt formulerede og til dels har karakter af såkaldte ”programerklæringer”, indebærer efter udvalgets opfattelse, at det vil være vanskeligt for domstole og administrative myndigheder at anvende dem som grundlag for løsning af konkrete tvister. Virkeliggørelse af sådanne bestemmelser vil således i vidt omfang nødvendiggøre valg, der bl.a. indebærer politiske overvejelser, herunder en vurdering af udnyttelsen af tilgængelige ressourcer, prioriteringer mellem forskellige hensyn m.m. Som et typisk eksempel herpå kan nævnes artikel 9, hvorefter medlemsstaterne ”anerkender ethvert menneskes ret til social tryghed, herunder socialforsikring”. Ved indførelse af forskellige sociale ordninger må der således tages stilling til, hvem der skal omfattes af ordningen, hvilke betingelser der skal være opfyldt, for at borgerne kan få adgang til de pågældende sociale ydelser, hvor store de pågældende sociale ydelser skal være m.m. Efter udvalgets opfattelse er der tale om vurderinger, som det tilkommer lovgivningsmagten at foretage. Dette gælder navnlig når det drejer sig om indførelsen af sådanne sociale ordninger som sådan, i modsætning til den konkrete anvendelse af således indførte ordninger.

Disse forhold indebærer efter udvalgets opfattelse, at en del af konventionens bestemmelser ikke kan anses for ”egnede” til en inkorporering, idet det i vidt omfang vil være lovgivningsmagten, der skal tage stilling til, hvilke konkrete og positive foranstaltninger der skal træffes for at sikre virkeliggørelsen af konventionens rettigheder. Dette udelukker naturligvis ikke, at de formål og rettigheder, der er nævnt i konventionen, kan indgå som et blandt flere momenter ved fortolkningen og anvendelsen af gældende ret i øvrigt, når domstolene og administrative myndigheder skal træffe konkrete afgørelser.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at der også er bestemmelser i konventionen, der er klart og præcist formuleret. Som eksempel herpå kan navnlig nævnes konventionens forbud mod diskrimination (se artikel 2, stk. 2). Hvis lovgivningsmagten således – med henblik på at sikre virkeliggørelsen af en af konventionens rettigheder – vælger at træffe visse foranstaltninger, følger det af artikel 2, stk. 2, at dette skal ske uden nogen form for diskrimination. Hvis lovgivningsmagten f.eks. vælger at yde støtte til privatskoler, jf. artikel 13, stk. 3 og 4, vil dette skulle ske med respekt af forbudet mod diskrimination (se udtrykkeligt generel bemærkning nr. 13, afsnit 54). På dette punkt kan CЕССR sammenlignes med CCPR, der også indeholder et (generelt)

forbud mod diskrimination (artikel 26). Som eksempel herpå kan endvidere nævnes retten til at oprette og indmelde sig i fagforeninger, jf. artikel 8, stk. 1, litra a, der til dels svarer til artikel 11 i EMRK og artikel 22 i CCPR. Som eksempel herpå kan endelig nævnes artikel 8, stk.1, litra d, hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til at sikre strejkeret.

Efter udvalgets opfattelse indeholder CDESCR således bestemmelser, der må anses for at være forholdsvis klart og præcist formuleret, og som for så vidt ikke adskiller sig væsentligt fra tilsvarende bestemmelser i CCPR. Enkelte af bestemmelserne i CDESCR må derfor anses for at være lige så "egnede" som de tilsvarende bestemmelser i CCPR.

Hertil kommer, at selv konventionens generelt formulerede bestemmelser, der forudsætter gradvis virkeliggørelse, efter komiteens opfattelse indeholder nogle grundlæggende rettigheder, der skal opfyldes fra tidspunktet for ratifikationen. Man kan sige, at medlemsstaterne har pligt til at sikre borgerne nogle ufravigelige mindsterettigheder. Som eksempel herpå kan nævnes generel bemærkning nr. 14 om retten til den højst opnåelige sundhed, der opregner nogle grundlæggende, ufravigelige forpligtelser for medlemsstaterne (se afsnit 43 sammenholdt med afsnit 47).

I den forbindelse har udvalget hæftet sig ved, at komitéen som anført ovenfor er af den opfattelse, at konventionens bestemmelser i de fleste tilfælde må anses for at indeholde i det mindste visse væsentlige judiciable aspekter (se generel bemærkning nr. 9, afsnit 10). Komitéen har ligeledes givet udtryk for, at flere af konventionens bestemmelser er af en sådan karakter, at de vil kunne blive anvendt umiddelbart af nationale domstole (såkaldt "self-executing") (se generel bemærkning nr. 3, afsnit 5, og generel bemærkning nr. 9, afsnit 11). Som eksempel herpå nævner komitéen artikel 3, 7 (a) (i), 8, 10 (3), 13 (2) (a), 13 (3), 13 (4) og 15 (3) (se generel bemærkning nr. 3, afsnit 5).

Som tidligere nævnt har komitéen ikke mulighed for at modtage og behandle klager fra enkeltpersoner vedrørende medlemsstaternes påståede manglende overholdelse af konventionen. Det betyder, at komitéen ikke ved afgørelser i individuelle klagesager har mulighed for at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne.

Udvalget har tidligere givet udtryk for, at den individuelle klageadgang er et vægtigt argument for en inkorporering, men at det ikke i sig selv bør være afgørende, om der er etableret en sådan individuel klageadgang i tilknytning til konventionen (se kapitel 7, afsnit 4.3).

I forhold til CDESCR's vagt formulerede bestemmelser, der i nogle tilfælde har karakter af såkaldte "programerklæringer", bør den manglende individuelle klageadgang imidlertid tillægges betydning,

idet det i mangel af praksis fra et internationalt klageorgan kan være meget vanskeligt at fastlægge det præcise indhold af bestemmelserne.

Efter udvalgets opfattelse kan komitéens generelle bemærkninger (se ovenfor afsnit 3.3) ikke i sig selv opveje de vanskeligheder, der er en følge af den manglende individuelle klageadgang.

Som anført ovenfor må det anses for tvivlsomt, om de generelle bemærkninger vedrørende konventionens materielle rettigheder kan antages at have nogen praktisk betydning for navnlig domstolene og administrative myndigheder, når de anvender gældende regler. Dette skyldes, at de generelle bemærkninger navnlig vedrører spørgsmålet om, hvilke positive pligter medlemsstaterne har for at sikre virkeliggørelsen af konventionens rettigheder.

I det omfang en eventuel tvist ikke som sådan vedrører medlemsstatens positive forpligtelser i henhold til konventionen, men derimod vedrører spørgsmålet om medlemsstatens pligt til ikke at foretage indgreb i privates rettigheder i henhold til konventionen, kan de generelle bemærkninger som nævnt måske antages at få en vis betydning for retsanvendende myndigheder. I sådanne tilfælde kan det anføres, at de generelle bemærkninger bidrager til at præcisere, hvornår og under hvilke betingelser medlemsstaterne kan foretage indgreb over for private og dermed begrænse privates mulighed for at nyde konventionens rettigheder.

5. Udvalgets overvejelser og konklusion

På baggrund af de ovenfor anførte overvejelser (afsnit 4) kan udvalget på nuværende tidspunkt ikke anbefale, at CDESCR inkorporeres i dansk lovgivning.

Der er i udvalget enighed om, at CDESCR, der er en "generel konvention", må anses som "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder, idet konventionen omfatter alle og enhver, ligesom den indeholder en lang række meget forskellige rettigheder af væsentlig samfundsmæssig betydning. CDESCR og CCPR er ligestillede og indbyrdes forbundne, hvilket er blevet anerkendt i internationale vedtagelser med dansk tilslutning. Hertil kommer, at de to konventioner sammen med FN's Verdenserklæring om menneskerettigheder udgør grundstammen i den globale menneskerettighedsbeskyttelse.

Der er i udvalget ligeledes enighed om, at en inkorporering ikke skal ændre ved det forhold, at det fortsat som udgangspunkt skal være lovgivningsmagtens opgave at foretage de nødvendige prioriteringer og afvejninger af modsatrettede hensyn. Udvalget lægger vægt på, at en inkorporering ikke bør medføre, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder skal påtage sig en større retspolitisk rolle end tilfældet er i dag.

Ved vurderingen af, om CDESCR bør inkorporeres, lægger en del af udvalgets medlemmer afgørende vægt på, at konventionen i vidt omfang indeholder såkaldte programerklæringer og derved adskiller sig fra CCPR på flere og væsentlige punkter. Mange af konventionens bestemmelser har således en sådan karakter, at rettighedernes indhold i vidt omfang afhænger af deres gennemførelse i den nationale lovgivning, idet de pålægger medlemsstaterne positive forpligtelser af vidtrækkende økonomisk og social karakter. Disse medlemmer finder, at det ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres i dansk lovgivning, bør tillægges afgørende betydning, om konventionens bestemmelser har en sådan karakter og indhold, at de er egnede til at blive anvendt af domstolene og andre retshåndhævende myndigheder ved løsningen af konkrete tvister. Den inkorporerede konvention skal med andre ord være brugbar i det praktiske retsliv, idet en inkorporering ellers vil kunne afstedkomme formålsløse retssager og skuffede og urealistiske forventninger hos borgerne. Efter disse medlemmers opfattelse opfylder CDESCR ikke – i hvert fald ikke på nuværende tidspunkt – i tilstrækkelig grad disse betingelser.

Andre af udvalgets medlemmer lægger derimod afgørende vægt på, at de borgerlige og politiske rettigheder på den ene side og de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder på den anden side, er udelelige og indbyrdes forbundne. Disse medlemmer finder, at signalværdien i forhold til både det danske og det internationale samfund om den betydning, menneskerettighederne tillægges, taler med styrke for at inkorporere også denne konvention, og at dette forhold kan opveje dens muligt mindre praktiske brugbarhed ved løsningen af konkrete retstvister. Efter disse medlemmers opfattelse er det muligt at tage højde for de indvendinger, der knytter sig til de upræcise bestemmelser i konventionen, i forbindelse med beskrivelsen af retsvirkningerne af inkorporering i loven. Det kunne således – i lighed med, hvad der er tilfældet for de øvrige konventioner – fremgå af inkorporeringslovens forarbejder, at domstolene ikke bør fortolke og anvende vagt og upræcist formulerede bestemmelser eller programerklæringer i CDESCR på en måde, der ikke har klar støtte i konventionspraksis. I det omfang, bestemmelserne i CDESCR ikke har en sådan upræcis eller programmatisk karakter, eller de er blevet præciseret gennem konventionspraksis, vil konventionen efter disse medlemmers opfattelse kunne anvendes af domstole og administrative myndigheder ved løsningen af konkrete tvister.

Når udvalgets medlemmer – uanset disse forskelle i opfattelsen med hensyn til vægtningen af kriterierne for inkorporeringen – er enige om ikke på nuværende tidspunkt at anbefale en inkorporering af CDESCR i dansk lovgivning, skyldes det en enighed om, at en yderligere inkorporering af menneskerettighedskonventioner i første omgang alene bør omfatte et begrænset antal konventioner af hensyn til at tilvejebringe et bedre erfaringsgrundlag, og at CCPR, CERD og CAT bør tillægges størst prioritet. Udvalget har herved ikke blot lagt vægt på, at CDESCR indeholder mange programerklæringer, men også på, at der ikke er etableret en individuel klageadgang. Hertil kommer, at der endnu ikke i tilstrækkeligt omfang findes fortolkningsbidrag, herunder f.eks. i form af generelle bemærkninger fra FN-komiteén.

Udvalget er opmærksom på, at disse forhold vil kunne ændre sig med tiden, således at der på et senere tidspunkt vil være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også denne konvention. Dette kan være tilfældet, hvis der måtte blive etableret en individuel klageadgang, og hvis der i den forbindelse måtte udvikle sig en relevant praksis om fortolkningen af konventionen.

Men selv om dette ikke måtte være tilfældet, kan andre faktorer føre til en ændret vurdering. Det vil således i løbet af en kortere årrække være relevant at se på eventuelle norske erfaringer med navnlig domstolenes anvendelse af denne konvention, som blev inkorporeret i norsk lovgivning i 1999.

Det vil også være relevant at se på, hvorledes danske domstole og andre retsmyndigheder i praksis måtte have forholdt sig til de programerklæringer og vagt formulerede bestemmelser, der findes i de konventioner, som udvalget foreslår inkorporeret.

Udvalget finder endelig at kunne pege på, at EU-charteret om grundlæggende rettigheder også indeholder programerklæringer og vagt formulerede bestemmelser, og at stats- og regeringscheferne på topmødet i Nice i december 2000 besluttede, at der på den næste regeringskonference i 2004 skal tages stilling til, om og i givet fald hvorledes EU-charteret skal knyttes til EU- og EF-traktaten. Hvis EU-charteret måtte blive retligt bindende, vil det på tilsvarende måde blive relevant at undersøge, hvorledes EF-domstolen og domstolene i Danmark og andre medlemsstater måtte fortolke og anvende EU-charteret, herunder navnlig dets økonomiske, sociale og kulturelle bestemmelser i deres praksis fremover.

Kapitel 10. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination

1. Status

Danmark har ratificeret FN's konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination³¹⁶. Konventionen trådte i kraft for Danmarks vedkommende den 8. januar 1972. Reglerne i konventionens artikel 14 om individuel klageadgang trådte dog først i kraft den 11. oktober 1985 ved Danmarks afgivelse af en erklæring i henhold til bestemmelsen. Danmark har i den forbindelse taget et forbehold, hvorefter komitéen ikke må behandle en individuel klagesag, medmindre komitéen har sikret sig, at samme sag ikke er eller har været genstand for behandling efter andre regler om international undersøgelse eller bilægelse. Danmark har ikke i øvrigt taget forbehold til konventionen.

2. Indhold

De materielle bestemmelser er indeholdt i konventionens afsnit I, artiklerne 1-7.

I det følgende foretages der alene en kortfattet opregning af de beskyttede rettigheder. Opregningen har alene til formål kort at beskrive karakteren af de beskyttede rettigheder. Konventionen er medtaget som bilag 5 til betænkningen.

I artikel 1 defineres begrebet "racediskrimination".

Deltagerstaterne fordømmer racediskrimination og påtager sig at føre en politik, der tager sigte på at afskaffe racediskrimination af enhver art. Indholdet af en sådan politik beskrives nærmere i artikel 2. Staterne må aldrig indlade sig på racediskrimination, må ikke give støtte til sådan virksomhed, og skal træffe effektive foranstaltninger til kritisk at gennemgå politikken på dette område. Staterne skal ved alle egnede midler forbyde og standse racediskrimination og skal bl.a. opmuntre organisationer m.m. til at fremme andre midler til fjernelse af skranker mellem racerne. Ifølge artikel 2, stk. 2, skal staterne træffe positive foranstaltninger til sikring af fuld og ligelig nydelse af menneskerettigheder for alle racegrupper eller enkeltpersoner, der tilhører disse.

Staterne fordømmer særligt raceadskillelse og apartheid, jf. artikel 3, og al propaganda og alle organisationer, som bygger på ideer eller teorier om, at en enkelt race eller en persongruppe af en bestemt hudfarve eller etnisk oprindelse er andre overlegne m.v., jf. artikel 4. Staterne skal bl.a. påtage sig at kriminalisere al udbredelse af ideer om racemæssig overlegenhed og erklære ulovlige

³¹⁶ Se bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972 (Lovtidende C)

og forbyde organisationer, som fremmer og tilskynder til racediskrimination samt kriminalisere deltagelse i sådanne organisationer.

Staterne forpligter sig efter artikel 5 til at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og at sikre enhver ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk oprindelse. Dette gælder i forhold til en lang række opregnede borgerlige, politiske, sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder. Listen er ikke udtømmende.

Staterne skal endvidere gennem deres kompetente domstole og andre statsinstitutioner sikre enhver effektiv beskyttelse og effektive retsmidler imod enhver racediskriminerende handling, jf. artikel 6.

Endelig skal staterne ifølge artikel 7 i særdeleshed inden for undervisning, uddannelse, kultur og oplysning iværksætte foranstaltninger til bekæmpelse af fordomme og fremme af forståelse, fordragelighed og venskabelige forhold mellem nationer og racegrupper eller etniske grupper.

3. Håndhævelse

Ved konventionen er der oprettet en *komité vedrørende afskaffelse af racediskrimination*, der er tillagt kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen (se konventionens afsnit II).

Komitéen består af 18 sagkyndige af høj moralsk omdømme og anerkendt upartiskhed, der vælges af deltagerstaterne blandt deres egne statsborgere og virker i deres personlige egenskab. Ved valget tages hensyn til en rimelig geografisk fordeling og til repræsentation af de forskellige kulturformer og de vigtigste retssystemer (se i det hele artikel 8).

FN's Generalsekretær yder sekretærbistand til komitéen (se artikel 10, stk. 3).

De kontraherende stater er forpligtet til at indsende *periodiske rapporter* om de lovgivningsmæssige, retslige, administrative eller andre foranstaltninger, som de har gennemført, og som sætter konventionens bestemmelser i kraft. Komitéen kan anmode om yderligere oplysninger fra deltagerstaterne (se i det hele artikel 9). Danmark har til dato udarbejdet 15 rapporter (se afsnit 3.1.). Komitéen gennemgår rapporterne sammen med de pågældende medlemsstater. Dette har karakter af en form for eksamination, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. På baggrund af disse drøftelser udarbejder komitéen nogle *afsluttende bemærkninger og anbefalinger* til den pågældende stat (se afsnit 3.2.).

Herudover kan komitéen vedtage *generelle bemærkninger* (general comments) vedrørende bl.a. konventionens fortolkning og anvendelse (se artikel 9, stk. 2). Komitéen har foreløbigt udarbejdet 27 generelle bemærkninger (se afsnit 3.3.).

Hvis en deltagerstat mener, at en anden deltagerstat ikke gennemfører konventionens bestemmelser, kan den gøre komitéen opmærksom herpå (se artikel 11). Ved behandlingen af *mellemstatslige klager* nedsætter komitéen en ad hoc mægling Kommission (se artikel 12). Kommissionens sagsbehandling kan ende med, at den kommer med sådanne henstillinger, som den måtte anse for egnede til en mindelig afgørelse af tvisten (se artikel 13). Komitéen har ifølge udvalgets oplysninger endnu ikke fået forelagt en mellemstatslig klagesag.

En deltagerstat kan når som helst erklære, at den anerkender komitéens kompetence til at modtage og behandle meddelelser fra enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner inden for dens jurisdiktion, som hævder at være ofre for en krænkelse fra den pågældende deltagerstats side af nogen af de i konventionen omhandlede rettigheder (se artikel 14). Danmark har anerkendt komitéens kompetence til at behandle sådanne *individuelle klagesager* (se afsnit 3.4.). Komitéens behandling af klagen har karakter af en kontradiktorisk procedure, der behandles efter processuelle, formelle og materielle regler. Klagesagen ender med, at komitéen fremsender sine eventuelle forslag og henstillinger til den pågældende deltagerstat og til ansøgeren (se artikel 14, stk. 7, litra b).

Komitéen har ifølge udvalgets oplysninger truffet afgørelse i 14 individuelle klagesager³¹⁷. Samtlige klagesager nummereres fortløbende.

FN's Højkommissær for Menneskerettigheder har en *hjemmeside på Internettet*, der indeholder en mængde information om konventionen og praksis. Adressen er www.unhchr.ch. På højkommissærens hjemmeside kan man bl.a. finde oplysninger om i) konventionen, ii) komitéens generelle bemærkninger, iii) de enkelte landes rapporter, iv) referat af komitéens eksamination af de enkelte landes rapporter, v) komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger og vi) komitéens afgørelser i individuelle klagesager. I praksis kan der nogle gange gå forholdsvis lang tid inden de nævnte dokumenter gøres tilgængelige på hjemmesiden. Hjemmesiden opdateres således med en vis forsinkelse.

Den senest offentliggjorte (pr. 27. juli 2001) afgørelse på hjemmesiden er komitéens afgørelser af 8. august 2000 i klagesagerne 12/1998 og 13/1998. Der foreligger ikke offentliggjorte afgørelser i klagesagerne 11, 14 og 15.

³¹⁷ Der er alene medtaget afgørelser, der er offentliggjort til og med den 27. juli 2001. Det bemærkes, at komitéen den 9. august 2001 har truffet afgørelse i klagesag 19/2000, Sarwar Seliman Mostafa mod Danmark, der vedrører en sag, hvor en kommune uberettiget nægtede at godkende en udlænding som lejer af en almennyttig bolig. Afgørelsen er ikke i øvrigt omtalt i dette kapitel.

3.1. Periodiske rapporter

Danmark har afgivet 15 rapporter i henhold til konventionens artikel 9, stk. 1³¹⁸.

Rapporterne varierer i omfang og detaljeringsgrad. Danmarks seneste rapport er mere omfattende end tidligere rapporter.

Rapporterne er opbygget således, at der er et indledende afsnit med generelle bemærkninger om rapporten (kapitel I). Herefter følger et omfattende afsnit med oplysninger vedrørende konventionens enkelte materielle bestemmelser (kapitel II). Rapporterne redegør for nye og påtænkte foranstaltninger til virkeliggørelse af de rettigheder, der er anerkendt i konventionen og for de fremskridt, der er gjort med hensyn til nydelsen af disse rettigheder siden afgivelsen af forrige rapport. Der meddeles således oplysninger om bl.a. nye love, regeringens handlingsplaner, relevant retspraksis og administration af gældende regler. Rapporterne indeholder supplerende oplysninger, som komitéen måtte have anmodet om. Rapporterne redegør endelig for, hvorledes Danmark har fulgt op på komitéens konklusioner og anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af forrige rapport samt Danmarks opfølgning på komitéens afgørelser i individuelle klagesager.

De periodiske rapporter må anses for at have en *begrænset betydning ved anvendelsen og fortolkningen af konventionens enkelte bestemmelser*. Rapporterne består således i det væsentlige af faktuelle oplysninger om den danske retstilstand til brug for komitéens efterfølgende eksamination. Hertil kommer, at rapporterne har karakter af en dialog med komitéen, hvor regeringen følger op på tidligere anbefalinger m.m. fra komitéen. Administrative myndigheder og domstole vil derfor alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.

³¹⁸ Den 1. rapport blev afgivet i januar 1973 (se dokument CERD/C/R.50/Add.3). Den 2. rapport blev afgivet i januar 1975 (se dokument CERD/C/R.77/Add.2). Den 3. rapport blev afgivet i marts 1977 (se dokument CERD/C/R.98/Add.3). Den 4. rapport blev afgivet i marts 1979 (se dokument CERD/C/48/Add.2). Den 5. rapport blev afgivet i juni 1981 (se dokument CERD/C/75/Add.5). Den 6. rapport blev afgivet i august 1983 (se dokument CERD/C/106/Add.9). Den 7. rapport blev afgivet i oktober 1985 (se dokument CERD/C/131/Add.6). Den 8. rapport blev afgivet i oktober 1987 (se dokument CERD/C/158/Add.8). Den 9. rapport blev afgivet i august 1989 (se dokument CERD/C/184/Add.2). Den 10., 11. og 12. rapport blev afgivet i en samlet rapport i marts 1995 (se dokument CERD/C/280/Add.1). Den 13. rapport blev afgivet i januar 1997 (se dokument CERD/C/319/Add.1). Den 14. rapport blev afgivet i januar 1999 (se dokument CERD/C/362/Add.1). Den 15. og seneste rapport blev afgivet i januar 2001 (rapporten er endnu ikke tilgængelig på FN's hjemmeside).

3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Komitéen foretager en eksamination af de periodiske rapporter. På baggrund af disse eksaminationer samt såkaldte ”skyggerapporter”, som komitéen modtager fra statslige menneskerettighedsinstitutioner og NGO’er, udarbejder komitéen afsluttende bemærkninger og anbefalinger.

Af de 15 rapporter Danmark har udarbejdet, har de 14 foreløbigt været gjort til genstand for en eksamination. På baggrund af disse eksaminationer har komitéen udarbejdet afsluttende bemærkninger og anbefalinger.

For så vidt angår komitéens behandling af Danmarks 14. rapport, er de afsluttende bemærkninger og anbefalinger³¹⁹ opbygget således, at der efter en generel indledning følger et afsnit om positive aspekter (”positive aspects”) efterfulgt af et afsnit om forhold, der giver anledning til bekymring og anbefalinger fra komitéens side (”concerns and recommendations”).

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger i anledning af Danmarks 14. rapport indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring og anbefalinger* (”concerns and recommendations”):

”7. The Committee notes that the new Act on Integration of Aliens transfers the responsibility for integration from the central to the local authorities. The Committee recommends to the State party to monitor closely the implementation of the new Act with a view to ensuring that the geographical distribution of aliens within the State party is made according to the principle of equity and does not lead to violation of their rights recognized under the Convention.

8. In light of article 4 of the Convention, the Committee is concerned about activities of organizations which promote racial hatred and discrimination. It is especially concerned about the influence of Radio Oasen, owned by a neo-Nazi association, whose license was renewed in 1997 by the Ministry of Culture and which receives financial support from the Government. The Committee recommends to the State party to declare illegal and prohibit any organization which promotes and incites racial discrimination and calls attention to its General Recommendation No. XV in this regard.

9. With regard to the right to housing, the Committee is concerned that decisions regarding quotas for newly arrived refugees and/or asylum-seekers can be arbitrary in their effects. The Committee recommends to the State party to adopt rules of procedure regarding the right to housing of refugees and/or asylum-seekers which are in line with the principles and provisions of the Convention.

³¹⁹ Se dokument CERD/C/304/Add.93

10. The Committee notes that some individuals have been convicted for violating section 266 (b) of the Criminal Code and suggests that sanctions pronounced under the Criminal Code be commensurate with the nature of the related crime.

11. The Committee is concerned that equal attention be paid to the economic, social and cultural rights listed in article 5. It is particularly concerned by the level of unemployment among foreigners and the difficult access to employment of members of ethnic minorities. In particular, the Committee draws the attention to the State party to the fact that, although the State party is not obliged to provide work permits to foreign residents, it has to guarantee that foreigners who have obtained a work permit are not discriminated against in their access to employment.

12. The Committee recommends to the State party to take all effective measures to reduce unemployment among foreigners and facilitate the professional integration of all persons belonging to ethnic minorities in the public administration.

13. Though efforts in this sense have been initiated, the Committee notes that the Convention has not yet been translated into the Greenlandic language. It therefore recommends to the State party rapidly to facilitate this process and provide means for the dissemination of the Greenlandic version of the Convention.

14. The Committee reiterates its suggestion that even further action be taken to ensure that the provisions of the Convention are more widely disseminated, particularly among minority groups, government officials, employers and trade unions. The public should be better informed about the remedy available under article 14 of the Convention.

15. The Committee recommends that the State party's next periodic report, due on 8 January 2001, be an updating report that address all the points raised in the present observations."

I komitéens behandling af periodiske rapporter foretager komitéen en selvstændig vurdering af de oplysninger, den modtager fra staten. Ved denne behandling vil komitéen typisk udtrykke bekymring m.v. over eksempelvis en skadelig udvikling inden for et eller flere områder, og den vil opfordre staten til at iværksætte tiltag med henblik på en afhjælpning. Men komitéens hidtidige afsluttende bemærkninger og anbefalinger ses kun i begrænset omfang at have betydning ved anvendelsen og fortolkningen af konventionens materielle bestemmelser. Dette skyldes for det første, at det er landenes rapporter, der danner grundlaget for komitéens udtalelser. Komitéens udtalelser har således mere karakter af en dialog med medlemsstaten med det formål at påse og sikre konventionens gennemførelse i den pågældende stat, hvorimod komitéen i den forbindelse ses at afholde sig fra at fremsætte mere generelle udtalelser. Hertil kommer den meget kortfattede karakter af komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger.

Administrative myndigheder og domstole vil således alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.*

3.3. Generelle bemærkninger

Komitéen har som nævnt udarbejdet 27 generelle bemærkninger ("general comments"), der alle er meget kortfattede. Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

1. States parties' obligations (Article 4)³²⁰
2. States parties' obligations (Article 9)³²¹
3. Apartheid (Article 3)³²²
4. Demographic composition of the population (Article 9)³²³
5. Reporting by States parties (Article 7)³²⁴
6. Overdue reports (Article 9)³²⁵
7. Legislation to eradicate racial discrimination (Article 4)³²⁶
8. Identification with a particular racial or ethnic group (Article 1, paras. 1 & 4)³²⁷
9. Independence of experts (Application of Article 8, para. 1)³²⁸
10. Technical assistance³²⁹
11. Non-citizens (Article 1)³³⁰
12. Successor states³³¹
13. Training of law enforcement officials in the protection of human rights³³²
14. Definition of discrimination (Article 1, para. 1)³³³
15. Organized violence based on ethnic origin (Article 4)³³⁴
16. References to situations existing in other States (Article 9)³³⁵
17. Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention³³⁶

³²⁰ Af25. februar 1972.

³²¹ Af25. februar 1972.

³²² Af24. august 1973.

³²³ Af24. august 1973.

³²⁴ Af14. april 1977.

³²⁵ Af19. marts 1982.

³²⁶ Af23. august 1985.

³²⁷ Af24. august 1990.

³²⁸ Af24. august 1990.

³²⁹ Af22. marts 1991.

³³⁰ Af19. marts 1993.

³³¹ Af19. marts 1993.

³³² Af19. marts 1993.

³³³ Af19. marts 1993.

³³⁴ Af19. marts 1993.

³³⁵ Af19. marts 1993.

18. Establishment of an international tribunal to prosecute crimes against humanity³³⁷
19. Racial segregation and apartheid (Article 3)³³⁸
20. Non-discriminatory implementation of rights and freedoms (Article 5)³³⁹
21. Right to self-determination³⁴⁰
22. Article 5 and refugees and displaced persons³⁴¹
23. Indigenous Peoples³⁴²
24. Reporting of persons belonging to different races, national/ethnic groups, or indigenous peoples (Article 1)³⁴³
25. Gender related dimensions of racial discrimination³⁴⁴
26. Article 6 of the Convention³⁴⁵
27. Discrimination against Roma³⁴⁶

Flere af udtalelserne vedrører konventionens artikel 9, stk. 1, om udarbejdelse af rapporter, herunder problemer med stateres undladelse af at udarbejde disse (nr. 6 og 10), indholdsmæssige fejl og mangler (nr. 2, 5 og 16) samt forudsætninger for og forslag til forbedringer (nr. 9 og 17). Der er endvidere eksempler på, at staterne anmodes om at meddele bestemte oplysninger i deres kommende rapporter, eksempelvis oplysninger omkring den demografiske fordeling af befolkningen set i lyset af konventionens artikel 1 (nr. 4).

Flere udtalelser tager sigte på racediskrimination set i forhold til særlige grupper såsom flygtninge og tvangsforflyttede personer (nr. 22), oprindelige folk (nr. 23), kvinder (nr. 25) og Romaer (nr. 27).

Komitéen har endvidere udtalt sig om hvilke kriterier, der er anvendelige, ved identifikationen af et individs tilhørsforhold til en bestemt race m.v. som omtalt i konventionens artikel 1 (nr. 8 og 24).

Andre generelle bemærkninger vedrører betragtninger omkring det indbyrdes forhold mellem nationale foranstaltninger til fremme af konventionen og tilsvarende internationale tiltag (nr. 3), behovet for en international straffedomstol (nr. 18), spørgsmålet om retten til selvbestemmelse som grundlag for en påstået ret til løsrivelse (nr. 11), opfordringer til vedtagelse af lovgivning som forudsat i konventionen (nr. 1 og 7) og opfordringer til nye stater om at tiltræde konventionen (nr. 12).

³³⁶ Af19. marts 1993.

³³⁷ Af18. marts 1994.

³³⁸ Af18. august 1995.

³³⁹ Af15. marts 1996.

³⁴⁰ Af15. marts 1996.

³⁴¹ Af23. august 1996.

³⁴² Af18. august 1997.

³⁴³ Af27. august 1999.

³⁴⁴ Af20. marts 2000.

³⁴⁵ Af24. marts 2000.

³⁴⁶ Af16. august 2000

Ovennævnte generelle bemærkninger ses alene at have en *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder*.

Der er imidlertid flere eksempler på, at komitéen har udtalt sig om konventionens materielle bestemmelser, og på flere og væsentlige punkter indeholder komitéens generelle bemærkninger *fortolkningsbidrag vedrørende konventionens enkelte rettigheder*.

Komitéen har således udtalt sig om, hvornår en forskelsbehandling udgør en diskrimination i strid med konventionens artikel 1 (nr. 14). Komitéen udtaler bl.a.:

”... A distinction is contrary to the Convention if it has either the purpose or the effect of impairing particular rights and freedoms. This is confirmed by the obligation placed upon States parties by article 2, paragraph 1 (c), to nullify any law or practice which has the effect of creating or perpetuating racial discrimination.

2. The Committee observes that a differentiation of treatment will not constitute discrimination if the criteria for such differentiation, judged against the objectives and purposes of the Convention, are legitimate or fall within the scope of article 1, paragraph 4, of the Convention. In considering the criteria that may have been employed, the Committee will acknowledge that particular actions may have varied purposes. In seeking to determine whether an action has an effect contrary to the Convention, it will look to see whether that action has an unjustifiable disparate impact upon a group distinguished by race, colour, descent, or national or ethnic origin.

3. Article 1, paragraph 1, of the Convention also refers to the political, economic, social and cultural fields; the related rights and freedoms are set up in article 5.”

Komitéen har endvidere udtalt sig om forholdet mellem andre menneskerettighedsinstrumenter og konventionens artikel 1, stk. 2, hvorefter racediskriminationskonventionen ikke finder anvendelse på sådan forskelsbehandling m.v., som en deltagerstat foretager mellem sine egne statsborgere og udlændinge (nr. 11). Komitéen udtaler bl.a.:

”1. Article 1, paragraph 1, of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination defines racial discrimination. Article 1, paragraph 2, excepts from this definition actions by a State party which differentiate between citizens and non-citizens. Article 1, paragraph 3, qualifies article 1, paragraph 2, by declaring that, among non-citizens, States parties may not discriminate against any particular nationality.

2. The Committee has noted that article 1, paragraph 2, has on occasion been interpreted as absolving States parties from any obligation to report on matters relating to legislation on foreigners. The Committee therefore affirms that States parties are under an obligation to report fully upon legislation on foreigners and its implementation.

3. The Committee further affirms that article 1, paragraph 2, must not be interpreted to detract in any way from the rights and freedoms recognized and enunciated in other instruments, especially the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights.”

Der foreligger endvidere et eksempel på, at komitéen har udtalt sig om rækkevidden af konventionens artikel 3, herunder spørgsmålet om staternes positive forpligtelser (nr. 19), ligesom komitéen har udtalt sig om spørgsmålet om, hvilke rettigheder artikel 5 skaber, herunder forholdet mellem artikel 5 og artikel 1, stk. 2 (nr. 20). Komitéen udtaler således vedrørende sidstnævnte:

“Article 5 of the Convention contains the obligation of States Parties to guarantee the enjoyment of civil, political, economic, social and cultural rights and freedoms without racial discrimination. Note should be taken that the rights and freedoms mentioned in article 5 do not constitute an exhaustive list ... Article 5 of the Convention, apart from requiring a guarantee that the exercise of human rights shall be free from racial discrimination, does not in itself create civil, political, economic, social or cultural rights, but assumes the existence and recognition of these rights. The Convention obliges States to prohibit and eliminate racial discrimination in the enjoyment of such human rights.

... Many of the rights and freedoms mentioned in article 5, such as the right to equal treatment before tribunals, are to be enjoyed by all persons living in a given State; others such as the right to participate in elections, to vote and to stand for election are the rights of citizens...”

Komitéen har endvidere udtalt sig om artikel 4's forpligtende karakter, herunder forholdet mellem menings- og ytringsfrihed og forbudet i artikel 4, litra a, mod al udbredelse af ideer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad (nr. 15). Komitéen udtalte bl.a.:

“... the provisions of article 4 are of a mandatory character. To satisfy these obligations, States parties have not only to enact appropriate legislation but also to ensure that it is effectively enforced.

... In the opinion of the Committee, the prohibition of the dissemination of all ideas based upon racial superiority or hatred is compatible with the right to freedom of opinion and expression. This right is embodied in article 19 of the Universal Declaration of Human Rights and is recalled in article 5 (d) (viii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Its relevance to article 4 is noted in the article itself. The citizen's exercise of this right carries special duties and responsibilities, specified in article 29, paragraph 2, of the Universal Declaration, among which the obligation not to disseminate racist ideas is of particular importance...”

I den samme generelle bemærkning har komitéen omtalt staternes forpligtelse i henhold til artikel 4, litra b, hvorefter staterne skal erklære ulovlige og forbyde organisationer, som fremmer og tilskynder til racediskrimination. Komitéen udtalte bl.a.:

”... Some States have maintained that in their legal order it is inappropriate to declare illegal an organization before its members have promoted or incited racial discrimination. The Committee is of the opinion that article 4 (b) places a greater burden upon such States to be vigilant in proceedings against such organizations at the earliest moment. These organizations, as well as organized and other propaganda activities, have to be declared illegal and prohibited. Participation in these organizations is, of itself, to be punished...”

Endelig har komitéen udtalt sig om konventionens artikel 6 vedrørende spørgsmålet om godtgørelse for fysisk eller psykisk skade til et offer for racediskrimination (nr. 26), og artikel 7 vedrørende betydningen af uddannelse som forudsætning for opfyldelse af konventionens artikel 2, stk. 1, og artikel 5 (nr. 13).

Komitéens generelle bemærkninger er meget kortfattede. Udtalelserne understreger i vidt omfang vigtigheden af, at staterne overholder konventionens forpligtelser, herunder i forhold til særligt udsatte persongrupper, ligesom flere udtalelser lægger vægt på at få staterne til at opfylde konventionens artikel 9, stk. 1, om udarbejdelse af rapporter, samt at højne rapporternes kvalitet. Som det fremgår af gennemgangen, er der imidlertid også flere eksempler på udtalelser, der vedrører konventionens materielle bestemmelser. Uanset at disse – ligesom de øvrige generelle bemærkninger – er kortfattede, og i nogle tilfælde behandler et forholdsvis begrænset område, ses de at have *betydning for fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser* og således *praktisk betydning for lovgivningsmagten, administrative myndigheder og enkeltpersoner*.

3.4. Individuelle klagesager

Når komitéen har behandlet en individuel klage, fremsender den sine eventuelle forslag og henstillinger til den pågældende deltagerstat og til ansøgeren, jf. konventionens artikel 14, stk. 7, litra b. Der er således ikke tale om en afgørelse i formel forstand, ligesom afgørelserne ikke er retligt bindende for deltagerstaterne. Komitéen vil under sagsbehandlingen tage stilling til, om klagen kan behandles i realiteten (klagens admissibilitet), og i bekræftende fald, om der foreligger en krænkelse af konventionens materielle bestemmelser (klagens realitet).

I det følgende belyses komitéens stillingtagen til processuelle og materielle spørgsmål ved behandlingen af individuelle klagesager. I afsnit 3.5 fortages endvidere en særlig gennemgang af individuelle klagesager vedrørende Danmark.

Den følgende omtale af komitéens praksis har ikke til formål at beskrive indholdet og omfanget af den beskyttelse, der følger af konventionens bestemmelser. Omtalen af praksis har alene til formål at give et vist indtryk af, hvilke problemstillinger m.m. komitéen har behandlet, for derved at give et indtryk af, i hvilket omfang danske domstole m.m. vil kunne finde vejledning i komitéens praksis ved fortolkning og anvendelse af konventionens bestemmelser.

Flere individuelle klagesager vedrører konventionens *formelle klagebetingelser* i artikel 14, stk. 7, litra a, og *processuelle spørgsmål*. I det omfang en afgørelse alene udtaler sig om sådanne processuelle spørgsmål, har afgørelsen selvsagt ikke betydning for anvendelsen og fortolkningen af konventionens materielle bestemmelser.

Komitéen har bl.a. taget stilling til, hvilke nationale retsmidler, der skal udtømmes, for at komitéen kan behandle en klage³⁴⁷, herunder hvorvidt det kan kræves, at klager indleder en civil retssag efter, at politiet har afvist at rejse tiltale i anledning af påstået racediskrimination, og hvorvidt det kan kræves, at der indgives klage til Ombudsmanden³⁴⁸, hvorvidt en admissibilitetsindsigelse skal behandles sammen med klagens indhold³⁴⁹, og om en medlemsstat har pligt til at informere om eksisterende retsmidler³⁵⁰. Komitéen har endvidere taget stilling til, hvorvidt klager kan anses for omfattet af en gruppe af enkeltpersoner, som hævder at være ofre for en krænkelse³⁵¹, hvorvidt en admissibilitetsindsigelse vedrører materielle forhold (*ratione materiae*), og på hvilket tidspunkt i sagsbehandlingen en sådan indsigelse skal behandles³⁵², hvilken betydning det har, at der ikke er sket udtømmelse af nationale retsmidler på grund af fejl fra klagers advokats side³⁵³, i hvilket omfang klager er fritaget for at udnytte et retsmiddel, f.eks. fordi anvendelsen heraf vil trække sagen urimeligt i langdrag³⁵⁴ eller fordi der foreligger tidligere retspraksis, der ifølge klager danner præcedens³⁵⁵, eller endelig fordi klager stiller sig tvivlende over for et retsmiddels effektivitet³⁵⁶. Komitéen har endelig udtalt sig om, hvor underbygget en klage skal være, for at den kan blive

³⁴⁷ Se klagesag 12/1998 (afgørelse af 8. august 2000, CERD/C/57/D/12/1998)

³⁴⁸ Se klagesag 10/1997 (afgørelse af 17. marts 1999, CERD/C/54/D/10/1997)

³⁴⁹ Se klagesag 2/1989 (afgørelse af 18. marts 1991, CERD/C/39/D/2/1989/Rev 2) og klagesag 6/1995 (afgørelse af 25. januar 2000, CERD/C/55/D/6/1995)

³⁵⁰ Se klagesag 7/1995 (afgørelse af 14. august 1997, CERD/C/51/D/7/1995)

³⁵¹ Se klagesag 13/1998 (afgørelse af 8. august 2000, CERD/C/57/D/13/1998)

³⁵² Se klagesag 2/1989 (afgørelse af 18. marts 1991, CERD/C/39/D/2/1989/Rev 2)

³⁵³ Se klagesag 5/1994 (afgørelse af 15. marts 1995, CERD/C/46/D/5/1994) og klagesag 7/1995 (afgørelse af 14. august 1997, CERD/C/51/D/7/1995)

³⁵⁴ Se klagesag 6/1995 (afgørelse af 26. august 1999, CERD/C/55/D/6/1995) og klagesag 8/1996 (afgørelse af 12. marts 1999, CERD/C/54/D/8/1996)

³⁵⁵ Se klagesag 7/1995 (afgørelse af 14. august 1997, CERD/C/51/D/7/1995)

³⁵⁶ Se klagesag 9/1997 (afgørelse af 17. august 1998, CERD/C/53/D/9/1997)

antaget til realitetsbehandling³⁵⁷, og om en ændring af en påstået racediskriminerende administrativ praksis indebærer, at en klage over den tidligere praksis ikke kan realitetsbehandles³⁵⁸.

Komitéen har endvidere i flere afgørelser udtalt sig om konventionens *materielle bestemmelser*.

Konventionens *artikel 1* er citeret i flere afgørelser, herunder ofte i forening med andre af konventionens materielle bestemmelser. Dette er naturligt, idet racediskriminationsbegrebet defineres i artikel 1. Komitéen har bl.a. fortolket artikel 1, stk. 2, i en sag, hvor en person var udelukket fra at virke som advokat i Frankrig under henvisning til den pågældendes udenlandske statsborgerskab³⁵⁹. Statsborgerskabskravet er endvidere omtalt i en sag om en udenlandsk statsborger, der ønskede at optage et banklån i forbindelse med køb af en vare³⁶⁰. Sagen omtales nærmere nedenfor i afsnit 3.5.

Komitéen har under henvisning til *artikel 2, litra d*, sammenholdt med artikel 4 og 6 fastslået, at der påhviler staterne en streng forpligtelse til at foretage en grundig og omhyggelig efterforskning i sager om påstået racediskrimination, ligesom efterforskningen skal foretages inden for en rimelig tid³⁶¹.

For at staterne kan siges at leve op til bestemmelserne i *artikel 4* har komitéen understreget, at det ikke er tilstrækkeligt, at staterne har vedtaget passende lovgivning. Staterne må også sikre, at lovgivningen håndhæves effektivt³⁶². Komitéen har imidlertid fastslået, at konventionen ikke kan fortolkes på en sådan måde, at den stiller spørgsmålstegn ved det almindeligt anerkendte princip om frihed til at afgøre, hvorvidt der skal rejses tiltale, hvorved sagen skal føres ved domstolene, jf. opportunitetsprincippet. Princippet må imidlertid anvendes i lyset af konventionens rettigheder i alle sager om påstået racediskrimination³⁶³.

Komitéen har for så vidt angår de i *artikel 5* opregnede borgerlige, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder understreget, at det ikke er omfattet af komitéens kompetence at sørge for, at disse rettigheder etableres. Det er i stedet komitéens opgave at overvåge gennemførelsen af disse, når først de er givet på lige vilkår³⁶⁴.

³⁵⁷ Se klagesag 7/1995 (afgørelse af 14. august 1997, CERD/C/51/D/7/1995)

³⁵⁸ Se klagesag 8/1996 (afgørelse af 10. maj 1999, CERD/C/54/D/8/1996) og klagesag 13/1998 (afgørelse af 8. august 2000, CERD/C/57/D/13/1998)

³⁵⁹ Se klagesag 2/1989 (afgørelse af 18. marts 1991, CERD/C/39/D/2/1989/Rev 2)

³⁶⁰ Se klagesag 10/1997 (afgørelse af 17. marts 1999, CERD/C/54/D/10/1997)

³⁶¹ Se klagesag 4/1991 (afgørelse af 16. marts 1993, CERD/C/42/D/4/1991), klagesag 10/1997 (afgørelse af 17. marts 1999, CERD/C/54/D/10/1997) og klagesag 16/1999 (afgørelse af 13. marts 2000, CERD/C/56/D/16/1999)

³⁶² Se klagesag 4/1991 (afgørelse af 16. marts 1993, CERD/C/42/D/4/1991)

³⁶³ Se klagesag 1/1984 (afgørelse af 10. august 1988, CERD/C/36/D/1/1984).

³⁶⁴ Se klagesag 2/1989 (afgørelse af 18. marts 1991, CERD/C/39/D/2/1989/Rev 2)

Komitéen har endvidere i henhold til *artikel 5, litra a*, der vedrører ligelig behandling for domstolene, understreget, at hvis der under en straffesag er mistanke om, at et jurymedlem nærer racistiske fordomme over for tiltalte, har staten pligt til at undersøge forholdet nærmere og eventuelt ekskludere medlemmet³⁶⁵.

I relation til konventionens *artikel 6* har komitéen bl.a. udtalt sig om, i hvilket omfang et offer for racediskrimination har ret til godtgørelse for ikke-økonomisk skade³⁶⁶ samt fastslået, at artikel 6 ikke pålægger staterne en pligt til at indføre en ordning i form af flere på hinanden følgende retsmidler op til og med Højesterets niveau³⁶⁷.

Komitéen ses ikke i individuelle klagesager at have udtalt sig om anvendelsen og fortolkningen af konventionens *artikel 3 og 7*.

Der foreligger som nævnt alene 14 offentliggjorte individuelle klagesager³⁶⁸. Nogle klager er blevet afvist på grund af processuelle mangler, hvorfor komitéen i disse sager ikke har haft lejlighed til at udtale sig om konventionens materielle regler. Der foreligger derfor kun et forholdsvis begrænset antal afgørelser, der indeholder fortolkningsbidrag, og som derfor har praktisk betydning for anvendelsen og fortolkningen af konventionens materielle bestemmelser.

3.5. Særligt om danske klagesager

Siden den 11. oktober 1985, hvor reglerne om den individuelle klageadgang trådte i kraft for Danmark, har komitéen efter de for udvalget foreliggende oplysninger behandlet 4 klagesager mod Danmark³⁶⁹.

Den første klagesag (*klagesag 5/1994, C.P. mod Danmark, afgørelse af 15. marts 1995, CERD/C/46/D/5/1994*) blev rejst af en person af udenlandsk oprindelse, som havde boet i Danmark siden 1963.

Klagers søn var som 15-årig i 1991 blevet overfaldet af 3 unge mænd. Gerningsmændene havde ifølge klager fremsat racistiske bemærkninger over for sønnen forud for overfaldet.

³⁶⁵ Se klagesag 3/1991 (afgørelse af 15. marts 1994, CERD/C/44/D/3/1991)

³⁶⁶ Se klagesag 17/1999 (afgørelse af 17. marts 2000, CERD/C/56/D/17/1999)

³⁶⁷ Se klagesag 1/1984 (afgørelse af 10. august 1988, CERD/C/36/D/1/1984)

³⁶⁸ Det bemærkes, at der alene er medtaget afgørelser offentliggjort til og med den 27. juli 2001.

³⁶⁹ Det bemærkes, at komitéen den 9. august 2001 har truffet afgørelse i klagesag 19/2000, Sarwar Seliman Mostafa mod Danmark, der vedrører en sag, hvor en kommune uberettiget nægtede at godkende en udlænding som lejer af en almennyttig bolig.

Den ene af gerningsmændene blev i retten i Roskilde idømt 60 dages betinget fængsel, mens de øvrige blev idømt bødestraf. Retten var beklædt med en dommer fra Københavns byret, idet en af de tiltalte var søn af en ansat ved Roskilde ret.

Anklagemyndigheden ankede dommen for så vidt angik den ene tiltalte, idet man fandt straffen på 60 dages betinget fængsel for mild. Den pågældende blev i Østre Landsret idømt 40 dages ubetinget fængsel.

Klager gjorde over for Racediskriminationskomitéen gældende, at politiet var uvillig til at efterforske det anmeldte voldsforhold hurtigt og omhyggeligt, hvilket ifølge klager skyldtes hans hudfarve.

Klager hævdede videre, at retssagen mod gerningsmændene var partisk, og at de tiltalte havde mulighed for at "fordreje" sagens beviser. Klager henviste til, at de straffe, som de tiltalte blev idømt ved Roskilde ret, var i modstrid med de lægelige beviser i sagen, og at man ikke i overensstemmelse med klagers ønske flyttede sagen fra Roskilde ret, til trods for slægtskabet mellem en tiltalt og en ansat ved retten.

Den danske regering bestred, at der var sket en krænkelse af konventionen og gjorde blandt andet gældende, at retsbogsudskriften viste, at sagen blev behandlet grundigt, og at der blev foretaget en korrekt bevisbedømmelse. Der var blevet indhentet lægeerklæringer vedrørende forurettedes skader, og sagen blev gennemført med en dommer fra Københavns byret som retsformand på grund af de omtalte familierelationer. Såvel domstolene som politiet tog sagen meget alvorligt, hvilket både blev afspejlet i straffen, som den ene tiltalt blev idømt ved Østre Landsret, samt det forhold, at den pågældende havde været varetægtsfængslet efter overfaldet. Endvidere havde anklagemyndigheden netop anket dommen over den pågældende, da man fandt den for mild, hvilket havde afstedkommet en ubetinget straf i Landsretten.

Komitéen udtalte:

"6.3. As to the part of the author's case relating to the criminal proceedings against the aggressors of his son, the Committee notes that the police took these aggressors into custody after the author had reported the incident ... and that the Chief Constable of the Roskilde police subsequently requested that they be criminally prosecuted. It also observes that the fact that one of the accused was the son of a Court clerk was duly taken into account, in that the authorities nominated a substitute judge from another venue to sit on the case. Moreover, it must be noted that the Chief Constable of Roskilde recommended, after judgment in the case had been passed, that the sentence against one of the offenders be appealed, with a view to increasing the sentence against Mr H.; the public prosecutor for Zealand complied with this request, and the Eastern Division of the High Court imposed a term of unconditional imprisonment on Mr H.

After a careful review of available documents in the case of the author's son, the Committee finds that these documents do not substantiate the author's claim that either the police investigation or the judicial proceedings before the Court of Roskilde or the Eastern Division of the High Court were tainted by racially discriminatory considerations. The Committee concludes that no prima facie case of violation of the Convention has been established in respect of this part of the communication, and that, therefore, it is equally inadmissible."

Klager havde endvidere gjort gældende, at Danmark havde krænket konventionen i forhold til ham selv, idet han havde været udsat for racistiske chikanerier, da han i en periode arbejdede på Roskilde Tekniske Skole. Komitéen afviste imidlertid denne del af klagen på grund af manglende udtømmelse af nationale retsmidler.

I den anden sag (*klagesag 10/1997, Ziad Ben Ahmed Habassi mod Danmark, afgørelse af 17. marts 1999, CERD/C/54/D/10/1997*) havde en tunesisk statsborger, der var bosat i Danmark og gift med en dansk statsborger, fået afslag på en låneansøgning i en bank i forbindelse med køb af en vare.

I låneansøgningen skulle klager bl.a. bekræfte, at han var dansk statsborger. Banken nægtede at yde lånet, men lånet blev efterfølgende ydet i hustruens navn.

På vegne af klager indgav Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination (DRC) en politianmeldelse. Det blev gjort gældende, at banken havde overtrådt lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.

Sammen med anmeldelsen var vedlagt et kassettebånd med en optagelse af en samtale, som klager havde haft med banken, ligesom der var vedlagt en kopi af en korrespondance mellem DRC og banken om bankens lånepolitik samt et ansøgningskema. Det fremgik bl.a. af denne korrespondance, at det ikke var en betingelse for at få lån, at ansøger var dansk statsborger, men at denne oplysning indgik ved kreditvurderingen af låneansøgeren, idet banken lagde vægt på ansøgerens tilknytning til Danmark.

I anledning af anmeldelsen foretog politiet en efterforskning, idet politiet afhørte klager og en kreditchef fra banken.

Politimesteren meddelte herefter, at man havde indstillet efterforskningen i sagen. Ved afgørelsen lagde politimesteren vægt på, at kravet om dansk statsborgerskab skulle ses i sammenhæng med mulighederne for efterfølgende tvangsmæssigt at inddrive lånet, samt at banken havde oplyst, at man ved genoptryk af nye ansøgningskemaer ville slette "rubrikken" vedrørende dansk statsborgerskab.

Politimesterens afgørelse blev indbragt for statsadvokaten, der ikke fandt grundlag for at omgøre afgørelsen. Statsadvokaten lagde bl.a. vægt på, at ved behandlingen af låneansøgninger kunne ansøgerens tilknytning til Danmark have betydning bl.a. i forbindelse med vurderingen af muligheden for at tvangsinddrive kreditors tilgodehavende. Statsadvokaten lagde til grund, at oplysningen om ansøgerens statsborgerskab ikke alene var afgørende for, om låneansøgningen blev imødekommet.

I klagen til komitéen blev det gjort gældende, at Danmark havde krænket konventionens artikel 2, stk. 1, litra d, og artikel 6. Klager gjorde i den forbindelse gældende, at politiets efterforskning i sagen var utilstrækkelig.

Den danske regering gjorde gældende, at politiets efterforskning levede op til konventionens krav. I den forbindelse fremhævede regeringen, at politiet havde taget anmeldelsen alvorligt og foretaget en reel efterforskning, og at politiet havde foretaget en vurdering af de foreliggende beviser. Regeringen gjorde endvidere gældende, at anklagemyndigheden havde foretaget en retlig vurdering, der var i overensstemmelse med konventionen. Anklagemyndighedens afgørelser var således udtryk for, at det ikke er en hvilken som helst forskelsbehandling, der udgør forbudt diskrimination i forhold til konventionen.

Den danske regering gjorde endelig gældende, at klager havde haft adgang til effektive retsmidler. Klager kunne således indbringe politimesterens afgørelse for statsadvokaten. Klager kunne endvidere indbringe anklagemyndighedens afgørelser for Folketingets Ombudsmand, og dette kunne efter omstændighederne føre til genoptagelse af sagen. Herudover var indgivelse af anmeldelse ikke klagers eneste retsmiddel, idet klager også havde mulighed for at anlægge et civilt anerkendelsessøgsmål mod banken med påstand om, at den handlede retsstridigt, da den meddelte et afslag på låneansøgningen.

Komitéen udtalte:

”6.1. ... the Committee ... concluded that the civil remedies proposed by the State party could not be considered an adequate avenue of redress. The complaint which was filed first with the police department and subsequently with the State Prosecutor alleged the commission of a criminal offence and sought a conviction under the Danish Act against Discrimination. The same objective could not be achieved by instituting a civil action, which would lead only to compensate for damages.

6.2. At the same time the Committee was not convinced that a civil action would have any prospects of success, given that the State Prosecutor had not considered it pertinent to initiate criminal proceedings regarding the applicant's claim. Nor was there much evidence in the information brought to the attention of the Committee that a complaint before the Ombudsman would result in the case being reopened. Any decision to

institute criminal proceedings would still be subject to the discretion of the State Prosecutor. No possibilities would then be left for the complainant to file a case before a court ...

9.2. Financial means are often needed to facilitate integration in society. To have access to the credit market and be allowed to apply for financial loan on the same conditions as those, which are valid for the majority in the society is, therefore, an important issue.

9.3. In the present case the author was refused a loan by a Danish bank on the sole ground of his non-Danish nationality and was told that the nationality requirement was motivated by the need to ensure that the loan was repaid. In the opinion of the Committee, however, nationality is not the most appropriate requisite when investigating a person's will or capacity to reimburse a loan. The applicant's permanent residence or the place where his employment, property or family ties are to be found may be more relevant in this context. A citizen may move abroad or have all his property in another country and thus evade all attempts to enforce a claim of repayment. Accordingly, the Committee finds that, on the basis of article 2 paragraph (d), of the Convention, it is appropriate to initiate a proper investigation into the real reasons behind the bank's loan policy vis-à-vis foreign residents, in order to ascertain whether or not criteria involving racial discrimination, within the meaning of article 1 of the Convention, are being applied.

9.4. The Committee notes that the author, considering the incident an offence under the Danish Act against Discrimination, reported it to the police. First the police and subsequently the State Prosecutor in Viborg accepted the explanations provided by a representative of the bank and decided not to investigate the case further. In the Committee's opinion, however, the steps taken by the police and the State Prosecutor were insufficient to determine whether or not an act of racial discrimination had taken place.

10. In the circumstances, the Committee is of the view that the author was denied effective remedy within the meaning of article 6 of the Convention in connection with article 2 (d).

11.1. The Committee recommends that the State party take measures to counteract racial discrimination in the loan market.

11.2. The Committee further recommends that the State party provide the applicant with reparation or satisfaction commensurate with any damage he has suffered ...”

Den tredje sag (*klagesag 16/1999, Kashif Ahmad mod Danmark, afgørelse af 13. marts 2000, CERD/C/56/D/16/1999*) udsprang af en episode, hvor en gruppe personer af udenlandsk oprindelse, herunder klager, i juni 1998 opholdt sig på Avedøre Gymnasium uden for nogle klasselokaler, hvor elever blev eksamineret. Klager og klagers bror stod med et videokamera uden for et lokale, hvor en ven var til eksamen. Gruppen var meget støjende, og flere lærere var flere gange kommet ud fra lokalerne, og havde bedt gruppen om at dæmpe sig. En lærer bad herefter gruppen om at forlade

gangen. Klager og gruppen nægtede imidlertid at forlade gangen. Ifølge læreren havde de herefter optrådt truende over for ham.

Læreren tilkaldte skolens inspektør, der ligeledes forgæves forsøgte at få gruppen til at forlade gangen. Ifølge inspektørens og lærerens forklaringer optrådte klager og gruppen råbende, fornærmende og truende over for inspektøren.

Ifølge klager havde inspektøren kaldt klager og hans bror for ”en flok aber”. Læreren havde ligeledes kaldt klager og hans bror for ”en flok aber, der ikke kunne udtrykke sig korrekt”.

Klager indgav anmeldelse til Hvidovre politi mod læreren og inspektøren for overtrædelse af straffelovens § 266 b.

Politiet afhørte læreren og inspektøren.

Læreren forklarede, at han ikke kunne huske, om han havde udtalt, at klager og hans bror var en flok aber eller lignende. Han udtalte videre, at hvis han havde sagt noget sådant, havde det intet at gøre med gruppens race, religion, etniske oprindelse m.m., men var snarere benyttet som betegnelse for en gruppe, der opfører sig unormalt.

Inspektøren kunne under afhøringen ikke afvise, at han skulle have omtalt gruppen som ”en flok aber”, men kunne ikke huske det. Inspektøren forklarede, at hvis han havde benyttet ordet ”aber”, var det blot benyttet på grund af gruppens opførsel, og havde ikke på nogen måde noget at gøre med gruppens religiøse overbevisning, hudfarve, etniske oprindelse eller lignende. Inspektøren forklarede, at han også kunne have benyttet udtrykket om en gruppe danskere, der opførte sig på den måde.

Politimesteren havde i forbindelse med sagen modtaget en del korrespondance. Heraf fremgik bl.a., hvorledes klager og hans advokat opfattede hændelsen.

Politimesteren besluttede at indstille efterforskningen i medfør af retsplejelovens § 749, stk. 2. Politimesteren vurderede, at udtalelserne, hvis de var fremkommet som påstået, faldt uden for anvendelsesområdet for straffelovens § 266 b, idet udtalelserne skulle ses i den sammenhæng, som de var fremkommet i. Politimesteren udtalte bl.a.:

”Udtalelserne må imidlertid ses i sammenhæng med en spændt episode på gymnasiets gange, hvorunder såvel lektor ... som rektor ... i særdeleshed har tålt diverse mishagsyttringer og ligeledes har måttet tilkalde politiet for at få ro ved eksamenslokalerne.

De eventuelle udtalelser kan efter min opfattelse ikke specielt opfattes som forhånende eller nedværdigende i relation til race, hudfarve, national- eller etnisk oprindelse, idet sådanne udtalelser med samme mening kunne fremsiges over for andre – også af dansk oprindelse, som lægger en lignende opførsel for dagen. Udtalelserne refererer til karakteren af opførslen og ikke til personen.”

Politimesterens afgørelse blev påklaget til Statsadvokaten for Sjælland. Statsadvokaten skrev bl.a. til klagers advokat:

”Efter en gennemgang af sagen skal jeg meddele, at jeg i det hele kan tiltræde politimesterens vurdering af den pågældende episode, hvorefter en eventuel udtalelse i retning af ”en flok aber” refererer sig til karakteren af Deres klients opførsel og den opførsel, som udvist af den gruppe, Deres klient var sammen med, og ikke til Deres klients eller gruppens etniske oprindelse.”

Statsadvokatens afgørelse kunne ikke påklages, jf. retsplejelovens § 101.

Klager gjorde gældende, at sagen ikke var blevet efterforsket tilstrækkeligt af de nationale myndigheder, og at klager aldrig havde fået en undskyldning eller passende erstatning eller oprejsning. Klager mente derfor, at der var sket en krænkelse af artikel 2, stk. 1, litra d, og artikel 6.

Klager gjorde i den forbindelse gældende, at hverken politimesteren eller statsadvokaten specielt havde undersøgt a) i hvilket omfang læreren og inspektøren havde sagt, at klager og klagers bror var ”en flok aber”, og at de ikke kunne udtrykke sig korrekt, b) i hvilket omfang udtalelserne var blevet fremsat på grundlag af klagers pakistanske oprindelse, c) i hvilket omfang sådanne udtalelser var udtryk for en diskriminerende holdning til klager. Ifølge klager indskrænkede politiet sig til at afhøre læreren og inspektøren, men overvejede ikke at afhøre klager og klagers bror samt 6 vidner, hvis navne og adresser var politiet bekendt.

Den danske regering tilsluttede sig politimesteren og statsadvokatens vurdering. Regeringen gjorde således gældende, at det var nødvendigt at foretage en konkret vurdering af udtalelsernes indhold, herunder den sammenhæng, som udtalelserne var fremkommet i. Regeringen gjorde endvidere gældende, at politiets efterforskning og behandling af anmeldelsen opfyldte konventionens krav. Regeringen anførte bl.a., at politiets opgave ved behandlingen af en anmeldelse adskilte sig fra domstolenes behandling af straffesager. Politiets opgave var ikke at fastslå helt nøjagtigt, hvad der rent faktisk var sket men at vurdere, om betingelserne for at pålægge strafansvar var til stede (jf. retsplejelovens § 743). Politiet fandt, at for at foretage denne vurdering var det ikke nødvendigt at fastslå, om udtalelserne rent faktisk var fremsat, idet udtalelserne, uanset om de var fremsat som påstået, ikke kunne anses for strafbare.

Regeringen anførte endvidere, at politiet havde vurderet, om de pågældende udtalelser var udtryk for racediskrimination, og at det ikke havde været nødvendigt at afhøre klager, hans bror og de 6 vidner, idet de pågældende udtalelser ikke kunne anses for strafbare.

Komitéen udtalte:

”6.1. The State party submits that Mr. K.P. did not deny having called the author and his group ”monkeys”. It also submits that Mr. O.T. did not deny having said something similar. It is also established that these utterances were made in the course of a tense episode in a school corridor and in the presence of several witnesses. Thus, the Committee is of the opinion that the author was insulted in public, at least by Mr. O.T.

6.2. The District Public Prosecutor did not establish whether the author had been insulted on the grounds of his national or ethnic origin, contrary to the provisions of article 2, paragraph 1 (d) of the Convention. It is the opinion of the Committee that if the police engaged in the case had not discontinued its investigation, it might have been established whether the author was indeed insulted on racial grounds.

6.3. From information submitted by the State party in its fourteenth periodic report ... the Committee gathers that on several occasions persons have been convicted by Danish courts for breaches of section 266 (b) of the Criminal Code for insulting or degrading statements similar to the ones uttered in the present case. Therefore, the Committee does not share the opinion of the State party that the statements in question do not fall within section 266 (b) of the Criminal Code.

6.4. Due to the failure of the police to continue its investigations, and the final decision of the prosecutor against which there was no right to appeal, the author was denied any opportunity to establish whether his rights under the Convention had been violated. From this it follows that the author has been denied effective protection and remedies against racial discrimination by the State party.

7. The Committee considers that the author has established a prima facie case for the purpose of admissibility. It also considers that the conditions for admissibility have been satisfied. It therefore decides ... that the communication is admissible.

8. As for the merits, the Committee considers that, in the light of the above findings, the facts as presented constitute a violation of article 6 of the Convention.

9. The Committee recommends the State party to ensure that the police and the public prosecutors properly investigate accusations and complaints related to acts of racial discrimination which should be punishable by law according to article 4 of the Convention.”

Den seneste sag (*klagesag 17/1999, B.J. mod Danmark, afgørelse af 17. marts 2000, CERD/C/56/D/17/1999*) vedrørte en episode, hvor en dørmænd i februar 1997 havde nægtet klager,

der var af iransk oprindelse, adgang til et diskotek i Odense på grund af klagers hudfarve og etniske oprindelse.

Dørmanden blev ved retten i Odense idømt en bøde på 1.000 kr. for overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. (jf. U 1999 920 V). En nedlagt påstand om, at dørmanden skulle betale klager tortgodtgørelse, blev imidlertid ikke taget til følge. Retten anførte som begrundelse herfor, at den forvoldte krænkelse af klager ikke havde haft en sådan grov eller ydmygende karakter, at der var grundlag for at tilkende godtgørelse for tort.

Klager ankede byrettens dom til Østre Landsret med påstand om, at dørmanden blev dømt til at betale en tortgodtgørelse på 10.000 kr., jf. erstatningsansvarslovens § 26, sammenholdt med racediskriminationskonventionens artikel 6, hvorefter deltagerstaterne bl.a. skal sikre, at personer, der har været ofre for en racediskriminerende handling, har ret til gennem kompetente domstole at søge retfærdighed og passende erstatning eller oprejsning for enhver skade, han har lidt som følge af en sådan diskrimination.

Østre Landsret stadfæstede byrettens dom i det omfang den var anket og udtalte bl.a., at dørmandens afvisning af det selskab på seks personer, klager var med i, var sket med den begrundelse, at der allerede var mere end 10 udlændinge i diskoteket, hvilket var i overensstemmelse med diskotekets fremgangsmåde. Afvisningen blev først meddelt klagers bror samt senere roligt og høfligt klager. Under disse omstændigheder tiltrådte landsretten, at den krænkelse, dørmanden havde forvoldt af klagers ære, ikke havde haft en sådan grovhed og indebåret en sådan ydmygelse, at der var grundlag for at pålægge dørmanden at yde tortgodtgørelse. Der blev yderligere henvist til, at dørmanden var idømt en bøde for afvisningen, at der dermed var sket den fornødne fastlæggelse og fordømmelse af handlingen, og at klager herigennem havde fået tilstrækkelig oprejsning.

Klagers advokat gjorde over for Racediskriminationskomitéen gældende, at Danmark havde krænket konventionen ved ikke at yde klager tortgodtgørelse.

Den danske regering gjorde bl.a. gældende, at konventionens artikel 6 ikke medførte en ubetinget ret til erstatning for ikke-økonomisk skade, idet medlemsstaterne havde ret til at kræve visse betingelser opfyldt.

Komitéen udtalte:

”...

6.2. The Committee considers that the conviction and punishment of the perpetrator of a criminal act and the order to pay economic compensation to the victim are legal

sanctions with different functions and purposes. The victim is not necessarily entitled to compensation in addition to the criminal sanction of the perpetrator under all circumstances. However, in accordance with article 6 of the Convention, the victim's claim for compensation has to be considered in every case, including those cases where no bodily harm has been inflicted but where the victim has suffered humiliation, defamation or other attack against his/her reputation and self esteem.

6.3. Being refused access to a place of service intended for the use of the general public solely on the ground of a person's national or ethnic background is a humiliation experience which, in the opinion of the Committee, may merit economic compensation and can not always be adequately repaired or satisfied by merely imposing a criminal sanction on the perpetrator.

7. While the Committee considers that the facts described in the present communication disclose no violation of article 6 of the Convention by the State party, the Committee recommends that the State party take the measures necessary to ensure that the victims of racial discrimination seeking just and adequate reparation or satisfaction in accordance with article 6 of the Convention, including economic compensation, will have their claims considered with due respect for situations where the discrimination has not resulted in any physical damage but humiliation or similar suffering."

4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de kriterier, som efter udvalgets opfattelse bør være afgørende for hvilke konventioner, der eventuelt bør inkorporeres i dansk lovgivning (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4), har udvalget drøftet, om FN's Racediskriminationskonvention bør inkorporeres.

Racediskriminationskonventionen kan ud fra de kriterier, udvalget har opstillet, karakteriseres som en "specialkonvention", idet den uddyber og indeholder en detaljeret regulering af en grundlæggende menneskerettighed, der allerede er fastslået i "generelle konventioner". Således indeholder såvel FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder som FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i artikel 2 et forbud mod diskrimination på grund af race, farve og national oprindelse. Ifølge førstnævnte konventions artikel 20, stk. 2, skal endvidere enhver tilskyndelse til bl.a. racehad, som ophidser til forskelsbehandling, forbydes ved lov, og artikel 26 fastsætter det almindelige princip om lighed for loven, der ikke er begrænset til rettigheder, som omfattes af disse konventioner.

Det må herefter vurderes, om konventionen er "central".

Der er ingen tvivl om, at konventionen inden for sit problemområde står centralt. Konventionen har meget bred international tilslutning, idet den er ratificeret af et meget stort antal stater. Specielt

inden for de seneste år har der endvidere i Danmark fra bl.a. politisk side været fokuseret særligt på racediskrimination, hvor det flere gange er blevet fremhævet og understreget, at retten til ikke at blive diskrimineret imod på grund af race m.v. er en helt grundlæggende menneskerettighed.

Ud fra principielle overvejelser samt den store internationale tilslutning må konventionen anses for central.

Udvalget har endvidere drøftet, om konvention kan anses for ”egnet” til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder.

Udvalget har overvejet, om det gør konventionens bestemmelser mindre egnede til at blive inkorporeret, at flere af bestemmelserne fremtræder som forpligtelser for staterne og ikke rettigheder for borgerne. Udvalget har vurderet, at det ikke er tilfældet. Udvalget har herved lagt vægt på, at det mere synes at være et spørgsmål om form end om indhold, om en bestemmelse er formuleret som en pligt for staten eller som en rettighed for borgeren. Borgernes rettigheder er efter udvalgets opfattelse en spejlvirkning af statens forpligtelser. Det gør derfor ikke en bestemmelse mindre egnet, at den er formuleret som en pligt for staten.

Nogle af konventionens artikler indebærer, at der ved gennemførelsen i national ret må foretages et valg mellem forskellige ordninger og fremgangsmåder. Artikel 2 fastlægger således de grundlæggende forpligtelser for staterne og pålægger disse til ved alle egnede midler og uopholdeligt at føre en politik, der tager sigte på afskaffelse af racediskrimination af enhver art og fremme forståelsen mellem racer. I artikel 2, stk. 1, opregnes forpligtelserne, hvoraf særligt litra c og e, synes at indebære, at staterne i et ganske vidt omfang vil kunne vælge forskellige fremgangsmåder til opfyldelse heraf. Artikel 2, stk. 2, der pålægger staterne at træffe konkrete foranstaltninger på en række områder til sikring af passende udvikling og beskyttelse af visse racegrupper, fremstår som en meget vagt formuleret bestemmelse, der efterlader et betydeligt spillerum ved opfyldelsen. Omfanget og karakteren heraf ses i vidt omfang at burde foretages af lovgivningsmagten.

Artikel 6 om bl.a. retten til effektiv beskyttelse og effektive retsmidler ses endvidere i et vist omfang at måtte afhænge af politiske valg. For så vidt angår denne bestemmelse har komitéen dog inden for et afgrænset område af bestemmelsen afgivet fortolkningsbidrag, idet den har fastsat strenge krav til politiets efterforskning i sager om påstået racediskrimination. Det følger endvidere af komitéens praksis, at artikel 6 skal inddrages ved vurderingen af, om der skal tilkendes erstatning i anledning af racediskrimination. Ved vurderingen af, om en person, der har været udsat for racediskrimination, skal have tilkendt erstatning for tort i medfør af erstatningsansvarslovens § 26, vil det således være relevant at inddrage artikel 6.

Artikel 7, der forpligter medlemsstaterne til bl.a. at gennemføre øjeblikkelige og effektive foranstaltninger, i særdeleshed inden for undervisning, uddannelse, kultur og oplysning, med henblik på bekæmpelse af fordomme, der fører til racediskrimination, har karakter af en programerklæring, idet den efterlader et betydeligt spillerum for rent skønmæssige overvejelser. Bestemmelsen giver således meget begrænset vejledning ved løsning af en konkret tvist. Hvorledes Danmark – og andre stater – skal prioritere indsatsen ved opfyldelse af bestemmelsen, synes i vidt omfang at måtte afhænge af politiske valg mellem forskellige løsningsmuligheder. Denne afvejning bør foretages af lovgivningsmagten.

Mens nogle konventionsbestemmelser således må siges at være vagt formuleret i større eller mindre grad, ses det dog alene at være artikel 7, der har karakter af en egentlig ”programerklæring”. Det forhold, at konventionen også indeholder programerklæringer og vagt formulerede bestemmelser indebærer imidlertid ikke, at konventionen generelt ikke vil være egnet til at blive inkorporeret.

Flere af konventionens materielle bestemmelser er generelt affattet således, at de finder anvendelse på en flæthed af ofte vidt forskellige situationer og forhold. Når artikel 2, stk. 1, litra d, og artikel 4, litra a, eksempelvis pålægger staterne at forbyde og kriminalisere al racediskrimination, er det selvsagt racediskrimination på alle livsområder. På tilsvarende måde skal borgerne i henhold til artikel 5 sikres lige nydelse af de vidt forskellige rettigheder opregnet i den ikke udtømmende liste i artikel 5. Endelig kan nævnes artikel 6, der efter sin formulering om ret til effektiv beskyttelse og effektive retsmidler og ret til at søge retfærdighed og passende erstatning eller oprejsning, tillige finder anvendelse på alle nævnte områder.

På trods af at alle konventionens materielle bestemmelser tager sigte på det fælles mål at bekæmpe racediskrimination, som defineret i artikel 1, er det klart, at løsningen af konkrete tvister i et vist omfang vil afhænge af den i sagen omhandlede rettighed. Som eksempel kan nævnes, at nogle af rettighederne i artikel 5 finder anvendelse på alle personer inden for en stats jurisdiktion, mens andre kan forbeholdes egne statsborgere. Det er endvidere ikke enhver forskelsbehandling, der vil være i strid med artikel 1, stk. 1. Dette vil skulle afgøres ud fra en vurdering af saglighed og proportionalitet i den konkrete sag. Og selv om der ikke måtte foreligge forskelsbehandling ved administrationen af en lov, vil der alligevel kunne foreligge (skjult) diskrimination, hvis foranstaltningen har et formål eller en virkning, der indebærer en uberettiget uensartet virkning for en gruppe af personer på grund af dens race.

Racediskriminationskonventionens kontrol- og håndhævelsessystem vil kunne bidrage til at præcisere konventionens enkelte bestemmelser, herunder de vage og de generelt affattede bestemmelser. Dette vil særligt kunne ske i kraft af den individuelle klageadgang, jf. artikel 14.

Men også rapporteringssystemet samt komitéens generelle anbefalinger kan som omtalt i det beskrivende afsnit bidrage hertil.

Komitéen har indtil i dag kun offentliggjort et begrænset antal afgørelser i individuelle klagesager, og ligeledes kun i beskedent omfang fremkommet med fortolkningsbidrag i udtalelser og anbefalinger m.v. Vejledningen til danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ved anvendelsen og fortolkningen af konventionen er derfor forholdsvis begrænset. Men en væsentlig del af de afgørelser, der foreligger, kan være af interesse for det praktiske retsliv.

5. Udvalgets overvejelser og konklusion

På baggrund af en samlet vurdering af argumenterne for og imod en inkorporering (afsnit 4) anbefaler udvalget, at CERD inkorporeres i dansk lovgivning.

Selv om konventionen er en ”specialkonvention”, lægger udvalget vægt på, at den er ”central”, idet den beskytter en helt grundlæggende menneskerettighed i alle samfundsforhold.

Efter udvalgets opfattelse må hovedparten af konventionens bestemmelser anses for ”egnede” til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder.

Udvalget lægger herved vægt på, at der er etableret en individuel klageadgang, selv om komitéen hidtil kun har truffet afgørelse i et begrænset antal klagesager. Komitéens praksis, der i flere tilfælde vedrører Danmark, viser således ikke alene, at konventionens bestemmelser vil være egnede til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder, men også, at det vil være relevant at tilvejebringe et bedre grundlag for, at disse myndigheder løbende kan tage denne praksis i betragtning. Komitéens praksis bidrager efter udvalgets opfattelse allerede nu på en væsentlig måde til at præcisere indholdet og omfanget af konventionens bestemmelser. Hertil kommer, at komitéens praksis vil få øget betydning i takt med antallet af klagesager, der må forventes afgjort i de kommende år.

Kapitel 11. FN's Torturkonvention

1. Status

Danmark har ratificeret FN's konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf³⁷⁰. Konventionen trådte i kraft den 26. juni 1987 for Danmark. Danmark har ikke taget forbehold til konventionen. Danmark har afgivet en erklæring om anerkendelse af FN's Torturkomité's kompetence til at modtage og behandle mellemstatslige og individuelle klagesager (se nedenfor afsnit 3.4).

2. Indhold

De *materielle bestemmelser* findes i konventionens kapitel I (artikel 1 til 16). Konventionen er medtaget som bilag 7 til betænkningen.

Konventionen definerer begrebet "tortur" (artikel 1). Staterne skal træffe effektive forholdsregler for at forhindre tortur, herunder lovgivningsmæssige, administrative og juridiske foranstaltninger (artikel 2). Udvisning, tilbagelevering eller udlevering af en person til en stat, hvor der er vægtige grunde for at antage, at vedkommende vil være i fare for at blive underkastet tortur, er forbudt (artikel 3). Torturhandlinger, forsøg på torturhandlinger og medvirken til torturhandlinger skal være strafbare, og der skal fastsættes passende straffe under hensyn til forbrydelsernes alvorlige karakter (artikel 4). Staterne har pligt til at sikre, at de har kompetence til at straffe sådanne forbrydelser i en række tilfælde (artikel 5), og til at varetægtsfængsle personer, som med rimelig grund mistænkes for at have begået sådanne handlinger (artikel 6), for derefter at strafforfølge eller udlevere dem (artikel 7). Tortur skal kunne begrunde udlevering i alle udleveringsaftaler (artikel 8). De kontraherende stater forpligter sig til at yde hinanden mest mulig bistand i forbindelse med strafforfølgning af personer, der har begået tortur (artikel 9), og de skal påse, at politi og militære personer m.m. uddannes og informeres om forbudet mod tortur (artikel 10). De kontraherende stater skal endvidere føre systematisk tilsyn med regler og praksis i forbindelse med afhøringer m.m., for at forhindre, at tortur finder sted (artikel 11), og sørge for at der iværksættes undersøgelser i tilfælde, hvor der er rimelig grund til at antage, at tortur har fundet sted (artikel 12), eller hvor nogen påstår at have været udsat for tortur (artikel 13). Ofre for tortur skal have ret til erstatning (artikel 14). Forklaringer, som er afgivet under anvendelse af tortur, må ikke tillades benyttet som bevis i straffesager, medmindre der er tale om bevis mod en person, der er tiltalt for tortur (artikel 15). Staterne forpligter sig endvidere til at forhindre andre former for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (artikel 16).

³⁷⁰ Se bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 (Lovtidende C).

3. Håndhævelse

Ved konventionen er der oprettet en *komité mod tortur*, der er tillagt kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen (se konventionens afsnit II).

Komitéen består af 10 eksperter af høj moralsk anseelse, som har sagkundskab med hensyn til menneskerettigheder. De skal virke i deres personlige egenskab. Eksperterne vælges af de deltagende stater, under hensyntagen til ligelig geografisk fordeling og til fordelingen ved at nogle af medlemmerne har juridisk erfaring (se i det hele artikel 17). FN's Generalsekretær (Højkommissæren for Menneskerettigheder) yder sekretariatsbistand til komitéen (se artikel 18).

De kontraherende stater er forpligtet til at indsende *periodiske rapporter* om de foranstaltninger, de har truffet for at gennemføre deres forpligtelser ifølge konventionen (se artikel 19). Danmark har til dato udarbejdet 4 rapporter (se afsnit 3.1). Komitéen gennemgår rapporterne sammen med de pågældende medlemsstater. Dette har karakter af en form for eksamination, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. På baggrund af disse drøftelser udarbejder komitéen nogle afsluttende bemærkninger og anbefalinger ("conclusions and recommendations") til den pågældende stat (se afsnit 3.2).

Herudover kan komitéen vedtage *generelle bemærkninger* ("general comment") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse (se artikel 22, stk. 4). Komitéen har indtil videre kun vedtaget ét dokument med generelle bemærkninger (se afsnit 3.3).

Hvis komitéen modtager pålidelige oplysninger, som synes at indeholde velbegrundede tilkendegivelser om, at tortur anvendes systematisk på en deltagende stats territorium, opfordrer komitéen den deltagende stat til at samarbejde ved en *undersøgelse* af oplysningerne og med henblik herpå at fremsende bemærkninger med hensyn til de pågældende oplysninger (se artikel 20). Komitéens mulighed for at foretage sådanne undersøgelser har været benyttet i praksis³⁷¹.

En i konventionen deltagende stat kan erklære, at den anerkender komitéens kompetence til at modtage og behandle henvendelser, hvorved en deltagerstat gør gældende, at en anden deltagerstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til denne konvention (se artikel 21). Danmark har anerkendt komitéens kompetence til at modtage og behandle *mellestatslige klager*. Komitéen har ikke i praksis behandlet mellemstatslige klager.

³⁷¹ Ifølge de oplysninger, der er tilgængelige via hjemmesiden for FN's Højkommissær for Menneskerettigheder (www.unhchr.ch), har komitéen foretaget undersøgelser i medfør af artikel 20 i forhold til Tyrkiet (se dokument A/48/44/Add.1 af 15. november 1993) og Ægypten (se dokument A/51/44, paras. 180-222, af 3. maj 1996).

En i konventionen deltagende stat kan når som helst erklære, at den anerkender komitéens kompetence til at modtage og behandle henvendelser fra eller på vegne af enkeltpersoner, der er undergivet dens jurisdiktion, og som hævder at være ofre for en deltagerstats krænkelse af bestemmelserne i konventionen (se artikel 22). Komitéens behandling af klagen har karakter af en kontradiktorisk procedure, der behandles efter processuelle, formelle og materielle regler. Klagesagen ender med, at komitéen underretter den pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter (se artikel 22, stk. 7). Danmark har anerkendt komitéens kompetence til at behandle *individuelle klagesager* (se afsnit 3.4).

FN's Højkommissær for Menneskerettigheder har en *hjemmeside på Internettet*, der indeholder en mængde information om konventionen og praksis. Adressen er www.unhchr.ch. På højkommissærens hjemmeside kan man bl.a. finde oplysninger om i) konventionen, ii) komitéens generelle bemærkninger, iii) de enkelte landes rapporter, iv) referat af komitéens eksamination af de enkelte landes rapporter, v) komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger og vi) komitéens afgørelser i individuelle klagesager.

3.1. Periodiske rapporter

Danmark har afleveret 4 rapporter i henhold til konventionens artikel 19³⁷². Rapporterne er omfattende og detaljerede³⁷³. Der findes særlige retningslinier for udarbejdelse af rapporter³⁷⁴. Rapporterne er opbygget således, at der redegøres for nye foranstaltninger, der har betydning for konventionens gennemførelse (del I). Herudover tilvejebringes yderligere oplysninger, som komitéen måtte have anmodet om (del II). Endelige redegøres der for, hvorledes regeringen har fulgt op på komitéens konklusioner og anbefalinger i forbindelse med den seneste eksamination (del III).

En gennemgang af rapporterne giver et vist indtryk af, på hvilke retsområder konventionens enkelte bestemmelser har haft en praktisk betydning i de perioder, som rapporterne vedrører.

Danmarks 4. rapport (del I) indeholder en udførlig omtale af udlændingelovens regler om asyl, om behandlingen af asylansøgninger, om lægelige undersøgelser af mulige torturofre, om tvangsmæssig udsendelse af afviste asylansøgere, om genoptagelse af asylansøgninger, og om udvisning af udlændinge på grund af kriminalitet (vedrørende konventionens artikel 3). I rapporten redegøres der

³⁷² Den første rapport blev afleveret i 1988 (se dokument CAT/C/5/Add.4), den anden rapport blev afleveret i 1995 (se dokument CAT/C/17/Add.13), den tredje rapport blev afleveret i 1996 (se dokument CAT/C/34/Add.3) og den fjerde rapport blev afleveret i 2000.

³⁷³ Den 4. rapport fylder 36 sider, hvortil kommer 6 bilag med faktuelle oplysninger. I alt fylder rapporten 57 sider.

³⁷⁴ Se dokument HRI/GEN/2 af 14. april 2000, side 42 til 44. Der er forskellige retningslinier afhængig af, om der er tale om den første rapport eller efterfølgende periodiske rapporter.

endvidere for en konkret sag om danske myndigheders indledning af strafferetlig efterforskning mod et tidligere udenlandsk statsoverhoved, samt om fremsættelse af anmodning om udlevering til strafforfølgning i Danmark³⁷⁵ (vedrørende konventionens artikel 5). Der redegøres endvidere for et lovforslag³⁷⁶ om fuldbyrdelse af domme afsagt af en international krigsforbryderdomstol (vedrørende artikel 8). Herudover redegør rapporten for uddannelse af politifolk, herunder om politiets selvforsvarsgreb og –teknikker, om Udlændingestyrelsen og om Flygtningenævnet (vedrørende konventionens artikel 10). I rapporten redegør regeringen endvidere for Folketingets vedtagelse af en lov om straffuldbyrdelse³⁷⁷, om anbringelsen af unge mellem 15 og 17 år, om særlige afdelinger for såkaldte negative og stærke fanger, om fængselsmyndighedernes brug af magt over for indsatte, om disciplinærforanstaltninger m.m. over for indsatte (vedrørende konventionens artikel 11). I rapporten redegøres der endvidere for udvidet beskyttelse af vidner i straffesager (vedrørende artikel 13).

Herudover indeholder Danmarks 4. rapport (del III) oplysninger om, hvorledes regeringen har forholdt sig til komitéens anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af Danmarks 3. rapport (se nedenfor afsnit 3.2). Rapporten redegør i den forbindelse for spørgsmålet om inkorporering af konventionen, herunder om arbejdet i Inkorporeringsudvalget, om inkorporering af en torturdefinition i dansk ret, om brug af isolation, herunder i forbindelse med varetægtsfængsling, om adskillelse af indsatte på grund af nægtelse af at udføre arbejde m.m., om politiets brug af magtmidler, om behandlingen af klager over politiet, og om behandlingen af klager fra indsatte.

I praksis må periodiske rapporter anses for at have *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens enkelte bestemmelser*. Det skyldes, at rapporten i det væsentlige indeholder faktuelle oplysninger, som regeringen meddeler komitéen, og som skal fungere som grundlag for en efterfølgende eksamination. Hertil kommer, at rapporten har karakter af en dialog med komitéen, hvor regeringen følger op på tidligere anbefalinger m.m. fra komitéen. Administrative myndigheder og domstole vil derfor alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.

3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Af de 4 rapporter, som Danmark har udarbejdet, har foreløbigt de 3 været gjort til genstand for en eksamination. På baggrund af disse eksaminationer har komitéen udarbejdet afsluttende bemærkninger.

³⁷⁵ Se Justitsministeriets brev af 29. januar 1999 (j. nr. 1998-2449-0270) til advokat Bjørn Elmquist i sagen om Augusto Pinochet.

³⁷⁶ Se L 245 af 26. maj 2000, forslag til lov om ændring af lov om strafforfølgning ved det internationale tribunal til pådømmelse af krigsforbrydelser i det tidligere Jugoslavien (Fuldbyrdelse i Danmark af tribunalets afgørelser).

³⁷⁷ Se lov nr. 432 og 433 af 31. maj 2000.

Komitéens afsluttende bemærkninger er opbygget således, at de foruden en generel indledning indeholder et afsnit om positive aspekter ("positive aspects"), et afsnit om vanskeligheder med konventionens overholdelse ("factors and difficulties impeding the application of the provisions of the Convention"), forhold der giver anledning til bekymring ("subjects of concern") samt et afsnit med anbefalinger ("recommendation").

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger vedrørende Danmarks 3. rapport i henhold til artikel 19³⁷⁸ indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring* ("subjects of concern"):

"179. The Committee is concerned that there may still be some doubts as to the legal status of the Convention in domestic law, particularly with regard to the possibility of invoking the Convention before the Danish courts and the competence of the courts to apply its provisions ex officio.

180. The Committee is also concerned that Denmark has still not introduced the offence of torture into its penal system, including a definition of torture in conformity with article 1 of the Convention.

181. The Committee is concerned about the institution of solitary confinement, particularly as a preventive measure during pre-trial detention, but also as a disciplinary measure, for example, in cases of repeated refusal to work.

182. The Committee expresses its concern about the methods used by the Danish police both in their treatment of detainees and during public demonstrations, for example, the use of dogs for crowd control.

183. The Committee is further concerned about the real degree of independence of the mechanisms used to deal with detainees' complaints."

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger vedrørende Danmarks 3. rapport i henhold til artikel 19³⁷⁹ indeholder følgende *anbefalinger* ("recommendations"):

"184. The Committee recommends that the State party consider incorporating the provisions of the Convention into domestic law, as it has already done for the European Convention on Human Rights.

185. The Committee reiterates the recommendation it made during consideration of the first and second periodic reports of Denmark that it should incorporate into its domestic law provisions on the crime of torture, in conformity with article 1 of the Convention.

³⁷⁸ Se dokument A/52/44, paras. 171-188, af 1. maj 1997.

³⁷⁹ Se dokument A/52/44, paras. 171-188, af 1. maj 1997.

186. Except in exceptional circumstances, inter alia, when the safety of persons or property is involved, the Committee recommends that the use of solitary confinement be abolished, particularly during pre-trial detention, or at least that it should be strictly and specifically regulated by law (maximum duration, etc.) and that judicial supervision should be introduced.

187. The Committee recommends that the State party reconsider the methods used by police in their treatment of detainees or during crowd control.

188. The Committee recommends that the State party ensure that complaints of ill-treatment lodged by detainees are handled by independent bodies.”

Komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger skal ses i lyset af den rapport, som har dannet grundlag for eksaminationen, samt det, der måtte være fremkommet i forbindelse med eksaminationen. Det indebærer i praksis, at komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger – i modsætning til f.eks. komitéens afgørelser i individuelle klagesager – kun i begrænset omfang har betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser. Hertil kommer, at de afsluttende bemærkninger og anbefalinger er formuleret kortfattet, hvilket i sig selv begrænser den praktiske betydning heraf ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser.

Administrative myndigheder og domstole vil således alene finde begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.

3.3. Generelle bemærkninger

Som nævnt har komitéen alene udarbejdet én generel bemærkning i medfør af konventionens artikel 20³⁸⁰. Denne generelle bemærkning vedrører imidlertid den bestemmelse, der har givet anledning til flest individuelle klagesager, nemlig artikel 3. Dokumentet indeholder vejledning om anvendelsen af artikel 3, og er rettet til medlemsstaterne og mulige klagere. Vejledningen afspejler komitéens omfattende praksis i individuelle klagesager (se nedenfor afsnit 3.4). Foruden at beskrive, hvad der følger direkte af konventionens artikel 3 (afsnit 1 til 3), indeholder dokumentet oplysning om, hvornår en klage kan blive antaget til realitetsbehandling (afsnit 4), og hvorledes klagens substans vil blive behandlet (afsnit 5 til 9). Dokumentet indeholder oplysning om bevisbyrden (afsnit 5) og om beviskravene (afsnit 6 og 7). Dokumentet indeholder endvidere oplysning om, hvilke momenter der navnlig kan indgå ved vurderingen af klagen (afsnit 8).

³⁸⁰ Se ”General comment on the implementation of article 3 of the Convention in the context of article 22 (General comment 1)” af 21. november 1997.

Komitéens generelle bemærkning vedrørende anvendelsen af artikel 3 *må anses for at have stor praktisk betydning for administrative myndigheder, domstole og enkeltpersoner*. Dokumentets vejledning om anvendelsen af artikel 3 kan således have betydning for de administrative myndigheder, der behandler sager, der rejser spørgsmål i forhold til artikel 3, herunder navnlig sager om asyl og sager om udvisning af udlændinge på grund af kriminalitet, for de domstole, der skal påse om administrative myndigheders afgørelser respekterer de krav, der følger af artikel 3, samt for personer, der ønsker at påberåbe sig artikel 3, herunder eventuelt i forbindelse med en klage til komitéen.

3.4. Individuelle klagesager

Komitéen har truffet afgørelse i et stort antal individuelle klagesager. De fleste afgørelser er offentligt tilgængelige via FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside på Internettet³⁸¹.

Afgørelserne er ikke retligt bindende for staten. Det følger således af konventionens artikel 22, stk. 7, at en klagesag ender med, at komitéen ”underretter den pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter”. I praksis er der imidlertid tale om afgørelser, hvor komitéen tager stilling til, om klagen kan behandles i realiteten (*klagens admissibilitet*), og om der foreligger en krænkelse af konventionens bestemmelser (*klagens realitet*).

Mange af komitéens afgørelser vedrører *konventionens formelle klagebetingelser og processuelle spørgsmål*. Disse afgørelser har stor praktisk betydning ved indgivelsen og behandlingen af klagesager. Derimod har disse afgørelser ikke betydning ved fortolkningen af konventionens materielle bestemmelser.

Komitéen har f.eks. i praksis taget stilling til, hvilke nationale retsmidler der skal udtømmes, for at komitéen kan behandle en klage, herunder hvornår et retsmiddel er effektivt, og hvornår klager er fritaget fra at udnytte et retsmiddel³⁸², hvorvidt der er grundlag for at omgøre en tidligere

³⁸¹ Der er i alt 62 afgørelser, der er tilgængelige via Internettet (pr. 16. august 2000). Med hensyn til afgørelser i individuelle klagesager opdateres hjemmesiden med en vis og til tider varierende tidsmæssig forsinkelse. Udvalget har ikke medtaget afgørelser truffet efter den 16. august 2000.

³⁸² Se klagesag 86/1997 (afgørelse af 16.06.00, CAT/C/23/D/86/1997), klagesag 63/1997 (afgørelse af 05.06.00, CAT/C/23/D/63/1997), klagesag 127/1999 (afgørelse af 18.04.00, CAT/C/23/D/127/1999), klagesag 67/1997 (afgørelse af 17.11.98, CAT/C/21/D/67/1997), klagesag 66/1997 (afgørelse af 13.11.98, CAT/C/21/D/66/1997), klagesag 47/1996 (afgørelse af 19.05.98, CAT/C/20/D/47/1996), klagesag 58/1996 (afgørelse af 15.05.98, CAT/C/20/D/58/1996), klagesag 42/1996 (afgørelse af 20.11.97, CAT/C/19/D/42/1996), klagesag 64/1997 (afgørelse af 19.11.97, CAT/C/19/D/64/1997), klagesag 52/1996 (afgørelse af 10.11.97, CAT/C/19/D/52/1996), klagesag 45/1996 (afgørelse af 10.11.97, CAT/C/19/D/45/1996), klagesag 46/1996 (afgørelse af 09.05.97, CAT/C/18/D/46/1996), klagesag 35/1995 (afgørelse af 22.11.95), klagesag 32/1995 (afgørelse af 20.11.95, CAT/C/15/D/32/1995), klagesag 30/1995 (afgørelse af 20.11.95, CAT/C/15/D/30/1995), klagesag 22/1995 (afgørelse af 09.05.95, CAT/C/14/D/22/1995), klagesag 24/1995

admissibilitetsafgørelse³⁸³, hvorvidt der er grundlag for at genoptage en tidligere afvist klage³⁸⁴, om en medlemsstat har pligt til at informere om eksisterende retsmidler³⁸⁵, hvorvidt en person er berettiget til at klage på vegne af en anden person³⁸⁶, hvilken retsvirkning det har, at klager ikke afgiver bemærkninger inden en fastsat frist³⁸⁷, hvorvidt en admissibilitetsindsigelse skal behandles sammen med klagens realitet³⁸⁸, hvilken betydning det har, at den indklagede stat har undladt at efterkomme en henstilling fra komitéen om ikke at udsende klager, mens klagen er under behandling³⁸⁹, hvor underbygget en klage skal være, for at den overhovedet kan blive antaget til realitetsbehandling³⁹⁰, hvilken betydning det har, at klager under sagens behandling flytter til en anden stat³⁹¹ m.m.

Der findes endvidere en række afgørelser, hvor komitéen har fortolket og anvendt *konventionens materielle bestemmelser*. Disse afgørelser har stor praktisk betydning, idet de indeholder væsentlige fortolkningsbidrag. Konventionens artikel 3 er uden sammenligning den bestemmelse, der har givet anledning til flest klagesager. Af de 62 afgørelser, der er tilgængelige via FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside, vedrører de 54 helt eller delvis konventionens artikel 3. Dette svarer til ca. 87 pct.

For så vidt angår *andre bestemmelser end artikel 3* har komitéen i praksis taget stilling til, hvad der forstås ved formuleringen "en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør" (artikel 1)³⁹², herunder hvorvidt klaner og krigsherrer m.m. er omfattet af formuleringen³⁹³. Komitéen har endvidere taget stilling til, om myndighedernes undersøgelser i anledning af påstande om tortur i forbindelse med en frihedsberøvelse opfylder kravene i artikel 12 og 13³⁹⁴. Komitéen har

(afgørelse af 08.05.95, CAT/C/14/D/24/1995), klagesag 10/1993 (afgørelse af 21.11.94, CAT/C/13/D/10/1993), klagesag 8/1991 (afgørelse af 30.11.93, CAT/C/11/D/8/1991).

³⁸³ Se klagesag 63/1997 (afgørelse af 05.06.00, CAT/C/23/D/63/1997), klagesag 121/1998 (afgørelse af 18.04.00, CAT/C/23/D/121/1998), klagesag 93/1997 (afgørelse af 24.01.00, CAT/C/23/D/93/1997), klagesag 60/1996 (afgørelse af 24.01.00, CAT/C/23/D/60/1996).

³⁸⁴ Se klagesag 60/1996 (afgørelse af 24.01.00, CAT/C/23/D/60/1996).

³⁸⁵ Se klagesag 127/1999 (afgørelse af 18.04.00, CAT/C/23/D/127/1999), klagesag 121/1998 (afgørelse af 18.04.00, CAT/C/23/D/121/1998).

³⁸⁶ Se klagesag 60/1996 (afgørelse af 24.01.00, CAT/C/23/D/60/1996), klagesag 67/1997 (afgørelse af 17.11.98, CAT/C/21/D/67/1997), klagesag 14/1994 (afgørelse af 09.05.95, CAT/C/14/D/14/1994).

³⁸⁷ Se klagesag 106/1998 (afgørelse af 06.06.99, CAT/C/22/D/106/1998).

³⁸⁸ Se klagesag 120/1998 (afgørelse af 25.05.99, CAT/C/22/D/120/1998).

³⁸⁹ Se klagesag 110/1998 (afgørelse af 16.12.98, CAT/C/21/D/110/1998).

³⁹⁰ Se f.eks. klagesag 106/1998 (afgørelse af 03.06.99, CAT/C/22/D/106/1998), klagesag 67/1997 (afgørelse af 17.11.98, CAT/C/21/D/67/1997), klagesag 17/1994 (afgørelse af 25.11.94, CAT/C/13/D/17/1994).

³⁹¹ Se klagesag 48/1996 (afgørelse af 20.05.98, CAT/C/20/D/48/1996), klagesag 28/1995 (afgørelse af 10.11.97, CAT/C/19/D/28/1995).

³⁹² Se klagesag 83/1997 (afgørelse af 15.05.98, CAT/C/20/D/83/1997)

³⁹³ Se klagesag 120/1998 (afgørelse af 25.05.99, CAT/C/22/D/120/1998).

³⁹⁴ Se klagesag 60/1996 (afgørelse af 24.01.00, CAT/C/23/D/60/1996), klagesag 59/1996 (afgørelse af 14.05.98, CAT/C/20/D/59/1996), klagesag 6/1990 (afgørelse af 09.06.95, CAT/C/14/D/6/1990), klagesag 8/1991 (afgørelse af 30.11.93, CAT/C/11/D/8/1991).

endvidere taget stilling til, om en tvangsmæssig udsendelse af en afvist asylansøger vil være i strid med artikel 16 på grund af klagers helbredstilstand³⁹⁵.

Komitéens *praksis vedrørende artikel 3* er omfattende og detaljeret. Komitéen har fastslået, at forbudet i artikel 3 er absolut, og at det derfor gælder uanset karakteren og grovheden af de handlinger, som den pågældende har begået, herunder handlinger begået i den udvisende stat³⁹⁶. Komitéen har endvidere fastslået, at forbudet også finder anvendelse i tilfælde af udsendelse til et andet land end det land, hvor klager risikerer at blive udsat for tortur, hvis klager risikerer at blive videresendt til det pågældende land³⁹⁷. Komitéen har taget stilling til, om det har betydning, at modtagerstaten er bundet af konventionen, herunder at den eventuelt tillige har anerkendt den individuelle klageadgang³⁹⁸. Komitéen har fastslået, at det ikke har betydning, om klager er blevet anerkendt som flygtning eller har fået en formel opholdstilladelse, når blot klager ikke risikerer at blive udvist, herunder at konventionen ikke garanterer en ret til opholdstilladelse eller anerkendelse som flygtning³⁹⁹.

Komitéeen har i mange sager understreget, at det som udgangspunkt er klager, der har bevisbyrden i sager vedrørende artikel 3. Som eksempel herpå kan nævnes en sag⁴⁰⁰, hvor en afvist asylansøger gjorde gældende, at en tvangsmæssig udsendelse ville være i strid med artikel 3. Komitéen afviste, at der var tale om en krænkelse. Komitéen lagde bl.a. vægt på, at klager ikke havde fremført beviser – for komitéen eller den indklagede stat – på sit påståede medlemskab af et bestemt politisk parti, eller en påstand om, at klagers familie havde været forfulgt af myndighederne i oprindelseslandet. I mangel af sådanne beviser vurderede komitéen ikke, at klagers forklaringer var tilstrækkeligt overbevisende.

Komitéeen har endvidere i praksis foretaget en præcisering af konventionens beviskrav, herunder hvad der forstås ved ”vægtige grunde til at antage, at han vil være i fare for at blive underkastet tortur”⁴⁰¹.

Komitéens praksis viser, at der er mange forskellige momenter, der indgår ved vurderingen af, om klager rent faktisk risikerer at blive udsat for tortur. Det er ikke muligt udtømmende at opregne de elementer, der indgår ved vurderingen.

³⁹⁵ Se klagesag 83/1997 (afgørelse af 15.05.98, CAT/C/20/D/83/1997).

³⁹⁶ Se f.eks. klagesag 104/1998 (afgørelse af 21.06.99, CAT/C/22/D/104/1998), klagesag 34/1995 (afgørelse af 29.05.98, CAT/C/18/D/34/1995), klagesag 39/1996 (afgørelse af 28.04.97, CAT/C/18/D/39/1996).

³⁹⁷ Se f.eks. klagesag 88/1997 (afgørelse af 16.11.98, CAT/C/21/D/88/1997).

³⁹⁸ Se f.eks. klagesag 88/1997 (afgørelse af 16.11.98, CAT/C/21/D/88/1997), klagesag 21/1995 (afgørelse af 08.05.96, CAT/C/16/D/21/1995).

³⁹⁹ Se f.eks. klagesag 62/1996 (afgørelse af 11.06.99, CAT/C/22/D/62/1996), klagesag 34/1995 (afgørelse af 29.05.98, CAT/C/18/D/34/1995), klagesag 57/1996 (afgørelse af 17.11.97, CAT/C/19/D/57/1996).

⁴⁰⁰ Se f.eks. klagesag 118/1998 (afgørelse af 18.04.00, CAT/C/23/D/118/1998).

⁴⁰¹ Se f.eks. klagesag 104/1998 (afgørelse af 21.06.99, CAT/C/22/D/104/1998), klagesag 103/1998 (afgørelse af 11.06.99, CAT/C/22/D/103/1998).

Det følger af komitéens praksis, at det forhold, at klager tidligere har været udsat for tortur er et relevant moment, uden dog at være afgørende, idet det afgørende er, om klager i tilfælde af tilbagesendelse risikerer at blive udsat for tortur⁴⁰². Det forhold, at klager risikerer frihedsberøvelse og eventuelt tillige strafforfølgning i tilfælde af udsendelse, vil heller ikke i sig selv være til hinder for udsendelse, idet det afgørende er, om klager risikerer at blive underkastet en behandling, der er i strid med artikel 3⁴⁰³. Det er ikke alene klagers aktiviteter i oprindelseslandet, der er afgørende, idet klagers aktiviteter i udvisningsstaten også kan have betydning for vurderingen af risikoen⁴⁰⁴.

Komitéen ser på, om klager har afgivet forskellige og divergerende forklaringer, herunder om der er en rimelig forklaring herpå⁴⁰⁵. Komitéen vurderer, om klagers forklaring fremstår som troværdig⁴⁰⁶. Komitéen lægger i den forbindelse vægt på, om klagers forklaring er underbygget, herunder f.eks. af lægelige oplysninger⁴⁰⁷. Komitéen lægger vægt på, om de begivenheder, der har begrundet udrejsen fra oprindelseslandet, ligger langt tilbage i tid⁴⁰⁸. Komitéen lægger endvidere vægt på, om klager tilhører en gruppe, der er særlig udsat for overgreb og forfølgelse⁴⁰⁹.

Komitéen lægger vægt på situationen i modtagerstaten⁴¹⁰. Det er ikke i sig selv tilstrækkeligt, at der foregår overtrædelser af menneskerettigheder i modtagerstaten⁴¹¹. Det kan have betydning, om en ny regering er kommet til magten i modtagerstaten⁴¹². Ved vurderingen af situationen i modtagerstaten inddrager komitéen oplysninger fra en flerhed af kilder, herunder fra FN's Torturkomité's behandling af periodiske rapporter, andre FN-komitéers behandling af rapporter

⁴⁰² Se f.eks. klagesag 90/1997 (afgørelse af 19.05.98, CAT/C/20/D/90/1997), klagesag 61/1996 (afgørelse af 06.05.98, CAT/C/20/D/61/1996).

⁴⁰³ Se f.eks. klagesag 65/1997 (afgørelse af 06.05.98, CAT/C/20/D/65/1997), klagesag 57/1996 (afgørelse af 17.11.97, CAT/C/19/D/57/1996).

⁴⁰⁴ Se f.eks. klagesag 34/1995 (afgørelse af 29.05.98, CAT/C/18/D/34/1995), klagesag 61/1996 (afgørelse af 06.05.98, CAT/C/20/D/61/1996).

⁴⁰⁵ Se f.eks. klagesag 104/1998 (afgørelse af 21.06.99, CAT/C/22/D/104/1998), klagesag 106/1998 (afgørelse af 03.06.99, CAT/C/22/D/106/1998), klagesag 101/1997 (afgørelse af 16.12.98, CAT/C/21/D/101/1997), klagesag 91/1997 (afgørelse af 13.11.98, CAT/C/21/D/91/1997), klagesag 97/1997 (afgørelse af 12.11.98, CAT/C/21/D/97/1997), klagesag 65/1997 (afgørelse af 06.05.98, CAT/C/20/D/65/1997).

⁴⁰⁶ Se f.eks. klagesag 104/1998 (afgørelse af 21.06.99, CAT/C/22/D/104/1998), klagesag 103/1998 (afgørelse af 11.06.99, CAT/C/22/D/103/1998).

⁴⁰⁷ Se f.eks. klagesag 101/1997 (afgørelse af 16.12.98, CAT/C/21/D/101/1997), klagesag 91/1997 (afgørelse af 13.11.98, CAT/C/21/D/91/1997), klagesag 97/1997 (afgørelse af 12.11.98, CAT/C/21/D/97/1997), klagesag 65/1997 (afgørelse af 06.05.98, CAT/C/20/D/65/1997).

⁴⁰⁸ Se f.eks. klagesag 112/1998 (afgørelse af 03.06.99, CAT/C/22/D/112/1998), klagesag 28/1995 (afgørelse af 10.11.97, CAT/C/19/D/28/1995).

⁴⁰⁹ Se f.eks. klagesag 106/1998 (afgørelse af 03.06.99, CAT/C/22/D/106/1998), klagesag 97/1997 (afgørelse af 12.11.98, CAT/C/21/D/97/1997), klagesag 38/1995 (afgørelse af 09.05.97, CAT/C/18/D/38/1995).

⁴¹⁰ Se f.eks. klagesag 106/1998 (afgørelse af 03.06.99, CAT/C/22/D/106/1998), klagesag 120/1998 (afgørelse af 25.05.99, CAT/C/22/D/120/1998), klagesag 97/1997 (afgørelse af 12.11.98, CAT/C/21/D/97/1997).

⁴¹¹ Se f.eks. klagesag 118/1998 (afgørelse af 18.04.00, CAT/C/23/D/118/1998).

⁴¹² Se f.eks. klagesag 96/1997 (afgørelse af 24.01.00, CAT/C/23/D/96/1997).

(f.eks. FN's Menneskerettighedskomité), andre FN-organer (f.eks. FN's Højkommissær for Menneskerettigheder), samt andre internationale organer (f.eks. Europarådets Torturkomité)⁴¹³.

3.5. Særligt om danske klagesager

Siden den 26. juni 1987, hvor reglerne om den individuelle klageadgang trådte i kraft for Danmark, har FN's Torturkomité efter de for udvalget foreliggende oplysninger behandlet 3 klagesager mod Danmark⁴¹⁴. Alle tre klagesager vedrører artikel 3 i konventionen. To af klagesagerne er blevet afsluttet, mens den tredje klagesag fortsat er under behandling.

Den første klagesag blev afsluttet uden, at der blev truffet nogen egentlig afgørelse ("discontinued"). Den danske regering var blevet anmodet om at komme med retlige bemærkninger i anledning af klagen, men disse blev aldrig afgivet, og behandlingen af klagen blev afsluttet, da det over for komitéen blev oplyst, at Danmark havde besluttet ikke at udvise klager.

Den anden klagesag (*klagesag 143/1999, J.F.S.C. mod Danmark, afgørelse af 10. maj 2000, CAT/C/24/D/143/1999*) vedrører en kvinde fra Ecuador med tre mindreårige børn, der har fået afslag på en ansøgning om asyl i Danmark. Hun gør gældende, at en tvangsmæssig udsendelse vil indebære en krænkelse af artikel 3, idet hun, på grund af politiske aktiviteter, risikerer at blive udsat for tortur i hjemlandet. Klagers ansøgning om asyl havde været behandlet af Udlændingestyrelsen og efterfølgende af Flygtninggenævnet. Den 29. september 1999 anmodede komitéen om regeringens retlige bemærkninger til klagen. I medfør af artikel 108, stk. 9, i komitéens procesreglement anmodede komitéen endvidere om, at Danmark undlod at udsende klager, mens klagen var under behandling. Regeringen valgte at efterkomme henstillingen, ligesom regeringen den 29. november 1999 afgav skriftlige bemærkninger. I en afgørelse af 10. maj 2000 udtalte komitéen, at en tvangsmæssig udsendelse af klager og hendes tre mindreårige børn ikke ville udgøre en krænkelse af artikel 3, idet komitéen ikke fandt det tilstrækkelig godt gjort, at klager risikerede at blive udsat for tortur i hjemlandet. Komitéens begrundelse og resultat har følgende ordlyd:

"6.1. Before considering any claim in a communication, the Committee against Torture must decide whether or not a communication is admissible under article 22 of the Convention. The Committee has ascertained, as it is required to do under article 22, paragraph 5(a), of the Convention, that the same matter has not been and is not being examined under another procedure of international investigation or settlement.

⁴¹³ Se f.eks. klagesag 63/197 (afgørelse af 05.06.00, CAT/C/23/63/1997), klagesag 120/1998 (afgørelse af 25.05.99, CAT/C/22/D/120/1998), klagesag 110/1998 (afgørelse af 16.12.98, CAT/C/21/D/110/1998), klagesag 101/1997 (afgørelse af 16.12.98, CAT/C/21/D/101/1997), klagesag 61/1996 (afgørelse af 06.05.98, CAT/C/20/D/61/1996).

⁴¹⁴ Det bemærkes, at komitéen kan have modtaget klager mod Danmark, uden at komitéen (endnu) har anmodet om den danske regerings bemærkninger til klagen.

6.2. The Committee is further of the opinion that all domestic remedies have been exhausted and finds that no further obstacles to the admissibility of the communication exist. Since both the State party and the author's representative have provided observations on the merits of the communication, the Committee will proceed with the consideration of those merits.

6.3. The issue before the Committee is whether the forced return of the author to Ecuador would violate the obligation of Denmark under article 3 of the Convention not to expel or to return a person to another State where there are substantial grounds for believing that he or she would be in danger of being subjected to torture.

6.4. The Committee must decide, pursuant to paragraph 1 of article 3, whether there are substantial grounds for believing that the author would be in danger of being subjected to torture upon return to Ecuador. In reaching this decision, the Committee must take into account all relevant considerations, pursuant to paragraph 2 of article 3, including the existence of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights. The aim of the determination, however, is to establish whether the individual concerned would be personally at risk of being subjected to torture in the country to which he or she would return. The existence of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights in a country does not as such constitute a sufficient ground for determining that a particular person would be in danger of being subjected to torture upon his or her return to that country; specific grounds must exist indicating that the individual concerned would be personally at risk. Similarly, the absence of a consistent pattern of gross violations of human rights does not mean that a person cannot be considered to be in danger of being subjected to torture in his or her specific circumstances.

6.5. From the information submitted by the author, the Committee notes the author's activities for women's rights in Ecuador. It further notes that the State party, although expressing doubts as to the complete veracity of the author's account, does not necessarily dispute that the author might have encountered difficulties with the Ecuadorian authorities due to her political activities. The Committee recalls, *inter alia*, that the author has carried out her political activities as a member of a lawful political party of a country which has ratified not only the Convention against Torture, but also the optional article 22 of the Convention.

6.6. The Committee notes that, for the purpose of article 3 of the Convention, the individual concerned must establish that he or she faces a foreseeable, real and personal risk of being tortured in the country to which he or she is returned.

6.7. It is the view of the Committee that the information presented by the author does not show substantial grounds for believing that she runs a foreseeable, real and personal risk of being tortured if she is returned to Ecuador.

7. The Committee against Torture, acting under article 22, paragraph 7, of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, concludes that the decision of the State party to return the author to Ecuador does not constitute a breach of article 3 of the Convention."

Den tredje klagesag (*klagesag nr. 146/1999, E.T.B. mod Danmark*) vedrører en kvinde fra Georgien, der har fået afslag på en ansøgning om asyl. Klager gør gældende, at en tvangsmæssig udsendelse til Georgien vil indebære en krænkelse af artikel 3. Den 11. oktober 1999 anmodede komitéen om regeringens retlige bemærkninger til klagen. I medfør af artikel 108, stk. 9, i komitéens procesreglement anmodede komitéen om, at Danmark undlod at udsende klager, mens klagen var under behandling. Regeringen valgte at efterkomme henstillingen, ligesom regeringen den 10. december 1999 afgav skriftlige bemærkninger. Efterfølgende besluttede Flygtningenævnet at genoptage klagers sag, idet der var fremkommet nye faktiske oplysninger i sagen. Dette blev meddelt komitéen, og sagen beror nu på Flygtningenævnets afgørelse. Såfremt Flygtningenævnet fastholder afslaget på opholdstilladelse, vil komitéen på baggrund af de således foreliggende oplysninger træffe afgørelse i sagen.

4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de kriterier, som efter udvalgets opfattelse bør være afgørende for, hvilke konventioner der eventuelt bør inkorporeres i dansk lovgivning (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4), har udvalget drøftet, om FN's Torturkonvention bør inkorporeres.

FN's Torturkonvention er en "specialkonvention" og ikke en "generel konvention" (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4.1). Selv om konventionen i princippet omfatter alle og enhver, er konventionen indholdsmæssigt begrænset til "tortur" (konventionens artikel 1). Konventionen omfatter således kun visse rettigheder, og dette taler med en vis vægt imod en inkorporering.

På den anden side må konventionen efter udvalgets opfattelse anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder (se kapitel 7, afsnit 4.1). Konventionen vedrører således en grundlæggende rettighed, nemlig forbudet mod tortur, og regulerer forhold, der må anses for at have en stor praktisk betydning.

Efter udvalgets opfattelse er konventionen endvidere "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder (se kapitel 7, afsnit 4.2). Konventionens bestemmelser er i vidt omfang formuleret klart og præcist. Som eksempel herpå kan nævnes konventionens artikel 3. Konventionen indeholder ikke såkaldte programerklæringer, eller meget vage og generelle bestemmelser.

Komitéens omfattende og detaljerede praksis i individuelle klagesager indebærer endvidere, at konventionens bestemmelser vil være "egnede" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder (se kapitel 7, afsnit 4.3). Komitéens praksis bidrager efter udvalgets opfattelse til at præcisere indholdet og

omfanget af konventionens bestemmelser. Som eksempel herpå kan nævnes en vurdering af, om det vil være i strid med artikel 3 at udsende en udlænding, der har fået afslag på asyl, eller at udvise en udlænding, der er dømt for kriminalitet.

Konventionen må således antages at have praktisk betydning for danske myndigheder ikke mindst i sådanne sager. Konventionens artikel 3, herunder komitéens praksis i individuelle klagesager vedrørende artikel 3, er således i princippet altid relevant, når Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet skal tage stilling til, om en udlænding skal meddeles opholdstilladelse. Det samme gælder når domstolene skal tage stilling til, om en udlænding, der er dømt for kriminalitet, skal udvises⁴¹⁵. Danske myndigheder, såvel administrative myndigheder som domstolene, må derfor antages i praksis ofte at skulle forholde sig til konventionens bestemmelser, og dette kan endvidere tale for en inkorporering.

Udvalget har endelig lagt vægt på, at i det omfang FN's Torturkonvention på et eller flere punkter yder en bedre beskyttelse af borgeren end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, vil dette i sig selv være et argument til støtte for en inkorporering.

Vurderingen af, om FN's Torturkonvention yder en bedre retsbeskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention må efter udvalgets opfattelse i princippet foretages på grundlag af en sammenligning af ordlyden af konventionernes bestemmelser sammenholdt med den måde, hvorpå bestemmelserne bliver anvendt i praksis af henholdsvis FN's Torturkomité og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Som eksempel på en rettighed, hvor der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt FN's Torturkonvention yder en bedre beskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kan nævnes artikel 3 i begge konventioner. Såvel artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som

⁴¹⁵ Det bemærkes, at det som udgangspunkt ikke er domstolene, der vurderer, om en udlænding risikerer asylbegrundende overgreb i tilfælde af udsendelse. Når en udlænding dømmes for strafbart forhold, afgøres det efter anklagemyndighedens påstand ved dommen, om den pågældende skal udvises i medfør af udlændingelovens §§ 22 til 24, jf. udlændingelovens § 49, stk. 1, 1. pkt. Ved afgørelsen om udvisning skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende bl.a. på grund af risikoen for, at udlændingen uden for de i udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1, nr. 7. Risiko for overlast som følge af asylrelevant forfølgelse er ikke omfattet af bestemmelsen. Forud for udsendelse af en udlænding, som har haft opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, og som er udvist ved dom, jf. § 49, stk. 1, træffer Udlændingestyrelsen afgørelse om, hvorvidt udlændingen kan udsendes, jf. udlændingelovens § 31, medmindre udlændingen samtykker i udsendelsen, jf. udlændingelovens § 49 a, stk. 1, 1. pkt. Det betyder, at det er Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet, der vurderer, om en udlænding skal have opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7 (om opholdstilladelse som flygtning eller som de facto flygtning), og om de forhold, der er nævnt i § 7 vil være til hinder for udsendelse. Da domstolene i forbindelse med en beslutning om udvisning skal vurdere "risikoen for, at udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold", jf. § 26, stk. 1, nr. 7, vil der være situationer, hvor domstolene i et vist omfang vil skulle foretage en vurdering af, om artikel 3 i FN's Torturkonvention taler imod en udvisning.

artikel 3 i FN's Torturkonvention beskytter personer mod udsendelse, udlevering eller lignende i tilfælde, hvor vedkommende risikerer at blive udsat for tortur.

Det har i teorien været gjort gældende, at FN's Torturkonvention yder en bedre beskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention derved, at beviskravene er mere lempelige⁴¹⁶. Det vil sige, at der skal mindre til for at anse det for tilstrækkelig godtgjort, at en person i tilfælde af udsendelse, udlevering eller lignende risikerer at blive udsat for tortur.

Udvalget har ikke fundet det nødvendigt at foretage en nærmere vurdering af, om artikel 3 i FN's Torturkonvention rent faktisk yder en bedre beskyttelse end artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Udvalget lægger imidlertid vægt på, at i det omfang det kan lægges til grund, at FN's Torturkonvention yder en bedre beskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, taler dette tillige for at inkorporere FN's Torturkonvention.

5. Udvalgets overvejelser og konklusion

På baggrund af en samlet vurdering af argumenter for og imod en inkorporering (afsnit 4) anbefaler udvalget, at CAT inkorporeres i dansk lovgivning.

Selv om konventionen er en "specialkonvention", må den efter udvalgets opfattelse anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder, idet den vedrører en af de mest fundamentale rettigheder, nemlig forbudet mod tortur og andre former for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Efter udvalgets opfattelse er konventionen endvidere "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder. Konventionens bestemmelser er i vidt omfang formuleret klart og præcist.

Udvalget lægger vægt på, at der er etableret en individuel klageadgang. Komitéens omfattende og detaljerede praksis i individuelle klagesager indebærer, at konventionens bestemmelser vil være "egnede" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for

⁴¹⁶ Se f.eks. Hélène Lambert, Protection Against Refoulement from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 48, juli 1999, side 515 (navnlig side 543). Som eksempler på forhold, der gør det mere fordelagtigt at klage til FN's Torturkomité (vedrørende artikel 3 i FN's Torturkonvention) frem for til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (vedrørende artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention) nævner Hélène Lambert følgende forhold: i) den kortere sagsbehandlingstid, ii) det forhold, at der ikke gælder tidsfrister for indgivelse af klager, iii) den uformelle måde hvorpå klager indgives og afgørelser træffes, og iv) endelig at FN's Torturkomité anvender mindre strenge beviskrav. Lignende synspunkter med hensyn til beviskravene har været fremført af Morten Kjærum i en artikel i EU-ret & Menneskeret, 1999, side 8, Flygtningeret – Menneskeret.

domstolene eller administrative myndigheder. Komitéens praksis bidrager efter udvalgets opfattelse til at præcisere indholdet og omfanget af konventionens bestemmelser.

Udvalget har endelig tillagt det betydning, at det ikke kan udelukkes, at CAT på visse punkter yder en bedre beskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder muligt med hensyn til beviskravene for, at en udlænding ved udsendelse risikerer at blive udsat for tortur.

Kapitel 12. FN's konvention om barnets rettigheder

1. Status

Danmark har ratificeret FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder⁴¹⁷ (CRC). Konventionen trådte i kraft den 2. september 1990. For Danmarks vedkommende trådte den i kraft den 18. august 1991. Danmark har undertegnet, men endnu ikke ratificeret de to valgfrie protokoller til konventionen af 25. maj 2000 om henholdsvis børn i væbnede konflikter og handel med børn, børneprostitution og børnepornografi.

Danmark har ved ratifikationen af konventionen afgivet erklæring om ikke at være bundet af artikel 40, stk. 2, (b), (v) vedrørende adgang til at få prøvet strafferetlige spørgsmål i to instanser⁴¹⁸. Danmark har ikke i øvrigt taget forbehold til konventionen.

2. Indhold

De *materielle bestemmelser* er indeholdt i konventionens kapitel I, artiklerne 1-41. Disse indeholder såvel borgerlige og politiske som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

I det følgende foretages der alene en kortfattet opregning af de beskyttede rettigheder. Opregningen har alene til formål kort at beskrive karakteren af de beskyttede rettigheder. Som det fremgår, er der tale om en lang række meget forskellige rettigheder. Konventionen og de valgfri protokoller er medtaget som bilag 8 til betænkningen.

Ifølge *artikel 1* forstås ved et barn ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet.

Ifølge *artikel 2*, der vedrører et krav om ikke-diskriminering, skal deltagerstaterne respektere og sikre konventionens rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art og uden hensyn til barnets eller dets forældres eller værges race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, national, etnisk eller social oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling.

⁴¹⁷ Se bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 (Lovtidende C)

⁴¹⁸ Forbeholdet har følgende ordlyd: "Article 40, paragraph 2 (b) (v) shall not be binding on Denmark. It is a fundamental principle of the Danish Administration of Justice Act that everybody shall be entitled to have any penal measures imposed on him or her by a court of first instance reviewed by a higher court. There are, however, some provisions limiting this right in certain cases, for instance verdicts returned by a jury on the question of guilt, which have not been reversed by the legally trained judges of the court."

Artikel 3 bestemmer, at hensynet til barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner, myndigheder m.v.

Artikel 4 vedrører deltagerstaternes pligt til at gennemføre foranstaltninger i form af passende lovgivning samt administrative og andre forholdsregler til gennemførelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder.

Ifølge *artikel 5* skal deltagerstaterne respektere det ansvar og de rettigheder og pligter, som forældre m.v. har til at yde passende vejledning og støtte til barnet i udøvelsen af konventionens rettigheder.

Artikel 6 vedrører retten til livet.

Artikel 7 og 8 vedrører retten til navn, statsborgerskab og identitet.

Artikel 9 vedrører barnets ret til ikke at blive adskilt fra sine forældre, medmindre en adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv, og retlig prøvelse af afgørelser herom.

Artikel 10 vedrører familiesammenføring.

Artikel 11 vedrører deltagerstaternes pligt til at træffe forholdsregler til at bekæmpe børns ulovlige fjernelse til og manglende tilbagevenden fra udlandet.

Artikel 12 vedrører barnets ret til at blive hørt i alle forhold, som angår barnet selv.

Artiklerne 13-16 vedrører ytringsfrihed (art. 13), tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed (art. 14), forenings- og forsamlingsfrihed (art. 15) og retten til privat- og familieliv (art. 16).

Artikel 17 tilskynder bl.a. massemedierne til at udbrede information og materiale, der er af social og kulturel værdi for barnet.

Ifølge *artikel 18* skal deltagerstaterne bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling, og deltagerstaterne skal yde passende bistand til forældre m.v. ved disses udførelse af deres pligter.

I henhold til *artikel 19* skal staterne iværksætte alle passende forholdsregler, herunder sociale programmer, til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold.

Artikel 20 vedrører kravet om, at staterne skal give en speciel beskyttelse til et barn, som ikke kan være i familiemiljøet. Stk. 3 nævner eksempler på en sådan beskyttelse.

Artikel 21 vedrører adoption.

Artikel 22 vedrører beskyttelsen af flygtningebørn.

Artikel 23 vedrører det psykisk eller fysisk handicappede barns ret til et indholdsrigt og menneskeværdigt liv og særlig omsorg.

Artikel 24 vedrører barnets ret til den højest opnåelige sundhedstilstand. Stk. 2 opregner hvilke passende forholdsregler, staterne især må tage.

Artikel 25 giver et barn, der er blevet anbragt af myndighederne for at få pleje, beskyttelse eller behandling, ret til periodisk gennemgang af behandlingen og af alle andre omstændigheder vedrørende dets anbringelse.

Artikel 26 og 27 vedrører social sikkerhed og retten til en rimelig levestandard.

Artikel 28 og 29 vedrører retten til uddannelse.

Artikel 30 vedrører retten for et barn, der tilhører et mindretal eller urbefolkning, til i fællesskab med andre medlemmer af sin gruppe, at udøve sin egen kultur og religion eller at bruge sit eget sprog.

Artikel 31 vedrører barnets ret til hvile og fritid m.v. og deltagelse i det kulturelle og kunstneriske liv.

Artikel 32 vedrører barnets ret til beskyttelse mod økonomisk udnyttelse, farligt arbejde m.v. Staterne er bl.a. forpligtet til at fastsætte en minimumsalder eller minimumsaldre for adgang til ansættelser, jf. stk. 2, litra a.

Artikel 33 omhandler staternes pligt til at træffe alle passende forholdsregler for at beskytte børn mod ulovlig brug af narkotika.

Artikel 34 vedrører beskyttelse mod alle former for seksuel udnyttelse og misbrug.

Ifølge *artikel 35* skal staterne træffe alle passende nationale, bilaterale og multilaterale forholdsregler med henblik på at forebygge bortførelse, salg eller handel med børn.

Ifølge *artikel 36* skal deltagerstaterne beskytte barnet mod alle andre former for udnyttelse, der på nogen måde kan skade barnet.

Artikel 37 forbyder tortur, dødsstraf, fængsel på livstid uden mulighed for løsladelse og ulovlig eller vilkårlig frihedsberøvelse. Bestemmelsen giver endvidere ret til at få lovligheden af en frihedsberøvelse prøvet ved en domstol eller anden kompetent, uafhængig og upartisk myndighed.

Artikel 38 vedrører væbnede konflikter.

Artikel 39 vedrører fremme af fysisk og psykisk helbredelse og resocialisering.

Artikel 40 vedrører retssikkerhedsgarantier i forbindelse med straffesager.

Artikel 41 bestemmer, at intet i konventionen skal have virkning på nogen bestemmelse, der er gunstigere med hensyn til virkeliggørelsen af barnets rettigheder og som kan være indeholdt i en deltagerstats nationale lovgivning eller i den for staten gældende internationale ret.

3. Håndhævelse

Ved konventionen er der oprettet en *komité vedrørende barnets rettigheder*, der er tillagt kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen (se artikel 43 i konventionens kapitel II).

Komitéen består af 10⁴¹⁹ eksperter af høj moralsk anseelse og anerkendt sagkundskab. Komitéens medlemmer vælges af deltagerstaterne blandt disses statsborgere og virker i deres personlige egenskab. Ved valget tages hensyn til ligelig geografisk fordeling og de væsentligste retssystemer.

FN's Generalsekretær (Højkommissæren for Menneskerettigheder) yder sekretærbistand til komitéen (se artikel 43, stk. 11).

Deltagerstaterne er forpligtet til at indsende *periodiske rapporter* til komitéen om de foranstaltninger, de har truffet for at virkeliggøre de rettigheder, der er anerkendt i konventionen, og om de fremskridt, der er gjort med hensyn til nydelsen af disse rettigheder. En periodisk rapport skal indgives inden to år fra konventionens ikrafttræden i den pågældende deltagerstat og herefter hvert femte år (se artikel 44). Danmark afgav i 1993 sin første rapport og i september 1998 sin anden rapport (se nedenfor afsnit 3.1). Komitéen gennemgår rapporterne med de pågældende

⁴¹⁹ I overensstemmelse med fremgangsmåden i konventionens artikel 50 blev der på en konference blandt konventionens deltagerstater den 12. december 1995 vedtaget en ændring til konventionens artikel 43, stk. 2, således, at komitéens medlemstal forhøjedes fra 10 til 18. FN's Generalforsamling godkendte ændringen ved resolution 50/155 af 21. december 1995 (se dokument A/RES/50/155). Ændringen er endnu ikke trådt i kraft.

medlemsstater. Dette har karakter af en form for *eksamination*, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. På baggrund af disse drøftelser udarbejder komitéen nogle *afsluttende bemærkninger og anbefalinger*.

Komitéen kan herudover vedtage *generelle anbefalinger* ("general recommendations") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse (se artikel 45). Komitéen har ifølge udvalgets oplysninger foreløbigt ikke vedtaget sådanne generelle anbefalinger.

Der er *ikke* etableret nogen *individuel klageadgang* i henhold til konventionen.

FN's Højkommissær for Menneskerettigheder har en hjemmeside på Internettet, der indeholder information om konventionen. Adressen er www.unhcr.ch. På højkommissærens hjemmeside kan man bl.a. finde oplysninger om i) konventionen, ii) de enkelte landes rapporter, iii) referat af komitéens eksamination af de enkelte landes rapporter og iv) komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger. I praksis kan der nogle gange gå forholdsvis lang tid inden de nævnte dokumenter gøres tilgængelige på hjemmesiden. Hjemmesiden opdateres således med en vis forsinkelse.

3.1. Periodiske rapporter

Danmark har afgivet to rapporter i henhold til konventions artikel 44⁴²⁰.

Den anden og seneste rapport er opbygget således, at der er et indledende afsnit med generelle bemærkninger om rapporten (kapitel I). Herefter følger et afsnit, der beskriver generelle gennemførelsesskridt (kapitel II). Endelig følger et omfattende afsnit med bemærkninger i tilknytning til konventionens enkelte bestemmelser (kapitel III). Rapporten redegør detaljeret for de foranstaltninger, der er truffet i Danmark for at virkeliggøre de rettigheder, der er anerkendt i konventionen, og for de fremskridt, der er gjort med hensyn til nydelsen af disse rettigheder siden afgivelsen af den første rapport. Der meddeles således oplysninger om bl.a. nye love, udvalgsarbejde og betænkninger, regeringens handlingsplaner og administrationen af gældende regler. Rapporten redegør endvidere for, hvorledes Danmark har fulgt op på komitéens forslag og anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af Danmarks første rapport.

Den anden rapport blev eksamineret af komitéen den 22. maj 2001.

De periodiske rapporter må anses for at have *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen* af konventionens enkelte bestemmelser. Rapporterne består således i det væsentlige af

⁴²⁰ Den første rapport blev afgivet i september 1993 (se dokument CRC/C/8/Add.8), og den anden og seneste rapport blev afgivet i september 1998 (se dokument CRC/C/70/Add.6).

faktuelle oplysninger om den danske retstilstand til brug for komitéens efterfølgende eksamination. Hertil kommer, at rapporterne har karakter af en dialog med komitéen, hvor regeringen følger op på tidligere anbefalinger m.m. fra komitéen. Administrative myndigheder og domstole vil derfor alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.

3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Komitéen foretager en eksamination af de periodiske rapporter. På baggrund af disse eksaminationer samt såkaldte ”skyggerrapporter”, som komitéen modtager fra statslige menneskerettighedsinstitutioner og NGO’er, udarbejder komitéen afsluttende bemærkninger og anbefalinger.

De to rapporter, som Danmark har udarbejdet, har begge været gjort til genstand for eksamination. Komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger af 8. juni 2001⁴²¹ i anledning af Danmarks anden rapport i henhold til artikel 44, er opbygget således, at de foruden en generel indledning indeholder et afsnit om statens opfølgning og fremskridt (”Follow-up Measures Undertaken and Progress Achieved by the State party”) samt et afsnit om forhold, der giver anledning til bekymring, og komitéens anbefalinger (”Principal subjects of concern and recommendations”).

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger i anledning af Danmarks anden rapport i henhold til artikel 44 indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring og anbefalinger* (”principal subjects of concern and recommendations”):

“C.1. General measures of implementation

Reporting

10. The Committee regrets that the report did not include adequate information concerning the situation of children in Greenland and the Faeroe Islands and that it did not follow the general guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by states parties (CRC/C/58).

11. The Committee recommends that the State party take all effective measures to ensure that its next periodic report includes specific information on the situation of children in Greenland and the Faeroe Islands and that it follows the general guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by states parties (CRC/C/58).

⁴²¹ Se dokument CRC/C/15/Add.151.

Reservations

12. The Committee notes the initiative of the State party, through its Standing Committee on Procedural Law, to initiate the process of reviewing its reservation to article 40 (2) (b) (v) of the Convention.

13. In light of the Declaration and Plan of Action of the Vienna World Conference on Human Rights (1993), the Committee encourages the State party to complete the process of review of its reservation to article 40 (2) (b) (v) of the Convention with a view to withdrawing it.

Legislation

14. The Committee notes that the Minister of Justice has set up a committee of human rights experts to examine the advantages and disadvantages involved in incorporating into Danish law the core international human rights treaties, including the Convention on the Rights of the Child. While the Committee notes that the recommendations of the expert committee have not yet been finalised, it remains concerned about the legal status of the Convention on the Rights of the Child in domestic law.

15. The Committee encourages the State party's consideration of the incorporation of core international human rights instruments, including the Convention on the Rights of the Child, into domestic law. In this regard, the Committee urges the State party to give equal weight to all international human rights instruments. It is recommended that the State party include in its next periodic report, information on the recommendations of the expert committee and the decision of the Government regarding this issue.

Ratification of international human rights instruments

16. The Committee notes that the State party is currently considering the possibility of acceding to the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers Members of their Families.

17. The Committee encourages the State party to accede to this Convention.

Co-ordination

18. While the Committee notes that the terms of reference of the Inter-Ministerial Committee on Children were updated in 1997, it remains concerned that the Convention has not yet been established as the framework for the work of the Inter-Ministerial Committee. The Committee is also concerned that insufficient efforts have been made by the State party to explicitly include the Convention in its general consideration of children's policies and programmes.

19. The Committee encourages the State party to consider establishing the Convention as the framework for the work of the Inter-Ministerial Committee. Additionally, the State party is encouraged to consider the elaboration of a comprehensive strategy for children based on the Convention on the Rights of the Child.

Data Collection

20. The Committee notes with concern that the existing data collection mechanisms are inadequate to ensure the collection of disaggregated data on all aspects of the Convention and to effectively monitor and evaluate progress achieved and assess the impact of policies adopted with respect to children.

21. The Committee recommends that the State party to reinforce its system of data collection and develop indicators to effectively monitor and evaluate progress achieved in the implementation of the Convention and assess the impact of policies adopted with respect to children. Efforts should be made to ensure that the data collection system incorporates all the areas covered by the Convention and covers all children below the age of 18 years, with specific emphasis on those who are particularly vulnerable.

Independent complaints mechanisms

22. The Committee notes that the State party has established a number of initiatives to facilitate children in lodging complaints of violation of their rights, including through the Office of the Ombudsman and a telephone hotline. However, the Committee remains concerned about the accessibility and availability of these complaint mechanisms to all children within the State party.

23. The Committee suggests that the State party take all effective measures to ensure that its independent complaint mechanisms are easily accessible to and user-friendly for all children to deal with complaints of violations of their rights and to provide remedies for such violations. In this regard, the Committee encourages the State party to reinforce its awareness raising efforts to facilitate the effective use by children of the complaint mechanisms. While the Committee notes the reluctance to establish a separate complaints mechanism for children it encourages the State party to consider strengthening the mandate of the National Council for Children to include individual cases and complaints from children or establish a child rights focal point within the Office of the Ombudsman.

Dissemination of the Convention and its principles

24. The Committee notes the efforts of the State party to disseminate, including through the Internet, the principles and provisions of the Convention within schools and among professionals working with children, including teachers, school administrators and police personnel. However, it remains concerned that children, professionals working with and for children are not fully aware of the Convention and the principles enshrined therein.

25. The Committee recommends that the State party reinforce its efforts to systematically and continuously disseminate the principles and provisions of the Convention and to ensure that the Convention is systematically incorporated into the school curriculum and training activities of professional groups and administrative bodies, at all levels of society, working with and for children.

C.2 General Principles

Non-discrimination

26. The Committee is aware of the measures taken by the State party to promote non-discrimination through, *inter alia*, the amendment to the Criminal Code and the preparation and dissemination of a brochure concerning ethnic minorities and the police. However, the Committee notes that *de facto* discrimination and xenophobia against certain groups of children, especially children belonging to ethnic minorities, refugee and asylum-seeking children, children belonging to migrant families, children with disabilities and those belonging to socially and economically disadvantaged families continues to be a concern, including within the education system.

27. In light of article 2 and other related articles of the Convention, the Committee recommends that the State party strengthen its measures, including through the Board for Ethnic Equality by, *inter alia*, organising ongoing awareness raising campaigns to change attitudes and to eliminate *de facto* discrimination and xenophobia against minority groups, especially children belonging to migrant families, refugee children, children with disabilities, and children belonging to socially and economically disadvantaged families.

Best interests of the child

28. The Committee is concerned that the general principle of the best interests of the child (article 3) is not fully applied and duly integrated into the implementation of the policies and programmes of the State party. In this regard, the Committee notes that the rights of parents are often found more important than the best interests of the child.

29. The Committee recommends that further efforts be made to ensure the implementation of the principle of the best interests of the child in its laws, policies and programmes for children as well as in all judicial and administrative decisions concerning children.

Respect for the views of the child

30. The Committee is aware of the various provisions in the law concerning the right of the child to be heard and that the legal minimum age, in this regard, is 12 years. However, the Committee remains concerned about the inadequate implementation of article 12 of the Convention and the fact that children below the age of 12 years do not have a right to be heard.

31. The Committee recommends the State party to take the necessary measures to ensure effective implementation of article 12 of the Convention, not only in court proceedings but also in various administrative decisions, including with respect to child protection services, custody proceedings and the placement of children in institutions. Moreover, the State party is recommended to effectively promote and encourage respect

for the views of children below the age of 12 years, according to his/her evolving capacities, and in light of article 12 of the Convention.

C.3. Family environment and alternative care

Parental guidance and responsibilities

32. While the Committee notes that financial and special assistance programmes for single parents have been established, including at the municipal level, it remains concerned about the vulnerability of children belonging to single parent families. Concern is also expressed about the situation of children belonging to ethnic minority families.

33. The Committee recommends that the State party strengthen its programmes and initiatives in support of single parent and ethnic minority families.

Child abuse and neglect in the family

34. The Committee notes the various measures to address abuse and neglect of children, including the implementation of the proposals of an inter-ministerial working group on sexual abuse. However, it remains concerned about the lack of information on the magnitude of the phenomenon and the effects of the various measures implemented.

35. The Committee recommends that the State party develop and implement a comprehensive policy that includes, *inter alia*, an effective reporting and referral system of all cases of child abuse, including sexual abuse, and neglect; regular evaluation of the results of the various measures taken; and legislation that ensures child-sensitive, multi-disciplinary procedures conducted by well-trained professionals, in order to avoid further traumatising of the child.

C.4. Basic Health and Welfare

Adolescent Health

36. While noting the efforts of the State party, the Committee remains concerned about the health problems faced by adolescents, particularly the high incidents of eating disorders, especially among teen-age girls; drug, alcohol and tobacco abuse; and suicide.

37. The Committee recommends the State party to reinforce its efforts to address these adolescent physical and mental health concerns through, *inter alia*, preventative education, counselling, and rehabilitative programmes to strengthen self-confidence among young people and prevent behaviour that could negatively affect their health.

C.5. Education, Leisure and Cultural Activities

Violence against children in institutions

38. Acknowledging the activities taken by the State party in this regard, the Committee remains concerned about the rather high level of bullying in schools and about the inadequate protection of children from abuse, including sexual abuse, in day care and other institutions.

39. The Committee recommends the State party to strengthen its measures, in participation with children, to prevent and combat violence and bullying in schools, taking into account the recommendations of the National Council for Children made in that regard. Furthermore, the State party is recommended to take the necessary measures to prevent persons convicted of crimes committed against children from working in care and other institutions for children.

C.5. Special Measures of Protection

Administration of juvenile justice

40. While the Committee notes the efforts of the State party in the area of juvenile justice, it remains concerned that children between the ages of 15-17 years may be held in adult detention facilities and kept in solitary confinement.

41. The Committee urges the State party to review its legislation and policies governing juvenile justice to ensure full consistency with the Convention, especially articles 37, 40 and 39 as well as other relevant international standards in this area, such as the Beijing Rules, the Riyadh Guidelines and the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty. In light of articles 3, 37, 40 and 39 of the Convention, the Committee further recommends that the State party take all effective measures to ensure that children are separated from adults in detention facilities and that children are not subjected to solitary confinement, unless in their best interests and subject to court review. Additionally, the Committee encourages the State party to reinforce its rehabilitation and reintegration programmes for children in conflict with the law.

Sexual abuse and exploitation

42. The Committee is aware of the efforts of the State party to prevent and combat sexual abuse and exploitation, including the recent establishment of an information collection system on sexual abuse. The Committee is concerned about the lack of awareness about children abuse and exploitation and the inadequate efforts to address child pornography. The Committee also notes the need for training for professionals working with and for child victims of abuse, including police officers, lawyers, and social workers.

43. In light of article 34 and other related articles of the Convention, the Committee recommends that the State party reinforce its efforts to strengthen current policies and measures, including care and rehabilitation, to prevent and combat these phenomena. The Committee re-commends that the State party take all appropriate measures to introduce and/or reinforce training for professional working with and for child victims of abuse and exploitation.

44. The Committee notes that a bill has been introduced to provide support for children between the ages of 15-17 years who may be experiencing difficulties in adjusting to the norms and rules of society, especially those in conflict with the law. However, the Committee remains concerned about the situation of these children.

45. The Committee encourages the State party to continue, and where necessary, reinforce its efforts in providing adequate support to these children and to their parents.

C.6 Ratification of the Optional Protocols

46. The Committee is aware that the State party has signed the two Optional Protocols to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict and on the sale of children, child prostitution and child pornography.

47. The Committee encourages the State party to ratify both Optional Protocols as soon as possible.

C.7 Dissemination of the CRC reports

48. Finally, in light of article 44, paragraph 6, of the Convention, the Committee recommends that the second periodic report and written replies submitted by the State party be made widely available to the public at large and that the publication of the report be considered, along with the relevant summary records and concluding observations adopted thereon by the Committee. Such a document should be widely distributed in order to generate debate and awareness of the Convention, its implementation and monitoring within the Government, the Parliament and the general public, including concerned non-governmental organisations.”

Komitéen foretager en selvstændig vurdering af de oplysninger, den modtager i de periodiske rapporter samt oplysninger, der måtte være fremkommet i forbindelse med eksaminationen. Men komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger har kun i begrænset omfang betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser. Dette skyldes først og fremmest, at det er landenes rapporter samt oplysninger, der måtte være fremkommet i forbindelse med eksaminationen, der danner grundlag for komitéens udtalelser. Komitéens udtalelser har således mere karakter af en dialog med medlemsstaten med det formål at påse og sikre konventionens gennemførelse i den pågældende stat. Derimod har komitéen afholdt sig fra at fremsætte mere generelle udtalelser.

Administrative myndigheder og domstole vil således alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.*

4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de kriterier, som efter udvalgets opfattelse bør være afgørende for, hvilke konventioner, der eventuelt bør inkorporeres i dansk lovgivning (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4), har udvalget drøftet, om FN's Børnekonvention bør inkorporeres.

Børnekonventionen kan ud fra de kriterier, udvalget har opstillet, karakteriseres som en "specialkonvention" (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4.1). Konventionen uddyber således i forhold til børn den beskyttelse, som følger af "generelle konventioner", som beskytter enhver.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder også særlige regler om børn. Således fastslår artikel 24, stk. 1, princippet om, at ethvert barn uden forskelsbehandling skal have ret til de beskyttelsesforanstaltninger, som dets stilling som mindreårig kræver.

Menneskerettighedskomitéen har endvidere i sin generelle bemærkning nr. 17⁴²² bl.a. understreget, at børn har krav på særlige tiltag udover de forholdsregler, staterne måtte have truffet i henhold til konventionens artikel 2, samt understreget, at også andre bestemmelser i CCPR giver særlige rettigheder til børn, eksempelvis forbudet mod dødsstraf for personer under 18 år, jf. artikel 6, stk. 5, og artikel 10, stk. 2 og 3, om adskillelse af unge og ældre personer, som er frihedsberøvede i forbindelse med strafforfølgning eller fuldbyrdelse af straf.

Også FN's konvention om sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder har særlige regler om børn, jf. særligt artikel 10, stk. 3, om særlige forholdsregler til beskyttelse af og bistand til alle børn og unge uden forskelsbehandling samt beskyttelse af dem i arbejdslivet.

Uanset at de generelle konventioner tillige indeholder særlige regler om børn, er Børnekonventionens ordlyd langt mere detaljeret end de generelle konventioner. Rehof og Trier har i Menneskeret (1990) s. 450 sammenfattet forholdet således, at konventionen på visse punkter betegner et fremskridt i forhold til gældende regler, men at den største værdi måske ligger i, at en række relevante regler er samlet i et retligt bindende instrument, og at barnets selvstændige stilling som retssubjekt på en række punkter er blevet understreget.

Udvalget har vurderet, om konventionen må anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder.

Konventionen har et meget bredt materielt anvendelsesområde, der berører en lang række samfundsforhold og retsområder. Konventionens rettigheder er endvidere rettet mod en meget stor

⁴²² Af 7. april 1989

befolkningsgruppe, nemlig personer under 18 år (jf. artikel 1), der ifølge Erklæringen om Barnets Rettigheder vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 20. november 1959 som følge af deres "fysiske og psykiske umodenhed, har behov for særlig beskyttelse og omsorg, herunder passende juridisk beskyttelse, både før og efter fødslen."

Vedtægelsen af konventionen har bidraget til at tydeliggøre, at børn har et særligt behov for beskyttelse og omsorg.

Ud fra principielle overvejelser samt det forhold, at konventionen har en meget stor international tilslutning, må konventionen anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder.

Udvalget har endvidere drøftet, om konventionen kan anses for "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder (se kapitel 7, afsnit 4.2).

De fleste af konventionens materielle bestemmelser fremtræder som pligter for staten og ikke rettigheder for borgerne, men flere bestemmelser nævner afslutningsvis, at formålet er at sikre individuelle rettigheder. Det synes imidlertid efter udvalgets opfattelse mere at være et spørgsmål om form end om indhold, om en bestemmelse er formuleret som en pligt for staten eller som en rettighed for borgeren. Det er derfor udvalgets opfattelse, at det ikke gør en bestemmelse mindre egnet, at den er formuleret som en pligt for staten, idet borgerens rettigheder er en spejlvirkning af statens forpligtelser.

Bestemmelsernes indhold og udformning er meget varierende, hvilket til dels skyldes, at konventionen indeholder såvel borgerlige og politiske som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

For så vidt angår konventionens økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder fastlægger konventionen ikke præcise rettigheder for borgerne, men konventionens artikel 4 fastslår med hensyn til disse rettigheder, at deltagerstaterne skal gennemføre sådanne forholdsregler, i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed, og hvor der er behov for det, inden for rammerne af internationalt samarbejde.

Flere af konventionens materielle bestemmelser er generelt formuleret, og de finder som følge heraf anvendelse på en flæthed af vidt forskellige situationer og forhold. Som eksempel herpå kan nævnes artikel 2 om forbud mod diskrimination, og artikel 3, stk. 1, hvorefter barnets tarv kommer i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn.

Konventionen indeholder flere vagt formulerede bestemmelser. Som eksempel kan nævnes deltagerstaternes pligt til at yde ”passende bistand” til forældre og værger med henblik på at sikre konventionens rettigheder, jf. artikel 18, stk. 2, retten i artikel 23 for et psykisk eller fysisk handicappet barn til at have et ”indholdsrigt og menneskeværdigt liv” og medlemsstaternes pligt til at beskytte barnet mod ”alle andre former for udnyttelse”, der på nogen måde kan skade barnet, jf. artikel 36.

Flere af konventionens vagt formulerede bestemmelser har karakter af såkaldte ”programerklæringer”. Som eksempel kan nævnes artikel 24, stk. 1, hvorefter deltagerstaterne ”anerkender barnets ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand, adgang til at få sygdomsbehandling og genoprettelse af helbredet”, artikel 26 hvorefter deltagerstaterne skal ”anerkende ethvert barns ret til at nyde godt af social sikkerhed, herunder social forsikring, og skal tage de nødvendige forholdsregler for at opnå uindskrænket opnåelse af denne ret i overensstemmelse med national ret” og artikel 27, hvorefter deltagerstaterne ”anerkender ethvert barns ret til den levestandard, der kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling”.

Det er endvidere karakteristisk, at konventionens vage bestemmelser, der til dels har karakter af ”programerklæringer”, oftest vedrører spørgsmålet om staternes positive forpligtelser. Det fremgår således direkte af flere bestemmelser, at medlemsstaterne skal træffe passende forholdsregler for at sikre virkeliggørelsen af konventionens rettigheder (se bl.a. artikel 18, stk. 3, 19, 22, 33 og 34). Virkeliggørelsen af disse konventionsbestemmelser vil i vidt omfang nødvendiggøre, at der træffes valg, der bl.a. indebærer politiske overvejelser, herunder en vurdering af udnyttelsen af tilgængelige ressourcer, prioriteringer mellem forskellige hensyn m.m. Efter udvalgets opfattelse er der tale om vurderinger og valg, som bør tilkomme lovgivningsmagten.

Disse forhold indebærer efter udvalgets opfattelse, at flere af konventionens bestemmelser næppe kan anses for ”egnede” til at en inkorporering, idet det må anses for vanskeligt for domstole og administrative myndigheder at anvende konventionens bestemmelser som grundlag for løsning af konkrete tvister, idet det i vidt omfang vil være lovgivningsmagten, der skal tage stilling til, hvilke konkrete og positive foranstaltninger, der skal træffes for at sikre virkeliggørelsen af konventionens rettigheder.

Konventionen indeholder imidlertid også flere klart og præcist formulerede bestemmelser. Som eksempler herpå kan nævnes artikel 2 om forbud mod diskrimination, artikel 7 om, at barnet skal registreres umiddelbart efter fødslen og har ret til et navn og til at opnå statsborgerskab, artikel 28, stk. 1, litra a, om staternes pligt til at gøre grunduddannelsen tvungen og gratis tilgængelig for alle og artikel 38, stk. 3 om deltagerstaternes forbud mod at rekruttere nogen person, der ikke er fyldt 15 år, til deres væbnede styrker.

Herudover er der en række eksempler på ”klassiske” rettigheder såsom retten til ytringsfrihed (artikel 13), retten til tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed (artikel 14), retten til forenings- og forsamlingsfrihed (artikel 15), retten til privat- og familieliv (artikel 16), forbud mod tortur m.v. (artikel 37) og minimumsrettigheder i straffesager (artikel 40).

Som nævnt er der ikke etableret en individuel klageadgang i tilknytning til konventionen. Dette indebærer, at komitéen ikke har mulighed for at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne ved afgørelser i individuelle klagesager.

Udvalget har tidligere givet udtryk for, at den individuelle klageadgang er et vægtigt argument for en inkorporering, men at det ikke i sig selv bør være afgørende, om der er etableret en sådan individuel klageadgang i tilknytning til konventionen (se kapitel 7, afsnit 4.3).

For så vidt angår Børnekonventionen må den manglende individuelle klageadgang imidlertid ses i sammenhæng med, at konventionen indeholder flere eksempler på vagt formulerede bestemmelser, der til dels har karakter af programmerklæringer. Hertil kommer, at komitéen ifølge udvalgets oplysninger hidtil ikke har vedtaget generelle anbefalinger vedrørende konventionens materielle rettigheder. Under disse omstændigheder er det udvalgets opfattelse, at den manglende individuelle klageadgang må tillægges betydning ved vurderingen af, om konventionen bør inkorporeres.

5. Udvalgets overvejelser og konklusion

Uanset at CRC må anses for ”central” for beskyttelsen af menneskerettigheder, finder udvalget ikke på nuværende tidspunkt at kunne anbefale, at denne ”specialkonvention” inkorporeres i dansk lovgivning. Dette skyldes, at en inkorporering af andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i første omgang alene bør omfatte et begrænset antal konventioner af hensyn til at tilvejebringe et grundlag for at opnå gradvis erfaring med anvendelsen af de inkorporerede konventioner. I den forbindelse finder udvalget, at CCPR, CERD og CAT bør tillægges størst prioritet.

Hertil kommer, at der ikke på nuværende tidspunkt er oprettet en individuel klageadgang, og komitéen ikke hidtil har vedtaget generelle anbefalinger vedrørende konventionens materielle rettigheder. Det betyder, at der ikke på nuværende tidspunkt findes tilstrækkelige fortolkningsbidrag, der kan præcisere bestemmelsernes indhold og omfang.

Udvalget er opmærksom på, at disse forhold vil kunne ændre sig med tiden, således at der på et senere tidspunkt vil være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også denne

konvention. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis der måtte blive etableret en individuel klageadgang, og hvis der i den forbindelse måtte udvikle sig en relevant praksis om fortolkningen af konventionen.

Men selv om dette ikke måtte være tilfældet, kan andre faktorer føre til en ændret vurdering.

Det vil også være relevant at se på, hvorledes danske domstole og andre retsmyndigheder i praksis har fortolket og anvendt de konventioner, som udvalget foreslår inkorporeret.

I denne sammenhæng bør man som nævnt under CESCR (se kapitel 9, afsnit 5) også være opmærksom på, hvilken status EU-charteret om grundlæggende rettigheder i fremtiden vil få, og hvorledes bl.a. danske domstole, hvis EU-charteret måtte blive retligt bindende, vil anvende det i deres praksis fremover.

Kapitel 13. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder

1. Status

Danmark har ratificeret den internationale konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (CEDAW)⁴²³. Konventionen trådte i kraft for Danmark den 21. maj 1983.

Danmark har endvidere ratificeret den frivillige protokol til FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (OPT)⁴²⁴. Den frivillige protokol trådte i kraft den 22. december 2000.

2. Indhold

De *materielle bestemmelser* findes i konventionens kapitel I (artikel 1 til 6), kapitel II (artikel 7 til 9) og kapitel III (artikel 10 til 16). Som det fremgår af det følgende, er der tale om en lang række meget forskellige rettigheder med hensyn til forbudet mod diskrimination imod kvinder. I det følgende foretages der alene en kortfattet opregning af de beskyttede rettigheder og medlemsstaternes forpligtelser. Opregningen har alene til formål kort at beskrive karakteren af de beskyttede rettigheder. Konventionen med tilhørende protokol er medtaget som bilag 6 til betænkningen.

Artikel 1 indeholder en udførlig definition af begrebet ”diskrimination imod kvinder”.

Artikel 2 pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at fordømme diskrimination imod kvinder og føre en politik, der går ud på afskaffelse af diskrimination imod kvinder. Bestemmelsen opregner endvidere en række specifikke forpligtelser for medlemsstaterne med henblik på at virkeliggøre disse formål.

Artikel 3 pålægger medlemsstaterne at tage passende skridt for at sikre kvinders fulde udvikling og fremgang.

Artikel 4 giver medlemsstaterne mulighed for at træffe midlertidige særforanstaltninger med henblik på at sikre faktisk ligestilling, og foreskriver, at sådanne foranstaltninger ikke udgør diskrimination i konventionens forstand.

⁴²³ Se bekendtgørelse nr. 83. af 9. september 1983 (Lovtidende C).

⁴²⁴ Danmark undertegnede protokollen den 10. december 1999, og ratificerede protokollen den 31. maj 2000.

Artikel 5 pålægger medlemsstaterne at tage alle passende forholdsregler for at ændre mænd og kvinders sociale og kulturelle adfærdsmønstre med henblik på at afskaffe fordomme m.m., som hviler på fastlåste kønsroller m.m.

Artikel 6 pålægger medlemsstaterne at tage alle passende forholdsregler med henblik på at hindre enhver form for handel med kvinder og udnyttelse af kvinder ved prostitution.

Artikel 7 pålægger medlemsstaterne at afskaffe diskrimination mod kvinder i landets politiske og offentlige liv, og opregner nogle områder, hvor medlemsstaterne navnlig skal sikre ligestilling, herunder med hensyn til valgret og valgbarhed.

Artikel 8 pålægger medlemsstaterne at sikre kvinders lige mulighed for at repræsentere deres regering på internationalt plan og at deltage i internationale organisationers arbejde.

Artikel 9 pålægger medlemsstaterne at sikre kvinder ligestillet med mænd med hensyn til at erhverve, ændre eller bevare deres statsborgerret.

Artikel 10 pålægger medlemsstaterne at afskaffe diskrimination mod kvinder på uddannelsesområdet og sikre dem ligestillet med mænd. Bestemmelsen opregner en række områder, hvor medlemsstaterne navnlig har pligt til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre lighed.

Artikel 11 pålægger medlemsstaterne at afskaffe diskrimination mod kvinder på arbejdsmarkedet, og sikre samme rettigheder med hensyn til ansættelse og ansættelsesvilkår m.m.

Artikel 12 pålægger medlemsstaterne at afskaffe diskrimination mod kvinder på sundhedsområdet, og sikre ligestilling med hensyn til adgang til lægebehandling og sundhedspleje.

Artikel 13 pålægger medlemsstaterne at afskaffe diskrimination mod kvinder på andre områder af det økonomiske og sociale liv, og opregner nogle områder, hvor medlemsstaterne navnlig har pligt til at sikre ligestilling, herunder med hensyn til sociale familiefærdigheder.

Artikel 14 pålægger medlemsstaterne at tage hensyn til landbokvinders særlige problemer og sikre, at konventionens bestemmelser finder anvendelse på kvinder i landområder. Bestemmelsen pålægger medlemsstaterne at afskaffe diskrimination mod kvinder i landområder og sikre lighed med hensyn til at deltage i og opnåelse af udbytte af udviklingen i landområder. Bestemmelsen opregner en række områder, hvor medlemsstaternes pligter navnlig finder anvendelse.

Artikel 15 pålægger medlemsstaterne at stille kvinder og mænd lige for loven. Bestemmelsen opregner nogle områder, hvor denne pligt finder anvendelse, herunder med hensyn til handleevne, indgåelse af aftaler, rådighed over ejendom, behandlingen af retssager, bevægelsesfrihed m.m.

Artikel 16 pålægger medlemsstaterne at afskaffe diskrimination mod kvinder i alle ægteskabs- og familieforhold, og opregner en række områder, hvor medlemsstaterne navnlig skal sikre lighed mellem kvinder og mænd. Børns forlovelse eller ægteskab skal være uden retsvirkning, og der skal fastsættes en mindstealder for indgåelse af ægteskab, ligesom indgåelse af ægteskab skal registreres i et officielt register (stk. 2).

3. Håndhævelse

Ved konventionen er der oprettet en *komité vedrørende afskaffelse af diskrimination mod kvinder*, der er tillagt kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen (se konventionens kapitel V).

Komitéen består af 23 medlemmer. Medlemmerne skal være statsborgere i en af de i konventionen deltagende stater, og skal være eksperter af høj moralsk standard og med sagkundskab på de områder, konventionen omfatter. Komitéens medlemmer vælges og virker i deres personlige egenskab. Ved valget af medlemmer skal der tages hensyn til en rimelig geografisk fordeling og til repræsentation af såvel de forskellige kulturformer som de vigtigste retssystemer (se i det hele artikel 17, stk. 1). FN's Generalsekretær (Højkommissæren for Menneskerettigheder) yder sekretariatsbistand til komitéen (artikel 17, stk. 9).

De kontraherende stater har forpligtet sig til at indsende *periodiske rapporter* om de lovgivningsmæssige, retlige, administrative eller andre foranstaltninger, de har truffet til gennemførelse af konventionens bestemmelser, og om de fremskridt, der er gjort i denne henseende (se artikel 18). Den første rapport skal afleveres inden ét år efter konventionens ikrafttræden i forhold til det pågældende land. Herefter skal medlemsstaten aflevere en periodisk rapport hvert fjerde år. Danmark har til dato udarbejdet 5 rapporter (se afsnit 3.1). Komitéen gennemgår rapporterne sammen med de pågældende medlemsstater. Dette har karakter af en form for *eksamination*, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. På baggrund af disse drøftelser udarbejder komitéen nogle *afsluttende bemærkninger og anbefalinger* til den pågældende stat (se afsnit 3.2).

Herudover kan komitéen vedtage *generelle bemærkninger* ("general recommendations") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse (se artikel 21, stk. 1). Baggrunden for komitéens generelle bemærkninger vil ofte være de problemer med hensyn til konventionens anvendelse, som komitéen har behandlet i forbindelse med komitéens gennemgang af landerapporter. De generelle

bemærkninger vil derfor ofte afspejle komitéens erfaringer på et bestemt område. Komitéen har vedtaget 24 generelle bemærkninger (se afsnit 3.3).

Danmark har som nævnt ratificeret den frivillige protokol til FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Ved den frivillige protokol er komitéen blevet tillagt kompetence til at modtage og behandle klager fra private vedrørende de i konventionen anerkendte rettigheder (*individuel klageadgang*) (se artikel 1 til 7). Komitéens behandling af en individuel klage ender med en afgørelse, hvor komitéen tager stilling til, om der foreligger en krænkelse af konventionen, ligesom komitéen fremkommer med eventuelle anbefalinger (se artikel 7, stk. 3). Den individuelle klageadgang trådte i kraft samtidig med den frivillige protokol den 22. december 2000. Komitéen har endnu ikke truffet nogen afgørelse i individuelle klagesager.

Ved den frivillige protokol er komitéen endvidere blevet tillagt kompetence til at foretage en undersøgelse i tilfælde af pålidelige oplysninger om en medlemsstats *grove eller systematiske krænkelse af konventionen* (artikel 8 og 9). Komitéens undersøgelse ender med en rapport, der gengiver resultatet af komitéens undersøgelser, ligesom rapporten indeholder eventuelle bemærkninger og anbefalinger.

FN's Højkommissær for Menneskerettigheder har en *hjemmeside på Internettet*, der indeholder en mængde information om konventionen og praksis. Adressen er www.unhchr.ch. På højkommissærens hjemmeside kan man bl.a. finde oplysninger om i) konventionen, ii) komitéens generelle bemærkninger, iii) de enkelte landes rapporter, iv) referat af komitéens eksamination af de enkelte landes rapporter og v) komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger. I praksis kan der nogle gange gå forholdsvis lang tid inden de nævnte dokumenter gøres tilgængelige på hjemmesiden. Hjemmesiden opdateres således med en vis forsinkelse.

3.1. Periodiske rapporter

Danmark har afleveret 5 rapporter i henhold til konventionens artikel 18⁴²⁵. Rapporterne er omfattende og detaljerede⁴²⁶. Der findes særlige retningslinier for udarbejdelse af rapporter⁴²⁷.

⁴²⁵ Den første rapport blev afleveret i 1984 (se dokument CEDAW/C/5/Add.22). Den anden rapport blev afleveret i 1988 (se dokument CEDAW/C/13/Add.14). Den tredje rapport blev afleveret i 1993 (se dokument CEDAW/C/DEN/3). Den fjerde rapport blev afleveret i 1997 (se dokument CEDAW/C/DEN/4). Den femte rapport blev afleveret i 2000 (se dokument CEDAW/C/DEN/5).

⁴²⁶ Den 5. rapport fylder 79 sider.

⁴²⁷ Se dokument HRI/GEN/2 af 14. april 2000, side 39 til 41. Der er forskellige retningslinier afhængig af, om der er tale om den første rapport eller efterfølgende periodiske rapporter.

De *periodiske rapporter* er opbygget således, at der foruden en generel indledning er et afsnit om rammerne for arbejdet frem mod ligestilling (kapitel 1), et afsnit om det offentlige liv (kapitel 2), et afsnit om uddannelse (kapitel 3), et afsnit om arbejdsmarkedet (kapitel 4) og et afsnit om andre retlige og sociale tiltag (kapitel 5). I disse afsnit (kapitel 1 til 5) redegøres der udførligt for gennemførelsen af konventionens enkelte artikler (artikel 1 til 16). Rapporten indeholder endvidere en række statistiske oplysninger og tabeller vedrørende konventionens rettigheder. Endelig indeholder rapporten nogle ikke-statslige organisationers bemærkninger til regeringens officielle rapport.

I de periodiske rapporter redegøres der udførligt for retsstillingen på områder, der er omfattet af konventionens bestemmelser. Der redegøres endvidere for nye foranstaltninger, der har betydning for konventionens gennemførelse, herunder oplysninger om nye love og oplysninger om administrationen af gældende regler m.m. I rapporten redegøres der endvidere for, hvorledes regeringen har fulgt op på komitéens anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af tidligere rapporter. Rapporterne indeholder endvidere en række statistiske oplysninger vedrørende konventionens enkelte bestemmelser.

En gennemgang af rapporterne giver et vist indtryk af, på hvilke retsområder konventionens enkelte bestemmelser har haft en praktisk betydning i de perioder, som rapporterne vedrører.

I praksis må periodiske rapporter anses for at have *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens enkelte bestemmelser*. Det skyldes navnlig, at rapporten i det væsentlige indeholder faktuelle oplysninger, som regeringen meddeler komitéen, og som skal danne grundlag for en efterfølgende eksamination. Hertil kommer, at rapporten har karakter af en dialog med komitéen, hvor regeringen følger op på tidligere anbefalinger m.m. fra komitéen. Administrative myndigheder og domstole vil derfor alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.

3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Af de 5 rapporter, som Danmark har udarbejdet, har de 3 været gjort til genstand for en eksamination. På baggrund af disse eksaminationer har komitéen udarbejdet afsluttende bemærkninger.

Komitéens afsluttende bemærkninger er opbygget således, at de foruden en generel indledning indeholder et afsnit om positive aspekter ("positive aspects"), et afsnit om forhold, der giver

anledning til bekymring ("principal areas of concern"), samt et afsnit om anbefalinger ("suggestions and recommendations").

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger i anledning af Danmarks 3. rapport i henhold til artikel 18⁴²⁸ indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring* ("principal subjects of concern"):

”261. The Committee noted with concern the challenges currently facing efforts to implement temporary special measures to hasten gender equality, such as the removal of quotas by political parties. Although the participation of women in politics was at a higher level than in other countries, Denmark had yet to reach gender parity in the political sphere.

262. The disproportionately low levels of women's participation in academe, in research positions and in management positions in the public and private sectors suggested that insufficient systematic and goal-oriented advocacy and action was taking place in the light of Denmark's leading role in those areas.

263. The inadequacy of culturally and gender-sensitive measures and programmes for immigrant and refugee women to enable them to benefit from legal and social services available in Denmark was noted as an area of concern by the Committee.

264. The absence of a specific law on violence against women was noted as a principal deficiency. The Committee expressed a desire to have fuller information about the actual incidence of violence, rape and incest and was concerned about the absence of specific legislation and/or measures to sensitize the police, the judiciary or the public in general regarding those issues.

265. The Committee noted with concern that stereotypical perceptions of gender role continued to exist in society and were related to the perseverance of attitudes and behaviour that kept women away from decision-making positions and kept men from assuming an equal share of family responsibilities.

266. The fact that women, despite their high level of education, were more seriously affected by unemployment than men was noted with concern by the Committee. The Committee was also concerned that women were still paid less than men, despite efforts to initiate assessments of equal pay for work of equal value.”

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger i anledning af Danmarks 3. rapport i henhold til artikel 18 indeholder endvidere følgende *anbefalinger* ("suggestions and recommendations"):

”267. Temporary special measures should be maintained and strengthened, particularly in the areas of reducing unemployment among women; ensuring that women and men receive equal pay for work of equal value; increasing women's participation in private-

⁴²⁸ Se dokument A/52/38/Rev.1, paras.248-274, af 27. januar 1997.

sector decision-making; increasing the number of female university professors and researchers; and encouraging men to devote more time to child care and housework. Such initiatives should include quantitative targets, time limits for their achievement, specific measures and sufficient budgetary resources.

268. More research should be conducted on the incidence of violence against women, particularly in vulnerable groups such as immigrants, as well as on the advantages of enacting legislation specifically directed at reducing such violence. The research finding should be included in the next report submitted in accordance with article 18 of the Convention.

269. In particular, more efforts should be made to determine whether trafficking in women and exploitation of prostitution are taking place and whether new communications technologies, especially the Internet, are being used for such purposes.

270. The gender and culture course, which is currently optional in pre-university curricula, should be made mandatory in secondary education.

271. In accordance with the Beijing Platform for Action, it is recommended that the value of non-remunerated work done by both women and men should be included in national accounts, through satellite accounts.

272. The Committee recommended that Denmark continue to include among the objectives of its development assistance programmes the promotion of the rights of women and the elimination of discrimination against women and, in particular, the implementation of the Convention in beneficiary countries.

273. In addition to information relating to the recommendations above, the Committee requested that the next report include information on:

(a) Implementation of the Beijing Platform for Action and of the commitments announced by Denmark at the Fourth World Conference on Women;

(b) The number of women and men who work: (i) part-time; (ii) on a flexible schedule; and (iii) outside the workplace, using new technologies;

(c) The steps taken by trade unions and business organizations to implement the principle of equal pay for work of equal value;

(d) The use, in cases of abortion, of the RU-486 pill;

(e) The number of women who use medically assisted reproduction techniques and the number of children adopted;

(f) Disabled women, especially in terms of their access to education and employment;

(g) Concrete results and the de facto impact of policies on and programmes for women;

(h) The economic situation of women, including successful measures to combat the unemployment of women.

274. The Committee requested the Government of Denmark to address the concerns included in the present concluding comments in its next report. It also requested wide dissemination of these comments throughout the country to make the people of Denmark aware of the steps that had been taken to ensure de facto equality for women and the further steps required in that regard.”

Komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger skal ses i lyset af den rapport, som har dannet grundlag for eksaminationen, samt det, der måtte være fremkommet i forbindelse med eksaminationen. Det indebærer i praksis, at komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger kun i begrænset omfang har betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser. Hertil kommer, at de afsluttende bemærkninger og anbefalinger er formuleret kortfattet, hvilket i sig selv begrænser den praktiske betydning heraf ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser. Administrative myndigheder og domstole vil således alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.*

3.3. Generelle bemærkninger

Som nævnt har komitéen udarbejdet 24 generelle bemærkninger (”general recommendations”). Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

15. Reporting by States parties⁴²⁹.
16. Reporting by States parties⁴³⁰.
17. Education and public information campaigns⁴³¹.
18. Reservations to the Convention⁴³².
19. Temporary special measures⁴³³.
20. Effective national machinery and publicity⁴³⁴.
21. Resources⁴³⁵.
22. Implementation of article 8 of the Convention⁴³⁶.
23. Statistical data concerning the situation of women⁴³⁷.

⁴²⁹ Af21. marts 1986 (dokument A/41/45).

⁴³⁰ Af10. april 1987 (dokument A/42/38).

⁴³¹ Af10. april 1987 (dokument A/42/38).

⁴³² Af10. april 1987 (dokument A/42/38).

⁴³³ Af4. marts 1988 (dokument A/43/38).

⁴³⁴ Af4. marts 1988 (dokument A/43/38).

⁴³⁵ Af4. marts 1988 (dokument A/43/38).

⁴³⁶ Af4. marts 1988 (dokument A/43/38).

24. Tenth anniversary of the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women⁴³⁸.
25. Technical advisory services for reporting obligations⁴³⁹.
26. Violence against women⁴⁴⁰.
27. Equal remuneration for work of equal value⁴⁴¹.
28. Female circumcision⁴⁴².
29. Avoidance of discrimination against women in national strategies for the prevention and control of acquired immunodeficiency syndrome (AIDS)⁴⁴³.
30. Unpaid women workers in rural and urban family enterprises⁴⁴⁴.
31. Measures and quantification of the unremunerated domestic activities of women and their recognition in the gross national product⁴⁴⁵.
32. Disabled women⁴⁴⁶.
33. Violence against women⁴⁴⁷.
34. Reservations to the Convention⁴⁴⁸.
35. Equality in marriage and family relations⁴⁴⁹.
36. Amending article 20 of the Convention⁴⁵⁰.
37. Political and public life⁴⁵¹.
38. Women and Health (Article 12)⁴⁵².

Udvalget har vurderet, om komitéens generelle bemærkninger kan antages at have praktisk betydning for domstolene og administrative myndigheder ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser, det vil sige, om domstolene og administrative myndigheder vil kunne finde praktisk vejledning heri, når der skal træffes afgørelser i konkrete sager.

Efter udvalgets opfattelse har komitéens generelle bemærkninger vedrørende medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser (se nr. 1, 2 og 12) ikke praktisk betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser. Det samme gælder de dele af de øvrige

⁴³⁷ Af3. marts 1989 (dokument A/44/38).

⁴³⁸ Af3. marts 1989 (dokument A/44/38).

⁴³⁹ Af3. marts 1989 (dokument A/44/38).

⁴⁴⁰ Af3. marts 1989 (dokument A/44/38).

⁴⁴¹ Af3. marts 1989 (dokument A/44/38).

⁴⁴² Af2. februar 1990 (dokument A/45/38).

⁴⁴³ Af2. februar 1990 (dokument A/45/38).

⁴⁴⁴ Af2. januar 1991 (dokument A/46/38).

⁴⁴⁵ Af2. januar 1991 (dokument A/46/38).

⁴⁴⁶ Af2. januar 1991 (dokument A/46/38).

⁴⁴⁷ Af30. januar 1992 (dokument A/47/38).

⁴⁴⁸ Af30. januar 1992 (dokument A/47/38).

⁴⁴⁹ Af4. februar 1994 (dokument A/47/38).

⁴⁵⁰ Af3. februar 1995 (dokument A/50/38).

⁴⁵¹ Af13. januar 1997 (dokument A/52/38).

⁴⁵² Af2. februar 1999 (dokument A/54/38/Rev.1, chapter I).

generelle bemærkninger, der ligeledes vedrører medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser. I flere af de øvrige generelle bemærkninger er der således eksempler på, at komitéen fremhæver forhold, der kan rejse spørgsmål i forhold til konventionen, og som komitéen anmoder medlemsstaterne om at redegøre nærmere for i de periodiske rapporter (se f.eks. nr. 23, afsnit 45 til 50).

Efter udvalgets opfattelse må flere af komitéens øvrige generelle bemærkninger ligeledes anses for at være uden praktisk betydning for domstole og administrative myndigheder ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser. Det drejer sig efter udvalgets opfattelse om komitéens generelle bemærkninger om uddannelse og informationskampagner (nr. 3), om forbehold til konventionen (nr. 4 og 20), om midlertidige særforanstaltninger (nr. 5), om effektive nationale mekanismer og offentliggørelse (nr. 6), om komitéens ressourcer (nr. 7), om gennemførelsen af artikel 8 (nr. 8), om statistiske oplysninger om kvinders situation (nr. 9), om tiåret for vedtagelsen af konventionen (nr. 10), om teknisk bistand med hensyn til rapportering (nr. 11), om lige løn for arbejde af samme værdi (nr. 13), om omskæring af kvinder (nr. 14), om at undgå diskrimination mod kvinder i de nationale strategier for at forebygge og kontrollere AIDS (nr. 15), om ulønnede kvinder i familievirksomheder på landet og i byer (nr. 16), om måling og kvantificering af kvinders ulønnede aktiviteter i hjemmet og inddragelsen heraf ved opgørelsen af bruttonationalproduktet (nr. 17), om handicappede kvinder (nr. 18) og om ændring af konventionens artikel 20 (nr. 22).

Efter udvalgets opfattelse adskiller komitéens generelle bemærkninger om vold mod kvinder (nr. 19), om lighed i ægteskab og familieforhold (nr. 21), om det politiske og offentlige liv (nr. 23) og om kvinder og sundhed (nr. 24) sig fra de øvrige generelle bemærkninger derved, at de er omfattende, udførlige og detaljerede. Udvalget har derfor overvejet, om disse generelle bemærkninger – i modsætning til de øvrige generelle bemærkninger – må antages at have praktisk betydning for domstolene og administrative myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser. Efter udvalgets opfattelse er det ikke tilfældet.

Komitéens generelle bemærkning om vold mod kvinder (nr. 19) forklarer, at begrebet ”diskrimination mod kvinder” (artikel 1) også omfatter vold mod kvinder (afsnit 6). Komitéen definerer vold mod kvinder som ”violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty” (afsnit 6). Vold mod kvinder kan indebære en krænkelse af en række andre menneskerettigheder og grundlæggende friheder (afsnit 7). Staten kan ifalde ansvar for vold mod kvinder begået både af offentlige myndigheder (afsnit 8) og private (afsnit 9). Komitéen redegør for vold mod kvinder i forhold til visse af konventionens bestemmelser (afsnit 10 til 23). I forhold til artikel 2 og 3 fremhæver komitéen medlemsstaternes pligt til at afskaffe enhver form for diskrimination (afsnit 10). I forhold til artikel 2 (f), 5 og 10 (c) anføres, at traditionelle og stereotype opfattelser af kvinder, fordomme

og traditioner kan have en negativ indflydelse på kvinders situation, herunder med hensyn til vold mod kvinder (afsnit 11 og 12). I forhold til artikel 6 påpeges, hvorledes fattigdom, arbejdsløshed og krig m.m. har betydning for handel med og udnyttelse af kvinder (afsnit 13 til 16). I forhold til artikel 11 gives udtryk for, hvorledes seksuel chikane er en form for vold mod kvinder, og hvorledes den kan påvirke retten til lighed med hensyn til arbejde (afsnit 17 til 18). Seksuel chikane ”includes such unwelcome sexually determined behaviour as physical contact and advances, sexually coloured remarks, showing pornography and sexual demands, whether by words or actions. Such conduct can be humiliating and may constitute a health and safety problem; it is discriminatory when the woman has reasonable ground to believe that her objection would disadvantage her in connection with her employment, including recruitment or promotion, or when it creates a hostile working environment”. I forhold til artikel 12 anføres, at vold mod kvinder og visse former for traditioner kan have en negativ indflydelse på kvinders sundhed (afsnit 19). I forhold til artikel 14 anføres, at kvinder og piger fra landområder har en særlig risiko for at blive udsat for vold (afsnit 21). I forhold til artikel 16 og 5 nævnes, hvorledes tvangssterilisation, tvungne aborter og familievold kan påvirke kvinders rettigheder efter de nævnte artikler negativt (afsnit 22 og 23). Herefter fremkommer komitéen med en lang række særlige anbefalinger (afsnit 24). Nogle af disse anbefalinger vedrører medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser (afsnit 24 (e), (h), (j), (n), (q), (s), (u) og (v)). De øvrige anbefalinger vedrører i det væsentlige medlemsstaternes positive forpligtelser, det vil sige de positive foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe, for at forhindre vold mod kvinder og sikre konventionens rettigheder.

Komitéens generelle bemærkning om lighed i ægteskab og familieforhold (nr. 21) vedrører konventionens artikel 9, 15 og 16. Vedrørende artikel 9 fremhæver komitéen statsborgerskabets betydning for kvinders deltagelse i samfundet, betydningen af at kvinder nægtes eller fratages statsborgerskab, samt forhold, som ikke må bevirke, at kvinder mister deres statsborgerskab (afsnit 6). Vedrørende artikel 15 fremhæves de negative konsekvenser for kvinder som følge af begrænsninger i kvinders mulighed for at indgå kontrakter og opnå kredit (afsnit 7), som følge af begrænsninger i kvinders mulighed for at optræde i forbindelse med retssager (afsnit 8), og som følge af begrænsninger i kvinders mulighed for selv at vælge deres bopæl (afsnit 9). Det anføres, at kvindelige gæstearbejdere skal have samme muligheder som mænd for at få familiesammenføring (afsnit 10). Vedrørende artikel 16 redegør komitéen generelt for kvinders rolle i det offentlige og private liv (afsnit 11 og 12), for forskellige former for familier (afsnit 13) og for flerkoneri (afsnit 14). Herefter går komitéen over til at kommentere de enkelte bestemmelser i artikel 16. I forhold til artikel 16 (1) (a) og (b) forklarer komitéen, hvorledes traditioner, skikke, religiøse overbevisninger og manglende håndhævelse af love kan medføre krænkelser af kvinders rettigheder (afsnit 15 og 16). I forhold til artikel 16 (1) (c) forklarer komitéen, hvorledes anvendelse af domstolsskabte principper, religiøse love og sædvaner, snarere end de principper, der følger af konventionen, kan medføre krænkelser af konventionens rettigheder (afsnit 17), ligesom manglende retlig beskyttelse af de facto familieforhold kan medføre krænkelser (afsnit 18). I forhold til artikel 16 (1) (d) og (f)

beskrives, hvorledes medlemsstaternes forpligtelser også gælder med hensyn til ugifte samlevende (afsnit 19), og hvorledes medlemsstaterne skal sikre lige rettigheder og forpligtelser i medlemsstaternes lovgivning (afsnit 20). I forhold til artikel 16 (1) (e) anføres, hvorledes det at føde og opdrage børn kan have konsekvenser for kvinders situation, og at det er vigtigt, at kvinder frit kan bestemme antal af og interval mellem børn (afsnit 21), hvorledes forskellige former for praksis, der indebærer tvang med hensyn til graviditet m.m., kan have negative konsekvenser for kvinder, og hvorledes staterne skal informere kvinder om forebyggelse m.m. (afsnit 22), samt hvorledes gratis bistand med hensyn til kontrol med graviditeter m.m. har en positiv indflydelse på kvinders situation (afsnit 23). I forhold til artikel 16 (1) (g) beskrives, hvorledes valgfrihed er afgørende for kvinders ret til lighed med mænd (afsnit 24). I forhold til artikel 16 (1) (h) redegøres for, hvorledes diskrimination med hensyn til deling af aktiver i forbindelse med ægteskab og samliv og i forbindelse med arv har negative konsekvenser for kvinders situation og er i strid med konventionen (afsnit 25 til 35). I forhold til artikel 16 (2) anføres, at minimumsalderen for indgåelse af ægteskab bør være 18 år, ligesom der ikke bør gælde forskellige aldre for henholdsvis kvinder og mænd (afsnit 36 til 38). Registrering af ægteskaber fremhæves som en væsentlig sikkerhed for konventionens overholdelse (afsnit 39). Komitéen kommer herefter med en række anbefalinger (afsnit 40 til 50). Disse anbefalinger vedrører forbehold til konventionen (afsnit 41 til 47) og medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser (afsnit 48), og indeholder herudover en opfordring til medlemsstaterne om at leve op til konventionens forpligtelser (afsnit 40, 49 og 50).

Komitéens generelle bemærkning om det politiske og offentlige liv (nr. 23) vedrører konventionens artikel 7 og 8. I forhold til artikel 7 redegøres for, hvorledes kvinders opgaver, ansvar og byrder med hensyn til aktiviteter i hjemmet begrænser kvinders mulighed for at deltage i det offentlige liv (afsnit 8 til 12). Komitéen fremhæver vigtigheden af, at kvinder deltager i den politiske beslutningsproces (afsnit 13 og 14). Komitéen fremhæver endvidere vigtigheden af, at medlemsstaterne træffer midlertidige særforanstaltninger med henblik på at sikre reel ligestilling, og opregner en række eksempler på sådanne foranstaltninger (afsnit 15). I forhold til artikel 7 (a) opregnes en række forhold, der i praksis kan hindre kvinders udnyttelse af de i bestemmelsen nævnte rettigheder, herunder utilstrækkelig adgang til information, hjemlige forpligtelser, sociale og kulturelle syn på kvinder, den måde hvorpå kandidater vælges på m.m. (afsnit 18 til 23). I forhold til artikel 7 (b) fremhæves medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til at udpege kvinder til centrale poster og til at inddrage kvinders interesser og synspunkter (afsnit 26), med hensyn til at identificere og fjerne hindringer for kvinders deltagelse i regeringens politik (afsnit 27) og med hensyn til at træffe positive foranstaltninger for at sikre kvinders deltagelse, herunder ved at give fortrinsstilling og indføre kvoteordninger m.m. (afsnit 29). I forhold til artikel 7 (c) fremhæver komitéen medlemsstaternes pligt til at opfordre politiske partier m.m. til at sikre en større repræsentation af kvinder (afsnit 32 til 34). I forhold til artikel 8 beskriver komitéen generelt medlemsstaternes manglende efterlevelse af denne bestemmelse og de heraf følgende konsekvenser (afsnit 35 til 40). Derefter anføres en række anbefalinger til medlemsstaterne vedrørende artikel 7

og 8 (afsnit 41 til 50). En del af disse anbefalinger vedrører forbehold til bestemmelserne (afsnit 44) og medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser (afsnit 48 og 50). Herudover opfordrer komitéen medlemsstaterne til at sikre, at deres lovgivning opfylder konventionens krav, herunder at deres lovgivning sikrer, at politiske partier m.m. ikke diskriminerer (afsnit 41 og 42). Der opregnes endvidere en række foranstaltninger, som medlemsstaterne skal identificere, gennemføre og overvåge for at sikre gennemførelsen af artikel 7 og 8 (afsnit 45 til 47 og 49).

Komitéens generelle bemærkning om kvinder og sundhed (nr. 24) vedrører artikel 12. Komitéen opregner en række forhold, der har betydning for gennemførelsen af artikel 12, og som komitéen anmoder medlemsstaterne om at redegøre nærmere for i deres periodiske rapporter (se afsnit 9 til 12, 14, 17, 19, 21 til 23 og 26 til 28). Det fremhæves, at medlemsstaterne skal sikre, at deres lovgivning, administration og overordnede politik på området er i overensstemmelse med pligten til at respektere, beskytte og opfylde kvinders ret til sundhedspleje (afsnit 13). Endvidere har medlemsstaterne en positiv pligt til at forebygge og sanktionere krænkelse begået af private og organisationer (afsnit 15). Komitéen redegør i øvrigt for en række forhold, der giver anledning til problemer med hensyn til gennemførelsen af artikel 12, og fremhæver i den forbindelse medlemsstaternes positive forpligtelser for at modvirke sådanne problemer. Der anføres en række anbefalinger til medlemsstaterne (afsnit 29 til 31). Medlemsstaterne opfordres til at gennemføre en omfattende national strategi med henblik på at fremme kvinders sundhed i gennem hele deres liv, og opregner nogle elementer, som en sådan strategi bør omfatte (afsnit 29). Medlemsstaterne opfordres til at afsætte de nødvendige økonomiske, menneskelige og administrative ressourcer med henblik på at sikre kvinders sundhed (afsnit 30). Medlemsstaterne opfordres navnlig til at lægge afgørende vægt på kønsaspektet ved udformning af politikker og programmer af betydning for kvinders sundhed (afsnit 31 (a)), til at fjerne alle hindringer for kvinders adgang til sundhedsfaciliteter m.m. (afsnit 31 (b)), til at opprioritere forebyggelsen af uønskede graviditeter (afsnit 31 (c)), til at overvåge udøvelsen af sundhedsydelse (afsnit 31 (d)), til at kræve, at sundhedssystemet respekterer kvinders menneskerettigheder (afsnit 31 (e)) og til at sikre, at sundhedspersonalets uddannelse indbefatter undervisning i kvinders sundhed og menneskerettigheder (afsnit 31 (f)).

Uanset at komitéens generelle bemærkninger om vold mod kvinder (nr. 19), om lighed i ægteskab og familieforhold (nr. 21), om det politiske og offentlige liv (nr. 23) og om kvinder og sundhed (nr. 24) er omfattende, udførlige og detaljerede, er udvalget mest tilbøjelig til at mene, at de kun kan antages at have begrænset praktisk betydning for domstole og administrative myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser. Baggrunden herfor er, at de generelle bemærkninger efter udvalgets opfattelse i vidt omfang beskriver de retlige og faktiske områder, hvor diskrimination mod kvinder giver anledning til særlige problemer, ligesom de beskriver, hvad medlemsstaterne positivt skal gøre for at bekæmpe diskrimination og sikre reel ligestilling mellem kønnene.

Sammenfattende er det udvalgets opfattelse, at komitéens generelle bemærkninger enten slet ikke eller kun i meget begrænset omfang kan antages at have praktisk betydning for domstole og administrative myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser.

4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de kriterier, som efter udvalgets opfattelse bør være afgørende for, hvilke konventioner der eventuelt bør inkorporeres i dansk lovgivning (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4), har udvalget drøftet, om FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder bør inkorporeres.

Konventionen er en "specialkonvention" i modsætning til en "generel konvention" (se ovenfor kapitel 7, afsnit 4.1). Konventionen vedrører således "diskrimination imod kvinder" (artikel 1) på en lang række områder (artikel 2 til 16).

Konventionen må efter udvalgets opfattelse anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder (se kapitel 7, afsnit 4.1) derved, at konventionen har et bredt materielt anvendelsesområde. Konventionens forbud mod diskrimination imod kvinder berører en lang række forskellige samfundsforhold og retsområder (artikel 2 til 16). Endvidere vedrører konventionen direkte eller indirekte omkring halvdelen af jordens befolkning, nemlig kvinder. Hertil kommer, at medlemsstaternes effektive gennemførelse af konventionens rettigheder ikke alene har betydning for kvinder som sådan, idet en sikring af konventionens rettigheder også har afgørende betydning for samfundet i almindelighed. Det anføres således i de indledende betragtninger til konventionen, at diskrimination mod kvinder "hæmmer fremgang i samfundets og familiens velstand" (7. indledende betragtning), og at "et lands fulde og hele udvikling, verdens velfærd og fredens sag kræver den størst mulige deltagelse af kvinder på lige fod med mænd på alle områder" (12. indledende betragtning). Det kan endvidere anføres, at der vil være en vis signalværdi forbundet med en inkorporering, herunder at en inkorporering vil være et udtryk for, i hvilken retning samfundsudviklingen bør gå. Disse forhold taler til støtte for en inkorporering.

Udvalget har drøftet, om konventionen kan anses for "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller administrative myndigheder (se kapitel 7, afsnit 4.2).

Efter udvalgets opfattelse udgør konventionens forbud mod diskrimination mod kvinder og medlemsstaternes pligt til at afskaffe sådan diskrimination et helt centralt element i konventionens bestemmelser. På dette punkt er der tale om forholdsvis klare og præcise forpligtelser for

medlemsstaterne. Forbudet mod diskrimination er imidlertid allerede omfattet af andre konventioner, herunder artikel 26 i CCPR. Det er imidlertid karakteristisk for konventionen, at den ikke nøjes med at præcisere, at medlemsstaterne ikke i deres lovgivning og praksis må diskriminere over for kvinder. Konventionens bestemmelser indeholder i vidt omfang direkte og indirekte positive pligter for medlemsstaterne til at sikre ligestilling mellem kønnene og til at fjerne faktiske og retlige hindringer herfor, herunder til i et vist omfang at regulere forholdet mellem private. På dette punkt er der tale om forholdsvis vagt og generelt formuleret pligter vedrørende medlemsstaternes positive forpligtelser. Som eksempel herpå kan nævnes artikel 4, der giver medlemsstaterne mulighed for at træffe midlertidige særforanstaltninger med henblik på at sikre faktisk ligestilling, og artikel 5 (a) hvorefter medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger for bl.a. at ændre mænds og kvinders sociale og kulturelle adfærdsmønstre med henblik på at opnå afskaffelse af fordomme, sædvaner og al anden adfærd, som hviler på den opfattelse, at det ene køn er mere eller mindre værd end det andet, eller på fastlåste kønsroller. Dette aspekt af konventionens bestemmelser er efter udvalgets opfattelse også afspejlet i Danmarks periodiske rapporter i henhold til artikel 18 (se afsnit 3.1), der i vidt omfang indeholder en beskrivelse af de foranstaltninger, som der er blevet truffet med henblik på at sikre faktisk ligestilling mellem kønnene.

Det forhold, at konventionen indeholder bestemmelser, der i vidt omfang vedrører medlemsstaternes positive pligter til at træffe de nødvendige retlige og faktiske foranstaltninger for at sikre konventionens rettigheder, taler efter udvalgets opfattelse imod en inkorporering. Det må således anses for vanskeligt for domstole og administrative myndigheder at anvende konventionens bestemmelser som grundlag for løsning af konkrete tvister. Dette udelukker naturligvis ikke, at de formål og rettigheder, der er nævnt i konventionen, kan indgå som et blandt flere momenter ved fortolkningen og anvendelsen af gældende ret i øvrigt, når domstolene og administrative myndigheder skal træffe konkrete afgørelser.

Efter udvalgets opfattelse kan flere af konventionens bestemmelser således næppe anses for egnede til en inkorporering.

Heroverfor kan det imidlertid anføres, at der er bestemmelser i konventionen, der er klart og præcist formuleret. Som eksempel herpå kan nævnes lighed med hensyn til valgret og valgbarhed (artikel 7 (a)), lighed med hensyn til det at beklæde offentlige stillinger (artikel 7 (b)), lighed med hensyn til erhvervelse af statsborgerskab (artikel 9), lighed for loven (artikel 15) og lighed med hensyn til rettigheder og ansvar i ægteskabs- og familieforhold (artikel 16 (1)). Uanset at sådanne bestemmelser også kan indeholde nogle positive forpligtelser for medlemsstaterne, stiller de samtidig nogle klare og præcise krav til medlemsstatens lovgivning på visse områder. Dette kan tale for en inkorporering.

Udvalget har tidligere givet udtryk for, at eksistensen af en individuelle klageadgang er et vægtigt argument for en inkorporering, men at den ikke i sig selv bør være afgørende (se kapitel 7, afsnit 4.3). Ved vurderingen af, om CEDAW er egnet til at blive inkorporeret, må det imidlertid tages i betragtning, at den individuelle klageadgang først blev indført i december 2000, og at komitéen derfor ikke har haft mulighed for gennem afgørelser i individuelle klagesager at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne. Dette skal ses i lyset af, at konventionen som nævnt i vidt omfang indeholder vagt formulerede bestemmelser, og hvor det i mangel af praksis i individuelle klagesager kan være endog meget vanskeligt at fastlægge det præcise indhold af bestemmelserne.

Efter udvalgets opfattelse kan komitéens generelle bemærkninger (se ovenfor afsnit 3.3) ikke i sig selv opveje de vanskeligheder, der er en følge af den manglende individuelle klageadgang. Som anført ovenfor er det udvalgets opfattelse, at komitéens generelle bemærkninger enten slet ikke eller kun i begrænset omfang kan antages at have praktisk betydning for domstole og administrative myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser.

5. Udvalgets overvejelser og konklusion

Uanset at CEDAW må anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder, finder udvalget ikke på nuværende tidspunkt at kunne anbefale, at denne "specialkonvention" inkorporeres i dansk lovgivning. Dette skyldes, at en inkorporering af andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i første omgang alene bør omfatte et begrænset antal konventioner af hensyn til at tilvejebringe et grundlag for at opnå gradvis erfaring med anvendelsen af de inkorporerede konventioner. I den forbindelse finder udvalget, at CCPR, CERD og CAT bør tillægges størst prioritet.

Efter udvalgets opfattelse må det endvidere tillægges betydning, at den individuelle klageadgang, der blev indført i december 2000, ikke har eksisteret så længe, at komitéen har haft mulighed for gennem afgørelser i individuelle klagesager at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne. Som nævnt ovenfor kan komitéens generelle bemærkninger enten ikke eller kun i begrænset omfang antages at have praktisk betydning for domstole og administrative myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser.

Udvalget er opmærksom på, at disse forhold vil kunne ændre sig med tiden, således at der på et senere tidspunkt vil være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også denne konvention. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis komitéen måtte udvikle en relevant praksis om fortolkningen af konventionen.

Men selv om dette ikke måtte være tilfældet, kan andre faktorer føre til en ændret vurdering.

Det vil også være relevant at se på, hvorledes danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i praksis har fortolket og anvendt de konventioner, som udvalget foreslår inkorporeret.

I denne sammenhæng bør man som nævnt under CESCR også være opmærksom på, hvilken status EU-charteret om grundlæggende rettigheder i fremtiden vil få, og hvorledes bl.a. danske domstole, hvis EU-charteret måtte blive retligt bindende, vil anvende det i deres praksis fremover.

Kapitel 14. Inkorporering ved lov og retsvirkningerne heraf

1. Inkorporering ved lov

Som det fremgår af kapitel 8 til 13 anbefaler udvalget en inkorporering af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller (CCPR), FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT) og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD).

Udvalget anbefaler, at disse konventioner gøres til en del af dansk ret ved lov på samme måde som ved inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (nu lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998). Det vil sige, at loven bør indeholde en udtrykkelig opregning af de konventioner, der er omfattet af inkorporeringen, ligesom loven bør anføre, at konventionerne gælder her i landet på lovniveau.

Lovteknisk kan dette resultat opnås ved f.eks. at anføre, at de i loven opregnede konventioner "gælder her i landet", "skal gælde her i landet", "skal gælde i dansk lovgivning" eller "skal gælde som dansk lov". Efter udvalgets opfattelse er der alene tale om sproglige forskelle. Formuleringerne har det til fælles, at de pågældende konventioner ved lov inkorporeres i dansk ret og dermed får status af lov. Formelt vil konventionerne således hverken være overordnet eller underordnet i forhold til andre love. Udvalget foretrækker formuleringen "gælder her i landet". Dette svarer til den formulering, der benyttes i lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der benytter formuleringen "følgende bestemmelser gælder her i landet"⁴⁵³. Det tilføjes, at den anbefalede fremgangsmåde ikke ændrer ved det forhold, at også ikke-inkorporerede konventioner er en relevant retskilde i dansk ret, således som det bl.a. er beskrevet i kapitel 2, 3 og 4.

Efter udvalgets opfattelse bør en inkorporering alene omfatte konventionerne i det omfang, de er bindende for Danmark, det vil sige med respekt af Danmarks eventuelle forbehold. Dette har betydning for CCPR, hvor Danmark som tidligere nævnt har taget forbehold for visse af bestemmelserne i konventionen.

Lovteknisk kan et sådant resultat opnås på flere forskellige måder. En mulig løsning vil være at lade en lov om inkorporering indeholde en opregning af Danmarks eventuelle forbehold for de inkorporerede konventioner. Herved skabes der klarhed med hensyn til omfanget af inkorporeringen. Dette svarer i princippet til den måde, hvorpå Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet inkorporeret i dansk lovgivning. Det fremgår således af §

⁴⁵³ Se tillige § 1, stk. 1, i forslag til lov om Den Internationale Straffedomstol (L 20 af 4. oktober 2000, FT 2000/2001, tillæg A, sp. 480), der har følgende ordlyd: "Statutten for Den Internationale Straffedomstol, jf. bilaget til denne lov, gælder her i landet."

3 i lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at loven ingen ændring medfører i retsplejelovens § 962, stk. 2, om begrænsning i muligheden for at anke visse afgørelser i straffesager. Lovens § 3 afspejler Danmarks forbehold til artikel 7 i 7. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Ulempen ved en sådan løsning er imidlertid, at en eventuel ophævelse af et forbehold vil nødvendiggøre en lovændring. En anden mulig løsning vil derfor være at anføre i en lov om inkorporering, at de inkorporerede konventioner alene skal gælde i det omfang de er bindende for Danmark. Lovteknisk kan dette ske ved at benytte en formulering som ”følgende konventioner gælder her i landet i det omfang, de er bindende for Danmark”. Dette svarer i det væsentlige til den måde, hvorpå Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er blevet inkorporeret på i Norge, jf. således § 2 i lov nr. 30 af 21. maj 1999 (lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)). § 2 i den norske lov har følgende formulering: ”Følgende konvensjoner skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge ...”

Udvalget kan anbefale den løsning, hvor det anføres i en lov om inkorporering, at de inkorporerede konventioner gælder her i landet i det omfang, de er bindende for Danmark.

Udvalget har endvidere drøftet, om de konventioner, som udvalget foreslår inkorporeret, dvs. CCPR, CERD og CAT, bør inkorporeres hver for sig ved lov, eller om der bør ske en samlet inkorporering ved lov, der også omfatter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der blev inkorporeret ved lov nr. 285 af 29. april 1992.

En inkorporering af de enkelte konventioner ved forskellige love ville efter udvalgets opfattelse kunne indebære en risiko for, at de enkelte konventioner blev anvendt forskelligt, navnlig hvis inkorporeringslovene ikke havde helt identisk ordlyd og forarbejder.

Udvalget vurderer, at det vil være mest hensigtsmæssigt at samle de inkorporerede konventioner om menneskerettigheder i én lov, der også kommer til at omfatte Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Herved undgår man, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention utilsigtet tillægges andre og eventuelt mere begrænsede retsvirkninger i dansk ret end de øvrige konventioner, som udvalget foreslår inkorporeret. Endvidere vil en sådan løsning skabe klarhed og overblik over omfanget af inkorporeringen.

2. Inkorporeringens formål

I kapitel 7, afsnit 2, har udvalget peget på flere formål og hensyn, der taler til støtte for en inkorporering af konventioner om menneskerettigheder. Udvalget har bl.a. peget på følgende: internationale opfordringer til at inkorporere, inkorporering som styrkelse af borgerens retsstilling,

samspillet mellem lovgivningsmagten og de retsanvendende myndigheder, inkorporering vil skabe et lovbestemt grundlag for at påberåbe og anvende konventioner, inkorporering vil medføre øget opmærksomhed og større bevidsthed omkring konventionerne. De nævnte formål og hensyn har det til fælles, at de tager sigte på at styrke beskyttelsen af menneskerettigheder både retligt og faktisk.

Udvalget har overvejet, om formålene udtrykkeligt bør fremgå af inkorporeringsloven. Dette kunne f.eks. ske ved at medtage en formålsparagraf i loven. En sådan formålsparagraf kunne have følgende ordlyd: ”Formålet med loven er at styrke menneskerettighedernes stilling i dansk ret”.

En tilsvarende formålsbestemmelse findes ikke i lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men findes derimod i § 1 i den norske lov om inkorporering, der har følgende ordlyd: ”Lovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett.”

Til støtte herfor kan f.eks. anføres, at en formålsbestemmelse vil være udtryk for den vægt, som Danmark tillægger internationale konventioner om menneskerettigheder, og en formålsbestemmelse vil derfor kunne have en vis signalværdi. En formålsbestemmelse vil endvidere kunne indgå ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret i forhold til de inkorporerede konventioner, herunder f.eks. ved de retsanvendende myndigheders skønsmæssige afgørelser. Den foreslåede formålsbestemmelse vil ikke kun være begrænset til de konventioner, der omfattes af inkorporeringsloven, men vil derudover kunne tillægges betydning ved anvendelsen af andre internationale konventioner om menneskerettigheder, som ikke er inkorporeret i Danmark, men som Danmark har tiltrådt. En formålsbestemmelse vil således være udtryk for den vægt, som navnlig de inkorporerede konventioner skal tillægges ved fortolkningen og anvendelsen af andre danske love m.v.

På den anførte baggrund foreslår udvalget, at der indsættes en formålsbestemmelse i inkorporeringsloven.

3. Bør retsvirkningerne af en inkorporering fastlægges i loven?

Som det fremgår af kapitel 3 (om danske domstoles anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder) og kapitel 4 (om Folketingets Ombudsmands og administrative myndigheders anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder) er internationale konventioner om menneskerettigheder allerede i dag – selv om de ikke er blevet inkorporeret ved lov – en relevant retskilde i dansk ret, idet de kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.

En inkorporering vil være en understregning og tydeliggørelse af, at dansk ret skal fortolkes og anvendes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, idet domstolene og andre

retsanvendende myndigheder vil få et lovbestemt grundlag for at anvende de pågældende konventioner.

Udvalget har overvejet, (1) om retsvirkningerne udtrykkeligt bør reguleres i selve lovteksten, (2) om retsvirkningerne skal beskrives i forarbejderne til inkorporeringsloven, eller (3) om retsvirkningerne slet ikke skal reguleres nærmere. Som eksempel på en udtrykkelig regulering i selve lovteksten kan nævnes den britiske lov om inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (Human Rights Act 1998), der udtrykkeligt regulerer retsvirkningerne af den inkorporerede konvention, herunder i tilfælde af konflikt med anden lovgivning.

Til støtte for en udtrykkelig regulering i selve lovteksten kan anføres, at dette vil skabe både klarhed og forudsigelighed for de retsanvendende myndigheder og borgerne, således at afgrænsningen af retsvirkningerne ikke vil være overladt til den praktiske anvendelse af inkorporeringsloven.

Efter udvalgets opfattelse vil det imidlertid ikke være hensigtsmæssigt udtrykkeligt at regulere retsvirkningerne af en inkorporering i selve lovteksten. Udvalget lægger herved vægt på, at en sådan fremgangsmåde vil indebære en risiko for, at retstilstanden vil blive fastlåst. Dette vil være u hensigtsmæssigt, idet det vil forhindre de retsanvendende myndigheder i løbende at kunne løse uforudsete problemstillinger, der måtte opstå fremover. Det vil endvidere være forbundet med betydelige vanskeligheder præcist at regulere retsvirkningerne i selve lovteksten, da der i flere tilfælde vil være tale om komplicerede og sammensatte problemstillinger. Som eksempel herpå kan nævnes spørgsmålet om de inkorporerede konventioners betydning i tvister mellem private, spørgsmålet om mulige konflikter mellem forskellige konventioner samt spørgsmålet om, i hvilket omfang retsanvendende myndigheder har pligt til af egen drift at inddrage og anvende konventionerne. Efter udvalgets opfattelse vil det næppe være muligt at angive klare og præcise løsninger, der vil kunne anvendes i alle situationer. Hertil kommer, at en udtrykkelig regulering i selve lovteksten utilsigtet vil kunne indebære en forringelse af konventionernes status i dansk ret, idet det næppe er muligt at forudse alle aspekter af retsvirkningerne. Inkorporeringsloven ville derfor kunne komme til at binde domstolene på en u hensigtsmæssig måde.

Efter udvalgets opfattelse bør de tilsigtede retsvirkninger af de inkorporerede konventioner i dansk ret derimod beskrives så udførligt og præcist, som det er muligt, i bemærkningerne til loven. En sådan beskrivelse vil efter dansk retstradition have en betydelig normativ virkning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, men dog samtidig give mulighed for en større grad af fleksibilitet i tilfælde af uforudsete situationer end en regulering direkte i lovteksten.

Selv om spørgsmålet om de inkorporerede konventioners eventuelle forrang frem for andre love er en af de retsvirkninger, som udvalget ikke ønsker reguleret i selve inkorporeringsloven, har udvalget valgt at gøre dette spørgsmål til genstand for en særskilt drøftelse, jf. nedenfor afsnit 5.5.

4. Inddragelse af konventionsorganernes praksis

Som udgangspunkt skal traktater fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de principper, der følger af artikel 31 til 33 i Wienerkonventionen om traktatretten⁴⁵⁴. Dette gælder også for de konventioner, som udvalget foreslår inkorporeret. I praksis vil fortolkningen og anvendelsen af disse konventioner imidlertid ske med udgangspunkt i relevant og tilgængelig praksis fra komitéerne.

Som det fremgår af gennemgangen af de enkelte konventioner (se kapitel 8 til 13), er der oprettet komitéer, der er tillagt kompetence til på forskellige måder at påse, at medlemsstaterne overholder de forpligtelser, der følger af konventionerne. Som et resultat heraf findes der en praksis fra komitéerne vedrørende fortolkningen og anvendelsen af konventionernes bestemmelser. Det drejer sig navnlig om afgørelser i individuelle klagesager, generelle bemærkninger og afsluttende bemærkninger og anbefalinger.

Efter udvalgets opfattelse skal fortolkningen og anvendelsen af de inkorporerede konventioner derfor ske under hensyntagen til relevant praksis fra komitéerne, det vil navnlig sige komitéernes afgørelser i individuelle klagesager.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at sondre mellem afgørelser m.m. truffet forud for tidspunktet for en inkorporering og senere truffede afgørelser m.m. Hvad enten en afgørelse m.m. er yngre eller ældre end en lov om inkorporering, bør praksis fra komitéerne efter udvalgets opfattelse inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af konventionerne.

Efter udvalgets opfattelse kan konventionerne og komitéernes praksis ikke med mening skilles ad⁴⁵⁵. Komitéerne fortolker de pågældende konventioner dynamisk, og praksis udvikler sig med tiden i lyset af aktuelle samfundsforhold. En inkorporering vil derfor ikke tjene noget formål, hvis

⁴⁵⁴ Konvention af 23. maj 1969 om traktatretten, jf. bekendtgørelse nr. 34 af 29. april 1980 (Lovtidende C).

⁴⁵⁵ Se artiklen "Betydningen af Menneskerettighedsdomstolens praksis for danske domstole – særligt med hensyn til den negative foreningsfrihed", af Jens Garde og Michael Hansen Jensen, Juristen 1998 side 351, hvor det med hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention gøres gældende, at det forhold, at konventionsteksten er blevet en bestanddel af dansk ret og dermed direkte kan påberåbes for danske domstole ikke samtidig indebærer, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis også er blevet inkorporeret. Det gøres i den forbindelse gældende, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis er en del af folkeretten, og at den ikke umiddelbart er en del af dansk ret, men at denne praksis kan inddrages ved hjælp af fortolkningsreglen. Se modsat "Inkorporering af en konvention eller af en konventionstekst", artikel af Erik Werlau ff, Juristen 1999, side 73, og "Danske domstole og menneskerettighederne", artikel af Peer Lorenzen, Lov og Ret 1999, side 4 (navnlig side 8).

den alene får statisk karakter, det vil sige, hvis den alene omfatter konventionen som sådan eller alene omfatter konventionen og den praksis, der måtte findes på tidspunktet for inkorporeringen.

Udvalget har endvidere drøftet, om det forhold, at danske domstole og andre retsmyndigheder har pligt til at fortolke og anvende de inkorporerede konventioner i lyset af praksis fra komitéerne, herunder praksis i individuelle klagesager, vil indebære, at inkorporeringen som følge heraf rejser spørgsmål i forhold til grundlovens § 20⁴⁵⁶. Efter udvalgets opfattelse er dette ikke tilfældet, idet en sådan pligt allerede i dag følger af Danmarks internationale forpligtelser og konventionernes status i dansk ret, og denne pligt vil blive tydeliggjort ved en inkorporering.

Efter grundlovens § 20, stk. 1, kan beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på 5/6 af Folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men opretholder regeringen lovforslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de regler, der gælder for folkeafstemninger, jf. grundlovens § 20, stk. 2.

Det følger af Højesterets dom af 6. april 1998 i den såkaldte "Maastricht-dom" (U 1998 800 H), at anvendelse af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20 er nødvendig i det omfang det overlades til en international organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med andre stater.

Det afgørende for, om gennemførelse af en traktat forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, er i første række, om traktaten indebærer overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at udstede retsakter, såvel generelle som konkrete retsakter, der – efter traktatens eget indhold – skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for f.eks. private individer. Der kan være tale om overladelse af såvel lovgivende som udøvende og dømmende myndighed, jf. grundlovens § 3⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ Se artiklen "Betydningen af Menneskerettighedsdomstolens praksis for danske domstole – særligt med hensyn til den negative foreningsfrihed", af Jens Garde og Michael Hansen Jensen, Juristen 1998 side 356, hvor det anføres, at hvis Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis ubetinget skulle følges af danske domstole, ville det rejse spørgsmål om, hvorvidt der herved ville være overladt beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, således at den i grundlovens § 20 omhandlede procedure skulle iagttages. Se tillige Peter Germer, Statsforfatningsret, 2. udg., 1995, side 203, hvor det anføres, at der ville være tale om suverænitetsafgivelse, hvis Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kunne træffe afgørelser, der var direkte anvendelige her i landet. Se også Henrik Zahle, EU og den danske grundlov, 1998, navnlig side 27-28.

⁴⁵⁷ Se nærmere afsnit 12 i de almindelige bemærkninger til forslag til lov om Den Internationale Straffedomstol (L 20 af 4. oktober 2000, FT 2000/2001, tillæg A, sp. 480), der indeholder en redegørelse for lovforslagets forhold til grundloven.

De retskilder, som det kan komme på tale at inddrage ved fortolkningen af de inkorporerede konventioner (afgørelser i individuelle klagesager, generelle udtalelser, anbefalinger m.m. i forbindelse med landerapporter m.m.) *tilsigter ikke efter de pågældende konventioner og har ikke i øvrigt til følge at gælde umiddelbart i de deltagende stater* med virkning for f.eks. private. Forholdet er alene det, at den danske lovgivningsmagt ved en inkorporering understreger og tydeliggør, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder skal fortolke og anvende de inkorporerede konventioner i lyset af den til enhver tid værende praksis fra konventionsorganerne. Hvorledes konventionerne skal anvendes i konkrete sager, afgøres alene af danske domstole m.m. Der er således ikke tale om, at en inkorporering vil indebære, at det overlades til en international organisation at udøve dømmende myndighed med direkte virkning her i landet.

Komitéernes afgørelser i individuelle klagesager er ikke formelt bindende for de medlemsstater, som afgørelserne vedrører, eller i forhold til de øvrige medlemsstater. Dette fremgår direkte af de pågældende konventioner. Det fremgår f.eks. af artikel 22, stk. 7, i FN's Torturkonvention, at klagesagen ender med, at komitéen underretter den pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter. Efter udvalgets opfattelse forekommer det imidlertid naturligt, at ikke alene den indklagede stat, men også de øvrige medlemsstater inddrager komitéens afgørelser ved fortolkningen og anvendelsen af konventionerne i forhold til national ret. Danske domstole og andre retsanvendende myndigheder skal derfor ikke alene inddrage afgørelser i danske klagesager, men også afgørelser vedrørende andre medlemsstater i det omfang, det vil være relevant at gøre det.

Det forhold, at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder har pligt til – i relevant omfang – at inddrage relevant praksis fra komitéerne, løser imidlertid ikke i sig selv de praktiske problemer, der kan opstå ved fortolkning og anvendelse af konventionerne.

Det vil være nødvendigt for danske domstole og andre retsanvendende myndigheder at foretage en konkret vurdering af, om en afgørelse truffet af en komité er sammenlignelig og dermed relevant for løsning af det problem, som en domstol eller en anden retsanvendende myndighed skal tage stilling til. I den forbindelse vil det være nødvendigt at vurdere, om der er faktiske eller retlige forskelle, det vil sige, om afgørelsen fra komitéen adskiller sig fra ("distinguishable") fra den foreliggende sag.

Hvis der findes relevant praksis fra en komité med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af konventionen på et bestemt punkt, rejser det spørgsmål om, hvilken vægt en relevant afgørelse m.m. skal tillægges i den konkrete sag.

Efter udvalgets opfattelse må udgangspunktet klart være, at relevant praksis lægges til grund, således at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ikke træffer afgørelser, der må anses for at være i strid med en konvention, således som den er blevet fortolket i den pågældende afgørelse. Ved vurderingen af, hvilken vægt en afgørelse m.m. skal tillægges i en konkret sag, vil

det efter udvalgets opfattelse ikke være tilstrækkeligt at se på afgørelsens resultat, idet det også vil være nødvendigt at se på begrundelsen for resultatet. Det vil derfor altid bero på en konkret vurdering, hvilken vægt en afgørelse m.m. fra en komité skal tillægges i det enkelte tilfælde.

Som nævnt ovenfor følger en sådan pligt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder allerede i dag af Danmarks internationale forpligtelser og konventionernes status i dansk ret. En inkorporering vil ikke ændre ved denne pligt.

Det forhold, at domstolene og andre retshåndhavende myndigheder har pligt til at inddrage relevant praksis bevirker, at der vil kunne opstå situationer, hvor dansk ret er i strid med en bestemmelse i en konvention, således som den er blevet fortolket af komitéen i f.eks. en afgørelse i en individuel klagesag. Udvalget drøfter dette spørgsmål nedenfor i afsnit 6.

5. Retsvirkningerne af en inkorporering af konventionerne

5.1. Hvilke offentlige myndigheder forpligtes af en inkorporering

En inkorporering ved lov af CCPR, CERD og CAT vil i første række få betydning for domstolene. Inkorporeringsloven vil indebære en præcisering af, at domstolene har pligt til at fortolke og anvende dansk ret i overensstemmelse med bestemmelserne i de inkorporerede konventioner, medmindre det må antages, at Folketinget har tilsigtet at lovgive i strid med en konventionsforpligtelse. Pligten til at fortolke og anvende dansk ret i overensstemmelse med de inkorporerede konventioner må efter udvalgets opfattelse gælde, uanset om der er tale om love m.m., der er yngre eller ældre end inkorporeringsloven. Ved domstolenes behandling af tvister kan der tænkes at forekomme tilfælde, hvor det ikke er muligt at fortolke og anvende dansk ret i overensstemmelse med de inkorporerede konventioner. En sådan konflikt vil kunne opstå i tilfælde, hvor retstilstanden efter dansk ret må anses for klar, men hvor det samtidig må antages, at retstilstanden er i strid med de inkorporerede konventioner. Udvalget drøfter dette spørgsmål nedenfor i afsnit 5.4.2.

En inkorporering ved lov af CCPR, CERD og CAT vil endvidere være rettet mod de udøvende myndigheder.

Formuleringen ”udøvende myndigheder” omfatter ikke kun administrative myndigheder i snæver forstand. Baggrunden herfor er, at de konventioner, der er omfattet af inkorporeringen, pålægger ”staten” som sådan nogle forpligtelser. Der er tale om et bredt statsbegreb, og offentlige myndigheder i bred forstand er pligtsubjekter i henhold til konventionerne. Det vil sige, at det i forhold til konventionerne er uden betydning, om der er tale om den lovgivende, den udøvende eller

den dømmende magt, om der er tale om en central, regional eller lokal offentlig myndighed, om der er tale om en overordnet eller underordnet myndighed, eller om der er tale om et mere eller mindre uafhængigt offentligt organ. Udtrykket ”udøvende myndighed” bør derfor i denne sammenhæng afgrænses negativt, således at det omfatter offentlige organer, der ikke hører til den lovgivende eller den dømmende magt, og som ikke kan anses for et rent privat organ.

For så vidt angår udøvende myndigheder er det uden betydning, i hvilken sammenhæng disse ”handler”. Udøvende myndigheder har således pligt til at respektere konventionerne, uanset om der er tale om generelle forvaltningsafgørelser, konkrete forvaltningsafgørelser eller faktisk forvaltningsvirksomhed. I disse situationer har udøvende myndigheder pligt til at påse, at gældende love, herunder de inkorporerede konventioner, overholdes.

5.2. Borgerne som rettigheds- og pligtsubjekter over for offentlige myndigheder

Ved vurderingen af, hvilken retsvirkning de inkorporerede konventioner skal have i dansk ret, er det efter udvalgets opfattelse nødvendigt at lægge vægt på, i hvilken sammenhæng spørgsmålet om inddragelse af de inkorporerede konventioner opstår.

Borgerne kan navnlig have en interesse i at påberåbe sig de inkorporerede konventioner i to i princippet forskellige situationer. For det første kan der være tale om situationer, hvor borgeren under henvisning til de inkorporerede konventioner gør gældende, at offentlige myndigheder skal *undlade* at anvende dansk lovgivning på en måde, der vil indebære et indgreb i borgerens rettigheder i henhold til de inkorporerede konventioner. For det andet kan der være tale om situationer, hvor borgeren under henvisning til de inkorporerede konventioner kræver, at offentlige myndigheder *positivt* foretager visse bestemte handlinger.

I sager mellem offentlige myndigheder og borgere kan borgerne som udgangspunkt ikke pålægges *forpligtelser* over for det offentlige, der er i strid med konventionerne. Det indebærer, at offentlige myndigheder ikke må foretage indgreb i borgernes rettigheder i strid med konventionerne. Som eksempel herpå kan nævnes, at offentlige myndigheder skal undlade at straffe en person for overtrædelse af dansk lovgivning, hvis en sådan domfældelse vil indebære en krænkelse af bestemmelser i de inkorporerede konventioner. Dette vil f.eks. være tilfældet i straffesager, der rejser spørgsmål i forhold til den tiltaltes ret til ytringsfrihed. Tilsvarende kan nævnes sager vedrørende foretagelse af straffeprocessuelle tvangsindgreb, foretagelse af registrering og opbevaring af personoplysninger, udvisning på grund af kriminalitet m.m.

I det omfang, de inkorporerede konventioner pålægger medlemsstaterne *positive forpligtelser*, vil spørgsmålet om de inkorporerede konventioners retsvirkning give anledning til særlige problemer.

Der kan således rejses spørgsmål om, hvorvidt borgerne under henvisning til konventionerne skal kunne kræve f.eks. ydelser m.m. fra offentlige myndigheder og om nødvendigt kunne få håndhævet sådanne positive forpligtelser ved domstolene, f.eks. ved at opnå en dom til fuldbyrdelse af et krav på forskellige ydelser fra offentlige myndigheder.

Der kan være situationer, hvor den positive handlepligt, som borgeren kræver opfyldt af det offentlige, har et vist grundlag i dansk lovgivning foruden i den inkorporerede konvention, og hvor konventionen derfor kan inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af den danske lovgivning. Til illustration heraf kan nævnes, at det i nogle tilfælde kan følge af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at staten har en positiv pligt til at give en person økonomisk bistand med henblik på anlæggelse og førelse af en sag ved domstolene. En sådan positiv pligt kan i visse tilfælde udledes af retten til en adgang til en domstolsprøvelse. I sådanne tilfælde vil det være muligt at fortolke og anvende dansk rets regler om fri proces i lyset af en sådan praksis. Til illustration heraf kan endvidere nævnes, at det i nogle tilfælde kan følge af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at staten har en positiv pligt til at give en udlænding ret til indrejse og ophold her i landet med henblik på at bevare og videreudvikle et familieliv med en herboende person. I det omfang, der som følge af praksis vedrørende fortolkningen af konventionen eksisterer en sådan positiv forpligtelse for staten, vil det være relevant at inddrage en sådan praksis ved fortolkningen og anvendelsen af dansk rets regler om udlændinges ret til at indrejse og opholde sig her i landet. Disse situationer kan også tænkes at opstå i forbindelse med fortolkningen og anvendelsen af bl.a. CCPR.

Der kan på den anden side tænkes situationer, hvor den ydelse m.v., som borgeren efterspørger over for det offentlige, ikke har noget grundlag i dansk lovgivning, men alene kan støttes på den inkorporerede konvention. I sådanne situationer må udgangspunktet være, at borgeren ikke skal kunne kræve en sådan ydelse m.v. alene med henvisning til konventionen, idet en gennemførelse heraf ofte vil nødvendiggøre et politisk valg mellem forskellige løsningsmuligheder, som bør overlades til lovgivningsmagten. De inkorporerede konventioner skal i disse situationer som udgangspunkt ikke – før lovgivningsmagten har vedtaget de nødvendige regler – kunne danne grundlag for håndhævelse af sådanne ydelser i forhold til staten, men det må overlades til lovgivningsmagten at fastsætte de nødvendige regler. Ved inkorporeringen er der således ikke tilsigtet nogen ændring af domstolenes rolle i forhold til lovgivningsmagten. Den konventionsmæssige forpligtelse til at gennemføre en bestemt lovgivning kan eventuelt fastslås af domstolene, men således, at det overlades til lovgivningsmagten at træffe de nødvendige valg og fastsætte de nødvendige regler. Dette gælder i hvert fald første gang, problemet opstår. Afstår lovgivningsmagten fra at gennemføre nødvendig lovgivning, uden at det kan lægges til grund, at lovgivningsmagten bevidst har valgt at opretholde den konventionsstridige lovgivning, kan

domstolene være nødt til at tage stilling⁴⁵⁸. I tilfælde, hvor borgerne må antages at have et krav efter konventionen, men borgerne ikke har mulighed for at gennemføre kravet ved domstolene, vil der være risiko for, at det pågældende internationale kontrolorgan fastslår, at Danmark har handlet i strid med den pågældende konvention, idet retstilstanden ikke sikrer en tilstrækkelig gennemførelse af konventionen.

5.3. Borgerne som pligtsubjekter over for andre borgere

Det er udvalgets opfattelse, at anvendelse af de inkorporerede konventioner i tvister mellem private parter i visse situationer kan give anledning til særlige problemer.

I tvister mellem private parter må udgangspunktet klart være, at dansk ret efter en inkorporering – på samme måde som i dag – vil skulle fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de inkorporerede konventioner. Når en konvention inkorporeres ved lov, bliver konventionen en del af dansk lovgivning og vil som lov kunne påberåbes af borgerne – også i forhold til andre borgere. I det omfang dansk lovgivning må anses for uklar eller giver mulighed for forskellige fortolkninger, vil anvendelse af en konvention i tvister mellem private sjældent give anledning til problemer, idet det vil være muligt at fortolke dansk ret i lyset af og i overensstemmelse med de konventionsmæssige forpligtelser. Borgerne vil som følge af en sådan fortolkning indirekte kunne blive pålagt pligter i forhold til andre borgere. Dette skal ses i sammenhæng med, at medlemsstaterne efter konventionerne kan have en positiv pligt til at indrette deres lovgivning på en sådan måde, at private ikke krænker andre privates rettigheder i henhold til konventionerne. Som eksempel herpå kan nævnes, at medlemsstaterne kan have pligt til at beskytte private mod andre privates diskriminerende handlinger, jf. f.eks. CERD artikel 2, stk. 1, litra d, hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til bl.a. at forbyde racediskrimination foretaget af private.

Efter udvalgets opfattelse kan der imidlertid i særlige tilfælde være grund til at fravige udgangspunktet om, at en borger kan påberåbe sig en inkorporeret konvention også i forhold til andre borgere. Dette vil således kunne være tilfældet, hvis dansk lovgivning viser sig at være i strid med en konvention, uden at det er muligt at fjerne uoverensstemmelsen ved fortolkning. En sådan situation vil f.eks. kunne tænkes, hvis konventionsforpligtelserne har fået et andet indhold end antaget på grund af ny eller ændret praksis fra konventionsorganerne. Ansvar for en sådan uoverensstemmelse bør i første række påhvile regeringen og lovgivningsmagten. Det ville være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, hvis en borger, der i god tro har indrettet sig på en klar dansk retstilstand, skulle bære risikoen for, at denne viser sig konventionsstridig.

⁴⁵⁸ Se pkt. 4.2.1 i de almindelige bemærkninger til forslaget til lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (L 230), side 25.

Som et muligt eksempel herpå kan nævnes spørgsmålet om negativ foreningsfrihed. I det omfang det efter dansk ret har været lovligt for en privat arbejdsgiver at lægge vægt på, om den ansatte er medlem af en bestemt faglig organisation, bør domstolene være tilbageholdende med at tilsidesætte en sådan bestemmelse på grund af en senere ændret praksis fra et internationalt kontrolorgan, idet konsekvensen heraf vil være, at arbejdsgiveren, der i god tro har efterlevet sine forpligtelser efter en arbejdsmarkedsretlig overenskomst, stilles i en urimelig situation, hvis f.eks. en afskedigelse på dette grundlag kendes ulovlig med erstatningsretlige konsekvenser til følge.

Det bør derfor indgå med betydelig vægt i domstolenes overvejelser, om en tilsidesættelse af en sådan retstilstand vil indebære, at en borger pålægges en pligt i forhold til en anden borger, som han ikke har haft rimelig grund til at indrette sig på. Betænelighederne gør sig derimod ikke gældende, hvis der findes en klar og alment bekendt praksis fra det internationale klageorgan, således at det har været muligt at indrette sig på denne, inden der træffes dispositioner, der kan indebære en krænkelse af andre borgers konventionsmæssige rettigheder.

I tilfælde, hvor dansk ret er fundet at være i strid med de inkorporerede konventioner, men hvor hensynet til privates retssikkerhed bevirker, at den konventionsstridige lovgivning alligevel lægges til grund, må private, der måtte lide skade som følge af en sådan retsanvendelse, rette et eventuelt erstatningskrav mod staten, idet det i sidste ende er staten, der er ansvarlig for den konventionsstridige retstilstand⁴⁵⁹.

5.4. Hvad gælder der i tilfælde af konflikter

Udvalget har drøftet, hvilken retsvirkning en inkorporering bør have i tilfælde af konflikt mellem (1) bestemmelser i de inkorporerede konventioner eller mellem de inkorporerede konventioner og andre konventioner om menneskerettigheder og (2) bestemmelser i de inkorporerede konventioner og dansk ret. I tilfælde af konflikt mellem bestemmelser i de inkorporerede konventioner og dansk ret vil det være nødvendig at tage hensyn til, om konventionen giver en bedre eller en ringere retsstilling end den, der følger af national ret, ligesom karakteren af den nationale bestemmelse (lov, bekendtgørelse eller andet) har betydning.

⁴⁵⁹ Til illustration heraf kan nævnes EF-domstolens praksis vedrørende medlemsstaternes erstatningsansvar. I en række domme er det således blevet fastslået, at medlemsstaterne under visse betingelser kan ifalde erstatningsansvar over for private for manglende eller forøret gennemførelse af EU-retten, jf. bl.a. dom af 19. november 1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m. fl., dom af 5. marts 1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur, dom af 26. marts 1996, sag C-392/93, British Telecommunications, og dom af 24. september 1998, sag C-319/96, Brinkmann Tabakfabriken.

5.4.1. Konflikter mellem forskellige konventionsforpligtelser

I det omfang, en bestemmelse i en konvention giver borgeren en bedre retsbeskyttelse end en anden bestemmelse i en konvention, vil der efter udvalgets opfattelse ikke være tale om en egentlig konflikt. I sådanne tilfælde må den bestemmelse, der giver den bedste retsbeskyttelse, skulle lægges til grund. Dette er i flere tilfælde forudsat direkte i konventioner om menneskerettigheder, jf. således artikel 5, stk. 2, i CCPR.

I tilfælde, hvor der synes at være en modstrid mellem forskellige bestemmelser i de inkorporerede konventioner, og hvor ingen af bestemmelserne kan anses for at give borgeren en bedre retsbeskyttelse, må det bero på en konkret vurdering, hvorledes en afvejning mellem tilsyneladende modstridende konventionsbestemmelser skal foretages. Efter udvalgets opfattelse er det ikke muligt at angive klare retningslinier for, hvorledes en sådan afvejning bør foretages, og dette problem er ikke som sådan en følge af inkorporeringen, selv om en inkorporering vil kunne være med til at aktualisere problemet.

Som eksempel på sådanne tilsyneladende modstridende bestemmelser i konventioner kan nævnes sager om racediskriminerende ytringer. På den ene side rejser sådanne sager spørgsmål i forhold til retten til ytringsfrihed. På den anden side rejser de spørgsmål i forhold til beskyttelse mod racediskrimination. I forhold til den, der fremsætter de racediskriminerende ytringer, vil der som udgangspunkt ikke være tale om modstridende konventionsbestemmelser, idet der ofte vil være tale om ytringer, der ikke som sådan nyder beskyttelse i henhold til reglerne om ytringsfrihed. Problemet kan derimod opstå i tilfælde, hvor journalister omtaler eller videreformidler andres racediskriminerende ytringer, idet det vil være nødvendigt at foretage en afvejning af på den ene side hensynet til pressens ytringsfrihed og på den anden side hensynet til beskyttelse mod racediskrimination.

Som nævnt er dette problem ikke som sådan en følge af en inkorporering, og det er næppe muligt at opstille klare retningslinier for afvejningen. Det må derfor være op til domstolene og andre retsmyndigheder i den konkrete sag at foretage den nødvendige afvejning af de modstridende konventionssikrede rettigheder. I tilfælde, hvor der foreligger modstridende praksis fra et konventionsorgan, der kan træffe bindende afgørelser om fortolkningen af konventionen, og et konventionsorgan, der alene kan afgive uforbindende udtalelser, bør domstolene og andre retsmyndigheder tillægge praksis fra det førstnævnte konventionsorgan forrang.

5.4.2. Konflikter mellem inkorporerede konventioner og dansk ret i øvrigt

I tilfælde, hvor national ret giver borgeren en bedre retsbeskyttelse end de inkorporerede konventioner, vil der efter udvalgets opfattelse heller ikke foreligge en egentlig konflikt, idet den nationale bestemmelse i en sådan situation må gå forud for konventionen. Dette er i flere tilfælde forudsat direkte i konventioner om menneskerettigheder, jf. således artikel 5, stk. 2, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Afgørelsen af, om der foreligger en konflikt mellem bestemmelser i de inkorporerede konventioner og dansk ret, må bero på en fortolkning af både konventionen og dansk ret. I de fleste tilfælde må det være muligt at fortolke dansk ret på en sådan måde, at der ikke bliver tale om nogen konflikt. I de få tilfælde, hvor det ikke vil være muligt at fortolke dansk ret i overensstemmelse med den inkorporerede konvention, opstår der spørgsmål om, hvorvidt den klare danske lovgivning skal tilsidesættes, jf. nedenfor.

Det er formentlig sjældent, at en konflikt opstår i forhold til en *konventions klare ordlyd*. Derimod vil der oftere kunne opstå situationer, hvor danske domstole og andre retsanvendende myndigheder skal tage stilling til, om dansk ret er i strid med mere eller mindre *vagt formulerede bestemmelser i en konvention*. I sådanne tilfælde vil det være afgørende, om der findes en *praksis* med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af konventionen, og om praksis på området må anses for tilstrækkelig klar.

Med hensyn til domstolenes anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller har det i teorien været drøftet, i hvilket omfang danske domstole – efter inkorporeringen – har pligt til at lægge konventionen til grund ved afgørelsen af tvister. Det er i den forbindelse blevet gjort gældende, at det afgørende må være, med hvilken grad af sikkerhed konventionens rækkevidde kan fastlægges på grundlag af konventionsorganernes praksis⁴⁶⁰.

Efter udvalgets opfattelse bør der sondres mellem tre situationer. For det første tilfælde, hvor der foreligger en afklaring med hensyn til konventionens fortolkning, idet der foreligger praksis, der direkte har taget stilling til det pågældende fortolkningsspørgsmål. For det andet tilfælde, hvor det på grundlag af praksis med betydelig grad af sikkerhed kan fastslås, hvorledes et fortolkningsspørgsmål må forventes at ville falde ud. For det tredje tilfælde, hvor der ikke findes nogen praksis, eller hvor praksis ikke giver grundlag for slutninger med rimelig sikkerhed.

⁴⁶⁰ Se navnlig ”Danske domstole og menneskerettighederne”, Lov og Ret 1999 side 4, af Peer Lorenzen, hvor det med hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bl.a. anføres: ”... Hvor en sådan afklaring foreligger, er domstolene efter min opfattelse forpligtede til at følge Menneskerettighedsdomstolens fortolkningsresultat, uanset om det fører til tilsidesættelse af klare danske lovbestemmelser, og uanset om det kan medføre betydelige konsekvenser for det danske retssystem (medmindre lovbestemmelserne er gennemført med kendskab til retstilstanden efter konventionen). Der er her ikke tale om, at domstolene selvstændigt fortolker konventionen, men blot at de følger Menneskerettighedsdomstolens retsanvendelse. Ansvar for at vore forpligtelser efter konventionen tilsidesættes, fordi man ikke sympatiserer med udviklingen i konventionspraksis, bør være Folketingets – ikke domstolenes...”

En egentlig konflikt mellem dansk ret og de inkorporerede konventioner foreligger således kun, hvis der foreligger en afklaring med hensyn til konventionens fortolkning, idet der foreligger praksis, der direkte har taget stilling til det pågældende fortolkningsspørgsmål, eller hvor det på grundlag af praksis med betydelig grad af sikkerhed kan fastslås, hvorledes et fortolkningsspørgsmål må forventes at ville falde ud.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en konflikt mellem en dansk lov og en inkorporeret konvention kan give anledning til særlige overvejelser i tilfælde, hvor lovgiver – i forbindelse med lovforslagets fremsættelse og behandling – har foretaget en vurdering af dette spørgsmål. Der kan således være tilfælde, hvor danske domstole eller andre retsanvendende myndigheder bliver anmodet om at tage stilling til, om en lov på et eller flere punkter er i overensstemmelse med en inkorporeret konvention, og hvor dette spørgsmål tidligere har været vurderet af lovgivningsmagten. I praksis kan der være forskel på omfanget af lovgivningsmagtens vurdering af disse spørgsmål, således som dette er kommet til udtryk i bl.a. bemærkningerne til lovforslaget. Der findes således lovforslag, der indeholder en udførlig redegørelse for forholdet til internationale konventioner om menneskerettigheder, herunder med inddragelse af praksis fra konventionsorganer. Som eksempel herpå kan bl.a. nævnes lov nr. 434 af 31. maj 2000 om oprettelse af et centralt DNA-profilregister. Lovforslaget indeholder en udførlig redegørelse for forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder under inddragelse af praksis⁴⁶¹. På den anden side kan der forekomme lovforslag, der kun i begrænset omfang indeholder en vurdering af lovforslagets forenelighed med internationale konventioner om menneskerettigheder. Der kan i den forbindelse henvises til kapitel 5, afsnit 3.2.2. I tilfælde, hvor lovgivningsmagten har foretaget en udførlig vurdering af et lovforslags forhold til internationale konventioner om menneskerettigheder, bør dette indgå med vægt i forbindelse med en senere retssag om lovens forenelighed med en eller flere inkorporerede konventioner. Dette gælder dog ikke, hvor der efter vedtagelsen af loven er sket en udvikling i konventionsorganernes praksis, der nødvendiggør en ændret fortolkning og anvendelse.

Hvis der er tale om en konflikt mellem en konvention og en bekendtgørelse eller andre retsakter, der hierarkisk er underordnet i forhold til love, må konventionen gå forud for bekendtgørelsen m.m. Dette følger efter udvalgets opfattelse direkte af lex superior princippet. Det er i den forbindelse uden betydning, om bekendtgørelsen m.m. er yngre eller ældre end inkorporeringsloven.

Hvis der derimod er tale om en konflikt mellem en konvention og en lov, må der efter udvalgets opfattelse sondres mellem, om loven er yngre eller ældre end inkorporeringsloven.

⁴⁶¹ Se L 107 af 2. december 1999, pkt. 7 i de almindelige bemærkninger.

Hvis den lov, der anses for at være i strid med konventionen, er ældre end inkorporeringsloven, følger det af *lex posterior* princippet, at inkorporeringsloven som udgangspunkt går forud for den ældre lov.

Hvis den lov, der anses for at være i strid med konventionen, er yngre end inkorporeringsloven, skal den yngre lov fortolkes i overensstemmelse med konventionen og må om nødvendigt vige for den inkorporerede konvention, medmindre det må lægges til grund, at lovgiver har *tilsigtet* et brud på konventionen.

Hvis lovgiver har valgt at vedtage en lov med kendskab til, at loven må anses for at være i strid med en inkorporeret konvention, således som denne er fortolket i praksis, skal domstolene og andre retsanvendende myndigheder lægge loven til grund. Dette må gælde, så længe lovgiver vælger at opretholde den konventionsstridige lovgivning. Det må selvsagt bero på en konkret vurdering, om lovgiver bevidst har valgt at lovgive i strid med de konventionsmæssige forpligtelser. Ved denne vurdering kan bl.a. indgå bemærkningerne til lovforslaget, besvarelse af folketings spørgsmål i forbindelse med behandlingen af lovforslaget samt drøftelserne i Folketinget.

Der kan endvidere tænkes tilfælde, hvor lovgivningen har været i overensstemmelse med de konventionsmæssige forpligtelser på tidspunktet for dens vedtagelse, men hvor den efterfølgende udvikling i konventionsorganernes praksis medfører, at dette ikke længere er tilfældet. Hvis lovgiver i en sådan situation og med kendskab til den efterfølgende praksis bevidst vælger at fastholde retstilstanden, vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder også i denne situation skulle lægge loven til grund.

For så vidt angår den særlige situation, hvor en tilsidesættelse af en dansk lov vil indebære, at en borger pålægges pligt i forhold til en anden borger, henvises til afsnit 5.3 ovenfor.

5.5. Bør der indsættes en udtrykkelig bestemmelse om forrang?

Udvalget har drøftet, om de inkorporerede konventioner udtrykkeligt bør tillægges forrang i forhold til modstridende love. Den norske lov om inkorporering indeholder en sådan bestemmelse om forrang. § 3 i den norske inkorporeringslov har følgende ordlyd: ”Bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.”

Efter udvalgets opfattelse vil en udtrykkelig bestemmelse om forrang ikke være nødvendig, og udvalget finder ikke i øvrigt at kunne anbefale en sådan bestemmelse.

Som ovenfor anført vil de inkorporerede konventioner kunne gå forud for anden modstridende lovgivning i kraft af f.eks. lex posterior- eller lex superior-princippet, ligesom det er forudsat, at en inkorporeringslov som udgangspunkt vil indebære, at anden modstridende lovgivning må vige, når retstilstanden med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af konventionen må anses for tilstrækkelig klar. Selv uden en udtrykkelig bestemmelse om forrang vil de inkorporerede konventioner således i praksis gå forud for anden modstridende lovgivning. En udtrykkelig bestemmelse om forrang i en inkorporeringslov – som ikke er på forfatningsniveau – ville i øvrigt ikke retligt kunne begrænse lovgivers mulighed for bevidst at vedtage konventionsstridige love. Bl.a. af denne grund vil en udtrykkelig bestemmelse om forrang i princippet kunne give et mindre retvisende billede af retstilstanden på området. Udvalget har i øvrigt hæftet sig ved, at en sådan bestemmelse om forrang da heller ikke blev anset for nødvendig eller ønskelig i forbindelse med inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

6. Inddragelse af egen drift og vejledningspligt

Udvalget har drøftet, om domstolene og andre retsanvendende myndigheder har pligt til af egen drift at påse overholdelsen af de inkorporerede konventioner, og om de har pligt til at vejlede sagens parter om de inkorporerede konventioners betydning for den konkrete sag.

Efter udvalgets opfattelse kan disse spørgsmål opstå i mange forskellige sammenhænge, og svaret er ikke nødvendigvis det samme i alle tilfælde. Der må efter udvalgets opfattelse sondres mellem domstolene og andre retsanvendende myndigheder, mellem civile sager og straffesager, og mellem processuelle og materielle spørgsmål.

For så vidt angår domstolene har Østre Landsret i en konkret sag udtalt (U 1999 495 Ø), at ”Det påhviler enhver ret på embeds vegne at påse, at bestemmelserne i menneskerettighedskonventionen, herunder dennes artikel 6, ikke krænkes i forbindelse med rettens sagsbehandling.”

For så vidt angår *straffesager* må det som udgangspunkt påhvile domstolene af egen drift at påse, at behandlingen af straffesagen sker med respekt af de processuelle krav, der følger af de inkorporerede konventioner (f.eks. krav med hensyn til sagsbehandlingstid, habilitet og kontradiktion), og at afgørelsen i sagen ligeledes respekterer de inkorporerede konventioner (f.eks. den tiltaltes ret til ytringsfrihed, og krav om klarhed med hensyn til strafferegler).

På samme måde må det for så vidt angår *civile sager* som udgangspunkt påhvile domstolene af egen drift at påse, at *behandlingen* af retssagen sker med respekt af de processuelle krav, der følger af de inkorporerede konventioner (f.eks. krav med hensyn til sagsbehandlingstid, habilitet og kontradiktion).

For så vidt angår *afgørelsen* af civile sager bør der efter udvalgets opfattelse sondres mellem sager, hvor det tilkommer parterne at styre processens gang, det vil sige sager, hvor forhandlingsmaksimen gælder, og sager, hvor det tilkommer domstolene og ikke parterne at styre processens gang, det vil sige indispositive sager, hvor officialmaksimen gælder.

I indispositive sager, hvor officialmaksimen gælder, må udgangspunktet være, at domstolene har pligt til af egen drift at påse, at ikke alene rettens sagsbehandling men også afgørelsen af sagen sker med respekt af de inkorporerede konventioner. Som eksempel på sådanne sager kan nævnes sager om faderskab, sager om tvangsfjernelse af børn og familieretlige sager i øvrigt.

Også i sager, hvor det tilkommer parterne at styre processens gang, det vil sige sager, hvor forhandlingsmaksimen gælder, kan der være situationer, hvor domstolene af egen drift bør henlede parternes opmærksomhed på de inkorporerede konventioners betydning for sagens afgørelse. Dette kan navnlig være tilfældet i sager, hvor en privat part står over for en offentlige myndighed, herunder sager om forskellige former for indgreb. I den forbindelse kan nævnes, at det følger af retsplejelovens § 339, stk. 2, at retten kan opfordre en part til at tilkendegive sin stilling til bl.a. retlige spørgsmål, som synes at være af betydning for sagen. Det fremgår endvidere af § 339, stk. 4, at hvis en part i en sag, der behandles ved byret, ikke møder ved advokat, vejleder retten parten om, hvad parten bør foretage til oplysning af sagen og i øvrigt til varetagelse af sine interesser under denne.

På samme måde vil andre retsanvendende myndigheder kunne have pligt til af egen drift at inddrage de inkorporerede konventioner ved sagens behandling og afgørelse og til at henlede partens opmærksomhed på betydningen heraf. I den forbindelse kan nævnes, at det følger af forvaltningslovens § 7, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde⁴⁶².

Efter udvalgets opfattelse vil disse pligter for domstolene og andre retsanvendende myndigheder ikke som sådan være en følge af inkorporeringen, idet en sådan pligt i princippet allerede gælder i dag.

Udvalget er klar over, at det er en forudsætning for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder kan inddrage de inkorporerede konventioner af egen drift og vejlede herom, at de selv har et tilstrækkeligt indgående kendskab til praksis m.m. fra komitéerne. Som situationen er i dag, er dette efter udvalgets opfattelse næppe en realistisk forudsætning, og i praksis vil der derfor være behov for en betydelig informationsvirksomhed i forhold til dommere, embedsmænd og advokater,

⁴⁶²Se f.eks. pkt. 30 i Justitsministeriets vejledning af 4. december 1986 om forvaltningsloven, hvor det anføres, at vejledning efter § 7, stk. 1, bør sikre, at borgeren får tilstrækkelig orientering om, hvilken betydning reglerne på det pågældende område har for vedkommende.

således at disse også i praksis opnår et tilstrækkeligt kendskab til de inkorporerede konventioner og relevant praksis⁴⁶³.

⁴⁶³ Der henvises til kapitel 7, afsnit 2.7.

Kapitel 15. Lovudkast med bemærkninger

1. Lovudkast

Forslag til

lov om inkorporering af visse internationale konventioner om menneskerettigheder

§ 1. Formålet med loven er at styrke menneskerettighedernes stilling i dansk ret.

§ 2. Følgende konventioner og protokoller gælder her i landet i det omfang, de er bindende for Danmark:

- 1) Konvention af 4. november 1950 til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, som ændret senest ved Protokol nr. 11 af 11. maj 1994, jf. bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953, nr. 67 af 23. november 1964, nr. 35 af 22. marts 1972, nr. 33 af 15. marts 1990 og nr. 17 af 25. februar 1999 (alle Lovtidende C).
- 2) Tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Konventionen til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953 (Lovtidende C).
- 3) Tillægsprotokol nr. 4 af 16. september 1963 til Konventionen til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 17 af 17. februar 1965 (Lovtidende C).
- 4) Tillægsprotokol nr. 6 af 28. april 1983 til Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 72 af 20. september 1985 (Lovtidende C).
- 5) Tillægsprotokol nr. 7 af 22. november 1984 til Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 41 af 7. april 1989 (Lovtidende C).
- 6) International konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 (Lovtidende C).
- 7) Valgfri protokol af 16. december 1966 til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 (Lovtidende C).
- 8) Anden valgfri protokol af 15. december 1989 til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der sigter mod afskaffelse af dødsstraf, jf. bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 (Lovtidende C).
- 9) International konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination, jf. bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972 (Lovtidende C).

10) Konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 (Lovtidende C).

Stk. 2. En dansk oversættelse af de konventioner og protokoller, der er nævnt i stk. 1, er medtaget som bilag til loven.

§ 3. Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998, ophæves.

§ 4. Loven træder i kraft den ... 2002.

§ 5. Loven gælder ikke for Grønland og Færøerne, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige grønlandske og færøske forhold tilsiger.

Bilag 1

Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder (Som ændret senest ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994)

(udeladt her)

Bilag 2

1. Tillægsprotokol af 20. marts 1952, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994.

(udeladt her)

Bilag 3

Tillægsprotokol nr. 4 af 16. september 1963, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994.

(udeladt her)

Bilag 4

Tillægsprotokol nr. 6 af 28. april 1983 vedrørende afskaffelsen af dødsstraf, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994.

(udeladt her)

Bilag 5

Tillægsprotokol nr. 7 af 22. november 1984, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994⁴⁶⁴

(udeladt her)

Bilag 6

International konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Danmark har i forbindelse med ratifikationen af protokollen taget forbehold i relation til artikel 2. Forbeholdet har følgende ordlyd: "The Government of Denmark declares that Article 2, paragraph 1 does not bar the use of rules of the Administration of Justice Act ("*Lov om rettens pleje*") according to which the possibility of review by a higher court – in cases subject to prosecution by the lower instance of the prosecution ("*politisager*") – is denied (a) when the prosecuted, having been duly notified, fails to appear in court; (b) when the court has repealed the punishment; or (c) in cases where only sentences of fines or confiscation of objects below the amount or value established by law are imposed." I oversættelse til dansk lyder forbeholdet som følger: »Den danske regering erklærer, at artikel 2, stk. 1, ikke skal være til hinder for anvendelse af regler i Lov om Rettens Pleje, hvorefter ankeadgang bliver afskåret i politisager, a) hvor domfældte, skønt lovligt indstævnet, ikke har givet møde i sagen, b) hvor retten har ladet straffen bortfælde, og c) hvor der kun er idømt bøde eller konfiskation af genstande under en ved lov fastsat grænse eller værdi.«

(udeladt her)

Bilag 7

Valgfri protokol af 16. december 1966 til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder⁴⁶⁶

(udeladt her)

Bilag 8

Anden valgfri protokol af 15. december 1989 til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der sigter mod afskaffelse af dødsstraf

(udeladt her)

Bilag 9

International konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ Danmark har taget forbehold til konventionen. Danmark har taget forbehold over for kravet i artikel 10, stk. 3, 2. pkt., om at unge lovovertrædere skal holdes adskilt fra voksne. Forbeholdet har følgende ordlyd: "The Government of Denmark makes a reservation in respect of Article 10, paragraph 3, second sentence. In Danish practice, considerable efforts are made to ensure appropriate age distribution of convicts serving sentences of imprisonment, but it is considered valuable to maintain possibilities of flexible arrangements." Danmark har endvidere taget forbehold til artikel 14, stk. 1, vedrørende offentlig rettergang. Forbeholdet har følgende ordlyd: "Article 14, paragraph 1, shall not be binding on Denmark in respect of public hearings. In Danish law, the right to exclude the press and the public from trials may go beyond what is permissible under this Covenant, and the Government of Denmark finds that this right should be restricted." Danmark har endvidere taget forbehold til artikel 14, stk. 5, vedrørende fornyet prøvelse af domfældelse og retsfølge i straffesager, og artikel 14, stk. 7, vedrørende genoptagelse af straffesager, der er endt med fri findende dom. Forbeholdet har følgende ordlyd: "Article 14, paragraphs 5 and 7, shall not be binding on Denmark. The Danish Administration of Justice Act contains detailed provisions regulating the matters dealt with in these two paragraphs. In some cases, Danish legislation is less restrictive than the Covenant (e.g. a verdict returned by a jury on the question of guilt cannot be reviewed by a higher tribunal, cf. paragraph 5); in other cases, Danish legislation is more restrictive than the Covenant (e.g. with respect to resumption of a criminal case in which the accused party was acquitted, cf. paragraph 7). Danmark har endelig taget forbehold til artikel 20, stk. 1, vedrørende forbud mod propaganda for krig. Forbeholdet har følgende ordlyd: "Reservation is further made to Article 20, paragraph 1. This reservation is in accordance with the vote cast by Denmark in the XVI General Assembly of the United Nations in 1961 when the Danish Delegation, referring to the preceding article concerning freedom of expression, voted against the prohibition against propaganda for war."

⁴⁶⁶ Danmark har ratificeret protokollen med det forbehold, at bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, litra a, skal forstås således, at den i medfør af konventionens artikel 28 forudsete komité ikke må behandle en henvendelse fra en enkeltperson, medmindre komitéen har sikret sig, at den samme sag ikke har været genstand for behandling efter andre regler for international undersøgelse eller bilæggelse. Forbeholdet har følgende ordlyd: "With reference to article 5, paragraph 2 (a), the Government of Denmark makes a reservation with respect to the Competence of the Committee to consider a communication from an individual if the matter has already been considered under other procedures of international investigation."

⁴⁶⁷ Danmark har taget et forbehold til artikel 14, hvorefter komitéen ikke må behandle en individuel klagesag, medmindre komitéen har sikret sig, at samme sag ikke er eller har været genstand for behandling efter andre regler om international undersøgelse eller bilæggelse. Forbeholdet har følgende ordlyd: "Denmark recognizes the competence of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination to receive and consider communications from individuals or

(udeladt her)

Bilag 10

Konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende
behandling eller straf

(udeladt her)

groups of individuals within Danish jurisdiction claiming to be victims of a violation by Denmark of any of the rights set forth in the Convention, with the reservation that the Committee shall not consider any communications unless it has ascertained that the same matter has not been, and is not being, examined under another procedure of international investigation or settlement.”

2. Bemærkninger til lovudkastet

Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser

Til § 1.

Der er tale om en formålsbestemmelse. Formålet med loven er at styrke menneskerettighedernes stilling i dansk ret – både retligt og faktisk.

Bestemmelsen er udtryk for den vægt, som Danmark tillægger internationale konventioner om menneskerettigheder.

Formålsbestemmelsen kan indgå ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret i forhold til de inkorporerede konventioner, herunder f.eks. ved de retsanvendende myndigheders skønsmæssige afgørelser.

Formålsbestemmelsen vil endvidere kunne tillægges betydning ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret i forhold til andre internationale konventioner om menneskerettigheder, som ikke er inkorporeret i Danmark, men som Danmark har tiltrådt.

Til § 2.

Stk. 1. Bestemmelsen opregner de konventioner og protokoller, der er omfattet af loven.

Bestemmelsen fastslår, at de pågældende konventioner og protokoller ”gælder her i landet”. Det betyder, at konventionerne og protokollerne gøres til en del af dansk ret ved lov. Derved skabes der et lovbestemt grundlag for at påberåbe og anvende de inkorporerede konventioner og protokoller. Om retsvirkningerne af, at konventionerne og protokollerne gøres til en del af dansk ret ved lov, henvises til kapitel 14 i betænkningen.

Bestemmelsen anfører, at konventionerne og protokollerne gælder her i landet ”i det omfang, de er bindende for Danmark”. Heri ligger, at det er de pågældende konventioner og protokoller med respekt af de forbehold, som Danmark har taget i forbindelse med ratifikationen, der gøres til en del af dansk ret ved lov.

I modsætning til lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998, indeholder loven ikke en udtrykkelig opregning af Danmarks forbehold. Danmarks forbehold er – i det omfang de fortsat er gældende – medtaget i en note til de enkelte bilag vedrørende de enkelte konventioner og protokoller.

De forbehold, som Danmark har taget, og som fortsat er gældende, vedrører artikel 2 i 7. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 10, 14 og 20 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 5 i den frivillige protokol til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, samt artikel 14 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

§ 2, nr. 1 til 10, indeholder som nævnt en opregning af de konventioner og protokoller, der er omfattet af loven. Konventionernes og protokollernes officielle betegnelse er anvendt, ligesom der er medtaget en henvisning til den offentliggjorte tekst i Lovtidende C. For så vidt angår § 2, nr. 1, bemærkes, at bestemmelsen omfatter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den officielle betegnelse er konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Konventionen er fra 1950 og er senest blevet ændret ved 11. protokol af 11. maj 1994. Forud herfor var konventionen blevet suppleret af 2. protokol om Domstolens kompetence til at afgive rådgivende udtalelser, og ændret ved 3., 5., 8., 9. og 10. protokol. Med undtagelse af 10. protokol har konventionen og samtlige af de nævnte protokoller været offentliggjort i Lovtidende C. Baggrunden for, at 10. protokol ikke har været offentliggjort i Lovtidende C, er, at protokollen, som blev ratificeret af Danmark den 18. juli 1996, aldrig er trådt i kraft, idet den 11. protokol, der gjorde den 10. protokol overflødig, nåede at træde i kraft først. Den 11. protokol ophæver udtrykkeligt den 9. protokol, jf. således artikel 2, stk. 8, og erstatter 2. protokol om Domstolens kompetence til at afgive rådgivende udtalelser, idet bestemmelserne herom er blevet indarbejdet i konventionen (se nu artikel 47), jf. udtrykkeligt de specielle bemærkninger til § 1 i forslag til lov om ændring af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (L 62 af 8. november 1995). De ændringer af konventionen, der blev gennemført ved 3., 5., 8. protokol er alle blevet erstattet af nye bestemmelser som følge af 11. protokol, men da disse protokoller ikke er blevet ophævet, indeholder § 2, nr. 1, også en henvisning til de bekendtgørelser i Lovtidende C, hvor disse protokoller er offentliggjort. Det vil sige, at § 2, nr. 1, indeholder en henvisning til de steder i Lovtidende C, hvor konventionen og 3., 5., 8. og 11. protokol er offentliggjort.

Stk. 2. En dansk oversættelse af de konventioner og protokoller, der er nævnt i stk. 1, er medtaget som bilag til loven.

Det har ikke været anset for nødvendigt i forbindelse med loven at foretage en gennemgang og ændring af oversættelserne til et mere moderne dansk.

Oversættelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller svarer derfor til den oversættelse, der fremgår af bekendtgørelse nr. 749 af 19. oktober 1998, ligesom oversættelsen af de øvrige konventioner og protokoller svarer til de oversættelser, der fremgår af

bekendtgørelsen af de pågældende tekster i Lovtidende C. Dog er der foretaget redaktionelle ændringer af de enkelte artikler, herunder ved anvendelse af stykker.

Til § 3.

Som en konsekvens af, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller er medtaget i § 2, ophæves lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998. Samtidig hermed bortfalder de bekendtgørelser, der er udstedt i medfør af loven, jf. bekendtgørelse nr. 749 af 19. oktober 1998.

Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet sat i kraft for Færøerne ved anordning nr. 136 af 25. februar 2000 og for Grønland ved anordning nr. 814 af 18. september 2001. Disse anordninger vil fortsat være gældende, indtil de ophæves, f.eks. i forbindelse med, at lov om inkorporering af visse internationale konventioner om menneskerettigheder sættes i kraft for Færøerne og Grønland.

Til § 4.

Loven træder i kraft den ... Fra denne dato gøres de konventioner og protokoller, der er nævnt i § 2, til en del af dansk ret ved lov. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller blev gjort til en del af dansk ret allerede den 1. juli 1992.

Til § 5.

Bestemmelsen fastsætter lovens territoriale gyldighedsområde og indebærer, at loven ikke gælder for Grønland og Færøerne. Den kan dog ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige grønlandske og færøske forhold tilsiger.

Bestemmelsen har ikke betydning for, i hvilket omfang de i § 2 nævnte konventioner og protokoller gælder for Grønland og Færøerne. De pågældende konventioner og protokoller gælder allerede i dag for Grønland og Færøerne og kan derfor påberåbes for og anvendes af domstole og andre retsmyndigheder i Grønland og på Færøerne. Tilsvarende har hjemmestyremyndighederne og rigsmyndighederne pligt til at overholde de forpligtelser, der følger af konventionerne og protokollerne.

Kapitel 16. Summary in English

In August 1989 the Minister of Justice appointed a committee, which was to examine *inter alia* the advantages and disadvantages of incorporating the European Convention on Human Rights into Danish law. The committee submitted its report in April 1991 (report 1220/1991). Act No. 285 of 29 April 1992 incorporated the European Convention on Human Rights with additional protocols into Danish law.

The committee had been asked to consider whether incorporation at the same time of other human rights conventions would increase the advantages of incorporation, and the committee also had to set out which human rights conventions would be suitable for incorporation.

As the committee found that it would be a comprehensive and time-consuming task to analyse what other conventions might be relevant, the committee chose to submit a part report on the European Convention on Human Rights only.

In July 1999 the Minister of Justice appointed the Committee on Incorporation of Human Rights Conventions into Danish Legislation (the Incorporation Committee).

The Incorporation Committee was assigned to examine the advantages and disadvantages of incorporating the general human rights conventions into Danish law, and particularly to examine whether the International Covenant on Civil and Political Rights with optional protocols, the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination were suitable for incorporation into Danish law.

In this connection the Incorporation Committee was to assess whether incorporation would result in better legal protection for the individual citizen, or whether there were other reasons why it might be necessary or appropriate to incorporate the conventions.

Moreover, the Incorporation Committee could assess whether other human rights conventions were also suitable for incorporation into Danish law. In the affirmative the Committee was to suggest which conventions should be incorporated.

The Incorporation Committee could take experience from other countries into account, particularly the experience of the other Nordic countries.

The Incorporation Committee was to prepare a proposal as to how incorporation could take place and in that connection to indicate whether there were any conflicts between the provisions of the individual conventions and how any such conflict could be resolved by Danish courts and other law-applying authorities.

Finally, the Incorporation Committee was to consider the status – in terms of source of law – to be attributed to decisions and recommendations etc., of the international treaty bodies in the national application of the incorporated conventions.

Peer Lorenzen, Supreme Court Judge and Judge of the European Court of Human Rights, was appointed chairman of the Incorporation Committee. Furthermore, the Incorporation Committee had representatives from the Danish Bar and Law Society (*Advokatrådet*), the Danish Newspaper Association (*Danske Dagblades Forening*), the Danish Association of Judges (*Den Danske Dommerforening*), the Danish Centre for Human Rights (*Det Danske Center for Menneskerettigheder*), the Ministry of the Interior, the Ministry of Justice, the University of Copenhagen, the Board for Ethnic Equality (*Nævnet for Etnisk Ligestilling*), the Ministry of Foreign Affairs and the University of Aarhus.

The Incorporation Committee held its first meeting in February 2000. The Incorporation Committee held a total of 13 meetings and concluded its work in October 2001.

In chapter 2, the report of the Committee briefly describes how international conventions and other treaties (in the following referred to as conventions) are implemented in Danish law, and what status they have in Danish law.

It is explained that the point of departure according to Danish constitutional law is that rules of public international law are not automatically part of Danish law. In principle, this means that convention provisions require special implementing measures in order to be *enforceable* by Danish courts and other law-applying authorities. The chapter describes that conventions, etc., can be fulfilled either by (1) noting “harmony of norms” (i.e. special measures are not considered necessary because Danish law is already in conformity with the conventions), (2) transformation or (3) incorporating the conventions.

It is emphasised, however, that not only conventions that have been implemented in Danish law by being transformed or incorporated are *relevant sources of law* in Danish law. Also conventions, etc., that have not been specifically implemented, because harmony of norms has been ascertained, can be invoked before and applied by Danish courts and other law-applying authorities. This means that also the unincorporated conventions are relevant sources of law in Danish law.

In describing the status of conventions in Danish law reference is made in particular to (1) the rule of interpretation, (2) the rule of presumption, and (3) the rule of instruction.

According to the *rule of interpretation* Danish law-applying authorities shall to the extent possible interpret Danish law in accordance with Denmark's international obligations in cases, where the correct interpretation of Danish law may give rise to doubt.

According to the *rule of presumption* Danish law-applying authorities shall presume that the Parliament has not intended to legislate in contravention of Denmark's international obligations. Furthermore, law-applying authorities shall to the extent possible apply Danish legislation in such a way, that breaches of Denmark's international obligations are avoided. However, this does not apply if the Parliament deliberately has legislated in contravention of Denmark's international obligations.

According to the *rule of instruction* administrative authorities are obliged to take into account Denmark's international obligations in exercising discretionary powers.

These rules describe the situation in Denmark where conventions, etc., can be invoked before and applied by Danish courts and other law-applying authorities despite Denmark's status as a so-called dualistic country.

According to the Incorporation Committee the legal status of the unincorporated conventions in Danish legislation can hardly be considered fully clarified in all situations. In particular the precise limits of application of such conventions may give rise to doubts. The question is how Danish courts and other law-applying authorities are to react in cases of conflict between an unincorporated convention and, for example, a statute, or where Danish law does not provide the relevant basis for fulfilling a claim based on public international law.

Chapter 3 describes how Danish courts have applied the European Convention on Human Rights after its incorporation in 1992. The chapter also describes how Danish courts have applied other human rights conventions during the same period. It is pointed out that other human rights conventions are not invoked or applied to the same extent as the European Convention on Human Rights. While there were 12 published decisions relating to other human rights conventions, there were 158 decisions concerning the European Convention on Human Rights. However, the conclusion is that also other human rights conventions than the European Convention on Human Rights can be invoked before Danish courts, and that the courts take a stand on these conventions.

A detailed review of the published decisions referred to in chapter 3 has been included as Annex 1 to the report.

Chapter 4 provides a study of how the Parliamentary Ombudsman and some important administrative authorities (the Directorate of Private Law (*Civilretsdirektoratet*), the National Social Appeals Board (*Den Sociale Ankestyrelse*), the regional social boards (*sociale nævn*) and the Danish Immigration Service (*Udlændingestyrelsen*)) apply international human rights conventions – both the European Convention on Human Rights and unincorporated conventions.

One conclusion is that the Parliamentary Ombudsman in his practice is basing himself on the rule that specific decisions by administrative authorities must comply with general legislative rules, and that the authorities have a duty to include criteria derived from human rights on their own initiative and to give special importance to these criteria in their discretionary decisions.

It is emphasized that there are several examples of cases where administrative authorities have taken human rights conventions into account.

The study thus confirms that also unincorporated human rights conventions are relevant sources of law in Danish law and can be invoked before and applied not only by the courts (cf. chapter 3), but also by other law-applying authorities.

Chapter 5 provides a study of how international human rights conventions are involved in the legislative process.

There are examples of bills being introduced by the government in order to ensure that Danish law complies with the obligations following from human rights conventions. The reason may be that Danish law is considered insufficient to ensure compliance with human rights conventions previously ratified or that there is uncertainty as to whether Danish law can adequately ensure continued fulfilment of Denmark's international obligations. Finally, there may be cases where a statute has to be amended to enable Denmark to ratify a certain human rights convention.

There are also examples where the ministry responsible for a bill gives an account of the relationship between the bill and human rights conventions in the explanatory memorandum to the bill and assesses whether the bill complies with Denmark's international obligations. In principle, this category covers two types of bills. There are bills containing provisions whose application does not depend on discretionary assessments and where it is stated explicitly in the explanatory memorandum that the introduction of the measure as such is compatible with Denmark's international obligations. In addition there are bills that make it possible to make discretionary decisions and therefore present a risk that certain decisions may prove to be contrary to human rights conventions. Concerning this latter category the extent of guidance on the relationship with

the conventions in the explanatory memorandum to the bill may differ greatly. Thus some bills contain detailed guidance whereas others contain only very limited guidance.

Finally, there are examples of bills that do not mention the relationship with relevant human rights conventions, but where this question arises during the subsequent readings of the bill in Parliament.

Chapter 6 describes the status of human rights conventions in Member States of the European Union and Iceland and Norway.

It is emphasised that formally there is a great difference between countries applying the monistic principle and countries applying the dualistic principle. In the former case, conventions that have been ratified and published in accordance with the relevant applicable rules are automatically part of the domestic legal order. In the latter case, conventions that have been ratified and published are not automatically part of the domestic legal order, as this presupposes implementation of the convention in national law by separate statute.

It is pointed out that, despite the great formal difference between the two types of relationships between national and international law, the difference in practice is not necessarily so great. Some countries applying the dualistic principle have thus incorporated all the central human rights conventions by statute. Other countries also applying the dualistic principle have restricted themselves to incorporating one or more of the central human rights conventions only. Moreover, human rights conventions that have not been incorporated by law seem nevertheless to be relevant sources of law in dualistic countries. This is effected by means of *inter alia* a rule of interpretation and a rule of presumption. Apparently, few countries apply the dualistic principle in such a manner that conventions not implemented in national law cannot be invoked before and applied by the law-applying authorities.

Chapter 7 describes the advantages and disadvantages of any incorporation of international human rights conventions.

UN treaty bodies have several times encouraged the Government of Denmark to incorporate certain human rights conventions, and incorporation may serve as a signal of the importance attached to such conventions.

Incorporation can be seen as a strengthening of the citizens' legal position in that it emphasises that the citizens may invoke the provisions of the convention directly before the courts and other law-applying authorities regardless of whether specific implementing measures have been adopted or not. In this way, incorporation can be seen as a supplement to the assessment made by the

government and Parliament in connection with adoption of bills and by administrative authorities in connection with the administration of legislation.

Even if a statute is considered compatible with Denmark's international obligations at the time when the statute was adopted, this does not ensure that the statute will remain so, as international case law concerning the relevant convention may develop after the adoption of the statute. Even when it appears clearly from the explanatory memorandum to a bill that it is presumed that the statute will be administered in accordance with Denmark's international obligations, it is not certain that the decisions made by administrative authorities do in fact always comply with human rights conventions. Against this background it will be a further safeguard against unintended violations if courts and other law-applying authorities during individual legal proceedings can assess whether the state of law, including the way in which the legislation is administered, complies with Denmark's international obligations. Incorporation would make this task clearer.

Incorporation will create a statutory basis for the application of the incorporated conventions by the courts and the law-applying authorities.

Furthermore, incorporation will increase attention and consciousness about the incorporated conventions.

In the opinion of the Incorporation Committee there are no substantial disadvantages making incorporation unfeasible or unadvisable in general.

The chapter also discusses which criteria should be emphasised in the assessment of which conventions should be incorporated into Danish law.

The Incorporation Committee distinguishes between "general conventions", i.e. conventions that in principle apply to all persons and contain a variety of different rights, and "special conventions", i.e. conventions that only apply to certain categories of persons or certain rights.

In the opinion of the Incorporation Committee, incorporation of human rights conventions should first comprise the "general conventions". However, the Committee finds that some "special conventions" govern matters of such practical and fundamental importance that they must be considered "central" to the protection of human rights and should therefore also be incorporated.

In the opinion of the Incorporation Committee a very central criterion should be whether the provisions of a convention are "suitable" for use as a legal basis for the resolution of concrete disputes before the courts or other law-applying authorities.

Furthermore, importance should be attached to the question whether international monitoring bodies have been established which can interpret and apply the conventions and, in the affirmative, whether any case law exists from these monitoring bodies that clarifies the content and scope of the provisions of the conventions.

The Incorporation Committee also finds it important whether the convention in question is one that has often been invoked before and/or applied by Danish courts and other law-applying authorities.

On the basis of these criteria, the Incorporation Committee decided to assess whether the following conventions should be incorporated into Danish law: (1) the International Covenant on Civil and Political Rights with optional protocols (CCPR, OPT and OPT2), (2) the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), (3) the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), (4) the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women with optional protocol (CEDAW and OPT), (5) the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), and (6) the Convention on the Rights of the Child (CRC).

Chapter 8 reviews the International Covenant on Civil and Political Rights with optional protocols (CCPR), including the available relevant material for its interpretation.

On the basis of an overall assessment, the Incorporation Committee recommends incorporation of CCPR into Danish law.

The Incorporation Committee emphasises that the CCPR is a “general convention”, and that it must be considered “central” to the protection of human rights.

The Incorporation Committee finds that the covenant must also be considered “suitable” as a legal basis for the resolution of concrete disputes before the courts or administrative authorities. In the opinion of the Incorporation Committee, most of the covenant provisions are worded clearly and accurately, which renders the provisions suitable for incorporation. The Incorporation Committee finds that the covenant contains only few so-called “programmatic provisions” (as opposed to specific legal obligations).

The Incorporation Committee emphasises that an individual complaints procedure has been established. The comprehensive and detailed case law of the Human Rights Committee in individual cases of complaints facilitates the application of the provisions of the covenant as a legal basis for the resolution of concrete disputes pending before the courts or administrative authorities.

Moreover, since the European Convention on Human Rights (ECHR), which very much corresponds to the CCPR, has been incorporated into Danish law, it will be difficult to argue decisively that the CCPR is not suitable for incorporation owing to the content of its provisions. The Incorporation Committee finds that some of the cases where Danish courts have taken a stand on ECHR provisions might just as well have been assessed in relation to the CCPR. Furthermore, as concerns the relationship between the CCPR and the ECHR, it may be relevant to emphasise that, according to its wording, on some points the CCPR contains rights that are not expressly granted by the ECHR. Moreover, as concerns rights protected both by the CCPR and the ECHR, the wording of the CCPR seems to afford better protection in certain cases because the CCPR contains more detailed rights or fewer exceptions to the rights. The Committee acknowledges however that the case law of the European Court of Human Rights may eliminate or reduce any such differences.

Chapter 9 reviews the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), including the available relevant material for its interpretation.

The Incorporation Committee is in agreement that the CESCR, which is a “general convention”, must be considered “central” to the protection of human rights, as the convention comprises everybody and contains a large number of very different rights of major social importance. The CESCR and the CCPR are interrelated and interdependent. This has, *inter alia*, been recognised in the declaration and plan of action adopted at the UN World Conference on Human Rights, which took place in Vienna on 14 to 25 June 1993. Moreover, together with the Universal Declaration of Human Rights, these two conventions constitute the UN Bill of Rights.

The Incorporation Committee is also in agreement that any incorporation should not alter the fact that, as a point of departure, it must remain a matter for the legislature to take the requisite decisions on priorities and balance conflicting interests. The Committee emphasises that incorporation should not lead to the situation where the courts and other law-applying authorities have to assume a greater role in determining legal policy than is the case today.

In the assessment of whether the CESCR should be incorporated, some of the Incorporation Committee members place decisive emphasis on the fact that the convention contains many so-called “programmatic provisions” and thus differs from the CCPR on several and essential points. Thus, many provisions of the convention are of such nature that the contents of the rights depend to a great extent on their implementation in national legislation, as they impose positive obligations on the member states of a far-reaching economic and social nature. These members find that it is of decisive importance when assessing whether a convention should be incorporated into Danish law, whether the provisions of the convention are of such nature and content that they are suitable for application by the courts and other law-applying authorities in the determination of disputes. In other words, the incorporated convention must be usable in practical judicial life, as incorporation

will otherwise cause futile legal proceedings and disappointed and unrealistic expectations. In the opinion of these members, the CDESCR does not – at least at present – sufficiently satisfy these conditions.

Other Incorporation Committee members, by contrast, attach decisive importance to the fact that the civil and political rights on the one side and the economic, social and cultural rights on the other side are interrelated and interdependent. These members find that the signal given in relation to both the Danish and the international community on the value attributed to human rights strongly favours incorporation also of this convention, and that this fact can make up for its possibly poorer applicability in practice for the determination of legal disputes. In the opinion of these members, the objections resulting from the imprecise provisions of the convention can be taken into account when the legal effects of incorporation are described in the statute. Thus, as is the case for the other conventions, it might be indicated in the *travaux préparatoires* of the incorporation act that the courts should not interpret and apply vaguely and inaccurately worded provisions or "programmatic provisions" of the CDESCR in a way that is not clearly supported by convention case law. In the opinion of these members, courts and administrative authorities can apply the covenant for the determination of disputes to the extent that the CDESCR provisions are not of an inaccurate or policy nature, or if they have been clarified through convention case law.

The reason why – despite these differences in opinion concerning the application of the criteria for incorporation – the Incorporation Committee is in agreement not to recommend incorporation of the CDESCR into Danish law at present is that further incorporation of human rights conventions should at first comprise only a limited number of conventions in order to provide a better basis of experience, and that the CCPR, the CERD and the CAT should have higher priority. In this connection the Committee has emphasised not only that the CDESCR contains many "programmatic provisions", but also that no individual complaints procedure has been established. Moreover, there are as yet insufficient aids to interpretation.

The Incorporation Committee is aware that this situation may change over time so that a sufficient basis for incorporating this covenant as well may emerge at a later stage. This may happen if an individual complaints procedure were established, and if relevant case law on the interpretation of the covenant were to develop.

But even if this would not be the case, other factors may lead to different assessment. Thus, in a few years it may be relevant to consider any Norwegian experience, particularly with the application of this covenant by the courts. The covenant was incorporated into Norwegian law in 1999.

It will also be relevant to consider how Danish courts and other law-applying authorities may have reacted on the "programmatic provisions" and vaguely worded provisions in the conventions that the Incorporation Committee proposes to have incorporated.

Finally, the Incorporation Committee finds that it is relevant to note that the EU Charter of Fundamental Rights also contains "programmatic provisions" and vaguely worded provisions. At the Nice summit in December 2000 the heads of state and government made a declaration according to which it had to be decided at the next intergovernmental conference in 2004 whether and, in the affirmative, how the EU Charter is to be associated with the EU and EC treaties. If the EU Charter were to become legally binding, it will correspondingly become relevant to study how the European Court of Justice and the courts in Denmark and in other Member States will interpret and apply the EU Charter, including particularly its economic, social and cultural provisions.

Chapter 10 reviews the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), including the available relevant material for its interpretation.

On the basis of an overall assessment, the Incorporation Committee recommends incorporation of CERD into Danish law.

Although the convention is a "special convention", the Incorporation Committee emphasises that it is "central", as it protects an absolutely fundamental human right in all social conditions.

The Committee finds the majority of the convention provisions "suitable" for application as a legal basis for the determination of disputes pending before the courts or administrative authorities.

In this connection the Incorporation Committee emphasises that an individual complaints procedure has been established although the Committee on the Elimination of Racial Discrimination has only determined a limited number of complaints up until now. The case law of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, which relates to Denmark in several cases, thus shows not only that the convention provisions will be "suitable" for application as a legal basis for the determination of disputes pending before the courts or administrative authorities, but also that it will be relevant to provide a better basis for these authorities to take such case law into consideration on an ongoing basis. The Committee finds that already now the case law of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination contributes significantly to clarifying the content and scope of the convention provisions. Moreover, the case law of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination will be of increased importance as the increased number of complaints expected to be decided in the coming years.

Chapter 11 gives a review of the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), including the available relevant material for its interpretation.

On the basis of an overall assessment, the Incorporation Committee recommends incorporation of CAT into Danish law.

Although the convention is a “special convention”, the Incorporation Committee finds that it must be considered “central” to the protection of human rights as it relates to one of the most fundamental rights, viz., the prohibition against torture and other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

The Incorporation Committee finds that the convention is also “suitable” for application as a legal basis for the determination of disputes pending before the courts or administrative authorities. The provisions of the convention are to a large extent worded clearly and accurately.

The Committee emphasises that an individual complaints procedure has been established. The comprehensive and detailed case law of the Committee against Torture in individual cases means that the convention provisions will be suitable for application as a legal basis for the resolution of concrete disputes before the courts or administrative authorities. In the opinion of the Incorporation Committee, the case law of the Committee against Torture contributes to clarifying the content and scope of the convention provisions.

The Incorporation Committee has further attached importance to the fact that it cannot be excluded that on certain points the CAT offers better protection than the ECHR – possibly in respect of the evidence required to prove that an alien risks being exposed to torture, if returned.

Chapter 12 reviews the Convention on the Rights of the Child (CRC), including the available relevant material for its interpretation.

Despite the fact that CRC must be considered “central” to the protection of human rights, the Incorporation Committee finds that it cannot at present recommend incorporation of this “special convention” into Danish law. The reason is that incorporation of other conventions than the ECHR should at first comprise only a limited number of conventions in order to provide a basis for gradually obtaining experience with the application of the incorporated conventions. In that connection, the Incorporation Committee finds that the CCPR, the CERD and the CAT should have the higher priority.

Moreover, at present no individual complaints procedure has been established, and so far the Committee on the Rights of the Child has not adopted general recommendations on the substantive rights of the convention. This means that at present there is not an adequate number of interpretative contributions that can clarify the content and scope of the provisions.

The Incorporation Committee is aware that this situation may change over time, so that there may emerge a sufficient basis for incorporating this convention too at a later stage. This may happen, for example, if an individual complaints procedure were established, and if some relevant case law on the interpretation of the convention were to develop.

But even if this would not be the case, other factors may lead to different assessment.

It may also be relevant to consider how Danish courts and other law-applying authorities will construe and apply the conventions, which the Incorporation Committee proposes to have incorporated.

In this connection, as mentioned under the CESCR, attention should also be given to what status the EU Charter of Fundamental Rights will have in the future, and how Danish courts will apply the EU Charter in future if it were to become legally binding.

Chapter 13 reviews the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), including the available relevant material for its interpretation.

Despite the fact that CEDAW must be considered “central” to the protection of human rights, the Incorporation Committee finds that it cannot at present recommend incorporation of this “special convention” into Danish law. The reason is that incorporation of other conventions than the ECHR should at first comprise only a limited number of conventions in order to provide a basis for obtaining gradual experience with the application of the incorporated conventions. In that connection, the Committee finds that the CCPR, the CERD and the CAT should have higher priority.

In the opinion of the Incorporation Committee, importance should also be attached to the fact that the individual complaints procedure introduced in December 2000 has not existed for so long that the Committee on the Elimination of Discrimination against Women has had any opportunity to clarify the content and scope of the obligations of the member states and the resulting rights for the citizens through decisions on individual complaints. The general comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women can be considered to be either of no or only of limited importance in practice for courts and administrative authorities when they have to make

concrete decisions and when, in that connection, they have to construe and apply the provisions of the convention.

The Incorporation Committee is aware that this situation may change over time, so that a sufficient basis for incorporating this convention as well may emerge at a later stage. This may happen, for example, if the Committee on the Elimination of Discrimination against Women were to develop relevant case law on the interpretation of the convention.

But even if this would not be the case, other factors may lead to different assessment.

It may also be relevant to consider how Danish courts and other law-applying authorities will interpret and apply the conventions that the Incorporation Committee proposes to have incorporated.

In this connection, as mentioned under the CDESCR, attention should also be given to what status the EU Charter of Fundamental Rights will have in the future, and how Danish courts will apply the EU Charter in future if it were to become legally binding.

In chapter 14 the Incorporation Committee discusses how incorporation of the CCPR with optional protocols, the CAT and the CERD should take place, and what legal effects such incorporation should have.

The Committee recommends that these conventions be made part of Danish law by statute, and that the act should expressly list the conventions to be incorporated. Incorporation should only comprise the conventions to the extent that they are binding on Denmark, that is, subject to any reservations by Denmark.

The Incorporation Committee recommends that the incorporated conventions be enshrined in one act, which will also comprise the European Convention on Human Rights with pertaining protocols, which was incorporated in 1992 by statute.

The Committee recommends the insertion of a provision in the act that specifies that the purpose of the act is to strengthen the position of human rights in Danish law.

In the opinion of the Incorporation Committee, the intended legal effects of incorporation should not be determined by any specific provision in the act, but guidelines should be given to the courts in the explanatory memorandum to the bill. This approach is in accordance with legal tradition in Denmark according to which not all situations and questions are dealt with in the operative provisions of a bill. They are, however, to a large extent described in the explanatory memorandum

to the bill. The explanatory memorandum serves as a very important source of law when law-applying authorities interpret and apply an act but leaves them greater flexibility in order to meet future developments than an exhaustive regulation in the act itself would do.

In the opinion of the Committee, the interpretation and application of the incorporated conventions must include relevant case law from the UN treaty bodies, particularly the decisions of the treaty bodies on individual complaints. This applies regardless of whether the decisions are older or younger than the incorporation statute.

The Incorporation Committee finds that the balance between the responsibilities of the legislature and the courts respectively should not be shifted, and that incorporation should not lead to the courts undertaking major tasks of determining legal policy.

Incorporation will result in clarification of the fact that the courts and other law-applying authorities have a duty – in the same way as today – to interpret and apply Danish law in accordance with the provisions of the incorporated conventions, unless it must be presumed that Parliament intended to legislate in contravention of a convention obligation. This duty must apply whether or not the legislation is younger or older than the incorporation.

In cases between public authorities and citizens, the point of departure must be that, after incorporation, Danish law will have to be construed and applied in accordance with the incorporated conventions. This implies *inter alia* that obligations towards public authorities that are contrary to the conventions must not be imposed on the citizens. There may be situations where a citizen demands fulfilment of a positive duty of action by the Government or administrative authorities with reference to an incorporated convention. In that connection there may be cases where the positive duty of action has some basis in Danish law in addition to the basis in the incorporated convention and where the convention can therefore be part of the interpretation of the Danish legislation. On the other hand, there may be situations where the benefit, etc., sought by the citizen from the public has no other basis in Danish law, but can only be based on the incorporated convention. In such situations, the point of departure must be that the citizen should not be able to demand such benefit only with reference to the convention, as its implementation will often necessitate a political choice between various political options, which should be left to the legislature.

In disputes between private individuals, the point of departure must also be that, after incorporation, Danish law will have to be interpreted and applied in accordance with the incorporated conventions. However, the Incorporation Committee finds that in special cases there may be grounds for deviating from this point of departure. This might be the case if Danish legislation proves to be contrary to a convention, but where it is impossible to eliminate the incompatibility by

interpretation. Such a situation is imaginable if the convention obligations have a different content than previously assumed because the treaty bodies have adopted new case law. The responsibility for such incompatibility should at first lie with the government and the legislature. It would clearly be a matter for concern in terms of due process of law if a citizen who has arranged his affairs in good faith in accordance with a clear Danish state of law were to bear the risk of this state of law turning out to be contrary to a convention.

The Incorporation Committee discusses what should apply in case of conflicts between different convention obligations. If one convention provision affords the citizen a better legal protection than another provision, the provision that affords the best legal protection must be applied. In cases where neither of the provisions can be considered to afford the citizen better legal protection it must depend on a concrete assessment how the balancing between apparently conflicting convention provisions is to be made. The case law of convention organs that make binding decisions should be given priority.

The Committee further discusses what should apply in case of conflicts between incorporated conventions and Danish law in general. If Danish law affords the citizen a better legal position than the one following from the conventions, the national provision will override the convention. If it is impossible to construe Danish law in accordance with the incorporated convention, that is, in case of conflict, the question will arise as to whether a clear Danish law is to be set aside.

The Incorporation Committee emphasises in this connection that an actual conflict between Danish law and the incorporated conventions will only exist if the interpretation of the convention has been clarified on the basis of case law which has directly determined the relevant problems of interpretation, or where, on the basis of case law, it can be established with a considerable degree of certainty what the outcome of a question of interpretation can be expected to be.

If the conflict is one between a convention and an executive order or some other general regulation, which is hierarchically subordinate to acts of Parliament, the convention will override the executive order, etc. In that connection it is of no importance whether the executive order, etc., is younger or older than the incorporation act.

If an act of Parliament considered to be contrary to the convention is older than the incorporation act the convention will override the older act as the point of departure.

If the act considered to be contrary to the convention is younger than the incorporation act, the younger act must be construed in accordance with the convention and, if necessary, will have to yield to the incorporated convention, unless it can be found that the legislator deliberately intended not to comply with the convention.

If the legislature has deliberately chosen to pass an act despite the fact that it must be considered contrary to an incorporated convention – as interpreted by international case law – Danish courts and other law-applying authorities will have to base their decisions on the domestic legislation. This must apply as long as the legislature chooses to maintain the legislation that is contrary to the convention.

Furthermore situations may also arise in which domestic legislation was in accordance with the obligations of a convention at the time of its adoption, but where, as a result of subsequent developments in the case law of the treaty bodies, this is no longer so. If, in such situation the legislature deliberately chooses to maintain the state of law despite the subsequent international case law, national courts and other law-applying authorities will have to base their decisions on the domestic legislation.

Finally, the Incorporation Committee gives guidelines as to whether and to what extent national courts and other law-applying authorities have a duty on their own initiative to ensure compliance with the incorporated conventions and whether and to what extent they have a duty to counsel the parties to a case on the importance of the incorporated conventions for the concrete case.

Chapter 15 contains a draft bill with an explanatory memorandum. The draft bill has the purpose of incorporating CCPR with optional protocols, CERD and CAT into Danish law by statute.

Oversigt over trykte afgørelser afsagt af danske domstole, hvor internationale konventioner om menneskerettigheder er blevet påberåbt og/eller anvendt

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING.....	341
2. DEN EUROPÆISKE MENSKERETTIGHEDS KONVENTION.....	341
2.1. KONVENTIONENS ARTIKEL 3.....	341
2.1.1. Udvisning på grund af strafbare forhold m.m.....	342
2.1.2. Andre afgørelser vedrørende artikel 3.....	343
2.2. KONVENTIONENS ARTIKEL 5.....	345
2.2.1. Varetægtsfængsling.....	345
2.2.2. Frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen.....	346
2.2.3. Prøvelse af frihedsberøvelse.....	346
2.2.4. Andre afgørelser vedrørende artikel 5.....	347
2.3. KONVENTIONENS ARTIKEL 6.....	348
2.3.1. Søgsmålskompetence og adgang til domstolsprøvelse.....	348
2.3.2. Udsættelse af straffesag.....	352
2.3.3. Retten til en rettergang inden en rimelig frist.....	353
2.3.4. Genoptagelse af sagsforberedelse.....	358
2.3.5. Opsættende virkning.....	358
2.3.6. Vidner og dokumentation af forklaringer.....	358
2.3.7. Dommerhabilitet m.m.....	364
2.3.8. Bevismidler.....	372
2.3.9. Tolkebistand.....	374
2.3.10. Appelregler.....	375
2.3.11. Forsvarerens rettigheder under efterforskningen.....	375
2.3.12. Konfiskation.....	376
2.3.13. Straffepoces i øvrigt.....	376
2.3.14. Strafferet i øvrigt.....	378
2.4. KONVENTIONENS ARTIKEL 8.....	379
2.4.1. Udvisning på grund af strafbare forhold m.m.....	379
2.4.2. Familieretlige sager.....	382
2.4.3. Indgreb i retten til et familie og privatliv m.m.....	383
2.5. KONVENTIONENS ARTIKEL 9.....	385
2.6. KONVENTIONENS ARTIKEL 10.....	386
2.6.1. Pressens ytringsfrihed.....	386
2.6.2. Ytringsfrihed i øvrigt.....	389
2.6.3. Retten til at modtage ytringer.....	392
2.7. KONVENTIONENS ARTIKEL 11.....	393
2.7.1. Forenings- og forsamlingsfrihed.....	393
2.7.2. Fagretlige tvister.....	398
2.8. ANDRETILFÆLDE AF PÅBERÅBELSE ELLER ANVENDELSE AF KONVENTIONEN.....	399

3. ANDRE KONVENTIONER OM MENNESKERETTIGHEDER.....	400
4. OVERSIGT OVER OMTALTE AFGØRELSER.....	405

1. Indledning

I afsnit 2 refereres de domme og kendelser, der har været offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen, og hvor det fremgår af referatet af afgørelsen, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har været påberåbt for eller anvendt af danske domstole.

Undersøgelsen omfatter alene trykte domme og kendelser, der er afsagt efter den 1. juli 1992, da lov nr. 285 af 29. april 1992 trådte i kraft, og er opdateret til og med hæfte 25/2001 (af 23. juni 2001) af Ugeskrift for Retsvæsen.

Der foretages ikke nogen vurdering af, hvorvidt der er tale om en korrekt fortolkning eller anvendelse af konventionen. Der foretages heller ikke nogen beskrivelse af, hvorledes konventionen i øvrigt er blevet fortolket og anvendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

I tilfælde, hvor udvalget har været opmærksom på, at afgørelsen efterfølgende har været indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (eller den tidligere Kommission), oplyses dette, ligesom udfaldet af klagesagen oplyses.

Formålet med afsnittet er alene at beskrive, hvorledes konventionen rent faktisk anvendes i danske retssager. Domme og kendelser omtales i tilknytning til konventionens enkelte bestemmelser. Det bemærkes, at nogle afgørelser vedrører mere end én bestemmelse i konventionen. For at undgå unødvendige gentagelser, er sådanne afgørelser alene medtaget i tilknytning til én bestemmelse.

I betænkningens kapitel 3 beskrives nogle generelle tendenser for, hvorledes danske domstole – efter inkorporeringen – anvender Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og praksis fra konventionsorganerne. Kapitel 3 indeholder således en sammenfatning af de afgørelser, der er refereret i afsnit 2.

I afsnit 3 refereres domme og kendelser, der har været offentliggjort i Ugeskrift for Retsvæsen, og hvor andre internationale konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har været påberåbt for eller anvendt af danske domstole.

I betænkningens kapitel 3 beskrives, om det er muligt at udlede nogle generelle tendenser for, hvorledes danske domstole anvender andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Kapitel 3 indeholder således en sammenfatning af de afgørelser, der er refereret i afsnit 3.

En oversigt over de domme og kendelser, der er omtalt i denne oversigt, er medtaget under afsnit 4.

2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

2.1. Konventionens artikel 3

2.1.1. Udvisning på grund af strafbare forhold m.m.

2.1.1.1. I en dom af 5. maj 1994 (**U 1994 617 H**) skulle Højesteret bl.a. tage stilling til, om to udlændinge, der var dømt for narkotikakriminalitet, skulle udvises. Til støtte for deres påstand om frifindelse for udvisningspåstanden gjorde de tiltalte bl.a. gældende, at artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention var til hinder for udvisning. Om dette spørgsmål udtalte Højesteret:

”... Efter det foreliggende og når tillige henses til den beskyttelse, der følger af udlændingelovens § 31, finder Højesteret, at heller ikke bestemmelserne i lovens § 26, nr. 5, og Menneskerettighedskonventionens art. 3 er til hinder for, at der træffes bestemmelse om udvisning.”

2.1.1.2. I en dom af 24. november 1998 (**U 1999 275 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en udlænding, der var idømt fængsel i 1 år for narkotikakriminalitet, skulle udvises. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Til brug for behandlingen af straffesagen havde Flygtningenævnet afgivet en udtalelse. Flygtningenævnet skrev bl.a.: "Det kan således på baggrund af de foreliggende baggrundsoplysninger ikke afvises, at T ved en tilbagevenden til ... på nuværende tidspunkt vil blive udsat for asylbegrundende overgreb fra de ... myndigheders side." Om udvisningsspørgsmålet udtalte Højesteret:

"... under hensyn til Flygtningenævnets udtalelse om den aktuelle risiko for, at tiltalte ved en tilbagevenden til ... vil blive udsat for asylbegrundende overgreb fra de ... myndigheders side, bestemmer Højesteret nu, at udvisning ikke skal finde sted, jf. udlændingelovens ... sammenholdt med ... Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3."

2.1.1.3. I en dom af 21. december 1998 (**U 1999 553 Ø**) har Østre Landsret truffet en lignende afgørelse. Det fremgår ikke af referatet, at tiltalte påberåbte konventionen. Landsretten udtaler:

"... Efter Flygtningenævnets udtalelse må det lægges til grund, at der er risiko - som stadig må anses for aktuel - for, at [tiltalte] ved en tilbagevenden til sit hjemland ... vil blive udsat for asylbegrundende overgreb. På denne baggrund finder landsretten ikke, at udvisning nu skal finde sted, jf. udlændingelovens ... sammenholdt med ... Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 ..."

2.1.1.4. I en dom af 24. juni 1999 (**U 1999 1591 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en bestemmelse i en dom om udvisning af en udlænding, der var idømt fængsel i 8 år, skulle ophæves. Forsvareren henviste bl.a. til artikel 3 i konventionen. Højesteret konstaterede, at den pågældende udlænding i medfør af udlændingeloven var beskyttet mod udsendelse, og udtalte herefter:

"... På den baggrund kan hverken udlændingelovens § ... eller art. 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention føre til, at dommens bestemmelse om udvisning bør ophæves."

2.1.1.5. I en dom af 30. september 1999 (**U 1999 2085 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en udlænding, der var idømt fængsel i 3 år for menneskesmugling, skulle udvises. Forsvareren påberåbte bl.a. artikel 3 og 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten, der fastslog, at en udvisning ikke ville være i strid med artikel 8, fremhævede, at tiltalte "til sin tid vil have mulighed for at påberåbe sig udlændingelovens § 31 og § 50, og landsretten finder derfor ..."

ikke, at bestemmelse om udvisning vil være i strid med ... Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3.”

2.1.2. Andre afgørelser vedrørende artikel 3

2.1.2.1. I en dom af 16. juni 1997 (**U 1997 1157 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om Flygtningenævnets afgørelse om udsendelse af en udlænding kunne prøves af de almindelige domstole. Flygtningenævnet havde meddelt afslag på opholdstilladelse, og den pågældende udlænding anlagde retssag mod Flygtningenævnet med påstand om, at tvangsmæssig udsendelse ikke måtte finde sted. Udlændingen gjorde bl.a. gældende, at en udsendelse ville være i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at dette spørgsmål, uanset en endelighedsbestemmelse i udlændingeloven (§ 57, stk. 7), kunne prøves af de almindelige domstole. Flygtningenævnet gjorde bl.a. gældende, at domstolsprøvelse ved de almindelige domstole var afskåret som følge af en endelighedsbestemmelse i udlændingeloven. Det blev i den forbindelse gjort gældende, at Flygtningenævnet i forhold til artikel 6 måtte sidestilles med en domstol. Højesteret fastslog, at domstolene var afskåret fra at prøve Flygtningenævnets afgørelse i den foreliggende sag. Om forholdet til menneskerettighederne udtaler Højesteret:

"Spørgsmålet om, hvorvidt udsendelse kan være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3, indgår i en afgørelse efter udlændingelovens ... Det af ... anførte vedrørende artikel 3 kan derfor ikke føre til fravigelse af endelighedsbestemmelsen."

2.1.2.2. I en kendelse af 28. maj 1999 (**U 1999 1415 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om varetægtsfængsling i isolation af en 16-årig og en 15-årig som sigtede for et særlig farligt røveri var berettiget. Forsvarerne anførte bl.a.:

"Isolationsfængsling af unge under 18 år må tillige anses for stridende mod det krav om værdig behandling og hensyntagen, som er indeholdt i artikel 37(c) i FN-konventionen af 20. november 1989 om barnets rettigheder og i artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Anbringelsen af de kærende i Vestre Fængsel var tillige i strid med bestemmelsen i børnekonventionens artikel 37(c) om, at "ethvert barn, der er berøvet friheden, (skal) holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv. Dette krav om adskillelse fra voksne indsatte fremgår også af artikel 10 i FN-konventionen af 1966 om borgerlige og politiske rettigheder. Ganske vist har Danmark taget forbehold for denne bestemmelse, men der er i indledningen til børnekonventionen henvist til 1966-konventionen. Endvidere fremgår kravet af pkt. 13.4 i FN's såkaldte "Beijing Rules" fra 1985. Disse regler er ikke direkte bindende for staterne, men må anses for menneskerettigheder, hvilket indebærer, at manglende efterlevelse udgør en overtrædelse af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention."

Om forholdet til de nævnte konventioner m.m. udtalte Højesteret:

"Hverken retsplejelovens § 770 b, artikel 37(c) i FN-konventionen om barnets rettigheder eller artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention udelukker, at der kan ske varetægtsfængsling i isolation af unge under 18 år. Det forhold, at isolationsfængsling af de kærende fandt sted i Vestre Fængsel, hvor der tillige var anbragt voksne indsatte, kan ikke i

sig selv anses for stridende imod Danmarks forpligtelser i henhold til børnekonventionens artikel 37(c) og de øvrige bestemmelser, som de kærende i denne forbindelse har henvist til."

2.1.2.3. I en dom af 7. juni 1999 (**U 1999 1491 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en person, der var blevet bidt af en politihund i forbindelse med en anholdelse, havde krav på godtgørelse for tort. Til støtte herfor påberåbte den erstatningsøgende sig bl.a. artikel 3 i konventionen. Om forholdet til konventionen udtalte Højesteret:

"At anvende hunde som magtmiddel i forbindelse med anholdelse er ikke i sig selv i strid med ... artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om forbud mod umenneskelig eller nedværdigende behandling."

Højesteret, der fastslog, at der ikke var sket nogen retsstridig krænkelse af den erstatningsøgende, udtalte endvidere:

"Det, der er anført om menneskerettighedskonventionens artikel 3, kan ikke medføre noget andet resultat."

2.1.2.4. I en dom af 5. september 2000 (**U 2000 2385 H**) skulle Højesteret tage stilling til et krav om erstatning for erhvervsevnetab og varigt mén for varetægtsfængsling i isolation, der havde medført psykisk lidelse. Erstatningsøgende gjorde bl.a. gældende, at han havde været udsat for tortur i strid med artikel 3. Københavns Byret, Østre Landsret og Højesteret fastslog alle, at der ikke var sket en krænkelse af artikel 3. Om dette spørgsmål udtalte byretten bl.a.:

"Det er rettens opgave at påse og anvende lovens bestemmelser sammenholdt med almindelige retsprincipper, herunder således som disse har fundet udtryk i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMK), som inkorporeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992.

Efter EMK art. 3 må ingen "underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf." EMK art. 5 indeholder bestemmelser om, i hvilke tilfælde en person undtagesvis må berøves friheden.

Varetægtsfængsling af erstatningsøgende er sket af hensyn til påvirkningsrisiko og undragelsesrisiko, og der er endvidere sket isolation af hensyn til påvirkningsrisiko.

Efter den foreliggende praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedskommission må afgørelsen af, om der foreligger en krænkelse af EMK art. 3, bero på en konkret vurdering af de foreliggende omstændigheder, især hvor streng isolationen var, tidsrummet, formålet med isolationen og indvirkningen på den fængsledes helbred. Retten har herved foruden sagens konkrete momenter lagt vægt på de vurderinger, Den Europæiske Menneskerettighedskommission, FN's Menneskerettighedskomité (CCPR) og FN's og Europarådets Torturkomitéer (CAT og CPT) har foretaget af vilkårene for isolationsfængsling i Danmark, samt nationale overvejelser, senest betænkning 1358/1998 om varetægtsfængsling i isolation.

... Retten finder ikke, at den skete varetægtsfængsling i isolation og varetægtsfængsling i øvrigt hverken efter sin tidsmæssige udstrækning eller formen og omstændighederne, hvorunder varetægtsfængslingen er gennemført, sammenholdt med den påsigtede kriminalitets beskaffenhed indebærer en overtrædelse af EMK art. 3. Det samme gælder for så vidt angår fængslingens indvirkning på erstatningsøgendes helbred."

Om dette spørgsmål udtalte Østre Landsret bl.a.:

”Henset hertil, til baggrunden for isolationsfængslingen og til det oplyste om erstatningssøgendes forhold under denne findes der uanset dens varighed og alvorlige følgevirkning for erstatningssøgendes psykiske tilstand ikke at være sket en overtrædelse af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

Om dette spørgsmål udtalte Højesteret bl.a.:

”Der er ikke grundlag for at antage, at E under fængslingen ikke er blevet behandlet på forsvarlig måde. Med denne bemærkning og i øvrigt af de grunde, der er anført af landsretten, tiltræder Højesteret, at der ikke er sket overtrædelse af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

2.2. Konventionens artikel 5

2.2.1. Varetægtsfængsling

2.2.1.1. I en kendelse af 24. august 1992 (**U 1992 877 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en løsladelse af en 19-årig drabssigtet skulle opretholdes. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Højesteret udtalte:

”Under hensyn til de ganske særlige omstændigheder ved det påsigtede drab og sigtedes alder finder Højesteret ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at hensynet til retshåndhævelsen kræver, at sigtede, der efter mere end 6 måneders varetægtsfængsel har været løsladt siden 16. juni 1992, varetægtsfængsles på ny.

Dette resultat findes bestyrket af Den europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser af 26. juni 1991 og 27. november 1991 i sagerne Letellier mod Frankrig (E.C.H.R. A 207) og Kemmache mod Frankrig (E.C.H.R. A 218).”

2.2.1.2. I en dom af 20. september 1999 (**U 1999 2117 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om erstatningen til en person, der havde siddet varetægtsfængslet sigtet for manddrab, og hvor påtalen var blevet opgivet, skulle nedsættes eller bortfalde i medfør af retsplejelovens § 1018 a, stk. 3. Anklagemyndigheden gjorde gældende, at der skulle ske nedsættelse eller bortfald på grund af mistankebegrundende adfærd fra den erstatningssøgendes side. Det fremgår ikke af referatet, at den erstatningssøgende påberåbte konventionen. Byretten udtalte, at anklagemyndigheden ikke fandtes ”at have godt gjort, at erstatningssøgende i forbindelse med sine forklaringer til politirapport er fremkommet med sådanne udtalelser, at der foreligger mistankebegrundende adfærd fra hans side, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 3, litra a.” Byretten udtalte endvidere, at den ”omstændighed, at erstatningssøgende benyttede sig af sin ret til ikke at udtale sig på dette tidspunkt af sagen, findes ikke at være en mistankebegrundende adfærd, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 2.” Landsretten, der stadfæstede dommen, udtalte sig ikke direkte om forholdet til konventionen, men henviste bl.a. til ”de af byretten anførte grunde”. Henvisningen til artikel 6, stk. 3, litra a, må formentlig forstås således, at den erstatningssøgende, der var udlænding, og havde ringe dansk kundskaber, og var blevet afhørt uden anvendelse af tolk, ikke havde fået fornøden underretning om sigtelsen.

2.2.1.3. I en kendelse af 9. oktober 2000 (**U 2001 26 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en varetægtsfængsling af en udlænding, der var udvist ved dom, men hvor der var problemer med at gennemføre udsendelse, skulle opretholdes i medfør af udlændingelovens § 35. Udlændingen gjorde bl.a. gældende, at fortsat varetægtsfængsling under de foreliggende omstændigheder ville være i strid med den proportionalitetsgrundsætning, som gælder såvel efter dansk ret, jf. retsplejelovens § 762, stk. 3, som efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Udlændingen gjorde endvidere gældende, at konventionens artikel 18 måtte tages i betragtning. Højesteret opretholdt varetægtsfængslingen i medfør af udlændingelovens § 35 uden udtrykkeligt at forholde sig til konventionen.

2.2.2. Frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen

I en dom af 27. november 1997 (**U 1998 337 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en person, der havde været tvangstilbageholdt i henhold til psykiatriloven, havde krav på erstatning. Tvangstilbageholdelsen var kendt ulovlig som følge af overskridelse af nogle frister i loven for vurdering af den fortsatte tilbageholdelse. Til støtte for sin påstand gjorde sagsøgeren gældende, at der efter almindelige erstatningsregler, subsidiært erstatningsansvarslovens § 26 og konventionens artikel 5, stk. 5, jf. artikel 5, stk. 1, litra e, tilkom hende erstatning som følge af den ulovlige tvangstilbageholdelse. Landsretten lagde til grund, at de materielle betingelser for tvangstilbageholdelsen havde været opfyldt, at tvangstilbageholdelsen af sagsøgeren ikke var blevet gennemført i overensstemmelse med psykiatrilovens fristregler, samt at den manglende overholdelse var forårsaget ved en uagtsomhed, som hospitalet var ansvarlig for. Herefter udtalte landsretten:

"I overensstemmelse med artikel 5, stk. 5, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har appellanten herefter krav på erstatning fra indstævnte for det tab, hun måtte have lidt som følge af den begåede fejl. I medfør af samme bestemmelse vil appellanten endvidere have krav på godtgørelse for ikke-økonomisk skade, såfremt den manglende overholdelse af ... i lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien findes at have indebåret en krænkelse, som kan begrunde en sådan godtgørelse.

Der er ikke gennemført særlige regler om erstatning i situationer som den foreliggende, og spørgsmålet, om appellanten har lidt noget tab, må derfor afgøres efter dansk rets almindelige erstatningsregler. Da de materielle betingelser for at opretholde tvangstilbageholdelsen af appellanten har været opfyldt ... har undladelsen af at overholde ... ikke påført appellanten noget tab, og der er derfor ikke grundlag for at tilkende appellanten noget tab, og der er derfor ikke grundlag for at tilkende appellanten erstatning for økonomisk skade i anledning heraf.

Den formelle fejl, som indstævnte er ansvarlig for, er ikke af en sådan grovhed, at der er grundlag for at tilkende appellanten godtgørelse for tort ..."

2.2.3. Prøvelse af frihedsberøvelse

2.2.3.1. I en kendelse af 20. januar 1995 (**U 1995 338 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, hvorvidt der var adgang til domstolsprøvelse af indlæggelse under straffedom til ambulans psykiatrisk behandling. I medfør af straffelovens § 68, jf. § 16, stk. 1, var en person dømt til ambulans psykiatrisk behandling på hospital eller afdeling med tilsyn af Kriminalforsorgen og/eller hospital eller afdeling, således at der i forbindelse med overlægen kunne træffes bestemmelse om indlæggelse. Vedkommende blev tvangsindlagt på hospital i henhold til dommen, hvorefter anklagemyndigheden i medfør af straffelovens § 72 anmodede byretten om godkendelse af

indlæggelsen. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Byretten fandt ikke, at prøvelsen havde hjemmel i straffelovens § 72. Anklagemyndigheden indbragte afgørelsen for landsretten. Landsretten udtalte:

”... Tvangsindlæggelsen af domfældte har hjemmel i den over for ham ved dom af ... iværksatte foranstaltning. Retlig prøvelse af tvangsindlæggelsen er efter ordlyden af straffelovens § 72 næppe påkrævet. Når imidlertid henses til, at foranstaltningen er tidsbestemt, og til, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved lov nr. 285 af 29. april 1992 med virkning fra den 1. juli 1992 ved inkorporering er gjort til en del af dansk ret, findes det bedst stemmende med konventionens artikel 5, stk. 4 – idet den aktuelle frihedsberøvelse ikke er iværksat af en dertil kompetent domstol – at frihedsberøvelsen, der ikke henhører under lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien, prøves retligt i realiteten ...”

2.2.3.2. I en dom af 8. februar 1995 (**U 1995 409 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om et søgsmål mod Den Sociale Ankestyrelse skulle afvises på grund af en fristoverskridelse. DSA havde truffet afgørelse i en sag om fortsat anbringelse uden for hjemmet af sagsøgernes børn. Ifølge bistandsloven kunne DSA's beslutninger kræves indbragt for landsretten ved henvendelse til DSA inden 4 uger efter, at klageren havde fået meddelelse om afgørelsen. Sagsøgerne havde ikke overholdt denne frist, men påstod sagen realitetsbehandlet. Til støtte herfor henviste sagsøgerne bl.a. til artikel 5, stk. 4, i konventionen. Landsretten udtalte:

”Da sagsøgernes advokats begæring ... om sagens indbringelse for landsretten er afgivet mere end 4 uger efter, at sagsøgerne har fået meddelelse om ankestyrelsens afgørelse og da der ikke i bistandsloven eller i anden lovgivning er hjemmel til i særlige tilfælde at bortse fra den i bistandslovens § ... anførte frist, afviser landsretten sagen. Det bemærkes herved, at fristbestemmelsen i § ... ikke ses at være i strid med menneskerettighedskonventionens artikel 5, stk. 4 ...”

2.2.3.3. I en kendelse af 14. august 2000 (**U 2000 2311 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om der var adgang til domstolsprøvelse af indlæggelse af en foranstaltningsdømt. En person var i medfør af straffelovens § 69 blevet idømt en behandlingsdom. I henhold til dommen havde den pågældende været indlagt 4 gange, og anklagemyndigheden anmodede retten om godkendelse af indlæggelserne. Den dømte havde ikke ønsket en retlig prøvelse af indlæggelserne. Landsrettens flertal udtalte:

”Beslutningerne om de fire tvangsindlæggelser er blevet truffet af Kriminalforsorgen i forbindelse med overlægen, og A har ikke ønsket en retlig prøvelse af indlæggelserne. Under disse omstændigheder tiltrædes det, at det hverken følger af straffelovens § 72 eller Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, stk. 4, at der skal foretages en retlig prøvelse af de fire indlæggelser.”

2.2.4. Andre afgørelser vedrørende artikel 5

2.2.4.1. I en kendelse af 24. november 1995 (**U 1996 362 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en norsk straffedom kunne fuldbyrdes her i landet. Justitsministeriet havde i medfør af lov om samarbejde med Finland, Island, Norge og Sverige angående fuldbyrdelse af straf m.v. bestemt, at en dom afsagt af den norske højesteret kunne fuldbyrdes her i landet. Domfældte protesterede og

påstod beslutningen kendt ulovlig under henvisning til, at forskellige bestemmelser i konventionen og en tillægsprotokol til konventionen var blevet tilsidesat i forbindelse med straffesagens behandling i Norge. Landsretten udtalte:

”Det er oplyst, at [domfældte] ikke har benyttet sin individuelle klageadgang til Menneskerettighedskommissionen i henhold til konventionens artikel 25 og 26.

De kompetente organer til at fortolke Menneskerettighedskonventionens artikel 6 og tillægsprotokol nr. 7 ... artikel 2 er Menneskerettighedskommissionen og Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg.

Der ses ikke i disse organers praksis at være taget stilling til, hvorvidt et ankesystem som det norske er i strid med tillægsprotokollens artikel 2.

Danske domstole kan i en situation som den foreliggende ikke anses for kompetente til at afgøre, hvorvidt artikel 2 er overtrådt.

Heller ikke spørgsmålet om eventuel overtrædelse af konventionens artikel 6 i forbindelse med straffesagens forløb ... anser landsretten sig for beføjet til at tage stilling til på det i øvrigt ufuldstændigt oplyste grundlag, der foreligger for landsretten ...”

Det bemærkes, at når dommen er medtaget under artikel 5, skyldes det, at det følger af denne bestemmelse, at når en person udleveres til straffuldbyrdelse, har fuldbyrdelsesstaten i et vist – om end meget begrænset – omfang pligt til at foretage en prøvelse af den dom, der er afsagt i processtaten (se bl.a. Drozd og Janusek mod Frankrig og Spanien, dom af 26.06.92, § 110, og Iribarne Pérez mod Frankrig, dom af 24.10.95, § 31).

2.2.4.2. I en kendelse af 25. september 2000 (**U 2000 2467 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om to personer, der havde siddet varetægtsfængslet, og som var blevet frifundet, og havde fået tilkendt erstatning, skulle pålægges helt eller delvist at betale sagsomkostninger. De erstatningssøgende fandtes selv at have givet anledning til de iværksatte foranstaltninger, men tilkendtes ved landsrettens dom et mindre beløb i erstatning med henvisning til, at der fra efterforskningens slutning, indtil anklageskriftet forelå, var gået længere tid end rimeligt. Den tilkendte erstatning var væsentlig mindre end det beløb, de pågældende havde krævet. Landsretten bestemte, at de erstatningssøgende skulle bære halvdelen af sagens omkostninger for byretten. For Højesteret gjorde de erstatningssøgende gældende, at anklagemyndigheden havde begået fejl og forsømmelser, og at de erstatningssøgende derfor ikke skulle pålægges at betale sagsomkostninger. I tilknytning hertil sagde de erstatningssøgende, at risikoen for at blive pålagt sagsomkostninger i modsat fald på urimelig måde kunne afskrække erstatningssøgende fra at begære sagen indbragt for retten. En sådan retstilstand ville efter de erstatningssøgendes opfattelse være i strid med artikel 5, stk. 5. Højesteret pålagde det offentlige at betale sagens omkostninger, og fik derfor ikke anledning til udtrykkeligt at forholde sig til konventionen.

2.3. Konventionens artikel 6

2.3.1. Søgsmålskompetence og adgang til domstolsprøvelse

2.3.1.1. I en dom af 12. oktober 1994 (**U 1994 953 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en voldgiftsbestemmelse var til hinder for, at et lønkrav i forbindelse med en afskedigelse kunne behandles af de almindelige domstole. Den tidligere arbejdstager havde anlagt sag mod den tidligere arbejdsgiver med krav om betaling af et løntilgodehavende. Arbejdsgiveren påstod sagen afvist, da tvisten henhørte under faglig voldgift. Det fremgik af den relevante overenskomst, at

sagsøgerens faglige organisation var tillagt kompetence til at påtale kravet. Den faglige organisation meddelte medlemmet, at den ikke fandt grundlag for fagretlige tiltag i anledning af sagen. I forbindelse med sagens behandling i Højesteret påberåbte den tidligere ansatte sig artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret udtalte:

”Bestemmelsen i arbejdsretslovens § 11, stk. 2, må sammenholdt med art. 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fortolkes således, at en lønmodtager, hvis faglige organisation ikke har ønsket fagretslig behandling af et lønkrav i forbindelse med en afskedigelse, ikke er afskåret fra selv at anlægge sag om kravet ved domstolene. Det er herved uden betydning, om kravet støttes på en kollektiv overenskomst eller andet retsgrundlag. Højesteret tager derfor appellantens påstand til følge.”

2.3.1.2. I en dom af 24. februar 1997 (**U 1997 668 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en 15-årig søgsmål mod Den Sociale Ankestyrelses ophævelse af en beslutning om anbringelse uden for hjemmet kunne behandles efter de særlige regler i bistandslovens § 129 og retsplejelovens kapitel 43 a om prøvelse af administrativt bestemt frihedsberøvelse. Den 15-årige, der mente at sagen skulle behandles, anførte til støtte herfor, at: "Dette resultat harmonerer også bedst med reglerne i art. 6 og 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Højesteret har tidligere fastslået, at bistandsloven skal fortolkes i overensstemmelse med EMRK ... og pligten hertil er, efter at EMRK i 1992 blev inkorporeret, blevet endnu mere udtalt." Den Sociale Ankestyrelse, der påstod sagen afvist, anførte: "En afvisning er ikke uforenelig med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6 og 8, da dette ikke udelukker domstolsprøvelse som sådan, men den må i givet fald blot foregå efter andre regler end retsplejelovens kap. 43 a." Landsretten, der ikke anså sagen for omfattet af bistandslovens § 129 og retsplejelovens kapitel 43 a, afviste sagen og udtalte:

"Denne retstilstand kan ikke anses for ændret ved lov nr. 501 af 24. juni 1992. Herefter og da Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ej heller kan føre til et andet resultat, vil denne sag være at afvise."

2.3.1.3. I en dom af 22. april 1997 (**U 1997 889 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en afgørelse truffet af Landssamarbejdsudvalget, var ugyldig. Landssamarbejdsudvalget havde pålagt en læge, sagsøger, bl.a. at tilbagebetale modtagne honorarer og udelukket lægen fra lægevagtkørsel. Lægen henviste bl.a. til artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret udtalte bl.a.:

”Oprettelsen af et landssamarbejdsudvalg er forudsat i lov om offentlig sygesikring, og udvalgets sammensætning og virksomhedsområde er fastlagt i landsoverenskomsten, som er godkendt af sundhedsministeren ... Landsoverenskomstens § ... må forstås således, at udvalgets enstemmige afgørelse er endelig, jf. også skrivelsen af ... fra Praktiserende Lægers Organisation til ..., hvori bl.a. er anført, at Landssamarbejdsudvalgets afgørelser ikke kan forelægges for domstolene.

Landssamarbejdsudvalgets afgørelse af ... angik A's borgerlige rettigheder i den betydning, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. A har derfor efter denne bestemmelse krav på, at afgørelsen træffes efter en rettergang, der opfylder kravene i bestemmelsen. Det er ubestridt, at behandlingen i Landssamarbejdsudvalget ikke opfylder disse krav. Heraf følger imidlertid

ikke, at udvalgets afgørelse er ugyldig, men at A uanset overenskomstens endelighedsbestemmelse kan kræve afgørelsen efterprøvet af en domstol ...”

Herefter tog Højesteret stilling til, om Landssamarbejdsudvalgets afgørelse – som påstået af lægen – var ugyldig.

2.3.1.4. I en dom af 26. maj 1997 (**U 1997 1062 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en afgørelse truffet af Procesbevillingsnævnet var ugyldig. Tvisten udsprang af en retssag, som en række personer havde anlagt mod statsministeren med påstand om, at tiltrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union var i strid med grundloven. Landsretten havde afvist sagsøgerens editionsbegæring om, at sagsøgte skulle pålægges at fremlægge en række dokumenter. Procesbevillingsnævnet meddelte afslag på en ansøgning om tilladelse til kære til Højesteret. Sagsøger anlagde herefter sag mod Procesbevillingsnævnet med påstand om, at afslaget var ugyldigt. Til støtte herfor gjorde sagsøger bl.a. gældende, at Procesbevillingsnævnets afgørelse, som følge af begrundelsen, var i strid med artikel 6, stk. 1, i konventionen. Sagsøger gjorde endvidere gældende, at det forhold, at sagsøger ikke fik adgang til de pågældende dokumenter, udgjorde en krænkelse af princippet om ”equality of arms”, jf. artikel 6, stk. 1, i konventionen. Om forholdet til konventionen udtalte landsretten:

”Landsretten finder ikke, at den således givne begrundelse for nævnets afgørelse eller afgørelsen i sig selv er udtryk for en krænkelse af artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og de i tilknytning hertil udviklede specifikke krav til retfærdig rettergang.”

Højesteret forholdt sig ikke udtrykkeligt til konventionen, men henholdt sig i øvrigt til de grunde, som landsretten havde anført.

2.3.1.5. I en dom af 16. juni 1997 (**U 1997 1157 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om Flygtningenævnets afgørelse om udsendelse af en udlænding kunne prøves af de almindelige domstole. Flygtningenævnet havde meddelt afslag på opholdstilladelse, og den pågældende udlænding anlagde retssag mod Flygtningenævnet med påstand om, at tvangsmæssig udsendelse ikke måtte finde sted. Udlændingen gjorde bl.a. gældende, at en udsendelse ville være i strid med artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at dette spørgsmål, uanset en endelighedsbestemmelse i udlændingeloven, kunne prøves af de almindelige domstole. Flygtningenævnet gjorde bl.a. gældende, at domstolsprøvelse ved de almindelige domstole var afskåret som følge af en endelighedsbestemmelse i udlændingeloven (§ 57, stk. 7). Det blev i den forbindelse gjort gældende, at Flygtningenævnet i forhold til artikel 6 måtte sidestilles med en domstol. Højesteret fastslog, at domstolene var afskåret fra at prøve Flygtningenævnets afgørelse i den foreliggende sag. Om forholdet til menneskerettighederne udtaler Højesteret:

”Spørgsmålet om, hvorvidt udsendelse kan være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3, indgår i en afgørelse efter udlændingelovens ... Det af ... anførte vedrørende artikel 3 kan derfor ikke føre til fravigelse af endelighedsbestemmelsen.”

2.3.1.6. I en dom af 6. november 1996 (**U 1998 141 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en tvist, som var under behandling ved Arbejdsretten, kunne behandles ved de almindelige domstole.

Baggrunden herfor var, at en faglig organisation, F, havde indklaget en anden faglig organisation, S, for Arbejdsretten bl.a. med påstand om, at S skulle anerkende at være forpligtet af den mellem F og den modsvarende arbejds giverorganisation gældende overenskomst.

For Arbejdsretten påstod S sagen afvist. Til støtte herfor anførte S bl.a., at det ville være i strid med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, såfremt sagen blev behandlet og afgjort af Arbejdsretten og ikke af de almindelige domstole. F anførte i den forbindelse bl.a., at F ikke var blandt de faglige organisationer, der i henhold til arbejdsretsloven vælger medlemmer til Arbejdsretten.

Arbejdsretten afsagde en kendelse, hvor den forholdt sig til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men hvor Arbejdsretten ikke tog afvisningspåstanden til følge.

S anlagde herefter sag mod F ved domstolene med påstand om, at Arbejdsrettens kendelse skulle ophæves som ugyldig, og at tvisten mellem S og F alene kunne behandles af de ordinære domstole.

Ved vurderingen af, om tvisten, der således var under behandling ved Arbejdsretten, kunne behandles af de ordinære domstole, udtalte landsrettens flertal:

"Efter den i Arbejdsrettens dom gengivne procedure måtte Arbejdsretten anse sig forpligtet til at tage stilling til de for denne forelagte spørgsmål, dels om lov om Arbejdsretten er i strid med Grundlovens § 64, dels om lov om Arbejdsretten er i strid med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der er ikke grundlag for at fastslå, at den af Arbejdsretten truffede afgørelse af disse spørgsmål er ugyldig. Imidlertid findes den omstændighed, at Arbejdsretten har taget stilling til de nævnte spørgsmål, der ikke er omfattet af reglen i lov om Arbejdsrettens § 9 og ej heller af samme lovs § 11, stk. 1, ikke at kunne føre til, at sagsøgeren er afskåret fra at få spørgsmålene prøvet ved de almindelige domstole.

Efter det om Arbejdsrettens sammensætning foreliggende, herunder navnlig at sagsøgerens modpart direkte eller indirekte har indflydelse på Arbejdsrettens sammensætning, uden at sådan indflydelse er tillagt sagsøgeren, findes det efter inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret rettest, at sagsøgeren får mulighed for at få den for Arbejdsretten indbragte tvist afgjort ved de ordinære domstole.

Disse voterende stemmer herefter for at tage sagsøgerens påstand om, at sagen kan anlægges ved og behandles ved de ordinære domstole til følge."

2.3.1.7. I en kendelse af 10. marts 1998 (**U 1998 684 H**) havde en advokat bl.a. indbragt en afgørelse truffet af Advokatnævnet i en salærklage for landsretten med påstand om, at nævnet skulle tilpligtes at ophæve afgørelsen. Landsretten afviste sagen. Advokaten indbragte sagen for Højesteret med påstand om hjemvisning. Til støtte herfor gjorde advokaten gældende, at det ville stride mod artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at afskære ham fra under den foreliggende sag at få prøvet sin påstand om ophævelse af nævnets salærkendelse. Højesteret, der stadfæstede landsrettens kendelse, udtalte:

"Det følger af ordlyden af og forarbejderne til retsplejelovens § 147 a, at en advokat, der ikke vil efterleve en afgørelse truffet af Advokatnævnet vedrørende en salærklage, skal anlægge sag mod klageren, og at Advokatnævnets afgørelse derfor ikke kan indbringes direkte for

domstolene. Hverken Grundlovens § 63 eller artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan føre til et andet resultat.”

2.3.2. Udsættelse af straffesag

2.3.2.1. I en kendelse af 6. april 1995 (**U 1995 418 R**) skulle Rigsretten tage stilling til en begæring fra anklagemyndigheden om, at domsforhandlingen skulle fortsætte trods tiltaltes mentale tilstand. Forsvarerne protesterede imod, at domsforhandlingen blev fremmet. Forsvarerne gjorde bl.a. gældende, at en gennemførelse af domsforhandlingen måtte anses for uforsvarlig og i strid med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Rigsrettens flertal fastslog, at den tiltalte ikke havde lovligt forfald og tilføjede:

”Da det af forsvarerne anførte om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 ikke kan føre til et andet resultat, stemmer vi for, at anklagerens begæring om fortsættelse af sagen tages til følge.”

Det bemærkes, at forsvarerne klagede over denne afgørelse – og andre forhold i forbindelse med rigsretssagen – til Den Europæiske Menneskerettighedskommission. Klagen overgik senere til behandling i den nye Domstol, der trådte i kraft den 1. november 1998. Den 18. maj 1999 afviste Domstolen – med dissens – dette klagepunkt som ”åbenbart ugrundet” (se klagesag 28972/95, Erik Ninn-Hansen mod Danmark, afgørelse af 18. maj 1999). De øvrige klagepunkter blev ligeledes afvist.

2.3.2.2. I en kendelse af 29. maj 1995 (**U 1995 698 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om domsforhandlingen i en straffesag skulle omberammes. Sagen var berammet til domsforhandling på et tidspunkt, hvor forsvareren var på ferie. Forsvareren gjorde gældende, at nægtelse af at omberamme sagen ville være i strid med artikel 6, stk. 3, litra b og c, i konventionen. Landsretten stadfæstede byrettens afgørelse i henhold til grundene. Byretten udtalte:

”Ifølge artikel 6, stk. 3, litra c, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har en tiltalt ret til bistand af en forsvarer, som han selv har valgt. [Tiltalte] har valgt advokat ... som forsvarer. Advokat ... har meddelt retten, at han på grund af afvikling af ferie er forhindret i at deltage i domsforhandlingen i sagen berammet til foretagelse den ... Forsvarerens forfald er ikke af en sådan beskaffenhed over for hensynet til sagens afvikling inden for rimelig tid, at det kan begrunde sagens omberømmelse. Herefter, og da muligheden står åben for [tiltalte] for at vælge en anden forsvarer, finder retten, at den fremsatte begæring om sagens omberømmelse ikke kan tages til følge”.

2.3.2.3. I en dom af 23. maj 1996 (**U 1996 1065 H**) skulle Højesteret bl.a. tage stilling til, om en dom i en nævningesag om narkotikakriminalitet skulle ophæves som følge af, at landsretten havde nægtet at udsætte domsforhandlingen. Til støtte for påstanden om ophævelse (og hjemvisning) anførte forsvareren, at tiltalte, der havde siddet i isolation, ved domsforhandlingens begyndelse var så psykisk svækket, at han ikke var i stand til at deltage i forhandlingen på forsvarlig måde. Landsretten havde afvist en begæring fra tiltalte om at udsætte sagen. Tiltalte gjorde gældende, at dette bl.a. var i strid med artikel 6 i konventionen. Om dette spørgsmål udtalte Højesteret:

”Efter indholdet af de lægeerklæringer ..., som forelå ved domsforhandlingens begyndelse, er der ikke grundlag for at antage, at det på grund af psykisk svækkelse hos de tiltalte var

uforsvarligt at gennemføre domsforhandlingen. Det var derfor ikke i strid med ... kravet om en retfærdig rettergang, jf. art. 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at landsretten ikke imødekom [tiltaltes] begæring om, at behandlingen af sagen mod ham måtte blive udsat ...”

2.3.2.4. I en kendelse af 10. december 1998 (U 1999 502 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til en påstand fra en tiltalt om, at domsforhandlingen skulle udsættes under henvisning til, at tiltalte mentalt var ude af stand til at deltage i domsforhandlingen. Forsvareren anførte bl.a., at en gennemførelse af domsforhandlingen ville være i strid med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten tog anklagemyndighedens begæring om sagens fortsættelse til følge. Det anføres i begrundelsen herfor, at "... det af forsvareren anførte om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 ikke kan føre til et andet resultat ..."

2.3.2.5. I en kendelse af 7. januar 1999 (U 1999 572 H) skulle Højesteret tage stilling til, om behandlingen af en straffesag, hvor den tiltalte ansås for undvejet, kunne fremmes uden tiltaltes tilstedeværelse. Forsvareren gjorde gældende, at en fremme af domsforhandlingen ville stride imod artikel 6, stk. 3, litra d, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret fastslog, at domsforhandlingen kunne fremmes uden tiltaltes tilstedeværelse, jf. retsplejelovens § 847, stk. 3, nr. 1, og udtalte i den forbindelse:

"... Da det, tiltaltes forsvarer har anført vedrørende Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 3, litra d, ... ikke kan føre til andet resultat ..."

2.3.3. Retten til en rettergang inden en rimelig frist

2.3.3.1. I en dom af 18. juni 1997 (U 1997 1292 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om der forelå en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist i en straffesag om afgiftsunddragelse. Det fremgår ikke udtrykkeligt af referatet, om konventionen blev påberåbt. Landsretten udtalte bl.a.:

"Det fremgår, at sagen blev indledt ved en anmeldelse fra toldvæsenet til politiet i ... Sagen har således haft en samlet varighed på godt 10 år. Det fremgår endvidere, at varigheden blandt andet skyldes, at der af ressourcemæssige årsager ikke blev foretaget efterforskning i 3½ år fra anmeldelse i ... til ..., ligesom der for en anden del af sagen ... ikke blev foretaget efterforskning i 1 år og 4 måneder fra anmeldelsestidspunktet. Sagen har ligeledes af ressourcemæssige årsager henligget ved domstolene i 1 år og 3 måneder uden behandling, indtil domsforhandling ved byretten kunne påbegyndes den ... I hvert fald 5 år af efterforsknings- og forberedelsestiden skyldes således forhold i det offentlige, som de domfældte ingen indflydelse har haft på. Efter sagens forløb og resultat må det endvidere lægges til grund, at den kompleksitet, der har begrundet blandt andet varigheden af domsforhandlingen på ca. 1½ år for byretten og til dels behandlingstiden for landsretten på ca. 1 år, ikke skyldes, at de enkelte forhold i sig selv er komplicerede. Det skyldes i væsentlig grad en udstrækning af sagen og sammenkædning af personer og forhold knyttet til de forskellige dele af sagen ... der har vist sig ikke at være begrundet. Det må endvidere efter det for landsretten oplyste lægges til grund, at selve sagens unødvendige varighed har medført betydelige belastninger i den enkelte domfældtes tilværelse.

Efter en samlet vurdering tiltrædes det derfor, at de domfældtes ret i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, til rettergang inden en rimelig frist er krænket.

Der findes ikke efter det anførte grundlag for som konsekvens heraf at afvise anken eller ophæve dommen.

Som konsekvens af krænkelsen stemmer 1 voterende for, at der for hver af de domfældte sker en også i forhold til straffastsættelsen i byrettens dom væsentlig nedsættelse af straffene, men dog fortsat således, at hver enkelt straf gøres ubetinget.

5 voterende stemmer for, at de domfældte ikke nu bør afsone frihedsstraf, men at frihedsstraffen gøres betinget ...”

Det bemærkes, at forsvarerne havde klaget til Den Europæiske Menneskerettighedskommission over sagsbehandlingstiden. Som følge af, at landsretten udtrykkeligt havde anerkendt, at der forelå en krænkelse af artikel 6, stk. 1, og at landsretten som konsekvens heraf gjorde straffene betingede, afsluttede Kommissionen behandlingen af klagesagen (se klagesag 23373/94, I.K. mod Danmark, afgørelse af 10. september 1997).

2.3.3.2. I en dom af 18. september 1998 (**U 1998 1752 Ø**) tog Østre Landsret stilling til en påstand fra de tiltalte i en større bedragerisag (den såkaldte ”Nordisk-Fjer-sag”) om, at der forelå en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist, jf. artikel 6, stk. 1. Straffesagen omfattede 3 personer, der blev dømt for groft bedrageri, og 3 revisorer, der alene blev dømt for groft uagtsomme forhold. Såvel efterforskningen som domsforhandlingen var blevet behandlet samlet for alle de tiltalte. Om forholdet til konventionens artikel 6, stk. 1, udtalte landsretten:

”Landsretten skal hertil for det første bemærke, at den meget lange samlede sagsbehandlingstid – 7 år og 7 måneder fra sigtelse mod de tiltalte til endelig dom – næppe i sig selv er en krænkelse af artikel 6, stk. 1, i sager af så ekstraordinært omfang og betydelig kompleksitet.

Landsretten kan dernæst tiltræde anklagemyndighedens vurdering af, at det ud fra procesøkonomiske hensyn utvivlsomt har været hensigtsmæssigt at behandle tiltalen mod alle seks tiltalte under én sag ...

Omvendt må det antages, at en opsplitning af sagen ... ville have medført, at en eller flere dele ville være gennemført til endelig dom på i hvert fald noget kortere tid.

Med hensyn til spørgsmålet, om sagen i øvrigt burde være gennemført på kortere tid, bemærkes først, at efterforskningen er gennemført sideløbende vedrørende samtlige forhold, og at der ikke er grundlag for at kritisere dens omfang eller varighed.

For så vidt angår sagens behandling ved retterne er selve domsforhandlingens forløb i begge instanser fastlagt ved aftale med forsvarerne, og der findes ikke grundlag for at kritisere den tid, der er medgået hertil samt til votering og domsskrivning.

Tilbage er berammelsestiden, det vil sige den tid, der er forløbet fra sagens indbringelse for retten til domsforhandlingens begyndelse, nemlig 1 år og 2 måneder for såvel byret som landsret. Berammelsestiden i meget store sager med mange tiltalte vil naturligt være længere end i andre sager, men i denne sag må den lange berammelsestid i begge instanser tillige tilskrives ressourcemæssige problemer ved domstolene.

Efter en samlet vurdering findes den meget lange sagsbehandlingstid, som kun i et begrænset omfang kan tilskrives ”døde perioder” – nemlig for lange berammelsestider ved domstolene – ikke at indebære en krænkelse af menneskeretskonventionens artikel 6, stk. 1, for så vidt angår de tiltalte T1-3, der er tiltalt og dømt for groft bedrageri.

Derimod findes denne bestemmelse at være overtrådt i relation til de tiltalte R1-3, uanset det ovenfor anførte om det hensigtsmæssige i en samlet sagsbehandling. Der er herved lagt vægt på, dels at disse tiltalte ikke er tiltalt for forsætlige, men kun groft uagtsomme forhold, dels at de i overensstemmelse hermed ikke er blevet idømt frihedsstraffe, dels at det utvivlsomt – uanset navneforbud – har været meget belastende for dem i det lange tidsrum at være tiltalt sideordnet med de bedrageritiltalte i den i offentligheden meget omtalte ”Nordisk-Fjer-sag”, og endelig at det ikke kan tilskrives disse tiltaltes forhold, at sagen for deres vedkommende først fik sin endelige afgørelse ved nærværende ankedom.”

Den konstaterede krænkelse af artikel 6, stk. 1, medførte en begrænsning af sanktionerne for de tre revisorer.

Det bemærkes, at sagen for så vidt angår T1-3 efterfølgende er blevet indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. klagesag 49126/99, der endnu ikke har truffet afgørelse i sagen.

2.3.3.3. I en dom af 21. september 1998 (U 1998 1759 Ø) blev nogle bedrageristraffe gjort betinget på grund af straffesagens varighed. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Efter en gennemgang af sagsforløbet i den konkrete sag udtalte Østre Landsret:

”Som det fremgår ... blev der rejst sigtelse mod de tiltalte den ... Sagen mod dem har således verseret i mere end 6 år. Selv om domsforhandlingens udstrækning i byretten på mere end 2 år til dels kan tilskrives de tiltaltes egne forhold, finder landsretten efter en samlet vurdering af sagen, dens relativt beskedne omfang og manglende kompleksitet, at de domfældtes ret i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, til rettergang inden en rimelig frist er krænkede. Som konsekvens heraf finder landsretten ikke, at de tiltalte, for hvem det har været belastende at have haft sagen verserende så længe, bør afsone frihedsstraffe, hvorfor de gøres betingede ...”

2.3.3.4. I en dom af 28. oktober 1998 (U 1999 122 H) skulle Højesteret tage stilling til en påstand fra de tiltalte i en straffesag om, at der skulle ske frifindelse som følge af, at straffesagen ikke var fremmet behørigt, jf. artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten fandt ikke grundlag for at statuere, at der ved straffesagens behandling var sket en krænkelse af artikel 6, stk. 1. Højesteret udtalte, at en overtrædelse af artikel 6, stk. 1, ikke vil kunne føre til frifindelse i en straffesag.

2.3.3.5. I en dom af 26. november 1998 (U 1999 342 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om der i en straffesag om advokatunderslæb var sket en krænkelse af artikel 6, stk. 1, i konventionen. I tilknytning til spørgsmålet om strafudmåling gjorde tiltalte gældende, at den lange sagsbehandlingstid hos anklagemyndigheden udgjorde en krænkelse af artikel 6, stk. 1. Om dette spørgsmål udtalte byretten:

”... Selv om der ikke ved den skete sagsbehandlingstid er fuldt tilstrækkeligt grundlag for at statuere krænkelse af EMRK art. 6, finder retten, henset til den lange tid, som er gået, uden at det i det væsentlige beror på T’s egne forhold, at straffen i medfør af straffelovens § 56, stk. 2, skal gøres betinget ...”

Om dette spørgsmål udtalte landsretten:

”... Det tiltrædes, at der ikke er grundlag for at statuere krænkelse af Menneskerettighedskonventionen.

Fængsel i ... år ville som udgangspunkt være en korrekt udmålt straf for de begåede straffbare forhold. Den lange sagsbehandlingstid, navnlig perioden fra ... og T's medvirken under opklaringsarbejdet taler dog for en mildere strafferetlig vurdering ...”

2.3.3.6. I en dom af 25. november 1998 (U 1999 337 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om der i en straffesag vedrørende ulovligt fiskeri var sket en krænkelse af artikel 6, stk. 1. De tiltalte gjorde gældende, at straffen skulle bortfalde eller nedsættes i medfør af bl.a. artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Såvel byret som landsret fastslog, at de tiltaltes ret til en rettergang inden en rimelig frist ikke var tilsidesat.

2.3.3.7. På samme måde har Østre Landsret i en dom af 18. juni 1997 (U 1997 1292 Ø) fastslået, at en krænkelse af retten til en rettergang inden en rimelig frist ikke kan føre til, at anken i en straffesag afvises eller at den indankede dom ophæves.

2.3.3.8. I en kendelse af 4. december 1998 (U 1999 495 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en skifteret, som påstået af en arving i et anerkendelsessøgsmål mod skifteretten, skulle foretage en bedømmelse af, om retten til en rettergang inden en rimelig frist var overholdt. Arvingen havde påstået skifteretten tilpligtet at anerkende, at varigheden af behandlingen af et dødsbo udgjorde en krænkelse af bl.a. konventionens artikel 6. Landsretten udtalte:

"Det påhviler enhver ret på embeds vegne at påse, at bestemmelserne i menneskerettighedskonventionen, herunder dennes artikel 6, ikke krænkes i forbindelse med rettens sagsbehandling. På denne baggrund ... finder landsretten, at bedømmelsen af, om varigheden af boets behandling som hævdet af kærende udgør en krænkelse af konventionens artikel 6, skal foretages af skifteretten ..."

2.3.3.9. Det fremgår af referatet af Østre Landsrets dom af 18. februar 2000 (U 2000 1286 Ø), at retsformanden ved domsforhandlingens start redegjorde for de bestræbelser, som retten under hensyn til artikel 6 i konventionen havde udfoldet for at fremme behandlingen af nævningesagen. Retsformanden rettede i den forbindelse en generel appel til de advokater, der lader sig beskikke som forsvarere i straffesager, om ikke at påtage sig flere sager end, hvad de kan overkomme inden for en rimelig tidshorisont.

2.3.3.10. I en kendelse af 3. marts 2000 (U 2000 1416 V) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en bestemmelse i en dom om udvisning på grund af kriminalitet som påstået af den dømte skulle ophæves, jf. udlændingelovens § 50, jf. § 26. Om forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention udtalte forsvareren:

”... sagen ikke er afgjort inden rimelig tid, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6. Principperne bag denne artikel må i sig selv føre til, at dommens udvisningsbestemmelse ophæves som compensation for den langvarige sagsbehandling på samme måde, som der ved strafudmålingen i formildende retning tages hensyn til sagsbehandlingstiden.”

Vestre Landsret fastslog, at det fulgte af udlændingelovens § 50, at der kun var adgang til at prøve en doms bestemmelse om udvisning en gang. Da den dømte allerede havde fået en sådan prøvelse,

afviste Vestre Landsret sagen. Vestre Landsret fik derved ikke lejlighed til at tage stilling til spørgsmålet om sagsbehandlingstiden.

2.3.3.11. I en dom af 15. maj 2000 (U 2000 1894 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om der som påstået af den tiltalte i en straffesag var sket en krænkelse af artikel 6, stk. 1, som følge af sagens tidsmæssige udstrækning, og om dette skulle tillægges betydning ved straffastsættelsen. Landsretten fastslog ud fra en samlet vurdering, at sagsbehandlingstiden ikke indebar en krænkelse af tiltaltes rettigheder efter artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten tilføjede, at der ikke kunne gives forsvareren medhold i, at der var sket en krænkelse af artikel 6, stk. 3, litra d, som følge af, at anklagemyndigheden under domsforhandlingen i byretten havde modsat sig domsforhandlingens udsættelse med henblik på iværksættelse af efterforskning.

2.3.3.12. I en kendelse af 31. maj 2000 (U 2000 1912 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om beskikkelsen af en forsvarer i en straffesag mod flere tiltalte skulle tilbagekaldes af hensyn til domsforhandlingens berømmelse. Den ene forsvarer havde ikke mulighed for at deltage i domsforhandlingen. Der opstod spørgsmål om, hvorvidt domsforhandlingen skulle omberammes, om der skulle ske adskillelse af sagerne, eller om beskikkelsen skulle tilbagekaldes. Østre Landsret tilbagekaldte beskikkelsen, og udtalte bl.a.:

”Retten har ved denne vurdering tillige taget hensyn til det krav, en tiltalt efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 3 c, har på en forsvarer, han selv har valgt, samt til samme artikels stk. 1 om kravet om »offentlig rettergang inden for en rimelig frist«. I sidstnævnte henseende har retten særligt lagt vægt på, at en yderligere udsættelse af denne sag på grund af forhold, der ikke har karakter af tilvejebringelse af yderligere oplysninger (supplerende efterforskning), afhøring af vidner i udlandet eller lignende, muligt kunne anses for kritisabelt.”

2.3.3.13. I en dom af 14. juni 2000 (U 2000 2135 Ø) udtalte Østre Landsret, at den ved straffens fastsættelse havde taget hensyn til, at tiltalte efter artikel 6, stk. 1, har krav på at få sin sag afgjort inden en rimelig tid.

2.3.3.14. I en dom af 7. september 2000 (U 2000 2406 H) skulle Højesteret tage stilling til, om en bestemmelse i en dom om udvisning af en udlænding på grund af kriminalitet som påstået af den dømte skulle ophæves. Udlændingen gjorde bl.a. gældende, at sagen ikke var afgjort inden en rimelig frist, jf. artikel 6, og at principperne bag artikel 6 måtte føre til, at dommens udvisningsbestemmelse blev ophævet som compensation for den langvarige sagsbehandling. Idet Højesteret fastslog, at en bestemmelse i en dom om udvisning kun kunne prøves én gang, og spørgsmålet allerede havde været prøvet, afvistes sagen. Højesteret fik dermed ikke lejlighed til at vurdere påstanden.

2.3.3.15. I en dom af 31. oktober 2000 (U 2001 253 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om der i medfør af retsplejelovens kapitel 93 a skulle betales erstatning for ransagning i en straffesag, der var endt med påtaleopgivelse. Erstatningssøgende gjorde bl.a. gældende, at der var sket en krænkelse af artikel 6, stk. 1, på grund af den lange sagsbehandlingstid. Østre Landsret udtalte bl.a.:

”Også efter det for landsretten fremkomne tiltrædes det ..., at erstatningssøgende har krav på godtgørelse efter retsplejelovens § 1018 b for ikke-økonomisk skade, dels for den foretagne

ransøgning, dels for den skete krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6 ved den lange sagsbehandlingstid.”

2.3.3.16. I en dom af 23. november 2000 (**U 2001 510 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en person, der havde været tiltalt i en straffesag, havde krav på erstatning efter retsplejelovens kapitel 93 a på grund af straffesagens varighed. Den erstatningssøgende krævede bl.a. erstatning for overtrædelse af artikel 6, stk. 1. Det fremgår af sagen, at erstatningssøgende og anklagemyndigheden for landsretten var enige om, at artikel 6, stk. 1, var overtrådt, og at erstatningen skulle fastsættes i medfør af retsplejelovens § 1018 h. Østre Landsret tilkendte erstatning.

2.3.4. Genoptagelse af sagsforberedelse

I en kendelse af 20. februar 1996 (**U 1996 723 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om sagsforberedelsen af en civil sag skulle genoptages som påstået af en af parterne. Byretten nægtede genoptagelse. Landsretten stadfæstede kendelsen i henhold til de i kendelsen anførte grunde. Byretten udtalte bl.a.:

”Når henses til, at sagen har verseret i næsten 3 år, til, at det må antages, at der, såfremt sagen genoptages af de af sagsøgeren anførte grunde, må påregnes at gå ikke ubetydelig tid, før den kan afsluttes, og idet der tillige henvises til artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, finder retten, at der ikke er fornødent grundlag for i medfør af retsplejelovens § ... at genoptage forberedelsen”.

2.3.5. Opsættende virkning

I en kendelse af 26. juni 1997 (**U 1997 1237 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en udlændings søgsmål mod Indenrigsministeriet i en sag om opholdstilladelse skulle tillægges opsættende virkning. Til støtte herfor anførte udlændingen bl.a., at udsendelsen ville stride mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8 og FN's Børnekonvention. Højesteret, der ikke tillægger sagsanlægget opsættende virkning, forholder sig ikke til de nævnte konventioner. Højesteret stadfæster landsrettens afgørelse. Landsretten havde lagt vægt på, at udlændingens interesse i at kunne blive her i landet for det tilfælde, at det senere måtte blive fastslået, at opholdstilladelse ikke kunne nægtes, ikke opvejede Indenrigsministeriets klare interesse i, at gennemførelse af udsendelsen af udlændingen ikke blev udsat yderligere.

2.3.6. Vidner og dokumentation af forklaringer

2.3.6.1. I en dom af 25. august 1992 (**U 1992 879 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en dom i en nævningsesag skulle ophæves. Forsvareren gjorde bl.a. gældende, at det udgjorde en rettergangsfejl, at forklaringer afgivet i byretten af en på det tidspunkt sigtet person, der senere udrejste fra Danmark, blev dokumenteret under domsforhandlingen i nævningeretten. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Højesteret udtalte bl.a.:

”Det må lægges til grund, at det efter [vidnets] udrejse af Danmark ikke var muligt at føre ham som vidne under sagens behandling for landsretten. Det forhold, at [vidnet] var medsigtet i sagen, da han afgav de omhandlede forklaringer i Københavns Byret, var ikke i sig selv til hinder for, at forklaringerne kunne dokumenteres og dermed indgå som bevis under

domsforhandlingen i landsretten. Ved afhøringen den 28. november 1991 afgav [vidnet] en udførlig forklaring, og tiltaltes forsvarer, der var til stede under denne afhøring, havde adgang til at stille spørgsmål til ham, herunder eventuelt også vedrørende den tidligere forklaring i grundlovsforhøret. I sin retsbelæring redegjorde retsformanden for den bevismæssige betydning af, at [vidnet] ikke havde afgivet forklaring under domsforhandlingen. Højesteret finder herefter ikke, at landsretten handlede i strid med bestemmelserne i art. 6 i Den europæiske Menneskerettighedskonvention eller i øvrigt begik rettergangsfejl ved at tillade dokumentation af de omhandlede forklaringer. Påstanden om ophævelse af landsrettens dom tages derfor ikke til følge.”

2.3.6.2. I en kendelse af 7. august 1992 (**U 1992 930 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om vidneafhøring af to politifolk vedrørende en medsigtets rapportforklaring kunne finde sted som begæret af anklagemyndigheden. Den medsigtede nægtede at udtale sig som vidne under straffesagen. Forsvarerne påberåbte sig bl.a. artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten, der afviste anklagemyndighedens begæring, udtalte:

”... Efter retsplejelovens § 877, stk. 3, kan retten kun helt undtagelsesvis tillade, at politirapporter benyttes som bevismiddel som surrogat for afhøring af et vidne. Afhøring af de rapportoptagende politifolk om, hvad den sigtede A har forklaret til politirapport, må sidestilles med en dokumentation af de afgivne politirapporter.

De af anklagemyndigheden ønskede afhøringer som bevismiddel i situationen, hvor vidneafhøring af A, der har været sigtet siden 1988, ikke har kunnet gennemføres, er forbundet med væsentlige retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, navnlig fordi de tiltaltes forsvarere afskæres fra muligheden for at stille spørgsmål til A, og fordi afhøringerne af polititjenestemændene vil kunne vanskeliggøre A's forsvar, såfremt der rejses tiltale imod ham, jf. herved i det hele artikel 6, stk. 1, og stk. 3, litra d, i Den europæiske Menneskerettighedskonvention.”

2.3.6.3. I en kendelse af 17. marts 1993 (**U 1993 512 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en forklaring til politirapport af en forurettet, der senere var død, som begæret af anklagemyndigheden, kunne dokumenteres under domsforhandlingen. Forsvareren, der protesterede, påberåbte sig bl.a. artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten udtalte:

”... Bestemmelsen i retsplejelovens § 877, stk. 3, er derfor i princippet ikke til hinder for dokumentation af forklaringen.

For så vidt angår forholdet til Menneskerettighedskonventionens art. 6 skal landsretten herefter udtale:

Det kriterium, som efter anklagemyndighedens opfattelse skal være afgørende for dokumentationens tilladelighed - om beviset er det afgørende bevis eller kun ét blandt flere andre betydningsfulde beviser - er opstillet på grundlag af 2 domme fra Menneskerettighedsdomstolen, som har vurderet bevislighederne i 2 sager, der var afgjort af nationale domstole. Dette kriterium findes imidlertid mindre egnet til anvendelse i en verserende sag, hvor en vurdering af bevisets betydning let vil komme til at virke som en stillingtagen til sagens sandsynlige udfald, inden bevisførelsen iøvrigt er afsluttet, og i hvert fald inden advokaterne har haft mulighed for i deres procedure at analysere bevisførelsens resultat set fra deres synspunkter. Afgørelsen om dokumentationens tilladelighed må derfor træffes i hvert fald under inddragelse også af andre momenter.

I det foreliggende tilfælde har der ikke under afhøringen af H været mulighed for modafhøring. H blev imidlertid afhørt af politiet omtrent samtidig med, at tiltalte første gang blev afhørt af politiet (ved andre politifolk). Selvom der til afhøringen af H var blevet beskikket en forsvarer for tiltalte, ville forsvareren derfor have været uden kendskab til tiltaltes forklaring om det skete, og der ville derfor rent praktisk ikke have været mulighed for under denne afhøring at stille de relevante modspørgsmål.

Også de omstændigheder iøvrigt, hvorunder afhøringen foregik, må inddrages i vurderingen.

Forsvareren har i så henseende navnlig slået på, at H under afhøringen befandt sig i en udpræget svaghedstilstand. Således som forklaringen fremtræder i rapporten sammenholdt med den forklaring, der er afgivet af Ali Uyanik, er der imidlertid intet grundlag for at antage, at det materielle indhold af H's forklaring til politiet er blevet påvirket af hendes tilstand. Der findes derfor at kunne ses bort fra den mulighed, at hendes tilstand har bevirket, at omstændighederne ved skudafgivelsen er blevet beskrevet anderledes i hendes forklaring, end som hun selv opfattede situationen, da skuddet blev afgivet.

Under disse omstændigheder findes heller ikke Menneskerettighedskonventionens art. 6, stk. 3, litra d, at være til hinder for, at forklaringen dokumenteres, men nævningerne vil i forbindelse hermed blive gjort opmærksom på, at det bevis, der ligger i denne forklaring - navnlig på grund af den manglende mulighed for modspørgsmål baseret på tiltaltes forklaring om det passerede - har en anden og svagere karakter end en forklaring afgivet direkte for den dømmende ret."

2.3.6.4. I en dom af 19. december 1994 (**U 1995 198 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en dom i en nævnings sag skulle ophæves. Til støtte for påstanden gjorde forsvareren bl.a. gældende, at det var i strid med artikel 6, stk. 3, litra d, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at et vidnes tidligere afgivne forklaring var blevet dokumenteret, mens tiltalte ikke var til stede. Landsretten havde besluttet, at tiltalte ikke måtte være til stede, mens det pågældende vidne afgav forklaring. Forsvareren mente, at det var i strid med den nævnte bestemmelse, at tiltalte blev afskåret fra at stille spørgsmål til vidnet. Om forholdet til konventionen udtalte Højesteret:

"... Højesteret må efter det oplyste lægge til grund, at tiltaltes forsvarer havde lejlighed til at stille spørgsmål til [vidnet] under vidneafhøringen den 30. maj 1994, og at tiltaltes tidligere forsvarer var tilsagt til vidneafhøringen af hende den 15. december 1993. Efter det fremkomne kan det endvidere hverken antages, at grundlaget for domfældelsen af tiltalte alene har været de dokumenterede, indenretlige forklaringer fra [vidnet], eller at nævningerne er blevet urigtigt vejledt om bevisværdien af disse forklaringer. Højesteret kan derfor ikke give tiltalte medhold i, at domfældelsen er sket i strid med bestemmelsen i Den europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 3, litra d ..."

2.3.6.5. I en dom af 13. september 1995 (**U 1996 6 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en dom i en straffesag skulle ophæves. Under straffesagen havde byretten tilladt afhøring af politiassistent om oplysninger fremskaffet gennem telefonisk afhøring af en tredjemand. Det fremgår af referatet, at forsvareren havde protesteret mod afhøringen, men fremgår ikke, at konventionen blev påberåbt. Landsretten udtalte bl.a.:

"... Efter retsplejelovens § 877, stk. 3, kan retten kun helt undtagelsesvis tillade, at politirapporten benyttes som bevismiddel som surrogat for afhøring af et vidne. Afhøring af de rapporterende politifolk om indholdet af politiafhøringer må sidestilles med en dokumentation af politirapporter. De oplysninger, som anklagemyndigheden ønskede at

fremskaffe ved vidneafhøringen af politiassistent D, findes at burde have været fremskaffet ved vidneafhøring af de personer, som sad inde med de pågældende oplysninger, hvorved tiltaltes forsvarere ville have haft mulighed for at stille spørgsmål, jf. herved artikel 6, stk. 3, litra d, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Under hensyn til, at byretten ... må antages at have tillagt oplysningen om ... en ikke uvæsentlig vægt ved sagens afgørelse, findes det antageligt, at bevisbedømmelsen kunne have fået et andet udfald, hvis retten ikke havde tilladt, at politiassistent ... var blevet afhørt om ..., hvorfor dommen ophæves ...”

2.3.6.6. I en kendelse af 8. september 1995 (**U 1996 25 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en vidneforklaring afgivet over for den tyske anklagemyndighed skulle tillades dokumenteret under en straffesag her i landet. Vidnet havde afgivet forklaring til den tyske anklagemyndighed, uden at tiltaltes advokat var til stede. Vidnet var sigtet for medvirken til den forbrydelse, som den danske straffesag angik. Vidnet havde senere nægtet at udtale sig. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Landsretten udtalte:

”Der foreligger ikke omstændigheder, som giver grundlag for undtagelsesvis at tillade dokumentation af forklaringen afgivet af V, der senere har nægtet at udtale sig, den ..., hvor tiltaltes forsvarer ikke var til stede, jf. retsplejelovens § 877, stk. 3, således som bestemmelsen må forstås i lyset af artikel 6, stk. 3, litra d, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ...”

2.3.6.7. I en kendelse af 28. november 1995 (**U 1996 365 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en dom i en straffesag som påstået af forsvareren skulle ophæves og hjemvises. Til støtte herfor anførte forsvareren bl.a., at retten tillod dokumentation af en forklaring afgivet af et vidne til retsbog i en tidligere sag mod samme tiltalte. Forsvareren henviste bl.a. til artikel 6, stk. 3, litra d, i konventionen. Landsretten forholdt sig ikke udtrykkeligt til konventionen, men udtalte bl.a.:

”Tiltalte og hans forsvarer påhørte vidnets forklaring til retsbogen den ..., og forsvareren havde adgang til at stille spørgsmål. Dokumentationen af forklaringen under byrettens behandling af denne sag den ... havde hjemmel i retsplejelovens § 877, stk. 3, og skete med forsvarerens samtykke. Herefter, og da vidnet skal afgive forklaring for landsretten, findes der ikke grundlag for at ophæve dommen.”

2.3.6.8. I en kendelse af 19. april 1996 (**U 1996 992 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en byretsdom i en straffesag som påstået af forsvareren skulle ophæves og hjemvises. Til støtte for påstanden gjorde forsvareren bl.a. gældende, at byretten havde tilladt, at anklagemyndigheden benyttede en videoafhøring af et barn, som politiet havde foretaget under efterforskningen. Forsvareren gjorde i den forbindelse gældende, at videoafhøringen var foregået i strid med artikel 6, stk. 1, og stk. 3, litra d. Om dette spørgsmål udtalte landsretten:

”For så vidt angår videooptagelse af den politiafhøring af den da 10-årige ..., som blev foretaget den ... bemærkes, at den er foretaget i overensstemmelse med en ulovhjemlet praksis, som har udviklet sig igennem de senere år. Efter denne praksis har tiltalte normalt ikke adgang til sammen med sin forsvarer at følge afhøringen på en skærm uden for afhøringslokalet, og forsvareren har ikke adgang til selv at stille sine spørgsmål til barnet, efter at kriminalassistenten har afsluttet sin afhøring. Begge disse forhold kan give anledning til, at retten må nære nogen betænkelighed ved afhøringsmetoden ikke mindst i lyset af de

krav, som må stilles til lovligheden af et sådant bevismiddel i henhold til artikel 6, stk. 1, og stk. 3, litra d, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

På grundlag af en vurdering af de konkrete omstændigheder omkring videoafhøringen fastslog landsretten, at videoafhøringen ikke kunne benyttes som bevismiddel under ankebehandlingen.

2.3.6.9. I en dom af 23. maj 1996 (**U 1996 1065 H**) skulle Højesteret bl.a. tage stilling til, om en dom i en nævningesag om narkotikakriminalitet skulle ophæves som følge af, at landsretten havde tilladt dokumentation af indenretlige forklaringer afgivet af medsigtede under deres egne sager, der var afgjort. De medsigtede nægtede at afgive forklaring under sagen mod tiltalte, og landsretten afviste en anmodning om at iværksætte tvangsforanstaltninger. Til støtte for påstanden om ophævelse (og hjemvisning) henviste forsvareren bl.a. til konventionens artikel 6. Om dette spørgsmål udtalte Højesteret:

”Vidnerne ... tilkendegav alle ved indledningen af afhøringen, at de ikke ønskede at afgive forklaring. Det måtte lægges til grund, at vidnerne nærede begrundet frygt for, at de kunne blive udsat for repressalier, ligesom der var grund til at antage, at anvendelse af tvangsmidler ikke ville tjene noget formål. Vidnerne havde afgivet indenretlige forklaringer som sigtede, og [tiltaltes] forsvarer havde for alle tre vidners vedkommende været til stede ved det eller de seneste retsmøder, i hvilke disse forklaringer var afgivet. Det kan ikke anses for stridende mod Menneskerettighedskonventionens art. 6, herunder specielt dennes stk. 3, litra d, om tiltaltes ret til kontraafhøring ..., at retten under disse omstændigheder undlod at anvende tvangsmidler over for vidnerne og i stedet tillod dokumentation af deres tidligere indenretlige forklaringer ...”

2.3.6.10. I en dom af 27. august 1996 (**U 1996 1434 Ø**) ophævede Østre Landsret en dom i en straffesag. Tiltalte var ikke tilsagt og ikke repræsenteret, da vidner afgav forklaring i byretten. Han var ikke senere vejledt om sine rettigheder. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Landsretten udtalte:

”Tiltalte var ikke tilsagt, ikke til stede og heller ikke repræsenteret ved forsvarer under retsmødet den 25. maj 1994, hvor vidnerne blev afhørt. Af retsbogen fra den 25. oktober 1994 fremgår, at tiltalte var mødt og fik oplæst de afgivne vidneforklaringer, hvorimod det ikke fremgår, at han blev vejledt om sine rettigheder, jf. herved bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 3, litra d. Under henvisning hertil findes det rettest, at dommen ophæves, og at sagen hjemvises til fornyet behandling ved byretten ...”

2.3.6.11. I en kendelse af 18. september 1996 (**U 1996 1536 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til en indsigelse fra forsvareren for en sigtet mod den måde, hvorpå politiet ønskede at foretage videoafhøring af børn under efterforskningen. Forsvareren anmodede om, at han sammen med den sigtede på en monitor i et tilstødende lokale kunne overvære afhøringen, og at forsvareren efter afslutningen af politiets afhøring og efter konferering med sigtede fik adgang til at stille spørgsmål til børnene. Til støtte herfor henviste forsvareren bl.a. til artikel 6, stk. 1, og stk. 3, litra d, i konventionen. Landsretten afviste forsvarerens begæring, og udtalte bl.a.:

”Landsretten finder videre ikke som påberåbt af forsvareren, at den af anklagemyndigheden beskrevne måde, hvorpå børnene agtes afhørt, er i strid med artikel 6, stk. 1, og stk. 3, litra d, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

2.3.6.12. I en kendelse af 25. februar 1998 (U 1998 628 H, der vedrører U 1998 363 Ø) skulle Højesteret tage stilling til, om en tiltalt, der har en beskikket forsvarer, har en selvstændig adgang til at stille spørgsmål til vidner under straffesagen mod ham. Det fremgår ikke udtrykkeligt af referatet, at konventionen blev påberåbt. Højesteret henviser til det af landsretten anførte, der igen henviser til de af byretten anførte grunde. Byretten udtalte:

"Tiltalte har i anledning af sagen fået beskikket en forsvarer, der har lejlighed til at afhøre vidnerne på vegne af tiltalte, der herefter ikke har en selvstændig adgang til at stille vidnerne spørgsmål ... Denne ordning findes fuldt ud at opfylde kravene i menneskerettighedskonventionens art. 6, stk. 3, litra d".

2.3.6.13. I en dom af 22. marts 1999 (U 1999 1015 H) skulle Højesteret tage stilling til, om en revisor, der var indklaget for Disciplinærnævnet, skulle fritages for at vidne under en straffesag mod to klienter. Forsvarerne protesterede imod, at revisor blev fritaget for at afgive vidneforklaring. Til støtte herfor anførte forsvarerne bl.a., at en fritagelse ville indebære en krænkelse af de tiltaltes rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1. Forsvarerne gjorde yderligere gældende, at "en afvejning af [de tiltaltes] ret til at afhøre vidner, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 3, litra d, over for [revisors] beskyttelse mod selvinkriminering, der ligeledes følger af konventionen, må føre til, at [revisor] pålægges at afgive forklaring, dog således at forklaringen ikke kan anvendes under disciplinærsagen mod vidnet". Højesteret, der fritog revisor for at afgive forklaring, udtalte, at "... vidnefritagelsen ... ikke kan anses for en krænkelse af de tiltaltes rettigheder i medfør af art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention".

2.3.6.14. I en dom af 30. september 1999 (U 1999 2041 H) skulle Højesteret tage stilling til, om det udgjorde en rettergangsfejl, at landsretten i en nævnings sag havde tilladt, at to medsigtedes forklaringer, der var blevet afgivet under deres egne sager, var blevet dokumenteret. Vidnerne havde ikke ønsket at udtale sig i sagen mod tiltalte. Forsvareren påberåbte sig artikel 6, stk. 3, litra d, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det fremgår af referatet af dommen, at retsformanden i sin retsbelæring til nævningerne redegjorde for forholdet til artikel 6. Retsformanden udtalte bl.a. følgende:

"Denne artikel fastslår, at en tiltalt har krav på en "retfærdig rettergang", og at en tiltalt har ret til at få afhørt vidner, der føres imod ham. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er det i strid med artikel 6, hvis der sker domfældelse af en tiltalt på grundlag af en vidneforklaring, som tiltalte ikke har haft lejlighed til at imødegå ved en modafhøring af vidnet, og hvis denne vidneforklaring er det eneste bevis eller det reelt afgørende bevis i sagen."

Højesteret udtalte bl.a. følgende:

"Tiltaltes forsvarer var underrettet om retsmøderne, hvori A og B afgav de forklaringer, der blev tilladt dokumenteret under domsforhandlingen i sagen mod tiltalte. Under disse retsmøder - som forsvareren ikke deltog i og heller ikke havde udtrykt ønske om at deltage i - kunne forsvareren have stillet spørgsmål til de afhørte. Herefter var dokumentationen ikke i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 6 ... Det tilføjes, at det ikke kan antages, at de dokumenterede forklaringer har været af afgørende betydning for domfældelsen."

2.3.6.15. I en dom af 13. marts 2000 (**U 2000 1309 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om det udgjorde en rettergangsfejl, at landsretten i en nævnings sag havde tilladt, at anklagemyndigheden dokumenterede tiltaltes forklaring til politiet, og at den polititjenestemand, der havde foretaget den pågældende afhøring, under domsforhandlingen afgav vidneforklaring om rapportens indhold og omstændighederne ved dens tilblivelse. Forsvareren påberåbte sig artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret udtalte bl.a. følgende:

"Politirapporten af ... var optaget under iagttagelse af retsplejelovens regler herom. Højesteret finder, at det ikke er i strid med princippet om, at tiltalte ikke har pligt til at udtale sig – jf. retsplejelovens § 868 og art. 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – at landsretten i medfør af retsplejelovens § 877, stk. 3, tillod dokumentation af rapporten, efter at tiltalte havde nægtet at udtale sig under domsforhandlingen. Det bemærkes herved, at retsformanden i forbindelse med tilladelsen tilkendegav, at han under retsbelæringen ville redegøre for bevisværdien af en sådan rapportforklaring ..."

2.3.6.16. I en kendelse af 17. maj 2000 (**U 2000 1751 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en videoafhøring af et barn skulle tillades dokumenteret i en straffesag vedrørende seksuelt misbrug af barnet. Forsvareren protesterede mod dokumentationen, og henviste bl.a. til artikel 6, stk. 3, litra c og d. Byretten vurderede, at anvendelse af videoafhøringen som bevismiddel under domsforhandlingen ville være i strid med artikel 6, stk. 3, litra d, jf. stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Vestre Landsret og Højesteret nåede ligeledes frem til, at dokumentation ikke kunne finde sted, men omtalte ikke forholdet til konventionen.

2.3.7. Dommerhabilitet m.m.

2.3.7.1. I en dom af 17. december 1993 (**U 1994 225 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en dom i en straffesag skulle ophæves på grund af inhabilitet som følge af, at en domsmandsret under domsforhandlingen havde afsagt kendelse om fortsat varetægtsfængsling efter retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 1. Det fremgår ikke af referatet af dommen, at konventionen blev påberåbt. Landsretten udtalte:

"Der findes ikke ved den afgørelse om fortsat varetægtsfængsling, der blev truffet under domsforhandlingen i byretten ... i forbindelse med udsættelse af domsforhandlingens fortsatte foretagelse ..., hvilken afgørelse blev truffet i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 1, at være indtrådt nogen omstændighed, der efter retsplejelovens § 60 - herunder navnlig denne bestemmelses stk. 2 - eller § 61 har gjort rettens medlemmer inhabile under den fortsatte domsforhandling, ligesom der ikke findes at være indtruffet omstændigheder, der bevirkede, at byretten under den fortsatte domsforhandling ikke var og fremtrådte som en uafhængig og upartisk domstol, jfr. den europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, nr. 1."

2.3.7.2. I en kendelse af 5. januar 1994 (**U 1994 409 R**) skulle Rigsretten tage stilling til, om en rigsretssag mod en tidligere minister, som påstået af forsvarerne, skulle afvises. Forsvarerne gjorde bl.a. gældende, at der forelå en række forhold af generel karakter, som kunne give anledning til berettiget tvivl om rettens upartiskhed, og at sagens hidtidige forløb indebar, at der også i andre henseender kunne rejses tvivl om rettens mulighed for at sikre tiltalte en retfærdig rettergang. Forsvarerne påberåbte sig konventionens artikel 6. Rigsretten udtalte:

”Rigsrettens sammensætning er foreskrevet i Grundlovens § 59. Bestemmelsen om, at retten skal bestå af lige mange højesteretsdommere og dommere valgt af Folketinget, må antages at være begrundet med, at de særlige sager, der er omfattet af rettens kompetence, bør afgøres af et dommerkollegium, der ikke alene omfatter personer med juridisk sagkundskab, men tillige personer med særligt kendskab til politiske forhold. Under hensyn til, at tiltale rejses af Folketinget, er det bestemt, at Folketingets medlemmer ikke kan vælges til eller virke som medlemmer af Rigsretten. Gennem bestemmelsen om, at såvel medlemmerne som disses stedfortrædere vælges for 6 år ad gangen efter forholdstal, er det sikret, at medlemmerne ikke vælges med henblik på deltagelse i en bestemt sag, og at valget afspejler mandatfordelingen i Folketinget. Det må anses for naturligt og legitimt, at de personer, der vælges som medlemmer af Rigsretten, har tilknytning til de politiske partier, men heraf følger selvsagt ikke, at de ved afgørelsen af en rigsretssag kan betragtes som »partigængere«, der i større eller mindre omfang vil lade sig lede af, hvad deres »politiske bagland« måtte mene om sagen. Der er på denne baggrund intet grundlag for forsvarernes udtalelse om, at Folketingets udpegning af halvdelen af dommerne gør Rigsretten til »en juridisk sart konstruktion« og »på forhånd (gør det) vanskeligt for Rigsretten at fremtræde som en uafhængig og upartisk domstol i denne sag.«

For så vidt angår de deltagende højesteretsdommere har forsvarerne bl.a. anført, at undersøgelsesretten vedrørende Tamilsagen har været ledet af en højesteretsdommer og har holdt sine møder i Højesterets lokaler, og at der som følge heraf er blevet skabt den opfattelse i store dele af befolkningen, at Højesteret som sådan har været involveret i undersøgelsesrettens virksomhed. Denne opfattelse er ikke i overensstemmelse med de faktiske forhold, hvilket tiltalte må være klar over. Selv om opfattelsen i et vist omfang måtte være udbredt i befolkningen, kan dette ikke begrunde, at der med føje kan rejses tvivl om de deltagende højesteretsdommeres upartiskhed. Heller ikke det forhold, at Højesteret i medfør af retsplejelovens § 21 a, stk. 4, har behandlet nogle kæremål vedrørende beslutninger af processuel karakter truffet af undersøgelsesretten, eller det forhold, at undersøgelsesretten har været ledet af en kollega til de deltagende højesteretsdommere, giver rimeligt grundlag for en sådan tvivl.

Omstændighederne i de afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som forsvarerne har påberåbt sig, adskiller sig efter rettens mening væsentligt fra den foreliggende sags omstændigheder. Heller ikke disse afgørelser kan derfor støtte forsvarernes standpunkt. Det bemærkes i denne forbindelse, at kravet om, at en domstol skal fremstå som upartisk, efter Menneskerettighedsdomstolens praksis indebærer, at der ikke må kunne rejses berettiget (»legitimate«) tvivl om dommernes habilitet.

De indsigelser af generel karakter, der af forsvarerne er rejst mod såvel de af Folketinget valgte dommere som de deltagende højesteretsdommere, kan efter det anførte hverken enkeltvis eller ud fra en helhedsvurdering give grundlag for berettiget tvivl om, at Rigsretten opfylder det krav om upartiskhed, der må stilles til en domstol, jf. herved art. 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Rigsretten skal ved bedømmelsen af, om tiltalte er skyldig i den rejste tiltale, alene tage hensyn til den bevisførelse, der finder sted for Rigsretten. Det er derfor som udgangspunkt uden betydning for rigsretssagen, på hvilket grundlag Folketinget har truffet sin beslutning om tiltalerejsning. Forsvarernes procedure giver imidlertid Rigsretten anledning til følgende bemærkninger om undersøgelsesretten og dennes virksomhed.

Undersøgelsesretten skulle ifølge sit kommissorium bl.a. tage stilling til, »om nogen i offentlig tjeneste eller hverv under sagsbehandlingen har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser, som kan give anledning til, at et retligt ansvar søges gennemført.« I

overensstemmelse hermed har undersøgelsesretten foretaget bevisvurderinger og retlige vurderinger, men retten har ikke haft beføjelse til at træffe - og har heller ikke truffet - afgørelse om, hvorvidt tiltalte har gjort sig skyldig i strafbart forhold. Den har således ikke haft eller udøvet dømmende myndighed i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i Grundlovens § 61. Rettens virksomhed har derfor ikke været i strid med forbudet i denne bestemmelse mod nedsættelse af særdomstole med dømmende myndighed. De vurderinger, som har været bestemmende for Folketingets beslutning om at rejse tiltale, er uden betydning for Rigsrettens afgørelse af sagen. Hverken det af forsvarerne anførte om samspillet mellem den lovgivende, den udøvende og den dømmende magt i forbindelse med undersøgelsesrettens nedsættelse eller den kritik af generel karakter, der har været rettet mod kommissionsdomstole og undersøgelsesretter - især med kommissorier som det foreliggende - kan tillægges betydning for spørgsmålet om afvisning af den rejste rigsretssag.

Med hensyn til undersøgelsens betydning for gennemførelsen af rigsretssagen har forsvarerne anført, at muligheden for umiddelbar bevisførelse gennem vidneafhøringer for Rigsretten er forspildt eller i hvert fald væsentligt forringet som følge af, at de fleste af de personer, der skal afgive vidneforklaring for Rigsretten, tidligere har afgivet forklaring for undersøgelsesretten. Det er imidlertid sædvanligt og ikke i strid med bevisumiddelbarhedsprincippet, at et vidne i en straffesag tidligere har afgivet forklaring til politiet eller i retten. De svagheder, der måtte følge heraf, må i rigsretssagen som i andre straffesager tages i betragtning som led i bevisvurderingen.

Forsvarerne har endvidere anført, at sagen gennem adskillige år har været omtalt og kommenteret i medierne i helt usædvanligt omfang og på en måde, som ensidigt har været vendt mod tiltalte, således at denne fremstår som dømt på forhånd. Selv om denne beskrivelse af mediernes hidtidige dækning af sagen helt eller delvis måtte være korrekt, kan det ikke med føje betvivles, at Rigsretten vil være i stand til at se bort herfra og træffe sin afgørelse alene på grundlag af bevisførelsen for retten.

Der foreligger således heller ikke for så vidt angår de indsigelser, der angår andet end spørgsmålet om rettens upartiskhed, noget rimeligt grundlag for at betvivle, at tiltalte vil få en retfærdig rettergang i overensstemmelse med de krav, der følger af bl.a. art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Endelig bemærkes, at det af forsvarerne anførte om, at sagen ikke er fremmet inden for en rimelig frist, jf. konventionens art. 6, stk. 1, ikke kan begrunde, at sagen afvises.

Rigsretten finder herefter, at der ikke foreligger grundlag for at tage påstanden om sagens afvisning til følge ...”

Det bemærkes, at forsvarerne klagede over denne afgørelse – og andre forhold i forbindelse med rigsretssagen – til Den Europæiske Menneskerettighedskommission. Klagen overgik senere til behandling i den nye Domstol, der trådte i kraft den 1. november 1998. Den 18. maj 1999 afviste Domstolen dette klagepunkt som ”åbenbart ugrundet” (se klagesag 28972/95, Erik Ninn-Hansen mod Danmark, afgørelse af 18. maj 1999). De øvrige klagepunkter blev ligeledes afvist.

2.3.7.3. I en kendelse af 18. april 1994 (**U 1994 536 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en dom i en straffesag skulle ophæves som følge af, at straffesagen i henhold til konstitution var blevet behandlet af en fuldmægtig i Justitsministeriet, som gjorde tjeneste i det kontor, hvorunder bl.a. sager vedrørende straffelovgivningen og strafferetsplejen hører. Til støtte for påstanden om ophævelse af straffedommen påberåbte den tiltalte sig bl.a. artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret udtalte:

”Efter grundlovens § 3 er den dømmende magt hos domstolene. Grundlovens § 64, 1. og 2. pkt., lyder således:

»Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted.«

Beskyttelsen i grundlovens § 64, 1. pkt., mod indgreb i udøvelsen af den dømmende funktion, må antages at tilkomme enhver, der virker som dommer, herunder også konstituerede dommere. Derimod er det fast antaget, at den særlige beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse efter bestemmelsens 2. pkt. alene gælder for udnævnte dommere.

Den bestående ordning, hvorefter ansatte inden for Justitsministeriets ansættelsesområde kan få konstitution til at behandle retssager et bestemt antal retsdage om året, og hvorefter der kan ske midlertidig besættelse af dommerstillinger ved forfald eller ledighed, har udtrykkelig hjemmel i henholdsvis retsplejelovens § 17 a, stk. 1, 2. pkt., og § 44. En særlig adgang til at konstituere universitetslærere er hjemlet i retsplejelovens § 1043, stk. 2. De nævnte bestemmelser har med et i det væsentlige uændret indhold været gældende siden retsplejelovens ikrafttræden i 1919, og en lignende konstitutionsadgang bestod også i tiden forud for retsplejelovens gennemførelse. Endvidere har finanslovene igennem en lang årrække indeholdt hjemmel til at besætte dommerstillinger, der ikke er fast normerede, ved konstitution.

Bestemmelserne i grundlovens §§ 3 og 64 må på baggrund af denne lovhjemlede, mangeårige praksis for anvendelse af konstituerede dommere fortolkes således, at de ikke udelukker, at dømmende funktioner i et vist omfang kan udøves af dommere, der ikke nyder en grundlovssikret beskyttelse mod afskedigelse og forflyttelse. Anvendelsen af konstituerede dommere er gennem årene blevet forøget betydeligt, men der findes dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at anse den bestående konstitutionspraksis for grundlovsstridig.

Efter Den europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1, skal bl.a. straffesager afgøres af »en uafhængig og upartisk domstol.« Konventionsorganerne, det vil sige Menneskerettighedskommissionen og -domstolen, har i deres praksis antaget, at bestemmelsen indebærer et krav om, at den, der udøver dømmende myndighed, skal være uafhængig af bl.a. regeringen både med hensyn til de enkelte sagers afgørelse og med hensyn til fjernelse fra stillingen (»irremovability«), jf. herved bl.a. Menneskerettighedsdomstolens domme af 28. juni 1984 i sagen Campbell og Fell § 79-80 (Serie A vol. 80 s. 20), af 22. oktober 1984 i sagen Sramek § 38 (Serie A vol. 84 s. 18) og af 29. april 1988 i sagen Belilos §§ 64 og 66 (Serie A vol. 132 s. 29f). Der er i afgørelserne fra konventionsorganerne ikke stillet krav om, at uafhængigheden skal være retligt sikret ved lov. Det er anset for tilstrækkeligt, at beskyttelse mod fjernelse faktisk er anerkendt. Ingen af de nævnte sager har dog vedrørt tilfælde, hvor der var tale om afgørelse af straffesager ved ordinære domstole, og der er til dels lagt vægt på særlige omstændigheder. Menneskerettighedsdomstolen har endvidere fundet, at en dømmende myndighed organisatorisk og funktionelt skal fremstå udadtil som et uafhængigt organ (formuleret som et krav om »appearance of independence«) og har herved henvist til den tillid, domstolene bør nyde i et demokratisk samfund, jf. således f.eks. Belilos-sagen § 67.

Den foreliggende praksis fra konventionsorganerne giver ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at anvendelse af konstituerede dommere generelt vil blive anset for stridende mod den nævnte konventionsbestemmelse. Omfanget og karakteren af den bestående konstitutionspraksis sammenholdt med det meget brede ansættelsesområde for ansatte i Justitsministeriet med tilhørende institutioner og den manglende retlige beskyttelse mod fjernelse fra stillingen gør det imidlertid tvivlsomt, om ordningen som helhed kan anses for

forenelig med konventionen. Da der ikke er noget sikkert grundlag for at fastslå konventionens rækkevidde i denne henseende, og da en fortolkning, der i væsentlig grad afskærer anvendelse af konstituerede dommere, vil have meget indgribende følger for domstolsorganisationen, finder Højesteret, at en generel afklaring af spørgsmålet bør ske gennem lovgivning, jf. herved også forarbejderne til lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den europæiske Menneskerettighedskonvention, F.T. 1991-92, tillæg A, sp. 5467 ff., og tillæg B, sp. 891f.

I den foreliggende sag havde retsformanden i byretten konstitution til at behandle retssager 25 retsdage om året og var sideløbende hermed ansat som fuldmægtig i Justitsministeriet. På tidspunktet for domsforhandlingens begyndelse var hun tjenstgørende i ministeriets 3. kontor, hvorunder bl.a. sager om politi, anklagemyndighed og procesbevillinger inden for strafferetsplejen hører.

Den påkærede kendelse er i overensstemmelse med den hidtidige opfattelse i dansk ret, hvorefter ansættelse i Justitsministeriet ikke bevirker, at den pågældende er afskåret fra at virke som konstitueret dommer i straffesager.

På baggrund af det tillidshensyn («appearance of independence»), som efter konventionsorganernes praksis er et væsentligt led i uafhængighedskravet efter Menneskerettighedskonventionens art. 6, stk. 1, finder Højesteret det imidlertid ikke foreneligt med denne bestemmelse, at den foreliggende straffesag blev behandlet under medvirken af en konstitueret dommer, der samtidig var tjenstgørende i det kontor i Justitsministeriet, hvorunder de foran nævnte arbejdsopgaver hører. Det kan ikke i den forbindelse tillægges afgørende betydning, at den konstituerede dommer efter domsforhandlingens begyndelse blev flyttet til andet arbejde inden for Justitsministeriets område. Højesteret tager derfor tiltaltes påstand om ophævelse af dommen og sagens hjemvisning til fornyet behandling ved retten på Frederiksberg til følge.”

2.3.7.4. I en dom af 6. februar 1995 (**U 1995 379 Ø**) ophævede Østre Landsret en dom afsagt af en boligret, da en lægdommer var inhabil. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Landsretten udtalte bl.a.:

”... Efter art. 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til rettergang for en upartisk domstol. Retsplejelovens § 61 må fortolkes i lyset af denne bestemmelse og den i tilknytning hertil foreliggende retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Det kan af denne retspraksis udledes, at der efter art. 6, stk. 1, ikke alene stilles krav om, at en dommer konkret ikke har været påvirket af uvedkommende hensyn, men at dette også udadtil fremstår således uden rimelig tvivl (såkaldt objektiv upartiskhed)...”

På baggrund af en konkret vurdering af sagens omstændigheder fastslog landsretten, at der forelå omstændigheder, som var egnede til at rejse tvivl om en lægdommers fuldstændige upartiskhed.

2.3.7.5. I en kendelse af 8. marts 1995 (**U 1995 428 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en dom i en straffesag skulle ophæves som følge af, at straffesagen i henhold til konstitution var blevet behandlet af en fuldmægtig i Justitsministeriet, som gjorde tjeneste i Lovafdelingen. Tiltalte påberåbte sig konventionens artikel 6, stk. 1. Højesteret, der ikke ophævede dommen, udtalte:

”Af de grunde, der er angivet i kendelsen af 18. april 1994, finder Højesteret, at en generel afklaring af spørgsmålet om anvendelse af konstituerede dommere bør ske ved lovgivning.

Det er oplyst, at Justitsministeriet ved skrivelse af 20. april 1994 har anmodet Domstolsudvalget om at fremkomme med forslag, der sikrer, at Danmark opfylder kravene i art. 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Under hensyn hertil og til den bestående usikkerhed om rækkevidden af art. 6, stk. 1, finder Højesteret ikke grundlag for at fastslå, at ansatte i Justitsministeriets departement alene i kraft af ansættelsesforholdet er afskåret fra at virke som konstituerede dommere i straffesager i videre omfang end, hvad der følger af kendelsen af 18. april 1994.”

2.3.7.6. I en dom af 16. november 1995 (**U 1996 234 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en dom i en straffesag – som påstået af forsvareren – skulle ophæves og hjemvises til fornyet behandling på grund af inhabilitet. Efter at tiltalte og en række vidner var blevet afhørt under domsforhandlingen i byretten, udsattes sagen til fortsat domsforhandling, og domsmandsretten traf i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2, bestemmelse om fortsat varetægtsfængsling af tiltalte, der hidtil havde siddet varetægtsfængslet efter § 762, stk. 1, nr. 3. Forsvareren gjorde gældende, at der var sket en krænkelse af konventionens artikel 6. Højesteret udtalte:

”Efter bestemmelsen i retsplejelovens § 60, stk. 2, som affattet ved lov nr. 403 af 13. juni 1990, må ingen deltage som dommer under domsforhandlingen i en straffesag, såfremt den pågældende, inden domsforhandling er begyndt, vedrørende det forhold, som tiltalen angår, har truffet afgørelse om at varetægtsfængsle den tiltalte efter retsplejelovens § 762, stk. 2.

Af bemærkningerne til lovforslaget fremgår bl. a., jf. Folketingstidende 1989-90, tillæg A sp. 3862-63:

»Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i Hauschildt-sagen lægger alene vægt på de afgørelser om varetægtsfængsling, som blev truffet, inden domsforhandling i byret og landsret blev indledt, uanset at klageren også henviste til de afgørelser, som var truffet under domsforhandlingen. Også af Højesterets afgørelse af 1. november 1989 (U.1990.13) fremgår det, at dommen må opfattes således, at det er bestemmelse om fængsling efter § 762, stk. 2, før domsforhandlingen, der har betydning for afgørelsen om inhabilitet.

Afgørelser om varetægtsfængsling under domsforhandling træffes som et led i denne og under medvirken af domsmænd.

Såfremt også afgørelser om varetægtsfængsling efter retsplejelovens § 762, stk. 2, under domsforhandlingen skulle medføre inhabilitet, ville det indebære, at en eller flere dommere, som ikke har overværet domsforhandlingen, skal tage stilling til, om mistanken mod den tiltalte (fortsat) er særlig bestyrket.

Forslaget til ny affattelse af retsplejelovens § 60, stk. 2, omfatter på denne baggrund ikke afgørelser om varetægtsfængsling i medfør af § 762, stk. 2, som træffes under domsforhandlingen.«

Bestemmelsen i retsplejelovens § 60, stk. 2, bygger således på en klar forudsætning om, at det ikke kan anses for stridende mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1, at en dommer, der skal pådømme en straffesag, under domsforhandlingen har varetægtsfængslet den tiltalte i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2.

Denne forudsætning kan dog ikke være bindende, såfremt den må anses for uforenelig med Menneskerettighedskonventionens art. 6, stk. 1, således som konventionsorganerne fortolker denne bestemmelse, jf. herved bemærkningerne i Folketingstidende 1991-92, tillæg A sp. 5467 ff til lov nr. 285 af 29. april 1992, ved hvilken konventionen blev gjort til en bestanddel af dansk ret.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24. maj 1989 i Hauschildt-sagen vedrørte en række varetægtsfængslinger efter retsplejelovens § 762, stk. 2, der var foretaget

både før og under domsforhandlingerne i henholdsvis byretten og landsretten. Dommen, hvis præmisser alene omtaler fængslingerne før domsforhandlingerne, må som antaget ved Højesterets kendelse af 1. november 1989 (U.1990.13) forstås således, at det sædvanligvis ikke vil være stemmende med konventionens art. 6, stk. 1, at en dommer, der før domsforhandlingen har truffet bestemmelse om fængsling efter den nævnte bestemmelse, medvirker ved sagens pådømmelse.

Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen bygger på det almindelige synspunkt, at en dommer af hensyn til tilliden til domstolene i et demokratisk samfund ikke blot faktisk skal være, men også udadtil skal fremstå (»appear«) som upartisk, idet der ikke må kunne rejses berettiget (»legitimate«) tvivl om en dommers habilitet. Ved afgørelsen heraf er tiltaltes opfattelse væsentlig, men ikke afgørende, jf. dommen par. 48. Ved dommen blev det lagt til grund, at der kun er en spinkel (»tenuous«) forskel mellem mistankekravet i retsplejelovens § 762, stk. 2, og skyldspørgsmålet, som dommeren skal tage stilling til ved den endelige domsafsigelse, jf. dommen par. 52.

Tilsvarende almindelige synspunkter er lagt til grund ved en række andre afgørelser, men der er ikke af konventionsorganerne truffet senere afgørelser, som belyser spørgsmålet om betydningen af afgørelser om varetægtsfængsling under domsforhandlingen.

Der er på denne baggrund ikke grundlag for at antage, at den forudsætning med hensyn til rækkevidden af Menneskerettighedskonventionens art. 6, stk.1, som ligger til grund for retsplejelovens § 60, stk. 2, generelt må anses for urigtig. Den foreliggende praksis fra konventionsorganerne giver på den anden side ikke grundlag for at fastslå, at det i alle tilfælde vil være foreneligt med konventionsbestemmelsen, at en dommer, der under domsforhandlingen har truffet afgørelse om fængsling af tiltalte i medfør af § 762, stk. 2, deltager i pådømmelsen af sagen. At anvendelse af inhabilitetsreglerne på afgørelser om fængsling efter § 762, stk. 2, under domsforhandlingen vil kunne give anledning til vanskeligheder af praktisk art, kan ikke begrunde, at der ses bort fra upartiskhedskravet, men bør muligt give anledning til lovgivningsmæssige overvejelser om gennemførelse af særlige regler om grundlaget for fængsling under domsforhandlingen.

Tre dommere - Pontoppidan, Marie-Louise Andreasen og Lorenzen - udtaler herefter:

Vi finder, at den forudsætning, der ligger til grund for retsplejelovens § 60, stk. 2, ikke kan anses for holdbar, såfremt en fængsling under domsforhandling efter retsplejelovens § 762, stk. 2, foretages under omstændigheder, hvor dommerens upartiskhed efter de nævnte almindelige synspunkter reelt må bedømmes på samme måde som i forbindelse med fængslinger forud for domsforhandlingen.

I den foreliggende sag havde tiltalte indtil domsforhandlingen alene været fængslet efter retsplejelovens § 762, stk. 1, nr. 3, idet mistanken i grundlovsforhøret ikke fandtes særlig bestyrket. Domsforhandlingen den 11. februar 1993 blev udsat efter afhøring af tiltalte og 6 vidner, og i forbindelse hermed blev tiltalte fortsat fængslet, nu i medfør af retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 1. Bevisførelsen var da ikke afsluttet, og tiltaltes forsvarer havde ikke haft lejlighed til at procedere sagen. Anvendelsen af fængslingsbestemmelsen under de nævnte omstændigheder findes at have været egnet til at give tiltalte indtryk af, at der nu reelt var taget stilling til skyldspørgsmålet, uden at han havde haft lejlighed til fuldt ud at udøve sin ret til forsvar, jf. herved Menneskerettighedskonventionens art. 6, stk. 3, litra c og d.

Vi finder herefter, at der i sagen har foreligget omstændigheder, som var egnede til at rejse tvivl om domsmandsrettens fuldstændige upartiskhed under den fortsatte domsforhandling, jf. retsplejelovens § 61. Vi stemmer derfor for at tage tiltaltes påstand til følge.

Dommerne Hermann og Blok udtaler:

Vi er enige i, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor det forhold, at en dommer under domsforhandlingen har truffet afgørelse om varetægtsfængsling af tiltalte efter retsplejelovens § 762, stk. 2, kan give anledning til betænkeligheder i relation til kravet om, at dommeren også under den videre behandling af sagen skal fremtræde som upartisk, og hvor disse betænkeligheder i det væsentlige er af samme karakter og styrke som dem, der har ført til gennemførelsen af den generelle inhabilitetsregel i § 60, stk. 2. Dette kan navnlig tænkes i situationer, hvor afgørelsen træffes på et tidligt tidspunkt under domsforhandlingen. I den foreliggende sag blev byrettens afgørelse om varetægtsfængsling af tiltalte i medfør af § 762, stk. 2, imidlertid først truffet på et tidspunkt, hvor langt den væsentligste del af bevisførelsen var gennemført. Under disse omstændigheder kan afgørelsen - selv om bevisførelsen ikke var fuldstændig afsluttet, og forsvareren endnu ikke havde haft lejlighed til at procedere sagen - efter vor opfattelse ikke føre til, at domsmandsretten i medfør af § 61 skal anses at have været inhabil ved sagens videre behandling. Vi stemmer derfor for at stadfæste landsrettens dom. Afgørelsen træffes efter stemmeflertallet.”

2.3.7.7. I en kendelse af 28. november 1995 (**U 1996 365 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en dom i en straffesag som påstået af forsvareren skulle ophæves og hjemvises. Til støtte herfor anførte forsvareren bl.a., at den dommerfuldmægtig, der behandlede straffesagen, var inhabil, idet der skulle udmåles en fællesstraf, hvor en tidligere dom afsagt af en retsassessor ved samme embede indgik. Forsvareren henviste bl.a. til artikel 6, stk. 1, i konventionen. Landsretten forholdt sig ikke udtrykkeligt til konventionen, men udtalte bl.a.:

”Den omstændighed, at den medvirkende dommer var dommerfuldmægtig, medfører ikke i sig selv, at der kan rejses tvivl om dommerens fuldstændige upartiskhed til at behandle sagen. Da der ved fastsættelse af fællesstraf ikke skal ske nogen prøvelse af den tidligere dom, og da der ikke forud for den indankede dom er taget stilling til bevisværdien af vidnets forklaring til retsbogen den ..., er der ikke grundlag for at tage forsvarerens indsigelse om inhabilitet til følge.”

2.3.7.8. I en kendelse af 26. marts 1996 (**U 1996 827 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om beskikkelsen af en advokat i en straffesag skulle tilbagekaldes. Baggrunden herfor var, at den advokat, der var beskikket som forsvarer for tiltalte, og den advokat, der var beskikket som bistandsadvokat for forurettede, var kompagnoner. Såvel tiltalte som forurettede ønskede at beholde de pågældende advokater. Tiltaltes advokat henviste bl.a. til artikel 6, stk. 3, litra c, i konventionen. Landsretten udtalte:

”Såvel den tiltalte som den forurettede har udtrykkeligt, efter at være gjort bekendt med problemstillingen, fastholdt, at de ønsker, at beskikkelsen af forsvareren og bistandsadvokaten opretholdes. Uanset dette finder landsretten, at der er en sådan nærliggende risiko for, at de to advokater, der er tilknyttet samme advokatkontor, under sagen vil kunne fremtræde således, at der efterlades indtryk af, at de ikke hver især vil være i stand til at varetage deres respektive klienters modstridende interesser på behørig vis. På denne baggrund finder landsretten, at beskikkelsen for en af advokaterne må tilbagekaldes ... Under hensyn til, at ... tilbagekalder landsretten derfor beskikkelsen af advokat ... som forsvarer for tiltalte, hvilket ikke findes at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 under de i denne sag foreliggende omstændigheder.”

2.3.7.9. I en dom af 26. august 1999 (**U 1999 1837 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en advokat, der var antaget som medhjælper af statsadvokaten i en straffesag, var inhabil. Til støtte for, at advokaten var inhabil, anførte forsvarerne bl.a.:

"Bestemmelsen i retsplejelovens § 97 må i øvrigt fortolkes i lyset af blandt andet reglerne i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6 om "fair trial". Det må derfor kræves, at anklageren i en straffesag ikke alene er upartisk, men også fremstår som sådan, jf. "appearanceprincippet", og dette krav opfylder advokat ... ikke."

Om dette spørgsmål udtalte Østre Landsret bl.a.:

"Der findes heller ikke at være oplyst omstændigheder, som giver grundlag for at antage, at tiltalte - hvis advokat ... virker som anklager under ankesagen - vil blive udsat for en krænkelse som omhandlet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6."

Om det samme spørgsmål udtalte Højesteret bl.a.:

"Højesteret tiltræder, at der ikke er oplyst omstændigheder, som giver grundlag for at antage, at [tiltalte] vil blive udsat for en krænkelse som omhandlet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, hvis advokat ... virker som anklager under straffesagen."

2.3.8. Bevismidler

2.3.8.1. I en dom af 24. marts 1994 (**U 1994 478 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en dom i en straffesag om brandstiftelse skulle ophæves. Under domsforhandlingen tillod landsretten dokumentation af tiltaltes forstraffe vedrørende brandstiftelse. Til støtte for påstanden gjorde forsvareren gældende, at dokumentationen ikke havde hjemmel i retsplejelovens § 877, stk. 2, nr. 5, "således som denne bestemmelse må forstås blandt andet på baggrund af art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention". Højesteret udtalte:

"Det tiltrædes, at tiltaltes forstraffe for brandstiftelse som anført af landsretten var af en sådan betydning for afgørelsen af skyldspørgsmålet, at den skete dokumentation af dommene har hjemmel i retsplejelovens § 877, stk. 2, nr. 5. En sådan dokumentation af forstraffe kan ikke anses for uforenelig med bestemmelserne i art. 6, stk. 1, 1. punktum, eller stk. 2, i Den europæiske Menneskerettighedskonvention. Tiltaltes påstand om ophævelse af dommen på grund af rettergangsfejl kan derfor ikke tages til følge ..."

2.3.8.2. I en kendelse af 4. marts 1997 (**U 1997 676 H**) skulle Højesteret tage stilling til en indsigelse mod benyttelse af revisionsberetninger som bevismiddel i en større bedragerisag i forbindelse med en konkurs. Et revisionsfirma havde for anklagemyndigheden udarbejdet en række beretninger, som anklagemyndigheden ønskede at anvende som bevismidler under sagen. Forsvarerne anførte bl.a.:

"... benyttelse af revisionsberetningerne som bevis i sagen, selvom der undervejs vil kunne gives forsvarerne lejlighed til at afhøre de involverede revisorer, på grund af det samarbejde, hvorunder beretningerne er udarbejdet, vil være i strid med artikel 6 i Den Europæiske

Menneskerettighedskonventions krav om retfærdig rettergang, idet lighedsprincippet med hensyn til vidneførelse er krænket."

Anklagemyndigheden anførte bl.a.:

"... det ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, at dokumentere de fremlagte revisionsberetninger, idet denne dokumentation suppleres af den øvrige bevisførelse, ligesom der er adgang til for den tiltalte at lade afhøre vidner, som føres af anklagemyndigheden, samt til selv at føre vidner vedrørende de af anklagemyndigheden fremførte beviser."

Byretten udtalte bl.a.:

"... det ville være i strid med lighedsprincippet med hensyn til vidneførelse, jf. artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at tillade revisionsberetningerne benyttet som bevismiddel ..."

Landsretten, der tillod revisionsberetningerne benyttet som bevis, udtalte bl.a.:

"... da det som forsvareren i øvrigt har anført, herunder om art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ikke kan føre til et andet resultat".

For Højesteret anførte forsvareren bl.a.:

"... anvendelse af revisionsrapporterne som bevis er i strid med artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet der indføres en slags omvendt bevisbyrde".

For Højesteret anførte anklagemyndigheden bl.a.:

"Det er ikke i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6 at dokumentere beretningerne, da dokumentationen suppleres af den øvrige bevisførelse, ligesom forsvaret har adgang til at føre egne vidner og afhøre vidner."

Højesteret udtaler:

"Det har gennem mange år været fast praksis, at revisionsberetninger, der er udarbejdet af uafhængige revisorer efter anmodning fra anklagemyndigheden, under domsforhandlingen kan benyttes som bevis ... I overensstemmelse med sædvanlig fremgangsmåde har [tiltaltes] daværende forsvarer haft adgang til at kommentere udkastet til revisionsberetninger, før disse forelå i endelig skikkelse. Forsvarerne har adgang til under domsforhandlingen at afhøre de pågældende revisorer og begære andre sagkyndige indkaldt. Som anført af landsretten må retten herefter på baggrund af samtlige beviser og forsvarernes indsigelser mod revisionsberetningerne tage stilling til disses bevisværdi. Der er ikke oplyst forhold, som kan føre til, at denne praksis må anses for betænkelig, herunder at den skulle være i strid med art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention..."

2.3.8.3. I en dom af 16. juni 1999 (U 1999 1549 H) skulle Højesteret tage stilling til, om en undersøgelseskommissions beretning skulle tillades fremlagt under nogle erstatningssager.

Sagsøger, der protesterede mod fremlæggelsen, anførte, at fremlæggelsen "... kan medføre, at afgørelse af erstatningssagerne vil indebære en krænkelse af art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention." Højesteret stadfæstede landsrettens afgørelse i henhold til grundene. Landsretten udtalte bl.a.:

"... Det kan ... ikke anses for betænkeligt at lade undersøgelsesrapportens bind ... fremlægge som bilag under erstatningssagerne med den bevisværdi, som retten efter at have gjort sig bekendt med alle sagens beviser ... måtte mene, at den fortjener. Denne fremgangsmåde findes ej heller at kunne være i strid med art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om kravene til en retfærdig rettergang."

2.3.8.4. I en kendelse af 21. december 1999 (**U 2000 627 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om nogle udtalelser fra Det Veterinære Sundhedsråd kunne benyttes som bevis under en straffesag om overtrædelse af dyreværnsloven. Forsvareren gjorde bl.a. gældende, at dokumentation ville være i strid med artikel 6. Højesterets flertal fastslog, at udtalelserne ikke kunne dokumenteres under domsforhandlingen, men omtaler ikke konventionen.

2.3.9. Tolkebistand

2.3.9.1. I en dom af 5. september 1996 (**U 1996 1488 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en dom i en straffesag mod tre udlændinge skulle ophæves som følge af, at tolkning under domsforhandlingen i byretten var sket via telefon. Til støtte for påstanden om ophævelse henviste de tiltalte bl.a. til konventionen. Landsretten udtalte:

"Bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 3, litra e, om ret til bistand af en tolk i tilfælde, hvor tiltalte ikke i tilstrækkelig grad forstår og taler retssproget og dermed ikke er i stand til forsvarligt at varetage sine interesser under sagen, er en væsentlig retssikkerhedsgaranti og et centralt element i beskyttelsen efter artikel 6, stk. 1. Konventionen foreskriver vel ikke, i hvilken form tolkebistand skal ydes, men det findes generelt, herunder under hensyn til muligheden for misforståelser under tolkningen, at være forbundet med retssikkerhedsmæssige betænkeligheder at anvende telefontolkning i hvert fald i forbindelse med domsforhandlinger. På den baggrund findes domsforhandlingen i det foreliggende tilfælde at burde være udsat eller omberammet med henblik på tilkaldelse af en tolk, der kunne være personligt til stede i retssalen. Den begåede fejl findes efter sin beskaffenhed at burde medføre ophævelse af dommen og hjemvisning."

2.3.9.2. I en dom af 26. august 1997 (**U 1997 1422 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en dom i en straffesag skulle ophæves, da der ikke havde medvirket tolk ved byrettens behandling af sagen. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen var blevet påberåbt. Landsretten, der ophævede dommen, udtalte:

"Bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 3, litra e, om ret til bistand af en tolk i tilfælde, hvor tiltalte ikke i tilstrækkelig grad forstår og taler retssproget og dermed ikke er i stand til forsvarligt at varetage sine interesser under sagen, er en væsentlig straffeprocessuel retssikkerhedsgaranti og et centralt element i beskyttelsen efter artikel 6, stk. 1. Efter det indtryk, tiltalte har givet under landsretssagens behandling og den forklaring, han har afgivet - til dels under medvirken af tolk - sammenholdt med sagens

karakter, findes det godt gjort, at det har været påkrævet at anvende tolk også ved byrettens behandling af sagen.

Da tolkning har været undladt i byretten, og da en så væsentlig fejl må medføre at dommen ophæves og sagen hjemvises til byretten til fornyet behandling tages tiltaltes påstand herom til følge..."

2.3.10. Appelregler

I en kendelse af 27. februar 1995 (U 1995 416 V) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en dom i en straffesag, der var anket uden tilladelse efter retsplejelovens § 962, stk. 3, jf. stk. 2, skulle afvises. Byretten havde gennemført en straffesag mod en udlænding uden tolk. Tiltalte påstod dommen ophævet og sagen hjemvist til fornyet behandling ved byretten under henvisning til, at hun ikke var bistået af tolk og derfor ikke forstod retsforhandlingens forløb i et sådant omfang, at hun var i stand til at varetage sine interesser. Anklagemyndigheden påstod anken afvist på grund af manglende tilladelse. For det tilfælde, at landsretten valgte ikke at afvise anken, kunne anklagemyndigheden tilslutte sig tiltaltes påstand om ophævelse og hjemvisning. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Landsrettens flertal udtalte:

"T har ikke af justitsministeren fået tilladelse til at anke byrettens dom. Landsretten har derfor ikke mulighed for at tage ankesagen under pådømmelse og må således afvise anken, jf. retsplejelovens § 962, stk. 3, jf. stk. 2."

Landsrettens mindretal udtalte:

"Bestemmelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 3, litra e, om ret til bistand af en tolk i tilfælde, hvor tiltalte ikke i tilstrækkelig grad forstår og taler retssproget og dermed ikke er i stand til forsvarligt at varetage sine interesser under sagen, er en væsentlig straffeprocessuel retssikkerhedsgaranti og et centralt element i beskyttelsen efter artikel 6, stk. 1. Jeg finder derfor ikke, at landsretten, når det, i forbindelse med at tiltalte i medfør af retsplejelovens § 964 ytrer sig mundtligt eller skriftligt i anledning af anklagemyndighedens afvisningspåstand, konstateres, at der i byretten er undladt tolkning, hvor denne har været påkrævet, er afskåret fra at afhjælpe en så væsentlig fejl ved at ophæve dommen og hjemvise sagen til fornyet behandling ved byretten, selv om selve ankeadgangen og dermed adgangen til toinstansprøvelse af skyldsspørgsmålet og strafudmålingen er afskåret, medmindre justitsministeren har meddelt tilladelse til anke af dommen. Det bemærkes herved, at der i et tilfælde som det foreliggende ikke finder en toinstansprøvelse, herunder af sagens faktum, sted, hvortil kommer, at jeg finder, at det efter en helhedsbedømmelse er rigtigst og mest hensigtsmæssigt, at der ... træffes bestemmelse om dommens ophævelse og hjemvisning".

2.3.11. Forsvarerens rettigheder under efterforskningen

I en dom af 26. juni 1998 (U 1999 556 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en forsvarer, der havde henvendt sig direkte til en embedslæge og stillet nogle supplerende spørgsmål, derved havde handlet utilbørligt.

Under sagen gjorde forsvareren bl.a. gældende, at "... politiets opfattelse af, at politiet har eneret på efterforskning er forkert og i strid med princippet om principiel ligestilling mellem politiet og

forsvaret med hensyn til sagens undersøgelser ... Princippet om ligestilling mellem anklagemyndigheden og forsvareren er også indeholdt i begrebet "retfærdig rettergang" i artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention."

Landsretten fandt ikke, at retsplejelovens bestemmelser kunne "udelukke, at forsvareren selv retter henvendelse til en offentlig myndighed, forudsat at forsvareren ikke herved modarbejder sagens opklaring". På den baggrund var det uforment for landsretten at forholde sig til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er ikke muligt ud fra referatet at sige, om landsrettens fortolkning af retsplejelovens bestemmelser er udtryk for et forsøg på at nå til et resultat, der efter landsrettens opfattelse er bedst stemmende med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.3.12. Konfiskation

I en dom af 27. maj 1998 (**U 1998 1255 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om og i hvilket omfang der skulle ske beslaglæggelse med henblik på konfiskation hos to personer, der var sigtet for bedrageri. Forsvarerne gjorde gældende, at en beslaglæggelse ville udgøre en krænkelse af artikel 6, stk. 2, i konventionen og artikel 1 i 1. tillægsprotokol. Om forholdet til konventionen udtalte landsretten:

"Beslaglæggelsen findes ikke at have en sådan art eller udstrækning, at den er i strid med menneskerettighederne."

Dommen viser, at Østre Landsret tager stilling til, om en konfiskation vil indebære en krænkelse af konventionens bestemmelser.

2.3.13. Straffeprocess i øvrigt

2.3.13.1. I en dom af 11. februar 1993 (**U 1993 384 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en dom i en nævningesag skulle ophæves. Det fremgår bl.a. af referatet:

"... Til støtte for sin principale påstand har tiltalte T2's forsvarer anført, at der er begået rettergangsfejl i landsretten, idet retsformanden under sin gennemgang af sagen og dens bevisligheder gav udtryk for sin egen vurdering af beviserne. Ifølge artikel 2 i Protokol nr. 7 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skal der i straffesager være adgang til appel. Da nævningetingets afgørelse af skyldspørgsmålet ikke kan ankes, er den danske ordning kun i overensstemmelse med protokolbestemmelsen, hvis den dobbelte garanti, der følger af retsplejelovens § 904, fuldt ud opretholdes. Dette forudsætter imidlertid, at retsformanden gennemgår sagen så objektivt som overhovedet muligt og ikke giver udtryk for sin vurdering af sagens bevisligheder".

Højesteret omtalte ikke konventionen, men fandt ikke, at retsformanden ved sit resumé og den i forbindelse hermed foretagne bevisvurdering havde begået en rettergangsfejl, der kunne føre til ophævelse af dommen.

2.3.13.2. I en kendelse af 9. februar 1994 (**U 1994 366 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en udenbys advokat burde beskikkes i en retssag mod en lokal advokat uden forbehold efter retsplejelovens § 336 c, stk. 3, for godtgørelse af rejseudgifter. Den pågældende udenbys advokat

anførte bl.a. "... at det er en menneskeret for en person at lade sig repræsenteret af den advokat, han eller hun har speciel tillid til, og at dette ikke bør være afhængig af antallet af km, den pågældende bor fra rettens tingsted". Landsretten, der beskikkede den pågældende udenbys advokat, omtalte ikke konventionen.

2.3.13.3. I en kendelse af 16. september 1996 (**U 1996 1496 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om politiets anbringelse og anvendelse af elektronisk sporingsudstyr på en mistænks bil som påstået af forsvareren var et ulovligt efterforskningskridt. Forsvareren henviste bl.a. til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men redegjorde ikke nærmere for synspunktet. Landsretten fastslog, at den benyttede fremgangsmåde ikke krævede lovhjemmel, og dermed heller ikke krævede forudgående indhentelse af retskendelse. Landsretten forholdt sig ikke udtrykkeligt til forholdet til konventionen, men tilføjede, at "... det af forsvareren i øvrigt anførte ikke kan føre til noget andet resultat".

2.3.13.4. I en dom af 7. januar 2000 (**U 2000 765 H**) skulle Højesteret bl.a. tage stilling til, om en domfældelse i en nævnings sag skulle ophæves på grund af retsformandens retsbelæring. Tiltalte gjorde bl.a. gældende, at retsformandens retsbelæring vedrørende den processuelle rollefordeling mellem forsvareren og anklageren var urigtig med den virkning, at nævningernes erklæring var eller kunne være blevet fejlagtig, samt at der var sket en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, om retten til en retfærdig rettergang sammenholdt med princippet om "equality of arms". Højesteret udtalte en vis kritik af retsbelæringen, men fandt den ikke urigtig. Højesteret omtaler ikke udtrykkeligt konventionen.

2.3.13.5. I en kendelse af 23. februar 2000 (**U 2000 1201 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om to personer, mod hvem der var rejst sigtelse, herunder et bestyrelsesmedlem i det konkursramte selskab, skulle fritages for at afgive forklaring ved skifteretten. De pågældende personer gjorde gældende, at pligt til at afgive forklaring ville være i strid med artikel 6 og 10 i konventionen. Højesteret udtalte bl.a.:

"Som bestyrelsesmedlem i ... ApS er A omfattet af personkredsen nævnt i konkurslovens § 105, stk. 1. Han er dermed som udgangspunkt pligtig at meddele skifteretten og bostyret alle fornødne oplysninger til behandling af boet, jf. konkurslovens § 100. B er indkaldt som vidne til at afgive forklaring efter retsplejelovens regler, jf. konkurslovens § 240.

Den oplysningspligt, som efter konkurslovens § 100 og § 105 påhviler skyldneren, henholdsvis bestyrelsesmedlemmer m.fl., kan ikke anses for begrænset af vidnefritagelsesbestemmelsen i retsplejelovens § 171, stk. 2. Er den pågældende sigtet for et strafbart forhold, eller er der grundlag for at rejse sigtelse mod den pågældende, har denne imidlertid ikke pligt til at besvare spørgsmål, som kan have betydning ved bedømmelsen af det mulige strafbare forhold. Dette følger af grundprincippet om sigtedes ret til at undlade at udtale sig, jf. retsplejelovens § 752, stk. 1, og § 754, stk. 1, og af beskyttelsen mod selvinkriminering efter art. 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ..."

2.3.13.6. I en dom af 26. juni 2000 (**U 2000 2101 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til en påstand om, at det bl.a. var i strid med artikel 6, stk. 2, at politiet fortsat opbevarede fingeraftryk optaget fra en person, der havde været sigtet, men mod hvem påtale var opgivet. Landsretten udtalte bl.a.:

”Opbevaringen af de lovligt optagne fingeraftryk er ikke i sig selv i strid med den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning eller med uskyldsformodningsprincippet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 2, da selve opbevaringen alene sker efter en objektiv konstatering af, om den pågældende har været sigtet.”

2.3.13.7. I en dom af 23. august 2000 (U 2000 2234 H) skulle Højesteret tage stilling til, om en dom skulle ophæves og hjemvises til fornyet behandling. Forsvareren gjorde bl.a. gældende, at det var i strid med artikel 6, stk. 3, litra b, c og d, at en begæring om tilvejebringelse af yderligere bevismateriale var blevet afvist. Højesteret forholdt sig ikke udtrykkeligt til konventionen, men tiltrådte, at der ikke havde været grundlag for at give tiltalte adgang til den ønskede bevisførelse.

2.3.14. Strafferet i øvrigt

2.3.14.1. I en dom af 4. november 1994 (U 1995 9 H) skulle Højesteret tage stilling til, om en indehaver af en vognmandsforretning skulle pålægges et objektivt bødeansvar i anledning af en chaufførs overtrædelse af bestemmelser om køre- og hviletid. Til støtte for en frifindelse påstand gjorde forsvareren bl.a. gældende, at en domfældelse ville være i strid med uskyldsformodningen i konventionens artikel 6, stk. 2. Højesteret stadfæstede landsrettens dom i henhold til grundene. Om dette spørgsmål udtalte Vestre Landsret:

”... Hjemmel for objektivt bødeansvar indenfor bestemte retsområder har været gældende i dansk ret gennem en meget lang årrække, og Danmarks tiltræden af menneskerettighedskonventionen har ikke givet lovgivningsmagten anledning til ændringer heraf.

Der foreligger ikke efter det oplyste afgørelser fra konventionsorganerne efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der udtrykkeligt har statueret eller dog må antages at forudsætte, at pålæg af bødeansvar på objektivt grundlag er uforeneligt med konventionens art. 6, stk. 2. Tværtimod synes det i Menneskerettighedsdomstolens dom af 7. oktober 1988 (Salabiaku Case) forudsat, at sådant ansvar - i hvert fald under visse betingelser - må anses for konventionsmæssigt. Det hedder således bl.a. i dommens præmisser:

»In particular, and again in principle, the Contracting States may, under certain conditions, penalise a simple or objective fact as such, irrespective of whether it resulted from criminal intent or from negligence. Examples of such offences may be found in the laws of the Contracting States.«

Landsretten har på denne baggrund ikke grundlag for at statuere, at anvendelse af objektivt bødeansvar i sig selv skulle være i strid med den nævnte konventionsbestemmelse eller andre bestemmelser i konventionen. Når henses til formålet med at pålægge objektivt ansvar i tilfælde som det foreliggende, til at der alene er tale om bødeansvar af begrænset størrelse, og til at objektivt bødeansvar ikke ubetinget skal pålægges ved overtrædelse af køre- og hviletidsreglerne, finder landsretten heller ikke, at der i øvrigt foreligger omstændigheder, der kan føre til, at pålæg af objektivt ansvar efter bekendtgørelsen skulle være i strid med den nævnte konventionsbestemmelse, således som denne er blevet fortolket af Menneskerettighedsdomstolen ved dommen af 7. oktober 1988. Det bemærkes herved, at der, som sagen foreligger for landsretten, ikke er anledning til at tage stilling til det af de tiltalte anførte om risikoen for rettighedsinddragelse.

Herefter finder landsretten begge de tiltalte skyldige i overensstemmelse med tiltalen...”

Det bemærkes, at tiltalte efterfølgende klagede til Den Europæiske Menneskerettighedskommission over Højesterets dom. Ved en afgørelse af 16. marts 2000 har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afvist den del af klagen, der vedrører spørgsmålet om det objektive bødeansvars forenelighed med uskyldsformodningen, jf. artikel 6, stk. 2. Denne del af klagen blev afvist som ”åbenbart ugrundet”.

2.3.14.2. I en dom af 13. marts 1997 (**U 1997 803 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om der var indtrådt forældelse af strafansvaret i en straffesag i en sag om ulovligt fiskeri. Tiltalte gjorde bl.a. gældende, at der var indtrådt forældelse, da anklagemyndigheden havde standset forfølgningen på ubestemt tid, jf. straffelovens § 94, stk. 5, 2. pkt. Tiltalte henviste endvidere til, at sagernes behandling havde været så langvarig, at det stred mod artikel 6, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten fastslog, at der ikke var tilstrækkeligt grundlag for at antage, at forfølgningen havde været standset på ubestemt tid, og at der derfor ikke var indtrådt forældelse. Landsretten udtalte herefter:

”... og den påberåbte bestemmelse i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan hverken selvstændigt eller som fortolkningsbidrag til forældelsesreglerne begrunde frifindelse.”

2.3.14.3. I en dom af 20. september 1999 (**U 1999 2082 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en person, der erkendte at have givet husly til en familie, der opholdt sig ulovligt i Danmark i strid med udlændingelovens regler, skulle straffes. Flygtningenævnet havde afslået familiens ansøgning om asyl. For landsretten gjorde forsvareren bl.a. gældende, at tiltaltes handling var straffri på grund af nødret. Forsvareren anførte i den forbindelse, at i ”vurderingen af tiltaltes handling må ... indgå, at Flygtningenævnets afgørelse for ham har måttet fremstå som urigtig og i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8, samt FN’s flygtningekonvention.” Landsretten forholdt sig ikke udtrykkeligt til de nævnte konventioner, men udtalte bl.a., at de foreliggende oplysninger om forholdene i udlændingenes hjemland ”ikke har kunnet give tiltalte fornødent grundlag for at antage, at familien var i en sådan situation, at hans handling var nødvendig til afværgelse af truende skade på familien. Der foreligger herefter ikke forhold, der kan begrunde straffrihed efter straffelovens § 14. Landsretten finder endvidere ikke, at tiltalte, fordi han af samvittighedsgrunde har følt sig tvunget til at handle som sket, af den grund er straffri.”

2.3.14.4. I en dom af 3. november 1999 (**U 2000 307 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en bøde, som en advokat var blevet pålagt af Advokatnævnet for at have tilsidesat reglerne om ”god advokatskik”, skulle ophæves. Advokaten gjorde bl.a. gældende, at Advokatnævnets kendelse var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret udtalte bl.a.:

”... Pålæggelse af en disciplinær sanktion eller frakendelse af rettigheder i medfør af retsplejelovens § 147 c som følge af tilsidesættelse af god advokatskik kan ikke antages at være omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 7 om tiltale og straf for kriminelle forhold ...”

2.4. Konventionens artikel 8

2.4.1. Udvisning på grund af strafbare forhold m.m.

2.4.1.1. Danske domstole har i et efterhånden stort antal trykte afgørelser taget stilling til, om en udvisning af en udlænding på grund af strafbare forhold, ville udgøre en krænkelse af den pågældende udlændings ret til et familie- og privatliv, jf. artikel 8 i konventionen. I de fleste tilfælde fremgår det ikke af referatet, at konventionen var blevet påberåbt af den tiltalte (se dog modsat **U 1999 1591 H** og **U 1999 2085 V**, hvor konventionen udtrykkeligt blev påberåbt).

2.4.1.2. I flere af de trykte afgørelser konstateres det blot med forskellige sproglige variationer i dommen, at en udvisning ikke vil være i strid med konventionens artikel 8 (se **U 1997 1141 H**, **U 1997 1440 Ø**, **U 1998 129 V**, **U 1998 662 Ø**, **U 1998 767 Ø**, **U 2000 1196 H**).

2.4.1.3. I en dom af 12. januar 1998 (**U 1998 376 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en udlænding, der blev idømt en fællesstraf på 10 måneders fængsel for narkotikakriminalitet, skulle udvises. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Landsrettens flertal, der nægtede at udvise den pågældende, udtalte:

”Tiltalte, der har opholdt sig hele sit liv – siden han var 2 år – i Danmark, ville formentlig have søgt og fået dansk statsborgerskab som sine søskende, hvis han ikke var blevet straffet gentagne gange. Tiltalte har ikke tilknytning til noget andet land end Danmark og har utvivlsomt dansk domicil og har heller ikke haft andet, siden han som led i en familiesammenføring kom her til landet i 1972. Det danske samfund må på et vist tidspunkt overtage ansvaret ikke blot for indvandrere, hvis integration må anes som vellykket, men også for dem, der er mindre heldige. Selvom udvisning i et tilfælde som dette i princippet kan ske, uanset hvor længe en udlænding har opholdt sig i Danmark, jf. lov nr. 1052 af 11/12 1996 om ændring af udlændingeloven, må også den skærkelse, der herved er sket af udvisningsreglerne, forstås med respekt af den afvejning, der skal ske i henhold til de i § 26, stk. 1, nr. 3 og 4 nævnte hensyn, sammenholdt med art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Under disse omstændigheder findes afgørende hensyn at tale imod udvisning ...”

2.4.1.4. I en dom af 24. november 1998 (**U 1999 271 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en udlænding, der var fundet skyldig i overtrædelse af lov om euforiserende stoffer ved at have solgt en mindre mængde (0,11 g) heroin, og som var blevet idømt 14 dages hæfte, skulle udvises i medfør af udlændingelovens § 22, nr. 4, og § 26, stk. 2, indsat ved lov nr. 1052 af 11. december 1996. Højesteret citerede fra forarbejderne til de relevante bestemmelser i udlændingeloven (Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 1015), herunder at udvisning ikke vil ”kunne finde sted, hvis dette er i strid med Danmarks internationale forpligtelser” og at udlændingens familiemæssige tilknytning til Danmark vil tale imod en udvisning ”i det omfang dette følger af internationale forpligtelser, jf. art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention”. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Om udvisningsspørgsmålet udtalte Højesteret:

”Tiltalte kom til Danmark som 4-5 årig og må dermed anses som andengenerationsindvandrer. Selvom han er opvokset i et hjem præget af forældrenes oprindelige livsform, deres medbragte sprog og kultur samt deres fortsatte tilknytning til fødestedet, har tiltalte boet næsten hele sit liv i Danmark og haft hele sin skolegang og hele sin – om end beskedne – arbejdsmarkedstilknytning her, hvor hans forældre og søskende fortsat bor. Med denne baggrund har tiltalte – som også erkendt af rigsadvokaten – en sådan tilknytning til Danmark, at udvisning indebærer et indgreb i hans privatliv og familieliv og

derfor kun kan ske, hvis indgreb er nødvendiggjort af samfundsmæssige hensyn, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8.

På baggrund af tiltaltes tilknytning til Danmark finder Højesteret, at den kriminalitet, herunder narkotikakriminalitet, som tiltalte har gjort sig skyldig i – senest salget af 0,11 gram heroin, som medførte en straf af 14 dages hæfte - ikke er af en sådan grovhed, at udvisning af tiltalte kan anses for nødvendiggjort af samfundsmæssige hensyn. Udvisningen vil derfor være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8..."

2.4.1.5. I en dom af 19. maj 1999 (**U 1999 1390 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en udlænding, der blev idømt fængsel i 60 dage for narkotikakriminalitet, skulle udvises. Det fremgår ikke af referatet, at tiltalte påberåbte sig konventionen. Om udvisningsspørgsmålet udtalte Højesteret:

"Efter udlændingelovens § 22, nr. 4, der er indsat ved lov nr. 1052 af 11. december 1996, kan en udlænding, der idømmes ubetinget frihedsstraf for narkotikakriminalitet, udvises, uden at der stilles krav til størrelsen af den idømte straf og uanset varigheden af den pågældendes ophold her i landet. Efter den samtidig indsatte bestemmelse i § 26, stk. 2, kan en udlænding udvises efter § 22, nr. 4, medmindre de i § 26, stk. 1, nævnte forhold – herunder udlændingens personlige eller familiemæssige tilknytning til herboende, tilknytning til Danmark i øvrigt og manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet – ”taler afgørende derimod”.

Det fremgår imidlertid af forarbejderne til loven, jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A s. 1015 ff, at udvisning ikke må finde sted, hvis udvisning ville være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder de forpligtelser, der følger af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Efter denne bestemmelse må der alene ske indgreb i den enkeltes privatliv og familieliv i det omfang, det er ”nødvendigt i et demokratisk samfund”, herunder for at forebygge forbrydelse. For så vidt angår udvisning af udlændinge som følge af kriminalitet indebærer dette efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at der gælder et krav om proportionalitet, således at en udvisning ikke må medføre et indgreb i den pågældendes privatliv og familieliv, som ikke står i rimeligt forhold til de formål, udvisningen skal varetage, og til den begåede kriminalitet. Lovens § 26, stk. 2, må herefter forstås i overensstemmelse med artikel 8's krav om proportionalitet.

I forarbejderne (s. 1018) udtales vedrørende § 26, stk. 2, at det med denne bestemmelse ”ønskes markeret, at undladelse af udvisning i de i § 22, nr. 4, omhandlede tilfælde kun undtagelsesvis kan finde sted”. Efter det anførte kan denne udtalelse ikke tillægges selvstændig betydning.”

Efter en omtale af tiltaltes personlige forhold udtalte Højesteret:

”Højesteret finder, at udvisning af tiltalte som konsekvens af den idømte relativt beskedne straf for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer på den anførte baggrund ville være i strid med kravet om proportionalitet. Tiltalte frifindes derfor for påstanden om udvisning.”

2.4.1.6. I en dom af 19. maj 1999 (**U 1999 1394 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en udlænding, der blev idømt 4 måneders fængsel for narkotikakriminalitet, skulle udvises. Det fremgår ikke af referatet, at tiltalte påberåbte sig konventionen. Højesteret gentog de ovenfor

citerede præmisser fra U 1999 1390 H. Efter en omtale af tiltaltes personlige forhold udtalte Højesteret:

”I et sådant tilfælde indebærer kravet om proportionalitet, at udvisning efter udlændingelovens § 22, nr. 4, kun kan komme på tale, såfremt den begåede narkotikakriminalitet er af en sådan grovhed, at den pågældende idømmes en langvarig fængselsstraf eller nu flere gange er idømt fængselsstraffe af betydelig længde. Denne forudsætning er ikke opfyldt i den foreliggende sag.”

2.4.1.7. I flere afgørelser er det på grund af en konkret vurdering af tiltaltes forhold, den begåede kriminalitet og den idømte straf, blevet lagt til grund, at en beslutning om udvisning ikke ville være i strid med det krav om proportionalitet, der følger af artikel 8 i konventionen (se **U 1999 1472 Ø, U 1999 1500 H, U 1999 1591 H, U 1999 1637 V, U 1999 1818 H, U 1999 1842 H, U 1999 2032 H, U 2000 546 H, U 2000 1376 H, U 2000 1499 H, U 2001 336 H og U 2001 856 H**).

2.4.1.8. I flere afgørelser er det på grund af en konkret vurdering af tiltaltes forhold, den begåede kriminalitet og den idømte straf, blevet lagt til grund, at en beslutning om udvisning ville være i strid med det krav om proportionalitet, der følger af artikel 8 i konventionen (se **U 1999 1503 H, U 1999 1507 H, U 1999 1883 V, U 2000 820 H, U 2000 822 H, U 2000 1499 H, U 2000 1600 H, 2000 1627 V, U 2000 1685, U 2000 2306 V og U 2001 444 V**).

2.4.1.9. I en dom af 30. september 1999 (**U 1999 2085 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en udlænding, der var idømt fængsel i 3 år for menneskesmugling, skulle udvises. Forsvareren påberåbte bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten citerede fra forarbejderne til vægtningsreglen i udlændingelovens § 26 (L 59 af 16. april 1998 om ændring af udlændingeloven og straffeloven (Tidsubegrænset opholdstilladelse, asyl, familiesammenføring og udvisning m.v.)). Landsretten udtalte bl.a. følgende:

”Det skal fremhæves, at vægtningsreglen skal anvendes i overensstemmelse med danske myndigheders forpligtelse til i forbindelse med en afgørelse om udvisning at inddrage hensyn, der følger af internationale konventioner og aftaler, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 3 og 8. De i § 26, stk. 1, nævnte hensyn, herunder til udlændingens familiemæssige tilknytning til Danmark, vil således tale imod en udvisning i det omfang, dette følger af internationale forpligtelser, jf. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

Landsretten udtalte herefter bl.a.:

”Landsretten har ... foretaget en afvejning af de hensyn, der på den ene side taler for udvisning, herunder navnlig forbrydelsens art, grovhed og omfang og på den anden side tiltaltes tilknytning til Danmark, herunder det forhold, at tiltalte ... Uanset denne tilknytning finder landsretten, at tiltaltes kriminalitet er så alvorlig, at det ikke vil være i strid med det krav om proportionalitet, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, at udvise ham ...”

2.4.2. Familieretlige sager

2.4.2.1. I en kendelse af 15. december 1994 (**U 1995 249 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en faderskabssag, der var sluttet, efter at barnet var adopteret af moderens ægtefælle, skulle genoptages efter faderens begæring. En italiensk mand havde som eneste faderskabsmulighed været sagsøgt af en dansk kvinde (moderen) i en sag om faderskabet til et barn, og havde villet anerkende faderskabet. Inden han havde nået dette, havde moderen imidlertid giftet sig med en anden mand, og den nye mand havde adopteret barnet. Statsamtet havde ikke afventet udfaldet af faderskabssagen, som efter adoptionen blev sluttet af byretten. Såvel statsamtets som byrettens behandling af sagen havde været i overensstemmelse med sædvanlig praksis. Til støtte for en anmodning om genoptagelse påberåbte den italienske mand sig bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 7 i FN's Børnekonvention. Landsretten udtalte:

”Faderskabssagen var udsat med henblik på F's anerkendelse af faderskabet, da M's ægtefælle ... indgav ansøgning om tilladelse til adoption. Efter det oplyste har statsamtet fulgt sædvanlig praksis ved at undlade at afvente udfaldet af faderskabssagen, inden afgørelsen om adoption blev truffet ..., og det må lægges til grund, at byrettens afgørelse om at hæve faderskabssagen, efter at adoption var bevilget, er i overensstemmelse med retspraksis. Landsretten finder det tvivlsomt, om den således fulgte praksis er forenelig med principperne i menneskerettighedskonventionens artikel 8 i et tilfælde som det foreliggende, hvor der efter det oplyste ikke var grundlag for at antage, at en anden end F er barnets fader, og hvor den beskrevne praksis medførte, at F blev afskåret fra at anerkende faderskabet og dermed fra at afgive erklæring efter adoptionslovens § 13.

Under disse omstændigheder og efter det fremkomne om F's bestræbelser på at få sit faderskab til B fastslået finder landsretten, at der foreligger ganske særlige grunde for, at kravet om prøvelse ikke er rejst tidligere, og at omstændighederne i høj grad taler for genoptagelse. Den omstændighed, at B er adopteret af M's ægtefælle, findes ikke i sig selv at burde udelukke genoptagelse. Da en fornyet behandling af sagen ikke kan antages at ville medføre væsentlige ulemper for B, findes betingelserne for genoptagelse af faderskabssagen i medfør af retsplejelovens § 456 r, stk. 4, at være opfyldt ...”

2.4.2.2. I en dom af 19. november 1998 (**U 1999 321 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om forældremyndigheden over et barn efter moderens død skulle tillægges moderens slægtninge eller faderen. Det fremgår ikke af referatet, at konventionen blev påberåbt. Ved vurderingen heraf inddrog landsretten artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten udtalte, at faderens "... ønske om at genetablere sit familieliv med [barnet] må ... tillægges stor vægt, jf. ... art. 8, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention." Efter en konkret vurdering af sagens omstændigheder udtalte landsretten, at "... hensynet til, hvad der er bedst for [barnet], og til at beskytte [barnets] rettigheder, jf. art. 8, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention taler imod, at forældremyndigheden tillægges [faderen]."

2.4.3. Indgreb i retten til et familie og privatliv m.m.

2.4.3.1. I en dom af 16. september 1992 (**U 1992 948V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om politiet efter retsplejelovens § 792 f var berettiget til i identifikationsøjemed at opbevare fingeraftryk, der lovligt var optaget af en person, der havde været sigtet for voldtægt, uanset at vedkommende senere var blevet frifundet. Den, hvis fingeraftryk var registreret, henviste bl.a. til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Landsretten udtalte bl.a.:

”... Det følger således af den gennemførte lovbestemmelse, at politiet i et tilfælde som det foreliggende, hvor fingeraftryk af en sigtet er lovligt optaget, kan opbevare sådanne fingeraftryk, uanset at der i den pågældende straffesag sker frifindelse eller påtaleopgivelse. Denne bestemmelse kan ikke antages at være i strid med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention.”

2.4.3.2. I en kendelse af 17. september 1993 (**U 1994 15 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om der skulle foretages ransagning hos Danmarks Radio efter retsplejelovens § 795 i forbindelse med efterforskning af et tyveri. Danmarks Radio gjorde bl.a. gældende, at ransagningen var i strid med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ”... idet proportionalitetskravene fortolkes strengt i tilfælde, hvor der – som ved kildebeskyttelsesreglerne – er særlige hensyn at tage til tredjemand”. Landsretten, der stadfæstede byrettens kendelse om ransagning, udtalte bl.a.:

”... Da der ikke findes at foreligge oplysninger, som giver grundlag for at anse ransagningen som stridende mod retten til respekt for privatlivet, jf. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, stadfæster landsretten herefter den påkærede kendelse.”

2.4.3.3. I en dom af 16. december 1999 (**U 2000 743 Ø**), skulle Østre Landsret tage stilling til, om et forbud nedlagt i medfør af ”rockerloven” over for ejendommens ejer var ulovligt eller ekspropriation. Ejeren henviste bl.a. til artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Østre Landsret fastslog, at der ikke var tale om et indgreb, der berettigede til erstatning efter bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.4.3.4. I en dom af 26. juni 2000 (**U 2000 2101 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til en påstand om, at det bl.a. var i strid med artikel 8, at politiet fortsat opbevarede fingeraftryk optaget fra en person, der havde været sigtet, men mod hvem påtale var opgivet. Landsretten udtalte bl.a.:

”... Endvidere har foranstaltningen i form af opbevaring af sagsøgerens fingeraftryk ikke en sådan intensitet, at der er tale om et indgreb i den konventionsbeskyttede ret til privatliv, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 8, stk. 1. Det er ved vurderingen af intensiteten tillagt vægt, at fingeraftryk ikke er umiddelbart genkendelige for udenforstående og således ikke er egnede til ved den blotte besigtigelse at skabe mistanke mod nogen.”

2.4.3.5. I en dom af 18. august 2000 (**U 2000 2223 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om et af Indenrigsministeriet meddelt afslag på at ophæve et indrejseforbud, der var fastsat i en straffedom, var ugyldigt. Sagsøgeren (udlændingen) gjorde bl.a. gældende, at afgørelsen var i strid med artikel 8. Højesteret forholdt sig ikke udtrykkeligt til spørgsmålet om artikel 8. Derimod udtalte Østre Landsret bl.a.:

”Art. 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan ikke antages at hjemle sagsøgeren, der i 1993 ved dom blev udvist som følge af strafbart forhold, ret til på ny at få adgang her til landet med henblik på at etablere et familieliv her.”

2.4.3.6. I en dom af 7. september 2000 (**U 2000 2406 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en bestemmelse i en dom om udvisning af en udlænding på grund af kriminalitet som påstået af den dømte skulle ophæves. Udlændingen gjorde bl.a. gældende, at udvisningen var i strid med artikel 8. Idet Højesteret fastslog, at en bestemmelse i en dom om udvisning kun kunne prøves én gang, og

spørgsmålet allerede havde været prøvet, afvistes sagen. Højesteret fik dermed ikke lejlighed til at vurdere påstanden.

2.4.3.7. I en dom af 31. oktober 2000 (**U 2001 257 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om udlænding, der opholdt sig her i landet, opfyldte udlændingelovens betingelser for at få ret til familiesammenføring med sine børn, der opholdt sig i udlandet. Udlændingen påberåbte sig bl.a. artikel 8. Østre Landsret fastslog, at faderen i den konkrete sag opfyldte udlændingelovens betingelser, og udtalte bl.a.:

”... Landsretten har herved tillige henset til principperne bag artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

2.4.3.8. I en dom af 21. november 2000 (**U 2001 464 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en beslutning truffet af en beskikket værge for en senildement skulle ophæves. Den beskikkede værge havde forbudt den senildementes døtre at besøge den senildemente uden tilladelse fra værgen. Døtrene gjorde bl.a. gældende, at forbudet var i strid med artikel 8. Østre Landsret udtalte bl.a., at indgrebet ikke var i strid med artikel 8.

2.4.3.9. I en dom af 9. januar 2001 (**U 2001 910 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om et menighedsråd havde været berettiget til at kræve en gravsten, der bar bl.a. Hells Angels’ logo og klubnavn, fjernet. Den afdødes familie gjorde bl.a. gældende, at afgørelsen om, at stenen skulle fjernes, var i strid med artikel 8 og 9. Landsretten udtalte bl.a.:

”Landsretten tiltræder endvidere, at afgørelsen om, at stenen skal fjernes, ikke er i strid med artikel 8 eller 9 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

2.4.3.10. I en dom af 16. februar 2001 (**U 2001 1057 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om et forbud i medfør af ”rockerloven” (lov nr. 907 af 15. oktober 1996) over for ejeren af en ejendom udgjorde en ekspropriation, således at ejeren havde krav på erstatning. Ejeren påberåbte bl.a. artikel 8 og artikel 1 i 1. tillægsprotokol. Højesteret udtalte bl.a.:

”... at forbudet ikke kan anses for et indgreb, der berettiger til erstatning efter Grundlovens § 73 eller efter bestemmelserne i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 til konventionen.”

2.5. Konventionens artikel 9

2.5.1. I en dom af 12. november 1997 (**U 1998 362 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en tiltalt skulle dømmes for overtrædelse af et polititilhold, jf. straffelovens § 265. Tiltalte gjorde gældende, at det ville være i strid med artikel 9 i konventionen at straffe. Om dette spørgsmål udtalte landsretten, der dømte den tiltalte:

”... Det kan ikke antages, at idømmelse af straf under sagen indebærer tilsidesættelse af de rettigheder, der for tiltalte, de forurettede og andre værnes af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9.”

2.5.2. I en dom af 9. januar 2001 (**U 2001 910 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om et menighedsråd havde været berettiget til at kræve en gravsten, der bar bl.a. Hells Angels’ logo og

klubnavn, fjernet. Den afdødes familie gjorde bl.a. gældende, at afgørelsen om, at stenen skulle fjernes, var i strid med artikel 8 og 9. Landsretten udtalte bl.a.:

”Landsretten tiltræder endvidere, at afgørelsen om, at stenen skal fjernes, ikke er i strid med artikel 8 eller 9 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

2.6. Konventionens artikel 10

2.6.1. Pressens ytringsfrihed

2.6.1.1. I en dom af 28. oktober 1994 (**U 1994 988 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en TV-journalist, som havde været til stede under en demonstration i en politikers have, skulle straffes for husfredskrænkelser. Til støtte for påstanden om frifindelse påberåbte journalisten sig bl.a. artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret udtalte:

”... Under disse omstændigheder tiltræder Højesteret, at tiltalte har skaffet sig adgang til et ikke frit tilgængeligt sted, jf. straffelovens § 264, stk. 1, nr. 1.

Afgørende for, om tiltalte er skyldig i overtrædelse af denne bestemmelse, bliver herefter, om hendes adfærd kan karakteriseres som »uberettiget«.

Som anført af landsretten var tiltalte til stede for som journalist at referere begivenhederne. I overensstemmelse med Højesterets domme gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1987, side 934 og side 937 må der herefter foretages en afvejning mellem hensynet til privatlivets fred og hensynet til nyhedsformidlingen.

Det er vigtigt, at medierne får lejlighed til over for befolkningen at skildre begivenheder, der angår emner af offentlig interesse, og som skønnes at have en sådan nyheds- og informationsværdi, at de bør omtales. Hensynet til nyhedsformidlingen er vægtigt, når der - som i den foreliggende sag - er tale om en demonstration vedrørende et aktuelt politisk emne, den planlagte Øresundsforbindelse. Der kan ved vurderingen af dette hensyn ikke lægges særlig vægt på, om der var tale om en aktion, som blev iværksat netop for - gennem mediernes omtale af aktionen - at skabe opmærksomhed om temaet for aktionen. Har emnet offentlig interesse, må der også ved sådanne aktioner ske en afvejning af hensynet til nyhedsformidlingen over for de interesser, som er krænket ved aktionen.

I den foreliggende sag var tiltaltes krænkelser af privatlivets fred forholdsvis beskeden, også fordi hendes tilstedeværelse i haven ikke i sig selv i væsentlig grad kan have forøget den krænkelser, som demonstranternes indtrængen i haven indebærer.

Afvejningen af de modstående hensyn fører i denne sag til, at hensynet til nyhedsformidlingen må tillægges en sådan vægt, at tiltaltes tilstedeværelse i haven for at skildre demonstrationen ikke kan anses for at have været uberettiget. Dette resultat er tillige bedst stemmende med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende konventionens artikel 10, jf. senest Domstolens afgørelse af 23. september 1994 i sagen Jersild mod Danmark.

Efter det anførte frifindes tiltalte.”

2.6.1.2. I en kendelse af 28. februar 1995 (**U 1995 402 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om et dagblad skulle udlevere fotos af en hærværksepisode til politiet. Dagbladet gjorde gældende, at et sådant editionspålæg bl.a. ville være i strid med artikel 10 i konventionen. Byretten havde truffet kendelse om editionspålæg. Landsretten udtalte:

”Det må ... antages, at [dagbladet] er i besiddelse af billedmateriale, der vil kunne være af betydning som bevis med henblik på opklaring af, hvem der har begået groft hærværk ... Da det materiale, som skal udleveres, kan specificeres som fotos af episoder under hærværket, da udlevering til politiet af dette materiale af de af anklagemyndigheden anførte grunde ikke findes at pålægge [dagbladet] at give oplysninger om forhold, som [dagbladets] medarbejdere ville være fritaget for at afgive forklaring om som vidne, jf. retsplejelovens § 172, da Menneskerettighedskonventionens art. 10 ikke ses at være til hinder for udleveringen, og da udleveringen vil kunne være af betydning for politiets efterforskning, vil kendelsen være at stadfæste ...”

2.6.1.3. I en dom af 9. december 1996 (**U 1997 259 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en journalist og en redaktør af en lokalavis, der havde gengivet udtalelser fra tredjemands klage til Advokatnævnet, skulle dømmes for injurier. Det fremgår ikke udtrykkeligt af referatet af dommen, at konventionen blev påberåbt af parterne. Højesteret, der frifandt, udtaler bl.a.:

"Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er ved lov nr. 285 af 29. april 1992 inkorporeret i dansk ret. Bestemmelserne i straffelovens §§ 267-269 må således læses i lyset af ytringsfrihedsbestemmelsen i konventionens artikel 10. Begrænsninger i ytringsfriheden - herunder i form af straffebestemmelser - kan derfor kun ske i det omfang, de "er nødvendige i et demokratisk samfund" af hensyn bl.a. til beskyttelse af "andres gode navn og rygte". I afvejningen af hensynet til ytringsfriheden over for hensynet til beskyttelsen mod ærekrænkelser, må det - hvor det som her drejer sig om ytringer i medierne - særligt indgå, at der ikke opstilles begrænsninger, som hindrer medierne i på rimelig måde at udfylde rollen som offentlighedens kontrol- og informationsorgan ("public watchdog") ..."

2.6.1.4. I en dom af 28. oktober 1998 (**U 1999 122 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om to TV-journalister, der havde produceret en TV-udsendelse, som blev sendt i Danmarks Radio, og som angik en tidligere pådømt drabssag, havde overtrådt straffelovens § 267, stk. 1. Journalisterne påberåbte sig konventionens artikel 10. Højesterets flertal fastslog, at journalisterne havde fremsat en sigtelse - der var omfattet af straffelovens § 267, stk. 1 - mod en navngiven kriminalinspektør, og at de havde det fornødne forsæt. Ved vurderingen af, om sigtelserne var straffri efter straffelovens § 269, stk. 1, udtalte Højesterets flertal:

"Som fastslået ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 25. juni 1992 i sagen Thorgeirson mod Island er der en meget vid adgang til offentlig kritik af politiet. Som antaget i denne dom er der imidlertid forskel på viderebringelse og fremsættelse, ligesom der er forskel på, om kritik rettes mod politiet som sådant eller mod navngivne enkeltpersoner inden for politiet. Selv om det er en naturlig del af en polititjenestemandes arbejde, at dette er i offentlighedens kritiske søgelys, er der også et hensyn at tage til hans gode navn og rygte.

Som anført har de tiltalte i udsendelsen ikke begrænset sig til at referere ... udsagn eller begrænset sig til på den baggrund at udtrykke en værdidom ("value judgment") over kvaliteten af politiets efterforskning ... De tiltalte har ... fremsat en konkret sigtelse mod ... for at have begået et meget alvorligt strafbart forhold i form af undertrykkelse af et centralt vidneudsagn ("fact").

... De tiltaltes formål med udsendelsen - at foretage en kritisk vurdering af politiets efterforskning - er en berettiget varetagelse af pressens opgave som offentlighedens kontrol- og informationsorgan ("public watchdog"), men retfærdiggør ikke enhver sigtelse. De tiltalte har ikke haft grundlag for at fremsætte en så alvorlig beskyldning mod en navngiven

polititjenestemand, og de tiltaltes mulighed for at opfylde udsendelsens formål krævede på ingen måde, at de spørgsmål, som tiltalen angår, blev medtaget.

På denne baggrund - og selv om undtagelsen i Menneskerettighedskonventionens artikel 10, stk. 2, må forstås snævert, og selv om artikel 10 beskytter ikke blot ytringers indhold, men også den form, i hvilken de fremsættes - tiltræder vi, at den fremsatte sigtelse ikke er straffri i medfør af straffelovens § 269, stk. 1..."

2.6.1.5. I en kendelse af 25. november 1998 (**U 1999 336 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om der skulle ske beslaglæggelse af et båndet interview mellem to journalister og en tredjemand. Politiet mente, at beslaglæggelsen var af væsentlig betydning for vurderingen af, om der skulle rejses tiltale i anledning af en avisartikel, som journalisterne havde skrevet. Journalisterne påberåbte sig artikel 10 i konventionen. Landsretten fastslog, at båndets indhold havde betydning som bevismiddel i sagen, og at udtalelserne ikke var omfattet af retsplejelovens regler om kildebeskyttelse. Landsretten udtalte herefter:

"Politiet findes heller ikke på andet grundlag at burde nægtes adgang til beslaglæggelse henset til, at efterforskningen vedrører hensynet til en navngiven persons gode navn og rygte, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, stk. 2."

2.6.1.6. I en dom af 6. januar 1999 (**U 1999 560 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en journalist og en redaktør skulle straffes for overtrædelse af straffelovens § 267 i anledning af en avisartikel. Baggrunden for artiklen var, at referater fra et bestyrelsesmøde i en bank og andet fortroligt materiale var blevet udleveret til et dagblad. Det fremgik af artiklen, at banken havde en formodning om, hvem der havde udleveret det fortrolige materiale, og artiklen indeholdt oplysninger, der identificerede en bestemt person som kilden. De sagsøgte gjorde gældende, at sigtelsen i artiklen var straffri, og henviste i den forbindelse bl.a. til artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret fastslog, at der var tale om viderebringelse af et udokumenteret rygte. Om forholdet til konventionen udtalte Højesteret:

"På denne baggrund tiltræder Højesteret, at den vidtgående ytringsfrihed, som generelt må tilkomme pressen af hensyn til dennes mulighed for på rimelig måde at udfylde rollen som offentlighedens kontrol- og informationsorgan, ikke i det foreliggende tilfælde – afvejet over for hensynet til [den forurettede] – kan begrunde, at udbredelsen af sigtelsen anses for straffri i medfør af straffelovens § 269, stk. 1, jf. Menneskerettighedskonventionens art. 10."

2.6.1.7. I en dom af 11. maj 1999 (**U 1999 1462 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en journalist og en chefredaktør havde krænket en forfatters ophavsrettigheder og et forlags forlagsrettigheder ved i en artikel at have medtaget omfattende uddrag af en bog. Journalisten og chefredaktøren gjorde bl.a. gældende, at nogle udtalelser i bogen "er en væsentlig information til offentligheden og derfor underlagt offentlighedsprincippet i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10". Landsretten, der fastslog, at anvendelsen af uddrag fra bogen ikke havde hjemmel i ophavsretsloven, udtalte bl.a.:

"Den skete anvendelse af uddrag fra bogen har heller ikke været hjemlet i EMRK's artikel 10, idet bladet kunne have informeret om hovedindholdet i bogen uden at gengive bogens tekst i videre omfang end tilladt efter ophavsretslovens ..."

2.6.1.8. I en dom af 1. juli 1999 (**U 1999 1675 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om nogle TV-journalister, som havde været til stede under en demonstration på en ø i Øresund, skulle straffes for husfredskrænkelser. Til støtte for påstanden om frifindelse påberåbte TV-journalisterne sig bl.a. artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Højesteret udtalte:

”... Afgørende for, om de tiltalte er skyldige i overtrædelse af straffelovens § 264, bliver herefter, om deres adfærd kan karakteriseres som »uberettiget«.

De tiltalte kom til stede som journalister og fotografer, og den beskyttelse af ytringsfriheden, som følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention art. 10, der også omfatter friheden til at modtage information, må derfor danne udgangspunkt for bedømmelsen.

Det er vigtigt, at medierne får lejlighed til over for befolkningen at skildre begivenheder, der angår emner af offentlig interesse. Aktionen på øen havde til formål at foranledige fortsat debat om ikke blot Øresundsforbindelsen, men også en evt. Femern-forbindelse og deres miljømæssige konsekvenser. Den efterfølgende omtale af aktionen, der til dels baserede sig på de tiltaltes rapporter og optagelser, viste, at der var en betydelig interesse for aktionen. Aktionens debatskabende formål kan tillægges betydning for bedømmelsen af de tiltaltes forhold, selv om aktionen netop var tilrettelagt med henblik på gennem denne omtale at understøtte debatten, og selv om aktionen som sådan ikke indeholdt noget omfattende og nuanceret budskab.

De tiltaltes krænkelse af privatlivets fred var forholdsvis beskeden, og heller ikke den ulovlige aktion som helhed var nogen alvorlig krænkelse.

På denne baggrund tiltræder Højesteret, at de tiltaltes tilstedeværelse for at skildre aktionen på øen ikke var uberettiget. Højesteret stadfæster derfor landsrettens dom.”

2.6.1.9. I en kendelse af 28. januar 2000 (**U 2000 1005 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om der skulle afsiges kendelse om edition efter retsplejelovens § 804 over for nogle tv-stationer og dagblade m.m. Anklagemyndigheden ønskede kendelse om edition vedrørende billedmateriale efter nogle uroligheder på Nørrebro. Såvel anklagemyndigheden som advokaterne for de pågældende tv-stationer og dagblade m.m. henviste til hensynet til ytringsfriheden, herunder artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det fremgik af forarbejderne til retsplejelovens bestemmelser om edition, at der ved afvejningen af, om det vil være proportionalt at foretage indgreb over for medarbejdere ved medierne, kan lægges vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Landsretten afviste anklagemyndighedens begæring om edition, og inddrog ved afvejningen hensynet til informations- og ytringsfriheden, herunder pressens rolle og funktion.

2.6.2. Ytringsfrihed i øvrigt

2.6.2.1. I en dom af 15. august 1997 (**U 1997 1406 V**) skulle Vestre Landsret behandle en straffesag mod en advokat, der var tiltalt for i en bog at have refereret vidneforklaringer i strid med referatforbud. Advokaten gjorde bl.a. gældende, at han efter artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention havde været berettiget til at offentliggøre vidneforklaringerne. Landsretten, der dømte advokaten, udtalte bl.a.:

”... Referatforbudet har hjemmel i retsplejelovens ..., og der er ikke grundlag for at antage, at der ved dets nedlæggelse er sket en krænkelse af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, eller at tiltaltes offentliggørelse af vidneforklaringerne har været berettiget efter denne bestemmelse...”

Landsrettens dom blev herefter anket til Højesteret, der afsagde dom den 26. juni 1998 (**U 1998 1367 H**). Højesteret, der stadfæstede domfældelsen, udtalte, at der "ikke foreligger en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens art. 10".

2.6.2.2. I en dom af 14. december 1998 (**U 1999 509 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en person, der havde skrevet en artikel i et dagblad om politiets brug af hunde, skulle straffes for ærekrænkende sigtelser. Sagsøgte påberåbte sig konventionens artikel 10. Landsretten lagde til grund, at tiltaltes udtalelser udgjorde ærekrænkende sigtelser, der var omfattet af straffelovens § 267, stk. 1. Ved vurderingen af, om udtalelserne var straffri, udtalte landsretten:

"Spørgsmålet om strafbarhed må herefter afgøres efter straffelovens § 269, stk. 1, således som denne bestemmelse - i sammenhæng med § 267, stk. 1 - må forstås i lyset af Menneskerettighedskonventionens artikel 10 og Menneskerettighedsdomstolens restriktive fortolkning af undtagelsesbestemmelsen i artikel 10, stk. 2.

Herefter, og når henses til appellants formål med at fremsætte sigtelserne, at sigtelserne ikke var rettet mod navngivne polititjenestemænd, og at sigtelserne indgik i en nærmere bestemt sammenhæng, finder landsretten efter en samlet vurdering, at sigtelserne er straffri efter straffelovens § 269, stk. 1."

2.6.2.3. I en dom af 1. marts 1999 (**U 1999 1113 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en person, der i et tv-interview havde fremsat truende, forhånende og nedværdigende udtalelser om muslimer, skulle straffes for overtrædelse af straffelovens § 266 b. Det fremgår ikke af dommen, at tiltalte påberåbte sig konventionen. Landsrettens flertal udtalte bl.a.:

"Den nuværende formulering af straffelovens § 266 b, stk. 1, har baggrund i Danmarks ratifikation af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Det er forudsat, at den beskyttelse af minoritetsgrupper, som er sikret ved racismekonventionens artikel 4 og straffelovens § 266 b, skal afvejes i forhold til ytringsfriheden som sikret ved Menneskerettighedskonventionens artikel 10. Landsretten lægger i den forbindelse vægt på, at tiltaltes udtalelser nok er fremsat i en åben debat om et politisk og samfundsrelateret emne, men at udtalelserne klart er krænkende for den tilsigtede målgruppe, idet de indeholder trusler, forhånelse og nedværdigende omtale af den pågældende minoritetsgruppe på grund af de pågældendes nationale eller etniske oprindelse eller tro.

Idet landsretten tiltræder, at udtalelserne ikke har karakter af videnskabeligt fremsatte teorier om racemæssige forskelligheder eller er af lignende karakter, finder landsretten, at indgreb i tiltaltes ytringsfrihed er berettiget for at beskytte andres rygte og rettigheder. Det tiltrædes herefter, at tiltalte er skyldig i overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1."

2.6.2.4. I en dom af 15. juni 1999 (**U 1999 1536 H**) skulle Højesteret tage stilling til en afgørelse truffet af politiet, hvorefter en person, der sad varetægtsfængslet, var nægtet tilladelse til besøg af nogle journalister, der ønskede at interviewe ham om straffesagen. Politiets afgørelse var begrundet i hensynet til den fortsatte efterforskning. Forsvareren henviste til den sigtedes ret til ytringsfrihed efter bl.a. artikel 10 i konventionen. Højesteret udtalte bl.a.:

"Den begrænsning i [sigtedes] ytringsfrihed af hensyn til efterforskningen i sagen, som afslaget indebar, kan ikke anses for stridende mod ... art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention."

2.6.2.5. I en dom af 19. august 1999 (**U 1999 1910 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en person, der i en tv-udsendelse havde udtalt, at en anden persons "... bøger er meget fordrejede og fyldt med løgn", havde overtrådt straffelovens § 267 om injurier. Sagsøgte, der påstod frifindelse, gjorde gældende, at straffelovens bestemmelser måtte fortolkes i lyset af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og henviste i den forbindelse til en række domme afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Byretten forholdt sig udtrykkeligt til artikel 10 i konventionen. Byretten udtalte bl.a.:

"... Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er en del af dansk ret, og artikel 10 i konventionen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis med hensyn til denne bestemmelse er derfor af betydning for sagens afgørelse. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol antager i præmis 67 i dom af 25. juni 1992 (Thorgeirson-sagen), at der ved vurderingen af, om en ytring er omfattet af artikel 10, skal lægges afgørende vægt på baggrunden for ytringen og formålet med denne... Da straffelovens § 267, stk. 1, ... må fortolkes med den begrænsning, der følger af artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, vil sagsøgte være at frifinde for straf ..."

Da landsretten vurderede, at udtalelsen ikke var omfattet af straffelovens § 267, var det ikke nødvendigt for landsretten at forholde sig til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.6.2.6. I en dom af 16. juni 2000 (**U 2000 2143 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en person, der havde omtalt en forening som "racistisk", skulle straffes efter straffelovens § 267. Den tiltalte påberåbte sig artikel 10. Landsretten udtalte bl.a.:

"Pålæggelse af straf i anledning af de udtalelser, som appellanten har fremsat, vil indebære et indgreb i hendes ytringsfrihed, jf. Menneskerettighedskonventionens art. 10, stk. 1, og kan derfor kun ske, dersom betingelserne herfor, jf. art. 10, stk. 2, er opfyldt. Appellanten fremsatte sine udtalelser om, at indstævnte var »racistisk«, gentagne gange, uanset at hun var bekendt med, at det ved tidligere lejligheder var fastslået af domstolene, at det var uberettiget at betegne den indstævnte forening som »racistisk« eller tilsvarende, og hun kunne som anført i den indankede dom uden problemer have valgt andre udtryk, der utvetydigt gav udtryk for hendes opfattelse. Navnlig på denne baggrund, og idet appellanten har savnet ethvert grundlag for udtalelsen »medens de mere eller mindre heiler«, finder landsretten, at pålæggelse af en forholdsmæssig straf er nødvendig for at beskytte indstævntes rettigheder."

2.6.2.7. I en dom af 23. august 2000 (**U 2000 2234 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en person skulle straffes for groft forhånende og nedværdigende udtalelser over for en befolkningsgruppe. Den tiltalte påberåbte sig bl.a. hensynet til den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere om kontroversielle samfundsanliggender. Højesteret udtalte bl.a.:

"Gerningsindholdet i § 266 b skal fastlægges under hensyn til ytringsfriheden. Ytringsfriheden er grundlæggende for et demokratisk samfund, idet tolerance over for andres meninger er en nødvendig forudsætning for den frie debat. Ytringsfriheden skal imidlertid

udøves med fornøden respekt for andre menneskerettigheder, herunder retten til beskyttelse mod trosdiskriminerende forhånelser og nedværdigelser.

Tiltalte har som politiker taget aktiv del i den politiske debat som led i sit arbejde for en restriktiv udlændingepolitik vendt mod muslimer. Det kan ikke i sig selv anses for strafbart i en sådan debat at argumentere med en henvisning til islams skriftsteder eller til samfundsmæssige konsekvenser af fundamentalistiske muslimers program. Sådanne henvisninger kan imidlertid ikke retfærdiggøre en forhånelser og nedværdigelse som den, tiltaltes udtalelser er udtryk for. En debat om tiltaltes politiske mål afskæres ikke ved en kriminalisering af sådanne udtalelser. Hensynet til den særligt vidtgående ytringsfrihed for politikere om kontroversielle samfundsanliggender kan derfor ikke begrunde straffrihed for tiltalte.

På denne baggrund tiltræder Højesteret, at tiltalte har realiseret gerningsindholdet i straffelovens § 266 b, stk. 1, således som denne bestemmelse må forstås i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 og artikel 17."

2.6.2.8. I en dom af 19. januar 2001 (U 2001 953 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om nogle fængselsfunktionærer, der var sagsøgt af en forening for fængslede Bandidosmedlemmer, skulle straffes for telefoniske udtalelser til journalister om fængslede rockere. Artikel 10 blev påberåbt. Landsretten lagde til grund, at udtalelserne indeholdt sigtelser, og at der var sket en overtrædelse af straffelovens § 267, stk. 1. Landsretten lagde endvidere til grund, at udtalelserne vedrørte et væsentligt samfundsmæssigt emne af almen interesse. Ved vurderingen af, om fængselsfunktionærerne skulle straffes, udtalte Landsretten bl.a.:

"Spørgsmålet om strafbarhed må herefter, også på grund af den offentlige interesse i området, afgøres efter straffelovens § 269, stk. 1, således som denne bestemmelse i sammenhæng med § 267, stk. 1, må forstås i lyset af Menneskerettighedskonventionens artikel 10."

Efter en samlet vurdering fastslog Landsretten, sigtelserne var straffri i medfør af straffelovens § 269, stk. 1.

2.6.3. Retten til at modtage ytringer

2.6.3.1. I en dom af 31. januar 1997 (U 1997 490 V) skulle Vestre Landsret tage stilling til, hvorvidt en lejers opsætning af parabolantenne var en misligholdelse, der kunne begrunde ophævelse eller opsigelse af lejemålet. Lejer gjorde bl.a. gældende, at den relevante bestemmelse i lejeloven "... må med hensyn til lejers ret til at opsætte egen parabolantenne fortolkes særdeles bredt for at stemme overens med bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 19, stk. 2, i Den Internationale Konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Om fornødent må lejelovens ..., der stammer fra 1958, tilsidesættes for iagttagelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, stk. 1."

Byretten lagde til grund, at lejernes opsætning af en parabolantenne i den konkrete sag var i strid med lejeloven, og udtalte herefter:

"Idet bemærkes, at der intet grundlag er for at anse en fortolkning af lejelovens ... efter dens ordlyd for stridende mod artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller

mod artikel 19, stk. 2, i den Internationale Konvention om borgerlige og politiske rettigheder ..."

Landsretten tiltrådte, at udlejer i medfør af lejeloven i den konkrete sag kunne nægte lejerne at opsætte egne paraboler. Landsretten udtalte:

"Det tiltrædes herved, at denne fortolkning af ... ikke kan anses for at stride mod artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention."

2.6.3.2. I en dom af 20. januar 1999 (**U 1999 656 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til en tvist mellem nogle lejere og en udlejer om lejernes ret til at opsætte en parabolantenne på deres altan. Lejerne gjorde gældende, at det fulgte af lejeloven (§ 29) sammenholdt med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, at udlejer ikke kunne forbyde lejerne at opsætte en parabolantenne. Landsretten fandt ikke anledning til at vurdere spørgsmålet om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet retten på grundlag af en fortolkning af lejelovens bestemmelser fastslog, at lejerne havde ret til at opsætte en parabolantenne. Boligrettens flertal anså det derimod for at være en tvist mellem private, der ikke rejste spørgsmål i forhold til konventionen. Boligrettens flertal udtalte bl.a.:

"Lejelovens § 29, stk. 2 ... kan ikke anses for en indblanding fra offentlige myndigheder i [lejernes] frihed til at modtage tv- og radioprogrammer og kan derfor ikke anses for at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10."

Boligretten lægger til grund, at konventionens artikel 10 ikke kan påberåbes af en lejer i forhold til en privat udlejer. Landsrettens fortolkning af lejeloven gjorde det imidlertid unødvendigt for landsretten at tage stilling til dette spørgsmål.

2.7. Konventionens artikel 11

2.7.1. Forenings- og forsamlingsfrihed

2.7.1.1. I en dom af 6. maj 1999 (**U 1999 1316 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en afskedigelse som følge af udmeldelse af en bestemt fagforening var i strid med lov nr. 285 af 9. juni 1982 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (foreningsfrihedsloven). Efter at lønmodtageren var blevet ansat i virksomheden, indgik arbejdsgiveren en eksklusiv aftale med en fagforening. Herefter meldte arbejdstageren sig ind i fagforeningen. Nogle år senere blev lønmodtageren slettet som medlem af fagforeningen, og som følge heraf blev lønmodtageren afskediget. Såvel lønmodtageren som arbejdsgiveren henviste til artikel 11 i konventionen og praksis fra Domstolen.

Vestre Landsret lagde til grund, at afskedigelsen havde været lovlig efter foreningsfrihedslovens § 2, stk. 3, og udtalte herefter:

"... Det afgørende bliver herefter, om loven og dermed afskedigelsen kan anses for at være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 11, således som rækkevidden af bestemmelsen er fastlagt ved Menneskerettighedsdomstolens praksis.

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 beskytter den klassiske forsamlings- og foreningsfrihed, herunder retten til at oprette og slutte sig til fagforeninger.

Det fremgår ikke klart af bestemmelsens formulering, om den også beskytter retten til at stå uden for en (fag)forening (den negative foreningsfrihed).

I Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom EMD 44 Young, James and Webster ("British Rail") blev det fastslået, at artikel 11 i den pågældende sag også beskyttede den negative foreningsfrihed for så vidt angår fagforeninger. Denne dom førte til det lovgivningsinitiativ, der resulterede i vedtagelsen af foreningsfrihedsloven. Det må anses for utvivlsomt, at denne lov ved sin vedtagelse var i overensstemmelse med den daværende fortolkning af Menneskerettighedskonventionens artikel 11, jf. herved blandt andet Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse af 3. maj 1988 i sagen Steen Bille Frederiksen m.fl. mod Danmark. Heri siges om foreningsfrihedsloven blandt andet, at "the Commission finds that Denmark has taken reasonable steps to comply with its obligations under Article 11 of the Convention by introducing this Act." Som anført af sagsøgeren har Menneskerettighedsdomstolen imidlertid i senere afgørelser videreudviklet sin praksis med hensyn til den negative foreningsfriheds overensstemmelse med artikel 11. Dette er navnlig sket i dommen af 30. juni 1993 Sigurjónsson mod Island. Domstolen udtaler heri bl.a. (præmis 35): "In this connection, it should be recalled that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions ... Accordingly, Article 11 must be viewed as encompassing a negative right of association. It is not necessary for the Court to determine in this instance whether this right is to be considered on an equal footing with the positive right."

Disse senere afgørelser har dog ikke ført til, at den danske regering har fremsat lovforslag om ændring af foreningsfrihedsloven.

Landsretten finder, at disse afgørelser rejser begrundet tvivl om, hvorvidt foreningsfrihedslovens undtagelser i § 2, stk. 2 og 3, kan anses for at være i overensstemmelse med den forståelse af konventionens artikel 11, som er kommet til udtryk navnlig i Sigurjónsson-dommen. Landsretten tillægger det herved også betydning, at det må anses for i sig selv betænkeligt og muligt i strid med konventionens bestemmelser om blandt andet ytringsfrihed at forpligte individer til mod deres overbevisning at være medlemmer af fagforeninger med et klart partipolitisk tilhørsforhold.

Selv om loven og dermed afskedigelsen måtte være i strid med konventionens artikel 11, finder Landsretten det tvivlsomt, om sagsøgeren, hvis krav udspringer af en efter dansk ret lovligt meddelt afskedigelse fra en privat arbejdsgiver, i forhold til sagsøgte kan påberåbe sig Menneskerettighedskonventionen, som grundlæggende kun binder de kontraherende stater (såkaldt direkte Drittwirkung). Landsretten har imidlertid ikke anset det for nødvendigt at tage stilling hertil for at afgøre sagen.

Foreningsfrihedsloven – hvis undtagelsesbestemmelser i § 2, stk. 2 og 3, er ganske præcist formulerede – var som ovenfor anført på tidspunktet for sin vedtagelse i overensstemmelse med den da herskende forståelse af konventionens artikel 11.

Herefter og under hensyn til de vidtrækkende konsekvenser, en underkendelse eller begrænsning af muligheden for at indgå eksklusivaftaler må antages at få for det danske arbejdsmarked, finder landsretten, at det i givet fald bør overlades til lovgivningsmagten at tage stilling til, om Menneskerettighedsdomstolens nyere praksis med hensyn til forståelsen af konventionens artikel 11 bør give anledning til ændring af foreningsfrihedsloven."

For Højesteret var parterne enige om, at afskedigelsen af arbejdstageren ikke var i strid med den retstilstand, der var tilsigtet med vedtagelsen af lov nr. 285 af 9. juni 1982 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (foreningsfrihedsloven).

Højesteret udtalte:

”Novadan ansatte den 18. september 1989 Hans Henrik Jensen, uden at medlemskab af SiD var en ansættelsesbetingelse. Ifølge Novadans aftale af 22. august 1990 med SiD skulle ”Alle ... fremover ved nyansættelse stå som medlem af SiD”. Hans Henrik Jensen meldte sig den 1. oktober 1990 ind i SiD. Han blev endeligt slettet som medlem af SiD i januar 1996 og blev som følge heraf afskediget til fratræden den 14. marts 1996.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 13. august 1981 i sag nr. 44, Young, James og Webster (British Rail), er det i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 11 om foreningsfrihed at afskedige en arbejdstager, fordi denne ikke ønsker at indmelde sig i en fagforening, med hvilken arbejdsgiveren efterfølgende – dvs. efter arbejdstagerens ansættelse – har indgået en eksklusivaftale, når medlemsskabet ikke var en forudsætning for ansættelsen. Domstolen fremhævede, at den ikke tog stilling til eksklusivaftaler som sådan, men alene til virkningerne heraf i forhold til de tre klagere.

Ved dommen af 30. juni 1993 i sag nr. 264, Sigurjónsson, fandt Menneskeretsdomstolen, at der forelå en overtrædelse af konventionens art. 11 i en situation, hvor indehaveren af en hyrevognsbevilling blev frataget bevillingen, fordi han havde meldt sig ud af en bestemt forening for hyrevognsejere. Domstolen lagde vægt på, at der var tale om en pligt til medlemskab pålagt ved lov, og at der på det tidspunkt, da Sigurjónsson opnåede bevilling, ikke var pligt til at være medlem af den omhandlede forening, idet det oprindeligt fremsatte krav herom savnede lovhjemmel. På samme måde som i dommen i British Rail-sagen fremhævede Domstolen, at der ikke var taget generel stilling til rækkevidden af artikel 11 i relation til beskyttelse af den negative foreningsfrihed.

Højesteret finder, at der på denne baggrund ikke er grundlag for i dommen i Sigurjónsson-sagen at indlægge en anden vurdering af lovligheden af arbejdsmarkedets eksklusivaftaler og disses konsekvenser end den, der fremgår af dommen i British Rail-sagen. Det samme gælder de øvrige domme fra Menneskeretsdomstolen, som parterne har henvist til (dom af 20. april 1993 i sag nr. 258, Sibson, og dom af 25. april 1996, Gustafsson, Reports 1996-II).

Lov nr. 285 af 9. juni 1982 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold blev gennemført navnlig med henblik på at sikre beskyttelse af den negative foreningsfrihed i det omfang, en forpligtelse hertil kunne anses at følge af Menneskerettighedskonventionens art. 11, således som denne bestemmelse var blevet fortolket af Domstolen i British Rail-sagen.”

Højesteret skulle herefter tage stilling til, om afskedigelsen i den konkrete sag var i overensstemmelse med § 2, stk. 3, i foreningsfrihedsloven. Højesteret udtalte i den forbindelse:

”Spørgsmålet i den foreliggende sag er imidlertid, om undtagelsesbestemmelsen i stk. 3 kan påberåbes af arbejdsgiveren, såfremt arbejdstageren – selv om han ikke under trussel om afskedigelse kan tvinges hertil – indmelder sig i fagforeningen efter eksklusivaftalens indgåelse og derefter på et senere tidspunkt melder sig ud.”

Højesterets flertal fastslog, at undtagelsen i § 2, stk. 3, var uanvendelig i den konkrete sag, og at afskedigelsen derfor var uberettiget. Flertallet udtalte i den forbindelse:

”Denne forståelse af stk. 3 må tillige anses for bedst stemmende med dommen i British Rail-sagen.”

Det bemærkes, at sagen efterfølgende er blevet indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. klagesag 52620/99, der endnu ikke har truffet afgørelse i sagen.

2.7.1.2. I en dom af 8. juni 1999 (**U 1999 1496 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en afskedigelse af en lønmodtager som følge af manglende indmeldelse i en bestemt fagforening var i strid med foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2. Lønmodtageren var forud for ansættelsen blevet informeret om, at det var et krav for ansættelsen, at han var medlem af den pågældende fagforening. Efter ansættelsen nægtede lønmodtageren at betale kontingent til fagforeningen, og blev herefter afskediget. Det fremgår af sagen, at der ikke var uenighed mellem parterne om, at afskedigelsen havde hjemmel i foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2.

Til støtte for påstanden anførte lønmodtageren bl. a.:

"Sagsøgeren har til støtte for sin påstand gjort gældende, at afskedigelsen er uberettiget, da sagsøgte ikke var berettiget til at betinge Morten Sørensen's ansættelse af, at han var medlem af SID. Sagsøgeren har i den forbindelse nærmere anført, at foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, er i strid med artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, således som denne skal fortolkes i lyset af nyere praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Menneskerettighedskonventionen som helhed er direkte anvendelig i et retsforhold mellem en privat arbejdstager og en privat arbejdsgiver. Menneskerettighedskonventionen, som blev inkorporeret i dansk ret i 1992, er en del af gældende ret, og i forhold til foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, har konventionens artikel 11 forrang. De seneste afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen, jf. særligt Sigurjónsson-dommen afsagt den 30. juni 1993 og Gustafsson-dommen afsagt den 25. april 1996, fastslår, at artikel 11 også beskytter den negative foreningsfrihed på det private arbejdsmarked. Uanset ordlyden af foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, kan en lønmodtager derfor ikke afskediges, fordi han ikke er eller ikke vil være medlem af en fagforening, som arbejdsgiveren har indgået eksklusivaftale med. Dette gælder også i et tilfælde som det foreliggende, hvor lønmodtageren er gjort bekendt hermed forud for ansættelsen. Sagsøgte skal derfor udrede en godt gørelse ..."

Om forholdet til konventionen udtalte arbejdsgiveren:

"... Der er ikke grundlag for at antage, at foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, er i strid med artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, heller ikke efter de seneste afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen. Ved British-rail-dommen blev det fastslået, at afskedigelse af en lønmodtager grundet foreningsforhold ikke kunne finde sted, medmindre lønmodtageren - som tilfældet er i denne sag - ved ansættelsen var gjort bekendt med pligten til at være medlem af en bestemt forening. Sigurjónsson-dommen fastslog, at der ikke på basis af lov kunne pålægges en lønmodtager pligt til at være medlem af en bestemt organisation for at opnå en offentligtretlig koncession. Gustafsson-dommen fastslog, at den rette balance mellem den positive og den negative foreningsfrihed bør overlades til de nationale domstole at fastlægge. Det kan ikke af disse afgørelser konkluderes, at en eksklusivbestemmelse mellem en privat arbejdsgiver og et fagforbund er forbudt efter artikel 11. Medlemsstaterne har et betydeligt skøn ved fastlæggelsen af national ret, selv om Menneskerettighedsdomstolen har afsagt en eller flere domme på området. Arbejdsministeriet, som internationalt repræsenterer den danske stat, finder ikke, at de seneste afgørelser nødvendiggør ændringer af foreningsfrihedsloven. Sagsøgte har videre anført, at der ved implementeringen af Menneskerettighedskonventionen i dansk ret ikke er tilsigtet

nogen ændring af den hidtidige balance mellem Folketinget og de danske domstole. Menneskerettighedskonventionen binder grundlæggende kun de kontraherende stater (såkaldt direkte Drittwirkung). Der er derfor ikke grundlag for, at en arbejdstager kan støtte ret på konventionen direkte over for en privat arbejds giver."

Vestre Landsret fastslog, at betingelserne i foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, jf. stk. 1, for at afskedige lønmodtageren var opfyldt, og udtalte herefter:

"... Det afgørende bliver herefter, om foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, jf. stk. 1, og dermed afskedigelsen kan anses for at være i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 11, således som rækkevidden er fastlagt ved Menneskerettighedsdomstolens praksis. Foreningsfrihedsloven blev vedtaget i 1982 bl.a. på baggrund af British Rail-dommen - afsagt af Menneskerettighedsdomstolen i 1981. Ved denne dom blev det fastslået, at artikel 11 også i visse situationer beskytter den negative foreningsfrihed. Ved afgørelsen af, om den senere praksis fra Menneskerettighedsdomstolen må føre til, at danske domstole skal tilsidesætte foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, må der tages udgangspunkt i 1992-loven om inkorporering af menneskerettighedskonventionen. Af bemærkningerne til loven fremgår bl.a., at der ikke ved inkorporeringen tilsigtedes nogen ændring af den hidtidige balance mellem Folketinget og de danske domstole. Efter landsrettens opfattelse har Folketinget således stadig et betydeligt skøn ved fastsættelsen af dansk ret i forhold til de rettigheder og forpligtelser, der kan udledes af Menneskerettighedskonventionen. Dette forhold betones yderligere af, at en underkendelse eller begrænsning af muligheden for at indgå eksklusivaftaler må antages at få vidtrækkende konsekvenser for det danske arbejdsmarked. Som fortolkningsbidrag til fastlæggelse af rækkevidden af Menneskerettighedskonventionens artikel 11 har sagsøgeren bl.a. henvist til Sigurjónsson-dommen afsagt i 1993 og Gustafsson-dommen afsagt i 1996. Landsretten finder ikke, at det ved en fortolkning af disse domme med fornøden sikkerhed kan statueres, at foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, er i strid med artikel 11 i Menneskerettighedskonventionen..."

Højesteret udtalte følgende:

"Lov nr. 285 af 9. juni 1982 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (foreningsfrihedsloven) blev gennemført navnlig med henblik på at sikre den negative foreningsfrihed i det omfang, en forpligtelse hertil kunne anses at følge af artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, således som denne bestemmelse var blevet fortolket i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 13. august 1981 i sag nr. 44, Young, James og Webster (British Rail). Som anført i Højesterets dom af 6. maj 1999 ... er der ikke i Menneskerettighedsdomstolens senere domme grundlag for at indlægge en anden vurdering af lovligheden af arbejdsmarkedets eksklusivaftaler og disses konsekvenser end den, der fremgår af dommen i British Rail-sagen, ligesom foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, ikke giver anledning til tvivl med hensyn til foreneligheden med denne dom. Da betingelserne for at afskedige ... efter foreningsfrihedslovens § 2, stk. 2, jf. stk. 1, er opfyldt ..."

Det bemærkes, at sagen efterfølgende er blevet indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. klagesag 52562/99, der endnu ikke har truffet afgørelse i sagen.

2.7.1.3. I en dom af 16. august 1999 (**U 1999 1798 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om et forbud meddelt af politiet mod en persons ophold i nogle bestemte ejendomme var ugyldigt.

Forbudet var meddelt i medfør af den såkaldte "rockerlov" (lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme). Sagsøger gjorde bl.a. gældende, at loven stred mod grundlovens 79 om forsamlingsfrihed. Det fremgår derimod ikke af referatet, at sagsøger påberåbte sig konventionen. Om grundlovens § 79 udtalte Højesteret bl.a.:

"Bestemmelsen hindrer ... ikke, at der ved lov fastsættes regler, som - uden at være rettet mod en forsamlings meningstilkendegivelser - begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd. Sådanne begrænsninger må dog ikke gå videre end, hvad der er nødvendigt for en sådan beskyttelse, jf. herved også Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11."

2.7.1.4. I en dom af 12. maj 2000 (**U 2000 1728 H**) skulle Højesteret bl.a. tage stilling til, om en bestemmelse i en overenskomst ifølge arbejdsgiveren var forpligtet til kun at beskæftige personale, der var medlem af en bestemt fagforening (det vil sige en eksklusiv aftale), var ugyldig. Såvel sagsøgeren som sagsøgte omtalte forholdet til artikel 11 i konventionen. Højesteret frifandt arbejdsgiveren med følgende begrundelse:

"Lov nr. 285 af 9. juni 1982 om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (foreningsfrihedsloven) blev gennemført navnlig med henblik på at sikre den negative foreningsfrihed i det omfang, en forpligtelse hertil kunne anses at følge af artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, således som denne bestemmelse var blevet fortolket i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 13. august 1981 i sag nr. 44, Young, James og Webster (British Rail). Som anført i Højesterets domme af 6. maj og 8. juni 1999 (U 1999.1316 og U 1999.1496) var der ikke grundlag for i de domme, der indtil da var afsagt af Menneskerettighedsdomstolen at indlægge en anden vurdering af lovligheden af arbejdsmarkedets eksklusiv aftaler og disses konsekvenser end den, der fremgår af dommen i British Rail-sagen. Højesteret finder, at heller ikke dommen afsagt den 29. april 1999 i Chassagnou m.fl.-sagerne giver grundlag herfor. Højesteret tiltræder derfor, at de indstævnte er frifundet for appellants påstand".

Det bemærkes, at sagen efterfølgende er blevet indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, jf. klagesag 52560/00, der endnu ikke har truffet afgørelse i sagen.

2.7.2. Fagretlige tvister

I en dom af 17. september 1997 (**U 1997 1508 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en offentlig arbejdsgiver (et sygehus), der var omfattet af en kollektiv overenskomst mellem Amtsrådsforeningen og en faglig organisation (Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte), var forpligtet til at forhandle lokalløn med en ansattes faglige organisation (Sammenslutningen af Firmafunktionærer). Den ansattes faglige organisation var ikke en forhandlingsberettiget organisation i henhold til overenskomsten.

Den ansattes faglige organisation gjorde under sagen gældende, at arbejdsgiverens nægtelse af at lade den ansattes faglige organisation repræsentere den ansatte er "i strid med organisationsfriheden, som er beskyttet af artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som implementeret i dansk ret ved lov nr. 285 af 29. april 1992. Det offentlige har en selvstændig forpligtelse til aktivt at beskytte organisationsfriheden". Arbejdsgiveren gjorde gældende, at "den indgåede lokallønsaftale betager ikke sagsøger nogen

rettighed, der måtte være beskyttet efter ... artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention".

Landsretten udtalte bl.a., at selv om det påhviler arbejdsgiveren "at iagttage bl.a. ... artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som inkorporeret i dansk ret, findes der ikke heri at være indeholdt en sådan begrænsning i de [arbejdsgiverens] adgang til at forhandle med parterne i henhold til den indgåede lokallønsaftale, at der kan statueres en pligt for [arbejdsgiveren] til kun at indgå i sådanne forhandlinger, såfremt [arbejdsgiveren] tillige indleder forhandlinger med [arbejdstagerens faglige organisation] om tildeling af lokalløn til medlemmer hos sagsøger ansat hos sagsøgte ..."

Højesterets flertal fastslog, at arbejdsgiveren havde pligt til at påse, at lokallønsforhandlinger blev foretaget med respekt af lighedsgrundsætningen. På den baggrund fastslog flertallet, at "hverken lighedsgrundsætningen eller organisationsfriheden efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 giver tilstrækkeligt grundlag for" at pålægge arbejdsgiveren at indgå en overenskomst med den ansattes fagforening. Derimod fastslog flertallet, at den ansattes fagforening havde krav på at forhandle med arbejdsgiveren om individuelle løntillæg til ansatte hos arbejdsgiveren, som er medlem hos fagforeningen.

2.8. Andre tilfælde af påberåbelse eller anvendelse af konventionen

2.8.1. I en dom af 19. februar 1999 (U 1999 841 H) skulle Højesteret tage stilling til, om § 7 i lov nr. 506 af 12. juni 1996 om ændring af friskoleloven m.v. (den såkaldte "Tvind-lov") var ugyldig. Sagsøgeren gjorde gældende, at den lovgivende magt gennem vedtagelsen af § 7 havde handlet i strid med bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Sagsøgeren gjorde i den forbindelse gældende, at lovgivningsmagten havde overtrådt konventionens artikel 6, stk. 1, idet sagsøger var blevet afskåret fra en domstolsprøvelse, artikel 14, da sagsøger havde været udsat for en forskelsbehandling, og artikel 1 i 1. tillægsprotokol, da sagsøger var blevet frataget retten til tilskud i strid med bestemmelsen. Højesteret fastslog, at § 7 i loven var i strid med grundlovens § 3, 3. pkt. Det var derfor ikke nødvendigt for Højesteret at tage stilling til forholdet til konventionen.

2.8.2. I en dom af 24. juni 1999 (U 1999 1621 SH) skulle Sø- og Handelsretten tage stilling til, om en ny varemærkeregel fandt anvendelse på en verserende sag. En person havde fået registreret et varemærke hos Patentdirektoratet. Registreringen blev indbragt for Patentankenævnet. Ved afgørelsen anvendte Patentankenævnet en lov, der var trådt i kraft efter at Patentdirektoratet havde truffet afgørelse, men inden Patentankenævnet traf afgørelse. Det fremgår ikke af referatet af dommen, at parterne påberåbte sig konventionen. Ved afgørelsen udtalte Sø- og Handelsretten bl.a.:

"En varemærkeret, der stiftes ved registrering, er først erhvervet og dermed beskyttet mod statsmagtens indgreb efter ... art. 1 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, når registreringen er endelig i den forstand, at den ikke længere kan anfægtes ved ordinære retsmidler ..."

2.8.3. I en dom af 8. september 1999 (U 1999 2102 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en pantbrevshæftelse var bortfaldet på grund af panthavers passivitet. Skyldneren påberåbte sig forskellige bestemmelser i konventionen. Om forholdet til konventionen udtalte landsretten: "Da [panthaver] ikke er en statslig virksomhed, kan Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke finde anvendelse på forholdet."

2.8.4. I en dom af 10. august 2000 (U 2000 2350 Ø) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en forretning, der havde afvist en erhvervspraktikant, der mødte op med tørklæde, havde overtrådt lov nr. 459 af 12. juni 1996 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Sagsøgeren påberåbte sig en lang række konventioner, herunder artikel 9, artikel 14 og artikel 2 i 1. tillægsprotokol. Landsretten forholdt sig ikke udtrykkeligt til de påberåbte konventioner, men udtalte bl.a.:

”Landsretten finder, at Magasins bortvisning af sagsøgeren, alene fordi hun – med baggrund i sin religiøse overbevisning – bar hovedtørklæde, er udtryk for en indirekte diskrimination af sagsøgeren. Der lægges herved vægt på, at håndhævelsen af beklædningsvejledningen som sket typisk vil ramme en bestemt gruppe med samme religiøse baggrund som sagsøgeren.”

2.8.5. I en dom af 18. oktober 2000 (U 2001 83 H) skulle Højesteret tage stilling til, om en bortvisning af en muslim, der havde overtrådt et forbud mod at bede på et bestemt sted på sin arbejdsplads, var berettiget. Sagsøgeren gjorde bl.a. gældende, at bortvisningen var begrundet i sagsøgerens muslimske tro, og krævede erstatning for tort i medfør af erstatningsansvarslovens § 26. Til støtte for påstanden gjorde sagsøgeren bl.a. gældende, at bortvisningen var i strid med artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sammenholdt med artikel 2 i 1. tillægsprotokol om retten til uddannelse. Højesteret fastslog, at de af ledelsen truffne beslutninger ikke kunne anses som udtryk for forskelsbehandling af sagsøgeren på grund af hans religiøse tro, men alene som dispositioner, der skete med henblik på opretholdelse af den af hensyn til arbejdspladsen nødvendige ro og orden. Højesteret forholdt sig ikke udtrykkeligt til de påberåbte konventioner.

2.8.6. I en dom af 16. februar 2001 (U 2001 1057 H) skulle Højesteret tage stilling til, om et forbud i medfør af ”rockerloven” (lov nr. 907 af 15. oktober 1996) over for ejeren af en ejendom udgjorde en ekspropriation, således at ejeren havde krav på erstatning. Ejeren påberåbte bl.a. artikel 8 og artikel 1 i 1. tillægsprotokol. Højesteret udtalte bl.a.:

”... at forbudet ikke kan anses for et indgreb, der berettiger til erstatning efter Grundlovens § 73 eller efter bestemmelserne i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller artikel 1 i Tillægsprotokol nr. 1 til konventionen.”

3. Andre konventioner om menneskerettigheder

3.1. I en kendelse af 15. december 1994 (U 1995 249 V), der er omtalt ovenfor under punkt 2.4.2.1, skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en faderskabssag, der var sluttet, efter at barnet var adopteret af moderens ægtefælle, skulle genoptages på begæring af den mulige far. Til støtte for anmodningen om genoptagelse påberåbte den mulige far bl.a. artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 7 i FN’s Børnekonvention. Som det fremgår under punkt 2.4 forholdt Landsretten sig alene til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

3.2. I en dom af 31. januar 1997 (U 1997 490 V), der er omtalt under punkt 2.6.3.1, skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en lejers opsætning af parabolantenne var en misligholdelse, der kunne begrunde ophævelse eller opsigelse af lejemålet. Lejer gjorde bl.a. gældende, at den relevante bestemmelse i lejeloven "... må med hensyn til lejers ret til at opsætte egen parabolantenne fortolkes særdeles bredt for at stemme overens med bestemmelserne i artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske

Menneskerettighedskonvention og artikel 19, stk. 2, i Den Internationale Konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Om fornødent må lejelovens ..., der stammer fra 1958, tilsidesættes for iagttagelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, stk. 1."

Byretten lagde til grund, at lejernes opsætning af en parabolantenne i den konkrete sag var i strid med lejeloven, og udtalte herefter:

"Idet bemærkes, at der intet grundlag er for at anse en fortolkning af lejelovens ... efter dens ordlyd for stridende mod artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller mod artikel 19, stk. 2, i den Internationale Konvention om borgerlige og politiske rettigheder ..."

Landsretten tiltrådte, at udlejer i medfør af lejeloven i den konkrete sag kunne nægte lejerne at opsætte egne paraboler. Landsretten udtalte:

"Det tiltrædes herved, at denne fortolkning af ... ikke kan anses for at stride mod artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention."

Landsretten forholder sig derimod ikke til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

3.3. I en kendelse af 26. juni 1997 (**U 1997 1237 H**), der er omtalt under punkt 2.3.5, skulle Højesteret tage stilling til, om en udlændings søgsmål mod Indenrigsministeriet i en sag om opholdstilladelse skulle tillægges opsættende virkning. Til støtte herfor anførte udlændingen bl.a., at udsendelsen ville stride mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og FN's konvention om barnets rettigheder. Højesteret tillagde ikke sagsanlægget opsættende virkning, og forholdt sig ikke udtrykkeligt til de påberåbte konventioner. Det er derfor ikke muligt ud fra kendelsen alene at afgøre, om Højesteret har lagt til grund, at de nævnte konventioner ikke kunne føre til, at et sådant søgsmål blev tillagt opsættende virkning. Omvendt er det heller ikke muligt ud fra kendelsen alene at afgøre, om Højesteret har lagt til grund, at de nævnte konventioner i princippet godt kunne føre til, at søgsmålet blev tillagt opsættende virkning, men at Højesteret i den konkrete sag ikke har vurderet, at der var en nærliggende risiko for, at de pågældende konventioner ville blive krænkede i tilfælde af udsendelse, og at der derfor ikke forelå sådanne særlige omstændigheder, at der i den konkrete sag var grundlag for at tillægge søgsmålet opsættende virkning.

3.4. I Østre Landsrets dom af 13. august 1997 (**U 1997 1440 Ø**), der er omtalt under punkt 2.4.1, anføres det, at "... FN's børnekonvention findes heller ikke at være til hinder for udvisning og den nedlagte udvisningspåstand tages derfor til følge".

3.5. I en dom af 5. februar 1999 (**U 1999 920 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en dørmand, der var dømt for strafbar racediskrimination, skulle betale tortgodtgørelse til forurettede. Dørmanden var dømt for overtrædelse af § 1, stk. 2, i lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 626 af 29. september 1987, ved som dørmand at have nægtet den forurettede adgang til et diskotek.

Forurettede gjorde gældende, at dørmanden havde udsat ham for en retsstridig og racediskriminerende krænkelse af hans ære, og at han derfor havde krav på torterstatning efter

erstatningsansvarslovens § 26, sammenholdt med FN's Racediskriminationskonvention artikel 6. I den forbindelse anførte forurettede:

"Efter artikel 2 i FN's racediskriminationskonvention, som er gennemført ved loven, skal deltagerlandene fordømme racediskrimination, og efter artikel 6 skal deltagerstaterne gennem deres kompetente domstole og andre statsinstitutioner sikre enhver person effektiv beskyttelse og effektive retsmidler imod enhver racediskriminerende handling samt søge retfærdig og passende erstatning eller oprejsning for enhver skade, der er lidt som følge af en sådan diskrimination. I betænkning om forbud mod racediskrimination (nr. 553/69) omtales artikel 6, og det anføres på side 23 bl.a.:

"Efter gældende dansk ret er muligheden for at opnå erstatning for følgerne af diskriminerende handlinger afhængig af arten af den skade, der påføres.

... For så vidt angår erstatning for ikke-økonomisk skade, fremhæves, særlig § 15, stk 1, i ikrafttrædelsesloven til straffeloven, efter hvilken bl.a. personer, der er skyldige i en strafbar krænkelse af en anden - herunder krænkelse af hans fred eller ære - kan tilpligtes at yde godtgørelse for lidelse, tort, ulempe, lyde, vansir samt forstyrrelse eller ødelæggelse af stilling og forhold. I medfør af den nævnte formulering af ikrafttrædelseslovens § 15 vil adgangen til at opnå godtgørelse for ikke-økonomisk skade som følge af diskriminerende forhold blive udvidet, hvis området for strafbar diskrimination udvides som foreslået af udvalget."

Landsretten udtaler:

"Indledningsvis henvises til, at i betænkningen ... anføres side 23, 2. sp., yderligere om kravene i henhold til artikel 6 i den nævnte konvention bl.a.:

"Det er vanskeligt at fastlægge nærmere, hvad der ligger i kravet om, at staten skal sikre effektiv beskyttelse og effektive retsmidler mod racediskrimination. Det må herved tages i betragtning, at der på nogle områder vil være meget ringe eller slet ingen mulighed for ligefrem at forhindre en diskriminerende handling foretaget, at det efter omstændighederne kan være praktisk udelukket at tillægge en person den ret, som er blevet nægtet ham ved diskrimination, og at efterfølgende sanktion i form af straf kan have en relativ begrænset præventiv effekt med henblik på ny diskrimination. Det mindstekrav, som stilles ved det citerede udtryk fra konventionen må formentlig gå ud på, at en person skal have reel mulighed for gennem domstolene eller andre offentlige myndigheder at få fastslået, at han har været genstand for en diskrimination, som modarbejdes ved det pågældende lands retsregler."

Efter bevisførelsens resultat ... tiltræder landsretten, at den krænkelse, den indstævnte dørmand har forvoldt af appellants ære, ikke har haft en sådan grovhed og indebåret en sådan ydmygelse, at der er grundlag for at pålægge dørmanden at yde tortgodtgørelse efter erstatningsansvarslovens § 26..."

3.6. I en dom af 1. marts 1999 (U 1999 1113 Ø), der er omtalt under punkt 2.6.2.3, skulle Østre Landsret tage stilling til, om en person, der i et tv-interview havde fremsat truende, forhånende og nedværdigende udtalelser om muslimer, skulle straffes for overtrædelse af straffelovens § 266 b. Det fremgår ikke af dommen, at tiltalte påberåbte sig konventionen. Landsrettens flertal udtalte bl.a.:

"Den nuværende formulering af straffelovens § 266 b, stk. 1, har baggrund i Danmarks ratifikation af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Det er forudsat, at den beskyttelse af minoritetsgrupper, som er sikret ved racismekonventionens

artikel 4 og straffelovens § 266 b, skal afvejes i forhold til ytringsfriheden som sikret ved Menneskerettighedskonventionens artikel 10. Landsretten lægger i den forbindelse vægt på, at tiltaltes udtalelser nok er fremsat i en åben debat om et politisk og samfundsrelateret emne, men at udtalelserne klart er krænkende for den tilsigtede målgruppe, idet de indeholder trusler, forhånelser og nedværdigende omtale af den pågældende minoritetsgruppe på grund af de pågældendes nationale eller etniske oprindelse eller tro.

Idet landsretten tiltræder, at udtalelserne ikke har karakter af videnskabeligt fremsatte teorier om racemæssige forskelligheder eller er af lignende karakter, finder landsretten, at indgreb i tiltaltes ytringsfrihed er berettiget for at beskytte andres rygte og rettigheder. Det tiltrædes herefter, at tiltalte er skyldig i overtrædelse af straffelovens § 266 b, stk. 1.”

3.7. I en kendelse af 28. maj 1999 (**U 1999 1415 H**), der er omtalt under punkt 2.2.1.2, skulle Højesteret tage stilling til, om varetægtsfængsling i isolation af en 16-årig og en 15-årig som sigtede for et særlig farligt røveri var berettiget. Forsvarerne anførte bl.a.:

”Isolationsfængsling af unge under 18 år må tillige anses for stridende mod det krav om værdig behandling og hensyntagen, som er indeholdt i artikel 37(c) i FN-konventionen af 20. november 1989 om barnets rettigheder og i artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Anbringelsen af de kærende i Vestre Fængsel var tillige i strid med bestemmelsen i børnekonventionens artikel 37(c) om, at ”ethvert barn, der er berøvet friheden, (skal) holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv. Dette krav om adskillelse fra voksne indsatte fremgår også af artikel 10 i FN-konventionen af 1966 om borgerlige og politiske rettigheder. Ganske vist har Danmark taget forbehold for denne bestemmelse, men der er i indledningen til børnekonventionen henvist til 1966-konventionen. Endvidere fremgår kravet af pkt. 13.4 i FN’s såkaldte ”Beijing Rules” fra 1985. Disse regler er ikke direkte bindende for staterne, men må anses for menneskerettigheder, hvilket indebærer, at manglende efterlevelse udgør en overtrædelse af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”

Om forholdet til de nævnte konventioner m.m. udtalte Højesteret:

”Hverken retsplejelovens § 770 b, artikel 37(c) i FN-konventionen om barnets rettigheder eller artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention udelukker, at der kan ske varetægtsfængsling i isolation af unge under 18 år. Det forhold, at isolationsfængsling af de kærende fandt sted i Vestre Fængsel, hvor der tillige var anbragt voksne indsatte, kan ikke i sig selv anses for stridende imod Danmarks forpligtelser i henhold til børnekonventionens artikel 37(c) og de øvrige bestemmelser, som de kærende i denne forbindelse har henvist til.”

3.8. I en dom af 20. september 1999 (**U 1999 2082 V**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en person, der erkendte at have givet husly til en familie, der opholdt sig ulovligt i Danmark i strid med udlændingelovens regler, skulle straffes. Flygtningenævnet havde afslået familiens ansøgning om asyl. For landsretten gjorde forsvareren bl.a. gældende, at tiltaltes handling var straffri på grund af nødret. Forsvareren anførte i den forbindelse, at i ”vurderingen af tiltaltes handling må ... indgå, at Flygtningenævnets afgørelse for ham har måttet fremstå som urigtig og i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3 og 8, samt FN’s flygtningekonvention.” Landsretten forholdt sig ikke udtrykkeligt til de nævnte konventioner, men udtalte bl.a., at de foreliggende oplysninger om forholdene i udlændingenes hjemland ”ikke har kunnet give tiltalte fornødent grundlag for at antage, at familien var i en sådan situation, at hans handling var nødvendig til

afværgelse af truende skade på familien. Der foreligger herefter ikke forhold, der kan begrunde straffrihed efter straffelovens § 14. Landsretten finder endvidere ikke, at tiltalte, fordi han af samvittighedsgrunde har følt sig tvunget til at handle som sket, af den grund er straffri.”

3.9. I en dom af 10. november 1999 (**U 2000 321 H**) skulle Højesteret tage stilling til, om en bestemt fagforening (Foreningen af Kliniske Diætister) havde krav på at forhandle kollektiv overenskomst med Amtsrådsforeningen. Til støtte for kravet anførte fagforeningen bl.a.:

”... Endelig vil nægtelse af at anerkende [fagforeningen] som forhandlingsberettiget stride imod de for Amtsrådsforeningen som offentlig arbejdsgiver umiddelbart forbindende ILO-konventioner nr. 87 og 98, hhv. art. 2, hvorefter arbejdstager har ret til at danne fagforeninger efter eget valg, og art. 4 om forpligtelsen for arbejdsgiveren til at medvirke til, at arbejdsforholdene reguleres efter kollektive forhandlinger ...”

Det fremgår af dommen, at fagforeningen i anledning af en konkret sag havde indgivet en klage til ILO's Organisationsfrihedskomité over den danske stats påståede overtrædelse af ILO-konventionerne nr. 87 og 98 om henholdsvis foreningsfrihed og retten til at organisere sig og føre kollektive forhandlinger. I den forbindelse indstillede Organisationsfrihedskomiteen følgende:

”... The Committee requests the Government to ask the competent authorities to take the necessary measures to ensure that the Association of Danish Clinical Dietitians is not discriminated against by the employer in relation to collective bargaining, particularly as the hospital director himself has admitted that it is the most representative organization ...”

Højesteret fastslog, at Amtsrådsforeningen i den konkrete sag ikke havde pligt til at forhandle kollektiv overenskomst med den pågældende fagforening og udtalte bl.a.:

”... Heller ikke de påberåbte bestemmelser i ILO-konventionerne nr. 87 og nr. 98 eller indstillingen fra ILO's Organisationsfrihedskomité kan føre til, at der foreligger forhandlingsret for [fagforeningen] ...”

3.10. I en kendelse af 28. februar 2000 (**U 2000 1260 H**) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en fogedretskendelse om udlevering af et knap 13-årigt barn til forældremyndighedsindehaveren skulle ophæves på grund af manglende samtale med barnet. Fogedretten traf bestemmelse om, at barnet, om fornødent ved magtanvendelse, skulle udleveres, og havde ikke fundet, at der, inden der blev truffet afgørelse herom, var behov for en samtale med barnet. Barnets advokat gjorde gældende, at en samtale skulle finde sted, og henviste til artikel 3 og 12 i FN's Børnekonvention. Landsretten fastslog, at fogedretten burde have haft en samtale med barnet, og ophævede kendelsen. Landsretten henviste til ”princippet i lov om forældremyndighed og samvær § 29 og FN's Børnekonventions artikel 12”.

3.11. I en dom af 10. august 2000 (**U 2000 2350 Ø**) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en forretning, der havde afvist en erhvervspraktikant, der mødte op med tørklæde, havde overtrådt lov nr. 459 af 12. juni 1996 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Sagsøgeren påberåbte sig en lang række konventioner, herunder bl.a. ILO-konvention nr. 111, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Landsretten forholdt sig ikke udtrykkeligt til de påberåbte konventioner, men udtalte bl.a.:

”Landsretten finder, at Magasins bortvisning af sagsøgeren, alene fordi hun – med baggrund i sin religiøse overbevisning – bar hovedtørklæde, er udtryk for en indirekte diskrimination af sagsøgeren. Der lægges herved vægt på, at håndhævelsen af beklædningsvejledningen som sket typisk vil ramme en bestemt gruppe med samme religiøse baggrund som sagsøgeren.”

3.12. I en dom af 18. oktober 2000 (U 2001 83 H) skulle Højesteret tage stilling til, om en bortvisning af en muslim, der havde overtrådt et forbud mod at bede på et bestemt sted på sin arbejdsplads, var berettiget. Sagsøgeren gjorde bl.a. gældende, at bortvisningen var begrundet i sagsøgerens muslimske tro, og krævede erstatning for tort i medfør af erstatningsansvarslovens § 26. Til støtte for påstanden gjorde sagsøgeren bl.a. gældende, at bortvisningen var i strid med UNESCO-konventionen fra 1960 mod forskelsbehandling inden for undervisning, FN's Racediskriminationskonvention og ILO-konvention nr. 111. Højesteret fastslog, at de af ledelsen truffne beslutninger ikke kunne anses som udtryk for forskelsbehandling af sagsøgeren på grund af hans religiøse tro, men alene som dispositioner, der skete med henblik på opretholdelse af den af hensyn arbejdspladsen nødvendige ro og orden. Højesteret forholdt sig ikke udtrykkeligt til de påberåbte konventioner.

4. Oversigt over omtalte afgørelser

1992 (i alt 4 afgørelser), s. 877 H, s. 879 H, s. 930 Ø, s. 948 V.

1993 (i alt 3 afgørelser), s. 384 H, s. 512 V.

1994 (i alt 9 afgørelser), s. 15 Ø, s. 225 Ø, s. 366 V, s. 409 R, s. 478 H, s. 536 H, s. 617 H, s. 953 H, s. 988 H.

1995 (i alt 11 afgørelser), s. 9 H, 198 H, s. 249 V, s. 338 Ø, s. 379 Ø, s. 402 Ø, s. 409 V, s. 416 V, s. 418 R, s. 428 H, s. 698 V.

1996 (i alt 13 afgørelser), s. 6 V, s. 25 Ø, s. 234 H, s. 362 Ø, s. 365 Ø, s. 723 Ø, s. 827 V, s. 992 Ø, s. 1065 H, s. 1434 Ø, s. 1488 V, s. 1496 V, s. 1536 Ø.

1997 (i alt 15 afgørelser), s. 259 H, s. 490 V, s. 668 Ø, s. 676 H, s. 803 V, s. 889 H, s. 1062 H, s. 1141 H, s. 1157 H, s. 1237 H, s. 1292 Ø, s. 1406 V, s. 1422 V, s. 1440 Ø, s. 1508 H.

1998 (i alt 14 afgørelser), s. 129 V, s. 141 V, s. 337 V, s. 362 Ø, s. 363 Ø, s. 376 Ø, s. 628 H, s. 662 Ø, s. 684 H, s. 767 Ø, s. 1255 Ø, s. 1367 H, s. 1752 Ø, s. 1759 Ø.

1999 (i alt 44 afgørelser), s. 122 H, s. 271 H, s. 275 H, s. 321 Ø, s. 336 Ø, s. 337 Ø, s. 342 Ø, s. 495 Ø, s. 502 Ø, s. 509 Ø, s. 553 Ø, s. 556 Ø, s. 560 H, s. 572 H, s. 656 V, s. 841 H, s. 920 V, s. 1015 H, s. 1113 Ø, s. 1316 H, s. 1390 H, s. 1394 H, s. 1415 H, s. 1462 Ø, s. 1472 Ø, s. 1491 H, s. 1496 H, s. 1500 H, s. 1503 H, s. 1507 H, s. 1536 H, s. 1549 H, s. 1591 H, s. 1621 H, s. 1637 V, s. 1675 H, s. 1798 H, s. 1818 H, s. 1837 H, s. 1842 H, s. 1883 V, s. 1910 Ø, s. 2032 H, s. 2041 H.

2000 (i alt 36 afgørelser), s. 307 H, s. 321 H, s. 546 H, s. 627 H, s. 743 Ø, s. 765 H, s. 820 H, s. 822 H, s. 1005 Ø, s. 1196 H, s. 1201 H, s. 1260 V, s. 1286 Ø, s. 1309 H, s. 1376 H, s. 1416 V, s. 1499 H, s. 1600 H, s. 1627 V, s. 1685 H, s. 1687 H, s. 1728 H, s. 1751 H, s. 1894 Ø, s. 1912 Ø, s. 2101

V, s. 2134 Ø, s. 2143 Ø, s. 2223 H, s. 2234 H, s. 2306 V, s. 2311 V, s. 2350 V, s. 2385 Ø, s. 2406 H, s. 2467 H.

2001 (i alt 12 afgørelser), s. 26 H, s. 83 H, 253 Ø, 257 Ø, 336 H, 444 V, 464 V, 510 Ø, 856 H, 910 V, 953 Ø, 1057 H.

**Bekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998 af lov om
Den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

Herved bekendtgøres lov nr. 285 af 29. april 1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med de ændringer, der følger af lov nr. 1080 af 20. december 1995, bekendtgørelse nr. 423 af 20. maj 1996, og bekendtgørelse nr. 749 af 19. oktober 1998.

Den bekendtgjorte lovttekst gælder fuldt ud fra den 1. november 1998.¹⁾

§ 1. Følgende bestemmelser gælder her i landet:

1) Konvention af 4. november 1950 til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953, Lovtidende C, hvis procedureregler er ændret ved følgende protokoller:

a) Protokol nr. 3 af 6. maj 1963 til Europarådets Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, ved hvilken konventionens artikel 29, 30 og 34 ændres, jf. bekendtgørelse nr. 67 af 23. november 1964, Lovtidende C.

b) Protokol nr. 5 af 20. januar 1966 til Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder om ændringer i konventionens artikler 22 og 40, jf. bekendtgørelse nr. 35 af 22. marts 1972, Lovtidende C.

c) Protokol nr. 8 af 19. marts 1985 til Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 33 af 15. marts 1990, Lovtidende C.

d) Protokol nr. 10 af 25. marts 1992 til Konventionen til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder.

e) Protokol nr. 11 af 11. maj 1994 til Konventionen til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, der omstrukturerer det kontrolsystem, som konventionen har etableret.

2) Tillægsprotokol af 20. marts 1952 til Konventionen til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 20 af 11. juni 1953, Lovtidende C.

3) Protokol nr. 4 af 16. september 1963 til Konventionen til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 17 af 17. februar 1965, Lovtidende C.

4) Tillægsprotokol nr. 6 af 28. april 1983 til Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 72 af 20. september 1985, Lovtidende C.

5) Tillægsprotokol nr. 7 af 22. november 1984 til Den Europæiske Konvention til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 41 af 7. april 1989, Lovtidende C.

Stk. 2. En dansk oversættelse af de konventionstekster, der er nævnt i stk. 1, er medtaget som bilag til loven.²⁾

§ 2. Regeringen kan indgå overenskomster om ændring af bestemmelserne om konventionsorganernes sammensætning og virkemåde. Ikrafttrådte ændringer optages i dansk oversættelse som bilag til loven.

§ 3. Loven medfører ingen ændring i retsplejelovens § 962, stk. 2, om begrænsning i muligheden for at anke visse afgørelser i straffesager.

§ 4. Loven træder i kraft den 1. juli 1992.

§ 5. Loven gælder ikke for Grønland og Færøerne, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige grønlandske og færøske forhold tilsiger.³⁾

Justitsministeriet, den 19. oktober 1998

Frank Jensen

/Nina Holst-Christensen

- 1) Lovens § 1, stk. 1, nr. 1, litra d, er ikke sat i kraft, og vil heller ikke blive sat i kraft, da 11. tillægsprotokol overflødiggør 10. tillægsprotokol.
- 2) Det bemærkes, at bilagene til loven ikke er medtaget i lovbekendtgørelsen, men derimod fremgår af bekendtgørelse nr. 749 af 19. oktober 1998.
- 3) Loven er sat i kraft for Færøerne ved anordning nr. 136 af 25. februar 2000 og for Grønland ved anordning nr. 814 af 18. september 2001.

Konvention til beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder

(Som ændret senest ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994)

Under henvisning til Verdenserklæringen om Menneskerettigheder, som blev udstedt af de Forenede Nationers Generalforsamling den 10. december 1948;

under henvisning til, at denne Erklæring tilsigter at sikre en universel og effektiv anerkendelse og overholdelse af de deri opregnede rettigheder;

under henvisning til, at Europarådets formål er at tilvejebringe en nærmere forening mellem dets medlemmer, og at en af måderne at opnå dette mål er at opretholde og udvikle menneskerettighederne og de grundlæggende friheder;

idet de bekræfter deres dybe tro på disse grundlæggende frihedsrettigheder, som er grundlaget for retfærdighed og fred i verden og bedst håndhæves på den ene side af et virkeligt demokratisk regeringssystem og på den anden side af en fælles forståelse og en fælles respekt for de menneskerettigheder, hvortil de bekender sig;

idet de, som regeringer i europæiske stater, besjælede af samme ånd og med en fælles arv af politiske traditioner, idealer, respekt for frihed og for retsstatsprincippet er besluttet på at tage de første skridt til sikring af den kollektive håndhævelse af visse af de rettigheder, der omhandles i Verdenserklæringen;

er de underskrivende regeringer, der er medlemmer af Europarådet, blevet enige om følgende:

Artikel 1

Pligt til at respektere menneskerettighederne

De høje kontraherende parter skal sikre enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, som er nævnt i denne konventions afsnit I.

AFSNIT I

Rettigheder og friheder

Artikel 2

Ret til livet

Stk. 1. Ethvert menneskes ret til livet skal beskyttes ved lov. Ingen må forsætligt berøves livet undtagen ved fuldbyrdelse af en dødsdom, afsagt af en domstol i tilfælde, hvor der ved lov er fastsat dødsstraf for den pågældende forbrydelse.

Stk. 2. Berøvelse af livet betragtes ikke som sket i modstrid med denne artikel, når den er en følge af magtanvendelse, der ikke går ud over det absolut nødvendige:

- a) for at forsvare nogen mod ulovlig vold;
- b) for at iværksætte en lovlig anholdelse eller forhindre flugt fra lovlig frihedsberøvelse;
- c) for lovligt at undertrykke optøjer eller opstand.

Artikel 3

Forbud mod tortur

Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Artikel 4

Forbud mod slaveri og tvangsarbejde

Stk. 1. Ingen må holdes i slaveri eller trældom.

Stk. 2. Ingen må pålægges at udføre tvangs- eller pligtarbejde.

Stk. 3. Ved anvendelse af denne artikel omfatter udtrykket »tvangs- eller pligtarbejde« ikke:

- a) arbejde, som sædvanligvis forlanges udført under frihedsberøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 i denne konvention, eller under betinget løsladelse fra sådan frihedsberøvelse;
- b) tjeneste af militær karakter eller, for så vidt angår personer, der er militærnægtere af samvittighedsgrunde i lande, hvor dette anerkendes, tjeneste, der erstatter tvungen militærtjeneste;
- c) tjeneste, der pålægges i tilfælde af nødstilstand eller ulykker, der truer samfundets eksistens eller velfærd;
- d) arbejde eller tjeneste, der hører til de normale borgerpligter.

Artikel 5

Ret til frihed og sikkerhed

Stk. 1. Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde:

- a) lovlig frihedsberøvelse af en person efter domfældelse af en kompetent domstol;

- b) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for ikke at efterkomme en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse;
- c) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person med det formål at stille ham for den kompetente retlige myndighed, når der er begrundet mistanke om, at han har begået en forbrydelse, eller rimelig grund til at anse det for nødvendigt at hindre ham i at begå en forbrydelse eller i at flygte efter at have begået en sådan;
- d) frihedsberøvelse af en mindreårig ifølge lovlig afgørelse med det formål at føre tilsyn med hans opdragelse eller lovlig frihedsberøvelse for at stille ham for den kompetente retlige myndighed;
- e) lovlig frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer, der er sindssyge, alkoholikere, narkomaner eller vagabonder;
- f) lovlig anholdelse eller anden frihedsberøvelse af en person for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet eller af en person, mod hvem der tages skridt til udvisning eller udlevering.

Stk. 2. Enhver, der anholdes, skal snarest muligt og på et sprog, som han forstår, underrettes om grundene til anholdelsen og om enhver sigtelse mod ham.

Stk. 3. Enhver, der anholdes eller frihedsberøves i henhold til bestemmelserne i denne artikels stk. 1, litra c, skal ufortøvet stilles for en dommer eller anden øvrighedsperson, der ved lov er bemyndiget til at udøve domsmyndighed, og skal være berettiget til at få sin sag pådømt inden for en rimelig frist, eller til at blive løsladt i afventning af rettergangen. Løsladelsen kan gøres betinget af sikkerhed for, at den pågældende giver møde under rettergangen.

Stk. 4. Enhver, der berøves friheden ved anholdelse eller anden tilbageholdelse, har ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne hurtigt kan træffe afgørelse om lovligheden af frihedsberøvelsen, og beordre ham løsladt, hvis frihedsberøvelsen ikke er lovlig.

Stk. 5. Enhver, der har været anholdt eller frihedsberøvet i strid med bestemmelserne i denne artikel, skal have ret til erstatning.

Artikel 6

Ret til retfærdig rettergang

Stk. 1. Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse. Dommen skal afsiges i et offentligt møde, men pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensynet til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.

Stk. 2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

Stk. 3. Enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal mindst have ret til følgende:

- a) at blive underrettet snarest muligt, udførligt og på et sprog, som han forstår, om indholdet af og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham;
- b) at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar;
- c) at forsvare sig personligt eller ved bistand af en forsvarer, som han selv har valgt, og hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale for juridisk bistand, at modtage den uden betaling, når dette kræves i retfærdighedens interesse;
- d) at afhøre eller lade afhøre imod ham førte vidner og at få vidner for ham tilsagt og afhørt på samme betingelser som vidner, der føres imod ham;
- e) at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten.

Artikel 7

Ingen straf uden retsregel

Stk. 1. Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået.

Stk. 2. Denne artikel er ikke til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, der på det tidspunkt, da den blev begået, var en forbrydelse ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper.

Artikel 8

Ret til respekt for privatliv og familieliv

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Artikel 9

Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed

Stk. 1. Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.

Stk. 2. Frihed til at udøve sin religion eller tro skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Artikel 10

Ytringsfrihed

Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspreddelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.

Artikel 11

Forsamlings- og foreningsfrihed

Stk. 1. Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

Stk. 2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Denne artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af de væbnede styrker, politiet eller statsadministrationen lovlige begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder.

Artikel 12

Ret til at indgå ægteskab

Giftefærdige mænd og kvinder har ret til at indgå ægteskab og stifte familie i overensstemmelse med de nationale love om udøvelsen af denne ret.

Artikel 13

Adgang til effektive retsmidler

Enhver, hvis rettigheder og friheder efter denne konvention er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler i embeds medfør.

Artikel 14

Forbud mod diskriminering

Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Artikel 15

Fravigelse af forpligtelser under offentlige faretilstande

Stk. 1. Under krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens, kan en høj kontraherende part træffe forholdsregler, der fraviger dens forpligtelser ifølge denne konvention, i det omfang det er strengt påkrævet af situationen, og forudsat at sådanne forholdsregler ikke er uforenelige med dens andre forpligtelser ifølge folkeretten.

Stk. 2. Der kan ikke med hjemmel i denne bestemmelse gøres afvigelse fra artikel 2, undtagen ved død som følge af lovlige krigshandlinger, eller fra artiklerne 3, 4, stk. 1, og 7.

Stk. 3. Enhver stat, som benytter sig af denne ret til fravigelse, skal holde Europarådets generalsekretær fuldt underrettet om de forholdsregler, som den har taget, og om grundene dertil. Den skal også underrette Europarådets generalsekretær, når sådanne forholdsregler er ophørt at virke, og konventionens bestemmelser igen er fuldt ud i kraft.

Artikel 16

Indskrænkninger i udlændinges politiske virke

Intet i artiklerne 10, 11 og 14 må anses for at være til hinder for, at de høje kontraherende parter fastsætter indskrænkninger i udlændinges politiske virksomhed.

Artikel 17

Forbud mod misbrug af rettigheder

Intet i denne konvention må fortolkes, som om den medførte ret for nogen stat, gruppe eller person til at indlade sig på nogen virksomhed eller udføre nogen handling, der tilsigter at

tilintetgøre nogen af de heri nævnte rettigheder og friheder, eller at begrænse dem i videre omfang end der er hjemmel for i konventionen.

Artikel 18

Begrænsninger i brug af indskrænkninger i rettigheder

De indskrænkninger, som er tilladt efter denne konvention i de her nævnte rettigheder og friheder, må ikke anvendes i nogen anden hensigt end den, som de er foreskrevet for.

Afsnit II

Den europæiske Menneskerettighedsdomstol

Artikel 19

Oprettelse af Domstolen

For at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, de høje kontraherende parter har påtaget sig ved denne konvention og de dertil knyttede protokoller, skal der oprettes en Menneskerettighedsdomstol i det følgende benævnt »Domstolen«. Den skal fungere på permanent basis.

Artikel 20

Dommernes antal

Domstolen skal bestå af et antal dommere, der svarer til antallet af de høje kontraherende parter.

Artikel 21

Kriterier for valg til dommer

Stk. 1. Dommerne skal nyde den højeste moralske anseelse og må enten besidde de kvalifikationer, der kræves for udnævnelse til høje juridiske embeder, eller være retskyndige af anerkendt sagkundskab.

Stk. 2. Dommerne har sæde i Domstolen som individuelle personer.

Stk. 3. Under deres embedsperiode må dommerne ikke påtage sig noget hverv, som er uforeneligt med deres uafhængighed og upartiskhed eller med kravene til et fuldtidsemede. Alle spørgsmål, der udspringer af anvendelsen af denne bestemmelse, afgøres af Domstolen.

Artikel 22

Valg af dommere

Stk. 1. Dommerne vælges af Den parlamentariske Forsamling med hensyn til hver af de høje kontraherende parter ved flertal på grundlag af en liste over tre kandidater, der er opstillet af den høje kontraherende part.

Stk. 2. Samme fremgangsmåde følges ved supplerung af Domstolen ved tiltrædelse af nye høje kontraherende parter og ved besættelse af pladser, der måtte blive ledige.

Artikel 23

Embedsperiode

Stk. 1. Dommerne vælges for et tidsrum af 6 år. De kan genvælges. For halvdelen af de dommere, der vælges ved første valg, ophører embedsperioden dog efter 3 år.

Stk. 2. De dommere, hvis embedsperiode ophører efter udløbet af begyndelsesperioden på 3 år, vælges ved lodtrækning, der foretages af Europarådets generalsekretær umiddelbart efter, at de er blevet valgt.

Stk. 3. For i videst muligt omfang at sikre, at embedsperioden for halvdelen af dommerne fornys hvert tredje år, kan Den parlamentariske Forsamling før et forestående valg bestemme, at embedsperioden for en eller flere af dommerne, som skal vælges, skal være en anden end 6 år, dog ikke over 9 år og ikke under 3 år.

Stk. 4. Når det drejer sig om embedsperioden for mere end en dommer, og Den parlamentariske Forsamling anvender bestemmelsen i foregående stykke, skal Europarådets generalsekretær umiddelbart efter valget fordele de enkelte embedsperioder ved lodtrækning.

Stk. 5. En dommer, der vælges i stedet for en dommer, hvis embedsperiode ikke er udløbet, skal beklæde embedet for den resterende del af forgængerens embedsperiode.

Stk. 6. Dommernes embedsperioder udløber, når de fylder 70 år.

Stk. 7. Dommerne skal beklæde embedet, indtil andre er valgt i deres sted. De skal imidlertid fortsætte med at behandle sager, som de allerede har påbegyndt.

Artikel 24

Afskedigelse

En dommer kan ikke afskediges fra sit embede, medmindre de øvrige dommere med et flertal på to tredjedele beslutter, at han ikke mere opfylder de krævede betingelser.

Artikel 25

Justitskontor og juridiske sekretærer

Domstolen har et justitskontor, hvis funktioner og organisation bestemmes i Domstolens regler. Domstolen bistås af juridiske sekretærer.

Artikel 26

Domstolen i plenum

Domstolen i plenum

- a) vælger sin præsident og en eller to vicepræsidenter for et tidsrum af 3 år. De kan genvælges;
- b) opretter kamre, der fungerer for en bestemt periode;
- c) vælger præsidenterne for Domstolens kamre. Disse kan genvælges;
- d) vedtager Domstolens regler; og
- e) vælger en justitssekretær og en eller flere vicejustitssekretærer.

Artikel 27

Komitéer, kamre og Storkammeret

Stk. 1. Ved behandling af sager, der forelægges Domstolen, nedsætter Domstolen sig i komitéer på 3 dommere, i kamre på 7 dommere, og i et Storkammer på 17 dommere. Domstolens kamre nedsætter komitéer, der fungerer for en bestemt periode.

Stk. 2. Der skal som ex officio medlem af kammeret og Storkammeret sidde den dommer, der er valgt for den stat, der er part i sagen, og hvis der ikke er en sådan dommer, eller han er ude af stand til at sidde som medlem, vælger vedkommende stat en person, der fungerer som dommer.

Stk. 3. Storkammeret omfatter også Domstolens præsident, vicepræsidenter, præsidenterne for kamrene og andre dommere, der er valgt ifølge Domstolens regler. Når en sag appelleres til Storkammeret i medfør af artikel 43, kan ingen dommer fra det kammer, der afsagde dommen, have sæde i Storkammeret, med undtagelse af præsidenten for kammeret og den dommer, der har haft sæde for den stat, der er part i sagen.

Artikel 28

Komitéers afvisning af klager

En komité kan ved enstemmighed beslutte at afvise en klage eller slette en klage fra listen over anmeldte klager, som er indbragt i medfør af artikel 34, hvis en sådan beslutning kan træffes uden yderligere behandling. En sådan beslutning er endelig.

Artikel 29

Kamres beslutninger om klagers antagelse til behandling og stillingtagen til klagens grundlag

Stk. 1. Hvis der ikke tages beslutning i medfør af artikel 28, tager et kammer beslutning om, hvorvidt individuelle klager, der indbringes i henhold til artikel 34, skal antages til behandling og tager stilling til klagens grundlag.

Stk. 2. Et kammer tager beslutning om, hvorvidt mellemstatslige klager, der indbringes i henhold til artikel 33, skal antages til behandling, og tager stilling til klagens grundlag.

Stk. 3. Beslutningen om sagens antagelse til behandling tages separat, medmindre Domstolen i særlige tilfælde træffer anden beslutning.

Artikel 30

Afgivelse af jurisdiktion til Storkammeret

Hvis der i en sag, der verserer i et kammer, opstår et væsentligt spørgsmål, der berører fortolkningen af konventionen eller de dertil knyttede protokoller, eller hvis løsningen af et spørgsmål i kammeret kan få et resultat, der er uforeneligt med en dom, der tidligere er afsagt af Domstolen, kan kammeret på ethvert tidspunkt, før den afsiger sin dom, afgive sin jurisdiktion til Storkammeret, medmindre en af sagens parter rejser indsigelse herimod.

Artikel 31

Storkammerets beføjelser

Storkammeret

- a) afgør klager, der indgives enten i medfør af artikel 33 eller artikel 34, når et kammer har afgivet sin jurisdiktion i medfør af artikel 30, eller hvis sagen er blevet henvist til det i medfør af artikel 43, og
- b) behandler anmodninger om rådgivende udtalelser, der er forelagt i medfør af artikel 47.

Artikel 32

Domstolens kompetence

Stk. 1. Domstolens kompetence udstrækker sig til alle sager vedrørende fortolkningen og anvendelsen af denne konvention og de dertil knyttede protokoller, som indbringes for den i medfør af artikel 33, 34 og 47.

Stk. 2. Domstolen afgør selv tvistigheder med hensyn til sin kompetence.

Artikel 33

Mellemstatslige sager

Enhver af de høje kontraherende parter kan indbringe ethvert påstået brud på konventionens og de dertil knyttede protokollers bestemmelser foretaget af en anden høj kontraherende part.

Artikel 34

Individuelle klager

Domstolen kan modtage klager fra enhver person, enhver ikke-statslig organisation eller gruppe af enkeltpersoner, der hævder at være blevet krænket af en af de høje kontraherende parter i de rettigheder, der er anerkendt ved denne konvention eller de dertil knyttede protokoller. De høje kontraherende parter forpligter sig til ikke på nogen måde at lægge hindringer i vejen for den effektive udøvelse af denne ret.

Artikel 35

Kriterier for antagelse til behandling i realiteten

Stk. 1. Domstolen må kun optage sagen til behandling, når alle nationale retsmidler er blevet udtømt i overensstemmelse med de af folkeretten almindeligt anerkendte regler, og inden for et tidsrum af 6 måneder fra den dato, den endelige afgørelse blev truffet.

Stk. 2. Domstolen må ikke behandle nogen individuel klage efter artikel 34, som

a) er anonym, eller

b) i det væsentlige er identisk med en sag, der allerede er blevet undersøgt af Domstolen eller allerede har været underkastet anden form for international undersøgelse eller afgørelse, og som ikke indeholder nye oplysninger af betydning.

Stk. 3. Domstolen skal afvise en klage, der forelægges den i henhold til artikel 34, når den anser den for uforenelig med bestemmelserne i nærværende konvention eller de dertil knyttede protokoller, for åbenbart ugrundet eller for at være misbrug af klageadgangen.

Stk. 4. Domstolen skal afvise enhver klage, som den anser for uforenelig med denne artikel. Den kan gøre dette på ethvert trin i proceduren.

Artikel 36

Tredjeparts intervention

Stk. 1. I alle sager, der er forelagt et kammer eller Storkammeret, har en høj kontraherende part, som har en af sine statsborgere som klager, ret til at afgive skriftlige bemærkninger og til at deltage i høringer.

Stk. 2. Domstolens præsident kan, af hensyn til en retfærdig rettergang, opfordre enhver høj kontraherende part, som ikke er part i sagen, eller enhver impliceret person, som ikke er klageren, til at afgive skriftlige bemærkninger eller til at deltage i høringer.

Artikel 37

Sletning af klager fra listen

Stk. 1. Domstolen kan på ethvert tidspunkt i sagsbehandlingen beslutte at slette en klage af sagslisten, såfremt det på baggrund af omstændighederne findes, at

- a) klageren ikke har til hensigt at forfølge sin klage, eller
- b) sagen er blevet løst, eller
- c) det i øvrigt efter Domstolens opfattelse ikke længere er begrundet at fortsætte behandlingen af klagen.

Domstolen skal dog fortsætte behandlingen af en klage, hvis respekten for menneskerettighederne som defineret i konventionen og de dertil knyttede protokoller tilsiger det.

Stk. 2. Domstolen kan beslutte at genoptage en klage på sin sagsliste, hvis den mener, at omstændighederne berettiger en sådan fremgangsmåde.

Artikel 38

Behandling af sagen og proceduren ved forlig

Stk. 1. Hvis Domstolen antager en sag til realitetsbehandling, skal den

- a) fortsætte behandlingen af klagen sammen med parternes repræsentanter og om nødvendigt foranstalte en undersøgelse, til hvis effektive gennemførelse vedkommende stater skal stille alle nødvendige midler til rådighed,
- b) stille sig til rådighed for vedkommende parter med det formål at opnå et forlig på grundlag af respekt for menneskerettighederne som defineret i konventionen og de dertil knyttede protokoller.

Stk. 2. Proceduren i henhold til stykke 1.b er fortrolig.

Artikel 39

Opnåelse af forlig

Hvis der opnås et forlig, skal Domstolen slette sagen af sin sagsliste ved en afgørelse, som indskrænker sig til en kort konstatering af kendsgerningerne og den løsning, der er opnået.

Artikel 40

Offentlige høringer og adgang til dokumenter

Stk. 1. Høringer er offentlige, medmindre Domstolen i særlige tilfælde bestemmer andet.

Stk. 2. Dokumenter, der deponeres hos justissekretæren, skal være tilgængelige for offentligheden, medmindre Domstolens præsident træffer anden beslutning.

Artikel 41

Passende erstatning

Hvis Domstolen finder, at der er sket en krænkelse af konventionen eller de dertil knyttede protokoller, og hvis vedkommende høje kontraherende parts interne ret kun tillader delvis skadesløsholdelse, skal Domstolen om nødvendigt tilkende den forurettede part passende erstatning.

Artikel 42

Domme afsagt af kamre

Domme afsagt af kamre bliver endelige i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 44, stk. 2.

Artikel 43

Henvi sning til Storkammeret

Stk. 1. Indenfor en periode på 3 måneder fra datoen for den dom, der er afsagt af et kammer, kan enhver part i sagen undtagelsesvis anmode om, at sagen henvises til Storkammeret.

Stk. 2. Et udvalg på 5 af Storkammerets dommere skal godkende anmodningen, hvis sagen rejser et væsentligt spørgsmål, der berører fortolkningen eller anvendelsen af konventionen eller de dertil knyttede protokoller, eller et væsentligt emne af generel vigtighed.

Stk. 3. Hvis udvalget godkender anmodningen, skal Storkammeret afgøre sagen ved afsigelse af en dom.

Artikel 44

Endelige domme

Stk. 1. En dom afsagt af Storkammeret er endelig.

Stk. 2. En dom afsagt af et kammer bliver endelig

- a) hvis parterne erklærer, at de ikke vil anmode om, at sagen henvises til Storkammeret, eller
- b) 3 måneder efter datoen for dommen, hvis der ikke er anmodet om henvisning af sagen til Storkammeret, eller
- c) hvis Storkammerets udvalg afviser anmodningen om henvisning i henhold til artikel 43.

Stk. 3. Den endelige dom skal offentliggøres.

Artikel 45

Begrundelser for domme og afgørelser

Stk. 1. Både domme og afgørelser, om hvorvidt klager kan antages til behandling eller ej, skal ledsages af grunde.

Stk. 2. Hvis en dom helt eller delvis ikke giver udtryk for dommernes enstemmige mening, er enhver dommer berettiget til at afgive særskilt votum.

Artikel 46

Dommes bindende kraft og fuldbyrdelse

Stk. 1. De høje kontraherende parter forpligter sig til at rette sig efter Domstolens endelige afgørelse i enhver sag, som de er parter i.

Stk. 2. Domstolens endelige afgørelse oversendes til Ministerkomitéen, der skal overvåge dens fuldbyrdelse.

Artikel 47

Rådgivende udtalelser

Stk. 1. På Ministerkomitéens anmodning kan Domstolen afgive rådgivende udtalelser om juridiske spørgsmål vedrørende fortolkningen af konventionen og de til denne knyttede protokoller.

Stk. 2. Sådanne udtalelser kan ikke vedrøre noget spørgsmål om indholdet eller rækkevidden af de rettigheder og friheder, som fastsættes i konventionens afsnit I og i de til konventionen knyttede protokoller, og heller ikke andre spørgsmål, som Domstolen eller Ministerkomitéen måtte skulle tage stilling til som følge af et i henhold til konventionen iværksat retsskridt.

Stk. 3. Ministerkomitéens beslutning om at anmode Domstolen om en rådgivende udtalelse kræver et flertal af de repræsentanter, som har ret til at sidde i komitéen.

Artikel 48

Domstolens rådgivende kompetence

Domstolen afgør, om en anmodning fra Ministerkomitéen om en rådgivende udtalelse falder ind under dens kompetence, således som denne er fastlagt i artikel 47.

Artikel 49

Begrundelse for rådgivende udtalelser

Stk. 1. Domstolens rådgivende udtalelser skal ledsages af grunde.

Stk. 2. Såfremt den rådgivende udtalelse helt eller delvis ikke giver udtryk for dommernes enstemmige mening, er enhver af dommerne berettiget til at afgive særskilt votum.

Stk. 3. Domstolens rådgivende udtalelser oversendes til Ministerkomitéen.

Artikel 50

Domstolens udgifter

Udgifterne til Domstolen udredes af Europarådet.

Artikel 51

Dommernes privilegier og immuniteter

Dommerne har under udøvelsen af deres hverv ret til de privilegier og immuniteter, der omhandles i artikel 40 i Europarådets statut og i de overenskomster, der er indgået i henhold hertil.

AFSNIT III

Forskellige bestemmelser

Artikel 52

Anmodning om oplysninger fra generalsekretæren

På anmodning af Europarådets generalsekretær skal enhver af de høje kontraherende parter give nærmere oplysning om, hvorledes den pågældende stats interne lovgivning sikrer den effektive gennemførelse af bestemmelserne i denne konvention.

Artikel 53

Sikring af eksisterende menneskerettigheder

Ingen bestemmelse i denne konvention må fortolkes som en begrænsning i eller afvigelse fra nogen af de menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som måtte være tilsikret i henhold til en høj kontraherende parts lovgivning eller i henhold til anden overenskomst, den er part i.

Artikel 54

Ministerkomitéens beføjelser

Ingen bestemmelse i denne konvention skal begrænse de beføjelser, der er tillagt Ministerkomitéen ved Europarådets statut.

Artikel 55

Udelukkelse af andre midler til afgørelse af tvister

Bortset fra særlig aftale giver de høje kontraherende parter afkald på at påberåbe sig traktater, overenskomster eller deklARATIONER, der består mellem dem, til i form af en klage at forelægge en tvist om fortolkning eller anvendelse af denne konvention til afgørelse på anden måde end fastsat i denne konvention.

Artikel 56

Anvendelsesområder

Stk. 1. Enhver stat kan ved sin ratifikation eller når som helst derefter ved en notifikation til Europarådets generalsekretær erklære, at denne konvention skal, under forbehold af denne artikels stk. 4, udstrækkes til alle eller nogle af de områder, for hvis internationale forbindelser den er ansvarlig.

Stk. 2. Konventionen skal udstrækkes til det område eller de områder, der nævnes i notifikationen, fra den 30. dag efter, at Europarådets generalsekretær har modtaget denne notifikation.

Stk. 3. Bestemmelserne i denne konvention skal imidlertid i sådanne områder anvendes med skyldig hensyntagen til de stedlige vilkår.

Stk. 4. Enhver stat, der har afgivet en erklæring i overensstemmelse med denne artikels stk. 1, kan når som helst derefter på et eller flere af de områders vegne, som notifikationen omfatter, erklære, at den anerkender Domstolens kompetence til at modtage klager fra personer, ikke-statslige organisationer eller grupper af enkeltpersoner som fastsat i konventionens artikel 34.

Artikel 57

Forbehold

Stk. 1. Enhver stat kan ved undertegnelsen af denne konvention eller ved deponeringen af ratifikationsinstrumentet tage forbehold med hensyn til enhver særskilt bestemmelse i konventionen, i det omfang en lov, som på det tidspunkt er i kraft på dens område, ikke er i overensstemmelse med bestemmelsen. Forbehold af generel karakter er ikke tilladt i henhold til denne artikel.

Stk. 2. Ethvert forbehold, der tages i henhold til denne artikel, skal indeholde en kort redegørelse for den pågældende lov.

Artikel 58

Opsigelse

Stk. 1. En høj kontraherende part kan ikke opsig denne konvention før udløbet af 5 år fra den dato, da den trådte i kraft for dens vedkommende, og efter et varsel på 6 måneder, der meddeles Europarådets generalsekretær, der skal underrette de andre høje kontraherende parter.

Stk. 2. En sådan opsigelse har ikke til virkning, at den pågældende høje kontraherende part frigøres fra sine forpligtelser ifølge denne konvention med hensyn til nogen handling, som kan udgøre en overtrædelse af denne konvention, og som er udført før den dato, da opsigelsen fik virkning.

Stk. 3. På samme vilkår skal enhver høj kontraherende part, der ophører med at være medlem af Europarådet, ophøre med at være part i denne konvention.

Stk. 4. Under iagttagelse af bestemmelserne i stk. 1-3 kan konventionen opsiges med hensyn til ethvert område, for hvilket den i medfør af artikel 56 er blevet erklæret anvendelig.

Artikel 59

Undertegnelse og ratifikation

Stk. 1. Denne konvention er åben for undertegnelse af Europarådets medlemmer. Den skal ratificeres. Ratifikationsinstrumenterne deponeres hos Europarådets generalsekretær.

Stk. 2. Denne konvention træder i kraft, når ti ratifikationsinstrumenter er blevet deponeret.

Stk. 3. For så vidt angår en signatarmagt, der senere ratificerer konventionen, træder denne i kraft den dag, ratifikationsinstrumentet deponeres.

Stk. 4. Europarådets generalsekretær skal give alle medlemmerne af Europarådet meddelelse om konventionens ikrafttræden, om navnene på de høje kontraherende parter, der har ratificeret den, og om deponering af alle ratifikationsinstrumenter, som senere foretages.

1. Tillægsprotokol af 20. marts 1952, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994.

Præambel (udeladt her).

Artikel 1

Beskyttelse af ejendom

Enhver fysisk eller juridisk person har ret til respekt for sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat ved lov og følger af folkerettens almindelige principper.

Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde begrænse statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.

Artikel 2

Ret til uddannelse

Ingen må nægtes retten til uddannelse. Ved udøvelsen af de funktioner, som staten påtager sig i henseende til uddannelse og undervisning, skal den respektere forældrenes ret til at sikre sig, at sådan uddannelse og undervisning sker i overensstemmelse med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.

Artikel 3

Ret til frie valg

De høje kontraherende parter forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningsstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling.

Artikel 4

Anvendelsesområder

Enhver af de høje kontraherende parter kan ved undertegnelsen eller ratifikationen eller når som helst derefter over for Europarådets generalsekretær afgive en erklæring om, i hvilket omfang den forpligter sig til at udstrække bestemmelserne i denne protokol til områder, for hvis internationale forbindelser den er ansvarlig.

Enhver af de høje kontraherende parter, som har afgivet en erklæring i medfør af foranstående stykke, kan fra tid til anden afgive en yderligere erklæring, hvorved den modificerer en hvilken som helst tidligere erklæring eller lader denne protokols bestemmelser ophøre med at have gyldighed for et hvilket som helst område.

En erklæring afgivet i overensstemmelse med denne artikel skal anses for afgivet i overensstemmelse med konventionens artikel 56, stk. 1.

Artikel 5

Forhold til konventionen

De høje kontraherende parter betragter denne protokols artikler 1, 2, 3 og 4 som et tillæg til konventionen, og alle konventionens bestemmelser skal derfor også have gyldighed i forhold til disse artikler.

Artikel 6

Undertegnelse og ratifikation

(udeladt her)

Protokol nr. 4 af 16. september 1963, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994.

Præambel (udeladt her).

Artikel 1

Forbud mod frihedsberøvelse på grund af gæld

Ingen må berøves sin frihed alene på grund af manglende evne til at opfylde en kontraktlig forpligtelse.

Artikel 2

Frihed til valg af opholdssted

Stk. 1. Enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, skal inden for dette have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted.

Stk. 2. Enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget.

Stk. 3. Udøvelsen af disse rettigheder skal ikke være underkastet andre begrænsninger end sådanne, som er i overensstemmelse med loven, og som er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde den offentlige orden, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

Stk. 4. De i stk. 1 nævnte rettigheder kan endvidere inden for særlige områder underkastes restriktioner, som er indført ved lov, og som i et demokratisk samfund tjener almenvellet.

Artikel 3

Forbud mod udvisning af egne statsborgere

Stk. 1. Ingen kan hverken ved individuelle eller ved kollektive foranstaltninger udvises af et territorium tilhørende den stat, i hvilken han er statsborger.

Stk. 2. Ingen kan berøves retten til indrejse i den stat, i hvilken han er statsborger.

Artikel 4

Forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge

Kollektiv udvisning af udlændinge er forbudt.

Artikel 5

Anvendelsesområde

Stk. 1. Enhver af de høje kontraherende parter kan ved undertegnelse eller ratifikation af denne protokol eller når som helst derefter til Europarådets generalsekretær afgive en erklæring om, i hvilket omfang den forpligter sig til at anvende denne protokols bestemmelser inden for de af den pågældende stat angivne territorier, hvis internationale forbindelser den er ansvarlig for.

Stk. 2. Enhver af de høje kontraherende parter, der har afgivet en erklæring i henhold til foregående stk., kan fra tid til anden afgive en yderligere erklæring, hvorved betingelserne i en tidligere erklæring ændres, eller anvendelsen af protokollens bestemmelser bringes til ophør for ethvert territoriums vedkommende.

Stk. 3. En erklæring, der er afgivet i overensstemmelse med denne artikel, skal betragtes som afgivet i overensstemmelse med konventionens artikel 56, stk. 1.

Stk. 4. En stats territorium, hvorpå denne protokol finder anvendelse i henhold til ratifikation eller godkendelse, og ethvert territorium, hvorpå denne protokol finder anvendelse i henhold til statens erklæring efter denne artikel, skal betragtes som forskellige territorier for så vidt angår de i artikel 2 og 3 i denne protokol indeholdte henvisninger til en stats territorium.

Stk. 5. Enhver stat, der har afgivet en erklæring i overensstemmelse med denne artikels stk. 1 eller 2, kan når som helst derefter på et eller flere af de områders vegne, som erklæringen omfatter, erklære, at den anerkender Domstolens kompetence til at modtage klager fra personer, ikke-statslige organisationer eller grupper af enkeltpersoner som fastsat i konventionens artikel 34 vedrørende alle eller nogen af artiklerne 1 til 4 i denne protokol.

Artikel 6

Forhold til konventionen

De høje kontraherende parter betragter bestemmelserne i protokollens artikler 1-5 som tillægsartikler til konventionen, og alle konventionens bestemmelser skal anvendes i overensstemmelse hermed.

Artikel 7

Undertegnelse og ratifikation

(udeladt her)

Protokol nr. 6 af 28. april 1983 vedrørende afskaffelsen af dødsstraf, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994.

Præambel (udeladt her).

Artikel 1

Afskaffelse af dødsstraf

Dødsstraffen skal afskaffes. Ingen må idømmes en sådan straf eller henrettes.

Artikel 2

Dødsstraf i krigstid

En stat kan i sin lovgivning foreskrive dødsstraf for handlinger, der er begået i krigstid eller under overhængende fare for krig; en sådan straf må kun anvendes i de tilfælde, der er fastsat i loven og i overensstemmelse med dens bestemmelser. Staten skal give Europarådets generalsekretær meddelelse om de relevante bestemmelser i den pågældende lov.

Artikel 3

Forbud mod fravigelser

Der kan ikke foretages fravigelser fra bestemmelserne i denne protokol i henhold til konventionens artikel 15.

Artikel 4

Forbud mod forbehold

Der kan ikke tages forbehold i henhold til konventionens artikel 57 over for bestemmelserne i denne protokol.

Artikel 5

Anvendelsesområde

Stk. 1. Enhver stat kan ved undertegnelsen eller ved deponeringen af sit ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument angive, på hvilket territorium eller hvilke territorier denne protokol finder anvendelse.

Stk. 2. Enhver stat kan på et hvilket som helst senere tidspunkt ved en erklæring til Europarådets generalsekretær udstrække anvendelsen af denne protokol til ethvert andet territorium angivet i erklæringen. For et sådant territorium træder protokollen i kraft på den første dag i måneden efter, at generalsekretæren har modtaget erklæringen.

Stk. 3. Enhver erklæring, der er afgivet i henhold til de to foranstående stykker, kan, for så vidt angår ethvert territorium, der er angivet i erklæringen, tilbagekaldes ved en meddelelse til generalsekretæren. Tilbagekaldelsen gælder fra den første dag i måneden efter, at generalsekretæren har modtaget meddelelsen.

Artikel 6

Forhold til konventionen

Deltagerstaterne betragter bestemmelserne i protokollens artikler 1-5 som tillægsartikler til konventionen, og alle konventionens bestemmelser skal anvendes i overensstemmelse hermed.

Artikel 7

Undertegnelse og ratifikation

(udeladt her)

Artikel 8

Ikrafttræden

(udeladt her)

Artikel 9

Deponering

(udeladt her)

Protokol nr. 7 af 22. november 1984, som ændret ved protokol nr. 11 af 11. maj 1994.

Præambel (udeladt her).

Artikel 1

Proceduremæssig sikring vedrørende udvisning af udlændinge

Stk. 1. En udlænding, der lovligt er bosiddende på en stats territorium, kan ikke udvises derfra, medmindre dette sker i medfør af en beslutning truffet i overensstemmelse med loven, og den pågældende skal have adgang til:

- a) at fremføre de grunde, der taler mod udvisningen,
- b) at få sagen prøvet på ny, og
- c) med henblik herpå at være repræsenteret over for den kompetente myndighed eller en person eller personer udpeget af denne myndighed.

Stk. 2. En udlænding kan udvises inden udøvelsen af de i stk. 1, litra a-c nævnte rettigheder, når dette er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed.

Artikel 2

Ret til appel i straffesager

Stk. 1. Enhver, der af en domstol er dømt for en strafbar lovovertrædelse, har ret til at få skyldsspørgsmålet eller strafudmålingen prøvet ved en højere domstol. Udøvelsen af denne ret, herunder de betingelser hvorunder denne kan udøves, fastsættes ved lov.

Stk. 2. Der kan gøres undtagelse fra denne ret med hensyn til lovovertrædelser af mindre alvorlig art, således som fastsat ved lov, eller i tilfælde, hvor en person i første instans er blevet stillet for den højeste domstol eller er blevet domfældt efter anke af en frifindende dom.

Artikel 3

Erstatning ved fejlagtig domfældelse

Når en person ved endelig dom er blevet dømt for et strafbart forhold, og når domfældelsen senere er blevet omstødt eller personen benådet som følge af, at en ny eller nyopdaget kendsgerning på afgørende måde viser, at domfældelsen var fejlagtig, skal personen, der er blevet straffet som følge af domfældelsen, have erstatning i overensstemmelse med loven eller vedkommende stats praksis, medmindre det godt gøres, at det helt eller delvis kan tilskrives ham, at den ukendte omstændighed ikke kom for dagen i rette tid.

Artikel 4

Ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange

Stk. 1. Under én og samme stats jurisdiktion skal ingen i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken han allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i overensstemmelse med denne stats lovgivning og strafferetspleje.

Stk. 2. Bestemmelserne i foregående stykke forhindrer ikke genoptagelse af sagen i overensstemmelse med vedkommende stats lovgivning og strafferetspleje, såfremt der foreligger bevis for nye eller nyopdagede kendsgerninger, eller såfremt der i den tidligere rettergang er begået en grundlæggende fejl, som kunne påvirke sagens udfald.

Stk. 3. Der kan ikke ske fravigelse fra denne artikel i medfør af artikel 15 i konventionen.

Artikel 5

Ægtefællers lige rettigheder

I privatretlig henseende skal ægtefæller, i deres indbyrdes forhold og i forholdet til deres børn, nyde lige rettigheder og pligter med hensyn til indgåelse af ægteskab, under ægteskab og i tilfælde af dets opløsning. Denne artikel forhindrer ikke staterne i at tage sådanne forholdsregler, der er nødvendige af hensyn til børnenes interesser.

Artikel 6

Anvendelsesområde

Stk. 1. Enhver stat kan på tidspunktet for undertegnelse eller deponering af sit ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument nærmere angive, for hvilket område eller hvilke områder denne protokol skal gælde, og angive i hvilken udstrækning den forpligter sig til, at bestemmelserne i denne protokol skal finde anvendelse på dette område eller disse områder.

Stk. 2. Enhver stat kan til enhver tid efterfølgende ved erklæring til Europarådets generalsekretær udvide anvendelsen af denne protokol til ethvert andet område, der er nærmere angivet i erklæringen. For et sådant område træder protokollen i kraft på førstedagen i den måned, der følger efter en periode på to måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af en sådan erklæring.

Stk. 3. Enhver erklæring afgivet i henhold til de to foregående stykker kan for et hvilket som helst område angivet i en sådan erklæring tilbagekaldes eller begrænses ved en notifikation stilet til generalsekretæren. Tilbagekaldelsen eller begrænsningen får virkning på førstedagen i den måned, der følger efter en periode på to måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af en sådan notifikation.

Stk. 4. En erklæring afgivet i overensstemmelse med denne artikel skal anses for afgivet i overensstemmelse med artikel 56, stk. 1, i konventionen.

Stk. 5. Enhver stats territorium hvorpå denne protokol i medfør af statens ratifikation, accept eller godkendelse finder anvendelse, og ethvert område, hvorpå protokollen finder anvendelse i medfør

af statens erklæring i henhold til denne artikel, kan betragtes som forskellige territorier i relation til henvisningen i artikel 1 til en stats territorium.

Stk. 6. Enhver stat, der har afgivet en erklæring i overensstemmelse med denne artikels stk. 1 eller 2, kan når som helst derefter på et eller flere af de områders vegne, som erklæringen omfatter, erklære, at den anerkender Domstolens kompetence til at modtage klager fra personer, ikke-statslige organisationer eller grupper af enkeltpersoner som fastsat i konventionens artikel 34 vedrørende artiklerne 1 til 5 i denne protokol.

Artikel 7

Forhold til konventionen

I forholdet mellem deltagende stater skal bestemmelserne i protokollens artikel 1-6 anses som tillægsartikler til konventionen, og alle konventionens bestemmelser skal finde anvendelse i overensstemmelse hermed.

Artikel 8

Undertegnelse og ratifikation

(udeladt her)

Artikel 9

Ikrafttræden

(udeladt her)

Artikel 10

Deponering

(udeladt her)

Bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (Lovtidende C)

Ved kgl. resolution af 14. december 1971, og efter at folketinget den 4. juni 1971 havde meddelt sit samtykke dertil, har Danmark ratificeret den i New York den 20. marts 1968 undertegnede internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Konventionen har følgende ordlyd (den kinesiske, russiske og spanske tekst er udeladt her):

Oversættelse.

INTERNATIONAL KONVENTION OM ØKONOMISKE, SOCIALE OG KULTURELLE RETTIGHEDER

De i denne konvention deltagende stater, som

finder - i overensstemmelse med de i De forenede Nationers pagt erklærede principper - at anerkendelsen af menneskets naturlige værdighed og af hele menneskehedens lige og umistelige rettigheder danner grundlaget for frihed, retfærdighed og fred i verden,

anerkender, at disse rettigheder hidrører fra det enkelte menneskes naturlige værdighed,

anerkender - i overensstemmelse med Verdenserklæringen om Menneskerettighederne - at idealet om frie mennesker, der nyder borgerlig og politisk frihed samt frihed for frygt og nød, kun kan opnås, såfremt der skabes sådanne vilkår, at enhver kan nyde såvel sine økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som sine borgerlige og politiske rettigheder,

erkender, at De forenede Nationers pagt pålægger staterne at fremme den almindelige respekt for og overholdelse af menneskerettigheder og frihedsrettigheder,

erkender, at det er det enkelte menneskes skyldighed i kraft af dets forpligtelser over for sine medmennesker og over for det samfund, det tilhører, at søge de i denne konvention anerkendte rettigheder fremmet og overholdt,

er blevet enige om følgende artikler:

Afsnit I
Artikel 1

1. Alle folk har selvbestemmelsesret. I kraft af denne kan de frit bestemme deres politiske stilling og frit varetage deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling.

2. Alle folk kan til deres egne formål disponere frit over deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer uden derved at gøre indgreb i forpligtelser hidrørende fra internationalt økonomisk samarbejde, der er baseret på princippet om gensidig fordel, og i folkeretten. Et folk må aldrig berøves sine eksistensmuligheder.

3. De i denne konvention deltagende stater, herunder sådanne som har ansvaret for forvaltningen af ikke-selvstyrende områder eller formynderskabsområder, skal medvirke til selvbestemmelsesrettens gennemførelse og respektere denne rettighed i overensstemmelse med bestemmelserne i De forenede Nationers pagt.

Afsnit II

Artikel 2

1. Enhver i denne konvention deltagende stat forpligter sig til såvel alene som gennem international bistand og internationalt samarbejde, navnlig på det økonomiske og tekniske område, i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af de i denne konvention vedtagne rettigheder.

2. De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at garantere, at de i konventionen anførte rettigheder gennemføres uden forskelsbehandling af nogen art i henseende til race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

3. Udviklingslande kan, under behørig hensyntagen til menneskerettighederne og deres samfundsøkonomi, selv afgøre, i hvilken udstrækning de i forholdet til udlændinge vil garantere de i denne konvention anførte økonomiske rettigheder.

Artikel 3

De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at sikre mænds og kvinders lige ret til at nyde alle de i denne konvention anførte økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Artikel 4

De i denne konvention deltagende stater anerkender, at de af en stat i medfør af denne konvention tilsikrede rettigheder kun kan underkastes begrænsninger, der er fastsat ved lov, og kun for så vidt dette er foreneligt med disse rettigheders art og udelukkende tjener til at fremme almenvellet i et demokratisk samfund.

Artikel 5

1. Intet i denne konvention må fortolkes som medførende nogen ret for en stat, gruppe eller enkeltperson til at udøve nogen virksomhed eller foretage nogen handling, der tager sigte på at tilintetgøre nogen af de heri anerkendte rettigheder eller frihedsrettigheder eller på at begrænse disse i videre omfang end hjemlet i denne konvention.

2. Grundlæggende menneskerettigheder, der i medfør af lov, konventioner, administrative bestemmelser eller sædvane anerkendes eller består i en i denne konvention deltagende stat, må ikke begrænses eller fraviges under foregivende af, at denne konvention ikke anerkender sådanne rettigheder eller kun anerkender dem i mindre udstrækning.

Afsnit III

Artikel 6

1. De i denne konvention deltagende stater anerkender retten til at arbejde, herunder ethvert menneskes ret til at kunne tjene til livets ophold ved beskæftigelse, som det selv frit vælger eller påtager sig, og vil træffe egnede foranstaltninger til at sikre denne ret.

2. De skridt, en deltager i denne konvention skal tage for at opnå den fulde virkeliggørelse af disse rettigheder, skal omfatte teknisk vejledning og erhvervsvejledning såvel som uddannelsesprogrammer og fremgangsmåder til opnåelse af en støt økonomisk, social og kulturel udvikling samt fuld og produktiv beskæftigelse under forhold, der tilsikrer den enkelte politiske og økonomisk frihed.

Artikel 7

De i denne konvention deltagende stater anerkender ethvert menneskes ret til at nyde retfærdige og gunstige arbejdsvilkår, som i særdeleshed sikrer:

a) vederlag, hvorved alle arbejdere som minimum får

i) en rimelig løn og samme vederlag for arbejde af samme værdi uden sondring af nogen art, idet der i særdeleshed skal garanteres kvinder arbejdsvilkår, der ikke er ringere end dem, der nydes af mænd, med lige løn for lige arbejde;

ii) en menneskeværdig tilværelse for sig selv og deres familier i overensstemmelse med denne konventions bestemmelser;

b) sikre og sunde arbejdsforhold;

c) lige mulighed for enhver til alene på grundlag af anciennitet og dygtighed at blive forfremmet i sit arbejde til et passende højere trin;

d) hvile, fritid og rimelig begrænsning af arbejdstiden samt regelmæssig ferie med løn, såvel som vederlag for søgne helligdage.

Artikel 8

1. De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at sikre:

a) ret til enhver til at fremme og beskytte sine økonomiske, sociale og kulturelle interesser ved at oprette og indmelde sig i fagforeninger efter eget valg med disses love som eneste vilkår. Ingen begrænsninger må hindre udøvelsen af denne ret, bortset fra sådanne, som er foreskrevet ved lov, og som i et demokratisk samfund er nødvendige i den nationale sikkerheds eller offentlige ordens interesse eller til beskyttelse af andres ret og frihed;

b) fagforeningers ret til at oprette landssammenslutninger eller -forbund og sidstnævntes ret til at oprette eller indtræde i internationale faglige organisationer;

c) fagforeningers ret til at virke frit uden andre begrænsninger end sådanne, som er foreskrevet ved lov, og som er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden eller til beskyttelse af andres ret og frihed;

d) strejkeret, forudsat at denne udøves i overensstemmelse med det pågældende lands love.

2. Denne artikel skal ikke være til hinder for, at der for så vidt angår medlemmer af de væbenede styrker, at politiet eller af statsadministrationen indføres lovlige begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder.

3. Intet i denne artikel skal berettiget stater, der er deltagere i Den internationale Arbejdsorganisations Konvention af 1948 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig, til at træffe lovgivningsmæssige foranstaltninger eller anvende loven på en måde, som ville begrænse de garantier, der er fastsat i den pågældende konvention.

Artikel 9

De i denne konvention deltagende stater anerkender ethvert menneskes ret til social tryghed, herunder socialforsikring.

Artikel 10

De i denne konvention deltagende stater anerkender at:

1. Den størst mulige beskyttelse og bistand skal ydes familien, som er samfundets naturlige og grundlæggende gruppeenhed, især til dens stiftelse, og så længe den har forsørgerpligt over for børn under uddannelse.

Ægteskab skal kun kunne indgås med de vordende ægtefællers frie samtykke.

2. Der skal ydes mødre særlig beskyttelse i et rimeligt tidsrum før og efter fødslen. I dette tidsrum skal udearbejdende mødre have orlov med løn eller orlov med passende socialforsikringsydelser.

3. Særlige forholdsregler skal tages med hensyn til beskyttelse af og bistand til alle børn og unge uden nogen forskelsbehandling på grund af herkomst eller andre forhold. Børn og unge skal beskyttes mod økonomisk og social udnyttelse. Det skal være strafbart efter loven at beskæftige dem ved arbejde, der er skadeligt for deres moral eller helbred, er livsfarligt eller må påregnes at hæmme deres normale udvikling. Staterne bør endvidere fastsætte aldersgrænser, under hvilke beskæftigelse af børn ved lønnet arbejde skal være forbudt og strafbar efter loven.

Artikel 11

1. De i denne konvention deltagende stater anerkender ethvert menneskes ret til en levelfod, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, herunder passende ernæring, beklædning og bolig og til fortsat forbedring af vedkommendes levlevilkår. De deltagende stater vil træffe passende foranstaltninger til at sikre virkeliggørelsen af denne ret, idet de anerkender, at internationalt samarbejde på frivilligt grundlag er af væsentlig betydning i denne henseende.

2. De i denne konvention deltagende stater, som anerkender ethvert menneskes grundlæggende ret til frihed for sult, skal, hver især og gennem internationalt samarbejde, træffe nødvendige foranstaltninger, herunder udarbejdelse af konkrete planer til

a) at forbedre metoderne til fremstilling, opbevaring og fordeling af fødevarer gennem fuld udnyttelse af den tekniske og videnskabelige viden, gennem udbredelse af kendskab til ernæringsprincipper og gennem udvikling eller omformning af landbrugets metoder på en sådan måde, at der opnås den mest effektive udvikling og udnyttelse af naturrigdommene;

b) at sikre en retfærdig fordeling af verdens fødevarerforsyninger i forhold til behov under hensyntagen til såvel fødevarerimporterende som fødevarereksporterende landes problemer.

Artikel 12

1. De i denne konvention deltagende stater anerkender ethvert menneskes ret til at nyde den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed.

2. De foranstaltninger, deltagerne i denne konvention skal træffe for at opnå den fulde virkeliggørelse af denne ret, skal omfatte sådanne som er nødvendige for at

a) mindske antallet af dødfødsler og dødeligheden blandt småbørn samt fremme barnets sunde udvikling;

b) forbedre alle sider af de hygiejniske forhold i det menneskelige miljø og på arbejdspladsen;

c) forebygge, behandle og bekæmpe epidemiske og endemiske sygdomme samt erhvervs- og andre sygdomme;

d) skabe betingelser for at sikre ethvert menneske lægehjælp samt kur og pleje under sygdom.

Artikel 13

1. De i denne konvention deltagende stater anerkender enhver ret til uddannelse.

De er enige om, at uddannelsen skal tage sigte på menneskets fulde personlige udvikling og erkendelse af dets værdighed samt på at styrke respekten for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. De er endvidere enige om, at uddannelsen skal gøre det muligt for alle at gøre en nyttig indsats i et frit samfund, at medvirke til forståelse, fordragelighed og venskab mellem alle nationer og alle racegrupper, etnologiske grupper eller religiøse grupper og at fremme De forenede Nationers arbejde for fredens opretholdelse.

2. De i denne konvention deltagende stater anerkender, at for at opnå den fulde virkeliggørelse af denne ret, skal

a) grundskoleundervisning være tvungen og gratis for alle;

b) de forskellige former for undervisning på mellemtrin, herunder teknisk og faglig undervisning, gøres alment tilgængelig ved alle dertil egnede midler og i særdeleshed ved gradvis indførelse og gratis undervisning;

c) højere undervisning gøres ligelig tilgængelig for alle på grundlag af evner, ved alle dertil egnede midler og i særdeleshed ved gradvis indførelse af gratis undervisning;

d) grundlæggende uddannelse opmuntres og intensiveres mest muligt for dem, der ikke har modtaget eller fuldendt grundskoleundervisningen;

e) aktive bestræbelser udfoldes for at udvikle et skolesystem dækkende alle trin, et hensigtsmæssigt stipendiesystem oprettes, og lærerstabets materielle forhold vedvarende forbedres.

3. De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at respektere forældres og i givet fald værgers frihed til at vælge andre skoler for deres børn end de, der er oprettet af de offentlige myndigheder, når blot disse opfylder sådanne undervisningsmæssige minimumskrav, som er stillet eller godkendt af staten, og til at sikre deres børn religionsundervisning og moralsk opdragelse i overensstemmelse med deres egen overbevisning.

4. Intet i denne artikel må fortolkes således, at det medfører indgreb i enkeltpersoners og organisationers frihed til at oprette og lede undervisningsanstalter, dog således at de i denne artikels stk. 1 anførte principper overholdes tillige med kravet om, at den undervisning, der gives ved disse anstalter, svarer til de af staten fastsatte minimumskrav.

Artikel 14

Enhver i denne konvention deltagende stat, som ikke ved sin tiltrædelse har været i stand til at sikre tvungen og gratis grundskoleundervisning i moderlandet eller i et andet område under dens jurisdiktion, forpligter sig til inden for to år at udarbejde og vedtage en detaljeret arbejdsplan for gradvis gennemførelse - inden for en i planen fastsat rimelig årrække - af princippet om tvungen og gratis undervisning for alle.

Artikel 15

1. De i denne konvention deltagende stater anerkender enhver ret til at:

a) deltage i kulturlivet;

b) nyde fordel af videnskabens fremskridt og dens anvendelse;

c) nyde fordel af den beskyttelse af moralske og materielle interesser, der hidrører fra al videnskabelig, litterær eller kunstnerisk frembringelse, som han er ophavsmanden til.

2. De foranstaltninger, enhver af de i denne konvention deltagende stater træffer med henblik på at sikre denne ret, skal omfatte sådanne som er nødvendige for at bevare, udvikle og udbrede videnskab og kultur.

3. De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at respektere den frihed, der er uundværlig for videnskabelig forskning og skabende virksomhed.

4. De i denne konvention deltagende stater anerkender de goder, der kan opnås ved at fremme og udvikle internationale forbindelser og samarbejde på de videnskabelige og kulturelle område.

Afsnit IV

Artikel 16

1. De i denne konvention deltagende stater påtager sig, i overensstemmelse med dette afsnit af konventionen, at aflægge beretninger om de foranstaltninger, der er truffet og de fremskridt, der er gjort, med hensyn til overholdelse af de heri anerkendte rettigheder.

2. a) Alle beretninger skal fremsendes til De forenede Nationers generalsekretær, som skal videregive genparter deraf til Det økonomiske og sociale Råd til behandling i overensstemmelse med denne konventions bestemmelser.

b) De forenede Nationers generalsekretær skal tillige til særorganisationerne videresende genparter eller alle relevante afsnit af beretningerne fra deltagere i denne konvention, som samtidig er medlemmer af disse særorganisationer, i den udstrækning disse beretninger eller dele deraf vedrører spørgsmål, der hører under de nævnte organisationers forretningsområde ifølge deres statutter.

Artikel 17

1. De i denne konvention deltagende stater skal aflægge deres beretninger etapevis i overensstemmelse med et program, der senest et år efter denne konventions ikrafttræden skal fastsættes af Det økonomiske og sociale Råd efter samråd med de pågældende deltagerstater og særorganisationer.

2. I beretningerne kan anføres forhold og vanskeligheder, der i større eller mindre grad har hindret opfyldelsen af forpligtelser i henhold til denne konvention.

3. Hvis en deltager i denne konvention tidligere har meddelt De forenede Nationer eller en særorganisation relevante oplysninger, er det unødvendigt at gentage disse oplysninger; en nøjagtig henvisning til de meddelte oplysninger vil være tilstrækkelig.

Artikel 18

I overensstemmelse med sine forpligtelser i henhold til De forenede Nationers pagt for så vidt angår spørgsmål om menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, kan Det økonomiske og sociale Råd træffe aftale med særorganisationerne om deres aflæggelse af beretninger om de fremskridt, der er opnået med hensyn til opfyldelsen af de bestemmelser i denne konvention, der falder ind under deres virkefelt.

Disse beretninger skal indeholde oplysninger om de beslutninger og rekommandationer, som særorganisationernes kompetente organer har vedtaget med henblik på gennemførelsesforanstaltninger.

Artikel 19

Det økonomiske og sociale Råd kan med henblik på overvejelse og fremsættelse af generelle rekommandationer eller, i givet fald, til underretning tilstille menneskerettighedskommissionen beretninger om menneskerettighederne, som stater har afgivet i henhold til artikel 16 og 17, og særorganisationerne i henhold til artikel 18.

Artikel 20

De i denne konvention deltagende stater samt vedkommende særorganisationer kan over for Det økonomiske og sociale Råd fremsætte bemærkninger om enhver generel rekommandation i henhold

til artikel 19 eller henvisning til en sådan generel rekommandation i enhver beretning fra menneskerettighedskommissionen eller i ethvert deri omtalt dokument.

Artikel 21

Det økonomiske og sociale Råd kan fra tid til anden forelægge generalforsamlingen beretninger med rekommandationer af generel karakter og et resumé over de oplysninger, det fra deltagerne i denne konvention og særorganisationerne har modtaget om de foranstaltninger, der er truffet og de fremskridt, der er gjort for at opnå almindelig overholdelse af de i denne konvention anerkendte rettigheder.

Artikel 22

Det økonomiske og sociale Råd kan gøre andre af De forenede Nationers organer, disses underorganer og de særorganisationer, der beskæftiger sig med teknisk bistandsydelse, opmærksom på ethvert spørgsmål i forbindelse med de i dette konventionsafsnit omhandlede beretninger, som kan være til hjælp for disse organer, når de, inden for deres respektive forretningsområder, skal afgøre, hvorvidt det vil være tilrådeligt at træffe internationale foranstaltninger, der kan medvirke til en effektiv og gradvis gennemførelse af denne konvention.

Artikel 23

De i denne konvention deltagende stater er enige om, at internationale foranstaltninger til opnåelse af de i konventionen anerkendte rettigheder frem for alt må omfatte afslutning af konventioner, vedtagelse af rekommandationer, ydelse af teknisk bistand og afholdelse i samarbejde med de interesserede regeringer af regionale møder og tekniske møder til rådslagning og undersøgelser.

Artikel 24

Intet i denne konvention må fortolkes som en indskrænkning i de bestemmelser i De forenede Nationers pagt og i særorganisationernes statutter, der nærmere angiver det ansvar, som De forenede Nationers forskellige organer og særorganisationerne hver især har for så vidt angår de i denne konvention omhandlede spørgsmål.

Artikel 25

Intet i denne konvention må fortolkes som en indskrænkning i alle folks naturlige ret til fuld og fri nydelse og udnyttelse af deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer.

Afsnit V

Artikel 26

1. Denne konvention kan undertegnes af enhver medlemsstat i De forenede Nationer eller ethvert medlem af en af særorganisationerne, af enhver stat, der har tilsluttet sig Den internationale Domstols statut, og enhver anden stat, der af De forenede Nationers generalforsamling er blevet opfordret til at deltage i denne konvention.

2. Denne konvention skal ratificeres. Ratifikationsinstrumenter skal deponeres hos De forenede Nationers generalsekretær.

3. Denne konvention kan tiltrædes af enhver af de i stk. 1 i denne artikel nævnte stater.
4. Tiltrædelse sker ved deponering af et tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.
5. De forenede Nationers generalsekretær underretter alle stater, som har undertegnet eller tiltrådt denne konvention, om deponeringen af ethvert ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 27

1. Denne konvention træder i kraft tre måneder efter datoen for deponeringen af det femogtredivte ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.
2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne konvention efter deponeringen af det femogtredivte ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, træder konventionen i kraft tre måneder efter datoen for deponeringen af dens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 28

Bestemmelserne i denne konvention skal uden begrænsning eller undtagelse finde anvendelse på alle dele af forbundsstater.

Artikel 29

1. Enhver i denne konvention deltagende stat kan stille ændringsforslag og indsende dem til De forenede Nationers generalsekretær. Denne skal derefter give meddelelse om de foreslåede ændringer til de i konventionen deltagende stater med anmodning om at blive underrettet, såfremt deltagerstaterne ønsker en konference med det formål at behandle og stemme om forslagene. Hvis mindst en tredjedel af deltagerstaterne ønsker en sådan konference, skal generalsekretæren sammenkalde konferencen under De forenede Nationers auspicer. Enhver ændring, der vedtages af et flertal af de deltagerstater, der er til stede og afgiver deres stemme ved konferencen, skal forelægges De forenede Nationers generalforsamling til godkendelse.
2. Ændringer skal træde i kraft, når de er godkendt af De forenede Nationers generalforsamling og vedtaget med to tredjedels flertal af de i denne konvention deltagende stater i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige regler.
3. Når ændringer træder i kraft, skal de være bindende for de deltagerstater, som har godkendt dem, medens de øvrige deltagerstater stadig er bundet af bestemmelserne i denne konvention og eventuelle tidligere ændringer, som de har godkendt.

Artikel 30

Uanset de meddelelser der afgives i henhold til artikel 26, stk. 5, skal De forenede Nationers generalsekretær underrette alle de i stk. 1 i samme artikel omhandlede stater om

- a) undertegnelser, ratifikationer og tiltrædelser i henhold til artikel 26;
- b) datoen for denne konventions ikrafttræden i henhold til artikel 27 samt for enhver ændrings ikrafttrædelsen i henhold til artikel 29.

Artikel 31

1. Denne konvention, hvis engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekst har samme gyldighed, skal deponeres i De forenede Nationers arkiv.

2. De forenede Nationers generalsekretær skal fremsende bekræftende genparter af denne konvention til samtlige de i artikel 26 omhandlede stater.

TIL BEKRÆFTELSE HERAF har undertegnede, som af deres respektive regeringer er behørigt bemyndiget hertil, undertegnet denne konvention, åbnet for undertegnelse i New York den nittende december nitten hundrede og seksogtres.

(underskrifter)

Danmarks ratifikationsinstrument deponeredes den 6. januar 1972 hos De forenede Nationers generalsekretær, og konventionen trådte i medfør af artikel 27, stk. 1 i kraft for Danmark og følgende lande den 3. januar 1976: ...

Der er ved ratifikationen eller tiltrædelsen taget forbehold og afgivet erklæringer som følger:
Danmark: Forbehold over for artikel 7 d) vedrørende ydelse af søgnehelligdagsbetaling.

...

Udenrigsministeriet, den 14. januar 1976.

K.B. Andersen.

Bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 af international konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende valgfri protokol (Lovtidende C)

Ved kgl. resolution af 14. december 1971, og efter at folketinget den 4. juni 1971 havde meddelt sit samtykke dertil, har Danmark ratificeret den i New York den 20. marts 1968 undertegnede internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende valgfri protokol.

Konventionen og protokollen har følgende ordlyd (den kinesiske, russiske og spanske tekst er udeladt her):

...

International konvention om borgerlige og politiske rettigheder

De i denne konvention deltagende stater, som

finder - i overensstemmelse med de i De Forenede Nationers pagt erklærede principper - at anerkendelsen af menneskets naturlige værdighed og af hele menneskehedens lige og umistelige rettigheder danner grundlaget for frihed, retfærdighed og fred i verden

anerkender, at disse rettigheder hidrører fra det enkelte menneskes naturlige værdighed,

anerkender - i overensstemmelse med verdenserklæringerne om menneskerettighederne - at idealet om frie mennesker, der nyder borgerlig og politisk frihed samt frihed for frygt og nød, kun kan opnås, såfremt der skabes sådanne vilkår, at enhver kan nyde såvel sine borgerlige og politiske rettigheder som sine økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder,

erkender, at De forenede Nationers pagt pålægger staterne at fremme den almindelige respekt for og overholdelse af menneskerettigheder og frihedsrettigheder,

erkender, at det er det enkelte menneskes skyldighed, i kraft af dets forpligtelser over for sine medmennesker og over for det samfund, det tilhører, at søge de i denne konvention anerkendte rettigheder fremmet og overholdt,

er blevet enige om følgende artikler:

Afsnit I
Artikel 1

1. Alle folk har selvbestemmelsesret. I kraft af denne kan de frit bestemme deres politiske stilling og frit varetage deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling.

2. Alle folk kan til deres egne formål disponere frit over deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer uden derved at gøre indgreb i forpligtelser hidrørende fra internationalt økonomisk samarbejde, der er baseret på princippet om gensidig fordel i folkeretten. Et folk må aldrig berøves sine eksistensmuligheder.

3. De i denne konvention deltagende stater, herunder sådanne som har ansvaret for forvaltningen af ikke-selvstyrende områder eller for mynderskabsområder, skal medvirke til selvbestemmelsesrettens gennemførelse og respektere denne rettighed i overensstemmelse med bestemmelserne i De forenede Nationers pagt.

Afsnit II

Artikel 2

1. Enhver i denne konvention deltagende stat forpligter sig til at respektere og tilsikre alle personer, der befinder sig inden for dens område og er undergivet dens jurisdiktion, de i denne konvention anerkendte rettigheder uden forskelsbehandling af nogen art, herunder som følge af race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

2. Enhver i denne konvention deltagende stat forpligter sig til i overensstemmelse med sin forfatning og med denne konventions bestemmelser at træffe de fornødne foranstaltninger til ad lovgivningens vej eller på anden måde at tilsikre de i denne konvention anerkendte rettigheder, dersom disse ikke allerede er gennemført.

3. Enhver i denne konvention deltagende stat forpligter sig til:

a) at sikre enhver, hvis rettigheder eller friheder efter denne konvention krænkes, adgang til effektive retsmidler herimod, uanset om de personer, der har begået krænkelsen, har handlet i embeds medfør;

b) at sikre enhver, der gør krav på sådanne retsmidler, adgang til at få sin ret til disse afgjort af kompetente judicielle, administrative eller lovgivende myndigheder eller af anden i henhold til den pågældende stats retsordning kompetent myndighed samt at videreudvikle mulighederne for at anvende judicielle retsmidler;

c) at sikre, at de kompetente myndigheder tager en klage til følge, når den er fundet berettiget.

Artikel 3

De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at sikre mænds og kvinders lige ret til at nyde alle de i denne konvention anførte borgerlige og politiske rettigheder.

Artikel 4

1. I en offentlig nødstilstand, som truer nationens beståen, og som officielt proklameres som en sådan, kan de i denne konvention deltagende stater træffe foranstaltninger, hvorved deres forpligtelser i henhold til konventionen fraviges i det omfang, sådanne foranstaltninger er absolut nødvendige i den givne situation, og forudsat, at de ikke er uforenelige med statens øvrige forpligtelser i henhold til folkeretten og ikke indebærer forskelsbehandling alene på grund af race, hudfarve, køn, sprog, religion eller social herkomst.

2. Foranstående bestemmelse hjemler ikke fravigelser af artikel 6, 7, 8 (stk. 1 og 2), 11, 15, 16 og 18.

3. Enhver i denne konvention deltagende stat, der benytter sig af retten til at fravige konventionens bestemmelser, skal omgående gennem De forenede Nationers generalsekretær

underrette de øvrige i konventionen deltagende stater om de bestemmelser, den har fraveget, og om begrundelsen herfor. Den pågældende stat skal give en yderligere meddelelse ad samme vej den dag, den bringer sådanne fravigelser til ophør.

Artikel 5

1. Intet i denne konvention må fortolkes som medførende nogen ret for en stat, gruppe eller person til at udøve nogen virksomhed eller foretage nogen handling, der tager sigte på at tilintetgøre nogen af de heri anerkendte rettigheder eller friheder eller på at begrænse disse i videre omfang, end denne konvention hjemler.

2. Grundlæggende menneskerettigheder, der i medfør af lov, konventioner, administrative bestemmelser eller sædvane anerkendes eller består i en i denne konvention deltagende stat, må ikke begrænses eller fraviges under foregivende af, at denne konvention ikke anerkender sådanne rettigheder eller kun anerkender dem i mindre udstrækning.

Afsnit III

Artikel 6

1. Ethvert menneske har en naturgiven ret til livet. Denne ret skal beskyttes ved lov. Ingen må vilkårligt berøves livet.

2. I lande, som ikke har afskaffet dødsstraffen, må en dødsdom kun idømmes for de groveste forbrydelser i overensstemmelse med den lovgivning, som var gældende på det tidspunkt, da forbrydelsen blev begået, og som ikke må være i strid med bestemmelserne i denne konvention eller med konventionen om forebyggelse af og straf for folkedrab. Dødsstraf kan kun fuldbyrdes i henhold til en endelig dom afsagt af en kompetent domstol.

3. Når berøvelse af livet er ensbetydende med folkedrab, skal intet i denne artikel berettige en i denne konvention deltagende stat til på nogen måde at fravige forpligtelser, den har påtaget sig i henhold til bestemmelserne i konventionen om forebyggelse af og straf for folkedrab.

4. Enhver dødsdømt skal have ret til at søge benådning eller forvandling af straffen. Amnesti, benådning eller forvandling af dødsstraffen skal kunne tilstås i alle tilfælde.

5. Dødsstraf må ikke idømmes for forbrydelser begået af personer under 18 år og må ikke fuldbyrdes over for gravide kvinder.

6. Intet i denne artikel skal kunne påberåbes for at forsinke eller forhindre afskaffelse af dødsstraffen i en i denne konvention deltagende stat.

Artikel 7

Ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. I særdeleshed må ingen uden sit frit afgivne samtykke underkastes medicinske eller videnskabelige eksperimenter.

Artikel 8

1. Ingen må holdes i slaveri; slaveri og slavehandel under enhver form skal være forbudt.

2. Ingen må holdes i trældom.

3. a) Ingen må beordres til at udføre tvangs- eller andet pligtarbejde;

b) I lande, hvor frihedsberøvelse med strafarbejde kan idømmes som straf for en forbrydelse, skal bestemmelsen i stk. 3 a) ikke være til hinder for at lade nogen udføre strafarbejde i henhold til en herom af en kompetent domstol afsagt dom;

c) I denne bestemmelse omfatter udtrykket »tvangs- eller pligtarbejde« ikke:

i) arbejde eller tjeneste, som ikke er nævnt i litra b) ovenfor, men som normalt kræves af en person, der er berøvet sin frihed som følge af en lovlig retsafgørelse, eller af en person, der på betingelser er løsladt fra sådan frihedsberøvelse;

ii) tjeneste af militærkarakter og - i lande, hvor militærnægtelse anerkendes - samfundstjeneste, der i henhold til lov kræves udført af militærnægtere;

iii) tjeneste, der kræves i en nødstilstand eller under katastrofer, der truer samfundets liv eller velfærd;

iv) arbejde eller tjeneste, der er et led i normale borgerpligter.

Artikel 9

1. Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må underkastes vilkårlig arrest eller frihedsberøvelse. Ingen må berøves sin frihed undtagen af sådanne grunde, og i overensstemmelse med sådanne fremgangsmåder, som er fastsat ved lov.

2. Enhver, der arresteres, skal ved arrestationen oplyses om grundene hertil og straks underrettes om eventuelle sigtelser mod ham.

3. Enhver, der arresteres eller tilbageholdes som sigtet for et strafbart forhold, skal ufortøvet fremstilles for en dommer eller anden øvrighedsperson, der ved lov er bemyndiget til at udøve domsmyndighed, og skal have ret til rettergang inden for en rimelig frist eller til løsladelse. Det skal ikke være den almindelige regel, at personer, som afventer rettergang, hensættes i varetægtsarrest, men deres løsladelse kan gøres betinget af garantier for, at de giver møde under rettergangen på ethvert andet stadium af processen og i givet fald til dommens fuldbyrdelse.

4. Enhver, der berøves sin frihed ved arrestation eller anden tilbageholdelse, skal have ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne uden ophold kan træffe afgørelse om lovligheden af hans tilbageholdelse og beordre ham løsladt, hvis tilbageholdelsen ikke er lovlig.

5. Enhver, der har været offer for ulovlig arrestation eller anden tilbageholdelse, skal have ret til erstatning.

Artikel 10

1. Alle, der berøves deres frihed, skal behandles humant og med respekt for menneskets naturlige værdighed.

2. a) Tiltalte personer skal, hvis der ikke foreligger ganske særlige omstændigheder, holdes adskilt fra domfældte personer og skal undergives særskilt behandling svarende til deres stilling som ikke domfældte;

b) tiltalte unge mennesker skal holdes adskilt fra voksne, og sagerne mod dem skal afgøres så hurtigt som muligt.

3. Straffesystemet skal omfatte en fangebehandling, hvis vigtigste formål skal være fangernes forbedring og resocialisering. Unge lovovertrædere skal holdes adskilt fra voksne og gives en behandling svarende til deres alder og retslige stilling.

Artikel 11

Ingen må anbringes i fængsel alene på grund af manglende evne til at opfylde en kontraktlig forpligtelse.

Artikel 12

1. Enhver, der lovligt befinder sig på en stats område, skal inden for dette have ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted.

2. Enhver skal have ret til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget.

3. Ovennævnte rettigheder må ikke underkastes andre begrænsninger end sådanne, som er fastsat ved lov og er nødvendige for at beskytte statens sikkerhed, den offentlige orden (*ordre public*), den offentlige sundhed eller sædelighed eller andres rettigheder og friheder, og som er forenelige med de øvrige i denne konvention anerkendte rettigheder.

4. Ingen må vilkårligt berøves retten til at indrejse i sit egen land.

Artikel 13

En udlænding, som lovligt befinder sig på en i denne konvention deltagende stats område, kan kun udvises i henhold til en afgørelse, der er truffet i overensstemmelse med lov, og skal, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed er til hinder derfor, have adgang til at fremføre de grunde, der taler imod hans udvisning, til at få sin sag undergivet fornyet prøvelse hos og til i dette øjemed at være repræsenteret over for vedkommende myndighed eller een eller flere af vedkommende myndighed særligt udpegede personer.

Artikel 14

1. Alle skal være lige for domstolene. Enhver skal ved afgørelsen vedrørende en anklage mod ham for et strafbart forhold eller vedrørende hans rettigheder og forpligtelser i et søgsmål være berettiget til retfærdig og offentlig rettergang for en kompetent, uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov. Pressen og offentligheden kan udelukkes fra hele rettergangen eller fra dele af denne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden (*ordre public*) eller statens sikkerhed i et demokratisk samfund, eller hvor hensynet til parternes privatliv kræver det, eller i det omfang retten finder absolut nødvendigt, når offentlighed på grund af særlige omstændigheder ville skade retfærdighedens interesser; dog skal enhver dom, der afsiges i en straffesag eller i et søgsmål offentliggøres, medmindre hensynet til unge mennesker taler herimod, eller det drejer sig om ægteskabssager eller sager om forældremyndighed eller værgemål for børn.

2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, har ret til at blive anset for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

3. Enhver skal ved afgørelsen af en anklage mod ham for et strafbart forhold være berettiget til følgende minimumsgarantier i fuld lighed:

a) at blive underrettet ufortøvet og udførligt i et sprog, han forstår, om indholdet af og årsagen til den anklage, der er rejst mod ham;

b) at få tilstrækkelig tid til og mulighed for at forberede sit forsvar og til at stå i forbindelse med en advokat, han selv har valgt;

c) at få sin sag pådømt uden unødigt ophold;

d) at få sagen pådømt i sin nærværelse og at forsvare sig personligt eller ved hjælp af en forsvarer, som han selv har valgt, at blive oplyst om sin ret til juridisk bistand, såfremt han ikke allerede har en sådan bistand, og til at få beskikket en forsvarer, når hensynet til retfærdigheden kræver det, og i så fald uden udgift for ham, hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at afholde udgifterne herved;

e) at afhøre eller lade vidnerne imod ham afhøre og at få vidner i sin interesse tilsagt og afhørt på samme betingelser som vidner imod ham;

f) at få gratis bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten;

g) ikke at blive tvunget til at vidne imod sig selv eller erkende sig skyldig.

4. I sager mod unge mennesker skal rettergangen gennemføres under hensyntagen til de pågældendes alder og ønskeligheden af at fremme deres resocialisering.

5. Enhver, der er domfældt for en forbrydelse har ret til at få domfældelsen og fastsættelsen af retsfølgen prøvet af en højere domstol i overensstemmelse med loven.

6. Når en person ved endelig dom er domfældt for en strafbar handling, og når hans dom senere er blevet omstødt, eller han er blevet benådet som følge af, at en ny eller nyopdaget omstændighed på afgørende måde viser, at domfældelsen var fejlagtig, skal der tillægges den, som har udstået straf som følge af en sådan domfældelse, erstatning efter loven, medmindre det godt gøres, at det helt eller delvis kan tilskrives ham selv, at den ukendte omstændighed ikke kom for dagen i rette tid.

7. Ingen må på ny tiltales eller straffes for en lovovertrædelse, for hvilken han allerede er blevet endelig domfældt eller frifundet i overensstemmelse med det enkelte lands lovgivning og strafferetspleje.

Artikel 15

1. Ingen kan findes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som efter det pågældende lands ret eller efter folkeretten ikke var strafbar på det tidspunkt, da den blev begået. der kan heller ikke pålægges strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Hvis der efter at lovovertrædelsen er begået ved lov fastsættes en mildere straf, skal dette komme lovovertræderen til gode.

2. Intet i denne artikel skal være til hinder for, at en person domfældes og straffes for en handling eller undladelse, som på det tidspunkt, da den blev begået, var strafbar efter de almindelige af det internationale samfund anerkendte retsprincipper.

Artikel 16

Enhver har ret til overalt at blive anerkendt som havende retsevne.

Artikel 17

1. Ingen må udsættes for vilkårlig eller ulovlig indblanding i sit privatliv eller familieliv, sit hjem eller sin brevveksling, eller for ulovlige angreb på sin ære og sit omdømme.
2. Enhver har ret til lovens beskyttelse mod sådan indblanding eller sådanne angreb.

Artikel 18

1. Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret skal omfatte frihed til at bekende sig til eller antage en religion eller tro efter eget valg samt frihed til, alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at give udtryk for sin religion eller tro ved gudsdyrkelse, udførelse af rituelle handlinger, overholdelse af religiøse sædvaner samt undervisning.

2. Ingen må underkastes tvang, der kan begrænse hans frihed til at bekende sig til eller antage en religion eller tro efter eget valg.

3. Friheden til at give udtryk for en religion eller tro må kun underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige af hensyn til den offentlige sikkerhed, orden, sundhed eller sædelighed eller andres grundlæggende rettigheder og friheder.

4. De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at respektere forældres og i givet fald værgers frihed til at sikre omsorg for deres børns religionsundervisning og moralske opdragelse i overensstemmelse med deres egen overbevisning.

Artikel 19

1. Enhver har ret til meningsfrihed uden indblanding.

2. Enhver har ret til ytringsfrihed; denne ret skal omfatte frihed til at søge, modtage og meddele oplysninger og tanker af enhver art uden hensyn til landegrænser, i mundtlig, skriftlig eller trykt form, i form af kunst eller ved andre midler efter eget valg.

3. Udøvelsen af de ved denne artikels stk. 2 hjemlede rettigheder medfører særlige forpligtelser og et særligt ansvar. Den kan derfor undergives visse begrænsninger, men dog kun sådanne som er hjemlet ved lov og er nødvendige:

a) af hensyn til respekten for andres rettigheder eller omdømme;

b) af hensyn til statens sikkerhed, den offentlige orden (*ordre public*), sundhed eller sædelighed.

Artikel 20

1. Al propaganda for krig skal være forbudt ved lov.

2. Enhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold, skal være forbudt ved lov.

Artikel 21

Retten til at deltage i fredelige forsamlinger skal anerkendes. Udøvelsen af denne ret må ikke underkastes andre begrænsninger end sådanne, som fastsættes i overensstemmelse med loven og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige sikkerhed, den offentlige orden (*ordre public*), beskyttelsen af den offentlige sundhed eller sædelighed eller beskyttelsen af andres rettigheder og friheder.

Artikel 22

1. Enhver har ret til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og indmelde sig i fagforeninger til beskyttelse af sine interesser.

2. Udøvelsen af denne ret må ikke underkastes andre begrænsninger end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige sikkerhed, den offentlige orden (*ordre public*), beskyttelsen af den offentlige sundhed eller sædelighed eller beskyttelsen af andres ret og frihed. Denne artikel skal ikke være til hinder for, at der pålægges medlemmer af de væbnede styrker og af politiet lovlige begrænsninger i deres udøvelse af denne ret.

3. Intet i denne artikel berettiger stater, der er deltagere i Den internationale Arbejdsorganisations konvention af 1948 om foreningsfrihed og beskyttelse af retten til at organisere sig, til at træffe lovgivningsmæssige foranstaltninger, som ville begrænse de garantier, der er fastsat i den pågældende konvention, eller til at anvende loven på en måde, som ville begrænse disse garantier.

Artikel 23

1. Familien er samfundets naturlige og grundlæggende gruppeenhed og har ret til samfundets og statens beskyttelse.

2. Giftfærdige mænds og kvinders ret til at indgå ægteskab og stifte familie skal anerkendes.

3. Intet ægteskab må indgås uden de vordende ægtefællers frie og uforbeholdne samtykke.

4. De i denne konvention deltagende stater skal tage passende skridt til at sikre ægtefællernes ligestilling med hensyn til rettigheder og forpligtelser ved ægteskabets indgåelse, under ægteskabet og ved dets opløsning. I tilfælde af ægteskabets opløsning skal der drages omsorg for fornøden beskyttelse af eventuelle børn.

Artikel 24

1. Ethvert barn har uden forskelsbehandling på grundlag af race, hudfarve, køn, sprog, religion, national eller social herkomst, formueforhold eller fødsel, ret til de beskyttelsesforanstaltninger fra familiens, samfundets og statens side, som dets stilling som mindreårig kræver.

2. Ethvert barn skal registreres umiddelbart efter fødslen og have et navn.

3. Ethvert barn har ret til at erhverve et statsborgerskab.

Artikel 25

Enhver borger skal uden nogen af de i artikel 2 omhandlede former for forskelsbehandling og uden urimelige begrænsninger have ret til og mulighed for:

a) at deltage, direkte eller gennem frit valgte repræsentanter, i varetagelsen af offentlige anliggender;

b) at stemme og modtage valg ved reelt gennemførte periodiske valg på grundlag af almindelig og lige stemmeret og hemmelig afstemning, der sikrer, at vælgernes vilje frit kommer til udtryk;

c) at have adgang til offentlig tjeneste i sit land på grundlag af almindelig ligestilling.

Artikel 26

Alle mennesker er lige for loven og er berettigede til lovens ligelige beskyttelse uden nogen forskelsbehandling. I denne henseende skal loven forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

Artikel 27

I de stater, hvor der findes etniske, religiøse eller sproglige mindretal, må personer, der tilhører sådanne mindretal, ikke forbeholdes retten til i fællesskab med de øvrige medlemmer af deres gruppe at leve deres eget kulturliv, at bekende sig til og udøve deres egen religion eller at benytte deres eget sprog.

Afsnit IV

Artikel 28

1. Der oprettes en menneskerettighedskomite (herefter betegnet komiteen). Den skal bestå af 18 medlemmer og varetage de nedenfor fastsatte opgaver.
2. Komiteen skal bestå af statsborgere fra de i denne konvention deltagende stater og medlemmerne skal være personer af høj moralsk kvalitet og have anerkendt sagkundskab med hensyn til menneskerettigheder. Der skal tages hensyn til fordelene ved, at nogle af komiteens medlemmer har juridisk erfaring.
3. Komiteens medlemmer vælges og virker i deres personlige egenskab.

Artikel 29

1. Komiteens medlemmer vælges med hemmelig afstemning på grundlag af en fortegnelse over personer, der besidder de i artikel 28 foreskrevne kvalifikationer, og som er indstillet hertil af de i denne konvention deltagende stater.
2. Enhver i denne konvention deltagende stat kan højst indstille to personer. Disse skal være statsborgere i den stat, der indstiller dem.
3. En person kan indstilles flere gange.

Artikel 30

1. Det første valg finder sted senest seks måneder efter denne konventions ikrafttrædelsesdato.
2. Mindst fire måneder før tidspunktet for hvert valg til komiteen, bortset fra valg til besættelse af en plads, som er blevet erklæret ledig i overensstemmelse med artikel 34, anmoder De forenede Nationers generalsekretær skriftligt de i denne konvention deltagende stater om inden tre måneder at foreslå kandidater til komiteen.
3. De forenede Nationers generalsekretær udarbejder en alfabetisk fortegnelse over samtlige således foreslåede personer med angivelse af de deltagerstater, der har indstillet dem, og fremsender fortegnelsen til de i denne konvention deltagende stater, senest en måned før datoen for hvert valg.
4. Valg af komiteens medlemmer finder sted på et af De forenede nationers generalsekretær indkaldt møde ved De forenede Nationers hovedsæde mellem de i denne konvention deltagende

stater. Ved dette møde, der for at være beslutningsdygtigt kræver deltagelse af to tredjedele af de i denne konvention deltagende stater, indvælges i komiteen de kandidater, der opnår flest stemmer og et absolut flertal af de stemmer, der afgives af de tilstedeværende og stemmeafgivende repræsentanter for deltagerstaterne.

Artikel 31

1. Komiteen må ikke omfatte flere end een statsborger fra samme stat.
2. Ved valg til komiteen skal hensyn tages til en rimelig geografisk fordeling af medlemskredsen og til repræsentation af de forskellige kulturformer og de vigtigste retssystemer.

Artikel 32

1. Komiteens medlemmer vælges for et tidsrum af fire år. De kan genvælges, såfremt de genindstilles. Funktionstiden for ni af de medlemmer, der vælges ved det første valg, udløber dog efter to års forløb; straks efter det første valg udpeges disse ni medlemmer ved lodtrækning foretaget af dirigenten for det i artikel 30, stk. 4, nævnte møde.
2. Valg afholdes ved udløbet af en funktionsperiode i overensstemmelse med de foregående artikler i dette afsnit af konventionen.

Artikel 33

1. Hvis et komiteemedlem efter de øvrige medlemmers enstemmige opfattelse er ophørt med at udøve sine funktioner af anden grund end midlertidigt fravær, underretter komiteens formand De forenede Nationers generalsekretær, som derpå erklærer det pågældende medlems plads for ledig.
2. I tilfælde af et komiteemedlems død eller tilbagetræden underretter formanden straks De forenede Nationers generalsekretær, som erklærer pladsen for ledig fra datoen for dødsfaldet eller fra den dato, det pågældende medlem træder tilbage.

Artikel 34

1. Når en plads i komiteen er erklæret ledig i henhold til artikel 33, og det tidligere medlems funktionsperiode ikke udløber inden seks måneder fra det tidspunkt, da pladsen blev erklæret ledig, giver De forenede Nationers generalsekretær meddelelse herom til de i denne konvention deltagende stater, som inden to måneder kan afgive indstillinger i henhold til artikel 29 med henblik på besættelse af den ledige plads.
2. De forenede Nationers generalsekretær udarbejder en alfabetisk fortegnelse over de således indstillede personer og fremsender denne til de i denne konvention deltagende stater. Valg til besættelse af den ledige plads finder derefter sted i overensstemmelse med de herom gældende bestemmelser i dette afsnit af konventionen.
3. Et komiteemedlem, der vælges til en plads, der er erklæret ledig i henhold til artikel 33, varetager hvervet i den resterende del af funktionsperioden for det medlem, hvis plads i komiteen blev ledig i henhold til bestemmelserne i den nævnte artikel.

Artikel 35

Komiteens medlemmer modtager, med godkendelse af De forenede Nationers generalforsamling, vederlag af De forenede Nationers midler på sådanne vilkår og betingelser, som generalforsamlingen måtte fastsætte under hensyntagen til betydningen af komiteens opgaver.

Artikel 36

De forenede Nationers generalsekretær stiller personale og øvrige hjælpemidler til rådighed for komiteen i det omfang, det er nødvendigt, for at komiteen effektivt kan udøve sine funktioner i henhold til denne konvention.

Artikel 37

1. De forenede Nationers generalsekretær indkalder komiteen til dens første møde ved De forenede Nationers hovedsæde.
2. Senere møder afholdes på tidspunkter, der fastsættes i komiteens forretningsorden.
3. Komiteen afholder som regel sine møder ved De forenede Nationers hovedsæde eller ved De forenede Nationers kontor i Geneve.

Artikel 38

Ethvert medlem af komiteen afgiver, før han tiltræder sit hverv, i et åbent komitemøde en højtidelig erklæring om, at han vil varetage sit hverv upartisk og samvittighedsfuldt.

Artikel 39

1. Komiteen vælger personer til at beklæde tillidsposter i komiteen for et tidsrum af to år. De kan genvælges.
2. Komiteen fastsætter selv sin forretningsorden, som bl.a. skal indeholde bestemmelser om at:
 - a) komiteen er beslutningsdygtig, når tolv medlemmer er til stede;
 - b) komiteens beslutninger skal træffes med et flertal af de tilstedeværende medlemmers stemmer.

Artikel 40

1. De i denne konvention deltagende stater forpligter sig til at afgive beretninger om de foranstaltninger, de har truffet til gennemførelse af de heri anerkendte rettigheder, og om de fremskridt, der er gjort med hensyn til disse rettigheders udnyttelse:
 - a) inden et år fra konventionens ikrafttræden for de pågældende deltagerstater;
 - b) derefter når som helst komiteen fremsætter anmodning derom.
2. Alle beretninger fremsendes til De forenede Nationers generalsekretær, som videresender dem til komiteen til behandling. I beretningerne angives de forhold og vanskeligheder, der måtte have været af betydning for denne konventions iværksættelse.

3. De forenede Nationers generalsekretær kan efter samråd med komiteen oversende genparter til De forenede Nationers særorganisationer af de dele af beretningerne, som henhører under deres respektive forretningsområder.

4. Komiteen gennemgår de beretninger, som afgives af de i denne konvention deltagende stater. Den fremsender sine egne beretninger til deltagerstaterne tillige med sådanne almindelige kommentarer, som den måtte finde anledning til at fremsætte. Komiteen kan endvidere fremsende disse kommentarer til Det økonomiske og sociale Råd tillige med genparter af de beretninger, som er modtaget fra de i denne konvention deltagende stater.

5. De i denne konvention deltagende stater kan tilstille komiteen eventuelle bemærkninger til kommentarer, som måtte være fremsat i henhold til stk. 4 i denne artikel.

Artikel 41

1. En i denne konvention deltagende stat kan når som helst erklære i henhold til denne artikel, at den anerkender komiteens kompetence til at modtage og behandle henvendelser, hvorved en deltagerstat hævder, at en anden deltagerstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til denne konvention. Henvendelser i henhold til denne artikel kan kun modtages og behandles, hvis de hidrører fra en deltagerstat, som har afgivet en erklæring om, at den for sit vedkommende anerkender komiteens kompetence. Komiteen må ikke modtage nogen henvendelse, der vedrører en deltagerstat, som ikke har afgivet en sådan erklæring. Henvendelser, der modtages i henhold til denne artikel, behandles i overensstemmelse med følgende regler:

a) Hvis en i denne konvention deltagende stat finder, at en anden deltagerstat ikke opfylder bestemmelserne i denne konvention, kan den ved skriftlig henvendelse gøre den anden deltagerstat opmærksom herpå. Inden tre måneder efter modtagelsen af henvendelsen skal den modtagende stat give den stat, som har fremsendt henvendelsen, en redegørelse eller anden skriftlig udtalelse, der belyser sagen, og som i det omfang, det er muligt og sagligt motiveret, angiver de interne regler og retsmidler, der har været anvendt, er under anvendelse eller vil kunne anvendes i sagen.

b) Såfremt sagen ikke er bilagt til begge staters tilfredshed inden seks måneder efter, at den modtagende stat har fået den oprindelige henvendelse, har hver af staterne ret til at indbringe sagen for komiteen ved meddelelse til denne samt til den anden stat.

c) Komiteen må først behandle en sag, der er indbragt for den, når den har sikret sig, at alle de retsmidler, der er til rådighed i den pågældende stat, er anvendt og udtømt i overensstemmelse med de i folkeretten almindeligt anerkendte principper. Dette gælder ikke, hvor anvendelsen af retsmidlerne trækker urimeligt i langdrag.

d) Komiteen træder sammen for lukkede døre, når den behandler henvendelser i henhold til denne artikel.

e) Med forbehold at bestemmelser i litra c) skal komiteen tilbyde de pågældende deltagerstater sin bistand med henblik på en mindelig afgørelse af sagen på grundlag af respekt for menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, således som disse er anerkendt i denne konvention.

f) I enhver sag, der indbringes for komiteen, kan denne anmode de i litra *b)* omhandlede deltagerstater om at tilvejebringe enhver oplysning af betydning for sagen.

g) De i litra *b)* omhandlede deltagerstater har ret til at lade sig repræsentere, når sagen behandles i komiteen, og til at fremkomme med mundtlige og/eller skriftlige indlæg.

h) Komiteen afgiver inden tolv måneder efter datoen for modtagelsen af en meddelelse i henhold til litra *b)* beretning:

i) hvis der er opnået en afgørelse efter bestemmelserne i litra *e)*, begrænser komiteen sin beretning til en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder og den opnåede løsning;

ii) hvis der ikke er opnået en løsning efter bestemmelserne i litra *e)*, begrænser komiteen sin beretning til en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder; de skriftlige indlæg samt en gengivelse af de pågældende deltagerstaters mundtlige indlæg vedføjes beretningen.

Beretningen fremsendes i alle tilfælde til de pågældende deltagerstater.

2. Bestemmelserne i denne artikel træder i kraft, når ti af de i denne konvention deltagende stater har afgivet erklæring i henhold til stk. 1 i denne artikel.

Sådanne erklæringer deponeres af deltagerstaterne hos De forenede Nationers generalsekretær, som fremsender genparter deraf til de øvrige deltagerstater. En erklæring kan når som helst trækkes tilbage ved en meddelelse til generalsekretæren. En sådan tilbagetrækning berører ikke behandlingen af en sag, hvorom henvendelse allerede er sket i henhold til denne artikel. Efter at meddelelsen om erklæringens tilbagetrækning er modtaget af generalsekretæren, må yderligere henvendelser ikke modtages fra nogen deltagerstat, medmindre den pågældende deltagerstat har afgivet en ny erklæring.

Artikel 42

1. a) Hvis en sag, som indbringes for komiteen i overensstemmelse med artikel 41, ikke afgøres til de pågældende deltagerstaters tilfredshed, kan komiteen med de pågældende deltagerstaters forudgående samtykke nedsætte en *ad hoc* mæglingskommission (herafter benævnt kommissionen). Denne stiller sin bistand til rådighed for de pågældende deltagerstater med henblik på en mindelig afgørelse af sagen på grundlag af respekt for denne konvention.

b) Kommissionen består af fem personer, der kan godkendes af de pågældende deltagerstater. Såfremt de pågældende deltagerstater ikke inden tre måneder når til fuld enighed om kommissionens sammensætning, vælges de kommissionsmedlemmer, om hvem der ikke er opnået enighed, med to tredjedels flertal ved hemmelig afstemning i komiteen blandt dens egne medlemmer.

2. Kommissionens medlemmer virker i deres personlige egenskab. De må ikke være statsborgere i de pågældende deltagerstater eller i en stat, der ikke er deltager i denne konvention, eller i en deltagerstat, som ikke har afgivet erklæring i henhold til artikel 41.

3. Kommissionen vælger selv sin formand og vedtager selv sin forretningsorden.

4. Kommissionens møder afholdes som regel ved De forenede Nationers hovedsæde eller ved De forenede Nationers kontor i Geneve. De kan dog afholdes på sådanne andre egnede steder, som kommissionen måtte bestemme i samråd med De forenede Nationers generalsekretær og de pågældende deltagerstater.

5. Det sekretariat, som stilles til rådighed i overensstemmelse med artikel 36 betjener også de kommissioner, som nedsættes i henhold til denne artikel.

6. De oplysninger, som modtages og sammenholdes af komiteen stilles til rådighed for kommissionen, og kommissionen kan anmode de pågældende deltagerstater om at meddele andre oplysninger af betydning for sagen.

7. Når kommissionen har færdigbehandlet sagen, dog i intet tilfælde senere end tolv måneder efter, at den har modtaget denne, afgiver den en beretning til komiteens formand til videresendelse til de pågældende deltagerstater:

a) hvis kommissionen ikke er i stand til at afslutte sin behandling af sagen inden tolv måneder, begrænser den sin beretning til en kort redegørelse for sagens hidtidige behandling;

b) hvis der opnås en mindelig afgørelse af sagen på grundlag af respekt for menneskerettighederne som anerkendt i denne konvention, begrænser kommissionen sin beretning til en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder og den opnåede løsning;

c) hvis der ikke opnås en løsning i henhold til bestemmelserne i litra b), indeholder kommissionens beretning en redegørelse for resultaterne af dens undersøgelse af alle faktiske omstændigheder af betydning for de pågældende deltagerstaters mellemværende samt for dens vurdering af mulighederne for en mindelig afgørelse af sagen. Denne beretning indeholder endvidere de pågældende deltagerstaters skriftlige indlæg samt en gengivelse af deres mundtlige indlæg;

d) hvis kommissionens beretning afgives i henhold til litra c) skal de pågældende deltagerstater inden tre måneder efter dens modtagelse meddele komiteens formand, hvorvidt de godtager indholdet af kommissionens beretning.

8. Bestemmelserne i denne artikel berører ikke komiteens pligter i henhold til artikel 41.

9. De pågældende deltagerstater deler kommissionsmedlemmernes udgifter ligeligt imellem sig i henhold til beregninger, der tilvejebringes af De forenede Nationers generalsekretær.

10. De forenede Nationers generalsekretær er bemyndiget til om nødvendigt at dække kommissionsmedlemmernes udgifter, før disse refunderes af de pågældende deltagerstater i overensstemmelse med stk. 9 i denne artikel.

Artikel 43

Medlemmerne af komiteen og af de *ad hoc* mægling Kommissioner, der måtte blive nedsat i henhold til artikel 42, er berettigede til de samme lettelser, rettigheder og immuniteter, som tilkommer De forenede Nationers udsendte eksperter i henhold til herom gældende bestemmelser i konventionen om De forenede Nationers rettigheder og immuniteter.

Artikel 44

Denne konventions gennemførelsesbestemmelser berører ikke de fremgangsmåder, der er foreskrevet med hensyn til gennemførelsen af menneskerettigheder i eller i medfør af De forenede Nationers og særorganisationernes statutter og konventioner, og forhindrer ikke de i denne konvention deltagende stater i at benytte andre fremgangsmåder til bilæggelse af en tvist i

overensstemmelse med almindelige eller særlige mellem den gældende internationale overenskomster.

Artikel 45

Komiteen afgiver gennem Det økonomiske og sociale Råd en årlig beretning om sin virksomhed til De forenede Nationers generalforsamling.

Afsnit V

Artikel 46

Intet i denne konvention må fortolkes som en indskrænkning i de bestemmelser i De forenede Nationers pagt og særorganisationernes statutter, der nærmere angiver det ansvar, som De forenede Nationers forskellige organer og særorganisationerne hver især har, for så vidt angår de i denne konvention omhandlede spørgsmål.

Artikel 47

Intet i denne konvention må fortolkes som en indskrænkning i alle folks naturlige ret til fuld og fri nydelse og udnyttelse af deres naturgivne rigdomskilder og ressourcer.

Afsnit VI

Artikel 48

1. Denne konvention kan undertegnes af enhver medlemsstat i De forenede Nationer eller ethvert medlem af en af særorganisationerne af enhver stat, der har tilsluttet sig Den internationale Domstols statut og enhver anden stat, der af De forenede Nationers generalforsamling er blevet opfordret til at deltage i denne konvention.

2. Denne konvention skal ratificeres. Ratifikationsinstrumenter skal deponeres hos De forenede Nationers generalsekretær.

3. Denne konvention kan tiltrædes af enhver af de i stk. 1 i denne artikel nævnte stater.

4. Tiltrædelse sker ved deponering af et tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.

5. De forenede Nationers generalsekretær underretter alle stater, som har undertegnet eller tiltrådt denne konvention, om deponeringen af ethvert ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 49

1. Denne konvention træder i kraft tre måneder efter datoen for deponeringen af det femogtredivte ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.

2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne konvention efter deponeringen af det femogtredivte ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, træder konventionen i kraft tre måneder efter datoen for deponeringen af dens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 50

Bestemmelserne i denne konvention finder uden begrænsning eller undtagelse anvendelse på alle dele af forbundsstater.

Artikel 51

1. Enhver i denne konvention deltagende stat kan stille ændringsforslag og indsende dem til De forenede Nationers generalsekretær. Denne skal derefter give meddelelse om de foreslåede ændringer til de i konventionen deltagende stater med anmodning om at blive underrettet. Såfremt deltagerstaterne ønsker en konference med det formål at behandle og stemme om forslagene. Hvis mindst en tredjedel af deltagerstaterne ønsker en sådan konference, skal generalsekretæren sammenkalde konferencen under De forenede Nationers auspicer. Enhver ændring, der vedtages af et flertal af de stater, der er til stede og afgiver deres stemme ved konferencen, skal forelægges De forenede Nationers generalforsamling til godkendelse.

2. Ændringer træder i kraft, når de er godkendt af De forenede Nationers generalforsamling og vedtaget med to tredjedels flertal af de i denne konvention deltagende stater i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige regler.

3. Når ændringer træder i kraft, er de bindende for de deltagerstater, som har godkendt dem, medens de øvrige deltagerstater stadig er bundet af bestemmelserne i denne konvention og eventuelle tidligere ændringer, som de har godkendt.

Artikel 52

Uanset de meddelelser, der afgives i henhold til artikel 48, stk. 5, underretter Den forenede Nationers generalsekretær alle de i stk. 1 i samme artikel omhandlede stater om:

- a) undertegnelser, ratifikationer og tiltrædelser i henhold til artikel 48;
- b) datoen for denne konventions ikrafttræden i henhold til artikel 49, samt datoen for enhver ændrings ikrafttræden i henhold til artikel 51.

Artikel 53

1. Denne konvention, hvis engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekst har samme gyldighed, skal deponeres i De forenede Nationers arkiv.

2. De forenede Nationers generalsekretær skal fremsende bekræftede genparter af denne konvention til samtlige de i artikel 48 omhandlede stater.

TIL BEKRÆFTELSE HERAF har undertegnede, som af deres respektive regeringer er behørigt bemyndiget hertil, undertegnet denne konvention, åbnet for undertegnelse i New York den nittende december nitten hundrede og seksogtres.

(Underskrifter)

VALGFRI PROTOKOL TIL DEN INTERNATIONALE KONVENTION OM BORGERLIGE OG POLITISKE RETTIGHEDER

De i denne protokol deltagende stater, som

finder, at det for yderligere at fremme formålene med konventionen om borgerlige og politiske rettigheder (herefter benævnt konventionen) og gennemførelsen af dens bestemmelser ville være formålstjenligt at gøre det muligt for den i medfør af konventionens afsnit IV oprettede menneskerettighedskomite (herefter benævnt komiteen) i overensstemmelse med denne protokol at modtage og behandle henvendelser fra enkeltpersoner, der hævder at være ofre for krænkelse af nogen af de i konventionen anførte rettigheder,

er blevet enige om følgende:

Artikel 1

En i konventionen deltagende stat, som tilslutter sig denne protokol, anerkender komiteens kompetence til at modtage og behandle henvendelser fra enkeltpersoner, som er undergivet dens jurisdiktion, og som hævder at være ofre for krænkelse fra den pågældende deltagerstats side af nogen af de i konventionen nævnte rettigheder. Komiteen kan ikke modtage henvendelser, der vedrører en stat, som er deltager i konventionen, men ikke har tilsluttet sig denne protokol.

Artikel 2

Med forbehold af bestemmelserne i artikel 1 kan enkeltpersoner, der hævder, at nogen af deres i konventionen opregnede rettigheder er blevet krænket, og som har udtømt alle de retsmidler, der står til rådighed i deres hjemland, indgive en skriftlig henvendelse til behandling i komiteen.

Artikel 3

Komiteen skal afvise enhver henvendelse i henhold til denne protokol, når henvendelsen er anonym, eller når komiteen anser den for at være et misbrug af retten til at foretage sådanne henvendelser eller for at være uforenelig med konventionens bestemmelser.

Artikel 4

1. Med forbehold af bestemmelserne i artikel 3 skal komiteen gøre den deltagerstat, som hævdes at krænke en bestemmelse i konventionen, bekendt med henvendelsen, som komiteen modtager i henhold til denne protokol.

2. Inden seks måneder skal den pågældende stat tilstille komiteen en skriftlig redegørelse eller udtalelse, som belyser sagen og angiver de eventuelle foranstaltninger, staten måtte have truffet.

Artikel 5

1. Komiteen skal behandle henvendelser, der modtages i henhold til denne protokol, under hensyntagen til alle skriftlige oplysninger, som klageren og den pågældende deltagerstat har stillet til dens rådighed.

2. Komiteen må ikke behandle en henvendelse fra en enkeltperson, medmindre den har sikret sig:

- a) at samme sag ikke er genstand for behandling efter andre regler om international undersøgelse eller bilægelse;
- b) at den pågældende har udtømt alle de retsmidler, der står til rådighed i hjemlandet. Dette gælder dog ikke, hvor anvendelsen af retsmidlerne trækker urimeligt i langdrag.

3. Komiteen træder sammen for lukkede døre, når den behandler henvendelser i henhold til denne protokol.

4. Komiteen underretter den pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter.

Artikel 6

Komiteen medtager i sin årlige beretning i henhold til konventionens artikel 45 en oversigt over sin virksomhed i henhold til denne protokol.

Artikel 7

Indtil opnåelsen af de mål, som er opstillet i den på De forenede Nationers generalforsamling den 14. december 1960 vedtagne resolution 1514 (XV), og som angår erklæringen om tilståelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger, begrænser denne protokols bestemmelser på ingen måde den klageret, der er indrømmet disse befolkninger i De forenede Nationers pagt og i andre internationale konventioner og dokumenter, som henhører under De forenede Nationer og særorganisationerne.

Artikel 8

1. Denne protokol kan undertegnes af enhver stat, som har undertegnet konventionen.
2. Denne protokol kan ratificeres af enhver stat, som har ratificeret eller tiltrådt konventionen. Ratifikationsinstrumenter deponeres hos De forenede Nationers generalsekretær.
3. Denne protokol kan tiltrædes af enhver stat, som har ratificeret eller tiltrådt konventionen.
4. Tiltrædelse sker ved deponering af et tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.
5. De forenede Nationers generalsekretær underretter samtlige stater, som har undertegnet eller tiltrådt denne protokol, om deponeringen af ethvert ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 9

1. Under forbehold af konventionens ikrafttræden træder denne protokol i kraft tre måneder efter, at det tiende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument er deponeret hos De forenede Nationers generalsekretær.
2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne protokol efter deponeringen af det tiende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, træder denne protokol i kraft tre måneder efter datoen for deponeringen af dens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 10

Denne protokols bestemmelser finder uden nogen begrænsning eller undtagelse anvendelse på alle dele af forbundsstater.

Artikel 11

1. Enhver i denne protokol deltagende stat kan stille ændringsforslag og indsende dem til De forenede Nationers generalsekretær. Denne skal derefter give meddelelse om de foreslåede ændringer til de i protokollen deltagende stater med anmodning om at blive underrettet, såfremt staterne ønsker en konference af deltagerstaterne med det formål at behandle og stemme om forslagene. Hvis mindst en tredjedel af deltagerstaterne ønsker en sådan konference, skal generalsekretæren sammenkalde konferencen under De forenede Nationers auspicer. Enhver ændring, der vedtages af et flertal af de deltagerstater, der er tilstede og afgiver deres stemme ved konferencen, skal forelægges De forenede Nationers generalforsamling til godkendelse.

2. Ændringer træder i kraft, når de er godkendt af De forenede Nationers generalforsamling og vedtaget med to tredjedels flertal af deltagerne i denne protokol i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige regler.

3. Når ændringer træder i kraft, er de bindende for de deltagerstater, som har godkendt dem, medens de øvrige deltagerstater stadig er bundet af bestemmelserne i denne protokol og eventuelle tidligere ændringer, som de har godkendt.

Artikel 12

1. Enhver deltagerstat kan når som helst opsig denne protokol ved en skriftlig meddelelse stilet til De forenede Nationers generalsekretær. Opsigelsen træder i kraft tre måneder efter, at generalsekretæren har modtaget meddelelsen.

2. En opsigelse har ingen indflydelse på den fortsatte anvendelse af denne protokols bestemmelser på enhver henvendelse, der foretages i henhold til artikel 2, før opsigelsen træder i kraft.

Artikel 13

Foruden at udsende meddelelser i henhold til denne protokols artikel 8, stk. 5, underretter De forenede Nationers generalsekretær samtlig de i konventionens artikel 48, stk. 1, omhandlede stater om:

- a) undertegnelser, ratifikationer og tiltrædelser i henhold til artikel 8;
- b) datoen for denne protokols ikrafttræden i henhold til artikel 9 samt datoen for eventuelle ændrings ikrafttræden i henhold til artikel 11;
- c) opsigelser i henhold til artikel 12.

Artikel 14

1. Denne protokol, hvis engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekst har samme gyldighed, deponeres i De forenede Nationers arkiv.

2. De forenede Nationers generalsekretær fremsender bekræftede genpartier af denne protokol til samtlige de i konventionens artikel 48 omhandlede stater.

TIL BEKRÆFTELSE HERAF har undertegnede, som af deres respektive regeringer er behørigt bemyndiget hertil, undertegnet denne protokol, åbnet for undertegnelse i New York den nittende december nitten hundrede og seksogtres.

(Underskrifter)

Danmarks ratifikationsinstrument deponeredes den 6. januar 1972 hos De forenede Nationers generalsekretær, og konventionen trådte i medfør af artikel 49, stk. 1 i kraft for Danmark og følgende lande den 23. marts 1976:

...

Der er ved ratifikationen eller tiltrædelsen taget forbehold og afgivet erklæringer som følger:

Danmark: Forbehold over for kravet i artikel 10, stk. 3, 2. punktum, om at unge lovovertrædere skal holdes adskilt fra voksne, artikel 14, stk. 1, vedrørende offentlig rettergang, artikel 14, stk. 5, vedrørende fornyet prøvelse af domfældelse og retsfølge i straffesager, artikel 14, stk. 7, vedrørende genoptagelse af straffesager, der er endt med frifindende dom, samt artikel 20, stk. 1, vedrørende forbud mod propaganda for krig. Erklæring i henhold til artikel 41 om, at Danmark for en toårig periode regnet fra konventionens ikrafttrædelsesdato anerkender den i artiklen nævnte menneskerettighedskomites kompetence til at behandle klager fra en deltagerstat mod en anden.

...

Udenrigsministeriet, den 29. marts 1976.

K. B. Andersen.

Bekendtgørelse nr. 17 af 9. februar 1995 af anden valgfri protokol af 15. december 1989 til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der sigter mod afskaffelse af dødsstraf (Lovtidende C)

I henhold til kgl. resolution af 11. februar 1994 har Danmark ratificeret en i New York den 15. december 1989 vedtagen anden valgfri protokol til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der sigter mod afskaffelse af dødsstraf, jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 og efterfølgende bekendtgørelser, senest nr. 76 af 20. august 1992, Lovtidende C.

Protokollen har følgende ordlyd (den arabiske, kinesiske, russiske og spanske tekst er udeladt her):

...

Valgfri protokol til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder

De i denne protokol deltagende stater,

som mener, at afskaffelse af dødsstraf bidrager til at forøge menneskeværdighed og til at videreudvikle menneskerettighederne,

som minder om artikel 3 i verdenserklæringen om menneskerettighederne, der blev vedtaget den 10. december 1948, og artikel 6 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der blev vedtaget den 16. december 1966,

som konstaterer, at artikel 6 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder omtaler afskaffelse af dødsstraf på en måde, som stærkt antyder, at afskaffelse er ønskelig

som er overbevist om, at alle skridt til afskaffelse af dødsstraf bør betragtes som fremskridt, når det gælder retten til livet,

som ønsker herved at påtage sig en international forpligtelse til at afskaffe dødsstraf,

er blevet enige om følgende:

Artikel 1

1. Ingen kan henrettes inden for jurisdiktionen til en i denne protokol deltagende stat.
2. Enhver deltagerstat skal tage alle nødvendige skridt til at afskaffe dødsstraf inden for sin jurisdiktion.

Artikel 2

1. Intet forbehold kan tages over for denne protokol, undtagen et forbehold, der fremsættes ved ratifikationen eller tiltrædelsen, og som hjemler anvendelse af dødsstraf i krigstid i medfør af en domfældelse for en yderst alvorlig forbrydelse af militær art begået i krigstid.

2. Den deltagerstat, der fremsætter et sådant forbehold, skal ved ratifikationen eller tiltrædelsen meddele De Forenede Nationers generalsekretær de relevante bestemmelser i sin nationale lovgivning, der gælder i krigstid.

3. Den deltagerstat, der har fremsat et sådant forbehold, skal underrette De Forenede Nationers generalsekretær om enhver krigstilstand, som indledes eller afsluttes på dens territorium.

Artikel 3

De i denne protokol deltagende stater skal i de rapporter, som de i overensstemmelse med artikel 40 i konventionen fremlægger for Menneskerettighedskomiteen, inkludere oplysninger om de skridt, de har taget for at gennemføre denne protokol.

Artikel 4

Hvad angår de i konventionen deltagende stater, som har afgivet en erklæring i henhold til artikel 41, skal Menneskerettighedskomiteens kompetence til at modtage og behandle meddelelser, når en deltagerstat hævder, at en anden deltagerstat ikke opfylder sine forpligtelser, også omfatte bestemmelserne i denne protokol, medmindre vedkommende deltagerstat er fremkommet med en udtalelse om det modsatte ved ratifikationen eller tiltrædelsen.

Artikel 5

Hvad angår de stater, der deltager i den første valgfri protokol til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der blev vedtaget den 16. december 1966, skal Menneskerettighedskomiteens kompetence til at modtage og behandle meddelelser fra enkeltpersoner, der er underlagt dens jurisdiktion, også omfatte bestemmelserne i denne protokol, medmindre vedkommende deltagerstat er fremkommet med en udtalelse om det modsatte ved ratifikationen eller tiltrædelsen.

Artikel 6

1. Bestemmelserne i denne protokol skal gælde som tillægsbestemmelser til konventionen.
2. Uden at udelukke muligheden for et forbehold i henhold til artikel 2 i denne protokol skal den rettighed, som sikres i artikel 1, stk. 1, i denne protokol, ikke kunne fraviges i henhold til artikel 4 i konventionen.

Artikel 7

1. Denne protokol kan undertegnes af enhver stat, som har undertegnet konventionen.
2. Denne protokol skal ratificeres af enhver stat, som har ratificeret eller tiltrådt konventionen. Ratifikationsinstrumenter skal deponeres hos De Forenede Nationers generalsekretær.
3. Denne protokol kan tiltrædes af enhver stat, som har ratificeret eller tiltrådt konventionen.
4. Tiltrædelse sker ved deponering af et tiltrædelsesinstrument hos De Forenede Nationers generalsekretær.
5. De Forenede Nationers generalsekretær underretter alle de stater, som har undertegnet eller tiltrådt denne protokol, om deponeringen af ethvert ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 8

Denne protokol træder i kraft tre måneder efter datoen for deponeringen af det tiende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De Forenede Nationers generalsekretær.

2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne protokol efter deponeringen af det tiende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, træder denne protokol i kraft tre måneder efter datoen for deponeringen af dens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 9

Bestemmelserne i denne protokol finder uden begrænsning eller undtagelse anvendelse på alle dele af forbundsstater.

Artikel 10

De Forenede Nationers generalsekretær underretter alle de i konventionens artikel 48, stk. 1, omhandlede stater om:

- (a) Forbehold, meddelelser og underretninger i henhold til artikel 2 i denne protokol;
- (b) Udtalelser fremsat i henhold til artikel 4 eller 5 i denne protokol;
- (c) Undertegnelser, ratifikationer og tiltrædelser i henhold til artikel 7 i denne protokol;
- (d) Datoen for denne protokols ikrafttræden i henhold til dens artikel 8.

Artikel 11

1. Denne protokol, hvis arabiske, engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekst har samme gyldighed, skal deponeres i De Forenede Nationers arkiv.

2. De Forenede Nationers generalsekretær skal fremsende bekræftede kopier af denne protokol til alle de i konventionens artikel 48 omhandlede stater.

Protokollen trådte i medfør af artikel 8, stk. 1, i kraft den 11. juli 1991.

Danmarks ratifikationsinstrument blev deponeret hos De Forenede Nationers generalsekretær den 24. februar 1994 og trådte i henhold til artikel 8, stk. 2, herefter i kraft for Danmark den 24. maj 1994.

Foruden Danmark har følgende lande med virkning fra de anførte datoer ratificeret eller tiltrådt protokollen:

...

Der er ved ratifikationen eller tiltrædelser taget forbehold som følger:

...

Udenrigsministeriet, den 9. februar 1995
Niels Helveg Petersen

Bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972 af international konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Lovtidende C)

I henhold til kgl. resolution af 8. september 1971 har Danmark ratificeret den i New York den 21. juni 1966 undertegnede konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Konventionen har følgende ordlyd (den kinesiske, russiske og spanske tekst er udeladt her):

...

International konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination

De i denne konvention deltagende stater er,

i betragtning af, at De forenede Nationers pagt hviler på principperne om alle menneskers naturlige værdighed og lige ret, og at samtlige medlemsstater har forpligtet sig til i fællesskab og hver for sig i samarbejde med organisationen at virke for opfyldelsen af det af De forenede Nationers formål, som går ud på at fremme og styrke den almindelige respekt for og overholdelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion,

i betragtning af, at det i Verdenserklæringen om Menneskerettighederne fastslås, at alle mennesker er født til fri og lige værdighed og ret, og at enhver har krav på samtlige de deri angivne rettigheder og frihedsrettigheder uden forskel af nogen art, i særdeleshed med hensyn til race, hudfarve eller national oprindelse,

i betragtning af, at alle mennesker er lige for loven og har lige ret til lovens beskyttelse mod enhver diskrimination og enhver tilskyndelse hertil,

i betragtning af, at De forenede Nationer har fordømt kolonialisme og enhver deraf følgende adskillelse og diskrimination, uanset hvor og under hvilken form disse måtte forekomme og at erklæringen af 14. december 1960 om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger (generalforsamlingsresolution 1514 (XV) har bekræftet og højtideligt fastslået nødvendigheden af snarligt og ubetinget at bringe den til ophør,

i betragtning af, at De forenede nationers erklæring af 20. november 1963 om afskaffelse af enhver form for racediskrimination (generalforsamlingsresolution 1904 (XVIII) højtideligt bekræfter nødvendigheden af overalt i verden snarligt at afskaffe racediskrimination i alle dens former og udslag og af at sikre forståelse og respekt for menneskets værdighed,

i forvisning om, at enhver doktrin om overlegenhed på grundlag af raceforskelle er videnskabeligt urigtig, moralsk forkastelig, socialt uretfærdig og farlig, og at intet hverken i teori eller praksis retfærdiggør racediskrimination nogetsteds,

idet de på ny fastslår, at diskrimination på grund af race, hudfarve eller etnisk oprindelse hindrer venskabelige og fredelige forbindelser mellem nationerne og kan forstyrre freden og sikkerheden

mellem folk og harmonien mellem mennesker, der lever side om side selv inden for en og samme stat,

i forvisning om, at raceskranker er i modstrid med ethvert menneskeligt samfunds idealer, *foruroliget over*, at racediskrimination stadig optræder visse steder i verden, og at regeringer fører en politik, der hviler på raceoverlegenhed eller racehad, såsom *apartheid*, adskillelse eller afsondring,

fast besluttet på at træffe alle nødvendige foranstaltninger til snarlig afskaffelse af racediskrimination i alle dens former og udslag og at forhindre og bekæmpe racefanatiske doktriner og fremgangsmåder for af fremme forståelsen mellem racerne og opbygge et internationalt samfund fri for alle former for raceadskillelse og racediskrimination,

ihukommende den af Den internationale Arbejdsorganisation i 1958 vedtagne konvention om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv samt den af De forenede Nationers Organisation for Uddannelse, Videnskab og Kultur i 1969 vedtagne konvention mod forskelsbehandling med hensyn til uddannelse,

i ønsket om at gennemføre de i De forenede Nationers erklæring om afskaffelse af enhver form for racediskrimination indeholdte principper og snarest muligt sikre gennemførelsen af praktiske foranstaltninger med henblik herpå,

blevet enige om følgende:

AFSNIT I

Artikel 1

1. I denne konvention betyder udtrykket »racediskrimination« enhver forskel, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling på grundlag af race, hudfarve, afstamning eller national eller etnisk oprindelse, hvis formål eller virkning er at ophæve eller svække den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske sociale, kulturelle eller et hvilket som helst andet område af samfundslivet.

2. Denne konvention finder ikke anvendelse på sådan forskelsbehandling, udelukkelse, begrænsning eller fortrinsstilling, som en i denne konvention deltagende stat foretager mellem sine egne statsborgere og udlændinge.

3. Intet i denne konvention må fortolkes således, at det på nogen måde berører deltagerstaternes lovgivning vedrørende nationalitet, statsborgerskab eller naturalisation, forudsat at denne lovgivning ikke diskriminerer mod nogen bestemt nationalitet.

4. Særlige foranstaltninger, der træffes med det ene formål at sikre tilfredsstillende fremgang for visse racemæssige eller etniske grupper eller enkeltpersoner, der har behov for den beskyttelse, som måtte være nødvendig for at sikre sådanne grupper eller enkeltpersoner lige ret til at nyde eller udøve menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, skal ikke anses for racediskrimination, forudsat at disse foranstaltninger ikke medfører opretholdelse af særskilte rettigheder for forskellige racegrupper, og forudsat at de kun opretholdes, indtil formålet med dem er opfyldt.

Artikel 2

1. Deltagerstaterne fordømmer racediskrimination og forpligter sig til ved alle egnede midler og uopholdeligt at føre en politik, der tager sigte på at afskaffe racediskrimination af enhver art og fremme forståelsen mellem alle racer, og enhver deltagerstat:

- a) forpligter sig derfor til aldrig ved nogen handling at inkludere sig på racediskrimination mod personer, persongrupper eller institutioner og til at sikre, at alle statslige og kommunale myndigheder og institutioner handler i overensstemmelse med denne forpligtelse;
- b) forpligter sig derfor til ikke at tage initiativ til, forsvare eller støtte racediskrimination fra nogen enkeltpersons eller organisations side;
- c) skal derfor træffe effektive foranstaltninger til kritisk at gennemgå statslige og kommunale myndigheders politik og til at ændre eller ophæve alle love og bestemmelser, som bevirker, at racediskrimination opstår eller opretholdes, hvor den måtte forekomme,
- d) skal derfor ved alle egnede midler, herunder sådan lovgivning som forholdene måtte kræve, forbyde og standse racediskrimination foretaget af nogen enkeltperson, gruppe eller organisation,
- e) forpligter sig derfor til, hvor det er hensigtsmæssigt at opmuntre organisationer og bevægelser, der omfatter flere racer og virker for ophævelse af diskrimination, at fremme andre midler til fjernelse af skranker mellem racerne og at modvirke alt, hvad der tager sigte på at styrke raceadskillelse.

2. Deltagerstaterne skal, hvor forholdene taler herfor, træffe konkrete foranstaltninger på det sociale, økonomiske, kulturelle og andre områder til at sikre en passende udvikling og beskyttelse af visse racegrupper eller enkeltpersoner inden for disse med henblik på at tilsikre dem den fulde og ligelige nydelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Sådanne foranstaltninger må i intet tilfælde have til følge, at der opretholdes ulige eller særskilte rettigheder for forskellige racegrupper, efter at formålet med foranstaltningerne er opfyldt.

Artikel 3

Deltagerstaterne fordømmer i særdeleshed raceadskillelse og *apartheid* og forpligter sig til at forhindre, forbyde og udrydde enhver sådan adfærd inden for områder under deres jurisdiktion.

Artikel 4

Deltagerstaterne fordømmer al propaganda og alle organisationer, som bygger på ideer eller teorier om overlegenhed hos en enkelt race eller en persongruppe af en bestemt hudfarve eller etnisk oprindelse, eller som søger at forsvare eller fremme nogen form for racehad og racediskrimination, og forpligter sig til at træffe øjeblikkelige og positive foranstaltninger, der tager sigte på at bekæmpe enhver tilskyndelse til eller udøvelse af sådan diskrimination, og skal med dette formål for øje, under skyldig hensyntagen til de i Verdenserklæringen om Menneskerettighederne indeholdte principper og til de i artikel 5 i denne konvention udtrykkeligt nævnte rettigheder, bl.a.

- a) kriminalisere al udbredelse af ideer, der hviler på racemæssig overlegenhed eller racehad, tilskyndelse til diskrimination og alle voldshandlinger eller tilskyndelse til sådanne handlinger imod enhver race eller persongruppe af anden hudfarve eller etnisk oprindelse samt ydelse af enhver bistand til raceforfølgelser, herunder deres finansiering;
- b) erklære ulovlige og forbyde organisationer samt organiseret og al anden propagandavirksomhed, som fremmer og tilskynder til racediskrimination, samt kriminalisere deltagelse i sådanne organisationer eller sådan virksomhed;
- c) ikke tillade offentlige myndigheder eller institutioner under stat og kommune at fremme eller tilskynde til racediskrimination.

Artikel 5

Til opfyldelse af de i artikel 2 i denne konvention fastsatte grundlæggende forpligtelser påtager deltagerstaterne sig at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination og at sikre ethvert menneskes ret til lighed for loven, uanset race, hudfarve eller national eller etnisk oprindelse, især med hensyn til nydelsen af følgende rettigheder:

- a) retten til ligelig behandling for domstole og andre retsudøvende organer;
- b) retten til personlig sikkerhed og til statens beskyttelse mod vold eller legemsbeskadigelse, uanset om den tilføjes af personer, der virker i offentlig tjeneste eller hverv, eller af nogen enkeltperson, gruppe eller institution;
- c) politiske rettigheder, i særdeleshed retten til at deltage i valg - at stemme og lade sig opstille til valg - på grundlag af almindelig og lige stemmeret, til at deltage i landets styre samt i varetagelsen af offentlige anliggender på ethvert plan og til lige adgang til offentlige hverv;
- d) andre borgerlige rettigheder, i særdeleshed:
 - i) retten til frit at færdes og bosætte sig inden for statens grænser;
 - ii) retten til at forlade ethvert land, herunder sit hjemland, og til at vende tilbage til sit hjemland;
 - iii) statsborgerret;
 - iv) retten til at indgå ægteskab og til valg af ægtefælle;
 - v) retten til at besidde ejendom, såvel alene som i fællesskab med andre;
 - vi) arveret;
 - vii) tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed;
 - viii) menings- og ytringsfrihed;

- ix) forsamlings- og foreningsfrihed med fredelige formål;
- e) økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, i særdeleshed:
 - i) retten til arbejde, til frit valg af beskæftigelse, til rimelige og gunstige arbejdsvilkår, til beskyttelse mod arbejdsløshed, til lige løn for lige arbejde til en rimelig og gunstig aflønning;
 - ii) retten til at oprette og indmelde sig i fagforeninger;
 - iii) retten til bolig;
 - iv) retten til offentlige sundhedsforanstaltninger, lægebehandling, social trykthed og sociale ydelser;
 - v) retten til uddannelse og oplæring;
 - vi) retten til ligelig deltagelse i kulturel virksomhed;
- f) adgang til alle for offentligheden bestemte steder og indretninger såsom transportmidler, hoteller, restauranter, cafeer, teatre og parker.

Artikel 6

Deltagerstaterne skal gennem deres kompetente domstole og andre statsinstitutioner sikre enhver person inden for deres jurisdiktion effektiv beskyttelse og effektive retsmidler imod enhver racediskriminerende handling, som i modstrid med denne konvention krænker hans menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt ret til gennem sådanne domstole at søge retfærdighed og passende erstatning eller oprejsning for enhver skade, han har lidt som følge af en sådan diskrimination.

Artikel 7

Deltagerstaterne forpligter sig til at gennemføre øjeblikkelige og effektive foranstaltninger, i særdeleshed inden for undervisning, uddannelse, kultur og oplysning, med henblik på bekæmpelse af fordomme, der fører til racediskrimination, og til at fremme forståelse, fordragelighed og venskabelige forhold mellem nationer og racegrupper eller etniske grupper samt til at udbrede de formål og principper, der er indeholdt i De forenede Nationers pagt, Verdenserklæringen om Menneskerettighederne, De forenede Nationers erklæring om afskaffelse af enhver form for racediskrimination og denne konvention.

AFSNIT II

Artikel 8

1. Der oprettes en komite vedrørende afskaffelse af racediskrimination (herefter benævnt komiteen), bestående af 18 sagkyndige af høj moralsk omdømme og anerkendt upartiskhed, der vælges af deltagerstaterne blandt deres egne statsborgere og virker i deres personlige egenskab; ved

valget tages hensyn til en rimelig geografisk fordeling og til repræsentation af de forskellige kulturformer og de vigtigste retssystemer.

2. Komiteens medlemmer vælges ved hemmelig afstemning på grundlag af en fortegnelse over personer, der er indstillet af deltagerstaterne. Enhver deltagerstat kan indstille en person blandt sine egne statsborgere.

3. Det første valg finder sted seks måneder efter denne konventions ikrafttrædelsesdato. Mindst tre måneder før tidspunktet for hvert valg anmoder De forenede Nationers generalsekretær skriftligt deltagerstaterne om inden to måneder at foreslå kandidater. Generalsekretæren udarbejder en alfabetisk fortegnelse over samtlige således foreslåede personer med angivelse af de deltagerstater, der har indstillet dem, og fremsender fortegnelsen til deltagerstaterne.

4. Valg af komiteens medlemmer finder sted ved De forenede Nationers hovedsæde på et af generalsekretæren indkaldt møde mellem deltagerstaterne. Ved dette møde, der er beslutningsdygtigt, såfremt to tredjedele af de deltagende stater er repræsenteret, indvælges i komiteen de kandidater, der opnår flest stemmer og et absolut flertal af de stemmer, der afgives af de tilstedeværende og stemmeafgivende repræsentanter for deltagerstaterne.

5.a) Komiteens medlemmer vælges for et tidsrum af fire år, dog således at ni af de ved det første indvalgte medlemmer kun skal fungere i to år; umiddelbart efter det første valg udpeger komiteens formand ved lodtrækning disse ni medlemmer.

b) Hvis en plads bliver ledig, udpeger den deltagerstat, hvis sagkyndige ikke længere virker som medlem af komiteens godkendelse af anden sagkyndig blandt sine egne statsborgere.

6. Deltagerstaterne afholder de udgifter, der er forbundet med medlemmernes deltagelse i komitearbejdet.

Artikel 9

1. Deltagerstaterne forpligter sig til a) inden et år, efter at konventionen er trådt i kraft for den pågældende stat, og b) derefter hvert andet år, og når som helst komiteen anmoder derom, at fremsende til generalsekretæren for De forenede Nationer, med henblik på behandling i komiteen, en beretning om de lovgivningsmæssige, retslige, administrative eller andre foranstaltninger, som de har gennemført, og som sætter denne konventions bestemmelser i kraft. Komiteen kan anmode om yderligere oplysninger fra deltagerstaterne.

2. Komiteen aflægger gennem generalsekretæren en årlig beretning til De forenede Nationers generalforsamling om sin virksomhed og kan fremsætte forslag og almindelige henstillinger på grundlag af en undersøgelse af de fra deltagerstaterne modtagne beretninger og oplysninger. Sådanne forslag og almindelige henstillinger skal meddeles generalforsamlingen med deltagerstaternes eventuelle bemærkninger.

Artikel 10

1. Komiteen vedtager selv sin forretningsorden.
2. Komiteen vælger sit formandskab for et tidsrum af to år.
3. Komiteens sekretariat stilles til rådighed af De forenede Nationers generalsekretær.
4. Komiteens møder afholdes som regel ved De forenede Nationers hovedsæde.

Artikel 11

1. Hvis en deltagerstat mener, at en anden deltagerstat ikke gennemfører denne konventions bestemmelser, kan den gøre komiteen opmærksom herpå. Komiteen videresender derpå meddelelsen

til den pågældende stat. Den modtagende stat tilsender inden tre måneder komiteen en skriftlig redegørelse eller udtalelse til belysning af sagen, angivende eventuelle retsmidler, som den pågældende stat har taget i anvendelse.

2. Såfremt sagen ikke inden seks måneder, efter at den modtagende stat har fået den første meddelelse, er bilagt til begge parter tilfredshed, enten gennem tosidede forhandlinger eller ved andre fremgangsmåder, der står til deres rådighed, er hver af de to stater berettiget til på ny at indbringe sagen for komiteen ved fremsendelse af en meddelelse, såvel til komiteen som til den anden stat.

3. Komiteen behandler først en sag, der indbringes for den i henhold til pkt. 2 i denne artikel, når den i overensstemmelse med de i folkeretten almindeligt anerkendte principper har konstateret, at alle til rådighed stående retsmidler i den pågældende stat er anvendt og udtømt i sagen. Dette gælder dog ikke, hvor anvendelsen af retsmidlerne trækker urimeligt i langdrag.

4. I enhver sag, der indbringes for komiteen, kan denne anmode de pågældende deltagerstater om yderligere oplysninger af betydning for sagen.

5. Under komiteens behandling af sager af den i denne artikel omhandlede art er de pågældende deltagerstater berettiget til at lade en repræsentant deltage i komiteens forhandlinger uden stemmeret, medens behandling af sagen står på.

Artikel 12

1. a) Når komiteen har indhentet og sammenholdt alle de oplysninger, den anser for nødvendige, nedsætter formanden en *ad hoc* mægling Kommission (herefter benævnt kommissionen) omfattende fem personer, som kan, men ikke behøver at være medlemmer af komiteen.

Kommissionens medlemmer udnævnes med de stridende parter enstemmige samtykke, og dens bistand stilles til rådighed for de pågældende stater med henblik på en mindelig afgørelse af sagen på grundlag af respekt for denne konvention.

b) Såfremt de stridende parter ikke inden tre måneder når til fuld enighed om kommissionens sammensætning, vælges de af kommissionens medlemmer, som de stridende parter ikke er nået til enighed om, med to tredjedels flertal ved hemmelig afstemning i komiteen blandt dens egne medlemmer.

2. Kommissionens medlemmer virker i deres personlige egenskab. De må ikke være statsborgere i de i striden deltagende stater eller i en stat, som ikke deltager i denne konvention.

3. Kommissionen vælger selv sin formand og vedtager selv sin forretningsorden.

4. Kommissionens møder afholdes som regel ved De forenede Nationers hovedsæde eller et andet egnet sted efter kommissionens bestemmelse.

5. Det sekretariat, som stilles til rådighed i overensstemmelse med denne konventions artikel 10, pkt. 3, skal også betjene kommissionen, når som helst en tvist mellem deltagerstater giver anledning til, at kommissionen træder i virksomhed.

6. De stridende parter deler ligeligt alle kommissionsmedlemmernes udgifter i overensstemmelse med beregninger, der tilvejebringes af De forenede Nationers generalsekretær.

7. Generalsekretæren er bemyndiget til om fornødent at betale kommissionsmedlemmernes udgifter, før disse refunderes af de stridende parter i overensstemmelse med stk. 6 i denne artikel.

8. De af komiteen indhentede og sammenholdte oplysninger stilles til rådighed for kommissionen, og kommissionen kan anmode de pågældende stater om at fremkomme med yderligere oplysninger af betydning i sagen.

Artikel 13

1. Når kommissionen har færdigbehandlet sagen, udarbejder og afgiver den til komiteens formand en beretning, indeholdende en redegørelse for resultaterne af dens undersøgelse af alle faktiske omstændigheder af betydning for parternes mellemværende samt en redegørelse for sådanne henstillinger, som den måtte anse for egnede til en mindelig afgørelse af tvisten.

2. Komiteens formand fremsender kommissionens beretning til hver af de stridende parter. Disse meddeler inden tre måneder komiteens formand, hvorvidt de godtager de i kommissionens beretning indeholdte henstillinger eller ej.

3. Efter udløbet af den i pkt. 2 i denne artikel foreskrevne frist fremsender komiteens formand kommissionens beretning og de pågældende deltagerstaters erklæringer til de øvrige i denne konvention deltagende stater.

Artikel 14

1. En deltagerstat kan når som helst erklære, at den anerkender komiteens kompetence til at modtage og behandle meddelelser fra enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner inden for dens jurisdiktion, som hævder at være ofre for en krænkelse fra den pågældende deltagerstats side af nogen af de i denne konvention omhandlede rettigheder. En meddelelse, der vedrører en deltagerstat, som ikke har afgivet en sådan erklæring, modtages ikke af komiteen.

2. Enhver deltagerstat, som afgiver en erklæring som omhandlet i pkt. 2 i denne artikel, kan inden for sit retssystem oprette eller angive et organ som kompetent til at modtage og behandle andragender fra personer og persongrupper inden for dens jurisdiktion, som hævder at være ofre for krænkelse af nogen af de i denne konvention omhandlede rettigheder, og som har udtømt andre på stedet tilgængelige retsmidler.

3. Enhver erklæring, der afgives i henhold til pkt. 1 i denne artikel, og navnet på ethvert organ, der oprettes eller angives i henhold til pkt. 2 i denne artikel, deponeres af den pågældende deltagerstat hos De forenede Nationers generalsekretær, som fremsender genpart deraf til de øvrige deltagerstater. En erklæring kan når som helst trækkes tilbage ved anmeldelse til generalsekretæren; en sådan tilbagetrækning har dog ikke virkning for sager, der verserer i komiteen.

4. En fortegnelse over andragender opbevares af det i henhold til pkt. 2 i denne artikel oprettede eller angivne organ, og bekræftede genparter af fortegnelsen indgives hvert år gennem passende kanaler til generalsekretæren under den forudsætning, at indholdet ikke offentliggøres.

5. Såfremt ansøgeren ikke opnår oprejsning ved det i henhold til pkt. 2 i denne artikel oprettede eller angivne organ, har den pågældende ret til inden for seks måneder at give komiteen meddelelse om sagen.

6.a) Komiteen gør i fortrolighed den deltagerstat, som hævdes at krænke nogen af konventionens bestemmelser, bekendt med enhver henvendelse, den har modtaget, men den omhandlede persons eller persongruppes identitet må ikke røbes uden den eller de pågældendes udtrykkelige samtykke. Komiteen modtager ikke anonyme henvendelser.

b) Den modtagende stat fremsender inden tre måneder til komiteen en skriftlig redegørelse eller udtalelse til belysning af sagen med angivelse af det eventuelle retsmiddel, der måtte være bragt i anvendelse af den pågældende stat.

7.a) Komiteen behandler henvendelser på grundlag af alle de oplysninger, den pågældende deltagerstat og ansøgeren har stillet til rådighed for den. Komiteen må ikke behandle nogen henvendelse fra en ansøger, før den har konstateret, at ansøgeren har udtømt alle i hjemlandet

mulige retsmidler. Dette gælder dog ikke, hvor anvendelsen af disse retsmidler trækker urimeligt i langdrag.

b) Komiteen fremsender sine eventuelle forslag og henstillinger til den pågældende deltagerstat og til ansøgeren.

8. Komiteen optager i sin årsberetning et resume af sådanne henvendelser og, hvor det er hensigtsmæssigt, et resume af de pågældende deltagerstaters redegørelser og udtalelser samt af sine egne forslag og henstillinger.

9. Komiteen er kun kompetent til at udøve de i denne artikel omhandlede funktioner, når mindst ti i denne konvention deltagende stater er bundet af erklæringer i overensstemmelse med pkt. 1 i denne artikel.

Artikel 15

1. Så længe de mål, der er opstillet i den i generalforsamlingsresolutionen 1514 (XV) af december 1960 indeholdte erklæring om indrømmelse af uafhængighed til kolonibefolkninger, ikke er opfyldt, skal denne konventions bestemmelser på ingen måde begrænse den klageadgang, der er givet disse befolkninger ved andre internationale vedtagelser eller af De forenede Nationer og dens særorganisationer.

2.a) Den i henhold til artikel 8, pkt. 1, i denne konvention oprettede komite modtager genparter af andragender fra - og fremsender meningsstilkende givelser og henstillinger vedrørende disse andragender til - de FN-organer, der ved deres behandling af andragender fra befolkningen i formynderskabsområder, ikke selvstyrende områder og ethvert andet område, som generalforsamlingsresolution 1514 (XV) finder anvendelse på, beskæftiger sig med spørgsmål, som direkte vedrører denne konventions principper og mål, for så vidt angår spørgsmål, der falder ind under denne konvention og er til behandling i disse organer.

b) Komiteen modtager fra de kompetente FN-organer genpart af de beretninger om lovgivningsmæssige, judicielle, administrative eller andre foranstaltninger, der direkte vedrører denne konventions principper og formål, og som gennemføres af administrationen i de i pkt. 2(a) i denne artikel omhandlede områder, og tilkendegiver sine meninger og henstillinger over for disse organer.

3. Komiteen optager i sin beretning til generalforsamlingen et resume af de andragender og beretninger, den har modtaget fra FN-organer, samt komiteens synspunkter og henstillinger vedrørende disse andragender og beretninger.

4. Komiteen anmoder De forenede Nationers generalsekretær om at få alle oplysninger, som angår denne konventions formål, og som han er i besiddelse af vedrørende de i pkt. 2(a) i denne artikel omhandlede områder.

Artikel 16

Denne konventions bestemmelser vedrørende afgørelse af tvister eller klager anvendes uden udelukkelse af andre i statuetter for eller i konventioner vedtaget af De forenede Nationer og dens særorganisationer fastsatte fremgangsmåder til afgørelse af tvister eller klager vedrørende diskrimination, og forhindrer ikke deltagerstaterne i at benytte andre fremgangsmåder til bilæggelse af tvister i overensstemmelse med almindelige eller særlige mellem dem gældende internationale overenskomster.

AFSNIT III

Artikel 17

1. Denne konvention kan undertegnes af enhver medlemsstat i De forenede Nationer eller ethvert medlem af en af særorganisationerne, af enhver stat, der har tilsluttet sig Den mellemfolkelige Domstols statut, samt enhver anden stat, som af De forenede Nationers generalforsamling er blevet opfordret til at deltage i konventionen.

2. Denne konvention skal ratificeres. Ratifikationsinstrumenter skal deponeres hos De forenede Nationers generalsekretær.

Artikel 18

1. Denne konvention kan tiltrædes af enhver af de i artikel 17, pkt. 1, i konventionen omhandlede stater.

2. Tiltrædelse sker ved deponering af et tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.

Artikel 19

1. Denne konvention træder i kraft på den 30. dag efter datoen for deponeringen af det 27. ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.

2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne konvention efter deponeringen af det 27. ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, træder konventionen i kraft på den 30. dag efter datoen for deponeringen af dens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument

Artikel 20

1. De forenede Nationers generalsekretær modtager de forbehold, der måtte være taget af stater på ratifikations- eller tiltrædelsestidspunktet og fremsender dem til alle stater, som er eller bliver deltagere i denne konvention.

Enhver stat, som har noget at indvende mod forbeholdet underretter inden for et tidsrum af 90 dage fra datoen for den nævnte meddelelse generalsekretæren om, at den ikke kan godkende det.

2. Et forbehold, der er uforeneligt med denne konventions hensigt og formål, kan ikke tillades; det samme gælder et forbehold, hvorved noget af de i henhold til denne konvention oprettede organer hæmmes i sit arbejde. Et forbehold skal anses for uforeneligt eller hæmmende, såfremt mindst to tredjedele af de i denne konvention deltagende stater har indvendinger imod det.

3. Forbehold kan når som helst trækkes tilbage ved anmeldelse herom til generalsekretæren. En sådan anmeldelse gælder fra den dag, den modtages.

Artikel 21

En deltagerstat kan opsige denne konvention ved skriftlig anmeldelse til De forenede Nationers generalsekretær. Opsigelsen træder i kraft et år efter datoen for generalsekretærens modtagelse af anmeldelsen.

Artikel 22

Enhver tvist mellem to eller flere deltagerstater om fortolkningen eller gennemførelsen af denne konvention, som ikke bilægges gennem forhandlinger eller ved de i denne konvention udtrykkeligt

hjemlede fremgangsmåder, skal efter anmodning af en eller flere af de stridende parter henvises til Den mellemfolkelige Domstol til afgørelse, medmindre de stridende parter bliver enige om en anden fremgangsmåde til bilægelse.

Artikel 23

1. Anmodning om ændring af denne konvention kan fremsættes når som helst af enhver deltagerstat ved en til generalsekretæren for De forenede Nationer stilet skriftlig meddelelse.

2. De forenede Nationers generalforsamling træffer afgørelse om, hvilke skridt der eventuelt skal tages i anledning af en sådan anmodning.

Artikel 24

De forenede Nationers generalsekretær skal underrette alle de i artikel 17, pkt. 1, i denne konvention omhandlede stater om

- a) undertegnelser, ratifikationer og tiltrædelser i henhold til artiklerne 17 og 18;
- b) datoen for denne konventions ikrafttræden i henhold til artikel 19;
- c) henvendelser og erklæringer, der modtages i henhold til artiklerne 14, 20 og 23;
- d) opsigelser i henhold til artikel 21.

Artikel 25

1. Denne konvention, hvis engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekst har samme gyldighed, skal deponeres i De forenede Nationers arkiver.

2. De forenede Nationers generalsekretær skal fremsende bekræftede genparter af denne konvention til samtlige stater, der falder ind under de i denne konventions artikel 17, pkt. 1, omhandlede kategorier.

TIL BEKRÆFTELSE HERAF har undertegnede, som af deres respektive regeringer er behørigt bemyndigede dertil, underskrevet denne konvention, åbnet for undertegnelse i New York den 7. marts 1966.

(Underskrifter)

Konventionen trådte i medfør af artikel 19, stk. 1 i kraft den 4. januar 1969.

Danmarks ratifikationsinstrument blev deponeret hos De forenede Nationers generalsekretær den 9. december 1971, og i henhold til artikel 19, stk. 2 trådte konventionen herefter i kraft for Danmarks vedkommende den 8. januar 1972.

Foruden Danmarks har følgende stater ratificeret eller tiltrådt konventionen:

...

Følgende stater har taget forbehold over for konventionens artikel 22 for så vidt angår Den mellemfolkelige Domstols kompetence til at afgøre tvister om fortolkningen eller gennemførelsen af konventionen:

...

Herudover er der fremsat følgende forbehold og erklæringer:

...

Udenrigsministeriet, den 4 august 1972

K.B. Andersen.

Bekendtgørelse nr. 83 af 9. september 1983 af konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (Lovtidende C)

Efter at Folketinget den 11. marts 1983 havde meddelt sit samtykke dertil, har Danmark i henhold til kgl. resolution af 7. april 1983 ratificeret den på De forenede Nationers generalforsamling den 18. december 1979 i New York vedtagne konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder.

Konventionens ordlyd er som følger:

KONVENTION OM AFSKAFFELSE AF ALLE FORMER FOR DISKRIMINATION IMOD KVINDER

De i denne konvention deltagende stater,

som bemærker, at De forenede Nationers pakt bekræfter troen på fundamentale menneskerettigheder, på det enkelte menneskes personlige værdighed og værd og på mænds og kvinders lige rettigheder,

som bemærker, at verdenserklæringen om menneskerettighederne bekræfter princippet om utilstedeligheden af diskrimination og kundgør, at alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder, og at enhver har krav på de rettigheder og friheder, som nævnes i erklæringen, uden forskelsbehandling af nogen art, herunder forskelsbehandling på grund af køn,

som bemærker, at de stater, der deltager i de internationale menneskerettighedskonventioner, har pligt til at sikre mænd og kvinder lige ret til at nyde alle økonomiske, sociale, kulturelle, borgerlige og politiske rettigheder,

som tager i betragtning de internationale konventioner, der under De forenede Nationers og særorganisationernes auspicer er indgået til fremme af lige rettigheder for mænd og kvinder,

som endvidere bemærker de resolutioner, erklæringer og anbefalinger, som er vedtaget af De forenede Nationer og særorganisationerne til fremme af lige rettigheder for mænd og kvinder,

som imidlertid er bekymrede over, at der trods disse forskellige konventioner, erklæringer m.v. fortsat sker en omfattende diskrimination imod kvinder.

som erindrer om, at diskrimination imod kvinder er i strid med principperne om lige rettigheder og respekt for menneskets værdighed, hindrer kvinder i på lige fod med mænd at deltage i deres lands politiske, sociale, økonomiske og kulturelle liv, hæmmer fremgang i samfundets og familiens velstand og vanskeliggør den fulde udvikling af kvinders evner og muligheder i deres lands og menneskehedens tjeneste,

som ser med bekymring på, at kvinder, hvor der hersker fattigdom, har den ringeste adgang til føde, sundhed, uddannelse, oplæring, beskæftigelsesmuligheder og andre fornødenheder,

som er overbevist om, at oprettelsen af den nye økonomiske verdensorden, byggende på lighed og retfærdighed, vil bidrage betydeligt til at fremme ligestilling mellem mænd og kvinder,

som understreger, at udryddelse af apartheid, alle former for racisme, racediskrimination, kolonialisme, neokolonialisme, aggression, fremmed besættelse og herredømme og indblanding i staters indre anliggender er af væsentlig betydning for den fulde nydelse af mænds og kvinders rettigheder,

som bekræfter, at styrkelsen af den internationale fred og sikkerhed, international afspænding, gensidigt samarbejde mellem alle stater uanset deres sociale og økonomiske systemer, almindelig og fuldstændig nedrustning, især nuklear nedrustning under streng og effektiv international kontrol, bekræftelse af principperne om retfærdighed, lighed og gensidige fordele i forholdet mellem landene og virkeliggørelsen af retten for folkeslag under fremmed- og kolonihæredømme og fremmed besættelse til selvbestemmelse og uafhængighed såvel som respekt for national suverænitet og territorial integritet, vil fremme social fremgang og udvikling og dermed bidrage til opnåelsen af fuld ligestilling mellem mænd og kvinder,

som er overbevist om, at et lands fulde og hele udvikling, verdens velfærd og fredens sag kræver den størst mulige deltagelse af kvinder på lige fod med mænd på alle områder,

som har for øje kvinders store, endnu ikke fuldt anerkendte bidrag til familiens velfærd og samfundets udvikling, moderskabets samfundsmæssige betydning og begge forældres rolle i familien og med hensyn til børnenes opdragelse, og er opmærksomme på, at kvinders rolle i forplantningen ikke må danne grundlag for diskrimination, men at børnenes opdragelse kræver, at ansvaret deles mellem mænd og kvinder og samfundet som helhed.

som er opmærksomme på, at opnåelse af fuld ligestilling mellem mænd og kvinder kræver en ændring af både mænds og kvinders traditionelle rolle i samfundet og i familien,

som er besluttet på, at virkeliggøre de principper, der er nedfældet i erklæringen om afskaffelse af diskrimination imod kvinder, og med dette formål for øje tage de nødvendige forholdsregler til afskaffelse af en sådan diskrimination i alle dens former og udtryk,

er blevet enige om følgende:

Kapitel 1

Artikel 1

I denne konvention betyder udtrykket »diskrimination imod kvinder« enhver kønsbestemt sondring, udelukkelse eller indskrænkning, hvis virkning eller formål er at svække eller tilsidesætte princippet om, at kvinder på lige fod med mænd uanset ægteskabelig stilling skal have anerkendt, kunne nyde eller udøve menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på politiske, økonomiske, sociale, kulturelle, borgerlige og alle andre områder.

Artikel 2

De deltagende stater fordømmer alle former for diskrimination imod kvinder, er enige om med alle passende midler og ufortøvet at føre en politik, der går ud på at afskaffe diskrimination imod kvinder, og påtager sig med dette formål for øje

- a) at optage princippet om ligestilling mellem mænd og kvinder i deres statsforfatninger eller i anden passende lovgivning, hvis dette ikke allerede er sket, og gennem lovgivning eller på anden passende måde at sikre den praktiske gennemførelse af dette princip;
- b) at gennemføre passende lovgivning og andre foranstaltninger, herunder om fornødent sanktionsbestemmelser, der forbyder al diskrimination imod kvinder;
- c) at tilvejebringe retslig beskyttelse af kvinders rettigheder på lige fod med mænd og gennem kompetente nationale domstole og andre offentlige institutioner at sikre, at kvinder effektivt beskyttes imod enhver diskriminerende handling;
- d) at afstå fra at tage del i nogen handling eller praksis, der er diskriminerende imod kvinder, og at sikre, at offentlige myndigheder og institutioner handler i overensstemmelse med denne forpligtelse;
- e) at tage alle passende skridt til at afskaffe diskrimination imod kvinder fra enhver persons, organisations eller virksomheds side;
- f) at træffe alle passende foranstaltninger, herunder lovgivning for at ændre eller afskaffe eksisterende love, bestemmelser, skikke og praksis, som medfører diskrimination imod kvinder;
- g) at ophæve alle nationale straffebestemmelser, der indebærer diskrimination imod kvinder.

Artikel 3

De deltagende stater skal på alle, og især på politiske, sociale, økonomiske og kulturelle områder, tage passende skridt, herunder lovgivning, for at sikre kvinders fulde udvikling og fremgang, således at de får sikkerhed for at kunne udøve og nyde menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder på grundlag af ligestilling med mænd.

Artikel 4

1. Vedtagelse af de deltagende stater af midlertidige særforanstaltninger med sigte på at fremskynde faktisk ligestilling mellem mænd og kvinder skal ikke betragtes som diskrimination efter definitionen i denne konvention, men må på ingen måde have til følge, at der opretholdes ulige eller særskilte normer, og de pågældende foranstaltninger skal ophæves, når formålet med dem, lige muligheder og ligebehandling, er opnået.

2. De deltagende staters vedtagelse af særlige forholdsregler, herunder de i denne konvention indeholdte, der tager sigte på at beskytte moderskab, skal ikke betragtes som diskriminerende.

Artikel 5

De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler:

- a) for at ændre mænds og kvinders sociale og kulturelle adfærdsmønstre med henblik på at opnå afskaffelse af fordomme, sædvaner og al anden adfærd, som hviler på den opfattelse, at det ene køn er mere eller mindre værd end det andet, eller på fastlåste kønsroller;
- b) for at sikre, at undervisning i familiekundskab omfatter den rette forståelse af, at moderskab er en samfundsfunktion, og anerkendelse af mænds og kvinders fælles ansvar for deres børns opdragelse og udvikling dog således at forstå, at hensynet til børnenes tarv er det vigtigste i alle tilfælde.

Artikel 6

De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler, herunder gennemføre lovgivning, med henblik på at hindre enhver form for handel med kvinder og udnyttelse af kvinder ved prostitution.

Kapitel II

Artikel 7

De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler til at afskaffe diskrimination imod kvinder i landets politiske og offentlige liv, især til at sikre kvinder retten til på lige fod med mænd:

- a) at stemme ved alle valg og folkeafstemninger og til at være valg-bare til alle offentligt valgte forsamlinger,
- b) at deltage i udformningen og gennemførelsen af regeringens politik, at beklæde offentlige stillinger og udføre alle offentlige funktioner på alle planer,
- c) at deltage i ikke-statslige organisationer og sammenslutninger inden for landets offentlige og politiske liv.

Artikel 8

De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler til at sikre kvinder mulighed for under samme betingelser som mænd og uden nogen diskrimination at repræsentere deres regeringer på internationalt plan og deltage i internationale organisationers arbejde.

Artikel 9

1. De deltagende stater skal tilstå kvinder ligetret med mænd med hensyn til at erhverve, ændre eller bevare deres statsborgerret. De skal især sikre, at hverken ægteskab med en udlænding eller ægtemandens ændring af statsborgerskab under ægteskabet automatisk ændrer hustruens statsborgerret, gør hende statsløs eller påtvinger hende ægtemandens statsborgerret.

Kapitel III

Artikel 10

De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler for at afskaffe diskrimination imod kvinder på uddannelsesområdet for at sikre dem ligestilling med mænd og især for, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, at sikre:

- a) de samme betingelser for vejledning om højere faglig uddannelse, for adgang til at studere ved og tage eksaminer fra undervisnings- institutioner af enhver art i land- såvel som byområder; denne ligestilling skal sikres i børnehaven, i folkeskolen, på tekniske, faglige og højere tekniske uddannelsesanstalter så vel som under alle former for erhvervsuddannelse.
- b) adgang til de samme studieordninger og eksaminer, til at blive undervist af lærere med samme kvalifikationer og til skolebygninger og udstyr af samme kvalitet;
- c) afskaffelse af enhver fastlåst opfattelse af kønsrollerne på alle trin og i alle former for uddannelse ved støtte til fællesundervisning og andre former for undervisning, der kan medvirke til opnåelsen af dette formål og især ved revision af lærebøger og skoleprogrammer og ved tilpasning af undervisningsmetoder;
- d) samme muligheder for at udnytte stipendier og anden studiestøtte;
- e) samme muligheder for adgang til efteruddannelse, herunder voksen- undervisning, og programmer til at opøve praktiske færdigheder i at læse og skrive og især til undervisning, der har til formål tidligst muligt at formindske en eventuelt bestående uddannelses- kløft mellem mænd og kvinder;
- f) formindskelse af kvindelige studerendes frafaldshyppighed under uddannelsen og tilbud om undervisning til piger og kvinder, der har forladt skolen før tiden;
- g) samme muligheder for at deltage aktivt i sport og legemsøvelser;
- h) adgang til særlig vejledning om, hvordan familiens sundhed og og trivsel sikres, herunder oplysning og rådgivning om familie- planlægning.

Artikel 11

1. De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler for at afskaffe diskrimination imod kvinder på arbejdsmarkedet for, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, at sikre de samme rettigheder, især hvad angår:

- a) retten til arbejde som en uomstøtelig ret for alle mennesker;
- b) retten til samme beskæftigelsesmuligheder, herunder at samme udvælgelseskriterier anvendes ved ansættelse;

c) retten til frit valg af erhverv og beskæftigelse, retten til forfremmelse, tryghed i ansættelsen og til alle goder og arbejds- kår samt retten til at modtage erhvervsuddannelse og omskoling, herunder lærepladser, videregående erhvervsuddannelse og periodisk efteruddannelse;

d) retten til ens vederlag, herunder særlige ydelser, og til ligeløn for arbejde af lige værdi såvel som til ligebetaling ved vurderingen af arbejdets karakter;

e) retten til sociale ydelser, især i tilfælde af pensionering, arbejdsløshed, sygdom, invaliditet og alderdom og uarbejdsdygtighed af anden årsag såvel som retten til ferie med løn;

f) retten til sundhedsbeskyttelse og til sikkerhed på arbejds- pladsen, herunder sikring af forplantningsevnen.

2. Med henblik på at forhindre diskrimination imod kvinder på grund af ægteskab eller moderskab og for at beskytte deres effektive ret til arbejde skal de deltagende stater træffe passende foranstaltninger til:

a) at forbyde, under pålæggelse af sanktioner, afskedigelse på grund af graviditet eller barselsorlov og diskrimination ved afskedigelse på grund af ægteskabelig stilling;

b) at indføre barselsorlov med løn eller med tilsvarende sociale ydelser uden tab af hidtidig ansættelse, anciennitet eller sociale tilskud;

c) at fremme nødvendige sociale støtteordninger, der kan sætte forældre i stand til at forene familieforpligtelser med arbejds- ansvar og til at deltage i samfundslivet, især ved at virke for oprettelsen og udbygningen af et net af børneoplysningsordninger;

d) at sørge for særlig beskyttelse af gravide kvinder, som udfører arbejde af en art, der bevisligt er skadeligt for dem.

3. Beskyttelseslovgivning vedrørende spørgsmål, der er omfattet af denne artikel, skal med mellemrum tages op til fornyet overvejelse i lyset af videnskabelig og teknologisk viden og skal i nødvendigt omfang revideres, ophæves eller udbygges.

Artikel 12

1. De deltagende stater skal træffe alle passende foranstaltninger til at afskaffe diskrimination imod kvinder på sundhedsområdet for, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, at sikre adgang til lægebehandling og sundhedspleje, herunder familieplanlægning.

2. Uanset bestemmelserne i foranstående stk. 1 skal de deltagende stater sikre kvinder passende og om nødvendigt gratis bistand i forbindelse med graviditet og nedkomst og i tiden efter fødslen såvel som tilstrækkelig ernæring under graviditet og amning.

Artikel 13

De deltagende stater skal træffe alle passende foranstaltninger til at afskaffe diskrimination imod kvinder på andre områder af det økonomiske og sociale liv for, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, at sikre de samme rettigheder, især:

- a) retten til sociale familiefællesskaber;
- b) retten til at optage banklån, belåne fast ejendom og opnå andre former for økonomisk kredit;
- c) retten til at deltage i fritidsaktiviteter og sportsudøvelse samt i aktiviteter på alle områder inden for kulturlivet.

Artikel 14

1. De deltagende stater skal tage hensyn til landbokvinders særlige problemer og den betydelige rolle, de spiller for deres familiers økonomiske overlevelse, herunder deres arbejde i sektorer med naturaløkonomi, og skal træffe alle passende foranstaltninger til at sikre, at denne konventions bestemmelser finder anvendelse på kvinder i landområder.

2. De deltagende stater skal træffe alle passende foranstaltninger til at afskaffe diskrimination imod kvinder i landområder med henblik på at sikre, at de, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, deltager i og opnår udbytte af udviklingen i landområder, og især til at sikre disse kvinder retten til:

- a) at deltage i udarbejdelsen og virkeliggørelsen af udviklingsplaner på alle niveauer;
- b) at få adgang til tilstrækkelig sundhedspleje, herunder til oplysning, rådgivning og hjælp med hensyn til familieplanlægning;
- c) at få direkte andel i sociale sikringsordninger;
- d) at have adgang til alle former for oplæring og uddannelse, formelt såvel som uformelt, herunder opøvelse af praktiske færdigheder i at læse og skrive, ligesom til at kunne nyde godt af enhver efter- og videreuddannelse bl.a. for at fremme deres tekniske færdigheder;
- e) at organisere selvhjælpsgrupper og andelsforetagender for at opnå lige adgang til økonomiske muligheder ved beskæftigelse eller selvstændig virksomhed;
- f) at deltage i alle det lokale samfunds aktiviteter;
- g) at få adgang til landbrugets kredit- og lånemuligheder, afsætningsfaciliteter, passende teknologi og ligebehandling ved land- og landbrugsreformer såvel som ved planer om omfordeling af jordbrugsområder;
- h) at have passende levevilkår, herunder især med hensyn til bolig, sanitære forhold, elektricitets- og vandforsyning, transport og kommunikation.

Kapitel IV **Artikel 15**

1. De deltagende stater skal sikre, at kvinder og mænd stilles lige for loven.

2. De deltagende stater skal i borgerlige retsforhold tilstå kvinder samme retlige handleevne som mænd og samme muligheder for at udøve denne. De skal især give kvinder ligeret med hensyn til indgåelse af aftaler og rådighed over ejendom, og de skal behandle dem lige på alle processtadier ved domstolene.

3. De deltagende stater er enige om, at alle kontrakter og alle andre private dokumenter, hvis retsvirkning tager sigte på at indskrænke kvinders retlige handleevne, skal anses for ugyldige.

4. De deltagende stater skal tilstå mænd og kvinder de samme rettigheder med hensyn til lovgivning om personers ret til at færdes frit og til frit at vælge bopæl og domicil.

Artikel 16

1. De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler til at afskaffe diskrimination imod kvinder i alle ægteskabs- og familieforhold og skal, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, især sikre:

a) samme ret til at indgå ægteskab;

b) samme ret til frit at vælge ægtefælle og til kun at indgå ægteskab med deres frie og uforbeholdne samtykke;

c) samme rettigheder og ansvar under ægteskabet og ved dets opløsning;

d) samme rettigheder og ansvar som forældre i forhold, der vedrører deres børn, uanset deres ægteskabelige stilling. Det vigtigste er i alle tilfælde børnenes tarv;

e) samme rettigheder til frit og under ansvar at bestemme antallet af deres børn og intervallerne mellem dem og til at få adgang til oplysning, undervisning og midler, der gør dem i stand til at udøve disse rettigheder;

f) samme rettigheder og ansvar med hensyn til forældremyndighed, værgemål og formynderskab samt adoption af børn eller i forhold til lignende retsinstitutter, om disse findes i det nationale retssystem. Det vigtigste er i alle tilfælde børnenes tarv;

g) samme personlige rettigheder som ægtemand og hustru, herunder retten til at vælge efternavn, erhverv og arbejde;

h) samme rettigheder for begge ægtefæller med hensyn til ejendomsret, erhvervelse, bestyrelse, administration, nydelse og rådighed over ejendom, enten uden eller mod vederlag.

2. Børns forlovelse eller ægteskab skal være uden retsvirkning, og der skal tages ethvert fornødent skridt, herunder lovgives, for at få fastsat en mindstealder for indgåelse af ægteskab og gøre registrering af indgåelse af ægteskab i et officielt register obligatorisk.

Kapitel V **Artikel 17**

1. Til behandling af spørgsmålet om, hvilke fremskridt der er nået med hensyn til gennemførelsen af denne konvention, nedsættes en komite vedrørende afskaffelse af diskrimination

imod kvinder (i det følgende betegnet komiteen), som på det tidspunkt, konventionen træder i kraft, skal bestå af 18, og efter at 35 af de deltagende stater har ratificeret eller tiltrådt konventionen, af 23 eksperter af høj moralsk standard og med sagkundskab på de områder, konventionen omfatter. Eksperterne vælges af de deltagende stater blandt deres egne statsborgere og virker i deres personlige egenskab; der tages ved valget hensyn til en rimelig geografisk fordeling og til repræsentation af såvel de forskellige kulturformer som de vigtigste retssystemer.

2. Komiteens medlemmer vælges ved hemmelig afstemning ud fra en liste over personer, der er opstillet af de deltagende stater. Hver deltagende stat kan opstille en person blandt sine egne statsborgere.

3. Det første valg finder sted seks måneder efter denne konventions ikrafttrædelsesdato. Mindst tre måneder før tidspunktet for hvert valg anmoder De forenede Nationers generalsekretær skriftligt de deltagende stater om inden to måneder at foreslå kandidater. Generalsekretæren udarbejder en alfabetisk liste over samtlige således foreslåede personer med angivelse af de deltagende stater, der har indstillet dem, og fremsender den til de deltagende stater.

4. Valg af komiteens medlemmer finder sted på et af De forenede nationers generalsekretær indkaldt møde med de deltagende stater i De forenede Nationers hovedsæde. På dette møde, hvor tilstedeværelse af to tredjedele af de deltagende stater udgør et beslutningsdygtigt flertal, indvælges de kandidater i komiteen, der opnår flest stemmer og et absolut flertal af de stemmer, som de tilstedeværende og stemmeafgivende repræsentanter for deltagerstaterne afgiver.

5. Komiteens medlemmer vælges for et tidsrum af fire år. Funktionstiden for ni af de medlemmer, der vælges ved det første valg, udløber dog efter to års forløb; straks efter det første valg udpeges disse ni medlemmer ved lodtrækning foretaget af komiteens formand.

6. Valget af fem supplerende medlemmer af komiteen afholdes i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikels stk. 2, 3 og 4, efter at den 35. stat har ratificeret eller tiltrådt konventionen. Funktionstiden for to af de supplerende medlemmer, der vælges ved denne lejlighed, udløber efter to års forløb, og disse to medlemmer udpeges ved lodtrækning foretaget af komiteens formand.

7. Ved tilfældigt opstået ledighed udpeger den deltagerstat, hvis ekspert er ophørt at fungere som medlem af komiteen, med forbehold af komiteens godkendelse en anden ekspert blandt sine statsborgere.

8. Komiteens medlemmer modtager, med godkendelse af De forenede Nationers generalforsamling, vederlag af De forenede Nationers midler på sådanne vilkår og betingelser, som generalforsamlingen måtte fastsætte under hensyntagen til betydningen af komiteens opgaver.

9. De forenede Nationers generalsekretær stiller personale og øvrige hjælpemidler til rådighed for komiteen i det omfang, det er nødvendigt for, at komiteen effektivt kan udøve sine funktioner i henhold til denne konvention.

Artikel 18

1. De deltagende stater forpligter sig til med henblik på behandling i komiteen at aflægge beretning til De forenede Nationers generalsekretær om de lovgivningsmæssige, retlige, administrative eller andre foranstaltninger, de har truffet til gennemførelse af konventionens bestemmelser, og om de fremskridt, der er gjort i denne henseende:

a) inden et år, efter at konventionen er trådt i kraft for den pågældende stat;

b) herefter mindst hvert fjerde år samt yderligere, når komiteen udbeder sig det.

2. I beretningerne kan angives forhold og vanskeligheder, som har indflydelse på, i hvilken udstrækning forpligtelserne i henhold til denne konvention opfyldes.

Artikel 19

1. Komiteen vedtager selv sin forretningsorden.
2. Komiteen vælger sin formand m.v. for en toårig periode.

Artikel 20

1. Komiteen afholder normalt årlige møder af ikke over to ugers varighed med henblik på at behandle de beretninger, der er afgivet i overensstemmelse med artikel 18 i denne konvention.
2. Komiteens møder afholdes normalt i De forenede Nationers hovedsæde eller et andet passende sted efter komiteens bestemmelse.

Artikel 21

1. Komiteen aflægger gennem Det økonomiske og sociale Råd årlige beretninger til De forenede Nationers generalforsamling om sin virksomhed og kan fremsætte forslag og almindelige anbefalinger på grundlag af den gennemgang, den har foretaget af beretninger og oplysninger fra de deltagende stater. Sådanne forslag og almindelige anbefalinger skal optages i komiteens beretning tillige med eventuelle kommentarer fra de deltagende stater.
2. Generalsekretæren fremsender komiteens beretninger til kvindekommissionen til underretning.

Artikel 22

Særorganisationerne er berettiget til at være repræsenteret under behandlingen af spørgsmålet om gennemførelsen af bestemmelser i denne konvention, som falder inden for deres sagsområde. Komiteen kan opfordre særorganisationerne til at aflægge beretning om konventionens gennemførelse på felter, som falder inden for deres sagsområder.

Kapitel VI

Artikel 23

Intet i denne konvention har indvirkning på nogen bestemmelse, som bidrager mere til opnåelse af ligestilling mellem mænd og kvinder, og som er indeholdt i

- a) en deltagende stats lovgivning eller
- b) i nogen anden international konvention, traktat eller aftale, der gælder for den pågældende stat.

Artikel 24

De deltagende stater påtager sig på nationalt plan at vedtage alle nødvendige forholdsregler, der tilsigter den fulde virkeliggørelse af de rettigheder, der anerkendes i denne konvention.

Artikel 25

1. Denne konvention står åben for undertegnelse af alle stater.
2. De forenede nationers generalsekretær er depositar for denne konvention.
3. Denne konvention skal ratificeres. Ratifikationsinstrumenterne skal deponeres hos De forenede Nationers generalsekretær.
4. Denne konvention står åben for tiltrædelse af alle stater. Tiltrædelse finder sted ved deponering af et tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.

Artikel 26

1. Anmodning om revision af denne konvention kan når som helst fremsættes af enhver deltagende stat ved skriftlig meddelelse til De forenede Nationers generalsekretær.
2. De forenede Nationers generalforsamling beslutter herefter, om der skal træffes foranstaltninger i anledning af en sådan anmodning og i givet fald hvilke.

Artikel 27

1. Denne konvention træder i kraft på den tredivte dag efter datoen for deponeringen af det tyvende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.
2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne konvention efter deponeringen af det tyvende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, træder konventionen i kraft på den tredivte dag efter datoen for deponeringen af dens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 28

1. De forenede Nationers generalsekretær skal modtage og til alle stater rundsende teksten til forbehold, der tages af stater ved ratifikationen eller tiltrædelsen.
2. Et forbehold, der er uforeneligt med denne konventions hensigt og formål, er ikke tilladeligt.
3. Forbehold kan til enhver tid tilbagekaldes ved meddelelse herom til De forenede Nationers generalsekretær, som derpå skal underrette alle stater herom. En sådan meddelelse får virkning fra datoen for dens modtagelse.

Artikel 29

1. Enhver tvist mellem to eller flere deltagende stater vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af denne konvention, som ikke bilægges ved forhandling, skal på begæring af en af parterne overgives til voldgift. Hvis parterne ikke inden seks måneder fra datoen for begæringen om voldgift kan blive enige om foranstaltning af voldgift, kan enhver af disse parter henvise tvisten til Den internationale Domstol ved anmodning i overensstemmelse med domstolens statutter.
2. Enhver deltagende stat kan på tidspunktet for undertegnelse eller ratifikation af denne konvention eller ved tiltrædelse hertil erklære, at den ikke betragter sig bundet af denne artikels stk. 1. De andre deltagende stater er ikke bundet af denne artikels stk. 1 i forhold til nogen stat, som har taget et sådant forbehold.
3. Enhver deltagende stat, som har taget forbehold i overensstemmelse med denne artikels stk. 2, kan til enhver tid tilbagekalde dette forbehold ved meddelelse herom til De forenede Nationers generalsekretær.

Artikel 30

Denne konvention, hvis arabiske, engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekst er af samme gyldighed, skal deponeres hos De forenede Nationers generalsekretær.

TIL BEKRÆFTELSE HERAF har undertegnede, der er behørigt bemyndigede, underskrevet denne konvention.

Danmarks ratifikationsinstrument deponeredes den 21. april 1983 hos De forenede Nationers generalsekretær.

Konventionen trådte i henhold til artikel 27, stk. 1, i kraft den 3. september 1981 og trådte for Danmarks vedkommende i henhold til artikel 27, stk. 2, i kraft den 21. maj 1983.

Foruden Danmark har følgende lande ratificeret eller tiltrådt konventionen:

...

Følgende lande har taget forbehold over for artikel 29, stk. 1 (vedrørende bilægelse af tvister):

...

Udenrigsministeriet, den 9. september 1983
UFFE ELLEMANN-JENSEN

Bekendtgørelse nr. 5. af 22. februar 2001 af valgfri protokol af 6. oktober 1999 til konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (Lovtidende C)

Efter at folketinget den 4. maj 2000 havde meddelt sit samtykke dertil, har Danmark i henhold til kgl. resolution af 25. maj 2000 ratificeret den på De Forenede Nationers generalforsamling den 6. oktober 1999 i New York vedtagne valgfri protokol til konventionen af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder.

Protokollen har følgende ordlyd:

VALGFRI PROTOKOL TIL KONVENTIONEN OM AFSKAFFELSE AF ALLE FORMER FOR DISKRIMINATION IMOD KVINDER

De i denne protokol deltagende stater, som

bemærker, at De forenede Nationers pagt bekræfter troen på grundlæggende menneskerettigheder, på det enkelte menneskes personlige værdighed og værd og på mænds og kvinders lige rettigheder,

endvidere bemærker, at Verdenserklæringen om Menneskerettigheder erklærer, at alle mennesker er født frie og lige i værdighed og rettigheder, og at enhver har krav på de rettigheder og friheder, som nævnes i erklæringen, uden forskelsbehandling af nogen art, herunder forskelsbehandling på grund af køn,

erindrer om, at de internationale menneskerettighedskonventioner og andre internationale menneskerettighedsinstrumenter forbyder diskrimination på grund af køn,

endvidere erindrer om konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder (»konventionen«), i hvilken de deltagende stater fordømmer alle former for diskrimination imod kvinder og er enige om med alle passende midler ufortøvet at føre en politik, der går ud på at afskaffe diskrimination imod kvinder,

bekræfter deres beslutsomhed med hensyn til at sikre kvinders fulde og lige nydelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og at tage effektive skridt til at forhindre krænkelse af disse rettigheder og friheder,

er blevet enige om følgende:

Artikel 1

En i denne protokol deltagende stat (»deltagerstat«) anerkender kompetencen hos komiteen vedrørende afskaffelse af diskrimination imod kvinder (»komiteen«) til at modtage og behandle henvendelser indgivet i henhold til artikel 2.

Artikel 2

Henvendelser kan foretages af eller på vegne af enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner, der er undergivet en deltagerstats jurisdiktion, og som hævder at være ofre for denne deltagerstats krænkelse af en hvilken som helst af konventionens rettigheder. Hvis en henvendelse er foretaget på vegne af enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner, skal det være med deres samtykke, medmindre ophavsmanden kan begrunde at handle på deres vegne uden et sådant samtykke.

Artikel 3

Henvendelser skal være skriftlige og må ikke være anonyme. Ingen henvendelse kan modtages af komiteen, hvis den vedrører en i konventionen deltagende stat, som ikke deltager i protokollen.

Artikel 4

1. Komiteen må ikke behandle en henvendelse, medmindre den har sikret sig, at alle de nationale retsmidler, der står til rådighed, er blevet udtømt, medmindre anvendelsen af sådanne retsmidler trækker urimeligt i langdrag, eller hvor det er usandsynligt, at de vil føre til effektiv oprejsning.

2. Komiteen skal erklære en henvendelse uantagelig til behandling, hvis:

- (a) Den samme sag allerede har været genstand for behandling af komiteen eller har været eller er genstand for behandling efter andre regler om international undersøgelse eller bilægelse;
- (b) Den er uforenelig med konventionens bestemmelser;
- (c) Den er åbenbart ugrundet eller ikke tilstrækkeligt underbygget;
- (d) Den er misbrug af retten til at indgive en henvendelse;
- (e) De hændelser, der ligger til grund for henvendelsen, fandt sted, førend protokollen trådte i kraft for den pågældende deltagerstat, medmindre disse hændelser fortsatte efter denne dato.

Artikel 5

1. På et hvilket som helst tidspunkt efter modtagelsen af en henvendelse, og førend sagen er færdigbehandlet, kan komiteen overbringe den pågældende deltagerstat en anmodning til uopsættelig behandling om at træffe sådanne foreløbige foranstaltninger, som måtte anses at være nødvendige for at undgå en mulig uoprettelig skade på ofret eller ofrene for den påståede krænkelse.

2. Når komiteen bringer stk. 1 i anvendelse, indebærer dette ikke en afgørelse om henvendelsens antagelse til realitetsbehandling eller om sagens indhold.

Artikel 6

1. Medmindre komiteen finder en henvendelse uantagelig uden at inddrage den pågældende deltagerstat, og forudsat at enkeltpersonen eller enkeltpersonerne giver samtykke til offentliggørelse af oplysninger om deres identitet til deltagerstaten, skal den i fortrolighed gøre den pågældende deltagerstat bekendt med enhver henvendelse foretaget i henhold til denne protokol.

2. Inden seks måneder fremsender den modtagende deltagerstat en skriftlig redegørelse eller udtalelse til komiteen til belysning af sagen med angivelse af det eventuelle retsmiddel, der måtte være stillet til rådighed af deltagerstaten.

Artikel 7

1. Komiteen behandler henvendelser, der er modtaget i henhold til denne protokol, på grundlag af alle de oplysninger, som er stillet til dens rådighed af eller på vegne af enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner og af den pågældende deltagerstat, forudsat at disse oplysninger er fremsendt til de pågældende parter.

2. Komiteen træder sammen for lukkede døre, når den behandler henvendelser i henhold til denne protokol.

3. Når komiteen har behandlet en henvendelse, fremsender den sine synspunkter vedrørende henvendelsen sammen med sine eventuelle henstillinger til de berørte parter.

4. Deltagerstaten skal nøje overveje komiteens synspunkter sammen med dens eventuelle henstillinger og skal inden for seks måneder fremsende et skriftligt svar til komiteen, der skal indeholde oplysninger om ethvert skridt, der måtte være taget i lyset af komiteens synspunkter og henstillinger.

5. Komiteen kan opfordre deltagerstaten til at indgive yderligere oplysninger om enhver foranstaltning, som deltagerstaten har truffet som reaktion på komiteens synspunkter og henstillinger, herunder, hvis komiteen anser det for hensigtsmæssigt, i deltagerstatens efterfølgende rapporter i henhold til artikel 18 i konventionen.

Artikel 8

1. Hvis komiteen modtager pålidelige oplysninger, som indikerer en deltagerstats grove eller systematiske krænkelse af konventionens rettigheder, opfordrer komiteen deltagerstaten til at samarbejde ved undersøgelsen af oplysningerne og med henblik herpå at fremsende bemærkninger med hensyn til de pågældende oplysninger.

2. Idet komiteen tager hensyn til enhver bemærkning, som er afgivet af den pågældende deltagerstat, såvel som enhver anden pålidelig oplysning til rådighed, kan den udpege et eller flere af sine medlemmer til at foretage en undersøgelse og rapportere uopsætteligt til komiteen herom. Når det er berettiget, kan undersøgelsen med deltagerstatens samtykke omfatte et besøg til dens territorium.

3. Efter at have gennemgået resultaterne af en sådan undersøgelse videregiver komiteen dem til den pågældende deltagerstat sammen med eventuelle bemærkninger og henstillinger.

4. Inden seks måneder efter at have modtaget de af komiteen videresendte resultater, bemærkninger og henstillinger skal den pågældende deltagerstat afgive sine bemærkninger til komiteen.

5. En sådan undersøgelse foretages i fortrolighed, og deltagerstatens samarbejde skal søges på ethvert trin i sagen.

Artikel 9

1. Komiteen kan opfordre den pågældende deltagerstat til i sin beretning i henhold til konventionens artikel 18 at medtage oplysninger om enhver foranstaltning, der er truffet som reaktion på en undersøgelse foretaget i henhold til artikel 8 i denne protokol.

2. Komiteen kan, om nødvendigt, efter udløbet af den i artikel 8, stk. 4, omtalte periode på seks måneder opfordre den pågældende deltagerstat til at oplyse den om de foranstaltninger, der er truffet som reaktion på en sådan undersøgelse.

Artikel 10

1. Enhver deltagerstat kan, ved tidspunktet for undertegnelse eller ratifikation af denne protokol eller tiltrædelse af den, erklære, at den ikke anerkender komiteens kompetence i henhold til artikel 8 og 9.

2. Enhver deltagerstat, som har afgivet erklæring i overensstemmelse med stk. 1, kan når som helst trække denne erklæring tilbage ved meddelelse til generalsekretæren.

Artikel 11

En deltagerstat skal tage alle behørigt skridt til at sikre, at enkeltpersoner under dens jurisdiktion ikke bliver genstand for mishandling eller trusler på grund af henvendelser i medfør af denne protokol.

Artikel 12

Komiteen optager i sin årlige beretning i henhold til artikel 21 i konventionen et resumé af sine aktiviteter i henhold til denne protokol.

Artikel 13

Enhver deltagerstat forpligter sig til at udbrede kendskabet til og offentliggøre konventionen og denne protokol og at lette adgang til oplysninger om komiteens synspunkter og henstillinger, specielt i forbindelse med sager, der vedrører den pågældende deltagerstat.

Artikel 14

Komiteen vedtager selv sin forretningsorden for udøvelsen af de funktioner, som denne protokol tildeler den.

Artikel 15

1. Denne protokol kan undertegnes af enhver stat, som har undertegnet, ratificeret eller tiltrådt konventionen.
2. Denne protokol kan ratificeres af enhver stat, som har ratificeret eller tiltrådt konventionen. Ratifikationsinstrumenter deponeres hos De forenede Nationers generalsekretær.
3. Denne protokol kan tiltrædes af enhver stat, som har ratificeret eller tiltrådt konventionen.
4. Tiltrædelse sker ved deponering af et tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.

Artikel 16

1. Denne protokol træder i kraft tre måneder efter datoen for deponeringen af det tiende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers generalsekretær.
2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne protokol efter dens ikrafttræden, træder denne protokol i kraft tre måneder efter datoen for deponeringen af dens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 17

Forbehold over for denne protokol er ikke tilladt.

Artikel 18

1. Enhver deltagerstat kan stille ændringsforslag til denne protokol og indgive det til De forenede Nationers generalsekretær. Generalsekretæren skal derefter give meddelelse om ethvert ændringsforslag til deltagerstaterne med anmodning om, at de underretter hende eller ham om, hvorvidt de ønsker en konference for deltagerstaterne med det formål at behandle og stemme om forslaget. Hvis mindst en tredjedel af deltagerstaterne ønsker en sådan konference, skal generalsekretæren sammenkalde konferencen under De forenede Nationers auspicer. Enhver ændring, der vedtages af et flertal af de deltagerstater, der er til stede og afgiver deres stemme ved konferencen, skal forelægges De forenede Nationers generalsekretær til godkendelse.
2. Ændringer træder i kraft, når de er godkendt af De forenede Nationers generalforsamling og vedtaget med to tredjedels flertal af de i denne protokol deltagende stater i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige regler.
3. Når ændringer træder i kraft, er de bindende for de deltagerstater, som har godkendt dem, mens de øvrige deltagerstater stadig er bundet af bestemmelserne i denne protokol og eventuelle tidligere ændringer, som de har godkendt.

Artikel 19

1. Enhver deltagerstat kan når som helst opsig denne protokol ved en skriftlig meddelelse stilet til De forenede Nationers generalsekretær. Opsigelsen træder i kraft seks måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af meddelelsen.

2. En opsigelse har ingen indflydelse på den fortsatte anvendelse af denne protokols bestemmelser på enhver henvendelse, der foretages i henhold til artikel 12, eller enhver forespørgsel, der iværksættes i henhold til artikel 8, før opsigelsen træder i kraft.

Artikel 20

De forenede Nationers generalsekretær skal underrette alle stater om:

- (a) Undertegnelser, ratifikationer og tiltrædelser i henhold til denne protokol;
- (b) Datoen for denne protokols ikrafttræden og ethvert ændringsforslag i henhold til artikel 18;
- (c) Enhver opsigelse i henhold til artikel 19.

Artikel 21

1. Denne protokol, hvis arabiske, kinesiske, engelske, franske, russiske og spanske tekst har samme gyldighed, skal deponeres i De forenede Nationers arkiv.

2. De forenede Nationers generalsekretær skal fremsende bekræftede genparter af denne protokol til alle de i konventionens artikel 25 omhandlede stater.

Danmarks ratifikationsinstrument deponeredes den 31. maj 2000 hos De Forenede Nationers generalsekretær.

Protokollen trådte i henhold til artikel 16, stk. 1 i kraft den 22. december 2000 for Danmark og følgende andre lande:

...

Oplysning om andre landes tiltrædelse m.v. kan fås hos De Forenede Nationer på adressen:

<http://untreaty.un.org/>.

Udenrigsministeriet, den 22. februar 2001

Mogens Lykketoft

Bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 af konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Lovtidende C)

I henhold til kgl. resolution af 28. januar 1987, og efter at folketinget den 30. april 1987 har meddelt sit samtykke dertil, har Danmark ratificeret en på De forenede Nationers generalforsamling den 10. december 1984 vedtagen konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Konventionen har følgende ordlyd (den arabiske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekst er udeladt her):

Oversættelse ...

Konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

De i denne konvention deltagende stater,

som finder, at i overensstemmelse med de i De forenede Nationers pagt erklærede principper er anerkendelsen af hele menneskehedsens lige og umistelige rettigheder grundlaget for frihed, retfærdighed og fred i verden,

som anerkender, at disse rettigheder hidrører fra det enkelte menneskes naturlige værdighed,

som erkender, at De forenede Nationers pagt, specielt artikel 55, pålægger staterne at fremme den almindelige respekt for og overholdelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder,

under hensyntagen til artikel 5 i Verdenserklæringen om Menneskerettighederne og artikel 7 i Den internationale konvention om borgerlige og politiske Rettigheder, som begge bestemmer, at ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf,

og under hensyntagen til erklæringen om beskyttelse af alle mennesker mod tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, vedtaget af Generalforsamlingen den 9. december 1975,

og som ønsker at udøve en mere effektiv indsats i kampen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf over hele verden,

er blevet enige om følgende:

KAPITEL I

Artikel 1

1. I denne konvention betyder udtrykket »tortur« enhver handling, ved hvilken stærk smerte eller lidelse, enten fysisk eller mental, bevidst påføres en person med det formål at fremskaffe oplysninger eller en tilståelse fra denne eller en tredjemand, at straffe ham for en handling, som han selv eller en tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en tredjemand, eller af nogen grund baseret på nogen form for forskelsbehandling, når en sådan smerte eller lidelse påføres af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse. Smerte eller lidelse, der alene er en naturlig eller tilfældig følge eller del af lovlige sanktioner, er ikke omfattet.

2. Denne artikel er uden virkning for ethvert folkeretligt instrument eller national lovgivning, som indeholder eller kan indeholde videregående bestemmelser.

Artikel 2

1. Enhver i denne konvention deltagende stat træffer virkningsfulde lovgivningsmæssige, administrative, juridiske eller andre foranstaltninger for at forhindre torturhandlinger på ethvert territorium under dens jurisdiktion.

2. Ingen særlige omstændigheder af nogen art, hverken krigstilstand eller trussel om krig, indre politisk ustabilitet eller nogen anden offentlig nødstilstand kan påberåbes til retfærdiggørelse af tortur.

3. En befaling fra en overordnet eller en offentlig myndighed kan ikke påberåbes til retfærdiggørelse af tortur.

Artikel 3

1. Ingen deltagende stat må udvise, tilbagelevere (»refoulerer«) eller udlevere en person til en anden stat, hvor der er vægtige grunde for at antage, at han vil være i fare for at blive underkastet tortur.

2. Med henblik på at vurdere, om der foreligger sådanne grunde, skal de kompetente myndigheder tage alle de relevante omstændigheder i betragtning, herunder om der i den pågældende stat er et fast mønster af alvorlige, åbenbare eller massive krænkelse af menneskerettighederne.

Artikel 4

1. Enhver deltagende stat skal sikre, at enhver torturhandling er strafbar i overensstemmelse med straffelovgivningen. Tilsvarende gælder for forsøg på at udøve tortur og for handlinger begået af enhver person, som udgør meddelagtighed eller deltagelse i tortur.

2. Enhver deltagende stat skal gøre disse handlinger strafbare med passende straf under hensyn til deres alvorlige natur.

Artikel 5

1. Enhver deltagende stat skal tage sådanne forholdsregler, som vil være nødvendige for at sikre sin jurisdiktion over de overtrædelser, som er nævnt i artikel 4 i følgende tilfælde:

a) Når overtrædelserne er begået på noget territorium under dens jurisdiktion eller om bord på et skib eller fly, som er indregistreret i den pågældende stat;

b) Når den påståede lovovertræder er statsborger i den pågældende stat;

c) Når offeret er statsborger i den pågældende stat, såfremt staten anser det for hensigtsmæssigt.

2. Enhver deltagende stat skal ligeledes tage sådanne forholdsregler, som vil være nødvendige for at fastsætte sin jurisdiktion over sådanne forbrydelser i tilfælde hvor den påståede lovovertræder befinder sig på noget territorium under dens jurisdiktion, og hvor den pågældende stat ikke udleverer ham i overensstemmelse med artikel 8 til nogen af de i denne artikels stk. 1 nævnte stater.

3. Denne konvention udelukker ikke retsforfølgning i overensstemmelse med national ret.

Artikel 6

1. Enhver deltagende stat på hvis territorium, der befinder sig en person, der påstås at have begået en forbrydelse som nævnt i artikel 4, skal tage ham i forvaring eller tage andre lovlige foranstaltninger i anvendelse for at sikre hans tilstedeværelse, når den, efter en undersøgelse af tilgængelige oplysninger, finder, at omstændighederne berettiger hertil. Forvaring og andre retsmidler skal foretages som foreskrevet i statens lovgivning, men må kun fortsættes så længe, det er nødvendigt for at muliggøre iværksættelse af strafferetlig retsforfølgning eller udleveringsprocedure.

2. En sådan stat skal øjeblikkelig foretage en foreløbig undersøgelse af de faktiske forhold.

3. Enhver person, som er i forvaring i overensstemmelse med denne artikels stk. 1, skal have bistand til øjeblikkelig at komme i kontakt med den nærmeste behørig repræsentant for den stat, hvori han er statsborger, eller, hvis han er statsløs, med repræsentanten for den stat, hvor han sædvanligvis opholder sig.

4. Når en stat i overensstemmelse med denne artikel har taget en person i forvaring, skal den øjeblikkelig meddele de stater, der er nævnt i artikel 5, stk. 1, at en sådan person er taget i forvaring og om de omstændigheder, der begrunder hans frihedsberøvelse. Den stat, der foretager den indledende undersøgelse, som er omtalt i denne artikels stk. 2, skal øjeblikkelig meddele resultaterne til de omtalte stater og skal tilkendegive, om den har til hensigt at udøve jurisdiktion.

Artikel 7

1. Den deltagende stat, under hvis jurisdiktion der befinder sig en person, som påstås at have begået en overtrædelse som nævnt i artikel 4, skal i de i artikel 5 omtalte tilfælde overgive sagen til sine kompetente myndigheder med henblik på retsforfølgning, medmindre den udleverer ham.

2. Disse myndigheder træffer deres beslutning på samme måde som i tilfælde af en almindelig overtrædelse af alvorlig karakter ifølge den pågældende stats lovgivning. I de i artikel 5, stk. 2, nævnte tilfælde skal de bevisekrav, der er påkrævet for retsforfølgning og domsfældelse, på ingen måde være mindre strenge end de, der gælder i de tilfælde, der er nævnt i artikel 5, stk. 1.

3. Enhver person, mod hvem der er indledt retsforfølgning i forbindelse med de overtrædelser, der er omtalt i artikel 4, skal sikres en retfærdig behandling gennem hele retsforfølgningen.

Artikel 8

1. De overtrædelser, der er nævnt i artikel 4, skal anses for at være omfattet af bestemmelserne om udlevering i enhver udleveringsaftale mellem de deltagende stater. De deltagende stater forpligter sig til at inddrage sådanne overtrædelser under bestemmelserne om udlevering i enhver udleveringsaftale, der måtte blive indgået mellem dem.

2. Hvis en deltagende stat, som gør udlevering betinget af en aftale, modtager en anmodning om udlevering fra en anden deltagende stat med hvilken den ikke har nogen udleveringsaftale, kan den anse denne konvention som retligt grundlag for udlevering for sådanne overtrædelser. Udlevering sker under iagttagelse af de andre betingelser, der er foreskrevet i den anmodede stats lovgivning.

3. De deltagende stater, der ikke gør udlevering betinget af en aftale, skal anerkende sådanne overtrædelser som overtrædelser, der hjemler udlevering mellem dem, under iagttagelse af de betingelser, der er foreskrevet i den anmodede stats lovgivning.

4. Sådanne overtrædelser skal behandles med henblik på udlevering mellem de deltagende stater, som om de er blevet begået ikke alene på det sted, hvor de er sket, men også på de staters territorium, som skal indrette deres jurisdiktion i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1.

Artikel 9

1. De deltagende stater skal yde hinanden mest mulig bistand i forbindelse med strafforfølgning, med hensyn til nogen af de overtrædelser, der er nævnt i artikel 4, herunder tilvejebringelse af alle de beviser, der er til deres rådighed og nødvendige for retsforfølgningen.

2. De deltagende stater skal opfylde deres forpligtelser ifølge denne artikels stk. 1 i overensstemmelse med enhver traktat om gensidig retlig bistand, der måtte bestå imellem dem.

Artikel 10

1. Enhver deltagende stat skal sikre, at undervisning og oplysning vedrørende forbudet mod tortur indgår i undervisning og træning af civilt eller militært retshåndhævelsespersonale, lægeligt personale, offentligt ansatte og andre personer, som måtte være involveret i forvaring, forhør eller behandling af enhver person, som er underkastet enhver form for anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling.

2. Enhver i denne konvention deltagende stat skal medtage dette forbud i de regler eller retningslinjer, der er udstedt med henblik på sådanne personers pligter og funktioner.

Artikel 11

Enhver deltagende stat skal til stadighed og systematisk gennemgå regler vedrørende forhør, retningslinjer, metoder og praksis såvel som foranstaltninger vedrørende forvaring og behandling af personer, som er underkastet nogen form for anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling på ethvert territorium under dens jurisdiktion med henblik på at forebygge noget tilfælde af tortur.

Artikel 12

Enhver deltagende stat skal sikre, at dens kompetente myndigheder hurtigt iværksætter en upartisk undersøgelse i ethvert tilfælde, hvor der er rimelig grund til at antage, at en torturhandling er begået på noget territorium under dens jurisdiktion.

Artikel 13

Enhver deltagende stat skal sikre, at enhver person, som hævder, at han har været underkastet tortur på noget territorium under dens jurisdiktion, har ret til at klage til og få sin sag undersøgt hurtigt og upartisk af dens kompetente myndigheder. Der skal tages skridt til at sikre, at klageren og vidnerne beskyttes mod enhver mishandling eller trussel som følge af klagen eller en afgivet vidneforklaring.

Artikel 14

1. Enhver deltagende stat skal i sit retssystem sikre, at et offer for en torturhandling opnår oprejsning og har en eksigibel ret til rimelig og tilstrækkelig erstatning og herunder midler til en så fuldstændig rehabilitering som mulig. I tilfælde af et offers død som følge af en torturhandling, skal de, som han har forsørgerpligt overfor, være berettiget til erstatning.

2. Intet i denne artikel skal påvirke nogen ret til erstatning, der måtte tilkomme offeret eller andre personer ifølge national lovgivning.

Artikel 15

Enhver deltagende stat skal sikre, at enhver udtalelse, om hvilken det er fastslået, at den er afgivet som følge af tortur, ikke kan påberåbes som bevis i nogen proces undtagen mod en person, der er tiltalt for tortur, som bevis for, at udtalelsen er afgivet.

Artikel 16

1. Enhver deltagende stat skal på ethvert territorium under sin jurisdiktion påtage sig at forhindre andre handlinger, som indebærer grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, som ikke udgør tortur som defineret i artikel 1, når sådanne handlinger er foretaget af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embeds medfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse. I særdeleshed skal de forpligtelser, der er indeholdt i artiklerne 10, 11, 12 og 13 anvendes således, at henvisninger til andre former for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf træder i stedet for henvisninger til tortur.

2. Forholdsreglerne i denne konvention er uden præjudicerende virkning for bestemmelserne i noget andet folkeretligt instrument eller national lovgivning, der forbyder grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller som vedrører udlevering eller udvisning.

KAPITEL II

Artikel 17

1. Der oprettes en komite mod tortur (i det følgende betegnet Komiteen), der skal varetage de nedenfor fastsatte opgaver. Komiteen skal bestå af ti eksperter af høj moralsk anseelse, som har sagkundskab med hensyn til menneskerettigheder. De skal virke i deres personlige egenskab. Eksperterne vælges af de deltagende stater, under hensyntagen til ligelig geografisk fordeling og til fordelingen ved at nogle af medlemmerne har juridisk erfaring.

2. Komiteens medlemmer vælges ved hemmelig afstemning på grundlag af en fortegnelse over personer, der er indstillet af de deltagende stater. Enhver deltagende stat kan indstille en person, der er statsborger i den pågældende stat. De deltagende stater skal være opmærksomme på fordelingen ved at indstille personer, der også er medlemmer af Menneskerettighedskomiteen, der er oprettet under den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, og som er villige til at virke i Komiteen mod Tortur.

3. Valg af Komiteens medlemmer finder sted hvert andet år på et af De forenede Nationers Generalsekretær indkaldt møde mellem de deltagende stater. Ved disse møder, der for at være beslutningsdygtige kræver deltagelse af to tredjedele af de deltagende stater, indvælges i Komiteen de personer, der opnår flest stemmer og et absolut flertal af de stemmer, der afgives af de tilstedeværende og stemmeafgivende repræsentanter for deltagerstaterne.

4. Det første valg finder sted senest seks måneder efter denne konventions ikrafttrædelsesdato. Mindst fire måneder før tidspunktet for hvert valg, skal De forenede Nationers Generalsekretær sende et brev til de deltagende stater og opfordre dem til inden tre måneder at indstille kandidater til Komiteen. Generalsekretæren udarbejder en alfabetisk fortegnelse over samtlige således indstillede personer med angivelse af de deltagerstater, der har indstillet dem, og fremsender fortegnelsen til de deltagende stater.

5. Komiteens medlemmer vælges for et tidsrum af fire år. De kan genvælges, såfremt de genindstilles. Funktionstiden for fem af de medlemmer, der vælges ved det første valg, udløber dog efter to års forløb; straks efter første valg udpeges disse fem medlemmer ved lodtrækning foretaget af formanden for det i denne artikels stk. 3 nævnte møde.

6. Hvis et medlem af Komiteen dør eller træder tilbage eller af nogen anden grund ikke længere kan udføre sine forpligtelser i Komiteen, udpeger den deltagende stat, som indstillede ham, en anden ekspert blandt sine statsborgere til at virke for den resterende del af perioden, med forbehold af godkendelse af flertallet af de deltagende stater. Godkendelsen skal betragtes som givet, medmindre halvdelen eller derover af de deltagende stater svarer benægtende inden seks uger efter at have modtaget meddelelse fra De forenede Nationers Generalsekretær om den foreslåede udnævnelse.

7. De deltagende stater dækker Komiteens medlemmers udgifter under udførelse af deres virksomhed for Komiteen.

Artikel 18

1. Komiteen vælger personer til at beklæde tillidsposter for en periode på to år. De kan genvælges.

2. Komiteen fastsætter selv sin forretningsorden, som dog skal indeholde bestemmelser bl.a. om at:

a) Komiteen er beslutningsdygtig, når seks medlemmer er til stede;

b) Komiteens beslutninger skal træffes med et flertal af de tilstedeværende medlemmers stemmer.

3. De forenede Nationers Generalsekretær stiller personale og øvrige hjælpemidler til rådighed for Komiteen i det omfang, det er nødvendigt, for at Komiteen effektivt kan udøve sine funktioner i henhold til denne konvention.

4. De forenede Nationers Generalsekretær indkalder komiteen til det første møde. Senere møder afholdes på sådanne tidspunkter, som fastsættes i Komiteens forretningsorden.

5. De deltagende stater afholder de udgifter, der opstår i forbindelse med afholdelse af de deltagende staters og Komiteens møder, herunder godtgørelse af De forenede Nationer for enhver udgift, så som omkostninger til personale og øvrige hjælpemidler, som De forenede Nationer pådrager sig ifølge stk. 3.

Artikel 19

1. De deltagende stater afgiver gennem De forenede Nationers Generalsekretær beretninger til Komiteen om de foranstaltninger, de har truffet for at gennemføre deres forpligtelser ifølge konventionen, inden et år fra konventionens ikrafttræden i den pågældende deltagerstat. Herefter afgiver de deltagende stater supplerende beretninger hvert fjerde år om hver ny foranstaltning, der er truffet, samt sådanne andre beretninger, som Komiteen måtte udbede sig.

2. De forenede Nationers Generalsekretær fremsender beretningerne til alle de deltagende stater.

3. Komiteen behandler hver enkelt beretning og kan fremkomme med sådanne generelle bemærkninger til beretningen, som den måtte anse for passende, og fremsender disse til den pågældende deltagende stat. Den deltagende stat kan svare Komiteen med sådanne bemærkninger, som den måtte ønske.

4. Komiteen kan, efter eget skøn, beslutte at medtage enhver bemærkning den er fremkommet med i henhold til denne artikels stk. 3 sammen med de bemærkninger, der er modtaget fra den pågældende stat, i sin årlige beretning i henhold til artikel 24. Komiteen kan også medtage en kopi af den i henhold til denne artikels stk. 1 afgivne beretning, hvis den pågældende stat anmoder herom.

Artikel 20

1. Hvis Komiteen modtager pålidelige oplysninger, som synes at indeholde velbegrundede tilkendegivelser om, at tortur anvendes systematisk på en deltagende stats territorium, opfordrer Komiteen den deltagende stat til at samarbejde ved undersøgelsen af oplysningerne og med henblik herpå at fremsende bemærkninger med hensyn til de pågældende oplysninger.

2. Idet Komiteen tager hensyn til enhver bemærkning, som er afgivet af den pågældende stat, såvel som enhver anden relevant forhåndenværende oplysning, kan den, hvis den beslutter, at det er berettiget, udpege en eller flere af sine medlemmer til at foretage en fortrolig undersøgelse og rapportere til Komiteen herom omgående.

3. Hvis der foretages en undersøgelse i henhold til denne artikels stk. 2, skal Komiteen søge at opnå den pågældende stats samarbejde. Efter aftale med den deltagende stat kan en sådan undersøgelse omfatte et besøg til dens territorium.

4. Efter en gennemgang af resultatet af medlemmets eller medlemmernes undersøgelse i henhold til denne artikels stk. 2 videresender Komiteen disse resultater til den pågældende deltagende stat sammen med enhver bemærkning eller ethvert forslag, som synes passende i situationen.

5. Alle Komiteens skridt i medfør af denne artikels stk. 1 til 4 er fortrolige, og samarbejde med den deltagende stat skal søges på ethvert trin i sagen. Efter at proceduren med henblik på en undersøgelse i henhold til stk. 2 er blevet tilendebragt, kan Komiteen efter rådslagning med den pågældende deltagende stat beslutte at medtage en kortfattet redegørelse for udfaldet af bestræbelserne i sin årlige rapport afgivet i henhold til artikel 24.

Artikel 21

1. En i denne konvention deltagende stat kan når som helst erklære i henhold til denne artikel, at den anerkender Komiteens kompetence til at modtage og behandle henvendelser, hvorved en deltagerstat gør gældende, at en anden deltagerstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til denne konvention. Sådanne henvendelser kan kun modtages og behandles ifølge reglerne i denne artikel, hvis de hidrører fra en deltagerstat, som har afgivet en erklæring om, at den for sit vedkommende anerkender Komiteens kompetence. Komiteen må ikke behandle nogen henvendelse i henhold til denne artikel, der vedrører en deltagerstat, som ikke har afgivet en sådan erklæring.

Henvendelser, der modtages i henhold til denne artikel, behandles i overensstemmelse med følgende regler:

- a) Hvis en deltagende stat finder, at en anden deltagerstat ikke opfylder bestemmelserne i denne konvention, kan den ved skriftlig henvendelse gøre den anden deltagerstat opmærksom herpå. Inden tre måneder efter modtagelsen af henvendelsen skal den modtagende stat give den stat, som har fremsendt henvendelsen, en redegørelse eller anden skriftlig udtalelse, der belyser sagen, og som i det omfang det er muligt og sagen vedkommende, angiver de interne regler og retsmidler, som har været anvendt, som er under anvendelse, eller som vil kunne anvendes i sagen.
- b) Såfremt sagen ikke er bilagt til begge staters tilfredshed inden seks måneder efter, at den modtagende stat har modtaget den oprindelige henvendelse, har hver af staterne ret til at indbringe sagen for Komiteen ved meddelelse til denne samt til den anden stat.
- c) Komiteen må først behandle en sag, der er indbragt for den ifølge denne artikel, når den har sikret sig, at alle de retsmidler, der er til rådighed i den pågældende stat, er anvendt og udtømt i overensstemmelse med de i folkeretten almindeligt anerkendte principper. Dette gælder ikke, hvor anvendelsen af retsmidlerne trækker urimeligt i langdrag, eller hvor det er usandsynligt, at de vil give en effektiv afhjælpning for den person, som er offer for krænkelse af denne konvention.
- d) Komiteen træder sammen for lukkede døre, når den behandler henvendelser i henhold til denne artikel.
- e) Med forbehold af bestemmelserne i pkt. c) skal Komiteen tilbyde de pågældende deltagerstater sin bistand med henblik på en mindelig løsning af sagen på grundlag af respekt for de forpligtelser, der er foreskrevet i denne konvention. Til dette formål kan Komiteen, når det er belejligt, nedsætte en ad hoc mægling Kommission.
- f) I enhver sag, der indbringes for Komiteen i henhold til denne artikel, kan denne anmode de i pkt. b) omhandlede deltagerstater om at tilvejebringe enhver oplysning af betydning for sagen.
- g) De i pkt. b) omhandlede deltagerstater har ret til at lade sig repræsentere, når sagen behandles i Komiteen og til at fremkomme med mundtlige og/eller skriftlige indlæg.
- h) Komiteen afgiver inden for tolv måneder efter datoen for modtagelsen af en meddelelse i henhold til pkt. b), beretning:
- i) hvis der er opnået en løsning efter bestemmelserne i pkt. e), begrænser Komiteen sin beretning til en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder og den opnåede løsning.
- ii) Hvis der ikke er opnået en løsning efter bestemmelserne i pkt. e), begrænser Komiteen sin beretning til en kort redegørelse for de faktiske omstændigheder; de skriftlige indlæg samt en gengivelse af de pågældende deltagerstaters mundtlige indlæg vedlægges beretningen.

Beretningen fremsendes i alle tilfælde til de pågældende deltagerstater.

2. Bestemmelserne i denne artikel træder i kraft, når fem af de i denne konvention deltagende stater har afgivet erklæring i henhold til denne artikels stk. 1. Sådanne erklæringer deponeres af deltagerstaterne hos De forenede Nationers Generalsekretær, som fremsender genparter deraf til de øvrige deltagerstater. En erklæring kan når som helst trækkes tilbage ved en meddelelse til Generalsekretæren. En sådan tilbagetrækning berører ikke behandlingen af en sag, hvorom henvendelse allerede er sket i henhold til denne artikel. Efter at meddelelse om erklæringens tilbagetrækning er modtaget af Generalsekretæren, må yderligere henvendelser ikke modtages fra nogen deltagerstat, medmindre den pågældende deltagerstat har afgivet en ny erklæring.

Artikel 22

1. En i denne konvention deltagende stat kan når som helst erklære i henhold til denne artikel, at den anerkender Komiteens kompetence til at modtage og behandle henvendelser fra eller på vegne af enkeltpersoner, der er undergivet dens jurisdiktion, og som hævder at være ofre for en deltagerstats krænkelse af bestemmelser i konventionen. Komiteen må ikke behandle nogen henvendelse, der vedrører en deltagerstat, som ikke har afgivet en sådan erklæring.

2. Komiteen skal afvise enhver henvendelse i henhold til denne artikel, som er anonym, eller som Komiteen anser for at være misbrug af retten til at foretage sådanne henvendelser eller for at være uforenelig med konventionens bestemmelser.

3. Med forbehold af bestemmelserne i stk. 2 skal Komiteen gøre den deltagende stat, som har afgivet en erklæring i henhold til stk. 1, og som hævdes at krænke nogen bestemmelse i konventionen, bekendt med enhver henvendelse, som Komiteen modtager i henhold til denne artikel. Inden seks måneder skal den modtagende stat tilstille Komiteen en skriftlig redegørelse eller udtalelse, som belyser sagen og angiver de eventuelle foranstaltninger, staten måtte have truffet.

4. Komiteen skal behandle henvendelser, der er modtaget i henhold til denne artikel i lyset af alle de oplysninger, der er stillet til dens rådighed af eller på vegne af klageren og af den pågældende stat.

5. Komiteen må ikke behandle en henvendelse modtaget fra en enkeltperson i henhold til denne artikel, medmindre den har sikret sig at:

a) den samme sag ikke har været eller er genstand for behandling efter andre regler om international undersøgelse eller bilæggelse;

b) den pågældende har udtømt alle de nationale retsmidler, der står til rådighed. Dette gælder dog ikke, hvor anvendelsen af retsmidlerne trækker urimeligt i langdrag, eller hvor det er usandsynligt, at de vil give en effektiv afhjælpning for den person, der er offer for krænkelse af denne konvention.

6. Komiteen træder sammen for lukkede døre, når den behandler henvendelser i henhold til denne artikel.

7. Komiteen underretter den pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter.

8. Bestemmelserne i denne artikel træder i kraft, når fem af de i denne konvention deltagende stater har afgivet erklæring i henhold til denne artikels stk. 1. Sådanne erklæringer deponeres af deltagerstaterne hos De forenede Nationers Generalsekretær, som fremsender genparter deraf til de øvrige deltagerstater. En erklæring kan når som helst trækkes tilbage ved en meddelelse til Generalsekretæren. En sådan tilbagetrækning berører ikke behandlingen af en sag, hvorom henvendelse allerede er sket i henhold til denne artikel. Efter at meddelelsen om erklæringens tilbagetrækning er modtaget af Generalsekretæren, må yderligere henvendelser ikke modtages fra

eller for nogen enkeltperson i henhold til denne artikel, medmindre den pågældende deltagerstat har afgivet en ny erklæring.

Artikel 23

Medlemmerne af Komiteen og af de ad hoc mægling Kommissioner, der måtte blive nedsat i henhold til artikel 21, stk. 1, pkt. e), er berettigede til de samme lettelser, rettigheder og immuniteter, som tilkommer De forenede Nationers udsendte eksperter i henhold til herom gældende bestemmelser i konventionen om De forenede Nationers rettigheder og immuniteter.

Artikel 24

Komiteen afgiver en årlig beretning om sine aktiviteter i henhold til denne konvention til deltagerstaterne og til De forenede Nationers Generalforsamling.

AFSNIT III

Artikel 25

1. Denne konvention kan undertegnes af enhver stat.
2. Denne konvention skal ratificeres. Ratifikationsinstrumenter skal deponeres hos De forenede Nationers Generalsekretær.

Artikel 26

Denne konvention kan tiltrædes af alle stater. Tiltrædelse sker ved deponering af et tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers Generalsekretær.

Artikel 27

1. Denne konvention træder i kraft den tredivte dag efter datoen for deponeringen af det tyvende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De forenede Nationers Generalsekretær.
2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne konvention efter deponeringen af det tyvende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, træder konventionen i kraft på den tredivte dag efter deponeringen af dens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 28

1. Enhver stat kan, ved tidspunktet for undertegnelse eller ratifikation af denne konvention eller tiltrædelse af den, erklære, at den ikke anerkender Komiteens kompetence som foreskrevet i art. 20.
2. Enhver deltagende stat, der har taget forbehold i overensstemmelse med denne artikels stk. 1, kan når som helst trække sit forbehold tilbage ved meddelelse til De forenede Nationers Generalsekretær.

Artikel 29

1. Enhver i denne konvention deltagende stat kan stille ændringsforslag og indsende det til De forenede Nationers Generalsekretær. Generalsekretæren skal derefter give meddelelse om den foreslåede ændring til de deltagende stater med anmodning om at blive underrettet, såfremt

deltagerstaterne ønsker en konference med det formål at behandle og stemme om forslaget. Hvis mindst en tredjedel af deltagerstaterne inden fire måneder efter datoen for en sådan meddelelse ønsker en sådan konference, skal Generalsekretæren sammenkalde konferencen under De forenede Nationers auspicer. Enhver ændring, der vedtages af et flertal af de stater, der er til stede og afgiver deres stemme ved konferencen, fremsendes af Generalsekretæren til alle deltagende stater til godkendelse.

2. Et ændringsforslag, der vedtages i overensstemmelse med denne artikels stk. 1, træder i kraft, når to tredjedele af de deltagende stater i denne konvention har meddelt De forenede Nationers Generalsekretær, at de har godkendt det i overensstemmelse med deres respektive forfatninger.

3. Når ændringer træder i kraft, er de bindende for de deltagende stater, som har godkendt dem, medens de øvrige deltagende stater stadig er bundet af bestemmelserne i denne konvention og eventuelle tidligere ændringer, som de har godkendt.

Artikel 30

1. Enhver tvist mellem to eller flere deltagende stater vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af denne konvention, som ikke kan bilægges ved forhandling, skal på begæring af en af parterne overgives til voldgift. Hvis parterne ikke inden seks måneder fra datoen for begæringen om voldgift kan opnå enighed om foranstaltning af voldgift, kan enhver af disse parter henvise tvisten til Den internationale Domstol ved anmodning i overensstemmelse med Domstolens statutter.

2. Enhver deltagende stat kan på tidspunktet for undertegnelse eller ratifikation af denne konvention eller ved tiltrædelse af den erklære, at den ikke betragter sig bundet af denne artikels stk. 1. De andre deltagende stater er ikke bundet af stk. 1 i forhold til nogen stat, som har taget et sådant forbehold.

3. Enhver deltagende stat der har taget forbehold i overensstemmelse med denne artikels stk. 2, kan til enhver tid tilbagekalde dette forbehold ved meddelelse herom til De forenede Nationers Generalsekretær.

Artikel 31

1. En deltagende stat kan opsig denne konvention ved en skriftlig meddelelse til De forenede Nationers Generalsekretær. Opsigelsen træder i kraft et år efter, at Generalsekretæren har modtaget meddelelsen.

2. En sådan opsigelse har ikke den virkning, at den frigør den deltagende stat fra dens forpligtelser ifølge denne konvention med hensyn til nogen handling eller undladelse, som indtræffer før den dato, hvor opsigelsen træder i kraft. En opsigelse har heller ikke på nogen måde indflydelse på den fortsatte behandling af nogen sag, som allerede er under behandling i Komiteen forud for den dato, hvor opsigelsen træder i kraft.

3. Efter den dato, hvor den deltagende stats opsigelse træder i kraft, skal Komiteen ikke påbegynde behandlingen af nogen ny sag vedrørende denne stat.

Artikel 32

De forenede Nationers Generalsekretær underretter alle De forenede Nationers medlemsstater og alle de stater, der har undertegnet denne konvention eller tiltrådt den om følgende:

- a) undertegnelser, ratifikationer og tiltrædelser i henhold til artiklerne 25 og 26;

b) datoen for denne konventions ikrafttræden i henhold til artikel 27, samt datoen for enhver ændrings ikrafttræden i henhold til artikel 29;

c) opsigelser ifølge artikel 31.

Artikel 33

1. Denne konvention, hvis arabiske, engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekst har samme gyldighed, deponeres hos De forenede Nationers Generalsekretær.

2. De forenede Nationers Generalsekretær skal fremsende bekræftede genpartier af denne konvention til samtlige stater.

Konventionen trådte i kraft den 26. juni 1987 for Danmark.

Udenrigsministeriet, den 23. oktober 1987
Uffe Ellemann-Jensen

Bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (Lovtidende C)

I henhold til kgl. resolution af 5. juli 1991, og efter at Folketinget den 31. maj 1991 har meddelt sit samtykke dertil, har Danmark ratificeret en på De Forenede Nationers generalforsamling den 20. november 1989 vedtagne konvention om Barnets Rettigheder.

Konventionen har følgende ordlyd (den arabiske, kinesiske, russiske og spanske tekst er udeladt her):

PRÆAMBEL

De i denne konvention deltagende stater, som

finder - i overensstemmelse med de i De Forenede Nationers Pagt erklærede principper - at anerkendelsen af menneskets naturlige værdighed og af hele menneskehedens lige og umistelige rettigheder danner grundlaget for frihed, retfærdighed og fred i verden,

tager hensyn til, at alle De Forenede Nationers folk i Pagten har bekræftet deres tro på grundlæggende menneskerettigheder og på menneskets personlige værdighed og værdi og har besluttet at fremme sociale fremskridt og bedre levestandarder i større frihed,

anerkender, at De Forenede Nationer i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder (Generalforsamlingsresolution 217A (III)) og i de internationale konventioner om menneskerettigheder (Generalforsamlingsresolution 2200A (XXI), bilag) har erklæret og er blevet enige om, at enhver er berettiget til alle de rettigheder og friheder, der er indeholdt deri, uden forskelsbehandling af nogen art, herunder som følge af race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling,

erindrers om, at De Forenede Nationer i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder har udtalt, at børn har ret til særlig omsorg og bistand,

er overbeviste om, at familien som den grundlæggende enhed i samfundet og naturlige ramme for alle sine medlemmer og særligt børns vækst og trivsel bør gives den nødvendige beskyttelse og hjælp, således at den fuldt ud kan påtage sig sine forpligtelser i samfundet,

anerkender, at barnet med henblik på fuld og harmonisk udvikling af sin personlighed bør vokse op i et familiemiljø, i en atmosfære af glæde, kærlighed og forståelse,

finder, at barnet fuldt ud bør forberedes til at leve sit eget liv i samfundet og opdrages i lyset af de idealer, der er udtrykt i De Forenede Nationers Pagt, og særligt i en atmosfære af fred, værdighed, tolerance, frihed, lighed og solidaritet,

tager hensyn til, at behovet for at yde barnet særlig omsorg er blevet fastslået i Genève-Erklæringen af 1924 om Barnets Rettigheder og i Erklæringen om Barnets Rettigheder vedtaget af De Forenede

Nationer i 1959 (Generalforsamlingsresolution 1386 (XIV)) og anerkendt i Verdenserklæringen om Menneskerettigheder, i Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (især i artiklerne 23 og 24), i Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (især i artikel 10) og i vedtægterne og relevante dokumenter for særorganisationer og internationale organisationer, der tager sig af børns velfærd,

tager hensyn til - som angivet i Erklæringen om Barnets Rettigheder vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 20. november 1959 - at »barnet som følge af sin fysiske og psykiske umodenhed, har behov for særlig beskyttelse og omsorg, herunder passende juridisk beskyttelse, både før og efter fødslen«,

erindrere om bestemmelserne i Erklæringen om Sociale og Juridiske Principper for Beskyttelse af Børns Velfærd med Særligt Henblik på Anbringelse i Pleje og Adoption på Nationalt eller Internationalt Plan (Generalforsamlingsresolution 41/85 af 3. december 1986), De Forenede Nationers Standardminimumsregler for Retspleje over for Mindreårige (Beijing-reglerne) (Generalforsamlingsresolution 40/33 af 29. november 1985) og Erklæringen om Beskyttelse af Kvinder og Børn i Nødsituationer og Under Væbnet Konflikt (Generalforsamlingsresolution 3318 (XXIX) af 14. december 1975),

anerkender, at der i alle lande i verden er børn, der lever under særligt vanskelige forhold, og at sådanne børn kræver særlig hensyntagen,

tager behørigt hensyn til betydningen af hvert folks traditioner og kulturelle værdier med henblik på barnets beskyttelse og harmoniske udvikling,

anerkender betydningen af internationalt samarbejde for at forbedre børns levevilkår i alle lande, særligt i udviklingslandene,

er blevet enige om følgende:

KAPITEL I

Artikel 1

I denne konvention forstås ved et barn ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet.

Artikel 2

1. Deltagerstaterne skal respektere og sikre de rettigheder, der er fastsat i denne konvention, for ethvert barn inden for deres jurisdiktion, uden forskelsbehandling af nogen art og uden hensyn til barnets eller dets forældres eller værges race, hudfarve, køn, sprog, religion, politiske eller anden anskuelse, national, etnisk eller social oprindelse, formueforhold, handicap, fødsel eller anden stilling

2. Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler for at sikre, at barnet beskyttes mod alle former for forskelsbehandling eller straf på grund af barnets forældres, værges eller familiemedlemmers stilling, virksomhed, udtrykte ansøkelser eller tro.

Artikel 3

- 1.** I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række.
- 2.** Deltagerstaterne påtager sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for dets trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værger eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, og skal med henblik herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler.
- 3.** Deltagerstaterne skal sikre, at institutioner, tjenester og organer med ansvar for omsorg for eller beskyttelse af børn skal være i overensstemmelse med de standarder, der er fastsat af kompetente myndigheder, særligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, personalets antal og egnethed samt sagkyndigt tilsyn.

Artikel 4

Deltagerstaterne skal gennemføre al passende lovgivning samt administrative og andre forholdsregler til gennemførelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder. Med hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder skal deltagerstaterne gennemføre sådanne forholdsregler, i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed, og hvor der er behov for det, inden for rammerne af internationalt samarbejde.

Artikel 5

Deltagerstaterne skal respektere det ansvar og de rettigheder og pligter, som forældrene har, eller, hvor dette finder anvendelse, tilsvarende ansvar, rettigheder og pligter for så vidt angår medlemmerne af den udvidede familie eller samfundet i overensstemmelse med stedlig sædvane, samt værger eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, til på en måde, der svarer til den løbende udvikling af barnets evner, at yde passende vejledning og støtte til barnet i udøvelsen af rettighederne anerkendt i denne konvention.

Artikel 6

- 1.** Deltagerstaterne anerkender, at ethvert barn har en naturlig ret til livet.
- 2.** Deltagerstaterne skal i videst muligt omfang sikre barnets overlevelse og udvikling.

Artikel 7

- 1.** Barnet skal registreres umiddelbart efter fødslen og skal fra fødslen have ret til et navn, ret til at opnå et statsborgerskab og, så vidt muligt, ret til at kende og blive passet af sine forældre.
- 2.** Deltagerstaterne skal sikre gennemførelsen af disse rettigheder i overensstemmelse med deres nationale lovgivning og deres forpligtelser ifølge de relevante internationale instrumenter på dette område, især hvis barnet ellers ville blive statsløs.

Artikel 8

- 1.** Deltagerstaterne påtager sig at respektere barnets ret til at bevare sin identitet, herunder statsborgerskab, navn og familieforhold, som anerkendt af loven og uden ulovlig indblanding.

2. Hvis et barn ulovligt berøves en del af eller hele sin identitet, skal deltagerstaterne yde passende bistand og beskyttelse med henblik på hurtigt at genoprette barnets identitet.

Artikel 9

1. Deltagerstaterne skal sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje, undtagen når kompetente myndigheder, hvis afgørelser er undergivet retlig prøvelse, i overensstemmelse med gældende lov og praksis bestemmer, at en sådan adskillelse er nødvendig af hensyn til barnets tarv. En sådan beslutning kan være nødvendig i særlige tilfælde, f.eks. ved forældres misbrug eller vanrøgt af barnet, eller hvor forældrene lever adskilt og der skal træffes beslutning om barnets bopæl.

2. I behandlingen af enhver sag i medfør af stykke 1 skal alle interesserede parter gives mulighed for at deltage i sagsbehandlingen og fremføre deres synspunkter.

3. Deltagerstaterne skal respektere retten for et barn, der er adskilt fra den ene eller begge forældre, til at opretholde regelmæssig personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre, undtagen hvis dette strider mod barnets tarv.

4. Hvor en sådan adskillelse er en følge af en handling iværksat af en deltagerstat, såsom tilbageholdelse, fængsling, udvisning, forvisning eller død (herunder dødsfald af en hvilken som helst årsag, mens personen er i statens varetægt) af den ene eller begge forældre eller af barnet, skal deltagerstaten efter anmodning give forældrene, barnet eller om nødvendigt et andet medlem af familien de væsentlige oplysninger om, hvor den eller de fraværende medlemmer af familien befinder sig, medmindre afgivelsen af oplysningerne ville være skadelig for barnets velfærd. Deltagerstaterne skal desuden sikre, at fremsættelsen af en sådan anmodning ikke i sig selv medfører skadelige følger for vedkommende person eller personer.

Artikel 10

1. I overensstemmelse med deltagerstaternes forpligtelse i henhold til artikel 9, stk. 1, skal ansøgninger fra et barn eller dets forældre om indrejse i eller udrejse fra en deltagende stat med henblik på familiesammenføring behandles på en positiv, human og hurtig måde af deltagerstaterne. Deltagerstaterne skal endvidere sikre, at indgivelse af en sådan ansøgning ikke medfører negative virkninger for ansøgerne og deres familiemedlemmer.

2. Et barn, hvis forældre har fast bopæl i forskellige stater, skal have ret til, undtagen under særlige omstændigheder, regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge forældre. Med henblik herpå og i overensstemmelse med deres forpligtelser i medfør af artikel 9, stk. 1 skal deltagerstaterne respektere barnets og dets forældres ret til at forlade et hvilket som helst land, herunder deres eget, og til at indrejse i deres eget land. Retten til at forlade et hvilket som helst land skal kun underkastes sådanne begrænsninger, som er fastsat ved lov, og som er nødvendige for at beskytte den nationale sikkerhed, den offentlige orden (ordre public), folkesundheden eller sædeligheden, eller andre personers rettigheder og friheder, og som er i overensstemmelse med de øvrige rettigheder, der er anerkendt i denne konvention.

Artikel 11

1. Deltagerstaterne skal træffe forholdsregler til at bekæmpe børns ulovlige fjernelse til og manglende tilbagevenden fra udlandet.

2. Med henblik herpå skal deltagerstaterne fremme indgåelse af bilaterale og multilaterale aftaler eller tiltrædelse af eksisterende aftaler.

Artikel 12

1. Deltagerstaterne skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet; barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.
2. Med henblik herpå skal barnet især gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder.

Artikel 13

1. Barnet skal have ytringsfrihed; denne ret omfatter frihed til uanset territoriale grænser at søge, modtage og videregive oplysninger og tanker af enhver art, enten mundtligt, skriftligt eller på tryk i form af kunst eller gennem en hvilken som helst anden udtryksmåde, barnet måtte vælge.
2. Udøvelsen af denne ret kan underkastes visse begrænsninger, men kun sådanne som følger af lovgivningen, og som er nødvendige:

(a) af hensyn til andres rettigheder eller omdømme; eller

(b) til beskyttelse af national sikkerhed, offentlig orden (ordre public), folkesundhed eller sædelighed.

Artikel 14

1. Deltagerstaterne skal respektere barnets ret til tankefrihed, samvittigheds- og religionsfrihed.
2. Deltagerstaterne skal respektere rettigheder og pligter for forældrene, og i påkommende tilfælde værger, til på en måde, der svarer til barnets gradvise udvikling af dets evner, at give retningslinier til barnet med henblik på udøvelsen af dets ret.
3. Frihed til at udøve sin religion eller overbevisning kan kun underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov, og som er nødvendige for at beskytte den offentlige sikkerhed, orden, folkesundheden, sædeligheden, eller andre menneskers grundlæggende rettigheder og friheder.

Artikel 15

1. Deltagerstaterne anerkender barnets ret til foreningsfrihed og dets frihed til at deltage i fredelige forsamlinger.
2. Udøvelsen af disse rettigheder må ikke underkastes andre indskrænkninger end sådanne, som er foreskrevet ved lov, og som er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale eller offentlige sikkerhed, den offentlige orden (ordre public), beskyttelse af folkesundheden eller sædeligheden eller beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

Artikel 16

1. Intet barn må udsættes for vilkårlig eller ulovlig indblanding i sit privat- og familieliv, sit hjem eller sin brevveksling, eller ulovlige angreb på sin ære eller sit omdømme.

2. Barnet har ret til lovens beskyttelse mod sådan indblanding eller sådanne angreb.

Artikel 17

Deltagerstaterne erkender massemediernes vigtige rolle og skal sikre, at barnet har adgang til information og materiale fra forskellige nationale og internationale kilder, særligt sådanne, hvis formål er at fremme barnets sociale, åndelige og moralske velfærd og fysiske og psykiske sundhed. Med henblik herpå skal deltagerstaterne:

- (a) tilskynde massemediernes til at udbrede information og materiale, der er af social og kulturel værdi for barnet og i overensstemmelse med ånden i artikel 29;
- (b) tilskynde til internationalt samarbejde om produktion, udveksling og spredning af sådan oplysning og materiale fra forskellige kulturelle, nationale og internationale kilder;
- (c) tilskynde til produktion og udbredelse af børnebøger;
- (d) tilskynde massemediernes til at tage særligt hensyn til de sproglige behov hos børn, der tilhører et mindretal eller en urbefolkning;
- (e) tilskynde til udvikling af passende retningslinier for beskyttelse af barnet mod oplysning og materiale, der skader dets velfærd, jf. bestemmelserne i artikel 13 og 18.

Artikel 18

1. Deltagerstaterne skal bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling. Forældrene, eller i givet fald værger, har hovedansvaret for barnets opdragelse og udvikling. Barnets tarv skal for dem komme i første række.
2. Med henblik på at sikre og fremme de rettigheder, der er indeholdt i denne konvention, skal deltagerstaterne yde passende bistand til forældre og værgere ved disses udførelse af deres pligter som opdragere af børn og skal sikre udviklingen af institutioner, ordninger og tjenesteydelser til omsorg for børn.
3. Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler for at sikre, at børn af arbejdende forældre har ret til at nyde godt af omsorgsforanstaltninger for børn, som de er berettigede til.

Artikel 19

1. Deltagerstaterne skal træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse, herunder seksuel misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt.
2. Sådanne beskyttende foranstaltninger bør i passende omfang omfatte virkningsfulde retningslinier, såvel for udformning af sociale programmer, der kan yde den nødvendige støtte til barnet og til dem, der har barnet i deres varetægt, som til andre former for forebyggelse og identifikation, rapportering, henvisning, undersøgelse, behandling og opfølgning af tilfælde af børnemishandling som beskrevet ovenfor og om nødvendigt til retsforfølgelse.

Artikel 20

- 1.** Et barn, der midlertidigt eller konstant er afskåret fra sine familiemæssige omgivelser eller som af hensyn til sit eget bedste ikke kan tillades at forblive i disse omgivelser, har ret til særlig beskyttelse og bistand fra statens side.
- 2.** Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med deres nationale ret sikre alternativ omsorg for et sådant barn.
- 3.** Sådant omsorg kan blandt andet omfatte anbringelse i pleje, Kafalah efter islamisk ret, adoption eller om nødvendigt anbringelse i passende børneinstitutioner. Ved overvejelse af mulige løsninger skal der tages tilbørligt hensyn til ønskeligheden af sammenhæng i et barns opvækst og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund.

Artikel 21

De deltagerstater, der anerkender og/eller tillader adoption, skal sikre, at barnets tarv skal være af altafgørende betydning og skal:

- (a) sikre, at adoptionen af barnet kun kan godkendes af kompetente myndigheder, der i overensstemmelse med gældende ret og praksis og på grundlag af alle relevante og pålidelige oplysninger afgør, at adoption er tilladelig i betragtning af barnets stilling i forhold til forældre, pårørende og værger, og at, om nødvendigt, personer, der berøres, på oplyst grundlag har meddelt deres indforståelse med adoptionen på baggrund af den fornødne rådgivning;
- (b) anerkende, at international adoption kan overvejes som en alternativ måde at drage omsorg for et barn på, hvis barnet ikke kan anbringes i pleje eller i adoption hos en familie, eller der ikke på anden passende måde kan drages omsorg for barnet i dets hjemland;
- (c) sikre, at vedkommende barn ved international adoption nyder beskyttelse efter regler svarende til dem, der gælder for national adoption;
- (d) i tilfælde af international adoption, tage alle passende forholdsregler for at sikre, at anbringelsen ikke fører til upassende økonomisk gevinst for dem, der har medvirket ved adoptionen;
- (e) fremme, hvor det er hensigtsmæssigt, formålene med denne artikel ved indgåelse af bilaterale eller multilaterale ordninger eller aftaler og tilstræbe inden for disse rammer at sikre, at anbringelsen af barnet i et andet land sker gennem ansvarlige myndigheder eller organer.

Artikel 22

- 1.** Deltagerstaterne skal tage passende forholdsregler til at sikre, at et barn, som søger flygtningestatus, eller som anses som flygtning i overensstemmelse med gældende international eller national ret og praksis, uanset om det kommer alene eller er ledsaget af sine forældre eller af en anden person, får passende beskyttelse og humanitær bistand og nyder de rettigheder, som er angivet i denne konvention og i andre internationale instrumenter vedrørende menneskerettigheder eller humanitære forhold, hvori den pågældende stat deltager.

2. Med dette for øje skal deltagerstaterne i det omfang, de anser det for passende, samarbejde om enhver bestræbelse udfoldet af De Forenede Nationer og andre ansvarlige mellemstatslige organisationer eller private organisationer, der samarbejder med De Forenede Nationer, med henblik på at beskytte og bistå et sådant barn og på at spore forældrene eller andre medlemmer af familien til ethvert barn, der er flygtning, med det formål at opnå de oplysninger, der er nødvendige for at barnet skal kunne genforenes med sin familie. Såfremt ingen af forældrene eller andre familiemedlemmer kan findes, skal barnet nyde samme beskyttelse som ethvert andet barn, der permanent eller midlertidigt er afskåret fra sine familiemæssige omgivelser uanset årsagen, i overensstemmelse med denne konvention.

Artikel 23

1. Deltagerstaterne anerkender, at et psykisk eller fysisk handicappet barn bør have et indholdsrigt og menneskeværdigt liv under forhold, der sikrer værdighed, fremmer selvtilliden og medvirker til barnets aktive deltagelse i samfundslivet.
2. Deltagerstaterne anerkender det handicappede barns ret til særlig omsorg og skal inden for rammerne af de midler, der er til rådighed, arbejde for at sikre det berettigede barn og dem, der er ansvarlige for dets omsorg, bistand, hvorom der er indgivet ansøgning, og som er rimelig under hensyn til barnets tilstand og til omstændighederne for forældrene eller andre, der passer barnet.
3. I erkendelse af et handicappet barns særlige behov skal bistand, der ydes i henhold til stk. 2, være gratis, når dette er muligt, idet der tages hensyn til forældrenes økonomiske formåen eller den økonomiske formåen hos andre, der passer barnet, og skal udformes med henblik på at sikre, at det handicappede barn har fuld adgang til og modtager undervisning, uddannelse, sundhedspleje, revalidering, forberedelse til arbejdslivet og muligheder for fritidsadspredelse, alt på en måde, der bedst muligt fremmer barnets sociale tilpasning og personlige udvikling, herunder dets kulturelle og åndelige udvikling.
4. Deltagerstaterne skal i det internationale samarbejdes ånd fremme udveksling af passende information om forebyggende sundhedspleje og medicinsk, psykologisk og funktionel behandling af handicappede børn, herunder spredning af og adgang til information om former for revalidering, undervisning og erhvervsvejledning, med henblik på at gøre det muligt for deltagerstaterne at forbedre deres formåen og kunnen og at udvide deres erfaring på disse områder. I den henseende skal der tages særligt hensyn til udviklingslandenes behov.

Artikel 24

1. Deltagerstaterne anerkender barnets ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand, adgang til at få sygdomsbehandling og genoprettelse af helbredet. Deltagende stater skal stræbe mod at sikre, at intet barn fratages sin ret til adgang til at opnå sådan behandling og pleje.
2. Deltagerstaterne skal arbejde for fuld gennemførelse af denne ret og især tage passende forholdsregler for:

- (a) at formindske spædbørns- og børnedødeligheden;
- (b) at sikre ydelsen af nødvendig lægelig bistand og sundhedspleje til alle børn med særlig vægt på udvikling af den primære sundhedspleje;
- (c) at bekæmpe sygdom og underernæring, herunder inden for rammerne af den primære sundhedspleje, blandt andet ved anvendelse af let tilgængelig teknologi og gennem ydelse af

tilstrækkelig og nærende mad og rent drikkevand under hensyntagen til de farer og risici, der er knyttet til forurening af miljøet;

(d) at sikre kvinder passende svangerskabs- og barselspleje;

(e) at sikre, at alle grupper i samfundet, særligt forældre og børn, oplyses om og har adgang til undervisning og støttes i brugen af grundlæggende viden om børns sundhed og ernæring, fordelene ved amning, hygiejne og rengøring af omgivelserne og forebyggelse af uheld;

(f) at udvikle forebyggende sundhedspleje, rådgivning af forældre, samt undervisning og bistand i forbindelse med familiep lanlægning.

3. Deltagerstaterne skal tage alle effektive og passende forholdsregler med henblik på afskaffelse af traditionsbundne ritualer, som er skadelige for børns sundhed.

4. Deltagerstaterne forpligter sig til at fremme og opmuntre internationalt samarbejde med henblik på gradvis at opnå fuldstændig gennemførelse af den i denne artikel anerkendte ret. I denne henseende skal der tages særligt hensyn til udviklingslandenes behov.

Artikel 25

Deltagerstaterne anerkender retten for et barn, der af de ansvarlige myndigheder er blevet anbragt for at få pleje, beskyttelse eller behandling af hensyn til sin fysiske eller psykiske sundhed, til periodisk gennemgang af den behandling, som barnet får, og af alle andre omstændigheder vedrørende dets anbringelse.

Artikel 26

1. Deltagerstaterne skal anerkende ethvert barns ret til at nyde godt af social sikkerhed, herunder social forsikring, og skal tage de nødvendige forholdsregler for at opnå uindskrænket opnåelse af denne ret i overensstemmelse med national ret.

2. Hvor det er hensigtsmæssigt bør bistanden ydes under hensyntagen til de forhåndenværende midler og omstændighederne, for barnet og de personer, der har ansvaret for barnets underhold, og til enhver anden omstændighed af betydning for en bistandsansøgning indgivet af barnet eller på dets vegne.

Artikel 27

1. Deltagerstaterne anerkender ethvert barns ret til den levestandard, der kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling.

2. Forældrene eller andre med ansvar for barnet har hovedansvaret for efter evne og økonomisk formåen at sikre de levevilkår, der er nødvendige for barnets udvikling.

3. Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med nationale forhold og inden for deres evner og økonomiske muligheder træffe passende forholdsregler for at bistå forældre og andre med ansvar for barnet med at gennemføre denne ret og skal i tilfælde af behov derfor yde materiel bistand og udarbejde støtteprogrammer, især med hensyn til ernæring, beklædning og bolig.

4. Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler til at sikre inddrivelse af underholdsbidrag til barnet fra forældrene eller andre personer med økonomisk ansvar for barnet, både i deltagerstaten og i udlandet. Især i tilfælde, hvor den person, der har det økonomiske ansvar

for barnet er bosat i en anden stat end barnet, skal deltagerstaterne fremme tilslutning til internationale aftaler eller til indgåelse af sådanne aftaler samt indføre andre passende ordninger.

Artikel 28

1. Deltagerstaterne anerkender barnets ret til uddannelse, og med henblik på gradvis at opnå denne ret og på grundlag af ligestillingsprincippet skal de især:

- (a) gøre grunduddannelse tvungen og gratis tilgængelig for alle;
- (b) opmuntre udviklingen af forskellige former for uddannelse, der følger efter grunduddannelsen, herunder almindelig og faglig uddannelse, gøre disse tilgængelige og opnåelige for ethvert barn og træffe passende forholdsregler, såsom indførelse af gratis uddannelse og tilbud om økonomisk bistand i trangtilfælde;
- (c) gøre højere uddannelse opnåelig for alle inden for rammerne af deres evner og med alle passende midler;
- (d) gøre studievejledning og erhvervsvejledning tilgængelig og opnåelig for alle børn;
- (e) træffe forholdsregler for at opmuntre regelmæssig deltagelse i skolegang og begrænse frafald.

2. Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler for at sikre, at disciplinen i skolen administreres på en måde, der tilgodeser barnets værdighed som menneske og er i overensstemmelse med denne konvention.

3. Deltagerstaterne skal fremme og støtte internationalt samarbejde om uddannelsesspørgsmål, især med henblik på at bidrage til afskaffelse af uvidenhed og analfabetisme overalt i verden og lette adgangen til videnskabelig og teknisk viden og moderne undervisningsmetoder. I denne henseende skal der tages særligt hensyn til udviklingslandenes behov.

Artikel 29

1. Deltagerstaterne er enige om, at uddannelsen af barnet skal have til hensigt at

- (a) udvikle barnets muligheder i relation til personlighed, evner og psykiske og fysiske formåen fuldt ud;
- (b) udvikle respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og for de principper, der er nedfældet i De Forenede Nationers Pakt;
- (c) udvikle respekt for barnets forældre, dets egen kulturelle identitet, sprog og værdier, og for de nationale værdier i det land, hvor barnet er bosat, og i landet, hvorfra barnet oprindeligt stammer og for kulturer, der adskiller sig fra barnets egen kultur;
- (d) forberede barnet til et ansvarligt liv i et frit samfund i en ånd af forståelse, fred, tolerance, ligestilling af kønnene og venskab mellem alle folk, etniske, nationale og religiøse grupper og personer, som tilhører urbefolkninger;

(e) udvikle respekt for det naturlige miljø.

2. Ingen del af denne artikel eller artikel 28 må fortolkes som indblanding i enkeltpersoners eller organisationers frihed til at oprette og lede undervisningsinstitutioner. Der skal dog til enhver tid tages hensyn til de i denne artikels stykke 1 fastslåede principper samt til kravene om, at uddannelse i sådanne institutioner opfylder de af staten foreskrevne minimumsregler.

Artikel 30

I stater, hvor der er etniske, religiøse eller sproglige mindretal eller personer tilhørende urbefolkninger, skal et barn, der tilhører et sådant mindretal eller en sådan urbefolkning, ikke nægtes retten til i fællesskab med andre medlemmer af sin gruppe, at udøve sin egen kultur, at bekende sig til og udøve sin egen religion eller at bruge sit eget sprog.

Artikel 31

1. Deltagerstaterne anerkender barnets ret til hvile og fritid, til at lege og dyrke fritidsinteresser, som er passende for barnets alder, og til frit at deltage i det kulturelle og kunstneriske liv.
2. Deltagerstaterne skal respektere og fremme barnets ret til fuld deltagelse i det kulturelle og kunstneriske liv og skal opmuntre til, at der stilles passende og lige muligheder til rådighed for kulturel, kunstnerisk, fritidspræget og rekreativ udfoldelse.

Artikel 32

1. Deltagerstaterne anerkender barnets ret til beskyttelse mod økonomisk udnyttelse og mod at skulle udføre arbejde, som kan være farligt, gribe ind i barnets uddannelse, eller skade barnets sundhed eller dets fysiske, psykiske, åndelige, moralske eller sociale udvikling.
2. Deltagerstaterne skal træffe lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af denne artikel. Med henblik herpå og under hensyn til vedkommende bestemmelser i andre internationale instrumenter, skal deltagerstaterne især:

(a) fastsætte en minimumsalder eller minimumsaldre for adgang til ansættelse;

(b) fastsætte en passende regulering af arbejdstider og arbejdsvilkår, og

(c) fastsætte passende straf eller andre sanktioner for at sikre effektiv håndhævelse af denne artikel.

Artikel 33

Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler, herunder lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler for at beskytte børn mod ulovlig brug af narkotika og psykotrope stoffer som defineret i vedkommende internationale traktater, og til at forebygge, at børn anvendes til ulovlig produktion af og handel med sådanne stoffer.

Artikel 34

Deltagerstaterne påtager sig at beskytte barnet mod alle former for seksuel udnyttelse og seksuel misbrug. Med henblik herpå skal deltagerstaterne især tage alle passende nationale, bilaterale og multilaterale forholdsregler for at forhindre:

- (a) at et barn overtales eller tvinges til at deltage i nogen form for ulovlig seksuel aktivitet;
- (b) at børn udnyttes til prostitution eller andre former for ulovlig seksuel aktivitet;
- (c) at børn udnyttes i pornografiske forestillinger og materialer.

Artikel 35

Deltagerstaterne skal træffe alle passende nationale, bilaterale og multilaterale forholdsregler med henblik på at forebygge bortførelse, salg eller handel med børn til noget formål og i nogen form.

Artikel 36

Deltagerstaterne skal beskytte barnet mod alle andre former for udnyttelse, der på nogen måde kan skade barnet.

Artikel 37

Deltagerstaterne skal sikre, at:

- (a) intet barn gøres til genstand for tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Hverken dødsstraf eller fængsel på livstid uden mulighed for løsladelse skal kunne idømmes for forbrydelser begået af personer under 18 år;
- (b) intet barn ulovligt eller vilkårligt berøves sin frihed. Anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling af et barn skal følge lovens forskrifter og må kun bruges som en sidste udvej og for det kortest mulige passende tidsrum;
- (c) ethvert barn, der er berøvet friheden, behandles menneskeligt og med respekt for menneskets naturlige værdighed og på en måde, der tager hensyn til deres aldersmæssige behov. Især skal ethvert barn, der er berøvet friheden, holdes adskilt fra voksne, medmindre en sådan adskillelse ikke anses at tjene barnets tarv, og skal have ret til at opretholde kontakt med sin familie gennem brevveksling og besøg, bortset fra under særlige omstændigheder;
- (d) ethvert barn, der er berøvet sin frihed, har ret til hurtig juridisk og anden passende bistand samt ret til at få lovligheden af sin frihedsberøvelse prøvet ved en domstol eller anden kompetent, uafhængig og upartisk myndighed og til hurtig afgørelse af enhver sådan sag.

Artikel 38

1. Deltagerstaterne påtager sig at respektere og sikre respekt for de bestemmelser i international humanitær ret, der er anvendelige på dem under væbnede konflikter, og som er af betydning for barnet.
2. Deltagerstaterne skal træffe alle gennemførlige forholdsregler for at sikre, at personer under 15 år ikke tager direkte del i fjendtligheder.
3. Deltagerstaterne skal afstå fra at rekruttere nogen person, der ikke er fyldt 15 år, i deres væbnede styrker. Ved rekruttering blandt personer, som er fyldt 15 år, men ikke 18 år, skal deltagerstaterne bestræbe sig på først at udvælge de ældste.
4. I overensstemmelse med deres forpligtelser i medfør af international humanitær ret til at beskytte civilbefolkningen under væbnede konflikter skal deltagerstaterne træffe alle gennemførlige forholdsregler for at sikre beskyttelse af og omsorg for børn, der er berørt af en væbnet konflikt.

Artikel 39

Deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler for at fremme fysisk og psykisk helbredelse og resocialisering af et barn, der har været udsat for enhver form for forsømmelse, udnyttelse eller misbrug, tortur eller anden form for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf eller væbnede konflikter. Sådant helbredelse og resocialisering skal finde sted i omgivelser, der fremmer barnets sundhed, selvrespekt og værdighed.

Artikel 40

1. Deltagerstaterne anerkender retten for ethvert barn, der mistænkes eller anklages for eller er fundet skyldig i at have begået strafbart forhold, til at blive behandlet på en måde, der er i overensstemmelse med fremme af barnets sans for værdighed og værdi, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder, og som tager barnets alder og ønskeligheden af at fremme, at barnet resocialiseres og påtager sig en konstruktiv rolle i samfundet, i betragtning

2. Med henblik herpå og under hensyn til vedkommende bestemmelser i internationale instrumenter skal deltagerstaterne især sikre, at

(a) intet barn skal mistænkes eller anklages for at have begået strafbart forhold eller anses for skyldig heri på grund af handlinger eller undladelser, som ikke var forbudt ved national eller international ret på tidspunktet for overtrædelsen;

(b) ethvert barn, der mistænkes eller anklages for at have begået strafbart forhold, har mindst følgende garantier:

(i) at blive anset for uskyldig, indtil skyld er bevist i henhold til loven;

(ii) at blive oplyst straks og direkte om anklagernes indhold, om fornødent gennem sine forældre eller værge, og til at få juridisk eller anden passende bistand til forberedelse og fremstilling af sit forsvar;

(iii) at få sagen afgjort, uden forsinkelse, af en kompetent, uafhængig og upartisk myndighed eller dømmende organ efter en upartisk procedure i henhold til loven med tilstedeværelse af en juridisk eller anden passende rådgiver, medmindre dette ikke anses for at tjene barnets tarv, især i betragtning af dets alder eller situation, dets forældre eller værge;

(iv) ikke at blive tvunget til at afgive vidneudsagn eller tilstå skyld; ret til at udspørge eller få forhørt vidner, som påberåbes mod barnet, og til for egen regning og på lige vilkår at få vidner indkaldt og forhørt;

(v) hvis det anses for at have begået strafbart forhold, at få beslutningen derom og enhver foranstaltning, der er truffet som følge deraf, prøvet af en højere kompetent, uafhængig og upartisk myndighed eller dømmende organ i medfør af loven,

(vi) at få gratis bistand af en tolk, hvis barnet ikke kan forstå eller tale det sprog, der anvendes;

(vii) at få sit privatliv respekteret fuldt ud på alle stadier af sagsforløbet.

3. Deltagerstaterne skal søge at fremme indførelsen af love, fremgangsmåder, myndigheder og institutioner, som er specielt tilpasset børn, der mistænkes, anklages for eller anses for at have begået strafbart forhold, herunder især:

(a) fastlæggelse af en minimumsalder, under hvilken børn anses ikke at være i stand til at begå strafbart forhold,

(b) forholdsregler, hvor det er hensigtsmæssigt og ønskeligt, til at tage vare på sådanne børn uden at involvere retsinstanserne, forudsat at menneskerettigheder og retsgarantier respekteres i fuldt omfang.

4. Forskellige forholdsregler, såsom omsorg, vejledning og tilsynsføring, rådgivning, prøveløsladelse, plejeaftaler, undervisning og erhvervsorienterede uddannelsesprogrammer og andre alternativer til anbringelse i institution, skal være til rådighed for at sikre, at børn behandles på en måde, der tjener deres tarv og står i passende forhold til både deres personlige forhold og til forbrydelsen.

Artikel 41

Intet i denne konvention skal have virkning på nogen bestemmelse, der er gunstigere med hensyn til virkeliggørelse af barnets rettigheder og som kan være indeholdt i:

(a) en deltagerstats lovgivning, eller

(b) den for staten gældende internationale ret.

KAPITEL II

Artikel 42

Deltagerstaterne forpligter sig til gennem passende og aktive forholdsregler at gøre principperne og bestemmelserne i konventionen almindeligt bekendt for både voksne og børn.

Artikel 43

1. Med henblik på at undersøge hvilke fremskridt, deltagerstaterne gør for at opfylde de forpligtelser, de har påtaget sig i henhold til denne konvention, oprettes en Komite vedrørende Barnets Rettigheder, som skal udføre de opgaver, der angives nedenfor.
2. Komiteen skal bestå af ti eksperter af høj moralsk anseelse og anerkendt sagkundskab på det område, som denne konvention omfatter. Medlemmerne af Komiteen vælges af deltagerstaterne blandt disses statsborgere og skal virke i deres personlige egenskab, idet der skal tages hensyn til ligelig geografisk fordeling og de væsentligste retssystemer.
3. Komiteens medlemmer vælges ved hemmelig afstemning på grundlag af en fortegnelse over personer, der er indstillet af deltagerstaterne. Enhver deltagende stat kan indstille een person, der er statsborger i den pågældende stat.
4. Det første valg til Komiteen finder sted senest seks måneder efter dagen for denne konventions ikrafttræden og derefter hvert andet år. Mindst fire måneder før datoen for hvert valg skal De Forenede Nationers Generalsekretær skriftligt opfordre deltagerstaterne til inden 2 måneder at indstille kandidater til Komiteen. Generalsekretæren udarbejder derefter en alfabetisk fortegnelse over samtlige således indstillede personer med angivelse af de deltagerstater, der har indstillet dem, og fremsender fortegnelsen til konventionens deltagerstater.
5. Valgene finder sted på møder mellem deltagerstaterne, som indkaldes af Generalsekretæren ved FN's hovedsæde. Ved disse møder, der for at være beslutningsdygtige kræver deltagelse af 2/3 af deltagerstaterne, indvælges i Komiteen de personer, der opnår flest stemmer og absolut flertal af de stemmer, der afgives af de tilstedeværende og stemmeafgivende repræsentanter for deltagerstaterne.
6. Komiteens medlemmer vælges for et tidsrum af fire år. De kan genvælges, såfremt de genindstilles. Embedsperioden for fem af de medlemmer, der er valgt ved det første valg, udløber dog efter to år; straks efter første valg udpeges disse fem medlemmer ved lodtrækning, foretaget af formanden for mødet.
7. Hvis et medlem af Komiteen dør, nedlægger sit hverv eller erklærer, at han eller hun af anden grund ikke længere kan varetage sine forpligtelser i Komiteen, udpeger den deltagerstat, som indstillede vedkommende, med forbehold af Komiteens godkendelse, en anden ekspert blandt sine statsborgere til at virke i den resterende del af perioden.
8. Komiteen fastsætter selv sin forretningsorden.
9. Komiteen vælger personer til at beklæde sine tillidsposter for en periode på to år.
10. Komiteens møder afholdes som regel ved FN's hovedsæde eller et andet passende sted efter Komiteens bestemmelse. Komiteen mødes normalt årligt. Varigheden af Komiteens møder fastlægges, og gennemgås om nødvendigt, på et møde mellem deltagerstaterne i denne konvention, med forbehold af FN-Generalforsamlingens godkendelse.
11. De Forenede Nationers Generalsekretær stiller i nødvendigt omfang personale og øvrige faciliteter til rådighed for Komiteen, således at denne effektivt kan udøve sine funktioner i henhold til denne konvention.
12. Med Generalforsamlingens godkendelse modtager medlemmerne af Komiteen, der er oprettet i henhold til denne konvention, vederlag af De Forenede Nationers midler på de vilkår og betingelser, som Generalforsamlingen beslutter.

Artikel 44

1. Deltagerstaterne forpligter sig til gennem De Forenede Nationers Generalsekretær at afgive beretninger til Komiteen om de foranstaltninger, de har truffet for at virkeliggøre de rettigheder, der er anerkendt i konventionen, og om de fremskridt, der er gjort med hensyn til nydelsen af disse rettigheder:

(a) inden to år fra konventionens ikrafttræden i den pågældende deltagerstat,

(b) herefter hvert femte år.

2. Beretninger aflagt i medfør af denne artikel skal angive forhold og eventuelle vanskeligheder, der indvirker på omfanget af opfyldelsen af forpligtelserne ifølge denne konvention. Beretningerne skal også indeholde tilstrækkelig oplysning til at gøre det muligt for Komiteen at få omfattende forståelse af konventionens gennemførelse i vedkommende land.

3. En deltagerstat, som har aflagt en omfattende første beretning til Komiteen, behøver ikke i sine efterfølgende beretninger aflagt i henhold til stykke 1 (b) at gentage grundlæggende oplysninger, der er givet tidligere.

4. Komiteen kan anmode deltagerstaterne om yderligere oplysninger vedrørende konventionens gennemførelse.

5. Komiteen skal hvert andet år gennem Det Økonomiske og Sociale Råd aflægge beretning om sin virksomhed til De Forenede Nationers Generalforsamling.

6. Deltagerstaterne skal gøre sine beretninger almindeligt tilgængelige for offentligheden i deres egne lande.

Artikel 45

Med henblik på at fremme en effektiv gennemførelse af konventionen og det internationale samarbejde på det område, der er omfattet af konventionen,

(a) skal særorganisationerne, UNICEF og andre af De Forenede Nationers organer have adgang til at være repræsenteret under gennemgangen af gennemførelsesforanstaltningerne, vedrørende de bestemmelser i denne konvention, som falder inden for rammerne af deres mandat. Komiteen kan opfordre særorganisationer, UNICEF og andre kompetente organer, som den finder egnede, til at yde sagkyndig rådgivning om konventionens gennemførelse på områder, der falder inden for rammerne af deres respektive mandater. Komiteen kan opfordre særorganisationerne, UNICEF og andre organer af De Forenede Nationer til at aflægge beretning om konventionens gennemførelse på områder inden for rammerne af deres virksomhed.

(b) Komiteen fremsender, når den anser det for hensigtsmæssigt, til særorganisationerne, UNICEF og andre kompetente organer alle de beretninger fra deltagerstaterne, der indeholder en anmodning om eller viser et behov for teknisk rådgivning eller bistand, tillige med Komiteens bemærkninger og eventuelle forslag vedrørende disse anmodninger eller behov.

(c) Komiteen kan henstille til Generalforsamlingen at anmode Generalsekretæren om for Komiteens regning at foretage undersøgelser af særlige emner vedrørende barnets rettigheder.

(d) Komiteen kan fremkomme med forslag og generelle anbefalinger på grundlag af de oplysninger, som er modtaget i medfør af artiklerne 40 og 45 af denne konvention. Sådanne forslag og generelle anbefalinger oversendes til enhver berørt deltagerstat og indberettes til Generalforsamlingen tillige med eventuelle bemærkninger fra deltagerstaterne.

KAPITEL III

Artikel 46

Denne konvention kan undertegnes af enhver stat.

Artikel 47

Denne konvention skal ratificeres. Ratifikationsinstrumenter skal deponeres hos De Forenede Nationers Generalsekretær.

Artikel 48

Denne konvention skal forblive åben for tiltrædelse for alle stater. Tiltrædelsesinstrumenter skal deponeres hos De Forenede Nationers Generalsekretær.

Artikel 49

1. Denne konvention træder i kraft den 30. dag efter datoen for deponering af det 20. ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De Forenede Nationers Generalsekretær.
2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne konvention efter deponeringen af det 20. ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument, træder konventionen i kraft på den 30. dag efter deponeringen af statens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 50

1. Enhver deltagerstat kan stille ændringsforslag til konventionen og indsende det til De Forenede Nationers Generalsekretær. Generalsekretæren skal derefter sende ændringsforslaget til deltagerstaterne med anmodning om at disse meddele, hvorvidt de ønsker, at deltagerstaterne indkaldes til en konference med det formål at behandle og stemme om forslagene. Såfremt mindst en tredjedel af deltagerstaterne inden fire måneder efter datoen for en sådan udsendelse af ændringsforslag fremsætter ønske om en sådan konference, skal Generalsekretæren indkalde til konferencen i De Forenede Nationers regi. Enhver ændring, som vedtages af et flertal af de deltagerstater, der er til stede og afgiver deres stemme på konferencen, skal forelægges De Forenede Nationers Generalforsamling til godkendelse.
2. Et ændringsforslag, der vedtages i overensstemmelse med denne artikels stk. 1, træder i kraft, når det er godkendt af De Forenede Nationers Generalforsamling og er blevet vedtaget med to tredjedels flertal af deltagerstaterne.
3. Når en ændring træder i kraft, er den bindende for de deltagerstater, som har godkendt den, mens de øvrige deltagerstater stadig er bundet af bestemmelserne i denne konvention og eventuelle tidligere ændringer, som de har godkendt.

Artikel 51

1. De Forenede Nationers Generalsekretær skal modtage og til alle stater udsende teksten til forbehold, som staterne har taget på tidspunktet for ratifikation eller tiltrædelse.
2. Et forbehold, der er uforeneligt med denne konventions hensigt og formål, skal ikke tillades.
3. Forbehold kan til enhver tid trækkes tilbage ved meddelelse herom til De Forenede Nationers Generalsekretær, som derefter skal give meddelelse derved til alle stater. En sådan meddelelse træder i kraft den dag, hvor den modtages af Generalsekretæren.

Artikel 52

En deltagerstat kan opsige denne konvention ved skriftlig meddelelse til De Forenede Nationers Generalsekretær. Opsigelsen træder i kraft eet år efter den dag, hvor Generalsekretæren har modtaget denne.

Artikel 53

De Forenede Nationers Generalsekretær er udpeget til depositar for denne konvention.

Artikel 54

Originalen af denne konvention, hvis arabiske, kinesiske, engelske, franske, russiske og spanske tekster har lige gyldighed, deponeres hos De Forenede Nationers Generalsekretær.

Til bekræftelse heraf har undertegnede befuldmægtigede, der af deres respektive regeringer er behørigt bemyndiget hertil, undertegnet denne konvention.

Foruden Danmark har følgende lande på de angivne datoer henholdsvis ratificeret eller tiltrådt konventionen:

...

Der er ved ratifikationen eller tiltrædelsen af konventionen taget forbehold eller afgivet erklæringer som følger:

...

Danmark har ved ratifikationen afgivet erklæring om ikke at være bundet af artikel 40, stk. 2, (b), (v).

Danmark har taget foreløbigt territorielt forbehold for så vidt angår Færøerne og Grønland.

Konventionen trådte i henhold til artikel 49, stk. 1, i kraft den 2. september 1990. For Danmarks vedkommende trådte den i henhold til artikel 49, stk. 2, i kraft den 18. august 1991.

Udenrigsministeriet, den 16. januar 1992
Uffe Ellemann-Jensen