JUSTITSMINISTERIET

Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

Betænkning nr. 1546

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

2010

1513 Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager
1514 Betænkning om farlige hunde
1515 Betænkning om det videnskabsetiske komitesystem i Danmark
1516 Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.
1517 Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel
1518 Betænkning om ægtefællеskifter
1519 Betænkning om revision af dødsboskifteloven
1520 Betænkning om huseftersynsordningen
1521 Betænkning om insiderhandel
1522 Reform af den civile retspleje VI
1523 Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning

2011

1524 Betænkning om revision af hundeloven
1525 Betænkning om konkurskarantæne
1526 Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning
1527 Provstestillingen og provstiets funktion
1528 Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse

2012

1529 Betænkning om PET og FE
1530 Reform af den civile retspleje VII
1531 Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole
1532 Betænkning om indsamlinger
1533 Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål
1534 Straffelovrådets betænkning om seksualforbrydelser
1535 Gennemførelse af direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner
1536 Aftaler om transport af gods helt eller delvist til søs (Rotterdam-reglerne)

2013

1537 Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn
1538 Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder
1539 Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden
1540 Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder
1541 Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om revision af de danske visumregler
1542 Betænkning fra udvalg om erhvervsmæssig befordring i personbiler
1543 Reform af den civile retspleje VIII: Syn og skøn

2014

1544 Folkekirkens styre
1545 Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.

Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

Afgivet af Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

Betænkning nr. 1546

København 2014

Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet
Betænkning nr. 1546

Publikationen kan bestilles
via Justitsministeriets hjemmeside (www.jm.dk)
eller hos
Rosendahls - Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
distribution@rosendahls.dk

ISBN: 978-87-92760-75-3
ISBN: 978-87-92760-76-0 (e-udgave)
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S
Pris: 150 kr. pr. bog inkl. moms

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Indledning 1

1. Udvalgets kommissorium 1

2. Udvalgets sammensætning 3

3. Udvalgets arbejde 4

4. Resumé af betænkningen 4

Kapitel 2. Tidligere overvejelser og udviklingen siden betænkning nr. 1407/2001 21

2.1. Betænkning nr. 1407/2001 21

2.2. Opfølgning på betænkningen 22

2.3. Udviklingen siden afgivelsen af betænkning nr. 1407/2001 30

Kapitel 3. Gennemførelse og anvendelse af internationale konventioner mv. 32

1. Indledning 32

2. Opfyldelsesmetoder 33

3. Konventioners retsstilling i dansk ret 34

4. Inddragelse af menneskerettigheder i lovgivningsprocessen 36

4.1. Løbende tilpasning til internationale konventioner mv. 37

4.2. Den lovtekniske gennemgang af lovforslag 38

5. Retsvirkningerne af en inkorporering 39

Kapitel 4. Danske domstoles anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder 46

1. Indledning 46

2. Danske domstoles anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 47

3. Danske domstoles anvendelse af andre konventioner om menneskerettigheder siden 2001 50

3.1. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder 51

3.2. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder 56

3.3. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination 57

3.4. FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf 59

3.5. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder 60

3.6. FN's konvention om rettigheder for personer med handicap 61

3.7. FN's konvention om barnets rettigheder 62

3.8. Andre internationale konventioner 71

4. Konventionernes retsstilling i dansk ret 75

Kapitel 5. Menneskerettighedskonventionernes status i andre lande 79

1. Indledning 79

2. De enkelte lande 79

2.1. Finland 80
2.2. Frankrig 81
2.3. Island 82
2.4. Nederlandene 83
2.5. Norge 84
2.6. Storbritannien 87
2.7. Sverige 88
2.8. Tyskland 89
2.9. Østrig 90

3. Udvalgets bemærkninger 91

Kapitel 6. Hensyn der bør indgå ved vurderingen af, om en konvention skal inkorporeres i dansk ret 94

1. Indledning 94

2. Hensyn der bør indgå ved vurderingen af, om en konvention skal inkorporeres 97

2.1. Inkorporering som en styrkelse af privates retsstilling 97
2.2. Internationale opfordringer og signalværdi 98
2.3. Samspillet mellem lovgivningsmagten og de retsanvendende myndigheder 103
2.4. Inkorporering vil skabe et lovbestemt grundlag for, at de retsanvendende myndigheder kan anvende konventioner 105
2.5. Inkorporering vil medføre øget opmærksomhed og større bevidsthed om konventionerne 106
2.6. Særligt om risiko for dobbeltregulering ved en inkorporering 107
2.7. En inkorporering vil skabe et informationsbehov 108
2.8. Betydningen af om en konvention er "egnet" til at blive inkorporeret 109
2.9. Betydningen af konventionernes kontrol- og retshåndhævelsessystemer 111

Kapitel 7. Hvilke konventioner bør inkorporeres 112

1. Indledning 112

2. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder 112

2.1. Indledning 112
2.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001 113
2.3. Kontrol og retshåndhævelse 114
2.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering 125

3. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder 129

3.1. Indledning 129
3.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001 129
3.3. Kontrol og retshåndhævelse 131

3.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering 142

4. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination 148
4.1. Indledning 148
4.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001 148
4.3. Kontrol og retshåndhævelse 149
4.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering 171

5. FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf 175
5.1. Indledning 175
5.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001 175
5.3. Kontrol og retshåndhævelse 176
5.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering 187

6. FN's konvention om barnets rettigheder 192
6.1. Indledning 192
6.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001 193
6.3. Kontrol og retshåndhævelse 193
6.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering 212

7. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder 218
7.1. Indledning 218
7.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001 218
7.3. Kontrol og retshåndhævelse 219
7.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering 236

8. FN's handicapkonvention 242
8.1. Indledning 242
8.2. Kontrol og retshåndhævelse 243
8.3. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering 250

9. Udvalgets overvejelser og konklusion 255

Kapitel 8. Den individuelle klageadgang til FN's komitéer 268

1. Indledning 268

2. Generelt om den individuelle klageadgang 269
2.1. Betingelser for at klage 270
2.2. Virkningerne af en klage til og en udtalelse fra en komité 274
2.3. Klagens behandling i FN-systemet 275

3. Udenlandske erfaringer 276

4. Hensyn der bør indgå ved overvejelserne af, om Danmark skal tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer 286
4.1. Styrkelse af borgernes retsstilling 286
4.2. Internationale opfordringer og signalværdi 287

4.3. Fremme af menneskerettigheder globalt 288
4.4. Samspillet mellem danske domstole og andre retsanvendende myndigheder og FN-komitéerne 288
4.5. Konventionens egnethed til at blive anvendt som retligt grundlag ved løsning af tvister 291
4.6. Efterlevelse af FN-komitéernes ikke bindende udtalelser 292

5. Sammenfatning og argumenter for og imod, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer 293
5.1. Klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder 294
5.2. Klageadgang til FN's Børnekomité 296

6. Udvalgets anbefalinger 300

Kapitel 9. Den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 304

1. Indledning 304

2. Den 12. tillægsprotokol 304
2.1. Forbuddets indhold og rækkevidde 305
2.2. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols anvendelse af den 12. tillægsprotokol 307
2.3. Erfaringer fra andre lande 316

3. Diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 320

4. Diskriminationsforbuddet i EU's Charter om grundlæggende rettigheder 322
4.1. Danske domstoles anvendelse af Charterets diskriminationsforbud 324
4.2. EU-Domstolens praksis vedrørende Charterets diskriminationsforbud 325
4.3. Erfaringer fra andre lande med Charterets diskriminationsforbud 327

5. Diskriminationsforbuddet i artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder 328
5.1. FN's Menneskerettighedskomités praksis vedrørende forbuddet mod diskrimination i artikel 26 329

6. Retlige konsekvenser af en tiltrædelse 333

7. Hensyn der bør indgå ved vurderingen af, om Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol 334
7.1. Styrkelse af borgernes retsstilling 335
7.2. Internationale opfordringer og signalværdi 336
7.3. Samspillet mellem lovgivningsmagten og domstolene 337
7.4. Indholdet og rækkevidden af diskriminationsforbuddet 338

8. Sammenfatning og argumenter for og imod en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol 340

9. Udvalgets anbefalinger 341

Kapitel 10. Økonomiske konsekvenser 346

1. Indledning 346

2. Inkorporering 347

3. Tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité 350

4. Tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention 353

Kapitel 11. Lovudkast med bemærkninger 356

1. Lovudkast 356

2. Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser 360

Bilag 1. 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) ... 363

Bilag 2. Bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder 389

Bilag 3. Bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972 af international konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Lovtidende C) 399

Bilag 4. Bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1998 af konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf 412

Bilag 5. Bekendtgørelse nr. 6. af 16. januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder 438

Bilag 6. Bekendtgørelse nr. 83 af 9. september 1983 af konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder 472

Bilag 7. Bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009 af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap 484

Bilag 8. Protokol nr. 12 til Konventionen for beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder (uofficiel oversættelse) 511

Kapitel 1. Indledning

1. Udvalgets kommissorium

Den 21. december 2012 nedsatte regeringen udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet (Menneskeretsudvalget). Kommissoriet har følgende ordlyd:

> ”**1.** I regeringsgrundlaget *Et Danmark, der står sammen* står der følgende om Danmarks overholdelse af sine internationale forpligtelser:
>
> ”Regeringen er optaget af, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser. De af Danmark ratificerede eller tiltrådte konventioner kortlægges, registreres og opdateres centralt, således at dansk opfølgning af påtagne forpligtelser kan dokumenteres og overvåges løbende. Regeringen vil sikre offentlighed omkring opfølgningen.”
>
> Endvidere fremgår det af regeringsgrundlaget, at regeringen vil tage skridt til at ratificere tillægsprotokollen til FN’s Handicapkonvention.
>
> Regeringen ønsker en samlet tilgang til, hvordan det sikres, at Danmark fuldt ud lever op til sine internationale forpligtelser på menneskeretsområdet. Regeringen nedsætter derfor et sagkyndigt udvalg, som skal se på spørgsmålet om Danmarks overholdelse af sine internationale forpligtelser inden for menneskeretsområdet. Samtidig skal udvalgsarbejdet kunne danne grundlag for en stillingtagen til, om Danmark skal ratificere den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.
>
> **2.** Ved lov nr. 285 af 29. april 1992 blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller inkorporeret i dansk ret. Loven bygger på betænkning nr. 1220/1991 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret.
>
> I 1999 nedsatte Justitsministeriet udvalget om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk lovgivning, der bl.a. fik til opgave at undersøge fordele og ulemper ved en inkorporering af de generelle menneskerettighedskonventioner i dansk lovgivning. Udvalget afgav i oktober 2001 betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret. Udvalget anbefalede, at FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN’s konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN’s konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf inkorporeres i dansk lovgivning. Derimod kunne udvalget ikke på daværende tidspunkt anbefale en inkorporering i dansk lovgivning af FN’s konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om barnets rettigheder og FN’s konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Ingen af de nævnte konventioner, som alle er ratificeret af Danmark, er efterfølgende blevet inkorporeret i dansk lovgivning. Og efterfølgende har Danmark ratificeret FN’s konvention om rettigheder for personer med handicap, der heller ikke er inkorporeret i dansk lovgivning.

Med afsæt i betænkning nr. 1407/2001 skal udvalget *for det første* overveje fordele og ulemper ved på nuværende tidspunkt at inkorporere flere menneskeretsinstrumenter i dansk lovgivning.

Udvalget skal vurdere, om de enkelte konventioner er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning. Endvidere 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.

3. Der er i FN-regi nedsat en række komitéer, som påser overholdelsen af hver deres FN-menneskerettighedskonvention. Danmarks tilslutning til den individuelle klageadgang til en FN-komité indebærer, at komitéen får kompetence til at behandle klager fra enkeltpersoner og grupper af enkeltpersoner, som påstår at være ofre for en krænkelse af konventionen. En udtalelse fra en FN-komité er ikke juridisk bindende. Det er en betingelse for, at FN-komitéen kan behandle en klage, at de nationale retsmidler er udtømte. Det betyder f.eks., at FN-komitéen ikke kan behandle en klage, hvis sagen efter danske regler kan indbringes for en domstol, og denne mulighed endnu ikke er udnyttet.

Det er i dag muligt at klage over Danmark til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité og FN's kvindekomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Danmark har derimod ikke ratificeret tillægsprotokoller, der giver mulighed for at klage til FN-komitéer over overtrædelser af henholdsvis FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Med udgangspunkt i bl.a. de hidtidige erfaringer med FN-komitéernes behandling af sager i forbindelse med en individuel klageadgang skal udvalget *for det andet* overveje fordele og ulemper ved at tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer. Udvalget skal i den forbindelse bl.a. overveje samspillet mellem danske domstole og FN-komitéerne, herunder hvis man samtidig vælger at inkorporere den pågældende menneskerettighedskonvention.

4. Udvalget skal *for det tredje* overveje fordele og ulemper ved, at Danmark ratificerer den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om et generelt diskriminationsforbud. Udvalget skal i den forbindelse bl.a. inddrage det forhold, at EU's Charter om grundlæggende rettigheder er blevet juridisk bindende på traktatniveau med Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1. december 2009, og at Chartrets artikel 21 indeholder en bestemmelse om ikke-forskelsbehandling inden for EU-rettens anvendelsesområde.

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

Udvalget skal overveje de mulige økonomiske konsekvenser af en eventuel inkorporering af yderligere menneskerettighedsinstrumenter i dansk lovgivning samt en eventuel udvidelse af Danmarks internationale forpligtelser inden for menneskeretsområdet.

Udvalget skal fremsætte anbefalinger om, hvorvidt Danmark bør inkorporere flere menneskerettighedsinstrumenter i dansk ret, tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer og ratificere den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Hvis udvalget anbefaler, at yderligere menneskeretsinstrumenter inkorporeres, skal der udarbejdes et forslag til, hvorledes en inkorporering vil kunne finde sted.

6. Udvalget skal færdiggøre sit arbejde inden udgangen af september måned 2013."

2. Udvalgets sammensætning

Udvalget har haft følgende sammensætning:

- Højesteretsdommer Hanne Schmidt (formand)
- Professor, dr.jur. Linda Nielsen (sagkyndigt medlem)
- Professor, dr.jur. Michael Hansen Jensen (sagkyndigt medlem)
- Landsdommer John Lundum, beskikket efter indstilling fra Dommerforeningen
- Advokat Ole Spiermann, beskikket efter indstilling fra Advokatrådet
- Direktør, dr.jur. Jonas Christoffersen, beskikket efter indstilling fra Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
- Tidl. landsdommer Holger Kallehauge (nu afdøde), beskikket efter fælles indstilling fra Danske Handicaporganisationer og Det Centrale Handicapråd
- Retspræsident Birgitte Holmberg Pedersen, beskikket efter fælles indstilling fra Red Barnet og Børnerådet
- Konsulent Tina Gonzalez-Schelbeck, beskikket efter indstilling fra Kommunernes Landsforening
- Advokat Gunnar Homann, beskikket efter indstilling fra Ligebehandlingsnævnet
- Chefjurist, ph.d. Nikolaj Stenfalk, beskikket efter indstilling fra Finansministeriet
- Chefkonsulent Iben Rostock-Jensen, beskikket efter indstilling fra Ministeriet for Ligestilling og Kirke (nu Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold)
- Kontorchef Dorte Bech Vizard, beskikket efter indstilling fra Social- og Integrationsministeriet (nu Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold)
- Kontorchef Mette Nørgaard Dissing-Spandet, beskikket efter indstilling fra Udenrigsministeriet

- Kommitteret Nina Holst-Christensen, beskikket af Justitsministeriet

Tidl. landsdommer Holger Kallehauge afgik ved døden den 6. juni 2014, men har medvirket i alle væsentlige drøftelser i udvalgets arbejde.

Kommitteret Mogens Pedersen, Finansministeriet var medlem af udvalget til årsskiftet 2013/2014, hvorefter han blev afløst af chefjurist, ph.d. Nikolaj Stenfalk, Finansministeriet, der har fungeret som medlem af udvalget for den resterende del af udvalgets arbejde.

Som sekretær for udvalget har fungeret fuldmægtig Thomas Kloppenburg, Justitsministeriet.

3. Udvalgets arbejde

Udvalget blev nedsat den 21. december 2012. Formanden og de øvrige medlemmer af udvalget blev beskikket den 30. januar 2013. Udvalget holdt sit første møde den 21. februar 2013. Udvalget har i alt holdt 15 møder.

4. Resumé af betænkningen

Betænkningen indeholder i *kapitel 2* en kort gennemgang af tidligere overvejelser og udviklingen siden betænkning nr. 1407/2001.

Det fremhæves, at spørgsmålet om inkorporering af yderligere menneskerettighedskonventioner i dansk ret tidligere er overvejet af et udvalg nedsat af Justitsministeriet – det såkaldte Inkorporeringsudvalg – som afgav betænkning den 8. oktober 2001. Dette udvalg anbefalede inkorporering af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Udvalget kunne på daværende tidspunkt derimod ikke anbefale en inkorporering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Udvalgets overvejelser var begrænset til de nævnte seks FN-konventioner.

Det fremgår endvidere, at den daværende VK-regering – der tiltrådte efter valget i 2001 – ikke fandt grundlag for at fremsætte lovforslag på grundlag af betænkningen, bl.a. fordi det efter den daværende regerings opfattelse ikke retligt ville gøre den store forskel, om konventionerne inkorporeres i dansk ret eller ej. Den daværende opposition fremsatte fra 2003 og frem en række beslutningsforslag om inkorporering af en eller flere af konventionerne. Beslutningsforslagene blev bl.a. begrundet med, at en inkorporering ville tydeliggøre borgernes mulighed for selvstændigt at påberåbe sig

konventionerne for domstolene og derved udgøre en styrkelse af borgernes retsstilling. Ingen af beslutningsforslagene blev imidlertid vedtaget.

Endelig bemærkes det, at der siden Inkorporeringsudvalgets afgivelse af betænkning nr. 1407/2001 er sket en udvikling, bl.a. i forhold til omfanget af relevante fortolkningsbidrag til de konventioner, som Inkorporeringsudvalget på daværende tidspunkt ikke kunne anbefale inkorporeret.

Kapitel 3 indeholder en kortfattet beskrivelse af, hvordan internationale konventioner mv. gennemføres i dansk ret, samt hvilken status de har i dansk ret.

Det fremgår, at det ikke kun er konventioner, der er gennemført i dansk ret ved omskrivning eller inkorporering, der er en relevant retskilde i dansk ret. Konventioner mv., der ikke er særskilt gennemført, idet der er konstateret normharmoni, kan således også påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i henhold til fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen.

Fortolkningsreglen indebærer efter den almindelige opfattelse, at danske retsregler ved fortolkningstvivl skal søges fortolket på en måde, der bringer dem i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Efter *formodningsreglen* skal danske domstole og andre retsanvendende myndigheder efter den almindelige opfattelse tage udgangspunkt i, at lovgiver må formodes ikke at ville handle i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser. Domstolene og andre retsanvendende myndigheder skal derfor så vidt muligt søge at anvende de nationale regler på en sådan måde, at en krænkelse af de internationale forpligtelser undgås. Endelig beskriver *instruktionsreglen* efter den almindelige opfattelse, hvordan administrative myndigheder skal forholde sig, når de på et – i større eller mindre omfang – skønsmæssigt grundlag skal træffe afgørelse eller regulere på områder, hvor en international forpligtelse kan have betydning for udnyttelsen af den administrative beføjelse. Reglen er således udtryk for, at de regler, som en administrativ myndigheds virke baserer sig på, ligesom andre danske retsregler så vidt muligt bør fortolkes sådan, at de er i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Det bemærkes endvidere, at der i praksis sker 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. Denne vurdering finder sted både forud for og i forbindelse med tiltrædelsen af internationale konventioner, men også løbende herefter ved tilpasning af lovgivning og administrative forskrifter i forbindelse med lovrevisioner, afgørelser fra konventionsorganerne eller verserende klagesager mv. samt ved den lovtekniske gennemgang, der foretages i forbindelse med fremsættelse og behandling af lovforslag.

Det fremhæves herefter, at inkorporering ikke må føre til, at den traditionelle rollefordeling mellem domstolene og andre retsanvendende myndigheder på den ene side og lovgivningsmagten på den anden side forrykkes. Spørgsmål herom kan navnlig tænkes at opstå, i det omfang eventuelt inkorporerede konventioner pålægger staten *positive forpligtelser*. I den forbindelse anføres det bl.a., at hvis den positive handlepligt, som borgeren kræver opfyldt af det offentlige, har et vist grundlag i dansk lovgivning foruden i den inkorporerede konvention, skal konventionen – ligesom ved ikke-inkorporerede konventioner ifølge formodnings- og fortolkningsreglen – så vidt muligt inddrages. Har den ydelse mv., som borgeren efterspørger over for det offentlige, derimod ikke noget grundlag i dansk lovgivning udover den inkorporerede konvention, bør domstolene og andre retsanvendende myndigheder som udgangspunkt være meget tilbageholdende med at tage krav på en sådan ydelse mv. til følge alene med henvisning til konventionen, hvis der er tale om et retsområde, der forudsætter et politisk valg mellem forskellige løsningsmuligheder, herunder vedrørende fordelingspolitiske spørgsmål, som bør overlades til lovgivningsmagten. Den konventionsmæssige forpligtelse til at gennemføre en bestemt lovgivning vil i sådanne tilfælde eventuelt kunne fastslås af domstolene, men således, at det i videst muligt omfang overlades til lovgivningsmagten at træffe de nødvendige valg og fastsætte de nødvendige regler.

I forhold til anvendelsen af praksis fra FN-komitéerne anføres det bl.a., at domstolene og andre retsanvendende myndigheder som hidtil bør være meget tilbageholdende i de tilfælde, hvor der er tale om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at tage stilling til. Domstolene bør afstå fra at tage påstande om krav på ydelser, der alene baseres på eventuelt inkorporerede konventionsbestemmelser og konventionsorganernes fortolkning af konventionsbestemmelserne, og som ikke i øvrigt har grundlag i danske lovbestemmelser, til følge. Ved afgørelsen af, hvilken betydning en udtalelse fra en FN-komité kan tillægges f.eks. ved fortolkningen af dansk lovgivning, må det endvidere tages i betragtning, om regeringen og eventuelt Folketinget måtte have besluttet ikke at efterleve bestemte ikke-bindende udtalelser fra en FN-komité. Det kan desuden tillægges betydning, hvis der foreligger oplysninger om, hvordan udtalelsen er blevet modtaget af andre landes regeringer og domstole mv.

Endelig fremhæves det, at inkorporering i sjældne tilfælde vil kunne give anledning til visse retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i nogle retssager mellem private, hvor en borger over for en anden borger påberåber sig en retsstilling efter en inkorporeret konvention, som rækker videre end retsstillingen efter dansk ret i øvrigt. I tilfælde, hvor dansk ret måtte være i strid med de inkorporerede konventioner, men hvor hensynet til privates retssikkerhed bevirker, at den konventionsstridige lovgivning alligevel lægges til grund, bør et erstatningskrav derfor i stedet rettes mod staten.

Kapitel 4 indeholder en beskrivelse af danske domstoles anvendelse af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN' konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention mod tortur

og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om barnets rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap i perioden fra 2001 til 2014.

Udvalgets gennemgang af danske domstoles trykte afgørelser i denne periode viser, at konventionerne har været påberåbt i omkring 50 sager. Der er i ingen af disse sager af danske domstole konstateret tilfælde, hvor dansk lovgivning har været i strid med konventionerne.

Gennemgangen viser, at de nævnte konventioner påberåbes og anvendes sjældnere ved danske domstole end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkorporeret.

Kapitel 5 indeholder en beskrivelse af, hvilken status internationale konventioner om menneskerettigheder har i Finland, Frankrig, Island, Nederlandene, Norge, Sverige, Storbritannien, Tyskland og Østrig.

Det fremhæves, at de vidt forskellige måder, hvorpå de hørte lande gennemfører internationale konventioner i deres nationale retsorden, kan tjene som inspiration for overvejelserne om, hvorvidt man i Danmark bør inkorporere flere menneskerettighedskonventioner ved lov. I sidste ende kan det forhold, at nogle lande inkorporerer og andre ikke gør, dog ikke tillægges afgørende betydning for vurderingen af, om de syv konventioner – som udvalget overvejer – helt eller delvist bør inkorporeres i Danmark. De forskellige fremgangsmåder i landene afspejler således ikke blot forskellige forfatningsmæssige traditioner, men også forskellige retspolitiske valg, som ikke uden videre kan overføres til Danmark.

Kapitel 6 indeholder en beskrivelse af, hvilke hensyn der bør indgå ved vurderingen af, om en konvention skal inkorporeres.

Det anføres i den forbindelse, at en inkorporering vil kunne ses som en *styrkelse af borgernes retsstilling* derved, at privates muligheder for at påberåbe sig konventionerne for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder tydeliggøres. Styrkelsen af borgerens retsstilling skal bl.a. ses i lyset af, at den kontrol med konventionsforpligtelsernes overholdelse, der foretages som led i lovgivningsproceduren, jf. kapitel 3, nødvendigvis er af abstrakt karakter, idet det normalt ikke er muligt at tage højde for alle de situationer, hvor anvendelsen af loven vil kunne rejse spørgsmål i forhold til konventionerne.

FN-organer har i flere tilfælde endvidere opfordret regeringen til at inkorporere de syv konventioner, som er genstand for udvalgets overvejelser. En inkorporering af konventionerne kan på den baggrund have *signalværdi* udadtil.

Selv om det er regeringens og Folketingets ansvar at sikre, at dansk lovgivning er i overensstemmelse med de internationale forpligtelser, som Danmark har påtaget sig, kan lovgiver ved en inkorporering af konventioner desuden *fremhæve, at det også er domstolenes opgave at vurdere, om konventioner konkret overholdes*. Det gælder f.eks., hvis lovgiver ved gennemførelsen har overset konventionsmæssige forpligtelser eller vurderet disse forpligtelser forkert, eller hvis konventionerne ved en udvikling i konventionsorganernes praksis får et videregående indhold, der ikke harmonerer med dansk lovgivning.

En inkorporering vil også 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. Dette kan forventes at medføre, at konventionerne i videre omfang vil blive påberåbt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, hvilket vil skabe et *informationsbehov*.

Der er en *risiko for dobbeltregulering* som følge af, at inkorporering skaber flere retskilder på samme niveau. De hidtidige erfaringer med de pågældende konventioner og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har dog ikke vist, at der er tale om et reelt problem.

En inkorporering af en eller flere konventioner ved lov rejser desuden spørgsmål i forhold til *rollefordelingen mellem regeringen og Folketinget på den ene side og domstolene på den anden side*. En inkorporering må således ikke føre til, at det i videre omfang overlades til domstolene at træffe valg, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgiver at træffe. Der er ikke enighed i udvalget om, i hvilket omfang magtbalancen mellem lovgiver og domstole risikerer at blive forrykket i tilfælde af inkorporering, og hvilke konsekvenser dette i givet fald vil have, jf. nærmere herom nedenfor kapitel 7, afsnit 9.

Det må desuden tillægges nogen vægt, om bestemmelserne i en konvention *indeholder rettigheder, der ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår ubetingede og tilstrækkeligt præcise*. Antallet af vage og upræcise bestemmelser, der ikke umiddelbart vil kunne påberåbes for og anvendes af domstolene og andre retsanvendende myndigheder, bør dog ikke i sig selv være afgørende for, om en konvention inkorporeres eller ej.

Endelig har det betydning, at der findes *praksis mv. fra de relevante komitéer*, som kan inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af konventionernes bestemmelser, idet dette for så vidt giver et bedre grundlag for at anvende konventionerne. Det gælder også, selv om karakteren af komitéernes praksis mv. kan gøre den vanskelig at anvende for nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder.

Kapitel 7 indeholder en gennemgang af de syv konventioner, som er genstand for udvalgets overvejelser, samt en beskrivelse af andre landes erfaringer med at gennemføre de pågældende internationale konventioner i national ret. Udvalget overvejer herefter på grundlag af de hensyn, der er gennemgået i kapitel 5, hvilke af konventionerne der eventuelt bør inkorporeres i dansk ret.

Det anføres i den forbindelse, at der kan anføres argumenter både for og imod en inkorporering af konventionerne ved lov.

En inkorporering vil således indebære en *styrkelse af retsstillingen for de personer, der er omfattet af konventionerne*, idet en inkorporering vil tydeliggøre muligheden for at påberåbe sig konventionerne samt skabe større opmærksomhed og bevidsthed om konventionerne. Inkorporering vil endvidere skabe et lovbestemt grundlag for at anvende konventionerne, hvilket vil have betydning ved en konflikt mellem konventionsbestemmelser og danske lovbestemmelser i øvrigt. Inkorporering kan også få betydning for den intensitet, hvormed domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender konventionerne.

Endvidere taler det for *alle syv konventioners vedkommende for inkorporering, at dette vil have en positiv signalværdi i internationale sammenhænge,* idet Danmark for alle syv konventioners vedkommende – og i de fleste tilfælde i forskellige internationale fora og ved forskellige lejligheder – er blevet opfordret til inkorporere konventionerne ved lov. Det tilføjes, at det kan blive opfattet negativt, hvis kun nogle af konventionerne inkorporeres ved lov.

Det taler *hverken for eller imod inkorporering af nogen af de syv konventioner, at der er forskel på, om de ni lande, som udvalget har indhentet oplysninger fra, har inkorporeret konventionerne*.

Udvalget ser derimod forskelligt på de forhold, der kan tale imod en inkorporering, herunder bl.a. risikoen for, at det i videre omfang overlades til domstolene at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe. Det samme gælder spørgsmålet om, i hvilket omfang konventionsbestemmelsernes manglende egnethed til at blive anvendt af domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved løsningen af konkrete retstvister kan tale imod, at konventionerne inkorporeres ved lov. Udvalgets 15 medlemmer deler sig derfor med hensyn til anbefalingerne vedrørende inkorporering.

Seks medlemmer af udvalget (Jonas Christoffersen, Gunnar Homann, Holger Kallehauge, Linda Nielsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Ole Spiermann) anbefaler, at seks af de syv konventioner inkorporeres i dansk lovgivning, nemlig FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om barnets rettigheder, FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling

eller straf, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Disse medlemmer tager udgangspunkt i, at en inkorporering af flere konventioner i dansk ret i praksis først og fremmest vil tydeliggøre myndighedernes pligt til at anvende konventionerne. Danmark påtager sig ikke nye internationale forpligtelser, og en inkorporering vil ikke skabe nye rettigheder for borgerne, men vil bidrage til en i praksis bedre beskyttelse af eksisterende rettigheder. Inkorporering må antages at have sin primære praktiske betydning i forhold til forvaltningsmyndigheder, herunder på det kommunale og regionale niveau, hvor langt de fleste afgørelser af betydning for borgernes rettigheder træffes.

Inkorporering af yderligere konventioner vil medvirke til at understrege, at Danmark tager menneskerettighederne alvorligt. Dette vil give en positiv signalværdi over for omverdenen og imødekomme de opfordringer, Danmark ved flere lejligheder har fået til at inkorporere yderligere konventioner i dansk ret. Samtidig vil yderligere inkorporering af konventioner forbedre Danmarks mulighed for at påvirke andre lande, der ikke lever op til grundlæggende menneskerettigheder til at inkorporere konventioner og tage grundlæggende menneskerettigheder til sig.

Disse medlemmer *fremhæver særligt den praktiske betydning af en inkorporering af FN's børnekonvention og FN's handicapkonvention*, der begge har stor betydning for beskyttelsen af de to persongrupper, der i praksis er i særlig risiko for at blive udsat for indgreb og overgreb. Børnekonventionen og handicapkonventionen bør stå i centrum for den politiske og praktiske opmærksomhed, såfremt inkorporering skal have mærkbar praktisk betydning for borgerne i Danmark. Det gælder også, hvis inkorporering begrænses til et mindre antal konventioner.

Disse medlemmer bemærker endvidere, at en inkorporering mere principielt vil styrke borgernes retsbeskyttelse ved at skabe et lovbestemt grundlag for at anvende konventionerne. Danske domstole og retsanvendende myndigheder har allerede i dag adgang til at fortolke og anvende dansk ret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, men en inkorporering vil skabe klarhed og betyde, at de internationale forpligtelser gælder som dansk lov. I de i praksis helt undtagelsesvist forekommende tilfælde, hvor det måtte være nødvendigt at tilsidesætte dansk lovgivning som værende i klar strid med Danmarks internationale forpligtelser, vil det derfor kun kunne ske, såfremt den pågældende konvention er inkorporeret.

Disse medlemmer bemærker yderligere, at der efter deres *opfattelse ikke er en øget risiko for, at magtfordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene vil blive ændret ved at inkorporere yderligere konventioner*. Alle medlemmer af udvalget er enige om, at formålet med en inkorporering ikke er at ændre på den forfatningsmæssige stilling mellem de øverste statsorganer, og at en inkorporering ikke bør medføre en ændring i magtfordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene.

Der er tillige enighed blandt alle udvalgets medlemmer om, at inkorporering ikke bør bevirke, at domstolene påtager sig opgaver, som efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten, eksempelvis om fordelingspolitiske spørgsmål.

Det er et afgørende element i gennemførelsen af konventionerne, at borgerne har adgang til at få foretaget en uafhængig vurdering af, om deres rettigheder er blevet krænket. Det vil også efter en inkorporering være lovgivningsmagten, der har ansvaret for at sørge for en løbende tilpasning af lovgivningen til de internationale menneskerettigheder. Der er intet konkret grundlag i hidtidige erfaringer for at frygte, at danske domstole og øvrige retsanvendende myndigheder ikke fremover vil respektere den traditionelle danske rollefordeling mellem de øverste statsorganer. Det vil således også efter en inkorporering være en grundlæggende betingelse for anvendelsen af internationale konventioner i dansk ret, at der er et tilstrækkelig klart og sikkert juridisk grundlag for at anvende konventionerne. Der stilles strenge krav til klarheden af de forpligtelser, der skal kunne anvendes med vidtrækkende samfundsmæssige konsekvenser, ligesom der vil blive stillet strenge krav til de bestemmelser, der i givet fald ville skulle anvendes i stedet for anden dansk lovgivning. Det ville også gælde ved en inkorporering af yderligere konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Endelig bemærker disse medlemmer, at de seks konventioner, der anbefales inkorporeret, alle indeholder klare, præcise og ubetingede rettigheder, som umiddelbart er egnede til at blive lagt til grund for konkrete afgørelser truffet af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. De seks konventioner indeholder også *vage og upræcise bestemmelser*, som efter nærmere fortolkning kan få et sådant konkret indhold, at de kan være egnede til at blive lagt til grund for afgørelser truffet af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. FN-komiteernes praksis præger allerede i dag fortolkningen af konventionerne, og det vil fortsat være situationen, uanset om Danmark inkorporerer konventionerne (og uanset om Danmark tilslutter sig klageadgangen til konventionerne). En inkorporering vil blot øge borgernes sikkerhed for, at Danmark respekterer sine forpligtelser – forudsat der er det fornødne sikre grundlag for at antage, at Danmark har en forpligtelse af betydning for en konkret sag. *De seks konventioner indeholder desuden såkaldte programerklæringer, der skal gennemføres progressivt ved politisk beslutning*. Det er i overensstemmelse med de enkelte konventioners indhold, at beslutningen om gennemførelse af denne gruppe af rettigheder i Danmark træffes politisk og ikke juridisk. Det vil en inkorporering ikke ændre. En inkorporering vil derfor navnlig ikke give domstolene og andre retsanvendende myndigheder en større rolle end hidtil på de områder, hvor konventionsbestemmelserne indeholder bredt formulerede rettigheder og principper, som skal gennemføres ved politisk beslutning i Danmark.

Fire medlemmer af udvalget (Tina González-Schelbeck, Michael Hansen-Jensen, John Lundum og Hanne Schmidt) finder det vigtigt indledningsvis at understrege, at alle syv konventioner allerede i dag er gældende for Danmark – og for de flestes vedkommende har været det i mange år. Danmark

er således folkeretligt forpligtet til at overholde konventionerne og til at indrette dansk lovgivning i overensstemmelse med konventionernes bestemmelser. Dette har også hidtil været efterlevet.

Spørgsmålet om at inkorporere konventionerne ved lov er på denne baggrund i yderste konsekvens kun et spørgsmål om, hvorvidt lovgivningsmagten ønsker at tage et yderligere skridt i retning af at tillægge konventionerne betydning i dansk ret, således at konventionernes tekst bliver en umiddelbar del af dansk ret, der er ligestillet med anden dansk lovgivning, eller om man foretrækker at opretholde den hidtil gældende praksis, hvorefter det som udgangspunkt er lovgivningsmagten, der "omsætter" konventionernes bestemmelser til dansk ret ved at lovgive om, hvordan de skal gennemføres i Danmark.

Disse medlemmer anfører i den forbindelse, at der navnlig er tre hensyn, som bør inddrages, når regeringen og Folketinget skal vurdere, om Danmark bør inkorporere de syv FN-konventioner eller nogle af disse i dansk ret ved lov.

For det første vil en inkorporering af konventionerne ved lov bidrage til at understrege over for andre lande og konventionsorganerne, at Danmark tager konventionerne alvorligt, hvilket bl.a. kan forbedre Danmarks muligheder for at påvirke andre lande, der ikke lever op til de menneskeretlige regler, til at undertegne konventionerne og tage deres grundlæggende menneskeretlige principper til sig.

For det andet må det lægges til grund, at en inkorporering vil medføre en vis forbedret retsstilling i forhold til danske statsborgere og udenlandske statsborgere med ophold i eller anden tilknytning til Danmark.

For det tredje indebærer inkorporering dog samtidig en risiko for, at der sker en forskydning af kompetence fra Folketinget og regeringen, der har hovedansvaret for at tage stilling til og gennemføre internationale konventioner i dansk ret, til domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Danske domstole og andre retsanvendende myndigheder har hidtil ved fortolkningen og anvendelsen af konventionsbestemmelser i forhold til dansk lovgivning været tilbageholdende med hensyn til at tillægge borgerne rettigheder mv., der ikke kan støttes på den relevante danske (gennemførelses-)lovgivning. Det bemærkes herved, at det kan være vanskeligt for domstolene at afgøre, om en komitéudtalelse efter regeringens og Folketingets opfattelse bør tillægges afgørende vægt ved afgørelsen af en konkret dansk sag om et lignende spørgsmål. Hvis FN-konventionernes bredt formulerede bestemmelser inkorporeres ved lov og dermed bliver en umiddelbar del af dansk ret, skabes herved et stærkere retligt grundlag for at anvende konventionsbestemmelserne i overensstemmelse med komitèernes udtalelser, hvilket indebærer en ikke ubetydelig risiko for, at danske domstole vil komme til at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, herunder fordelingspolitiske spørgsmål, som det efter dansk forfatningstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe.

Det kan efter disse medlemmers opfattelse således siges, at en inkorporering ved lov af FN-konventionerne i dansk ret vil kunne medføre, at en del af regeringens og Folketingets kompetence til at bestemme, hvordan konventionerne skal føres ud i livet i Danmark, kan ende med i praksis at overgå til danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager. Dette vil kunne være en vanskelig opgave for domstolene og andre myndigheder, som typisk træffer afgørelser i enkeltsager, og som ikke altid i sådanne konkrete sager vil få et fuldt overblik over de generelle politiske overvejelser og økonomiske prioriteringer mv., som har dannet grundlag for den danske lovgivning på området. Desuden træffer domstolene og andre retsanvendende myndigheder afgørelser om konventionernes rækkevidde på et rent juridisk grundlag, mens Folketinget som et demokratisk valgt organ også inddrager politiske og økonomiske hensyn ved afgørelsen af, hvordan konventionerne skal udmøntes i dansk ret, hvilket især må anses at have væsentlig betydning ved lovgivers stillingtagen til fordelingspolitiske spørgsmål, dvs. ved fastsættelse af generelle regler om velfærdsydelser inden for eksisterende økonomiske rammer.

Det er disse medlemmers opfattelse, at navnlig det sidstnævnte hensyn bør tillægges betydelig vægt og give anledning til generelle og principielle overvejelser, herunder om forholdet mellem de forskellige statsmagter.

John Lundum og *Hanne Schmidt* fremhæver herefter, at der ikke kan tages stilling til spørgsmålet om inkorporering alene ud fra juridiske og retligt prægede overvejelser. I sidste ende er der tale om et valg, som disse medlemmer finder det rigtigst at overlade til regering og Folketing. Disse medlemmer afstår derfor fra at komme med udtrykkelige anbefalinger om de enkelte konventioner, men finder grund til at bemærke, at de konventioner, som generelt indeholder de mest præcist formulerede rettigheder og pligter, og som indebærer mindst risiko for en forskydning af balancen mellem lovgiver og domstole og andre retsanvendende myndigheder, er FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

Michael Hansen Jensen finder, at en inkorporering af de omhandlede FN-konventioner indebærer en sådan risiko for forskydning af kompetence fra Folketinget og regeringen til domstole og andre retsanvendende myndigheder, at han i lyset af kompetencefordelingen i grundlovens § 3 ikke kan anbefale inkorporering som et yderligere opfyldelsesskridt.

Tina González-Schelbeck bemærker, at alle syv konventioner er en del af dansk ret, som kommunerne allerede er forpligtet til at overholde. Det er således Folketingets afgørelse, om konventionerne skal inkorporeres i dansk ret. Såfremt regeringen vil fremsætte lovforslag om inkorporering af en eller flere af konventionerne i dansk ret, tager KL forbehold for at fremkomme med yderligere be-

mærkninger til lovforslaget, når de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget er afdækket.

De fem medlemmer af udvalget, der repræsenterer regeringen (Nikolaj Stenfalk, Iben Rostock-Jensen, Dorte Bech Vizard, Mette Nørgaard Dissing-Spandet og Nina Holst-Christensen), har meddelt, at regeringen ikke vil forholde sig nærmere til, om Danmark bør inkorporere nogen af de syv konventioner, før udvalget har afsluttet sit arbejde. Disse medlemmer finder herefter ikke at kunne fremsætte nærmere anbefalinger.

Kapitel 8 indeholder bl.a. en beskrivelse af, hvordan de individuelle klageadgange til FN's komitéer fungerer samt andre landes erfaringer hermed. Herefter gennemgås de hensyn, som efter udvalgets opfattelse bør inddrages ved vurderingen af, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité samt udvalgets overvejelser på grundlag heraf. Udvalget har ikke vurderet klageadgangen i forhold til FN's komité om rettigheder for personer med handicap, idet Folketinget den 13. maj 2014 har vedtaget beslutningsforslag nr. B 58 om Danmarks tiltrædelse af protokollen herom.

Det anføres i den forbindelse, at hvis Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, vil det betyde, at borgerne får en ekstra mulighed for at få vurderet deres sag. Dette vil i almindelighed kunne ses som en *styrkelse af borgernes retsstilling*.

FN-organer har i flere tilfælde desuden anbefalet Danmark at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité. En tilslutning til disse klageadgange vil dermed kunne have en vis *signalværdi*. Endvidere vil det kunne *underbygge Danmarks rolle som effektiv og troværdig international aktør på menneskerettighedsområdet*.

Konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og konventionen om barnets rettigheder indeholder – ligesom de øvrige FN-konventioner – både præcise og upræcise bestemmelser, herunder deciderede programerklæringer. Det er næppe sandsynligt, at de tilhørende FN-komitéer vil afholde sig fra at anvende konventionernes vage og upræcise bestemmelser, som dermed gennem komitéernes praksis vil blive fortolket og udfyldt. Det kan *på den ene side* tale for, at Danmark ikke bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til de pågældende konventioner, før der er en større grad af klarhed over, hvordan komitéerne vil anvende disse bestemmelser. *På den anden side* kan det anføres, at der i forhold til konventioner, der indeholder mange vage og upræcise bestemmelser, netop er behov for organer, som kan give konventionerne et mere præcist indhold, således at konventionerne kan anvendes i praksis.

Det kan endvidere ikke udelukkes, at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder vil få svært ved at se bort fra udtalelser fra komitéerne, som angår disse vage og upræcise bestemmelser, selv om domstolene mv. ikke ud fra en traditionel tilgang ville have udfyldt de pågældende bestemmelser på samme måde som komitéen. *Et synspunkt* kan i den forbindelse være, at FN-komitéernes mindre tilbageholdende tilgang til konventionerne vil kunne få stor betydning for de danske domstoles anvendelse af konventionerne – og dermed for bl.a. fordelingspolitiske spørgsmål, der i Danmark traditionelt henhører under Folketinget. Dermed vil man – hvis man anlægger dette synspunkt – kunne ende i en situation, hvor den endelige afgørelse af spørgsmål, som kan have stor økonomisk betydning for Danmark, herunder spørgsmål af fordelingspolitisk karakter, vil blive truffet af komitéerne (eller af domstolene på grundlag af udtalelser fra komitéerne) i stedet for af lovgiver. *Et andet synspunkt* kan være, at de danske domstole fortsat vil anlægge en tilbageholdende tilgang ved fortolkningen af vage og upræcise bestemmelser i konventionerne, og at de vil være i stand til at se bort fra udtalelser fra komitéer, hvis de i for vidt omfang indebærer en stillingtagen, som efter domstolenes opfattelse bør foretages af lovgiver. Med henblik på at understøtte dette kan det f.eks. anføres i bemærkningerne til et lovforslag eller beslutningsforslag, at domstolene bør anlægge denne tilbageholdende tilgang ved fortolkningen af vage og upræcise bestemmelser i konventionerne.

Ved vurderingen af, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, bør det endelig indgå som et hensyn, at *der kan opstå den situation, at Danmark ikke kan eller ikke vil efterleve de udtalelser, som komitéerne kommer med, og som ikke er folkeretligt bindene for medlemslandene*.

Seks medlemmer af udvalget (Jonas Christoffersen, Gunnar Homann, Holger Kallehauge, Linda Nielsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Ole Spiermann) anbefaler i lyset af ovennævnte hensyn, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité.

Disse medlemmer tager bl.a. udgangspunkt i, *at* Danmark allerede har tiltrådt den individuelle klageadgang til FN's Menneskerettighedskomite, FN's Torturkomite, FN's Kvindekomite og FN's Racediskriminationskomite, ligesom regeringen har besluttet at tiltræde den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomite i 2014, *at* der ikke er sagligt grundlag for at undlade at tiltræde klageadgangen til FN's Børnekomite og derved give børn ringere international klageadgang end andre beskyttede grupper, og *at* FN's konvention om barnets rettigheder indeholder en lang række klare, præcise og ubetingede rettigheder, som den individuelle klageadgang vil have en væsentlig betydning i forhold til. Medlemmerne anerkender, at FN's Børnekomités fortolkning af bestemmelserne i konventionen – i lighed med de øvrige konventioner med individuel klageadgang – vil kunne føre til situationer, hvor Danmark ikke ønsker at efterleve komitéens udtalelser, men Danmark vil altid kunne undlade at følge udtalelserne, der ikke i sig selv er retligt bindende. Endvidere vil Danmark

få bedre mulighed for at påvirke komitéens praksis, hvis man tilslutter sig den individuelle klageadgang.

Disse medlemmer bemærker i øvrigt, at fraværet af en anbefaling om at tiltræde klageadgangen til FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ikke skyldes risikoen for en utilsigtet forrykkelse af magtbalancen. Derimod lægger medlemmerne vægt på, at denne konvention ikke indeholder præcise og ubetingede rettigheder, som det er nødvendigt at knytte individuel klageadgang til. Disse medlemmer anbefaler med andre ord, at der er parallelitet mellem klageadgang og inkorporering.

Tre medlemmer af udvalget (Michael Hansen Jensen, John Lundum og Hanne Schmidt) afstår af de samme grunde, som de to sidstnævnte medlemmer har anført i forhold til spørgsmålet om inkorporering, fra at komme med egentlige anbefalinger om, hvorvidt Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité. Disse medlemmer finder det rigtigst i stedet at pege på de hensyn, der efter deres opfattelse bør indgå i de videre overvejelser.

Disse medlemmer bemærker i den forbindelse, *at* en etablering af klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité vil have en vis signalværdi udadtil, ligesom det vil kunne forbedre Danmarks mulighed for at påvirke andre lande til at tiltræde klageadgangen til FN-komitéer, *at* den individuelle klageadgang vil give en yderligere mulighed for at få vurderet en sag, hvor en enkeltperson eller en gruppe af personer mener, at danske myndigheder ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til Danmarks forpligtelser i henhold til FN-konventioner, hvilket kan ses som en styrkelse af borgernes retsstilling, *at* komitéernes udtalelser – selv om de ikke er bindende for staten – i betydelig grad vil kunne præge forståelsen af konventionerne på en måde, der kan give anledning til principielle overvejelser, og *at* der allerede gælder en individuel klageadgang – eller er taget skridt til at sætte en sådan klageadgang i kraft – for fem af de syv konventioner, som udvalget overvejer.

Disse medlemmer anfører på den baggrund, at en tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité kan være nærliggende, når det tages i betragtning, at der i Danmark allerede gælder eller er taget skridt til at indføre en klageadgang for andre bestemte befolkningsgrupper, nemlig for kvinder og for personer med handicap. En tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er efter disse medlemmers opfattelse mindre nærliggende, bl.a. fordi denne konvention indeholder en lang række meget bredt formulerede bestemmelser om rettigheder, hvis rækkevidde endnu langt fra må anses for at være fastlagt. Der er således tale om bestemmelser, som det ikke umiddelbart forekommer indlysende at støtte ret på som enkeltperson, herunder ved en individuel klageadgang.

Et medlem af udvalget (Tina González-Schelbeck) finder, at der er en betydelig risiko for, at FN-komitéerne kan foretage mere vidtgående fortolkninger af konventionerne end forudsat ved Danmarks ratifikation af de pågældende konventioner. Dette kan medføre en betydelig risiko for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder på baggrund af komitéernes udtalelser træffer vidtgående afgørelser. KL er som følge heraf bekymret for, at der vil kunne ske en begrænsning af det kommunale råderum for fastsættelse af serviceniveauet.

De fem medlemmer af udvalget, der repræsenterer regeringen (Nikolaj Stenfalk, Iben Rostock-Jensen, Dorte Bech Vizard, Mette Nørgaard Dissing-Spandet og Nina Holst-Christensen), har meddelt, at regeringen ikke vil forholde sig nærmere til, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, før udvalget har afsluttet sit arbejde. Disse medlemmer finder herefter ikke at kunne fremsætte nærmere anbefalinger.

Kapitel 9 indeholder bl.a. en gennemgang af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, en beskrivelse af andre landes erfaringer med denne protokol samt en gennemgang af diskriminationsforbuddene i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, EU's Charter om grundlæggende rettigheders artikel 20 og 21 og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheders artikel 26. Herefter gennemgås de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om Danmark bør tiltræde protokollen samt udvalgets overvejelser på grundlag heraf.

Det anføres i den forbindelse, at en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil indebære en udvidelse af de eksisterende forbud mod diskrimination i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's Charter om grundlæggende rettigheder. En tiltrædelse vil ikke indebære en udvidelse af diskriminationsforbuddet i forhold til artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, men vil i forhold til denne bestemmelse imidlertid som noget nyt indebære, at en international domstol kan træffe afgørelser om et generelt forbud mod diskrimination, der er folkeretligt bindende for Danmark. En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil på den baggrund samlet set indebære en *styrkelse af borgernes retsstilling*.

Danmark er i forbindelse med bl.a. eksaminationen som led i UPR endvidere blevet opfordret til at tiltræde den 12. tillægsprotokol. Hvis opfordringen imødekommes vil det kunne have en *positiv signalværdi* udadtil.

En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil dog samtidig *kunne begrænse lovgivers mulighed for selv at fastlægge, hvilke kriterier der kan begrunde en saglig forskelsbehandling*. Herved er der en risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har indtil videre desuden kun behandlet få sager, hvor det har været relevant at tage stilling til forbuddet mod diskrimination i den 12. tillægsprotokol. Den sparsomme praksis indebærer, at *indholdet og rækkevidden af protokollens forbud mod diskrimination* er forbundet med usikkerhed, herunder i forhold til eventuelle positive forpligtelser for staten.

Seks medlemmer af udvalget (Jonas Christoffersen, Gunnar Homann, Holger Kallehauge, Linda Nielsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Ole Spiermann) anbefaler på baggrund af de ovennævnte hensyn, at Danmark tiltræder den 12. tillægsprotokol til den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Disse medlemmer tager udgangspunkt i, *at* formålet med den 12. tillægsprotokol er at styrke borgernes retsbeskyttelse mod diskrimination, *at* udvalget ikke har været i stand til at identificere noget punkt, hvor borgernes rettigheder udvides, såfremt Danmark tiltræder protokollen, og *at* konsekvensen af en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol derfor er den mere formelle, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols kompetence udvides.

Danmark bør efter disse medlemmers opfattelse tiltræde den 12. tillægsprotokol for at sikre borgernes retsbeskyttelse bl.a. over for diskriminerende lovgivning ved at udvide adgangen til international domstolsprøvelse. Såfremt Danmark også inkorporerer den 12. tillægsprotokol i dansk ret, vil danske domstole og retsanvendende myndigheder endvidere få et lovbestemt grundlag for at anvende det generelle diskriminationsforbud under Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det vil udvide den nationale adgang til domstolsprøvelse på diskriminationsområdet.

Disse medlemmer fremhæver, at Menneskerettighedsdomstolen i de sager, som indtil videre er afgjort, har gjort det klart, at begrebet "diskrimination" i den 12. tillægsprotokol skal forstås på samme måde som det tilsvarende begreb i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14. Den skønsmargin, der overlades til staterne, vil i sagens natur variere fra samfundsområde til samfundsområde, fra diskriminationsgrund til diskriminationsgrund og fra sag til sag. Det er ikke noget nyt. Det gælder både under artikel 14 og under den 12. tillægsprotokol. Det er urealistisk at forestille sig, at det fuldstændig præcise indhold af diskriminationsforbuddet – eller af menneskeretten i øvrigt – nogensinde afklares endeligt.

Fire medlemmer af udvalget (Tina González-Schelbeck, Michael Hansen Jensen, John Lundum og Hanne Schmidt*)* bemærker indledningsvis, at der for Danmark allerede gælder regler og principper om ikke-diskrimination på en lang række områder. Det kan på denne baggrund for så vidt forekomme ubetænkeligt, at Danmark tager endnu et skridt i retning af beskyttelse mod diskrimination ved at tiltræde det generelle forbud herimod i den 12. tillægsprotokol til Menneskerettighedskonventionen og inkorporere det i dansk lov.

Disse medlemmer finder, at følgende hensyn har størst betydning, når regeringen og Folketinget skal vurdere, om Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol. *For det første* vil en tiltrædelse af protokollen have en vis signalværdi i forhold til andre lande og konventionsorganerne, ligesom det vil kunne forbedre Danmarks muligheder for at påvirke andre lande, der ikke lever op til grundlæggende menneskeretlige principper, herunder om ikke-diskrimination. *For det andet* vil en tiltrædelse af protokollen medføre en vis forbedret retsstilling for borgerne, der vil få mulighed for at indbringe sager om det generelle forbud mod diskrimination i den 12. tillægsprotokol for Menneskerettighedsdomstolen. *For det tredje* kan en del af regeringens og Folketingets kompetence til at bestemme, hvilke kriterier der kan begrunde en saglig forskelsbehandling, i tilfælde af en tiltrædelse ende med i praksis at overgå til danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager. Dette indebærer en risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk lovgivningstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe. *For det fjerde* foreligger der endnu kun en sparsom praksis fra Menneskerettighedsdomstolen om indholdet og rækkevidden af diskriminationsforbuddet i den 12. tillægsprotokol, hvilket gør det umuligt at forudsige, hvilken nærmere betydning en tiltrædelse af tillægsprotokollen kan få for dansk ret. Disse medlemmer finder endvidere, at især den beskrevne risiko for, at der sker en forskydning af kompetence fra Folketinget og regeringen, dels til Menneskerettighedsdomstolen og dels til danske domstole og andre retsanvendende danske myndigheder, bør tillægges vægt og give anledning til generelle og principielle overvejelser.

John Lundum og *Hanne Schmidt* fremhæver, at der også i forhold til spørgsmålet om tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol gælder, at der ikke kan tages stilling alene ud fra juridiske og retligt prægede overvejelser. I sidste ende er der tale om et valg, som disse medlemmer finder det rigtigst at overlade til regeringen og Folketinget.

Michael Hansen Jensen finder, at en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol indebærer en sådan risiko for forskydning af kompetence fra Folketinget, dels til Menneskerettighedsdomstolen og dels til danske domstole og andre retsanvendende danske myndigheder, at han i lyset af kompetencefordelingen i grundlovens § 3 ikke kan anbefale en tiltrædelse.

Tina González-Schelbeck udtaler, at såfremt regeringen vil tilslutte sig den 12. tillægsprotokol, tager KL forbehold for at fremkomme med yderligere bemærkninger til forslaget, når de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget er afdækket.

De fem medlemmer af udvalget, der repræsenterer regeringen (Nikolaj Stenfalk, Iben Rostock-Jensen, Dorte Bech Vizard, Mette Nørgaard Dissing-Spandet og Nina Holst-Christensen), har meddelt, at regeringen ikke vil forholde sig nærmere til, om Danmark bør tiltræde den 12. tillægsproto-

kol, før udvalget har afsluttet sit arbejde. Disse medlemmer finder herefter ikke at kunne fremsætte nærmere anbefalinger.

Kapitel 10 indeholder en beskrivelse af de økonomiske konsekvenser ved en eventuel inkorporering af yderligere menneskerettighedsinstrumenter i dansk ret, tilslutning til yderligere individuelle klageadgang ved FN-komitéer samt tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Kapitel 11 indeholder et lovudkast med bemærkninger. Lovudkastet er udarbejdet med baggrund i den anbefaling, der er fremsat af seks medlemmer af udvalget om, at Danmark inkorporerer FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om barnets rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Der er ikke udarbejdet lovforslag til de samme medlemmers anbefaling om, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité, idet dette som hidtil i givet fald forudsættes at ske på grundlag af en folketingsbeslutning. Der er af samme grund heller ikke udarbejdet forslag om tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der er medtaget en række bilag til betænkningen. *Bilag 1* indeholder FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. *Bilag 2* indeholder FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. *Bilag 3* indeholder FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. *Bilag 4* indeholder FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. *Bilag 5* indeholder FN's konvention om barnets rettigheder. *Bilag 6* indeholder FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. *Bilag 7* indeholder FN's konvention rettigheder for personer med handicap. *Bilag 8* indeholder den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i en uofficiel dansk oversættelse.

Kapitel 2. Tidligere overvejelser og udviklingen siden betænkning nr. 1407/2001

2.1. Betænkning nr. 1407/2001

Spørgsmålet om inkorporering ved lov af yderligere menneskerettighedskonventioner er tidligere blevet overvejet af et udvalg nedsat af Justitsministeriet. Dette udvalg (Inkorporeringsudvalget) blev nedsat i juli 1999. Udvalget fik til opgave at undersøge fordele og ulemper ved en inkorporering af de generelle menneskerettighedskonventioner i dansk ret. I den forbindelse *skulle* udvalget navnlig undersøge, 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 var egnet til en inkorporering i dansk lovgivning. Udvalget *kunne* endvidere vurdere om også andre konventioner, herunder 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 mod kvinder og ILO-konventioner, var egnede til inkorporering. I givet fald skulle udvalget pege på, hvilke konventioner der burde inkorporeres.

Inkorporeringsudvalget afgav sin betænkning den 8. oktober 2001. I betænkningen anbefalede udvalget en inkorporering af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention mod tortur, umenneskelig eller anden nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Udvalget kunne på daværende tidspunkt derimod ikke anbefale en inkorporering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

For så vidt angår FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder henviste udvalget i den forbindelse til, at en inkorporering af andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i første omgang alene burde omfatte et begrænset antal konventioner af hensyn til at tilvejebringe et grundlag for at opnå en gradvis erfaring med anvendelsen af de inkorporerede konventioner. Udvalget fandt, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention mod tortur, umenneskelig eller anden nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination burde tillægges størst prioritet.

Ved afvisningen af på daværende tidspunkt at inkorporere FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder lagde en del af udvalgets medlemmer afgørende vægt på, at denne konvention i vidt omfang indeholder såkaldte programerklæringer og derved adskiller sig fra FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder på flere væsentlige punkter. Disse medlemmer fandt,

at det ved vurderingen af, om en konvention burde inkorporeres i dansk ret, burde tillægges afgørende betydning, om konventionens bestemmelser har en sådan karakter og indhold, at de er egnede til at blive anvendt af domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved løsningen af konkrete tvister. Andre af udvalgets medlemmer fandt det dog muligt at tage højde for disse indvendinger i forbindelse med beskrivelsen af retsvirkningerne af en inkorporering i loven, men kunne alligevel ikke på daværende tidspunkt anbefale en inkorporering af konventionen. Medlemmerne henviste i den forbindelse til, at en yderligere inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret i første omgang alene burde omfatte et begrænset antal konventioner af hensyn til at tilvejebringe et erfaringsgrundlag, og at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention mod tortur, umenneskelig eller anden nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination i den forbindelse burde tillægges størst prioritet.

For både 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 mod kvinder var udvalget dog opmærksom på, at forholdene med tiden ville kunne ændre sig, således at der på et senere tidspunkt ville være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også disse konventioner.

Inkorporeringsudvalgets overvejelser var i øvrigt begrænset til ovennævnte seks FN-konventioner. Udvalget overvejede således ikke en inkorporering af ILO-konventioner eller andre konventioner.

2.2. Opfølgning på betænkningen

2.2.1. Efter afgivelsen i oktober 2001 blev betænkningen sendt i høring hos en lang række myndigheder og organisationer, herunder domstolene, politi- og anklagemyndighed, advokatorganisationer, amter og kommuner, universiteter og et stort antal interesseorganisationer.

Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitichefen, Københavns Politi, Politimesterforeningen, Advokatrådet, Amtsrådsforeningen, Statsamtet Fyn, Århus, Roskilde, Ringkøbing, Ribe, Viborg, Frederiksborg, Bornholm, Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde, Foreningen af Statsamtsjurister, Københavns Kommune, Center for Ligebehandling af Handicappede, Dansk Arbejdsgiverforening, LO, Rehabiliterings- og Forskningscenteret for torturofre (RCT) og SID havde overordnet en positiv holdning eller ingen bemærkninger til Inkorporeringsudvalgets betænkning.

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret og retterne i Roskilde, Århus, Aalborg og Odense, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen og Rigsadvokaten fremhævede, at en inkorporering ville medføre merarbejde for domstolene og anklagemyndigheden, og at der ville blive behov for information om konventionerne og praksis.

Børnerådet, Dansk Ungdoms Fællesråd, Landsforbundet DUI-LEG og VIRKE, Red Barnet, Udviklings- og videnscenter for undervisning og uddannelse af tosprogede børn og unge og Ungdommens Røde Kors havde overordnet en positiv holdning eller ingen bemærkninger til Inkorporeringsudvalgets betænkning, men anbefalede, at også FN's konvention om barnets rettigheder blev inkorporeret.

Kvinderådet og KVINFO havde overordnet en positiv holdning eller ingen bemærkninger til Inkorporeringsudvalgets betænkning, men anbefalede, at også FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder blev inkorporeret.

Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Etisk Råd, Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination (DRC), Fredsfonden og Østersørådets Kommissær for Menneskerettigheder havde overordnet en positiv holdning eller ingen bemærkninger til Inkorporeringsudvalgets betænkning, men anbefalede, at alle 6 FN-konventioner blev inkorporeret på samme tid.

Københavns Universitet (Juridiske Fakultet) og Århus Universitet (Juridisk Institut) afstod fra at udtale sig.[1]

2.2.2. Den ny regering, der tiltrådte efter valget i 2001, fandt ikke grundlag for at fremsætte lovforslag på grundlag af betænkningen. Daværende justitsminister Lene Espersen (K) oplyste Folketinget herom i forbindelse med 1. behandlingen den 30. januar 2004 af beslutningsforslag nr. B 30 om inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder i dansk ret, der var fremsat af SF. Justitsministeren udtalte ved den lejlighed bl.a. følgende:

> " … regeringen [har] nu afsluttet sine overvejelser om eventuel gennemførelse af Inkorporeringsudvalgets betænkning. Inkorporeringsudvalget har som bekendt anbefalet, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling [eller straf] inkorporeres i dansk ret.
>
> Regeringen har grundigt overvejet fordele og ulemper ved inkorporering af de nævnte konventioner, og regeringen er nået frem til, at man ikke vil følge Inkorporeringsudvalgets anbefaling.
>
> Det skyldes først og fremmest, at det ikke retligt ville gøre den store forskel, om FN-konventionerne inkorporeres i dansk ret eller ej. En inkorporering vil således først og fremmest have en mere symbolorienteret karakter. Ved regeringens beslutning indgår også, at hvis de tre FN-konventioner inkorporeres i dansk ret, vil det kunne blive meget

[1] For en nærmere gennemgang af høringssvarene henvises til Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 2 af 24. januar 2004 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende Inkorporeringsudvalgets betænkning nr. 1407/2001 (B 30 – bilag 4).

vanskeligt at trække en grænse mellem konventioner, der inkorporeres i dansk ret, og konventioner, der ikke bør inkorporeres."

SF havde som begrundelse for fremsættelsen af beslutningsforslaget bl.a. anført følgende:

"Forslagsstillerne har noteret sig, at regeringen endnu ikke har taget stilling til anbefalingerne i betænkning 1407/2001, og vil indtil videre afvente denne stillingtagen på det generelle plan. Men da justitsministeren specifikt har tilkendegivet, at ministeren ingen aktuelle planer har om at inkorporere børnekonventionen, og da anbefalingen i betænkningen på dette punkt er, at dette ikke sker indtil videre, finder forslagsstillerne, at der er behov for en politisk behandling af spørgsmålet, om børnekonventionens stilling i dansk ret.

Forslagsstillerne kan tilslutte sig høringssvarenes anbefalinger om, at børnekonventionen inkorporeres i dansk ret.

Der ses ikke at være større uenighed om, at en inkorporering vil have en positiv signalværdi, men kun om, hvilken vægt dette argument har. Danmark bør stå som en foregangsland med hensyn til børns rettigheder, og den internationale signalværdi af en inkorporering må tillægges væsentlig betydning.

Forslagsstillerne finder ikke, at argumentet om ikke at inkorporere for mange menneskerettighedskonventioner på en gang er holdbart, når der skal tages politisk stilling til inkorporeringsspørgsmålet. Om der inkorporeres en konvention mere eller mindre – i dette tilfælde i givet fald 4 i stedet for 3 – bør ikke være afgørende i sig selv. Det afgørende må være en selvstændig analyse og vurdering af den enkelte konvention. Og hvis antallet af konventioner, der inkorporeres, alligevel skal begrænses, må udvælgelse ske ikke alene på baggrund af nogle tekniske udvælgelseskriterier men tillige på baggrund af en politisk prioritering.

Forslagsstillerne finder ikke, at argumentationen om, at børnekonvention er uegnet til inkorporering, er tilstrækkelig holdbar. Konventionen, indrapporteringssystemet og Børnekomiteens arbejde er et rimeligt fundament for fortolkningen af børnekonventionens bestemmelser, og en inkorporering vil i sig selv medføre en øget juridisk fortolkning af bestemmelserne.

Herudover bemærker forslagsstillerne, at en af børnekonventionens store forcer er, at den på forpligtende vis samlet sætter fokus på barnets selvstændige stilling som retssubjekt. Børn er en svag og udsat gruppe, som har krav på særlig opmærksomhed. Børns vilkår og behandlingen af børn er et væsentligt emne i den offentlige debat i Danmark. Som eksempler kan nævnes misbrug af børn, omsorgssvigt, forældremyndigheds- og samværssager og frihedsberøvelser af børn. Det politiske behov for at inkorporere børnekonventionen bør veje tungere end de relativt få betænkeligheder, som kan være forbundet hermed. Endelig er Børnekomiteen, som overvåger den nationale implementering af børnekonventionen, skeptisk over for konventionens gennemslagskraft i Danmark og anbefaler en inkorporering."

Retsudvalget afgav betænkning over beslutningsforslaget den 29. april 2004. Et flertal i udvalget bestående af Venstre, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Konservative Folkeparti og Kristendemokraterne indstillede forslaget til forkastelse.

2.2.3. Beslutningen om ikke at følge Inkorporeringsudvalgets anbefalinger blev på ny behandlet ved 1. behandlingen den 17. marts 2004 af beslutningsforslag nr. B 134 om inkorporering af FN-menneskerettighedskonventioner i dansk ret. Af beslutningsforslaget, der var fremsat af SF, fremgår bl.a. følgende om baggrunden for fremsættelsen:

> "Socialistisk Folkeparti henviser til, at de enkelte individers retsstilling, herunder i forhold til staten, utvivlsomt er blevet markant forbedret med inkorporeringen af den europæiske menneskerettighedskonvention i 1992. Inkorporeringsudvalgets betænkning og anbefalinger viser, at en yderlig styrkelse af menneskerettigheder kan opnås ved en inkorporering af FN-menneskerettighedskonventioner.
>
> En tydeliggørelse af borgernes mulighed for selvstændigt at påberåbe sig konventionerne for domstolene vil udgøre en styrkelse af borgernes retsstilling. Man kan tale om en supplerende kontrol. Borgerne har en selvstændig funktion, når det drejer sig om konventionsforpligtelsernes overholdelse. Kontrollen med overholdelsen af konventionsforpligtelserne, som varetages af lovgivningsmagten, har abstrakt karakter, og det er ikke muligt at forudse alle situationer, hvor lovens anvendelse kan give anledning til problemer i forhold til konventionen. Adgang til domstolsprøvelse på grundlag af omstændighederne i en konkret sag i forhold til en konvention er et principielt og centralt supplement til den generelle og forudgående kontrol, som varetages af lovgivningsmagten.
>
> Det er nødvendigt at få foretaget en grundig drøftelse og behandling af inkorporeringsspørgsmålet i Folketinget. Socialistisk Folkeparti finder som et minimum, at Inkorporeringsudvalgets anbefaling om på nuværende tidspunkt at inkorporere tre konventioner bør følges, men mener herudover, at der kan være vægtige begrundelser for at udvide inkorporeringen til yderligere konventioner."

Daværende justitsminister Lene Espersen (K) udtalte ved 1. behandlingen af beslutningsforslaget følgende:

> "Den 30. januar i år drøftede vi her i Tinget, om FN's børnekonvention skulle inkorporeres i dansk ret. Ved den lejlighed gav jeg udtryk for, at regeringen ikke kunne støtte inkorporering af børnekonventionen i dansk ret.
>
> …
>
> Regeringen har ikke ændret holdning til dette spørgsmål i mellemtiden. Vi er fortsat af den overbevisning, at inkorporering ikke vil ændre noget reelt ved den gældende retstilstand. En inkorporering vil kun have en mere symbolsk karakter, og vi ønsker ikke at støtte gennemførelsen af unødvendige rent symbolske love. Endvidere indgår det også i regeringens overvejelser, at hvis vi inkorporerer FN-menneskerettighedskonventioner i

dansk ret, vil det blive meget vanskeligt at trække en grænse mellem konventioner, der bør inkorporeres i dansk ret, og konventioner, der ikke bør inkorporeres.

Jeg vil gerne på ny redegøre for, hvorfor vi har denne holdning:

For det første er det vigtigt at være opmærksom på, at Danmark ikke efter FN-konventionerne er forpligtet til at inkorporere disse i dansk ret. Danmark er derimod forpligtet til at sikre, at dansk lovgivning og praksis indholdsmæssigt lever op til konventionernes krav.

Forud for at Danmark i sin tid tiltrådte FN's menneskerettighedskonventioner, blev det vurderet, om dansk lovgivning og praksis var i overensstemmelse med konventionerne, og de nødvendige lovændringer blev gennemført, inden konventionerne blev ratificeret.

Men også efter at Danmark ratificerede konventionerne, har skiftende regeringer sørget for løbende at sikre, at dansk ret fortsat opfylder konventionernes krav. På baggrund af afgørelsen fra konventionsorganerne foretages en sådan løbende vurdering bl.a. i forbindelse med fremsættelse af lovforslag for Folketinget.

Danmark efterlever derfor til fulde konventionernes krav, selv om disse ikke er inkorporeret i dansk ret.

For det andet fremgår det af dansk retspraksis, at FN-menneskerettighedskonventionerne allerede i dag er en relevant retskilde i dansk ret.

Som jeg tidligere har nævnt, har Højesteret i den såkaldte taxasag fra 2002 fortolket både FN's racediskriminationskonvention og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder uden at lægge vægt på, at de ikke var inkorporeret i dansk ret. Som et mere dugfrisk eksempel kan jeg nævne, at Højesteret ved en kendelse af 21. januar i år har fortolket FN's børnekonvention i en konkret sag om børns pligt til at afgive vidneforklaring, uden at det efter kendelsen syntes at være tillagt betydning, at børnekonventionen ikke er inkorporeret i dansk ret.

FN-menneskerettighedskonventionerne er således allerede i dag en relevant retskilde i dansk ret, og de anvendes af de danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, også selv om de ikke er inkorporeret i dansk ret. Når FN-konventionerne er relevante retskilder og anvendes af de danske domstole, finder regeringen det hverken retligt nødvendigt eller politisk hensigtsmæssigt at inkorporere konventionerne i dansk ret.

For så vidt angår FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, vil jeg gerne understrege, at Inkorporeringsudvalget ikke anbefalede, at denne konvention blev inkorporeret i dansk ret på nuværende tidspunkt. Udvalget pegede i den forbindelse bl.a. på, at konventionen indeholder flere vagt formulerede bestemmelser, der til dels har karakter af programerklæringer, som domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil have vanskeligt ved at anvende som grundlag for løsningen af konkrete tvister. Et eksempel er konventionernes artikel 12, hvorefter medlemsstaterne anerkender ethvert menneskes ret til at nyde den højest opnåelige fysiske og psykiske sundhed. Til-

svarende kan jeg nævne konventionens artikel 9, hvorefter medlemsstaterne anerkender ethvert menneskes ret til social tryghed, herunder social forsikring.

Det virker mildest talt ikke særlig hensigtsmæssigt at opfylde disse bestemmelser ved at inkorporere dem ordret i dansk lovgivning. Virkeliggørelsen af den sidstnævnte artikel forudsætter jo bl.a., at man ved indførelsen af forskellige sociale ordninger må tage stilling til, hvem der skal være omfattet 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 mv. Den slags må og skal afgøres af politikerne, når vi vedtager de sociale love. Vi kan ikke bare overlade det til domstolene og de administrative myndigheder at opfylde en sådan programerklæring. Inkorporering af en konvention, der i vidt omfang indeholder programerklæringer, er derfor ikke nogen hensigtsmæssig måde at opfylde konventionen på.

En inkorporering kan desuden medvirke til, at vi stikker folk blår i øjnene, hvis de tror, at de reelt kan støtte ret på en konventions programerklæringer under en retssag. De kan få sig en slem skuffelse, når de opdager, at inkorporering hverken ændrer den gældende retstilstand eller skaber nye retstilstande til gavn for borgerne. Hvad er inkorporering så værd?

Afslutningsvis vil jeg gerne understrege, at der ikke skal herske nogen som helst tvivl om, at regeringen lægger afgørende vægt på, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser på menneskerettighedsområdet. Inkorporeringsspørgsmålet har imidlertid intet at gøre med overholdelse af vores internationale forpligtelser. Som jeg nævnte før, efterlever Danmark til fulde konventionernes krav, selv om de ikke er inkorporeret i dansk ret. Vi sørger for løbende at sikre, at dansk ret opfylder konventionernes krav, og konventionernes bestemmelser kan påberåbes for og anvendes af de danske domstole.

Regeringen kan derfor ikke støtte det fremsatte beslutningsforslag fra SF."

Retsudvalget afgav betænkning over beslutningsforslaget den 29. april 2004. Et flertal i udvalget bestående af Venstre, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Konservative Folkeparti og Kristendemokraterne indstillede forslaget til forkastelse.

2.2.4. Den 28. maj 2004 fremsatte Enhedslisten beslutningsforslag nr. B 214 om inkorporering af FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Forslaget blev på grund af det sene fremsættelsestidspunkt imidlertid aldrig førstebehandlet og bortfaldt derfor ved folketingsårets afslutning.

2.2.5. Den 16. november 2004 var der 1. behandling af beslutningsforslag nr. B 13 om inkorporering af FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behand-

ling eller straf, som var fremsat af Socialdemokraterne, SF, Radikale Venstre og Enhedslisten. Forslaget indeholdt følgende begrundelse:

> "Et af den tidligere regering nedsat inkorporeringsudvalg afgav i 2001 betænkning om inkorporering af menneskerettigheder i dansk ret (betænkning 1407/2001). Inkorporeringsudvalget anbefalede, at (indtil videre) tre FN-menneskerettighedskonventioner blev inkorporeret i dansk ret, herunder FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.
>
> Regeringen har imidlertid ved flere lejligheder tilkendegivet, at regeringen ikke agter at følge inkorporeringsudvalgets anbefalinger om inkorporering af konventionerne, herunder torturkonventionen. Regeringen har bl.a. henvist til, at Danmark ikke efter FN-konventionerne er forpligtet til at inkorporere disse i dansk ret, men forpligtet til at sikre, at dansk lovgivning og praksis indholdsmæssigt lever op til konventionernes krav, samt at det fremgår af dansk retspraksis, at FN-menneskerettighedskonventionerne er en relevant retskilde i dansk ret, og at de anvendes af de danske domstole, også selv om de ikke er inkorporeret i dansk ret.
>
> Beslutningsforslaget indebærer for det første, at FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf inkorporeres i dansk ret i overensstemmelse med anbefalingerne i betænkning 1407/2001. Efter forslagsstillernes opfattelse vil en inkorporering af torturkonventionen styrke individernes retsstilling, idet det tydeliggør, at borgerne har adgang til selv at påberåbe sig konventionen umiddelbart for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, skabe et lovgrundlag for, at de retsanvendende myndigheder kan anvende konventionen, indebære øget opmærksomhed på og større bevidsthed om konventionen og have en væsentlig national og international signalværdi."

Under 1. behandlingen gentog daværende justitsminister Lene Espersen (K) endnu engang beslutningen om ikke at følge Inkorporeringsudvalgets anbefalinger. Beslutningsforslaget blev aldrig færdigbehandlet og bortfaldt derfor ved folketingsårets afslutning.

2.2.6. Den 11. maj 2007 blev beslutningsforslag nr. B 149 om en styrkelse af børns retsstilling førstebehandlet. Et af punkterne i beslutningsforslaget, der var fremsat af Socialdemokraterne, SF, Radikale Venstre og Enhedslisten, var forslag om inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder. Til støtte herfor havde forslagsstillerne anført:

> "Konventionen om barnets rettigheder skal inkorporeres i dansk lovgivning, idet dette vil styrke kendskabet til og brugen af børnekonventionen på alle niveauer i det danske samfund, såvel inden for domstolene, centraladministration og lokaladministrationen som blandt professionelle, der arbejder med eller for børn og blandt børn og forældre."

Daværende familie- og forbrugerminister Carina Christensen (K) bemærkede ved 1. behandlingen, at regeringen "*under behandlingen af et tidligere beslutningsforslag herom [har] anført, at der ikke*

er planer om at inkorporere børnekonventionen, og det er der stadigvæk ikke planer om". Beslutningsforslaget blev aldrig færdigbehandlet og bortfaldt derfor ved folketingsårets afslutning.

2.2.7. Beslutningsforslag nr. B 149 blev af Socialdemokraterne, SF, Radikale Venstre og Enhedslisten i folketingsåret 2008/2009 genfremsat stort set uændret som beslutningsforslag nr. B 52 om en styrkelse af børns retsstilling. Daværende velfærdsminister Karen Jespersen (V) gentog på vegne af den daværende regering, at man ikke havde planer om at inkorporere konventionen. Beslutningsforslaget blev aldrig færdigbehandlet og bortfaldt derfor ved folketingsårets afslutning.

2.2.8. Den 8. april 2014 fremsatte SF beslutningsforslag nr. B 104 om inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder i dansk ret. Til støtte for beslutningsforslaget blev anført følgende:

> "Danmark har ratificeret FN's børnekonvention i 1989 og har derfor siden 1991, hvor Folketinget vedtog ratifikationen, anerkendt og været forpligtet til at overholde konventionen. Men selv om Folketinget hen over årene har fulgt op på ratifikationen og vedtaget en række gode børnepolitiske initiativer – senest overgrebspakken, styrkelsen af det sociale tilsyn og vedtagelsen af en ny folkeskolelov med fokus på børns trivsel – så vil inkorporeringen være utrolig vigtig.
>
> På den ene side vil en inkorporering have en stor symbolsk betydning nationalt og internationalt, fordi børns rettigheder fortsat undertrykkes. I mange lande overalt på kloden kæmper man stadig for børns ret til
>
> – uddannelse
> – social sikkerhed og en rimelig levestandard
> – sundhed
> – at bevare forbindelsen med deres forældre
> – beskyttelse mod økonomisk udnyttelse og
> – at de bliver hørt og deres synspunkter respekteret.
>
> Men også her i Danmark vil en inkorporering kunne styrke det politiske fokus på børns rettigheder.
>
> På den anden side vil en inkorporering også give børn nogle flere formelle juridiske rettigheder, fordi børn, forældre og værger nu mere direkte vil kunne løfte sager om brud på børns grundlæggende rettigheder over for domstolene her i Danmark. Samtidig vil inkorporeringen også fremadrettet kunne lægge nogle fornuftige rammer for, hvilken lovgivning Folketinget vil kunne vedtage i forhold til børn og unge. F.eks. vil et forslag om nedsættelse af den kriminelle lavalder formentlig komme i karambolage med FN's børnekonvention."

Beslutningsforslaget blev 1. behandlet den 8. maj 2014. Under førstebehandlingen anførte ministeren for Børn, Ligesstilling, Integration og Sociale Forhold Manu Sareen (R) følgende:

”Socialistisk Folkeparti vil med B 104 pålægge regeringen at inkorporere FN's børnekonvention i dansk ret, fordi det ifølge partiet vil have stor symbolsk betydning. Både herhjemme og internationalt vil det kunne styrke det politiske fokus på børns rettigheder og vil kunne give børn nogle flere formelle juridiske rettigheder.

Beskyttelse af børns rettigheder ligger regeringen meget på sinde, ligesom det er vigtigt for regeringen, at Danmark lever op til sine internationale forpligtelser. Jeg deler derfor intentionerne bag fremsættelsen af dette beslutningsforslag. Det er også derfor, at regeringen i 2012 besluttede at nedsætte et udvalg om bl.a. inkorporering inden for menneskerettighedsområdet. Udvalget er stadig i gang med at vurdere fordele og ulemper ved bl.a. at inkorporere flere menneskerettighedskonventioner i dansk ret.

Regeringen ønsker en ambitiøs menneskerettighedspolitik og vil gerne sætte høje standarder for Danmarks menneskerettighedsforpligtelser. Vi skal gå seriøst til det her arbejde med at overholde og implementere vores internationale forpligtelser. Det er også derfor, at vi nedsætter udvalget om inkorporering m.v. inden for menneskerettighedsområdet. Udvalget er som sagt i færd med at analysere tilgangen til vores væsentligste menneskeretlige forpligtelser og samtidig undersøge, om der er steder, hvor vi kan gøre det endnu bedre for at sikre fuld gennemførelse af konventionerne. Regeringen ser meget frem til at læse anbefalingerne fra udvalget, når de foreligger, og vil efterfølgende træffe beslutning om opfølgning.

Afslutningsvis vil jeg sige, at jeg fuldt ud deler ønsket om at beskytte børns rettigheder. Jeg vil også meget gerne være med til at sætte endnu mere fokus på børns rettigheder og på implementering af FN's børnekonvention. Det udvalg, regeringen har nedsat til at foretage en grundig analyse af fordele og ulemper ved inkorporering af FN's børnekonvention, er snart klar med en betænkning. Regeringen vil afvente betænkningen og på den baggrund træffe beslutning om, hvordan der skal følges op. På den baggrund kan regeringen ikke støtte beslutningsforslaget.”

Beslutningsforslaget blev ikke færdigbehandlet og bortfaldt derfor ved folketingsårets afslutning.

Der ses ikke at have været fremsat yderligere beslutningsforslag om inkorporering af FN-konventioner i dansk ret.

2.3. Udviklingen siden afgivelsen af betænkning nr. 1407/2001

Ved beslutningen om ikke at anbefale en inkorporering af 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 mod kvinder lagde Inkorporeringsudvalget som nævnt bl.a. vægt på, at der til de pågældende konventioner enten ikke var etableret individuel klageadgang til de relevante FN-komitéer, eller at klageadgangen ikke havde eksisteret så længe, at komitéen havde haft mulighed for gennem afgørelser i individuelle klagesager at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne. For så vidt angår FN’s konvention om barnets rettigheder lagde udvalget endvidere vægt på, at FN’s Børnekomité ikke på

daværende tidspunkt havde vedtaget generelle bemærkninger ("general comments") vedrørende konventionens materielle rettigheder.

I de mere end 12 år, der er gået siden Inkorporeringsudvalget afleverede sin betænkning i oktober 2001, er der naturligvis sket en udvikling også på disse punkter. Det kan bl.a. nævnes, at FN's Børnekomité har vedtaget en lang række (på nuværende tidspunkt 17) generelle bemærkninger, hvoraf en del indeholder bidrag til fortolkning af konventionens bestemmelser. Komitéens generelle bemærkninger er nærmere beskrevet i kapitel 7, afsnit 6.3.3. Der er endvidere vedtaget en valgfri protokol til konventionen, som etablerer en individuel klageadgang til FN's Børnekomité. Klageadgangen trådte i kraft den 14. april 2014. Spørgsmålet om Danmarks tiltrædelse af den individuelle klageadgang behandles i kapitel 8.

Siden 2001 har FN's Kvindekomité endvidere (pr. 1. januar 2014) afgjort 38 individuelle klagesager, herunder tre sager mod Danmark. Komitéen har gennem sine udtalelser i disse klagesager haft mulighed for i et vist omfang at præcisere indholdet og omfanget af konventionens bestemmelser. Komitéens udtalelser i disse individuelle klagesager er nærmere beskrevet i kapitel 7, afsnit 7.3.4. De individuelle klagesager mod Danmark er mere udførligt beskrevet i kapitel 7, afsnit 7.3.5.

Der er siden 2001 også vedtaget en valgfri protokol til FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der etablerer en individuel klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Klageadgangen trådte i kraft den 5. maj 2013 og har dermed ikke eksisteret så længe, at komitéen har haft mulighed for at færdigbehandle nogen individuelle klagesager. Spørgsmålet om Danmarks tiltrædelse af den individuelle klageadgang behandles i kapitel 8.

Endelig kan det nævnes, at FN's konvention om rettigheder for personer med handicap er ny i forhold til de konventioner, der forelå, da Inkorporeringsudvalget afgav betænkning, og at det nu nedsatte udvalg ifølge kommissoriet skal overveje en inkorporering af denne konvention, der trådte i kraft for Danmarks vedkommende den 23. august 2009. Der er til konventionen desuden vedtaget en valgfri protokol, der etablerer en individuel klageadgang til FN's Handicapkomité. Klageadgangen trådte i kraft den 3. maj 2008 og er indtil videre tiltrådt af 79 lande. Komitéen har til dato (pr. 1. maj 2014) afgivet udtalelse i seks individuelle klagesager, som er nærmere beskrevet i kapitel 7, afsnit 8.2.3. Folketinget vedtog den 13. maj 2014 regeringens beslutningsforslag nr. B 58 om Danmarks tiltrædelse af den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité.

Kapitel 3. Gennemførelse og anvendelse af internationale konventioner mv.

1. Indledning

Det følger af kommissoriet, at udvalget bl.a. skal overveje fordele og ulemper ved på nuværende tidspunkt at inkorporere flere menneskeretsinstrumenter i dansk lovgivning. I tilknytning hertil skal udvalget vurdere, om de enkelte konventioner er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning, samt 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.

Som det vil fremgå af kapitel 7 overvejer udvalget på baggrund af kommissoriet inkorporering af følgende syv konventioner:

- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder,
- FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder,
- FN's konvention mod tortur og anden grusom eller nedværdigende behandling eller straf,
- FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination,
- FN's konvention om barnets rettigheder,
- FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, og
- FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Disse syv konventioner er alle tiltrådt af Danmark og kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, selv om de ikke er inkorporeret ved lov.

Udvalget har fundet det hensigtsmæssigt i dette kapitel at beskrive, hvordan internationale konventioner mv. gennemføres og anvendes i dansk ret, samt hvilken status ikke-inkorporerede konventioner har i dansk ret. Udvalget har endvidere fundet det relevant generelt at overveje retsvirkningerne af en inkorporering.

Afsnit 2 indeholder en beskrivelse af, hvordan indgåede konventioner mv. kan opfyldes. I afsnit 3 beskrives konventionernes retsstilling i dansk ret, og i afsnit 4 behandles spørgsmålet om inddragelse af menneskerettighederne i lovgivningsprocessen. I afsnit 5 behandles retsvirkningerne af en inkorporering.

2. Opfyldelsesmetoder

Det er fast forfatningsretlig praksis her i landet, at konventioner og andre traktater, som Danmark har indgået, af regeringen og Folketinget kan opfyldes på tre måder. Opfyldelse kan således ske ved (1) konstatering af normharmoni, (2) omskrivning og (3) inkorporering.

Det forekommer jævnligt, at det i forbindelse med tiltrædelsen af en konvention mv. bliver konstateret, at dansk ret allerede er i overensstemmelse med konventionen eller i øvrigt indeholder tilstrækkelig mulighed for, at myndighederne i deres praksis kan opfylde konventionen. Der siges i disse tilfælde at foreligge *normharmoni*, hvilket f.eks. i hovedsagen var tilfældet ved tiltrædelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i 1953, hvor der kun skulle gennemføres en enkelt lovændring. I sådanne tilfælde behøver staten ikke at foretage yderligere opfyldelsesskridt. Normharmoni konstateres ved, at konventionens materielle regler sammenholdes med den gældende nationale retstilstand.

Hvis gennemgangen af konventionens materielle regler viser, at den nationale lovgivning ikke er i overensstemmelse med konventionen mv., må de gældende nationale regler ændres med henblik på at opfylde forpligtelserne i henhold til konventionen. Dette kan ske ved enten omskrivning eller inkorporering.

Ved en *omskrivning* udskilles de af konventionens bestemmelser, der ikke kræver interne opfyldelsesskridt (f.eks. regler om ratifikation). De øvrige dele af konventionen underkastes derefter en nærmere fortolkning med henblik på at vurdere, på hvilken måde den af konventionen krævede retstilstand mest hensigtsmæssigt kan tilvejebringes i forhold til den allerede gældende nationale ret. De nødvendige ændringer af national ret kan herefter f.eks. ske ved ophævelse af en bestemmelse, ved ændring af gældende bestemmelser eller ved gennemførelse af helt nye bestemmelser. Staten står frit over for såvel konventionens og konventionsbestemmelsens systematiske opbygning som over for dens mere konkrete udformning – blot det endelige resultat af omskrivningsprocessen sikrer konventionens opfyldelse.[2]

Inkorporering er karakteriseret ved, at det i den nationale lovgivning i bindende retsforskrifter – lov eller bekendtgørelse – bestemmes, at konventionen bliver en bestanddel af national ret i den form, den er indgået. Der kan både være tale om inkorporering med henblik på opfyldelse af allerede vedtagne traktater, som staten står over for at skulle tiltræde, eller det kan i en national retsforskrift fastsættes, at eventuelle fremtidige traktater inden for et bestemt retsområde automatisk bliver en bestanddel heraf. Det er ved anvendelse af inkorporeringsmetoden normalt sådan, at den folkeretli-

[2] Se betænkning nr. 682/1973 side 12.

ge forpligtelse fuldt og helt optages i den interne retsanvendelse, således at det er konventionen, der skal lægges til grund af de nationale myndigheder.

Det sker i praksis, at konventioner mv. – i det omfang der ikke konstateres normharmoni – gennemføres i dansk ret ved en kombination af omskrivning og inkorporering. Denne fremgangsmåde er f.eks. almindeligt forekommende ved Danmarks gennemførelse af EU-direktiver, der regulerer særlige erhvervsforhold. I dansk ret er såvel konstatering af normharmoni som omskrivning og inkorporering anvendt. Konstatering af normharmoni og omskrivning er dog stadig de mest anvendte opfyldelsesmetoder. Når der ses bort fra gennemførelsen af EU-direktiver, har inkorporering således generelt været en forholdsvis sjældent anvendt opfyldelsesmetode.

3. Konventioners retsstilling i dansk ret

Internationale konventioner mv., der er gennemført i dansk ret ved inkorporering, hvad enten det er sket ved lov eller med hjemmel i lov, kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i overensstemmelse med inkorporeringen. Konventionen anvendes i disse tilfælde i dens autentiske form, men dette sker i princippet på grundlag af og som følge af inkorporeringen.[3]

Internationale konventioner, der er blevet gennemført i dansk ret ved omskrivning, kan påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ved fortolkningen og anvendelsen af de regler, der tilsigter at gennemføre konventionen.

Det er ikke kun konventioner, som er gennemført i dansk ret ved omskrivning eller inkorporering, der er en relevant retskilde i dansk ret. *Konventioner mv., der ikke er særskilt gennemført*, idet der er konstateret normharmoni, vil således også kunne påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, jf. nærmere kapitel 4.

Ved beskrivelsen af ikke-inkorporerede konventioners status i dansk ret har der i den juridiske litteratur traditionelt været henvist til fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen. Disse begreber er grundlæggende forsøg på at beskrive retstilstanden i Danmark, hvor internationale konventioner mv., kan anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, selv om de ikke er særskilt gennemført i dansk ret. Herved tilstræbes en retsanvendelse, der er i overensstemmelse med de internationale konventioner mv., som Danmark har tiltrådt, således at det undgås, at Danmark påføres et ansvar for folkeretsbrud. Der pågår i den juridiske litteratur en fortsat diskussion om forholdet mellem dansk ret og folkeret.

[3] Som eksempel kan nævnes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der blev inkorporeret ved lov i 1992.

Fortolkningsreglen indebærer efter den almindelige opfattelse, at danske retsregler ved fortolkningstvivl skal søges fortolket på en måde, der bringer dem i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Dette gælder, uanset om de folkeretlige forpligtelser er nyere eller ældre end den danske retsregel.[4] Hvis det f.eks. fremgår af en lovs forarbejder, at en eller flere konventioner forudsættes efterlevet i forbindelse med anvendelsen af loven, vil borgeren således almindeligvis kunne støtte ret på disse konventioner ved domstolene og i den forbindelse få prøvet, om de pågældende folkeretlige forpligtelser er krænket.[5]

Efter *formodningsreglen* skal danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ifølge den almindelige opfattelse tage udgangspunkt i, at lovgiver må formodes ikke at ville handle i strid med Danmarks folkeretlige forpligtelser. Domstolene og andre retsanvendende myndigheder skal derfor så vidt muligt søge at anvende de nationale regler på en sådan måde, at en krænkelse af de internationale forpligtelser undgås.

Hensynet til at undgå folkeretsbrud indgår med stor vægt i fortolkningen af love og administrativ regulering og kan efter omstændighederne føre til en fortolkning, der afviger fra ordlyden af en lovbestemmelse eller fra tilkendegivne forudsætninger i forarbejderne. Hverken fortolknings- eller formodningsreglen kan dog i enhver situation danne grundlag for en fortolkning af en national regel, der bringer reglen i overensstemmelse med en folkeretlig forpligtelse. Det gælder f.eks., hvor lovgiver måtte have tilsigtet en klar modstrid mellem en dansk retsregel og en folkeretlig forpligtelse.[6] Udvalget er dog ikke bekendt med, at sådanne tilsigtede uoverensstemmelser skulle være forekommet. Fortolknings- og formodningsreglen er desuden begrænset til fortolkningen af den almindelige lovgivning og regulering med hjemmel i lov, således at de ikke har betydning for grundlovsfortolkningen.[7]

Det skal bemærkes, at hvis en tiltrådt konvention stiller krav til dansk ret, som lovgivningen ikke opfylder – og hvor en anvendelse af fortolknings- og formodningsreglen ikke vil kunne give borgerne den retsstilling, som følger af konventionen – kan borgerne ikke støtte ret på og myndighederne ikke håndhæve disse krav med henvisning til den pågældende konvention.[8]

Instruktionsreglen beskriver, hvordan administrative myndigheder efter den almindelige opfattelse skal forholde sig, når de på et – i større eller mindre omfang – skønsmæssigt grundlag skal træffe

[4] Se Ole Spiermann: Moderne Folkeret, 3. omarbejdede udgave (2006), side 162 med henvisning til U1977.202.
[5] Se Højesterets dom af 13. september 2013, der er refereret i U2013.3328H.
[6] Se betænkning nr. 1407/2001 side 26, hvor det fremhæves, at en bevidst krænkelse kræver klare holdepunkter i enten lovens ordlyd, lovforslagets bemærkninger, forhandlinger, udvalgsspørgsmål mv.
[7] Jf. f.eks. dom af 17. marts 2010 refereret i U2010.1547H, hvor Højesteret ikke fandt grundlag for at anse folkeretten for en del af grundlovens § 19, stk. 2, idet en sådan forståelse ville "stride mod den grundlæggende ordning i dansk ret af forholdet mellem national ret og international ret, hvorefter folkeretten ikke har grundlovskraft". Der kan endvidere henvises til dom af 13. september 2013 refereret i U2013.3328H.
[8] Se Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret, 1. udgave (2012), side 195.

afgørelse eller regulere på områder, hvor en international forpligtelse kan have betydning for udnyttelsen af den administrative beføjelse. Reglen indebærer således, at de regler, som en administrativ myndigheds virke baserer sig på, ligesom andre danske retsregler så vidt muligt bør fortolkes sådan, at de er i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser.

Anvendelse af internationale konventioner mv. sker under iagttagelse af den traditionelle rollefordeling mellem domstolene og andre retsanvendende myndigheder på den ene side og lovgivningsmagten på den anden side, jf. afsnit 5 nedenfor.

4. Inddragelse af menneskerettigheder i lovgivningsprocessen

Der sker i praksis 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 international konvention foretages en vurdering af, om og i hvilket omfang konventionen nødvendiggør ændringer af gældende ret for, at Danmark kan opfylde konventionens krav. De nødvendige ændringer gennemføres i praksis, inden Danmark ratificerer konventionen.

Det er dog ikke kun forud for og i forbindelse med tiltrædelsen af en international konvention, at dansk rets forenelighed med konventionens krav vurderes. Det er således regeringens ansvar løbende at overvåge, om dansk ret til stadighed er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, og i givet fald at tage initiativ 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 mv. (se nedenfor afsnit 4.1). 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 4.2).

Det følger af Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, at hvis et lovforslag er udformet på en sådan måde, at retsanvendende myndigheder skal træffe skønsprægede 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, jf. vejledningens pkt. 4.2.4.

4.1. Løbende tilpasning til internationale konventioner mv.

Det er almindeligt, at der bl.a. i FN-regi oprettes kontrolorganer i tilknytning til konventioner om menneskerettigheder med henblik på at påse, at medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser.[9] I deres praksis og udtalelser mv. vil disse konventionsorganer ofte præcisere indholdet af konventionsforpligtelserne, hvilket kan bevirke, at den overensstemmelse mellem national ret og en konvention, som fremstod på tiltrædelsestidspunktet, ophører med at eksistere.

For at sikre fortsat overensstemmelse mellem retssystemerne må regeringen og Folketinget derfor løbende foretage en vurdering og tilpasning af dansk ret til de internationale konventioner om menneskerettigheder under hensyn til konventionsorganernes praksis og udtalelser mv. Dette var også forudsætningen ved inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i 1992. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget blev det således forudsat, at balancen mellem lovgivningsmagten og domstolene ikke skulle forrykkes. En inkorporering burde hverken føre til, at domstolene påtog sig en større retspolitisk opgave, eller at lovgivningsmagten slækkede på kravene til en løbende tilpasning af lovgivningen.

Som eksempel på en sådan løbende tilpasning af dansk ret i lyset af Danmarks internationale forpligtelser kan nævnes lov nr. 405 af 21. april 2010 om ændring af lov om Det Centrale Dna-profilregister (Frist for sletning af oplysninger om Dna-profiler for sigtede, men ikke dømte personer). Lovændringen havde til formål at bringe Dna-profil-registerlovens regler om sletning af Dna-profiler i overensstemmelse med den fortolkning af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, som kom til udtryk i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 4. december 2008 i de forenede sager nr. 30562/04 og nr. 30566/04, *S. og Marper mod Storbritannien*. Et andet eksempel er lov nr. 153 af 2. februar 2006 om ændring af lov om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold (Beskyttelse af den negative foreningsfrihed). Lovændringen havde til formål at bringe lovens beskyttelse af foreningsfriheden i overensstemmelse med den fortolkning af artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som kom til udtryk i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 11. januar 2006 i de forenede sager nr. 52562/99 og 52620/99, Sørensen og Rasmussen mod Danmark. Det bemærkes i den forbindelse, at domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til udtalelser fra en FN-komité er bindende for Danmark.

[9] Der henvises til kapitel 8 for en nærmere beskrivelse af de kontrolorganer, der er oprettet i tilknytning til de FN-konventioner, som udvalget overvejer en inkorporering af.

4.2. Den lovtekniske gennemgang af lovforslag

I forbindelse med regeringens fremsættelse af lovforslag foretages der en vurdering af, om disse er i overensstemmelse med bl.a. de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt. Justitsministeriets Lovafdeling, der bl.a. har til opgave at rådgive andre fagministerier med hensyn til lovforberedelse, foretager en lovteknisk gennemgang af samtlige regeringslovforslag, inden de fremsættes for Folketinget.

Udover 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 omfang.

Der foretages i almindelighed derimod ingen vurdering af, om lovforslaget er i overensstemmelse med de særlige retsprincipper mv., der gælder på det pågældende specielle retsområde. Det undersøges heller ikke, om et lovforslag stemmer overens med særlige folkeretlige regler og konventioner på området. Spørgsmål, der særligt er knyttet til det relevante ministeriums egen lovgivning og forretningsområde, må fagministeriet således i almindelighed selv stå inde for.

Der kan i øvrigt henvises til beskrivelsen i betænkning nr. 1407/2001, der i kapitel 5 indeholder en række eksempler på, hvordan menneskerettigheder inddrages i forbindelse med lovgivningsprocessen.

Det fremgår af betænkning nr. 1407/2001 bl.a., at regeringen i nogle tilfælde fremsætter lovforslag med henblik på at sikre, at dansk ret er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af internationale konventioner om menneskerettigheder.[10] Der nævnes i den forbindelse en række eksempler på, at lovforslag er fremsat, fordi dansk ret vurderes at være utilstrækkelig til at sikre opfyldelsen af tidligere tiltrådte konventioner, eller fordi der skønnes at være usikkerhed med hensyn til, om dansk ret er tilstrækkelig til fortsat at sikre en opfyldelse af Danmarks internationale forpligtelser. Herudover nævnes eksempler på lovforslag, der skal gøre det muligt for Danmark at tiltræde en bestemt konvention om menneskerettigheder.

I betænkningen fra 2001 nævnes det endvidere, at der i øvrigt findes lovforslag, der udtrykkeligt omtaler lovforslagets forhold til internationale konventioner i bemærkningerne.[11] I sådanne tilfælde redegør det pågældende ministerium for lovforslagets forhold til internationale konventioner, og hvordan disse opfyldes. Inkorporeringsudvalget skelner i den forbindelse mellem to kategorier af

[10] Se betænkning nr. 1407/2001 side 90ff.
[11] Se betænkning nr. 1407/2001 side 93ff.

lovforslag. Der findes således lovforslag, der indeholder bestemmelser, hvis anvendelse ikke beror skønsprægede vurderinger, og der findes lovforslag, der giver mulighed for at træffe skønsprægede afgørelser. I forhold til sidstnævnte sondres der mellem lovforslag, der i bemærkningerne indeholder udførlig vejledning om forholdet til konventionerne, og lovforslag, der i bemærkningerne indeholder en begrænset vejledning om forholdet til konventionerne.

Endelig nævnes i betænkning nr. 1407/2001 en række eksempler på, at lovforslaget ikke omtaler forholdet til de relevante internationale konventioner om menneskerettigheder, men hvor der opstår spørgsmål herom under Folketingets behandling af lovforslaget.[12] Sådanne spørgsmål kan f.eks. skyldes, at der i forbindelse med høringen over lovforslaget er rejst spørgsmål om, hvorvidt lovforslaget er i overensstemmelse med visse internationale konventioner.

Udvalget bemærker, at eksemplerne omtalt i den tidligere betænkning 1407/2001 illustrerer, at det på tidspunktet for 2001-betænkningens afgivelse var 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. Det er fortsat helt almindeligt som et naturligt led i lovgivningsprocessen, at der i lovforslag redegøres for lovforslagets forenelighed med internationale forpligtelser. Udvalget har derfor ikke fundet behov for at redegøre nærmere herfor med yderligere eksempler på sådanne lovforslag.

5. Retsvirkningerne af en inkorporering

Som anført under afsnit 3 ovenfor kan internationale konventioner mv. påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, selv om de ikke er inkorporeret i dansk ret. Konventionerne udgør således relevante fortolkningshensyn, som kan inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret i øvrigt.

Der er dog grænser for, hvor langt ikke-inkorporerede konventioner rækker som fortolkningshensyn. Det må således lægges til grund, at internationale forpligtelser ikke vil kunne føre til en tilsidesættelse af en dansk lovbestemmelse, hvor der foreligger en klar modstrid med en ikke-inkorporeret konvention, hvis denne modstrid har været tilsigtet fra lovgivers side. I sådanne tilfælde må danske domstole og andre retsanvendende myndigheder forventes at anvende den danske lovbestemmelse, jf. afsnit 3.

En ikke-inkorporeret konvention vil heller ikke kunne udgøre et selvstændigt retsgrundlag for en offentlig myndigheds afgørelser i forhold til private. Det betyder f.eks., at konventionen ikke vil kunne give borgerne en materiel rettighed, der har økonomiske konsekvenser for det offentlige, og

[12] Se betænkning nr. 1407/2001 side 105ff.

som ikke i øvrigt er hjemlet i dansk lovgivning. En ikke-inkorporeret konvention vil heller ikke isoleret set kunne skabe pligter for private.

Ved en inkorporering af konventionen ved lov får domstolene og andre retsanvendende myndigheder et lovbestemt grundlag for at undlade at anvende en anden bestemmelse i dansk lovgivning i øvrigt, der må anses for at være i strid med en konventionsbestemmelse. Det er bl.a. tilfældet i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Allerede som følge af inddragelsen af menneskerettigheder i lovgivningsprocessen, jf. afsnit 4 ovenfor, må det forventes, at sådanne situationer kun vil opstå helt undtagelsesvis. Den praktiske betydning af inkorporering ligger snarere i, at en inkorporering kan medføre, at den pågældende konvention oftere tages i brug i forbindelse med behandlingen af konkrete sager.

En grundlæggende forudsætning ved inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention var, at den traditionelle rollefordeling mellem domstolene og andre retsanvendende myndigheder på den ene side og lovgivningsmagten på den anden side ikke måtte forrykkes.

I betænkning nr. 1220/1991, der lå til grund for inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, anføres således bl.a. følgende om forholdet mellem domstolene og lovgivningsmagten i tilfælde af inkorporering:

> ”Menneskerettighedskonventionen indeholder en række vage standarder, der overlader et betydeligt skøn til de enkelte medlemsstater, og de valg, som udøvelsen af dette politiske skøn indebærer, bør træffes af lovgivningsmagten og ikke af domstolene. Dette gælder både på områder, hvor der ikke kan hentes fortolkningsbidrag fra konventionsorganerne, og på områder, hvor der f.eks. er afsagt en eller flere domme af Menneskerettighedsdomstolen.
>
> […]
>
> Det er et vigtigt element i den principielle balance mellem lovgivningsmagten og domstolene, at lovgivningsmagten træffer valg af denne karakter, og udvalget lægger vægt på, at denne balance opretholdes.
>
> […]
>
> Udvalget finder således, at domstolene også efter en inkorporering af konventionen ved lov bør være tilbageholdende med at anlægge en selvstændig fortolkning af konventionen, i hvert fald hvor dette ville kunne indebære mere vidtrækkende konsekvenser for retstilstanden.”[13]

[13] Se betænkning nr. 1220/1991 side 148f.

Justitsministeriet tilsluttede sig overvejelserne i betænkning nr. 1220/1991. I de almindelige bemærkninger til forslaget om lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er således anført følgende:

> "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."[14]

Tilsvarende betragtninger blev endvidere fremført af det tidligere Inkorporeringsudvalg i betænkning nr. 1407/2001. Her anførte Inkorporeringsudvalget således konkret i forhold til spørgsmålet om inkorporering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder følgende:

> "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."[15]

De danske domstole har efter inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fastholdt den balance mellem lovgivningsmagten og domstolene, som allerede forud for inkorporeringen var fastslået i Højesterets praksis. Der findes således eksempler på, at domstolene efter inkorporeringen har henskudt generelle spørgsmål til lovgivningsmagten,[16] ligesom der er eksempler på, at domstolene har afvist at anvende en konvention som følge af, at der ikke har været tilstrækkeligt grundlag for en given fortolkning eller tvivl om en given fortolkning.[17]

---

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

[15] Se betænkning nr. 1407/2001 side 215.

[16] Der kan som eksempel f.eks. nævnes U1994.536H, hvor Højesteret ved kendelse af 18. april 1994 ikke fandt tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol generelt ville anse anvendelsen af konstituerede dommere for stridende mod Den europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1. En generel afklaring af spørgsmålet burde efter Højesterets opfattelse derfor ske gennem lovgivning. Dette synspunkt blev efterfølgende bekræftet ved kendelse af 8. marts 1995, der er refereret i U1995.428H. Her fandt Højesteret – under hensyn til, at Justitsministeriet ved skrivelse af 20. april 1994 havde anmodet Domstolsudvalget om at fremkomme med forslag, der kunne sikre, at Danmark opfylder kravene i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, og til den bestående usikkerhed om rækkevidden af artikel 6, stk. 1 – således ikke grundlag for at fastslå, at ansatte i Justitsministeriets departement alene i kraft af ansættelsesforholdet var afskåret fra at virke som konstituerede dommere i straffesager i videre omfang end, hvad der fulgte af kendelsen af 18. april 1994, jf. ovenfor.

[17] Der kan som eksempel f.eks. nævnes U2012.1761H, hvor Højesteret ved dom af 15. februar 2012 ikke fandt, at den danske starthjælp var i strid med bl.a. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Som anført under afsnit 1 overvejer dette udvalg en inkorporering af syv forskellige FN-menneskerettighedskonventioner. Disse konventioner indeholder alle i et vist omfang vage og upræcise bestemmelser, herunder deciderede programerklæringer, som overlader et betydeligt skøn til de enkelte medlemsstater ved gennemførelsen heraf i den nationale retsorden. De valg af navnlig fordelingspolitisk karakter, som udøvelsen af dette politiske skøn indebærer, bør efter udvalgets opfattelse i videst muligt omfang træffes af lovgivningsmagten og ikke af domstolene. Udvalget henviser i den forbindelse til, at dette for så vidt også følger af konventionerne, der efter deres indhold forudsætter en gradvis virkeliggørelse af de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder især ved nationale lovgivningsforanstaltninger. Det gælder efter udvalgets opfattelse, uanset om konventionerne måtte blive inkorporeret eller ej. Efter udvalgets opfattelse er det således et vigtigt element i den principielle balance mellem lovgivningsmagten og domstolene, at lovgivningsmagten træffer valg af denne karakter. Denne balance afspejles også i nutidig domspraksis,[18] og en inkorporering bør ikke føre til en ændring heraf.

I praksis vil spørgsmålet om inkorporerede konventioners retsvirkning nok navnlig kunne tænkes at opstå i det omfang eventuelt inkorporerede konventioner pålægger staten *positive forpligtelser*. Det må derfor overvejes, hvorvidt borgerne under henvisning til konventionerne kan kræve f.eks. ydelser mv. fra offentlige myndigheder og om nødvendigt kan 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.[19] I disse situationer skal konventionen – ligesom ved ikke-inkorporerede konventioner ifølge formodnings- og fortolkningsreglen – så vidt muligt inddrages. Retsstillingen i sådanne tilfælde svarer således i vidt omfang til retsstillingen for ikke-inkorporerede konventioner, bortset fra, at der ved en inkorporering af konventionen i dansk ret er skabt et lovgrundlag for at anvende konventionens be-

[18] Der kan som eksempel f.eks. nævnes dommen af 18. oktober 2011 refereret i U2012.284H, hvor Højesteret afviste, at servicelovens § 100 gav sagsøger, hvis tænder som følge af en sjælden sygdom var særligt udsatte for karies, ret til dækning af udgifter til tandbehandling. Hverken FN's konvention om rettigheder for personer med handicap eller princippet om ligebehandling af handicappede kunne i den forbindelse føre til andet resultat. Der kan endvidere nævnes dommen af 11. november 2004 refereret i 2005.602H, hvor Højesteret ikke fandt det i strid med FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, at sygedagpenge under en børnepasningsorlov ikke beregnes på grundlag af lønindtægten før orloven, men i stedet på grundlag af orlovsydelsen. I dommen af 21. maj 2002 refereret i U2002.1789H udtalte Højesteret, at der tilkom Folketinget et skøn ved vurderingen af, om et krav om indfødsret som betingelse for tilladelse til erhvervsmæssig personbefordring var hensigtsmæssigt og stod i rimeligt forhold til det tilstræbte formål.

[19] Der kan f.eks. nævnes kendelsen af 14. maj 2013 refereret i U2013.2425V, hvor Vestre Landsret med henvisning til bl.a. FN's konvention om barnets rettigheder ophævede Justitsministeriets afgørelse om inddragelse af opholdstilladelsen for en thailandsk dreng, hvis mor var rejst tilbage til Thailand og reelt måtte anses for at have opgivet ham.

stemmelser, som kan skabe et fundament for, at konventionsforpligtelsen slår stærkere igennem i dansk ret i tilfælde af en eventuel konflikt.

Der kan også tænkes situationer, hvor den ydelse mv., som borgeren efterspørger over for det offentlige, ikke har noget grundlag i dansk lovgivning, men alene kan støttes på den inkorporerede konvention. I disse situationer bør domstolene og andre retsanvendende myndigheder som udgangspunkt være meget tilbageholdende med alene på baggrund af inkorporeringsloven at tage krav på en sådan ydelse mv. til følge, hvis der er tale om et retsområde, der forudsætter et politisk valg mellem forskellige løsningsmuligheder, herunder vedrørende fordelingspolitiske spørgsmål, som bør overlades til lovgivningsmagten. De inkorporerede konventioner bør i disse situationer således som udgangspunkt ikke – før lovgivningsmagten har vedtaget de nødvendige regler – kunne danne grundlag for håndhævelse af sådanne ydelser i forhold til staten. Den konventionsmæssige forpligtelse til at gennemføre en bestemt lovgivning vil i sådanne tilfælde eventuelt kunne fastslås af domstolene, men således, at det i videst muligt omfang overlades til lovgivningsmagten at træffe de nødvendige valg og fastsætte de nødvendige regler.

Konventionernes vage og upræcise bestemmelser, herunder programerklæringerne, kan hen ad vejen forventes udfyldt af de relevante FN-komitéer. Dette kan bl.a. ske ved såkaldte generelle bemærkninger (”general comments”) eller udtalelser i individuelle klagesager. Komitéerne må i den forbindelse forventes at anvende folkeretlige principper for traktatfortolkning. En dynamisk fortolkning betyder, at fortolkningen tager sit udgangspunkt i de aktuelle forhold. I traktatfortolkning tillægges forarbejder kun mindre eller ingen betydning. Komitéernes fortolkning af konventionerne adskiller sig herved fra den fortolkning, som f.eks. de danske domstole anlægger på dansk lovgivning. Uanset om de danske domstole fortolker en lov eller en konvention, sker det inden for den traditionelle rollefordeling mellem domstolene og lovgivningsmagten. De danske domstole er i tilfælde, hvor rækkevidden af en konventionsbestemmelse ikke er klar, således normalt tilbageholdende med at træffe afgørelser, der kan fremstå som retsskabende, jf. også ovenfor. Der er en risiko for, at komitéernes fortolkning i visse tilfælde vil blive opfattet som vidtgående i forhold til den grundlæggende danske retstradition, hvorefter bl.a. spørgsmål af fordelingspolitisk karakter bør afgøres af lovgivningsmagten. Herved opstår spørgsmålet, hvordan de danske domstole og andre retsanvendende myndigheder bør forholde sig til komitéernes generelle bemærkninger og udtalelser i konkrete sager.

Inkorporeringsudvalget fandt i betænkning nr. 1407/2001,[20] at fortolkningen og anvendelsen af konventionerne skulle ske under hensyntagen til relevant praksis fra komitéerne. Efter Inkorporeringsudvalgets opfattelse måtte det klare udgangspunkt være, at relevant praksis lægges til grund, således at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ikke træffer afgørelser, der må

[20] Se betænkning nr. 1407/2001 side 298ff.

anses for at være i strid med en konvention, således som den er blevet fortolket af den relevante komité. Inkorporeringsudvalget bemærkede dog samtidig, at det ikke var tilstrækkeligt at se på resultatet af f.eks. en udtalelse i en individuel klagesag ved en af komitéerne, idet det også ville være nødvendigt at se på begrundelsen for resultatet. Det ville efter Inkorporeringsudvalgets opfattelse derfor altid bero på en konkret vurdering, hvilken vægt en udtalelse fra en komité skal tillægges i det enkelte tilfælde.

Det nu nedsatte udvalg kan principielt tilslutte sig, at fortolkningen og anvendelsen af FN-konventionerne skal ske under hensyntagen til relevant praksis fra komitéerne, og at relevant praksis som udgangspunkt skal anvendes. Da komitéernes praksis – i modsætning til domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – ikke er bindende for Danmark, bør domstolene og andre retsanvendende myndigheder dog være meget tilbageholdende med at lægge en komitépraksis til grund, hvis der er tvivl om, hvordan lovgivningsmagten forholder sig hertil, og der samtidig er tale om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at tage stilling til. Domstolene bør efter udvalgets opfattelse afstå fra at tage påstande om krav på ydelser, der alene baseres på eventuelt inkorporerede konventionsbestemmelser og konventionsorganernes fortolkning af konventionsbestemmelserne, og som ikke i øvrigt har grundlag i danske lovbestemmelser, til følge. Ved afgørelsen af, hvilken betydning en udtalelse fra en FN-komité kan tillægges f.eks. ved fortolkningen af dansk lovgivning, må det endvidere tages i betragtning, om regeringen og eventuelt Folketinget måtte have besluttet ikke at efterleve bestemte ikke-bindende udtalelser fra en FN-komité. Det kan desuden tillægges betydning, hvis der foreligger oplysninger om, hvordan udtalelsen er blevet modtaget af andre landes regeringer og domstole mv.

Det skal endelig bemærkes, at en inkorporering i sjældne tilfælde vil kunne give anledning til visse retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i nogle retssager mellem private, hvor en borger over for en anden borger påberåber sig en retsstilling efter en inkorporeret konvention, som rækker videre end retsstillingen efter dansk ret i øvrigt.[21] Det gælder f.eks., hvis der mangler materiel lovgivning til at gennemføre de forpligtelser, der følger af konventionen. I praksis vil dette bl.a. kunne forekomme, hvis konventionsforpligtelserne som følge af ny eller ændret praksis fra konventionsorganerne har fået et andet indhold end hidtil antaget.

Det bør efter udvalgets opfattelse indgå med betydelig vægt i domstolenes overvejelser, om en tilsidesættelse af en gældende retstilstand vil indebære, at en privat pålægges en pligt i forhold til en anden privat, som den forpligtede ikke har haft rimelig grund til at indrette sig på. I den forbindelse bemærkes, at udvalget ikke umiddelbart kan tilslutte sig det synspunkt, der kommer til udtryk i betænkning nr. 1407/2001, hvorefter betænkelighederne ikke i samme omfang skulle gøre sig gældende, hvis der findes en klar og alment kendt praksis fra det relevante internationale klageorgan,

[21] Se betænkning nr. 1407/2001 side 304.

således at det har været muligt at indrette sig på denne, inden der træffes dispositioner, der kan indebære en krænkelse af andre privates konventionsmæssige rettigheder.[22] Efter udvalgets opfattelse ændrer en inkorporering således ikke på, at ansvaret for uoverensstemmelser eller mangler i dansk ret i forhold til konventionsmæssige forpligtelser principielt bør påhvile lovgiver. Det vil ud fra retssikkerhedsmæssige betragtninger være betænkeligt, hvis en privat, der i god tro har indrettet sig på en i øvrigt klar dansk retstilstand, selv skulle bære risikoen for, at denne viser sig at være konventionsstridig.

Som det fremgår af betænkning nr. 1407/2001, bør et erstatningskrav i tilfælde, hvor dansk ret måtte være i strid med de inkorporerede konventioner, men hvor hensynet til privates retssikkerhed bevirker, at den konventionsstridige lovgivning alligevel lægges til grund, i stedet rettes mod staten.[23] Det skyldes, at ansvaret for en konventionsstridig retstilstand i sådanne tilfælde bør påhvile staten, som i givet fald må kompensere borgeren for den skade, som vedkommende har lidt som følge heraf.

[22] Se betænkning nr. 1407/2001 side 304.
[23] Se betænkning nr. 1407/2001 side 305.

Kapitel 4. Danske domstoles anvendelse af internationale konventioner om menneskerettigheder

1. Indledning

Udvalget skal efter kommissoriet bl.a. overveje fordele og ulemper ved på nuværende tidspunkt at inkorporere flere menneskeretsinstrumenter i dansk lovgivning. Til brug for overvejelserne har udvalget anset det for hensigtsmæssigt at undersøge, hvordan de pågældende instrumenter i dag bliver anvendt af de danske domstole.

Betænkning nr. 1220/1991 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret indeholder en gennemgang af sager, hvor danske domstole havde anvendt Den Europæiske Menneskerettighedskonventionen og Menneskerettighedsdomstolens afgørelser som retskilder. Tilsvarende indeholder betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret en grundig gennemgang af, hvordan Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet anvendt, efter den blev inkorporeret i 1992. Sidstnævnte betænkning indeholder desuden en gennemgang af, hvordan andre menneskerettighedskonventioner er blevet anvendt af danske domstole i perioden fra 1992 og frem til 2001.

Afsnit 2 i dette kapitel indeholder en kort beskrivelse af konklusionerne i de tidligere betænkninger. Udvalget har i lyset af kommissoriet ikke fundet grundlag for at opdatere praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, bl.a. fordi Inkorporeringsudvalget allerede i 2001 konkluderede, at "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention påberåbes for og/eller anvendes af danske domstole i et betydeligt – og tilsyneladende stigende – omfang"[24], jf. også nedenfor. Det er udvalgets opfattelse, at konventionen fortsat påberåbes og anvendes i et betydeligt omfang.

Afsnit 3 i dette kapitel beskriver, hvordan danske domstole anvender andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Udvalgets gennemgang af praksis er baseret på afgørelser optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, Tidsskrift for Familie- og Arveret og Tidsskrift for Kriminalret siden 2001. Gennemgangen viser, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention påberåbes og anvendes langt oftere end andre konventioner om menneskerettigheder.

I afsnit 4 vurderes det, om det er muligt at udlede nogle generelle tendenser for, hvordan danske domstole anvender sådanne konventioner.

[24] Se betænkning nr. 1407/2001 side 56.

2. Danske domstoles anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

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

Betænkning nr. 1220/1991 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret, der ligger til grund for inkorporeringsloven, indeholder som nævnt ovenfor en gennemgang af sager, hvor danske domstole havde anvendt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Menneskerettighedsdomstolens afgørelser som retskilde. Gennemgangen omfatter såvel trykte som utrykte afgørelser. Betænkningen sammenfatter praksis, der vedrører perioden forud for inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, således:

> "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 fra 1985 og navnlig fra 1989 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 hvert fald hvis dette kunne have mere vidtrækkende konsekvenser. I overensstemmelse med den traditionelle rollefordeling mellem domstole og lovgivningsmagt henskyder Højesteret mere politiske valg til lovgivningsmagten."[25]

Som nævnt findes i betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret en gennemgang af sager, hvor danske domstole har anvendt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, efter konventionen blev inkorporeret i 1992. Resultatet af gennemgangen af praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der i modsætning til gennemgangen i betænkning nr. 1220/1991 alene omfatter trykte afgørelser, sammenfattes således:

> "De […] 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

[25] Se betænkning nr. 1220/1991 side 80f.

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 … 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 …

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 … I afgørelser, hvor konventionen inddrages, afspejler præmisserne ofte Domstolens praksis i lignende sager. Dette fremgår tydeligt af sager om ytringsfrihed …, sager om udvisning …, sager om sagsbehandlingstid …, og sager om dommeres uafhængighed og upartiskhed … 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 … 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 … 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 … Danske domstole er endvidere rede til at tilsidesætte en endelighedsbestemmelse i en overenskomst, for at undgå, at der sker en krænkelse af konventionen …

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 …

Domstolene synes endvidere at gå langt ved fortolkningen af dansk ret for at undgå, at der sker en krænkelse af konventionen …

> 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 … 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 …
>
> 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 …
>
> …"[26]

Betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret indeholder desuden en gennemgang af sager, hvor danske domstole har anvendt andre menneskerettighedskonventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Resultatet af gennemgangen, der alene omfatter trykte afgørelser, sammenfattes således:

> "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 Menneskerettighedskonvention. 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 …
>
> I nogle tilfælde er andre konventioner blevet påberåbt, uden at domstolene udtrykkeligt har forholdt til de påberåbte konventioner … I sådanne tilfælde er det i sagens natur vanskeligt at sige noget om, hvilken betydning konventionen har haft for resultatet …

[26] Se betænkning nr. 1407/2001 side 56ff.

Der findes imidlertid eksempler på, at danske domstole fortolker og anvender andre konventioner …

Det er muligt, at danske domstole i visse tilfælde af egen drift inddrager internationale konventioner om menneskerettigheder …

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. [27],,[28]

3. Danske domstoles anvendelse af andre konventioner om menneskerettigheder siden 2001

Alene Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret i dansk ret, og der findes stadig kun relativt få trykte afgørelser, hvor danske domstole har anvendt andre konventioner om

[27] Opgørelsen er foretaget på baggrund afgørelser optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen.
[28] Se betænkning nr. 1407/2001 side 59ff.

menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. For perioden fra den 1. januar 2001 til den 1. januar 2014 har udvalget således kun fundet 32 trykte afgørelser,[29] hvor danske domstole udtrykkeligt i præmisserne tager stilling til anvendelse af én eller flere af de syv konventioner, som udvalget overvejer en inkorporering af. Medtages også de afgørelser, hvor parterne har påberåbt sig andre konventioner, men hvor domstolene ikke udtrykkeligt har forholdt sig til dem, er det samlede tal 48.

Gennemgangen nedenfor indeholder kun de trykte afgørelser, hvor danske domstole i præmisserne udtrykkeligt har taget stilling til anvendelsen af andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Afgørelser, hvor andre konventioner alene er påberåbt af parterne, men hvor domstolene ikke ses at have forholdt sig udtrykkeligt hertil, er således ikke medtaget.

3.1. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder

I perioden fra den 1. januar 2001 til den 1. januar 2014 er der i Ugeskrift for Retsvæsen fundet otte afgørelser, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Den ene af disse afgørelser (U2002.1789H) er beskrevet nedenfor under afsnit 3.3. Herudover er der fundet én afgørelse i Tidsskrift for Kriminalret, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt konventionen.

I **U2002.2378Ø** (dom af 27. juni 2002) skulle Østre Landsret tage stilling til, om oplysningspligten i færdselslovens § 65, stk. 1 – hvorefter ejeren (brugeren) af et køretøj efter anmodning fra politiet skal oplyse, hvilke personer der som førere har benyttet køretøjet – finder anvendelse i en situation, hvor den tiltalte risikerer at udsætte en af sine nærmeste for straf. Den tiltalte gjorde over for landsretten gældende, at bestemmelsen i færdselslovens § 65, stk. 1, begrænses af bl.a. princippet om retten til ikke at blive pålagt at inkriminere sig selv, jf. artikel 14 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samt af retsplejelovens § 171 og retsplejelovens § 750 og princippet i straffelovens § 125, stk. 2, og § 159. Landsretten udtalte følgende:

> "Den pligt til at afgive oplysninger, som færdselslovens § 65, stk. 1, pålægger en ejer eller bruger af et køretøj, kan på baggrund af forarbejderne til retsplejelovens § 171 ikke anses for begrænset af denne bestemmelse.
>
> Da der ikke har været grundlag for at rejse sigtelse for hastighedsovertrædelsen mod tiltalte, har tiltalte været forpligtet til at besvare politiets forespørgsel om, hvem der har

[29] Optællingen omfatter afgørelser trykt i Ugeskrift for Retsvæsen, Tidsskrift for Kriminalret og Tidsskrift for Familie- og Arveret, som er fremfundet via en elektronisk søgning i de tre tidsskrifter. En sådan søgning er nødvendigvis forbundet med en vis usikkerhed, og det kan derfor ikke udelukkes, at der findes sager, som ikke er afdækket.

> været fører af køretøjet, idet de principper, tiltalte i øvrigt har påberåbt sig, ikke kan føre til et andet resultat."[30]

I **U2002.2591Ø** (dom af 30. august 2002) skulle Østre Landsret tage stilling til, om det var i strid med menneskerettighederne, at en grønlandsk landstingsforordning krævede medlemskab af en bestemt lønmodtagerorganisation som betingelse for udbetaling af offentlig hjælp som erstatning for tab af indtægt forårsaget af arbejdsløshed eller sygdom. Sagsøger henviste til støtte for en påstand herom til grundlovens § 78 (foreningsfrihed), Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11 (forsamlings- og foreningsfrihed), FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheders artikel 22 (foreningsfrihed), FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheders artikel 8 (fagforeningsfrihed) samt ILO-konventionerne. Landsretten udtalte:

> "Indholdet af grundlovens § 78, stk. 1, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 11 og de påberåbte ILO- og FN-konventioner er i alt væsentligt det samme.
>
> Enhver lønmodtager i Grønland var pr. 1. august 1998 uanset sit organisationsforhold berettiget til understøttelse fra det offentlige i tilfælde af arbejdsløshed eller sygdom. Denne understøttelse udbetaltes for langt de fleste lønmodtageres vedkommende som takstmæssig hjælp og for et mindretals vedkommende som trangsvurderet hjælp. Efter det oplyste var de to former for hjælp i det væsentlige af samme størrelse, og således at ingen lønmodtager var udelukket fra nødvendig offentlig hjælp. På denne baggrund findes der ikke ved de fastsatte regler om udbetaling af sociale ydelser at være gjort indgreb i lønmodtagernes ret til at organisere sig, som er omfattet af de påberåbte bestemmelser."

I **TfK2004.76Ø** (dom 5. november 2003) skulle Østre Landsret tage stilling til, om det ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 14 at straffe en bilejer for ikke at oplyse, hvem der havde benyttet hans bil. Et flertal i landsretten udtalte følgende:

> "Efter tiltaltes forklaring for landsretten kan det ikke udelukkes, at tiltalte havde udlånt sin bil til en person, der ikke lovligt kunne føre denne. Herefter og henset til, at politiet i sin standardskrivelse af 7. september 2001 til tiltalte anførte, at »De har dog ikke pligt til at oplyse, hvem der har ført køretøjet, hvis De har overladt føringen af køretøjet til en person, der ikke lovligt kunne føre dette«, finder vi det betænkeligt imod selvinkrimineringsprincippet at fortolke færdselslovens § 65 således, at reglen i stk. 1 indeholder en strafsanktioneret oplysningspligt også i en situation, hvor motorkøretøjets ejer risikerer straf for overtrædelse af bestemmelsens stk. 2, jf. Den Europæiske Menneskerettigheds-

[30] Sagen blev med Procesbevillingsnævnets tilladelse indbragt for Højesteret, jf. U2003.1029H. Ved dommen tiltrådte Højesteret, at det i den pågældende sag – hvor tiltalte ikke selv risikerede straf – ikke var i strid med de hensyn og principper, der fremgår af retsplejelovens § 752, stk. 1, og Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, at pålægge tiltalte at opfylde oplysningspligten efter færdselslovens § 65, stk. 1. Højesteret nævnte ikke FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

konventions artikel 6, stk. 1, og FN konventionen om borgerlige og politiske rettigheder artikel 14, stk. 3, litra g."

I **U2006.35V** (kendelse af 26. maj 2005) afviste Vestre Landsret anklagemyndighedens påstand om afvisning af tiltaltes anke. T, født i Kosovo i 1978, var straffet for tyveri med betinget fængsel i 30 dage og udvist med indrejseforbud i 3 år. T ankede dommen, men blev inden domsforhandlingen udsendt af landet, og kunne herefter ikke rejse ind i Danmark igen. Udlændingemyndighederne gav således flere gange T afslag på visum til deltagelse i domsforhandlingen. Landsretten udtalte:

"Det følger af retsplejelovens § 965, stk. 1, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 og FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder artikel 14, stk. 3, litra d, at tiltalte har ret til at deltage i retsmødet, og hans forsvarer har tilkendegivet, at han ønsker at være til stede. Landsretten finder derfor, at sagen bør udsættes på indkaldelse af tiltalte og fornyet ansøgning om visum hos udlændingemyndighederne."

Efter at udlændingemyndighederne på ny havde givet T afslag på visum til deltagelse i domsforhandlingen, tog landsretten anklagemyndighedens påstand om frifindelse ud fra hensigtsmæssigheds- og ressourcebetragtninger til følge.

I **U2006.2083H** (dom af 26. april 2006) skulle Højesteret tage stilling til, om ansættelse i den offentlige sektor med lønloft indebar tvangs- eller pligtarbejde, usaglig forskelsbehandling eller krænkelse af foreningsfriheden. Til støtte for påstanden henviste sagsøger (A) til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 (forbud mod diskrimination) i sammenhæng med artikel 4 (forbud mod slaveri- og tvangsarbejde) og 11 (forsamlings- og foreningsfrihed), FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheders artikel 8 (forbud mod tvangs- og pligtarbejde) og 26 (forbud mod diskrimination), FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheders artikel 6 (ret til arbejde) og 7 (ret til retfærdige og gunstige arbejdsvilkår) samt ILO-konventionerne. Beskæftigelsesministeriet gjorde for landsretten heroverfor gældende, at ansættelsen hverken udgjorde tvangs- eller pligtarbejde, usaglig forskelsbehandling eller en krænkelse af foreningsfriheden. Ministeriet anførte i landsretten i forhold til FN- og ILO-konventionerne desuden, at bestemmelser i disse konventioner kun er folkeretligt bindende og dermed ikke kan anvendes direkte for danske domstole, idet disse konventioner ikke er inkorporeret i dansk ret ved lov, at bestemmelser i disse konventioner alene har retskildemæssig betydning ved domstolenes fortolkning af dansk ret efter danske retsprincipper, og at bestemmelser i disse konventioner ikke kan anvendes i konflikt med en klar dansk lovbestemmelse, der er vedtaget af Folketinget ud fra saglige, samfundsmæssige hensyn mange år efter, at Folketinget gav ratifikationssamtykke til disse konventioner. Landsretten udtalte bl.a.:

"Ordningen […] findes ikke at indeholde sådanne tvangselementer, at den er i strid med internationale forpligtelser, såsom Den Europæiske Menneskerettighedskonventions ar-

tikel 4, stk. 2, eller FN-konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder artikel 8, stk. 3, således som disse udfyldende kan fortolkes ved hjælp af ILO's konventioner."

Højesteret udtalte bl.a.:

"A's ret til arbejdsløshedsdagpenge ville ophøre med udgangen 1992. Han så sig derfor nødsaget til at påtage sig ansættelsen i arbejdstilbud ved I. Dette giver imidlertid ikke grundlag for at anse hans arbejde i I for et tvangs- eller pligtarbejde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og i de øvrige konventionsbestemmelser, som A har henvist til, jf. herved også Højesterets dom i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, side 770. Dette gælder, selv om arbejdstilbuddet var omfattet af lønloftet i § 1 a, stk. 2, i den dagældende lov om arbejdstilbud til ledige, og A derfor ikke modtog overenskomstmæssig løn.

Lønloftet for arbejdstilbud i den offentlige sektor […] var […] begrundet dels i et ønske om at skabe et større incitament for ledige til selv at søge almindeligt arbejde, dels i et ønske om at opnå en besparelse for det offentlige. Lønloftet indebærer, at akademikere, der ansættes i arbejdstilbud i den offentlige sektor, får en lavere løn end både akademikere, der er ansat samme sted på normale lønvilkår, og akademikere i arbejdstilbud i den private sektor, hvor der udbetales overenskomstmæssig løn. Endvidere er den reduktion af lønnen i forhold til overenskomstmæssig løn, som lønloftet indebærer, i almindelighed større for akademikere end for andre grupper af arbejdsledige. Efter baggrunden for lønloftet kan disse forskelle ikke anses for en usaglig forskelsbehandling, der er i strid med artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller med de øvrige konventionsbestemmelser om forbud mod forskelsbehandling, som A har påberåbt sig.

Lønloftet for arbejdstilbud i den offentlige sektor gør ikke indgreb i de arbejdslediges ret til at være medlem af en lønmodtagerorganisation, og der er heller ikke i øvrigt grundlag for at anse ordningen for stridende mod artikel 11 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller mod de øvrige konventionsbestemmelser om foreningsfrihed, som A har henvist til. Afgørelsen af november 1998 fra Fagforeningsfrihedskomiteen under ILO i sag nr. 1958 er i overensstemmelse hermed."

I **U2008.342H** (dom af 5. november 2007) skulle Højesteret tage stilling til, om det var i strid med menneskerettighederne mv., at fødsel af et barn af forældre med tilknytning til det romersk-katolske kirkesamfund skulle anmeldes til ministerialbogen i folkekirken, og at forældrene som ikkemedlemmer af folkekirken indirekte gennem de almindelige skattebetalinger bidrog til statstilskud til folkekirken. Sagsøger F gjorde til støtte herfor bl.a. gældende, at pligten til at anmelde barnets fødsel til folkekirken udgjorde et indgreb i hans religionsfrihed, der var beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 (religionsfrihed), samt at statstilskuddet til folkekirken var udtryk for urimelig forskelsbehandling på grund af hans tro i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 (forbud mod diskrimination) og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 26 (generelt forbud mod diskrimination). Om spørgsmålet om fødselsregistrering udtalte Højesteret bl.a.:

”Som anført af landsretten varetager ministerialbogsføreren, nu personregisterføreren, denne opgave som en del af den statslige forvaltning. Registreringen er en forvaltningsopgave, som udføres på almindeligt offentligretligt grundlag, og den er uden religiøst indhold. Anmeldelse kan i øvrigt ske uden personligt fremmøde på kirkekontoret, og ordningen er tilrettelagt således, at attesten for en person, der ikke er medlem af folkekirken, ikke skal være påført »Den Danske Folkekirke«. Fødselsanmeldelsesordningen berører således hverken retten til religionsfrihed efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9, stk. 1, eller retten til respekt for privatliv og familieliv efter artikel 8 og indebærer heller ikke en krænkelse af forbuddet mod diskrimination i artikel 14 sammenholdt med artiklerne 8 og 9. Efter det anførte, og da pligten for alle uden for de sønderjyske landsdele til at anmelde fødsler til folkekirkens ministerialbøger ikke kan anses for forskelsbehandling, hverken i forhold til forældre i Sønderjylland eller i forhold til forældre, som er medlemmer af folkekirken, er ordningen heller ikke i strid med artiklerne 2, 18 og 26 i FN's internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder.”

Om spørgsmålet om statstilskuddet til folkekirken udtalte Højesteret bl.a.:

”Som ikke-medlem af folkekirken betaler F ikke kirkeskat, men han bidrager gennem sin almindelige skattebetaling indirekte til statstilskuddet. Der er således ingen direkte forbindelse mellem F's betaling af almindelige skatter og statens tilskud til folkekirkens religiøse aktiviteter, jf. herved Den Europæiske Menneskerettighedskommissions afgørelse af 9. maj 1989 i sagen Darby mod Sverige, præmisserne 45-47 og 56 (sag 11581/85).

Højesteret finder herefter, at F's ret til religionsfrihed efter artikel 9, stk. 1, ikke berøres af, at han på denne måde indirekte er med til at finansiere folkekirken. Hertil kommer, at en del af folkekirkens udgifter vedrører varetagelse af ikke-religiøse samfundsopgaver, f.eks. civilregistrering og begravelsesvæsen.

Højesteret finder herefter, at heller ikke F's rettigheder efter artikel 1 i 1. tillægsprotokol til Menneskerettighedskonventionen eller efter de tidligere nævnte bestemmelser i FN's internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder er krænket.

Efter det anførte indebærer statstilskuddet heller ikke en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 9 og med artikel 1 i tillægsprotokollen.”

I **U2009.2307Ø** (dom af 22. maj 2009) skulle Østre Landsret tage stilling til, om en mellem sagsøgeren og sagsøgte indgået aftale om deres fælles barns navn var i strid med bl.a. artikel 8 i FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Landsretten fandt af de af byretten anførte grunde, at dette ikke var tilfældet. Byretten havde udtalt følgende:

”Under en sag om forældremyndighed kan forældrene ved retsforlig indgå bindende aftaler om beslutninger vedrørende barnets forhold. Retten finder det ikke bevist, at sagsøgte under domsforhandlingen den 1. december 2006 var under et sådant pres, at de af

> ham i retten indgåede aftaler om A ikke er bindende. Ved retsforliget den 1. december 2006 har parterne bl.a., aftalt, at deres fælles søn A fremover skal hedde A - - -, og denne aftale, der er indgået i retten og af barnets forældre, ses ikke at være i strid med artikel 8, stk. 1, i FN's menneskerettighedskonvention. Herefter og da samtykke til navneændring for et barn skal gives ved, at forældremyndighedsindehaverne underskriver blanket om navneændring, jf. § 5, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 438 af 11. maj 2007 om navne, tages sagsøgers påstand til følge."

I **U2011.3083H** (dom af 10. august 2011) skulle Højesteret tage stilling til, om det var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv) eller FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 24 (statens pligt til at beskytte børn uden nogen form for forskelsbehandling) sammenholdt med FN's konvention om barnets rettigheder artikel 5 (staten skal respektere forældres ansvar, rettigheder og pligter til at yde passende vejledning og støtte til barnet), 9 (barnets ret til ikke at blive adskilt fra sine forældre), 10 (ret til kontakt med begge forældre) og 18 (om forældrenes fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling), at det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde givet afslag på familiesammenføring i en sag, hvor den herboende ægtefælle havde opholdstilladelse som konventionsflygtning, men hvor ægtefællerne skønnedes at kunne tage ophold i hjemlandet. Højesteret udtalte:

> "Den foreliggende sag er behandlet efter reglerne i Udlændingestyrelsens US-meddelelse nr. 3/05 af 8. august 2005 om Asyl- og Visumafdelingens udtalelser til Erhvervs- og Familiesammenføringsafdelingen/Integrationsministeriet i ægtefællesammenføringssager, hvor den herboende reference er flygtning. Det fremgår af disse regler, at der i tilfælde, hvor ægtefællerne er blevet gift efter den herboende ægtefælles indrejse i Danmark, skal foretages en vurdering af, hvorvidt den herboende efter de aktuelle forhold (fortsat) risikerer asylrelevant forfølgelse i sit hjemland, og det er forudsat, at dette spørgsmål efter omstændighederne kan blive besvaret benægtende, selv om betingelserne for at ophæve den herboendes flygtningestatus ikke kan anses for opfyldt. Reglerne i meddelelsen om sagsbehandlingen og bedømmelseskriterierne må anses for godkendt af Folketinget i forbindelse med 2005-ændringen af udlændingeloven, og Højesteret finder ikke grundlag for at fastslå, at reglerne er i strid med artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller med andre bestemmelser i internationale konventioner."

3.2. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

I perioden fra 2001 til 1. januar 2014 er der i Ugeskrift for Retsvæsen fundet tre afgørelser, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. To af disse sager (U2002.2591Ø og U2006.2083H) er beskrevet ovenfor under afsnit 3.1.

I **U2011.221H** (dom af 18. oktober 2010) skulle Højesteret tage stilling, om en række bekendtgørelser, hvori der var fastsat en kortere frist for påbegyndelsen af hoveduddannelsen som speciallæge

end hidtil, var i strid med bl.a. artikel 2 i 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (ret til uddannelse) og artikel 13 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ret til uddannelse). Landsretten udtalte:

> "Både den teoretiske og den praktiske del af speciallægeuddannelsen er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelser om uddannelse. Den skete regulering af speciallægeuddannelsen findes imidlertid ikke at stride mod 1. Tillægsprotokol til den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 2, navnlig fordi reguleringen ikke er diskriminerende, ligesom den er sagligt begrundet og tjener et anerkendelsesværdigt formål.
>
> De øvrige internationale konventioner og erklæringer, som Foreningen har påberåbt, er ikke direkte anvendelige i dansk ret, således at de kan føre til en tilsidesættelse af 4-årsreglen."

Højesteret udtalte:

> "Højesteret finder som landsretten, at bestemmelsen efter ordlyden må forstås således, at den ikke alene giver ministeren hjemmel til at fastsætte regler vedrørende uddannelsens faglige indhold, men tillige mulighed for at tilgodese behovet for tilgang af speciallæger på de forskellige områder inden for sundhedsvæsenet gennem fastsættelse af en frist som sket. Der er ikke i forarbejderne til bestemmelsen holdepunkter for en anden forståelse.
>
> Herefter, og da det, Foreningen af Danske Lægestuderende i øvrigt har anført, ikke kan føre til et andet resultat, stadfæster Højesteret dommen."

3.3. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination

I perioden fra den 1. januar 2001 til den 1. januar 2014 er der i Ugeskrift for Retsvæsen fundet tre afgørelser, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

I **U2002.1789H** (dom af 21. maj 2002) skulle Højesteret tage stilling til, om et krav om statsborgerskab som betingelse for tilladelse til erhvervsmæssig personbefordring var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination eller FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Sagsøger gjorde således for landsretten bl.a. gældende, at statsborgerskabskravet var i strid med artikel 26 (forbud mod diskrimination) i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og med artikel 2, stk. 2 (forbud mod diskrimination), sammenholdt med artikel 6 (retten til arbejde) i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. I den forbindelse henviste sagsøger til, at det ikke var sandsynliggjort og i øvrigt havde formodningen mod sig, at Folketinget bevidst skulle have tilsigtet at handle i strid med de nævnte internationale konventioner, og at sagsøger derfor ikke var afskåret fra at påberåbe sig disse bestemmelser direkte. Det daværende Trafikministerium gjorde heroverfor

gældende, at selv om konventionerne er folkeretligt bindende, kan de ikke påberåbes af den enkelte borger under en sag for de danske domstole, hvorfor konventionerne kun har retskildemæssig betydning for en sådan sag. Trafikministeriet anførte endvidere, at konventionsbestemmelser ikke kan anvendes i konflikt med en klar dansk lovbestemmelse. Højesteret udtalte følgende om forholdet til FN-konventionerne:

> "Det fremgår af art. 1, stk. 1, i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, at udtrykket »racediskrimination« betyder bl.a. »enhver forskel . . . på grundlag af . . . national . . . oprindelse«. Det bestemmes derudover i art. 1, stk. 2, at konventionen ikke finder anvendelse på sådan forskelsbehandling, som en stat foretager mellem sine egne statsborgere og udlændinge. Forskelsbehandling på grundlag af indfødsret er således ikke i sig selv en krænkelse af konventionens art. 5. En tilsvarende retstilstand må antages at gælde efter art. 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.
>
> Folketingets indsættelse af indfødsretskravet i taxiloven i 1997 blev begrundet med ønsket om at tilgodese nærmere angivne lovlige formål, og det er ubestridt, at forskelsbehandling på grundlag af national oprindelse ikke var tilsigtet. Tilsvarende forskelsbehandling på grundlag af indfødsretskrav ved tildeling af tilladelser til udførelse af visse særlige funktioner er udbredt i lande i Europa og den øvrige verden, og der må tilkomme Folketinget et skøn ved vurderingen af, om et krav om indfødsret er hensigtsmæssigt og står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål. Højesteret finder på denne baggrund, at anvendelsen af indfødsretskravet over for Mahboob Ur Rab ikke var i strid med art. 5 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination eller med art. 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder."

I **U2003.2438V** (dom af 20. august 2003) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om en pizzariaejers nægtelse af at sælge mad og drikke til tyskere og franskmænd var en overtrædelse af racediskriminationsloven. Landsretten udtalte:

> "Efter art. 10, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan ytringsfriheden begrænses, når det er foreskrevet ved lov og er nødvendigt i et demokratisk samfund for at beskytte andres rettigheder. Racediskriminationsloven er vedtaget i forbindelse med Danmarks ratifikation af De Forenede Nationers konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Heller ikke en konkret afvejning af tiltaltes adgang til at fremkomme med den meningstilkendegivelse, der er indeholdt i hans nægtelse af at betjene tyske og franske statsborgere, i forhold til beskyttelseshensynene i racediskriminationsloven kan føre til, at tiltaltes handlinger under hensyn til bestemmelserne om ytringsfrihed i grundlovens § 77 og art. 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan anses for straffri. Det tiltrædes derfor, at tiltalte er fundet skyldig som sket."

I **U2007.341H** (dom af 2. november 2006) skulle Højesteret tage stilling til, om det var i strid med menneskerettighederne, at en kommune og efterfølgende Det Sociale Nævn havde givet afslag på at yde særligt børnetilskud til et barn, der var adopteret af en eneadoptant. Sagsøgeren B, som værge

for A, gjorde bl.a. gældende, at kommunens afgørelse udgjorde diskrimination i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (ret til respekt for familieliv og privatliv), jf. artikel 14 (forbud mod diskrimination), og FN's konvention om barnets rettigheder artikel 2 (statens pligt til at sikre de i konventionen anerkendte rettigheder), jf. artikel 26 (forbud mod diskrimination), idet de ikke fik de samme ydelser som andre sammenlignelige familier. B gjorde endvidere gældende, at afslaget var i strid med FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, idet der var tale om indirekte diskrimination begrundet i barnets nationale og etniske oprindelse. Det Sociale Nævn gjorde heroverfor bl.a. gældende, at de af B påberåbte bestemmelser i FN-konventionerne, der ikke er inkorporerede i dansk ret, ikke kunne anvendes direkte og i strid med en udtrykkelig dansk lovbestemmelse, ligesom de heller ikke kunne erstatte en manglende hjemmel i gældende dansk ret. Et flertal (3 dommere) i Højesteret udtalte bl.a.:

> "Spørgsmålet om, hvilken tilknytning barnet og forældrene skal have til Danmark for at være berettiget til børnetilskud, er reguleret i børnetilskudslovens § 5. De betingelser, der er opstillet i § 4, stk. 3, nr. 1-3, for at opnå særligt børnetilskud, skelner ikke mellem danske og udenlandske børn. Efter nr. 3 er udenlandske børn, der adopteres af en enlig person her i landet, således berettiget til særligt børnetilskud i samme omfang som danske børn, der adopteres af en enlig. Det faktiske forhold, at det uden for familieforhold mv. for tiden stort set kun er udenlandske børn, der adopteres af enlige personer her i landet, kan efter vores opfattelse ikke føre til, at Det Sociale Nævns afslag på at yde særligt børnetilskud til A udgør en usaglig forskelsbehandling i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. artikel 8, eller artikel 14, jf. artikel 1 i den første tillægsprotokol, eller med de øvrige konventionsbestemmelser, som A har påberåbt sig[31].

3.4. FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

I perioden fra den 1. januar 2001 til den 1. januar 2014 er der i Ugeskrift for Retsvæsen fundet to afgørelser, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

I **U2004.715Ø** (kendelse af 25. november 2003) skulle Østre Landsret tage stilling til, om anklagemyndigheden under efterforskningen af en sag, hvor en iransk asylansøger var mistænkt for at have begået tortur, kunne videregive oplysninger fra sigtedes asylsag samt hans fotografi og fingeraftryk til de iranske myndigheder. Landsretten udtalte:

[31] Et mindretal (2 dommere) fandt omvendt, at A havde krav på særligt børnetilskud, bl.a. fordi A's forhold før adoptionen efter deres opfattelse måtte sidestilles med tilfælde, hvor indehaveren af forældremyndigheden over barnet er afgået ved døden. Mindretallet kom ikke herved ind på de påberåbte konventioner.

> ”I henhold til artikel 7, stk. 1, i Torturkonventionen, jf. bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 (Lovtidende C) af konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, er Danmark forpligtet til at gennemføre en eventuel retsforfølgning vedrørende torturhandlinger begået af personer, der ikke udleveres til retsforfølgning i et andet land.
>
> Da videregivelse af de omhandlede fortrolige oplysninger sker med henblik på efterforskning af vold og tortur, jf. straffelovens § 246, jf. § 245, må videregivelsen, uanset sigtedes forhold, anses for lovlig.”

I **U2011.2318H** (kendelse af 26. maj 2011) skulle Højesteret under forberedelsen af en sag, der vedrørte lovligheden af en afgørelse om udvisning, tage stilling til, om en række dokumenter skulle udgå af en sag om udvisning af B af hensyn til statens sikkerhed. Den for B beskikkede særlige advokat gjorde gældende, at det måtte antages eller i hvert fald ikke med fornøden sikkerhed kunne udelukkes, at oplysningerne i nogle af dokumenterne var fremkommet som følge af tortur, og at anvendelsen af dokumenterne som bevis i en retssag derfor var udelukket efter FN’s torturkonventions artikel 15 (forbud mod at anvende forklaringer afgivet under tortur som bevis i straffesager).

Højesteret bemærkede, at det fremgår af forarbejderne til folketingsbeslutningen om Danmarks ratifikation af FN’s torturkonvention, at der ikke var grund til at foretage lovændringer af hensyn til indholdet af artikel 15, da domstolene måtte antages at ville afskære sådan bevisførelse som utilstedelig. Højesteret fandt dog samtidig, at udelukkelse af beviser på baggrund af torturkonventionens artikel 15 på det da foreliggende stadium af sagen måtte forudsætte et sikkert grundlag. Efter det, der var oplyst om forholdene i det omhandlede land, og efter det, som den særlige advokat havde anført om omstændighederne vedrørende de omtvistede oplysninger, fandt Højesteret, at der var en risiko for, at oplysningerne var fremkommet som følge af tortur, men der var dog ikke et sikkert grundlag for at antage, at dette var tilfældet. På dette grundlag fandt Højesteret, at det ikke på forhånd kunne udelukkes, at de omhandlede oplysninger kunne indgå som bevis i sagen. Advokatens påstand om, at dokumenterne skulle udgå af sagen, blev derfor ikke taget til følge.[32]

3.5. FN’s konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder

I perioden fra den 1. januar 2001 til den 1. januar 2014 er der i Ugeskrift for Retsvæsen fundet én afgørelse, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt FN’s konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

[32] Ved behandlingen af selve udvisningssagen konkluderede Højesteret efterfølgende, jf. dommen refereret i U2011.2376H, at ”[i] og med at det åbne materiale er tilstrækkeligt til at opretholde farevurderingen, er det ufornødent at tage stilling til, om der som hævdet af den særlige advokat blandt det lukkede materiale til understøttelse af farevurderingen skulle være oplysninger fremkommet ved tortur”.

I **U2005.602H** (dom af 11. november 2004) skulle Højesteret tage stilling til, om det var i strid med bl.a. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, at sygedagpenge under en børnepasningsorlov ikke beregnes på grundlag af lønindtægten før orloven, men i stedet på grundlag af orlovsydelsen. Sagsøger F henviste til, at 93 pct. af alle personer på børnepasningsorlov er kvinder, hvorfor dagpengereglerne efter hendes opfattelse var indirekte diskriminerende. Højesteret udtalte bl.a.:

> "Det følger af dagpengelovens § 2, stk. 2, nr. 1, at socialministeren fastsætter regler om, hvilke indtægter der skal henregnes til lønindtægt. I medfør af denne bestemmelse blev det ved § 1, stk. 1, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 442 af 23. juni 1998 om dagpenge ved sygdom eller fødsel bestemt, at ydelser efter lov om orlov, herunder ydelser under børnepasningsorlov, regnes til lønindtægt. Denne bestemmelse er i overensstemmelse med dagpengelovens grundprincip og er således ikke udtryk for, at personer, der bliver syge under børnepasningsorlov, forskelsbehandles ved at blive stillet ringere end andre, der bliver syge. Der foreligger derfor heller ikke en indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn som følge af, at bekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 4, har væsentlig større betydning for kvinder end for mænd, fordi væsentligt flere kvinder end mænd gør brug af ordningen med børnepasningsorlov. At sygedagpenge beregnet på grundlag af orlovsydelsen i reglen vil være lavere end sygedagpenge beregnet på grundlag af lønnen forud for orlovsperioden, beror på, at selve orlovsydelsen i reglen vil være lavere end den hidtidige løn.
>
> Bekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 4, kan således ikke anses for stridende mod forbuddet mod indirekte forskelsbehandling på grundlag af køn i artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/7 EØF om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring. Hverken det forhold, at sygedagpenge til personer på børnepasningsorlov forud for ændringen i 1998 blev beregnet på grundlag af lønnen forud for orlovsperioden, eller det, som i øvrigt er anført af Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark, kan føre til et andet resultat.
>
> Af de samme grunde kan bekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 4, ikke anses for stridende mod FN's konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder."

3.6. FN's konvention om rettigheder for personer med handicap

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap trådte i kraft den 24. august 2009. Der er siden konventionen trådte i kraft til den 1. januar 2014 trykt én afgørelse i Ugeskrift for Retsvæsen, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt konventionen.

I **U2012.284H** (dom af 18. oktober 2011) skulle Højesteret tage stilling til, om servicelovens § 100 gav ret til dækning af udgifter til tandbehandling. Sagsøger A, hvis tænder som følge af en sjælden sygdom var særligt udsatte for karies, gjorde til støtte for sin påstand bl.a. gældende, at en fortolkning af servicelovens § 100 skulle inddrage FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Højesteret udtalte:

> ”Det følger ikke af bestemmelsens ordlyd, at en kommune skal dække udgifter til læge- og tandlægebehandling. Det fremgår heller ikke af forarbejderne til bestemmelsen, at en kommune skal dække sådanne udgifter. Det må lægges til grund, at det er fast administrativ praksis, at udgifter til læge- og tandlægebehandling ikke dækkes efter bestemmelsen. Denne praksis er også i overensstemmelse med princippet om sektoransvar og svarer i øvrigt til, hvad der altid har været anført i Socialministeriets vejledninger om dækning af merudgifter efter lov om social service. Tilsvarende var endvidere anført i Socialministeriets vejledning om dækning af merudgifter efter bistandslovens § 48.
>
> Højesteret finder herefter, at Det Sociale Nævn har været berettiget til at tiltræde Københavns Kommunes afslag på dækning af A's udgifter til tandbehandling. Hverken FN's konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, som Danmark ratificerede den 24. juli 2009, eller princippet om ligebehandling af handicappede kan føre til et andet resultat.”

3.7. FN’s konvention om barnets rettigheder

I perioden fra den 1. januar 2001 til den 1. januar 2014 er der trykt fjorten afgørelser i ugeskriftet, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt FN’s konvention om barnets rettigheder. En af disse afgørelser (U2011.3083H) er beskrevet ovenfor under afsnit 3.1, mens en anden (U2007.341H) er beskrevet under afsnit 3.3. Herudover er der fundet fire afgørelser i Tidsskrift for Familie- og Arveret, hvor danske domstole udtrykkeligt har anvendt konventionen.

I **U2004.1047H** (kendelse af 21. januar 2004) skulle Højesteret tages stilling til, om to drenge på fem og ni år skulle fritages for vidneforklaring i en sag, hvori bl.a. deres mor var sigtet for vold mod et barn på halvandet år. Til støtte herfor gjorde moren bl.a. gældende, at en afhøring af drengene ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (ret til respekt for privatliv og familieliv) og FN’s konvention om barnets rettigheder artikel 3 (hensynet til barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn). Højesteret udtalte:

> ”Højesteret tiltræder […], at de to drenges forklaring må anses for at være af afgørende betydning for sagens udfald, og at sagens beskaffenhed og betydning gør det berettiget at pålægge drengene at afgive forklaring. Et sådant pålæg kan under de foreliggende omstændigheder ikke anses for stridende mod Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, jf. dennes stk. 2, eller FN’s Børnekonventions artikel 3.”

I **U2006.2468V** (dom af 22. maj 2006) skulle Vestre Landsret tage stilling til, om et forældrepar (H og M) havde krav på, at deres børn fik tilbudt vederlagsfri modersmålsundervisning i tyrkisk. Børnene havde i deres kommune modtaget folkeskoleundervisning i tyrkisk uden betaling indtil en ændring i 2003, hvorefter kommunen kun tilbød undervisning i tyrkisk mod forældrebetaling. Det blev lagt til grund, at børnene, der havde haft og fortsat havde vederlagsfri adgang til almindelig undervisning efter folkeskolelovens regler, fuldt ud beherskede dansk. Forældrene gjorde gældende, at

afskaffelsen af den vederlagsfrie modersmålsundervisning var i strid med bl.a. artikel 29 og 30 i FN's konvention om barnets rettigheder. Kommunen gjorde heroverfor gældende, at konventionens artikel 29 ikke fandt anvendelse, idet børnene var født i Danmark, ligesom man for så vidt angår artikel 30 bemærkede, at det var forældrenes eget valg at bruge deres eget sprog. Kommunen gjorde desuden gældende, at selv hvis det kunne antages, at konventionen var krænket, kunne det ikke medføre en tilsidesættelse af de danske regler, da konventionsbestemmelserne ikke havde et sådan klart og ubetinget indhold, som ville være en forudsætning for umiddelbar anvendelighed. Landsretten udtalte følgende:

> "Der er ikke grundlag for at fastslå, at det er i strid med FN's Børnekonvention, at H og M's børn ikke tilbydes vederlagsfri undervisning i tyrkisk. Allerede som følge heraf kan børnekonventionen ikke føre til, at H og M's påstand skal tages til følge."

I **U2009.974H** (dom af 13. januar 2009) skulle Højesteret tage stilling til, om det var i strid med bl.a. FN's konvention om barnets rettigheder, at det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde givet en makedonsk statsborger A afslag på familiesammenføring med hendes forældre i Danmark. Afslaget blev givet under henvisning til, at der efter bortfald af den tidligere opholdstilladelse kun kunne gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 2, hvis hensynet til A's tarv talte derfor. A, der var født i 1991, havde som lille haft opholdstilladelse i Danmark, idet hendes forældre, der havde haft opholdstilladelse fra henholdsvis 1970 og 1991, boede her. I 1993, da hun var to år, udrejste hun til Makedonien, og som følge deraf bortfaldt hendes opholdstilladelse efter de gældende regler. I Makedonien boede hun hos sin mormor, og hun havde sin opvækst og skolegang der. I august 2005 ansøgte hun om opholdstilladelse, under henvisning til at hendes forældre fortsat boede i Danmark. Hun havde i de mellemliggende år ikke besøgt sine forældre i Danmark, men de havde besøgt hende. Højesteret udtalte:

> "Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har ved afgørelsen af 5. december 2006 taget de faktiske omstændigheder i betragtning, der skal inddrages ved udøvelsen af skønnet over, om der under hensyn til A's tarv skal meddeles opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 9, stk. 14, og Højesteret finder ikke grundlag for at tilsidesætte det udøvede skøn som åbenbart urimeligt. Højesteret har herved lagt vægt på, at A, der var 15 år på tidspunktet for afgørelsen, havde boet hos sin mormor i Makedonien, siden hun var to år, og trods mormorens svækkede tilstand fortsat kunne bo hos hende, på, at A havde gennemgået en 8-årig folkeskole i Makedonien og talte makedonsk og albansk, men ikke dansk, samt på, at A's forældre fortsat kunne være sammen med hende i Makedonien i samme omfang som siden adskillelsen i 1993."

I **TFA2010.338Ø** (dom af 19. januar 2010) skulle Østre Landsret tage stilling til en sag om forældremyndigheden over to drenge (A og B) på da 9 og 11 år. Børnenes forældre, der begge var flygtet fra Irak til Danmark, havde i 2007 ophævet deres samliv, og børnene havde herefter haft bopæl hos moderen, der gennem hele opvæksten havde været deres primære omsorgsperson. Moderen (M) ønskede nu at vende tilbage til Irak med drengene, mens faderen ville blive i Danmark, og han ville

ikke tillade, at drengene flyttede til Irak. Faderen gjorde i den forbindelse gældende, at det ville være i strid med bl.a. artikel 6 i FN's konvention om barnets rettigheder (pligt til at sikre barnets udvikling) at flytte børnene til Irak, idet børnene hverken kunne læse eller skrive arabisk, hvilket ville være et stort handicap for deres skolegang og uddannelse. Byretten tillagde moren forældremyndigheden, hvilket landsretten stadfæstede i henhold til de af byretten nævnte grunde. Byretten udtalte bl.a. følgende:

> "Uanset de utvivlsomt store forskelle mellem det danske og det irakiske uddannelses- og pasningssystem er der ikke oplyst omstændigheder, der giver et sikkert grundlag for at fastslå, at A og B vil få det bedre i Danmark hos deres far, end de kan få det sammen med deres mor i Irak. Der er herved også lagt vægt på, at begge børn taler arabisk, og at de må forventes at kunne opnå de øvrige færdigheder i det irakiske uddannelsessystem. Der er derfor heller ikke grundlag for at antage, at staten tilsidesætter sine forpligtelser efter FN's børnekonvention til at sikre børnenes udvikling, ved at retten træffer en afgørelse, der gør det muligt for M at rejse til Irak sammen med dem.
>
> Hvis parterne – som varslet – vil opholde sig i hvert sit land, vil følgen formentlig blive, at A og B vil få et meget begrænset samvær med forælderen i udlandet. Da retten ikke samtidig kan træffe bestemmelse om, hvor en forælder skal bo af hensyn til børnene, kan de påberåbte bestemmelser i FN's børnekonvention heller ikke blive afgørende for, hvem der skal tillægges forældremyndigheden, idet børnene – uanset udfaldet – vil blive begrænset i deres ret til kontakten med den anden forælder.
>
> Når der tages hensyn til børnenes hidtidige nære tilknytning til deres mor, og under indtryk af det, som de gav udtryk for under samtalen, findes det efter en samlet vurdering af sagens oplysninger bedst for dem, at forældremyndigheden over dem tillægges M, jf. forældreansvarslovens § 11."

I **U2010.1590H** (dom af 19. marts 2010) skulle Højesteret tage stilling til, om det var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om barnets rettigheder, at det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde givet to børn afslag på familiesammenføring med deres herboende far pga. manglende "grundlag for en vellykket integration". Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration anerkendte, at de påberåbte konventioner udgjorde en relevant retskilde ved fortolkningen af udlændingelovens regler, men gjorde gældende, at der ikke i denne sag forelå sådanne særlige forhold, at hensynet til sagsøgerne kunne føre til, at opholdstilladelse skal meddeles i videre omfang, idet børnekonventionen ikke giver videre rettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og idet der efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke tilkommer en borger i en ratificerende stat en ubetinget ret til selv at vælge, hvor familielivet skal udøves". Højesteret udtalte bl.a.:

> "Afgørelsen af, om A og B har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet, beror på en

skønsmæssig vurdering, og Højesteret finder ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets skøn.

Højesteret finder heller ikke grundlag for at tilsidesætte Integrationsministeriets vurdering, hvorefter der ikke foreligger sådanne ganske særlige grunde, at der efter [udlændingelovens] § 9, stk. 13, 2. pkt., skal ses bort fra betingelsen i 1. pkt.

Resultatet kan ikke antages at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Børnekonvention."

I **U2010.1599H** (dom af 19. marts 2010) skulle Højesteret ligeledes tage stilling til, om det var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om barnets rettigheder, at det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde givet et barn afslag på familiesammenføring med sin herboende far pga. manglende "grundlag for en vellykket integration". Det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration gjorde gældende, at selv om de påberåbte konventioner udgjorde en relevant retskilde ved fortolkningen af udlændingelovens regler, forelå der i den pågældende sag ikke sådanne særlige forhold, at hensynet til sagsøgerne kunne føre til, at opholdstilladelse skulle meddeles. Ministeriet henviste herved til, at børnekonventionen ikke giver videre rettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der i sig selv ikke giver en borger i en ratificerende stat en ubetinget ret til selv at vælge, hvor familielivet skal udøves. Højesteret udtalte bl.a.:

"Afgørelsen af, om A har eller har mulighed for at opnå en sådan tilknytning til Danmark, at der er grundlag for en vellykket integration her i landet, beror på en skønsmæssig vurdering, og Højesteret finder ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets skøn.

A var på ansøgningstidspunktet ca. 14½ år og havde hidtil boet hos sine bedsteforældre i Kina. På denne baggrund finder Højesteret – selv om A ikke måtte kunne bo hos sin mor – ikke grundlag for at tilsidesætte Integrationsministeriets vurdering, hvorefter der ikke foreligger sådanne ganske særlige grunde, at der efter [udlændingelovens] § 9, stk. 13, 2. pkt., skal ses bort fra betingelsen i 1. pkt.

Resultatet kan ikke antages at være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Børnekonvention."

I **U2010.1608H** (dom af 19. marts 2010) skulle Højesteret i endnu en sag af denne art tage stilling til, om det var i strid med Den Europæiske Menneskeretskonvention og FN's konvention om barnets rettigheder, at det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde givet to børn afslag på familiesammenføring med deres herboende far pga. manglende "grundlag for en vellykket integration". Landsretten frifandt ministeriet, og Højesteret stadfæstede landsrettens afgørelse med samme begrundelse som i Højesterets dom af samme dato i U2010.1590H (nævnt ovenfor).

I **U2011.714Ø** (kendelse af 5. november 2010) skulle Østre Landsret tage stilling til, om udgangspunktet i udlændingelovens § 52 om skriftlig behandling var i strid med FN's konvention om barnets rettigheder artikel 12 (barnets ret til at blive hørt i alle forhold, som angår barnet selv). Landsretten udtalte bl.a.:

> "Landsretten kan tiltræde det af Kammeradvokaten anførte om, at det følger af artikel 12, stk. 2, i FN-konventionen om barnets rettigheder, at barnets mulighed for at udtale sig skal ske i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder, og at proceduren efter udlændingelovens § 52, der har skriftlig behandling som udgangspunkt ikke er i strid med konventionen."

I **U2012.616H** (dom af 28. november 2011) skulle Højesteret tage stilling til en sag, hvor Advokatnævnet efter tre klagesager samt tidligere klagesager havde frakendt advokaten A retten til at drive advokatvirksomhed indtil videre. De tre seneste klagesager vedrørte manglende prisoplysninger, modarbejdelse af tvangsmæssig undersøgelse af et barn i henhold til serviceloven samt det forhold, at A i en forældremyndighedssag havde afholdt en samtale med et barn forud for den samtale, som dommeren i forældremyndighedssagen skulle have med barnet efter forældreansvarsloven. A påstod frifindelse og gjorde gældende, at klagerne vedrørte hans ytringsfrihed som advokat, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 (ytringsfrihed), samt børns ret til at modtage information, jf. FN's konvention om barnets rettigheder artikel 12 (ret til at blive hørt i alle forhold, som angår barnet selv) og 13 (tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed). Om spørgsmålet om samtale med et barn forud for dommerens samtale med denne i en forældremyndighedssag udtalte Højesteret:

> "Advokat A har anført, at hans handlinger er omfattet af beskyttelsen af ytringsfriheden efter den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 10 og derfor er legitime. Ytringsfriheden er imidlertid begrænset ved bestemmelsen i retsplejelovens § 126 om iagttagelse af god advokatskik sammenholdt med reglerne om børnesamtaler i forældreansvarsloven og retsplejelovens § 450 c og § 450 d. Højesteret finder, at denne begrænsning må anses for nødvendig i et demokratisk samfund for at beskytte barnets og forældrenes rettigheder, og at begrænsningen står i rimeligt forhold til dette formål. Artikel 10 i menneskerettighedskonventionen kan derfor ikke føre til at anse advokat A's handlinger for lovlige.
>
> Heller ikke bestemmelserne i FN's børnekonventions artikel 12 og artikel 13 legitimerer advokat A's handlinger."

Om spørgsmålet om modarbejdelse af tvangsmæssig undersøgelse af barn mv. udtalte Højesteret:

> "Advokat A har anført, at hans handlinger er omfattet af beskyttelsen af ytringsfriheden efter den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 10 og derfor er legitime.

> Ytringsfriheden er imidlertid begrænset ved bestemmelsen i retsplejelovens § 126 om iagttagelse af god advokatskik. Højesteret finder, at denne begrænsning må anses for nødvendig i et demokratisk samfund for at beskytte andres rettigheder, og at begrænsningen står i rimeligt forhold til formålet. Det bemærkes herved, at begrænsningen ikke på nogen måde har hindret advokat A og hans klienter i at kritisere og anfægte de trufne afgørelser, herunder ved at indbringe dem for højere administrativ instans eller for domstolene. Artikel 10 i menneskerettighedskonventionen kan derfor ikke føre til at anse advokat A's handlinger for lovlige.
>
> Heller ikke bestemmelserne i FN's børnekonventions artikel 12 og artikel 13 legitimerer advokat A's handlinger."

I **U2012.2835Ø** (kendelse af 29. maj 2012) skulle Østre Landsret tage stilling til, om to børn på henholdsvis 11 og 13 år skulle afhøres i en sag om, hvorvidt betingelserne for tvangsmæssig anbringelse med henblik på undersøgelse af børnene var opfyldt. Landsretten udtalte bl.a.:

> "Landsretten finder […], at børnenes holdning til sagen foreligger tilstrækkelig oplyst. Det tiltrædes derfor, at der ikke foreligger det fornødne grundlag for, at børnene, som ikke er parter i sagen, jf. servicelovens § 170, stk. 3, skal afhøres under hovedforhandlingen, jf. retsplejelovens § 341.
>
> Det af [advokaten] anførte om FN's børnekonvention (FN-konvention af 20. september 1989 om barnets rettigheder artikel 12, stk. 2) kan ikke føre til andet resultat."

I **U2013.1404H** (dom af 15. februar 2013) skulle Højesteret tage stilling til, om det var i strid med bl.a. FN's konvention om barnets rettigheder, at det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde meddelt et uledsaget, mindreårigt barn afslag på opholdstilladelse uden at gennemføre en eftersøgning af dets familie. Højesteret udtalte følgende:

> "Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 2, er det en betingelse for opholdstilladelse, at der er grund til at antage, at den pågældende mindreårige, der har fået afslag på asyl, vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet. Det følger af bestemmelsens forarbejder, at afgørelsen af, om der skal meddeles opholdstilladelse, beror på en konkret vurdering, hvori indgår den pågældendes individuelle forhold og de generelle forhold i hjemlandet eller det land, det kunne blive relevant at udsende den pågældende til. Det skal indgå, om den pågældendes situation vil adskille sig væsentligt fra den situation, der gælder for andre personer på samme alder i vedkommende land, og der gives således bl.a. i almindelighed opholdstilladelse, hvis den mindreåriges forældre er døde, eller hvis der foreligger sikre oplysninger om, at forældrene ikke kan findes, og der ikke i øvrigt findes et sikkert familiemæssigt eller andet lignende socialt netværk. Det samme gælder, hvis den pågældende er afskåret fra at få kontakt med sine forældre. Udlændingelovens dagældende § 56 a, stk. 8, angår en pligt for udlændingemyndighederne til at iværksætte eftersøgning med det formål, at et uledsaget barn kan få klarhed over forældrenes eller anden families situation, og med henblik på at barnet i givet fald kan søges genforenet med familien.

> Højesteret finder, at det ikke efter bestemmelsernes ordlyd og forarbejder er en betingelse for, at udlændingemyndighederne kan træffe afgørelse om opholdstilladelse i medfør af § 9 c, stk. 3, nr. 2, at de har gennemført en eftersøgning af et uledsaget barns forældre eller anden familie. Udlændingemyndighederne er heller ikke forpligtet til at lade en afgørelse om, hvorvidt der kan gives opholdstilladelse efter denne bestemmelse, afvente udfaldet af en eftersøgning, som barnet har igangsat, eventuelt gennem Røde Kors.
>
> […]
>
> Højesteret finder ikke grundlag for at tilsidesætte ministeriets bevismæssige vurdering og tiltræder, at A ikke har godtgjort, at ministeriet ved afgørelserne har lagt forkerte faktiske oplysninger til grund, eller at det faktiske grundlag for afgørelserne har været mangelfuldt.
>
> Herefter tiltræder Højesteret, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte ministeriets skøn, hvorefter A ikke ville blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet.
>
> Der er ikke handlet i strid med Danmarks internationale forpligtelser."

I **TFA2013.505Ø** (dom af 12. april 2013) skulle Østre Landsret tage stilling til spørgsmålet om adoption uden samtykke. Den tolvårige pige D blev bragt i familiepleje, da hun var et døgn gammel. Hun var nu velfungerende i plejefamilien, der ønskede at adoptere hende. Hendes biologiske far gav samtykke, mens moderen M modsatte sig adoptionen. D havde ikke siden 2007 haft samvær med sin mor, der led af paranoid skizofreni og boede på et forsorgshjem, og hun ønskede heller ingen kontakt med hende. Landsretten udtalte følgende:

> "Af de grunde, der er anført af byretten, tiltræder landsretten, at det er godtgjort, at M varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for D, og at væsentlige hensyn til, hvad der er bedst for D, taler for, at hun uden M's samtykke bliver adopteret af sine plejeforældre, PF og PM, jf. adoptionslovens § 9, stk. 4, jf. stk. 2.
>
> Landsretten finder, at der i sagen foreligger sådanne særlige omstændigheder, at adoptionen uden M's samtykke af D ikke udgør en krænkelse af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ligesom adoptionen heller ikke udgør en krænkelse af artikel 9, stk. 1, i FN-Konventionen om Barnets Rettigheder."

I **TFA2013.570V** (dom af 29. april 2013) skulle Vestre Landsret tage stilling til spørgsmålet om adoption uden samtykke. Den syvårige dreng B havde siden sin fødsel været anbragt uden for hjemmet, og fra han var fire måneder hos de plejeforældre, der nu ønskede at adoptere ham. B's biologiske far var ukendt, og moren M led af paranoid skizofreni. Frem til 2010 havde M haft kortvarige, overvågede samvær med B, hvilket dog siden havde været ophævet af hensyn til B. Landsretten udtalte følgende:

> ”Af de grunde, som byretten har anført, tiltrædes det, at det er godtgjort, at M varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for B, og at væsentlige hensyn til, hvad der er bedst for ham, taler for, at han uden hendes samtykke bliver adopteret af sine plejeforældre, jf. adoptionslovens § 9, stk. 4, jf. stk. 2.
>
> Det tiltrædes endvidere af de grunde, som byretten har anført, at adoption uden samtykke ikke udgør en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller af FN’s Konvention om Barnets rettigheder.”

I **U2013.2425V** (kendelse af 14. maj 2013) ophævede Vestre Landsret under henvisning til bl.a. artikel 3 i FN’s konvention om barnets rettigheder Justitsministeriets afgørelse om inddragelse af en thailandsk drengs opholdstilladelse. Landsretten udtalte bl.a.:

> ”Det må efter de omstændigheder, der forelå ved Justitsministeriets afgørelse af 8. november 2012, lægges til grund, at [moderen] M har undladt at lære [barnet] A thai, og at hun derfor har vanskeligt ved at kommunikere direkte med ham. Hun rejste tilbage til Thailand uden at forsøge at få drengen, der da var 5 år, med. På denne baggrund må M anses for reelt at have opgivet A. Under hensyn til A's alder ved ankomsten til Danmark kan han ikke have nogen erindring om Thailand, og hele hans forestillingsverden må derfor anses for knyttet til Danmark. Som anført af byretten må [stedfaren] N anses for at være A's primære omsorgsperson. De anførte forhold er af central betydning for et barns tarv, jf. herved FN's børnekonventions artikel 3, stk. 1. De ses imidlertid ikke at være inddraget særskilt i Justitsministeriets vurdering efter udlændingelovens § 26, stk. 1, vedrørende A. Justitsministeriet har i sin vurdering med rette inddraget overførelsen af forældremyndighed til N i sammenhæng med hans manglende biologiske slægtskab med A, omgåelseshensyn samt moderens omsorgspligt. Disse forhold kan imidlertid ikke fritage for, at der foretages en selvstændig vurdering af, om A's faktiske situation i relation til kriterierne i udlændingelovens § 26, stk. 1, uanset de nævnte forhold fører til, at inddragelse af opholdstilladelsen anses for en særlig belastning for et barn på godt 5½ år. På den anførte baggrund og i øvrigt af de grunde, der er anført af byretten, tiltræder landsretten herefter, at inddragelsen af A's opholdstilladelse må antages at virke så belastende, at der er grundlag for at ophæve Justitsministeriets afgørelse i forhold til ham, jf. udlændingelovens § 26, stk. 1.”

I **TFA2013.750Ø** (dom af 8. juli 2013) skulle Østre Landsret tage stilling til, hvor barnet D skulle have bopæl. D blev født i januar 2011 i Indien af en indisk rugemor, der umiddelbart efter fødslen overdrog forældremyndigheden til den biologiske far F og hans hustru M. M blev i Indien med D i seks måneder, indtil D fik opholdstilladelse i Danmark. Opholdstilladelsen var betinget af, at D havde bopæl hos F. M og F havde imidlertid allerede før D’s fødsel ophævet samlivet, og efter ankomsten til Danmark fik D bopæl hos M og samvær med F efter en 7/7-ordning. I september 2012 flyttede M med D fra Midtsjælland til Lolland-Falster, og det var herefter ikke muligt at opretholde 7/7-ordningen. F anlagde herefter sag med påstand om, at M skulle anerkende, at D skulle have bopæl hos ham. M havde søgt om at stedbarnsadoptere D, men havde fået afslag, og en klagesag

verserede. Da M ikke var mor til D, men alene medindehaver af forældremyndigheden, fandt byretten, at sagen ikke skulle afgøres efter forældreansvarslovens § 17, og F fik medhold i sin påstand, idet D's bopæl hos M krævede hans samtykke. Landsretten fandt derimod, at spørgsmålet om bopæl skulle afgøres efter, hvad der var bedst for barnet, og dermed efter en analogi af § 17, idet den udtalte:

> "Efter forældreansvarslovens § 4 skal afgørelser efter loven træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet. Bestemmelsen blev indført ved lov nr. 499 af 6. juni 2007. Det anføres i bemærkningerne til lovforslaget, L 133 af 31. januar 2007, blandt andet:
>
> »Et andet grundlæggende princip i loven er, at alle afgørelser skal træffes efter, hvad der er bedst for barnet. Kriteriet tager udgangspunkt i artikel 3 i FN's Børnekonvention og må til enhver tid tolkes som den bedst tænkelige løsning for hvert enkelt barn og bero på en individuel vurdering af nette forhold – herunder barnets egen indstilling – sammenholdt med den viden og det erfaringsgrundlag, der i øvrigt foreligger eller kan bibringes sagen i form af f.eks. børnesagkyndig rådgivning. Ved at fremhæve dette princip direkte i loven imødegås også den kritik, der er fremkommet fra FN's Børnekomite for Barnets rettigheder, hvorfra der har været peget på, at det generelle princip om barnets tarv i Børnekonventionens artikel 3 ikke er anvendt fuldt ud og loyalt indarbejdet i Danmarks politikker og ordninger.
>
> …
>
> I relation til spørgsmål om forældremyndighed og samvær bygger Børnekonventionen bl.a. på et princip om, at barnets bedste skal komme i første række i alle beslutninger vedrørende barnet, jf. konventions artikel 3 (1):
>
> …
>
> Bestemmelsen har flere funktioner, herunder at barnets tarv som grundlæggende princip skal gennemsyre lovgivning og alle afgørelser vedrørende barnet. Samtidig skal barnets tarv indgå i fortolkningen og anvendelsen af andre bestemmelser i konventionen. Barnets tarv skal komme i første række, men ikke nødvendigvis være det eneste kriterium ved afgørelsen af konkrete sager om barnets forhold. Barnets ret til samvær med sine forældre skal f.eks. vurderes over for dets ret til beskyttelse mod overgreb e.lign. fra eksempelvis forældrenes side.«
>
> På denne baggrund finder landsretten, at et spørgsmål om, hvor et barn skal have bopæl, bør afgøres ud fra, hvad der er bedst for barnet.
>
> Hvis forældre med fælles forældremyndighed ikke er enige om, hos hvem af dem barnet skal have bopæl, afgøres dette af retten, jf. forældreansvarslovens § 17. Det følger af bestemmelsens ordlyd, at bestemmelsen alene vedrører forældre med fælles forældremyndighed og ikke tvister mellem forældremyndighedsindehavere, hvoraf kun den ene er forælder.

> Henset til, at M siden D's fødsel har varetaget rollen som D's mor, og at dette er sket med begge forældres accept, finder landsretten, at § 17 uanset dens ordlyd bør finde analog anvendelse ved afgørelsen af, hvor D skal have bopæl, idet hensynet til D taler for, at hendes forhold til M bliver inddraget ved afgørelsen heraf, jf. forældreansvarslovens § 4."

Et flertal i landsretten fandt herefter, at det var bedst for D at have bopæl hos M.

I **U2014.214Ø** (dom af 9. oktober 2013) skulle Østre Landsret bl.a. tage stilling til, om det ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's Børnekonvention at udvise tiltalte, der blev fundet skyldig i voldtægt af sin mindreårige datter, til Somalia. Landsretten udtalte bl.a.:

> "For så vidt angår spørgsmålet om udvisning af tiltalte bemærkes, at tiltalte efter det oplyste har haft lovligt ophold i Danmark i omkring 17 år. Bortset fra småjobs med opvask og rengøring har han ikke været i arbejde og har derfor ingen tilknytning til arbejdsmarkedet. Han modtager kontanthjælp. Han taler ikke dansk, men angiver at forstå dansk, men der skal anvendes tolk for at kommunikere med ham. Han har kun få somaliske venner, ingen danske venner og fremstår således i det hele uintegreret i det danske samfund. Der er ikke nærmere oplysninger om hans kæreste, og han ser kun sine børn sporadisk. Han har angiveligt familie i Somalia. Han er nu blevet kendt skyldig i at have voldtaget sin mindreårige datter, og er idømt en langvarig fængselsstraf herfor. Ved vurderingen af, om betingelserne for at udvise tiltalte på denne baggrund er opfyldt, skal det vurderes, om indgrebet i tiltaltes privat- og familieforhold står i rimeligt forhold til de formål, som et sådant indgreb skal varetage. En sådan proportionalitetsafvejning skal foretages på baggrund af en samlet, konkret vurdering af alle elementer i sagen. Ved en afvejning heraf i denne sag må kriminalitetens karakter og omfang tillægges betydelig vægt ved afvejningen af de forskelligartede hensyn i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8. Under disse omstændigheder tiltræder landsretten, som fastslået af byrettens flertal, at en udvisning af tiltalte, efter kriminalitetens grove karakter og straffens længde sammenholdt med hans personlige forhold i øvrigt, ikke vil være i strid med Danmarks internationale forpligtelser, heller ikke FN's Børnekonvention.

3.8. Andre internationale konventioner

Udvalget kan endvidere fremhæve følgende afgørelser, der belyser danske domstoles anvendelse af andre internationale konventioner. I perioden er der trykt 4 afgørelser i ugeskriftet, hvor danske domstole har anvendt ILO's konventioner vedrørende arbejdsforhold. To af disse afgørelser (U2002.2591Ø og U2006.2083H) er beskrevet ovenfor under afsnit 3.1.

I **U2004.382H** (dom af 28. november 2003) skulle Højesteret bl.a. tage stilling til, om et indgreb i 1951 i Thule Stammens adgang til jagt og fangst og en flytning i 1953 af deres boplads var lovligt og gyldigt set i lyset af ILO- konvention nr. 169 af 28. juni 1989 om oprindelige folk og stamme-

folk i selvstændige stater. Et spørgsmål i sagen var bl.a., om Thule Stammen er et oprindeligt folk eller stammefolk. Højesteret anførte herom:

> ”Bedømmelsen af, om Thule Stammen er et særskilt oprindeligt folk i ILO-konventionens forstand, skal foretages på grundlag af de aktuelle forhold. Der findes stadig i Grønland stedlige forskelle i henseende til sprog, erhvervsforhold og retsregler, hvilket bl.a. beror på landets udstrækning, samfærdselsforholdene og lokale naturgivne forhold. Efter en samlet vurdering af de foreliggende oplysninger finder Højesteret, at befolkningen i Thule-distriktet i alt væsentligt deler de samme vilkår som det øvrige grønlandske folk og heller ikke på anden relevant måde adskiller sig fra dette. Det oplyste om forskellen mellem sproget i Qaanaaq og i Vestgrønland og om Thule Stammens opfattelse af sig selv som et særskilt, oprindeligt folk kan ikke føre til en anden bedømmelse. Højesteret finder herefter, at Thule Stammen ikke »opretholder nogle af eller alle deres egne sociale, økonomiske, kulturelle og politiske institutioner«, og at Thule Stammen således ikke er et særskilt, oprindeligt folk, jf. artikel 1, stk. 1, litra b, i ILO-konventionen.
>
> ILO-konventionen omfatter i henhold til artikel 1, stk. 1, litra a, tillige »stammefolk i selvstændige lande, hvis sociale, kulturelle og økonomiske forhold adskiller sig fra andre dele af det nationale samfund, og hvis status reguleres helt eller delvis af deres egne sædvaner eller traditioner eller af særlige love eller forskrifter«. Efter det foran anførte finder Højesteret, at Thule Stammen heller ikke i medfør af denne bestemmelse er omfattet af konventionen.
>
> Denne opfattelse er i overensstemmelse med den erklæring, som den danske regering med tilslutning fra Grønlands Landsstyre afgav i forbindelse med ratifikationen af ILO-konventionen. Ifølge denne erklæring findes der i Danmark »kun ét indfødt folk« i konventionens betydning, nemlig den oprindelige befolkning i Grønland eller inuit.
>
> Det samme resultat nåede ILO's styrelsesråd til i sin afgørelse i marts 2001. Rådet tiltrådte herved rapporten af 23. marts 2001 fra den komite under ILO, der behandlede den grønlandske fagforening Sulinermik Inuussutissarsiutequartut Kattuffiat (SIK)'s klage over Danmarks påståede overtrædelse af konventionen. I rapporten anføres, at »der ikke er grundlag for at betragte indbyggerne i Uummannaq-samfundet som værende et »folk« adskilt fra og forskellig fra andre grønlændere«, og at »det landområde, der traditionelt bebos af Inuitbefolkningen, er identificeret og består af hele det grønlandske territorium«.
>
> Da det således må lægges til grund, at Thule Stammen ikke i henhold til ILO-konventionens artikel 1, stk. 1, udgør et stammefolk eller et særskilt oprindeligt folk inden for eller ved siden af det grønlandske folk som helhed, har Thule Stammen ikke selvstændige rettigheder efter konventionen.”

Højesteret udtalte tillige bl.a.:

> ”Højesteret tiltræder …, at såvel indgrebet i 1951 i adgangen til jagt og fangst som indgrebet i 1953 ved flytningen af bopladsen var lovligt og gyldigt. Det er ikke i denne for-

bindelse nødvendigt at tage stilling til, om befolkningen i Thule-distriktet på daværende tidspunkt udgjorde et stammefolk eller et særskilt oprindeligt folk i den forstand, hvori disse begreber nu er defineret i artikel 1, stk. 1, i ILO-konventionen.

Thule Stammens påstande 1 og 2 går ud på, at stammens medlemmer har ret til at bebo og anvende den nedlagte boplads og til at færdes, opholde sig og drive jagt og fangst i hele Thule-distriktet. Allerede fordi udøvelsen af denne råden som følge af ekspropriationerne er afskåret eller begrænset i de områder, som ekspropriationerne vedrører, kan appellanternes påstande 1 og 2 ikke tages til følge."

I **U2006.770H** (dom af 5. december 2005) skulle Højesteret tage stilling til, om det var i strid med menneskerettighederne, at Køge Kommune i overensstemmelse med loven om aktiv socialpolitik gjorde udbetaling af kontanthjælp betinget af, at sagsøgeren deltog i tilbudt aktivering. Sagsøgeren A anerkendte for Højesteret, at aktiveringstilbuddet var i overensstemmelse med lov om aktiv socialpolitik, at han uden saglig grund vægrede sig ved at deltage i aktiveringen, og at Køge Kommune efter aktivloven var berettiget til at standse hans kontanthjælp. A gjorde dog samtidig gældende, at betingelsen om at deltage i aktiveringstilbuddet – i hvert fald når der ikke ydes overenskomstmæssig løn og ret til ferie – var i strid med grundlovens § 75, Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 4 samt ILO-konventionerne vedrørende arbejdsforhold[33]. Køge Kommune bestred, at tilbuddet om aktivering skulle være i strid med ILO-konventionerne, og gjorde desuden gældende, at konventionerne alene indeholder politiske målsætninger for medlemsstaterne, som ikke er egnet til domstolsprøvelse. Højesteret udtalte bl.a.:

"Selv om A's modtagelse af kontanthjælp var betinget af, at han deltog i den tilbudte aktivering, er der af de grunde, der er anført af landsretten, ikke grundlag for at anse arbejdet som led i aktiveringen som et tvangs- eller pligtarbejde i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i art. 4, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Af de samme grunde kan betingelsen om deltagelse i den tilbudte aktivering ikke antages at være i strid med forpligtelsen til at afskaffe tvunget eller pligtmæssigt arbejde i art. 1, stk. 1, jf. art. 2, stk. 1, i ILO-konvention nr. 29. Selv om arbejdet som nævnt på en række punkter, herunder med hensyn til lønnens størrelse, ikke foregår på overenskomstvilkår, kan aktivlovens bestemmelser heller ikke antages at være i strid med den målsætning om »at udarbejde og gennemføre en aktiv politik, der tager sigte på fremme af fuld og produktiv beskæftigelse på grundlag af frit valg«, som følger af art. 1 i ILO-konvention nr. 122. Hertil kommer, at ILO-konventionerne som anført af landsretten ikke er direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kunne føre til tilsidesættelse af aktivlovens bestemmelser om aktivering."

I **U2012.1761H** (dom af 15. februar 2012) skulle Højesteret tage stilling til, hvorvidt reglerne om introduktionsydelse og starthjælp var i strid med grundlovens § 75, den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i den 1. tillægsprotokol eller en række

[33] Sagsøger påberåbte sig artikel 1, stk. 1, jf. art. 2, stk. 1, i ILO-konvention nr. 29 og artikel 1 i ILO-konvention nr. 122.

andre konventioner, herunder navnlig FN's konvention om flygtninges retsstilling (Flygtningekonventionen). Højesteret udtalte bl.a. følgende:

> "Et skattefinansieret velfærdssystem må nødvendigvis indeholde kriterier for afgrænsning af den personkreds, der kan komme i betragtning til de ydelser, som stilles til rådighed, jf. præmis 62 i dom af 16. marts 2010 i sagen Carson m.fl. mod UK (sag nr. 42184/05). Det må i denne forbindelse anses for sagligt at anvende et optjeningsprincip, hvorefter en person, hvad enten denne er dansk statsborger eller udlænding, skal have opholdt sig i Danmark i en vis periode, inden den pågældende kan modtage den højeste bistandsydelse fra det offentlige. Dette må efter Højesterets opfattelse gælde, selv om et sådant krav efter sin natur i højere grad vil ramme udlændinge end danske statsborgere.
>
> Introduktionsydelsen eller starthjælpen, der svarede til SU-satserne, var ikke den eneste ydelse, som udlændinge havde mulighed for at få. Herudover var der mulighed for enkeltydelser og boligsikring m.v., således som dette illustreres af de offentlige ydelser, som A og hans ægtefælle modtog. I forarbejderne til ændringslov nr. 361 af 6. juni 2002 er endvidere anført, at reglerne i integrationsloven tager hensyn til den særlige situation, som flygtninge befinder sig i, »idet de tilbydes en permanent bolig inden for 3 måneder, intensiv danskundervisning og særlig aktivering«. Der er herefter ikke grundlag for at fastslå, at § 11, stk. 3, i lov om aktiv socialpolitik og § 27, stk. 2, i integrationsloven havde konsekvenser, der kan karakteriseres som uproportionale.
>
> Ved den samlede bedømmelse af reglernes forenelighed med artikel 14 må det endvidere tages i betragtning, at medlemsstaterne efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis har en forholdsvis bred skønsmargin, når det drejer sig om tilrettelæggelsen af den sociale og økonomiske politik.
>
> A har til støtte for, at artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er krænket, tillige henvist til en række andre internationale konventioner, herunder især artikel 23 i Flygtningekonventionen. I denne bestemmelse er fastsat, at de kontraherende stater med hensyn til offentlig hjælp og understøttelse skal indrømme flygtninge, der lovligt bor inden for deres område, »samme behandling som deres egne statsborgere«. Bestemmelsen omfatter efter sin ordlyd alene direkte forskelsbehandling. Efter Højesterets opfattelse er der ikke tilstrækkeligt grundlag for at antage, at bestemmelsen skal forstås således, at den også forbyder indirekte forskelsbehandling, der – som den foreliggende – er sagligt begrundet og proportional.
>
> På den anførte baggrund finder Højesteret ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at de regler om introduktionsydelse og starthjælp, der blev gennemført ved lov nr. 361 af 6. juni 2002, i forhold til A indebar en indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i Tillægsprotokol 1. De øvrige påberåbte konventioner kan ikke føre til en anden vurdering."

I **U2013.3328H** (dom af 13. september 2013) skulle Højesteret bl.a. tage stilling til, om sagsøger ved domstolene kunne få prøvet det afslag på indfødsret, som det daværende Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration havde meddelt ham i 2009. Højesteret udtalte bl.a.:

”Danmark har tilsluttet sig den europæiske menneskerettighedskonvention og en række andre internationale konventioner, der kan have betydning for behandlingen af ansøgninger om eller for tildeling af statsborgerskab (indfødsret). Danmark har herved påtaget sig en række folkeretlige pligter, som også i forarbejder til indfødsretsloven forudsættes efterlevet ved Folketingets og Indfødsretsudvalgets udøvelse af skønnet over, om dansk indfødsret skal meddeles en ansøger, jf. herved lovforslag L 69, Folketingstidende 1998-99, tillæg A, s. 1794. En ansøger, der ikke er blevet medtaget i en lov om indfødsret, kan derfor ved domstolene få prøvet, om folkeretlige forpligtelser er krænket, og om ansøgeren i den anledning har krav på erstatning eller godtgørelse. En sådan domstolsprøvelse vil ikke være i strid med regeringens eller Folketingets kompetence efter grundlovens § 21 og § 41, stk. 1, vedrørende lovforslags fremsættelse eller grundlovens § 44, stk. 1. Disse bestemmelser udelukker derimod f.eks. domstolsprøvelse af påstande om, at ansøgeren skal medtages i et lovforslag om indfødsret eller skal meddeles indfødsret ved lov.”

4. Konventionernes retsstilling i dansk ret

Gennemgangen under afsnit 3 viser, at sammenlignet med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkorporeret i dansk ret, påberåbes og/eller anvendes andre internationale konventioner om menneskerettigheder stadig i et forholdsvis begrænset omfang ved danske domstole. For perioden fra den 1. januar 2001 til den 1. januar 2014 har udvalget således som nævnt kun fundet 48 trykte afgørelser i Ugeskrift for Retsvæsen, Tidsskrift for Kriminalret og Tidsskrift for Familie- og Arveret, hvor de syv konventioner, som udvalget overvejer en inkorporering af, er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole. Til sammenligning anføres det i betænkning nr. 1407/2001, at der fra januar 1992 til juni 2001 er trykt ikke færre end 158 afgørelser i Ugeskrift for Retsvæsen, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole.

Det anføres i betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, at der ”i tilfælde, hvor såvel Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som andre konventioner påberåbes af sagens parter, synes at være en vis tendens til, at domstolene kun forholder sig til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention”.[34] Udvalget har noteret sig enkelte eksempler på, at dette stadig forekommer, jf. nedenfor.

Det er vanskeligt at afgøre, i hvilket omfang forskelle i domstolenes anvendelse af på den ene side Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og på den anden side andre konventioner om menneskerettigheder skyldes, at den førstnævnte er inkorporeret, mens de sidstnævnte ikke er.

[34] Se betænkning nr. 1407/2001 side 60.

Når danske domstole undlader at anvende andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, selv om de er påberåbt af sagens parter, kan det skyldes, at domstolene, i det omfang de finder et forhold i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, måske ikke finder det nødvendigt herudover at tage stilling til, om forholdet også er i strid med andre konventioner. Det synes f.eks. nærliggende at tage dommen i U2002.2729V som udtryk for, at landsretten, da den vurderede, at der efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6 ikke var pligt for ejeren af en bil til at oplyse, hvem der havde benyttet den ved en hastighedsovertrædelse, når det ikke kunne udelukkes, at det var ejeren selv, ikke fandt det nødvendigt også at tage stilling til, om samme resultat ville følge af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder artikel 14. Det er efter udvalgets opfattelse også muligt, at domstolene i enkelte sager konkret undlader at tage stilling til andre konventioner, fordi de vurderer, at konventionerne ikke yder en beskyttelse, der går videre end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I nogle af de gennemgåede sager synes tendensen i stedet at være, at forholdet til konventionerne nok vurderes, men at domstolene blot nøjes med at konstatere, at konventionerne er respekteret. I U2010.1590H, U2010.1599H og U2010.1608H fandt Højesteret f.eks. ikke grundlag for at tilsidesætte Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations afslag på familiesammenføring til en række børn, idet Højesteret blot bemærkede, at resultatet ikke kunne antages at være i strid med Danmarks Internationale forpligtelser, herunder FN's konvention om barnets rettigheder. Begrundelser af denne karakter gør det i sagens natur vanskeligt at vurdere præcis, hvilken betydning domstolene har tillagt konventionerne.

Der findes dog som beskrevet ovenfor en række eksempler på, at danske domstole forholder sig mere indgående til andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I U2002.1789H fandt Højesteret f.eks. ikke, at et krav om statsborgerskab som betingelse for tilladelse til erhvervsmæssig personbefordring var i strid med bl.a. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.[35] I U2011.714Ø fastslog Østre Landsret, at udgangspunktet i udlændingelovens § 52 om skriftlig behandling ikke var i strid med artikel 12 i FN's konvention om barnets rettigheder. I U2005.602H fandt Højesteret det ikke i strid med FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, at sygedagpenge under en børnepasningsorlov ikke beregnes på grundlag af lønindtægten før orloven, men i stedet på grundlag af orlovsydelsen.

Den begrænsede anvendelse af andre konventioner sammenlignet med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan også skyldes, at danske domstole ikke er lige så fortrolige med at anvende disse konventioner, som de er med at anvende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og

[35] I en artikel med titlen "Maastricht, Tvind … og hvad så?", anfører tidligere højesteretsdommer Torben Melchior, at afgørelsen i U2002.1789H, ikke medfører, at der er fri bane for forskelsbehandling pga. statsborgerskab, hvis forskelsbehandlingen må antages at være båret af usaglige hensyn, jf. Hyldestskrift til Jørgen Nørgaard side 209.

at det samme gælder danske advokater. Danske domstole og advokater er muligvis heller ikke så vant til at orientere sig i de tilgængelige fortolkningsbidrag (afgørelser, udtalelser m.m.) til disse konventioner, der desuden kan være af en karakter, som gør dem vanskelige at anvende i praksis, jf. nærmere herom i kapitel 7.

Højesteret udtalte i U2006.770H, at ILO-konventionerne ikke er direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kunne føre til tilsidesættelse af aktivlovens bestemmelser om aktivering. Dommen kan efter udvalgets opfattelse ikke tages til indtægt for et synspunkt om, at ikke-inkorporerede konventioner ikke som hidtil kan påberåbes for og anvendes (inddrages i den retlige vurdering) af danske domstole. Tværtimod viser gennemgangen af praksis efter udvalgets opfattelse samlet set klart, at de forskellige FN-konventioner kan påberåbes for og anvendes af danske domstole med henblik på en konventionskonform fortolkning af dansk lovgivning, hvis lovgivningen rummer plads for en sådan fortolkning.

Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at eftersom der ikke foreligger trykte afgørelser, hvor domstolene har konstateret konflikt mellem en dansk lov og en ikke inkorporeret konvention, må det anses for at være forbundet med en vis usikkerhed at forudsige, hvordan danske domstole vil forholde sig i den situation.

På baggrund af det trods alt stadig begrænsede antal afgørelser vedrørende andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, finder udvalget i øvrigt ikke grundlag for at sige noget nærmere om, hvorvidt det navnlig er på bestemte områder, at sådanne konventioner påberåbes for og/eller anvendes af danske domstole. FN's konvention om barnets rettigheder er påberåbt og/eller anvendt i 20 sager, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder i 18 sager, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination i 5 sager og FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i 4 sager. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er påberåbt og/eller anvendt i 4 sager, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder i 1 sag og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap i 1 sag. Denne gennemgang af domspraksis viser således, at der er flest trykte afgørelser i Ugeskriftet mv., hvor en af parterne har påberåbt sig FN's Børnekonvention (20 sager) eller FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (18 sager), mens antallet af trykte afgørelser vedrørende de øvrige FN-konventioner, som udvalget overvejer, er betydeligt mindre. Dette giver dog ikke i sig selv noget klart billede af, om det navnlig er på *bestemte områder*, at der fremover vil kunne rejses spørgsmål om dansk rets forenelighed med andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det bemærkes i den forbindelse, at Inkorporeringsudvalget nåede

til samme konklusion, jf. betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret.[36]

[36] Se betænkning nr. 1407/2001 side 61.

Kapitel 5. Menneskerettighedskonventionernes status i andre lande

1. Indledning

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget i forbindelse med sine overvejelser skal inddrage udenlandske erfaringer, herunder navnlig erfaringerne fra de øvrige nordiske lande.

I dette kapitel beskrives, hvilken status internationale konventioner om menneskerettigheder har i de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Det beskrives bl.a., om og i hvilket omfang 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. I det omfang de pågældende konventioner ikke kan påberåbes umiddelbart for de retsanvendende myndigheder, beskrives det endvidere, om konventionerne ved lov eller med hjemmel i lov er blevet inkorporeret i de pågældende landes retssystemer.

Udvalget har – i forhold til beskrivelsen i betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret[37] – valgt at begrænse beskrivelsen til Finland, Frankrig, Island, Nederlandene, Norge, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig.[38] Det skyldes, at disse lande efter udvalgets opfattelse er dem, som det er mest relevant for Danmark at sammenligne sig med. Beskrivelsen af udenlandsk ret bygger på oplysninger, som er indhentet via Danmarks ambassader i de pågældende lande.

Betænkningens kapitel 8 indeholder en beskrivelse af de pågældende landes erfaringer med den individuelle klageadgang til FN's komitéer. I kapitel 9 findes en beskrivelse af landenes erfaringer og overvejelser i forhold til den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2. De enkelte lande

Den følgende tabel viser, hvornår de enkelte lande (og Danmark) har tiltrådt de syv konventioner, som udvalget vil overveje en inkorporering af, jf. kapitel 6. Det drejer sig om FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (CCPR), FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR), FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT), FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD), FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder

[37] Se kapitel 6 i betænkning nr. 1407/2001.
[38] Betænkning nr. 1407/2001 indeholder desuden beskrivelser af retstilstanden i Belgien, Grækenland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal og Spanien.

(CEDAW), FN's konvention om barnets rettigheder (CRC) og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (CRPD).

Stat	CCPR	CESCR	CAT	CERD	CEDAW	CRC	CRPD
Danmark	06.01.72	06.01.72	27.05.87	09.12.71	21.04.83	19.07.91	24.09.09
Finland	19.08.75	19.08.75	30.08.89	13.07.70	04.09.86	20.06.91	---
Frankrig	04.11.80	04.11.80	18.02.86	28.07.71	14.12.83	07.08.90	18.02.10
Island	22.08.79	22.11.79	23.10.96	13.03.67	18.06.85	28.10.92	---
Nederlandene	11.12.78	11.12.78	21.12.88	10.12.71	23.07.91	06.02.95	---
Norge	13.09.72	13.09.72	09.07.86	06.08.70	21.05.81	08.01.91	03.06.13
Storbritannien	20.05.76	20.05.76	08.12.88	07.03.69	07.04.86	16.12.91	07.08.09
Sverige	06.12.71	06.12.71	08.01.86	06.12.71	02.07.80	29.06.90	15.12.08
Tyskland	17.12.73	17.12.73	01.10.90	16.05.69	10.07.85	06.03.92	24.02.09
Østrig	10.09.78	10.09.78	29.07.87	09.05.72	31.05.82	06.08.92	26.02.08

2.1. Finland

I Finland kan internationale konventioner mv. ikke påberåbes direkte for de finske domstole, før de er gennemført i national ret. Konventioner, der gennemføres i Finland får samme plads i lovhierarkiet som det instrument (lov eller dekret), der benyttes til gennemførelsen. I praksis inkorporeres de vigtigste internationale konventioner ved enten lov (vedtaget af rigsdagen) eller dekret (vedtaget af præsidenten). Den retsakt, der inkorporerer konventionen, fastslår i almindelighed, at konventionens bestemmelser gælder i national ret.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om barnets rettigheder er sat i kraft i Finland ved lov. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination er godkendt af rigsdagen, men sat i kraft ved bekendtgørelse. Finland har endnu ikke tiltrådt FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, men det forventes at ske i løbet af den nuværende regerings embedsperiode.

Når bestemmelserne i en konvention mv. sættes i kraft, bliver de en del af finsk ret og kan som følge heraf påberåbes for og anvendes af de nationale domstole og andre myndigheder. National ret skal desuden så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Finland har ratificeret, og myndighederne har derfor pligt til at holde sig informeret om indholdet af de pågældende konventioner og til at anvende dem i fornødent omfang. Efter det oplyste vil Finlands parlamentariske komité for forfatningsret, jf. nedenfor, i tilfælde af konflikt mellem bestemmelser i den finske forfatning og bestemmelser i internationale menneske-

rettighedskonventioner i praksis vælge den fortolkning, som fremmer realiseringen af de menneskeretlige forpligtelser bedst muligt, hvis bestemmelserne kan fortolkes på flere måder.

Finder en borger sine rettigheder i henhold til internationale konventioner om menneskerettigheder krænket, kan vedkommende indbringe spørgsmålet for de nationale domstole. Herudover har den finske ombudsmand og statsrådets justitskansler kompetence til at påse, at offentlige myndigheder overholder internationale konventioner om menneskerettigheder ved udnyttelsen af deres beføjelser, og en parlamentarisk komité for forfatningsret har i medfør af sektion 74 i den finske forfatning kompetence til at påse, at bl.a. lovforslag er i overensstemmelse med internationale konventioner om menneskerettigheder. Den parlamentariske komités udtalelser om forfatnings- og menneskerettighedsspørgsmål anses efter det oplyste for bindende på ethvert stadie af høringen i parlamentet. Udtalelserne er således en central kilde i forbindelse med vurderingen af gennemførelsen af fundamentale rettigheder og menneskerettigheder i Finland. Anses en offentlig myndigheds afgørelse for at være i strid med bestemmelserne i en international konvention om menneskerettigheder, vil den blive annulleret. De øverste domstole, dvs. Finlands højesteret og højeste forvaltningsdomstol, har i mange afgørelser henvist til internationale konventioner om menneskerettigheder.

Der blev i 1995 gennemført en særlig reform om grundlæggende rettigheder og friheder, hvorved forfatningens bestemmelser om grundlæggende rettigheder blev 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.

2.2. Frankrig

Efter artikel 55 i den franske forfatning har behørigt ratificerede og offentliggjorte konventioner forrang for nationale love, men ikke for forfatningen. Bestemmelsen indebærer, at internationale konventioner inkorporeres direkte i fransk ret, således at de ikke behøver at blive omskrevet til nationale love for at kunne anvendes i Frankrig. En bestemmelse i en international konvention, som Frankrig har tiltrådt, kan såfremt den er "self-executing", dvs. er klar, præcis og ubetinget, derfor anvendes ved de nationale domstole.

Det er i tilfælde, hvor borgerne påberåber sig bestemmelser i internationale konventioner om menneskerettigheder, op til de nationale domstole at afgøre, om konventionen opfylder kravene til at kunne anvendes umiddelbart. Udvalget har i den forbindelse fået oplyst, at Conseil d'Etat den 11. april 2012 har offentliggjort en ny definition af kriterierne for at anvende internationale konventioner umiddelbart for franske domstole. Fremover anses en bestemmelse i en international konvention således for "self-executing", medmindre gennemførelsen af bestemmelsen kræver supplerende retsakter, eller formålet med bestemmelsen er at regulere forholdet mellem stater.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder kan påberåbes af borgerne umiddelbart over for de retsanvendende myndigheder. De øverste franske domstole har i løbet af det seneste årti anerkendt, at dette også gælder for en række bestemmelser i FN's konvention om barnets rettigheder.[39]

Derimod kan FN's konvention om rettigheder for personer med handicap efter det oplyste ikke påberåbes umiddelbart over for de retsanvendende myndigheder. De franske myndigheder har hertil bemærket, at man anser konventionens artikel 5 som for vag og upræcis i sin formulering til at kunne danne grundlag for en rimelig fortolkning. Frankrig anser også konventionens artikel 12 for problematisk, idet teksten ikke er kompatibel med det franske værgesystem. Konventionens artikel 9, der vedrører kravet om tilgængelighed, er blevet gennemført i national ret ved lov nr. 2005-102 af 11. februar 2005, der havde en oprindelig frist for implementering den 1. januar 2015. Denne frist er imidlertid blevet udsat i lyset af lovens omfattende krav.

Der er i fransk retspraksis eksempler på, at ikke blot de øverste domstole – dvs. Conseil d'Etat og Cour de cassation – men også de almindelige domstole har anvendt internationale konventioner om menneskerettigheder, herunder at de har tilsidesat nationale bestemmelser, der har været i strid med sådanne konventioner.

2.3. Island

I Island bliver internationale konventioner, som Island har tiltrådt, ikke automatisk en del af islandsk ret. Internationale konventioner kan derfor ikke som sådan påberåbes for eller anvendes af islandske domstole, før de er gennemført i islandsk ret.

Island inkorporerede Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved lov i 1994 (lov nr. 62 fra 1994). Endvidere blev FN's konvention om barnets rettigheder inkorporeret ved lov i februar 2012. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder er derimod ikke blevet inkorporeret ved lov.

[39] Situationen var omvendt i 2001, jf. betænkning nr. 1407/2001 side 111.

Islandsk ret skal så vidt muligt fortolkes og anvendes i overensstemmelse med også ikke-inkorporerede internationale konventioner, idet islandsk ret dog generelt vil have forrang i tilfælde af modstrid mellem islandsk ret og internationale konventioner.

I 1995 blev den islandske forfatning revideret, hvorved en lang række nye menneskerettighedsbestemmelser blev tilføjet forfatningen, og de eksisterende menneskerettighedsbestemmelser heri blev omformuleret og moderniseret. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder tjente i vidt omfang som model for bestemmelserne i forfatningen. I bemærkningerne til forfatningen henvises også til disse to konventioner samt til en række andre grundlæggende FN- og Europarådskonventioner, som Island har ratificeret. De islandske domstole har siden 1995 anvendt forfatningens menneskerettighedsbestemmelser i et stort antal sager. I den forbindelse har der kunnet konstateres en tendens til, at domstolene fortolker forfatningen i lyset af internationale konventioner om menneskerettigheder, herunder især Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

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

2.4. Nederlandene

Det følger af artikel 93 i den nederlandske forfatning, at bestemmelser i internationale konventioner, som Nederlandene har tiltrådt, er umiddelbart anvendelige i Nederlandene. Efter forfatningens artikel 94 skal nationale love ikke anvendes, hvis en sådan anvendelse vil være uforenelig med bestemmelser i internationale konventioner, som er "self-executing". I Nederlandene skal internationale konventioner således ikke være gennemført i national ret ved en særskilt retsakt for at kunne anvendes af de retsanvendende myndigheder.

Det nederlandske Udenrigsministerium har over for udvalget dog samtidig understreget, at selv om de tiltrådte internationale konventioner alle er umiddelbart anvendelige i Nederlandene, er det ikke ensbetydende med, at borgerne automatisk kan påberåbe sig dem. Nederlandene skelner i den forbindelse mellem såkaldte førstegenerationsrettigheder (de borgerlige og politiske rettigheder) og såkaldte andengenerationsrettigheder (de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder). Efter nederlandsk opfattelse er andengenerationsrettighederne i højere grad retlige normer, som staterne forpligter sig til at realisere, men som det er vanskeligt at udlede håndfaste individuelle rettigheder af. Til eksempel vurderes der fra nederlandsk side ikke at kunne udledes individuelle rettigheder af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, hvorfor borgerne vil få vanskeligt ved at påberåbe sig denne konvention ved de nationale domstole.

Borgerne har efter det oplyste i øvrigt generelt mulighed for at påberåbe sig internationale konventioner om menneskerettigheder direkte for de nationale domstole, hvis de mener, at nationale love er i strid med sådanne konventioner. Der er mange eksempler på, at nederlandske domstole, herunder den nederlandske højesteret, har tilsidesat nationale love, som har været uforenelige med internationale konventioner om menneskerettigheder.

2.5. Norge

Norsk ret bygger på det dualistiske princip. Frem til omkring år 2000 var det ikke praksis at inkorporere de internationale menneskerettighedskonventioner, som Norge havde tiltrådt, idet gennemførelse af konventionerne i stedet skete ved konstatering af normharmoni (passiv transformation).

Den 21. maj 1999 blev Lov om styrkelse af menneskerettighedernes stilling i norsk ret ("menneskerettighedsloven") vedtaget. Loven inkorporerer Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Efterfølgende er også FN's konvention om barnets rettigheder med den valgfri protokol vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi og den valgfri protokol vedrørende inddragelse børn i væbnede konflikter blevet inkorporeret i norsk ret. Det samme er den 13. og 14. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder med tilhørende valgfri protokol og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

FN's konvention om barnets rettigheder med de nævnte protokoller, den 13. og 14. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder med tilhørende valgfri protokol er alle blevet inkorporeret via en ændring af menneskerettighedsloven. Det indebærer, at bestemmelserne i disse konventioner og protokoller i tilfælde af konflikt går forud for bestemmelser i anden lovgivning, jf. menneskerettighedslovens § 3.

FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination er derimod blevet inkorporeret i lov nr. 60 af 21. juni 2013 om forbud mod diskriminering på grund af etnicitet, religion og livssyn ("diskrimineringsloven om etnicitet"). Det fremgår af lovens § 5, at konventionen skal gælde som norsk lov. I modsætning til menneskerettighedsloven fremgår det imidlertid ikke af denne lov, at bestemmelserne i konventionen skal have forrang for bestemmelser i anden norsk lovgivning.

FN's konvention om barnets rettigheder blev inkorporeret ved lov nr. 86 af 1. august 2003 om ændringer i menneskerettighedsloven mv. (indarbejdning af FN's konvention om barnets rettigheder i norsk lov). Ved denne lov blev der også foretaget ændringer i en række andre love for at synliggøre

konventionens bestemmelser samt styrke børns retsstilling, bl.a. blev aldersgrænsen for børns ret til at udtale sig i sager efter den norske børnelov og børneværnslov sænket. Der blev ved inkorporeringen lagt vægt på, at inkorporering er den gennemførelsesmetode, som sender det stærkeste signal både nationalt og internationalt. Inkorporeringen varetog endvidere hensynet til en samlet fremstilling af børns rettigheder i norsk ret. Herudover ønskede man at lovfæste, at barnets tarv skal være et centralt hensyn ved alle afgørelser som omfatter børn, hvilket kan styrke børns retsstilling. Der blev desuden lagt vægt på, at FN's konvention om barnets rettigheder har en særstilling, idet børn udgør en særlig udsat og sårbar gruppe, som har brug for en ekstra stærk beskyttelse. Endelig vurderedes det, at konventionen burde have forrang for anden norsk lovgivning på linje med de allerede inkorporerede konventioner, fordi det ellers ville kunne opfattes som et signal om, at konventionen ikke er lige så vigtig de øvrige konventioner, og fordi det vil føre til en styrkelse af konventionens formelle retsstilling og dermed sikre, at konventionens bestemmelser respekteres.

FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder blev oprindelig inkorporeret ved lov nr. 38 af 10. juni 2005 om ændringer i ligestillingsloven mv. (gennemførelse af Europaparlamentets og Rådets direktiv 2002/73/EF og indarbejdning af FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder med tillægsprotokol i norsk ret). Ved lov nr. 80 af 19. juni 2009 er konventionen efterfølgende i stedet blevet inkorporeret ved en ændring af menneskerettighedsloven. Herved har konventionen fået forrang for anden norsk lovgivning. I forbindelse med inkorporeringen af konventionen i menneskerettighedsloven blev der bl.a. lagt vægt på, at en inkorporering med forrang ville sende et stærkt signal både nationalt og internationalt og styrke opmærksomheden på ligestillingsspørgsmål og kvinders rettigheder. Endvidere blev der lagt vægt på, at inkorporering af centrale menneskerettighedskonventioner i høj grad bidrager til at styrke borgernes retsstilling over for myndighederne og giver den enkelte et stærkere værn mod overgreb. Herudover ville man ved at inkorporere konventionen i menneskerettighedsloven sikre, at ligestilling og forbuddet mod diskrimination af kvinder også fremover er centrale hensyn i lovgivningsarbejdet og forvaltningen.

Norge tiltrådte først FN's konvention om rettigheder for personer med handicap den 3. juni 2013. Konventionen er efter det oplyste gennemført ved konstatering af normharmoni (passiv transformation), og der er ikke på nuværende tidspunkt igangsat et arbejde med at inkorporere konventionen i norsk ret. Spørgsmålet om inkorporering vil kunne vurderes, når der foreligger flere erfaringer fra arbejdet ved FN's Handicapkomité, og konventionens bestemmelser herved er blevet tydeliggjort gennem komitéens udtalelser og dialog med staterne.

Bestemmelser i menneskerettighedskonventionerne påberåbes hyppigere for norske domstole efter vedtagelsen af menneskerettighedsloven, og domstolene anvender i højere grad end tidligere menneskerettigheder. Der er således flere eksempler på, at norske domstole har tilsidesat bestemmelser i national ret med henvisning til internationale konventioner om menneskerettigheder. Endvidere

viser en søgning i praksis efter det oplyste, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har været et tema i ca. 900 sager for den norske Højesteret fra menneskerettighedsloven trådte i kraft i 1999 til udgangen af 2013, mens konventionen ifølge en udredning fra 1993 til sammenligning havde været påberåbt i færre end 40 sager i perioden fra 1953 til 1992. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder har været et tema i ca. 300 sager for Højesteret siden menneskerettighedsloven trådte i kraft.

Også når det gælder FN's konvention om barnets rettigheder, kan det efter det oplyste lægges til grund, at der har været en øget interesse for konventionen, siden den blev inkorporeret. Dette har bidraget til at sætte børns rettigheder og interesser højere på den politiske og offentlige dagsorden. Det norske Børne-, Ligestillings- og Integrationsministerium er således af den opfattelse, at inkorporeringen af konventionen har ført til, at konventionen har fået større tyngde og gennemslagskraft. Ministeriet er endvidere af den opfattelse, at børn og unge er blevet mere bevidste om egne rettigheder. Mængden af sager, hvor FN's konvention om barnets rettigheder påberåbes for norske domstole er ligeledes øget, og konventionen ser ud til at få en stadig mere fremtrædende plads i den norske Højesterets argumentation. Dette har været særligt udtalt på områder, hvor børn er i konflikt med loven, herunder i forhold til varetægt, afsoning og strafudmåling samt på udlændingeområdet.

For så vidt angår FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination viser en søgning efter det oplyste, at disse konventioner kun sjældent påberåbes for de norske domstole. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder har således alene været påberåbt to gange, mens FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination har været påberåbt seks gange, hvoraf de tre var, inden konventionen blev inkorporeret. I disse sager er konventionerne i øvrigt ikke blevet tillagt afgørende betydning, men FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination er dog blevet brugt som fortolkningsbidrag ved fortolkningen af den norske straffelovs bestemmelser om diskriminerende og hadefulde ytringer.

Det norske Udenrigsministerium har endelig for så vidt angår FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder oplyst, at denne konvention kun påberåbes meget sjældent for domstolene. En søgning viser således, at konventionen kun har været påberåbt fem gange for den norske Højesteret. Det norske Justits- og Beredskabsministerium kender efter det oplyste heller ikke til sager, hvor domstolene har tilsidesat norske lovbestemmelser med henvisning til konventionen. Den norske Højesteret har i en sag[40] antydet, at der for visse af bestemmelserne i konventionen kan sættes spørgsmålstegn ved, om de er egnede til at give den enkelte borger anvendelige rettigheder. Senest har den norske Højesteret behandlet spørgsmålet om, hvorvidt en beslutning om at nægte en tilladelse til en landbrugsejendom krænkede sagsøgers ret til arbejde, gode arbejdsforhold og en

[40] Der henvises i indberetningen til Norsk Retstidende 2001 side 1006

tilfredsstillende levestandard efter konventionens artikel 6, 7 og 11.[41] Højesteret udtalte i dommen, at "[d]isse bestemmelsene er etter sit innhold svært ubestemte, og det kan reises spørgsmål hvor langt de gir rettigheder som kan håndheves ved søksmål for domstolene". Højesteret fandt dog ikke anledning til at gå nærmere ind i disse overvejelser, da retten under alle omstændigheder fandt, at der ikke forelå nogen krænkelse, eftersom beslutningen ikke medførte nogen pligt for sagsøger til at drive gården personligt.

2.6. Storbritannien

Internationale konventioner mv., som Storbritannien har tiltrådt, bliver ikke automatisk en del af britisk ret. I det omfang det vurderes nødvendigt, vil de nødvendige love mv. blive ændret eller vedtaget i forbindelse med Storbritanniens ratifikation af en konvention mv. for at sikre, at britisk ret er i overensstemmelse med konventionens krav, og for 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 relevante FN-konventioner er inkorporeret i britisk ret og kan således ikke umiddelbart påberåbes af borgerne eller anvendes af retsanvendende myndigheder, herunder britiske domstole. Konventionerne er dog relevante ved fortolkningen af britisk lovgivning og udviklingen af "common law" (sædvaneret).

Der er henvist til en eller flere af FN-konventionerne i flere sager. I sagerne *Burnip v. Birmingham City Council* og *Trengrove v. Walsall Metropolian Council* fandt appelretten (Court of Appeal) f.eks., at Storbritanniens regler om boligydelser krænkede Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i den 1. tillægsprotokol, og appelretten fremhævede i den forbindelse, at hvis der havde været tvivl om anvendelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, ville FN's konvention om rettigheder for personer med handicap have afgjort usikkerheden til fordel for sagsøgerne.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har en særstatus i britisk ret, idet denne konvention er blevet inkorporeret i britisk ret ved lov (Human Rights Act 1998). 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 bestemmelser. 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

[41] Der henvises i indberetningen til Norsk Retstidende 2011 side 304.

Ministerkomitéen) praksis ved fortolkningen af de enkelte "konventionsrettigheder". Endvidere følger det 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").

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"), jf. artikel 4. En erklæring om konflikt ("declaration of incompatibility") giver regeringen mulighed for at intervenere i retssagen, jf. artikel 5. Det følger af inkorporeringsloven (artikel 6), at administrative myndigheder ikke må handle i strid med "konventionsrettigheder". Endvidere følger det 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".

Storbritannien anser inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for en styrkelse af de britiske borgeres retsstilling, da inkorporeringen har medført, at borgerne har mulighed for at påberåbe sig konventionens bestemmelser over for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Efter det oplyste har Storbritannien desuden gode erfaringer med inkorporeringen, da man overordnet mener, at inkorporeringen har resulteret i færre sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Dette er efter britisk opfattelse positivt, fordi processen ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er såvel dyr som langvarig.

Storbritannien har dog samtidig fremhævet, at selv om inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har medført øget opmærksomhed og større bevidsthed om konventionen, har det ikke nødvendigvis øget konventionens popularitet. Der er således nationalt stillet forslag om at erstatte den nuværende Human Rights Act med en britisk Bill of Rights, fordi visse parlamentsmedlemmer er imod, at domstolene aktivt overvåger menneskerettighederne og derved står over parlamentet. Kritikerne af konventionen har i den forbindelse henvist til princippet om "parlamentarisk suverænitet", hvorefter domstolene blot skal eksekvere det, som politikerne har besluttet.

2.7. Sverige

Sverige anvender det dualistiske princip, men svenske domstole, herunder særligt den svenske højesteret, har i en række tilfælde også anvendt internationale aftaler, som ikke er særskilt gennemført i svensk ret.

Gennemførelse kan ske gennem omskrivning, inkorporering eller konstatering af normharmoni. En meget stor del af de internationale aftaler, som Sverige har ratificeret, er dog gennemført gennem konstatering af normharmoni. Omskrivning og inkorporering finder således kun sted i ganske få tilfælde. Når der skal vælges mellem omskrivning og inkorporering vælges typisk omskrivning. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er i den forbindelse en markant undtagelse, idet den blev inkorporeret ved lov nr. 1994:1219, som trådte i kraft den 1. januar 1995.

For så vidt angår de syv relevante FN-konventioner, er der kun i ét tilfælde sket gennemførelse i svensk ret ved andet end konstatering af normharmoni. Det var i forbindelse med gennemførelsen af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, hvor der blev indsat bestemmelser i den svenske straffelov om ulovlig racediskrimination.[42] Ingen af de øvrige konventioner er efter det oplyste gennemført i svensk ret ved omskrivning eller inkorporering, idet der er blevet konstateret normharmoni.

Spørgsmålet om inkorporering af andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har dog været rejst flere gange, herunder især i forhold til FN's konvention om barnets rettigheder. I marts 2013 er der således f.eks. iværksat et større udredningsarbejde, som bl.a. skal belyse fordele og ulemper ved at inkorporere FN's konvention om barnets rettigheder i svensk ret. Udredningsarbejdet skal efter planen være færdigt senest den 4. marts 2015.

2.8. Tyskland

Tyskland har ratificeret alle syv FN-konventioner såvel som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. 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 ["Vertragsgesetz"]."

Det følger af den nævnte bestemmelse, 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 en dobbeltfunktion. For det første gives der i loven den nødvendige bemyndigelse til ratifikation, og for det andet bliver konventionen ved loven en del af tysk ret som forbundslov ("Bundesrecht"). Konventionsloven indeholder dermed en opfyldelsespligt ("vollzugsbefehl"). En implementerings- eller inkorporeringspligt består herefter kun i de tilfælde, hvor den

[42] Se betænkning nr. 1407/2001 side 122f.

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. Sidstnævnte vil være tilfældet, hvis konventionens bestemmelser ikke er egnet til at blive anvendt umiddelbart inden for statens område, f.eks. hvis reglerne ikke er formuleret tilstrækkeligt konkret. I så fald kræves der i tillæg til konventionsloven en gennemførelseslovgivning ("Ausführungsgesetzgebung"). Der består ingen pligt til implementering/inkorporering, hvis national ret allerede er konform med den folkeretlige forpligtelse. Det forhold, 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.

Hvis forudsætningerne i den tyske forfatnings artikel 59 ikke er til stede, og ratifikationen af en konvention derfor ikke kræver udstedelse af en konventionslov, bliver forpligtelserne i den ratificerede konvention stadig en del af tysk ret. I dette tilfælde vil forpligtelserne dog svare til forvaltningsbestemmelser.

Tyskland skal som føderal stat altid inddrage delstaterne, der gennem en særlig aftale – den såkaldte "Lindauer Aftale" – har krav på at blive inddraget og i givet fald tilslutte sig ratifikationen.

Internationale konventioner om menneskerettigheder inddrages efter det oplyste ved fortolkningen og anvendelsen af tysk ret, herunder nationale regler om grundlæggende rettigheder og nationale love i øvrigt. Konventionerne opnår i kraft af konventionslovene samme lovmæssige rang som forbundslove. De øverste forbundsdomstole har i talrige tilfælde anvendt især Den Europæiske Menneskerettighedskonventions bestemmelser i deres afgørelser. Der er ligeledes mange eksempler på, at domstolene har anvendt andre menneskerettighedskonventioner, herunder FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende handling eller straf, FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Det tyske justitsministerium er efter det oplyste ikke bekendt med eksempler på, at nationale bestemmelser er blevet tilsidesat under henvisning til bestemmelser i menneskerettighedskonventionerne.

2.9. Østrig

Det østrigske parlament (Nationalrådet) kan i forbindelse med godkendelse af en konvention beslutte, at konventionen skal inkorporeres ved lov, jf. artikel 50, stk. 2, i den østrigske forbundsforfatningslov (B-VG). Såfremt traktaten ikke kræver parlamentets godkendelse, har Forbundspræsidenten efter B-VG artikel 65, stk. 1, en lignende beføjelse. Sidstnævnte er tilfældet for statstraktater,

der ikke har samme rang som love, dvs. regeringsoverenskomster, ressortoverenskomster eller forvaltningsoverenskomster.

Afgivelsen af en sådan erklæring ("inkorporeringsforbehold") indebærer, at den pågældende konvention ikke er umiddelbart anvendelig, dvs. konventionen kan hverken påberåbes eller anvendes af borgerne, myndighederne eller domstolene. Der er afgivet inkorporeringsforbehold til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om barnets rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Af B-VG artikel 145 følger det ganske vist, 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.

Afgives der ingen erklæring, hvilket er tilfældet i forhold til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, kan den pågældende konvention principielt anvendes umiddelbart. Den har samme retsvirkninger som en national retsnorm, og borgerne kan derfor påberåbe sig rettighederne i en sådan traktat, som var de garanteret i en national retsakt. Det skal i den forbindelse bemærkes, at national lovgivning principielt skal fortolkes i overensstemmelse med folkeretten, og at en bestemmelse, der tillader flere fortolkninger, skal fortolkes i overensstemmelse med forfatningen.

Artikel 1, 2 og 14 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination indeholder forfatningsændrende bestemmelser, ligesom artikel 1 og 4 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder i princippet også er forfatningsændrende. Begge konventioner er som anført tiltrådt med inkorporeringsforbehold. Forfatningsdomstolen har i flere afgørelser støttet sig til artikel 3, stk. 2 (vedrørende myndighedernes forpligtelse til at tage alle relevante omstændigheder i betragtning ved konstatering af non-refoulement-grunde) i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Der foreligger efter det oplyste ingen eksempler på, at de østrigske domstole har tilsidesat bestemmelser i den nationale lovgivning med henvisning til internationale konventioner.

3. Udvalgets bemærkninger

Som det fremgår af betænkning nr. 1407/2001, er der formelt set stor forskel på, hvordan de enkelte lande gennemfører internationale konventioner i deres nationale retsorden.[43] I nogle af de hørte lande er udgangspunktet, at konventioner, som ratificeres og offentliggøres i overensstemmelse med de

herom gældende regler, automatisk bliver en del af den interne retsorden (monistiske lande). I andre lande er udgangspunktet, at konventioner, som ratificeres og offentliggøres, ikke automatisk bliver en del af den interne retsorden, idet dette principielt forudsætter, at konventionen bliver gennemført i national ret ved en særskilt retsakt (dualistiske lande). Forskellen på de to typer af lande er i praksis dog ikke nødvendigvis så stor. I betænkning nr. 1407/2001 beskrives det således:

> "… 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 dualistiske 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 indføjer 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."[44]

Beskrivelsen i betænkning nr. 1407/2001, som er gengivet ovenfor, må efter udvalgets opfattelse også i dag antages at give et fint billede af situationen i de hørte lande. Verden udenfor er således langt hen af vejen den samme i dag, som den var ved afgivelsen af betænkning nr. 1407/2001. Udvalget kan på baggrund af de indhentede oplysninger dog supplere beskrivelsen med, at der selv i lande, der anvender det monistiske princip, og hvor tiltrådte internationale konventioner derfor er umiddelbart anvendelige, ikke er nogen garanti for, at borgerne automatisk kan påberåbe sig konventionsrettighederne. I Nederlandene sondres der f.eks. mellem førstegenerationsrettigheder (borgerlige og politiske rettigheder) og andengenerationsrettigheder (økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder), hvor sidstnævnte ikke uden videre kan påberåbes for domstolene.

Efter udvalgets opfattelse kan de vidt forskellige måder, hvorpå de hørte lande gennemfører internationale konventioner i deres nationale retsorden, tjene som inspiration for overvejelserne om, hvorvidt man i Danmark bør inkorporere flere menneskerettighedskonventioner ved lov. I sidste ende kan det forhold, at nogle lande inkorporerer og andre ikke gør, dog ikke tillægges afgørende betydning for vurderingen af, om de syv konventioner – som udvalget overvejer – helt eller delvist bør inkorporeres i Danmark. De forskellige fremgangsmåder i landene afspejler således ikke blot forskellige forfatningsmæssige traditioner, men også forskellige retspolitiske valg, som ikke uden videre kan overføres til Danmark.

[44] Se betænkning nr. 1407/2001 side 126f.

Kapitel 6. Hensyn der bør indgå ved vurderingen af, om en konvention skal inkorporeres i dansk ret

1. Indledning

1.1. Det følger af kommissoriet, at udvalget med *afsæt* i betænkning nr. 1407/2001 skal overveje fordele og ulemper ved på nuværende tidspunkt at inkorporere flere menneskeretsinstrumenter i dansk lovgivning. I tilknytning hertil skal udvalget vurdere, om de enkelte konventioner er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning, samt 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. Udvalget skal i den forbindelse desuden vurdere forholdet til allerede gældende lovbestemmelser, der tilsigter at gennemføre konventionsforpligtelserne i dansk ret.

I betænkning nr. 1407/2001 var Inkorporeringsudvalgets opgave ifølge kommissoriet at undersøge fordele og ulemper ved inkorporering af de generelle menneskerettighedskonventioner i dansk ret, herunder navnlig 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. Disse konventioner *skulle* udvalget overveje. Det fremgik af kommissoriet, at udvalget desuden *kunne* overveje, om også andre konventioner om menneskerettigheder er egnede til at blive inkorporeret i dansk ret. Som eksempler nævnte kommissoriet i den forbindelse 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 mod kvinder og ILO-konventioner.

Inkorporeringsudvalget valgte i betænkningen at overveje spørgsmålet om inkorporering af de seks førstnævnte konventioner, mens udvalget ikke foretog en konkret vurdering af spørgsmålet om inkorporering af ILO-konventioner eller andre menneskerettighedskonventioner.

Kommissoriet for det nu nedsatte udvalg må efter udvalgets opfattelse forstås således, at udvalget i hvert fald forventes at overveje fordele og ulemper ved at inkorporere de seks konventioner, som Inkorporeringsudvalget gjorde til genstand for nærmere overvejelse i betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret. Herudover nævner kommissoriet udtrykkeligt FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Udvalget er opmærksom på, at der udover disse syv konventioner findes en række andre konventioner om menneskerettigheder, som det måske også kunne være relevant at overveje fordele og ulemper ved at inkorporere. Det gælder bl.a. FN's konvention om flygtninges retsstilling, FN's konven-

tion om begrænsning af statsløshed, Europarådets konvention om statsborgerret, ILO-konventioner, som Danmark har tiltrådt, og som også var nævnt i kommissoriet for Inkorporeringsudvalget, Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel og Den Europæiske Socialpagt. Overvejelser i udvalget af disse konventioner har bl.a. som følge af den i kommissoriet fastsatte tidsfrist imidlertid ikke været mulig. Som det fremgår af kapitel 4, afsnit 3.8, har udvalget dog inddraget enkelte afgørelser vedrørende disse konventioner, i det omfang afgørelserne viser, hvordan danske domstole anvender ikke-inkorporerede konventioner.

Udvalgets overvejelser vil på denne baggrund omfatte følgende konventioner:

- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder,
- FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder,
- FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf,
- FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination,
- FN's konvention om barnets rettigheder,
- FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, og
- FN's konvention om rettigheder for personer med handicap

1.2. Betænkning nr. 1407/2001 indeholder i kapitel 7 dels en drøftelse af fordele og ulemper ved en eventuel inkorporering af internationale konventioner om menneskerettigheder, dels en drøftelse af kriterier for udvælgelse af, hvilke konventioner der eventuelt bør inkorporeres i dansk ret.

Ved udarbejdelsen af dette kapitel har udvalget taget udgangspunkt i disse drøftelser, idet udvalget dog ikke har fundet grundlag for som i betænkning nr. 1407/2001 at sondre mellem på den ene side fordele og ulemper ved en eventuel inkorporering og på den anden side kriterier for udvælgelse af konventioner. Det er der flere grunde til.

For det første må sondringen i betænkning nr. 1407/2001 efter udvalgets opfattelse navnlig ses i lyset af udformningen af Inkorporeringsudvalgets kommissorium, der indebar, at udvalget i vidt omfang selv måtte tage stilling til, hvilke konventioner der skulle overvejes inkorporeret. Inkorporeringsudvalget havde således behov for at opstille de pågældende kriterier med henblik på udvælgelsen af konventioner. Det samme gør sig ikke gældende for dette udvalg, da udvalget i modsætning til Inkorporeringsudvalget er blevet anmodet om at overveje spørgsmålet om inkorporering af syv nærmere opregnede konventioner, jf. ovenfor under afsnit 1.1. Samtidig har udvalget som nævnt bl.a. af tidsmæssige grunde ikke fundet det muligt at overveje inkorporering af flere konventioner end disse syv.

For det andet finder udvalget, at vurderingen af, om og i givet fald hvilke konventioner der skal inkorporeres, bør bero på en samlet gennemgang af de hensyn, der taler for eller imod en inkorporering. Dette betyder selvsagt ikke, at de enkelte hensyn nødvendigvis skal vægtes ens, når det skal vurderes, om en konvention skal inkorporeres. Vurderingen bør efter udvalgets opfattelse blot ikke på forhånd begrænses til kun at omfatte visse af hensynene.

Udvalget bemærker i forlængelse heraf samtidig, at flere af de kriterier, som blev anvendt i betænkning nr. 1407/2001, under alle omstændigheder ikke længere synes relevante. Det gælder bl.a. diskussionen af, hvilken betydning det har, om en konvention er en "generel konvention" eller en "specialkonvention". Efter udvalgets opfattelse har det således mindre betydning, om en konvention må anses for "generel" eller "speciel", hvis de øvrige hensyn efter en samlet vurdering taler for en inkorporering. Hertil kommer, at de syv konventioner, som udvalget skal overveje, alle må anses for centrale for beskyttelsen af menneskerettighederne. Dermed er det også allerede af den grund mindre relevant, om de enkelte konventioner er "generelle" eller "specielle".

Herudover har udvalget valgt ikke at gå ind i den særskilte diskussion i betænkning nr. 1407/2001 af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder over for borgerlige og politiske rettigheder. Dette skyldes, at det efter udvalgets opfattelse ikke kan være afgørende, om en rettighed er af økonomisk, social eller kulturel art eller er en borgerlig eller politisk rettighed. Udvalget har heller ikke fundet grundlag for at gentage overvejelserne af, om en eventuel inkorporering bør omfatte hele konventionen eller kun dele heraf. Efter udvalgets opfattelse bør en inkorporering af de grunde, der er anført i betænkning nr. 1407/2001, således uden tvivl omfatte hele konventionen.[45] Endelig er spørgsmålet om konventionernes betydning i praksis efter udvalgets opfattelse ikke længere relevant, idet de syv konventioner, som udvalget overvejer, alle har været anvendt – om end i forskelligt omfang – i praksis, jf. beskrivelsen ovenfor i kapitel 4.

Nedenfor vil følgende spørgsmål blive behandlet, idet det bemærkes, at visse hensyn til dels er overlappende: Inkorporering som styrkelse af privates retsstilling (afsnit 2.1), internationale opfordringer og international signalværdi (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), risiko for dobbeltregulering ved en inkorporering (afsnit 2.6), spørgsmålet om en inkorporering vil skabe et informationsbehov (afsnit 2.7), betydningen af om en konvention er "egnet" til at blive inkorporeret (afsnit 2.8) samt betydningen af konventionernes kontrol- og retshåndhævelsessystemer (afsnit 2.9).

[45] Se betænkning nr. 1407/2001 side 161f.

Rækkefølgen for behandlingen af de enkelte spørgsmål er ikke udtryk for nogen vægtning fra udvalgets side.

2. Hensyn der bør indgå ved vurderingen af, om en konvention skal inkorporeres

2.1. Inkorporering som en styrkelse af privates retsstilling

Ifølge kommissoriet skal udvalget bl.a. overveje, om en inkorporering vil føre til en bedre retsbeskyttelse for den enkelte borger.

Som nævnt i kapitel 3, afsnit 4.1, foretages der løbende en vurdering af, om dansk ret er i overensstemmelse med de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt. Det påhviler således regeringen og Folketinget at sikre, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser.

Udvalget finder det i lighed med Inkorporeringsudvalget afgørende, at en eventuel inkorporering af konventionerne ikke ændrer herved. Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at der også ved inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev lagt stor vægt på, at det er regeringens og Folketingets ansvar, at dansk lovgivning til stadighed er i overensstemmelse med bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.[46]

Samtidig kan udvalget dog også tilslutte sig Inkorporeringsudvalgets opfattelse af, at dette ikke udelukker, at en inkorporering vil kunne være velbegrundet.[47] Det skyldes bl.a., at inkorporeringen som anført af Inkorporeringsudvalget i sig selv vil medføre en tydeliggørelse af privates muligheder for at påberåbe sig konventionerne for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder, hvilket må anses for en styrkelse af privates retsstilling. Udvalget lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at den kontrol med konventionsforpligtelsernes overholdelse, der foretages som led i lovgivningsproceduren, nødvendigvis er af abstrakt og forudgående karakter, idet det normalt ikke er muligt at tage højde for alle de situationer, hvor anvendelsen af loven vil kunne rejse spørgsmål i forhold til konventionerne. Gennemgangen af retspraksis viser, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkorporeret i dansk ret, påberåbes og anvendes oftere af danske domstole end de øvrige konventioner om menneskerettigheder, jf. kapitel 4.

Som anført ovenfor i kapitel 3, afsnit 5, vil en inkorporering dog i sjældne tilfælde samtidig kunne give anledning til visse retssikkerhedsmæssige betænkeligheder i nogle retssager mellem private, hvor en borger over for en anden borger påberåber sig en retsstilling efter en inkorporeret konvention, som rækker videre end retsstillingen efter dansk ret i øvrigt. Eftersom der er tale om et generelt

[46] Se betænkning nr. 1407/2001 side 134.
[47] Se betænkning nr. 1407/2001 side 136.

spørgsmål, som hovedsageligt vedrører retsvirkningerne af en inkorporering, taler betænkelighederne efter udvalgets opfattelse imidlertid ikke i sig selv afgørende imod en inkorporering,[48] men bør i givet fald adresseres i bemærkningerne til inkorporeringsloven.

2.2. Internationale opfordringer og signalværdi

2.2.1. Som det fremgår af betænkning 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, har en række internationale organer gentagne gange opfordret regeringen til at inkorporere visse FN-konventioner.[49] Gennemgangen nedenfor viser, at det også har været tilfældet, efter betænkning nr. 1407/2001 blev afgivet.

- *Universal Periodic Review*

Den 2. maj 2011 blev Danmark for første gang eksamineret i det såkaldte Universal Periodic Review (UPR) i FN's Menneskerettighedsråd. UPR, der blev etableret i 2006, er en mekanisme, hvor samtlige FN-medlemslande bedømmer hinanden og fremkommer med anbefalinger i forhold til de internationale menneskerettighedsforpligtelser. I forbindelse med eksaminationen interesserede en række lande sig for det forhold, at Danmark indtil videre kun har inkorporeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det fremgår f.eks. af rapporten om Danmarks UPR-eksamination,[50] at:

> "Algeria observed that Denmark is party to most core human rights instruments, but noted that it had only incorporated the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms into domestic law and sought explanations."

Udover Algeriet ses også Afghanistan, Holland, Honduras og Kirgisistan at have interesseret sig for spørgsmålet. Canada, Sydafrika, Holland og Kirgisistan anbefalede desuden konkret, at Danmark inkorporerer de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har ratificeret. Anbefalingen fra Canada lyder f.eks. som følger:

> "Incorporate into its domestic law its international human rights obligations under the Conventions to which it is party."

- *FN's Menneskerettighedskomité*

[48] Se også betænkning nr. 1407/2001 side 137.
[49] Se betænkning nr. 1407/2001 side 129.
[50] Se dokument A/HRC/WG.6/11/L.2.

I forbindelse med eksaminationen i 2008 af Danmarks 5. periodiske rapport[51] afgivet i henhold til artikel 40 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder udtalte FN's Menneskerettighedskomité bl.a.:

> "The Committee notes with concern the decision taken by the State party not to incorporate the Covenant into its domestic legal order, contrary to the recommendation of the Committee on Incorporation of Human Rights Conventions into Danish Law (art. 2).
>
> The State party should reconsider its decision not to incorporate the Covenant into its domestic legal order, with a view to ensuring that all rights protected under the Covenant are given full effect in domestic law."[52]

- *FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder*

I forbindelse med eksaminationen i 2013 af Danmarks 5. periodiske rapport[53] afgivet i henhold til artikel 16 og 17 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder gav FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder udtryk for forhold, der gav anledning til bekymring. Komitéen udtalte bl.a.:

> "The Committee reiterates its concern that the State party has still not incorporated the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights into its domestic legislation. The Committee is also concerned that despite the State party's statement that the Covenant is applied by the Danish courts, case law shows that international human rights treaties are rarely applied by courts or invoked by parties to a case, and that the Supreme Court has stated that non-incorporated treaties do not have direct effect in the domestic legal order.[54]
>
> The Committee recommends that the State party incorporate the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights into its domestic legislation, and improve the awareness and knowledge of the Covenant through human rights education and training programmes, including for the judiciary. The Committee draws the State party's attention to its general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant."[55]

- *FN's Torturkomité*

[51] Se dokument CCPR/C/DNK/5 af 20. november 2007.
[52] Se Concluding Observations of the Human Rights Committee, CCPR/C/DNK/CO/5 af 16. december 2008, punkt 6.
[53] Se dokument E/C.12/DNK/5
[54] Det må antages, at komitéen her tænker på dommen refereret i U2006.770H. I den dom udtalte Højesteret imidlertid, at ILO-konventionerne ikke var "direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kunne føre til tilsidesættelse af aktivlovens bestemmelser om aktivering."
[55] Se Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/DNK/CO/5 af 6. juni 2013.

I forbindelse med eksaminationen i 2007 af Danmarks 5. periodiske rapport[56] afgivet i henhold til artikel 19 i FN's konvention mod tortur og anden grusom eller nedværdigende behandling eller straf gav FN's Torturkomité udtryk for forhold, der gav anledning til bekymring. Komitéen udtalte bl.a.:

> "The Committee regrets that the State party has not changed its position with regard to the incorporation of the Convention into Danish law. The Committee is of the view that the incorporation of the Convention into Danish law would not only be of a symbolic nature but that it would strengthen the protection of persons allowing them to invoke the provisions of the Convention directly before the courts.
>
> The Committee recommends that the State party incorporate the Convention into Danish law in order to allow persons to invoke it directly in courts, to give prominence to the Convention as well as to raise awareness of its provisions among members of the judiciary and the public at large."[57]

- *FN's Racismekomité*

I forbindelse med eksaminationen i 2010 af Danmarks 18. og 19. periodiske rapporter[58] afleveret i henhold til artikel 9 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination udtalte FN's Racismekomité bl.a.:

> "The Committee notes with regret that notwithstanding its previous concluding observations recommending the incorporation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the State party finds it unnecessary to do so because, arguably, the Convention is already a source of law in Danish courts. However, the non-incorporation of international treaties results in reluctance by lawyers and judges to invoke such treaties in Danish courts. (art. 2).
>
> The Committee reiterates its position that the State party should incorporate the Convention into its legal system to ensure its direct application before Danish Courts in order to afford all individuals its full protection."[59]

- *FN's Børnekomité*

I forbindelse med eksaminationen i 2011 af Danmarks 4. periodiske rapport[60] afleveret i henhold til artikel 44 i FN's konvention om barnets rettigheder udtalte FN's Børnekomité bl.a.:

> "While noting that the Convention may be invoked and applied by the courts and administrative authorities, the Committee notes with concern that the Convention is re-

[56] Se dokument CAT/C/81/add.2 af 5. april 2005.
[57] Se Conclusions and recommendations of the Committee against Torture, CAT/C/DNK/CO/5 af 16. juli 2007, pkt. 9.
[58] Se dokument CERD/C/DNK/18-19 af 31. august 2009.
[59] Se Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/DNK/CO/18-19 af 20. september 2010, pkt. 8
[60] Se dokument CRC/C/DNK/4 af 22. januar 2010.

> ferred to only in a limited number of cases and that the application of the Convention by judicial authorities and administrative decision-making bodies is limited, due largely to the Convention not being fully incorporated into the national legislation of the State party.
>
> […] The Committee recommends that the State party promote the application of the Convention on the Rights of the Child by the courts and administrative decision-making bodies, including by taking measures to fully incorporate the Convention into its national legislation."[61]

- *FN's Kvindekomité*

I forbindelse med eksaminationen i 2009 af Danmarks 7. periodiske rapport[62] afleveret i henhold til artikel 21 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder udtalte FN's Kvindekomité bl.a.:

> "While recognizing that some of the State party's domestic laws reflect the articles enshrined in the Convention, the Committee is concerned at the decision taken by the State party not to incorporate the Convention into its domestic legal order […].
>
> The Committee calls on the State party to reconsider its decision not to incorporate the Convention into its domestic legal order, with a view to ensuring that all rights protected under the Convention are given full effect in domestic law. It recalls the State party's obligation, as stated in article 2 (a) of the Convention, to embody the principle of the equality of men and women in its national Constitution or other appropriate legislation […]."[63]

- *Anbefalinger over for andre lande*

Som det også fremgår af betænkning nr. 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret, er sådanne anbefalinger fra FN-komitéerne om at inkorporere FN-konventioner ikke alene blevet rettet mod Danmark.[64] Anbefalinger af denne art er således udtryk for en generel holdning hos komitéerne, som de gennem længere tid og fortsat har givet udtryk for over for stater, der som Danmark tager udgangspunkt i det dualistiske princip, dvs. ikke automatisk inkorporering af internationale konventioner i national ret.

2.2.2. Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, har FN-komitéerne gentagne gange opfordret Danmark til at inkorporere de forskellige konventioner i dansk ret.

---

[61] Se Concluding observations of the Committee on the Rights of the Child, CRC/C/DNK/CO/4 af 7. april 2011, pkt. 10-11.
[62] Se dokument CEDAW/C/DEN/7 af 21. juli 2008.
[63] Se Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW/C/DEN/CO/7 af 7. august 2009, pkt. 14-15.
[64] Se betænkning nr. 1407/2001 side 131.

Som begrundelse herfor har flere af komitéerne bl.a. anført, at konventionerne skal kunne påberåbes direkte for de retsanvendende myndigheder, herunder navnlig domstolene. FN-komitéerne synes i den forbindelse at vurdere, at kun en inkorporering af konventionerne vil kunne sikre, at alle rettigheder omfattet af konventionerne nyder fuld beskyttelse i national ret.

FN-komitéerne synes endvidere med rette at lægge vægt på, at der i forhold til visse konventioner kun findes meget få eksempler på, at konventionerne er blevet påberåbt for eller anvendt af danske domstole.

FN-komitéerne synes desuden at forudsætte, at både dommere og advokater vil være tilbageholdende med at anvende konventionerne, så længe de ikke er inkorporeret.

Herudover har FN-komitéerne ved flere lejligheder påpeget, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet inkorporeret ved lov, hvilket også blev bemærket ved UPR-eksaminationen. Det har fra FN-komitéerne i den forbindelse været anført, at FN-konventionerne i visse tilfælde indeholder rettigheder, der ikke er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ligesom undtagelsesbestemmelserne i FN-konventionerne i visse tilfælde er mere restriktive. Som anført af Inkorporeringsudvalget synes FN-komitéerne herved at lægge vægt på konventionernes principielle ligestilling samt det forhold, at FN-konventionerne i visse tilfælde yder en bedre beskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.[65]

2.2.3. Den fremgangsmåde, der anvendes ved Danmarks tiltrædelse og løbende opfyldelse af konventioner, indebærer efter udvalgets opfattelse en betydelig grad af sikkerhed for, at Danmark lever op til de forpligtelser, der følger af de pågældende konventioner, jf. afsnit 2.3.

Udvalget har dog samtidig noteret sig, at det ikke desto mindre er komitéernes opfattelse, at kun en inkorporering af konventionerne vil kunne sikre, at alle rettigheder omfattet af konventionerne nyder fuld beskyttelse i national ret. Anbefalingerne er desuden under alle omstændigheder udtryk for, at bl.a. Danmark trods talrige forsøg ikke har kunnet overbevise komitéerne og UPR om, at konventionernes rettigheder nyder tilstrækkelig beskyttelse i national ret, hvilket i sig selv bør tillægges en vis vægt.[66]

Efter udvalgets opfattelse kan der på den baggrund ikke være tvivl om, at anbefalingerne fra FN-komitéerne og UPR taler for inkorporering af konventionerne. En inkorporering vil, hvad enten den indebærer en bedre retsbeskyttelse eller ej, således under alle omstændigheder have en betydelig signalværdi i forhold til omverdenen, fordi man herved imødekommer de internationale opfordrin-

[65] Se betænkning nr. 1407/2001 side 132.
[66] Se også betænkning nr. 1407/2001 side 132.

ger. Inkorporering kan også give Danmark yderligere tyngde i det internationale arbejde for at fremme menneskerettighederne.

Danmarks internationale anseelse er dog også betinget af, hvordan man aktivt agerer i en international og national sammenhæng, og ikke kun af hvilke konventioner der inkorporeres eller ej.

2.3. Samspillet mellem lovgivningsmagten og de retsanvendende myndigheder

Der findes talrige eksempler på, at der i bemærkningerne til lovforslag redegøres for forholdet til internationale konventioner om menneskerettigheder, og hvor det vurderes, om lovforslagene er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, jf. også kapitel 3, afsnit 4.2.

Af de grunde, som er anført i betænkning nr. 1407/2001, jf. nedenfor, finder udvalget imidlertid, at uanset regeringen og Folketinget således tilstræber en overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser, kan der stadig være et behov for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder i forbindelse med behandlingen af konkrete sager foretager en vurdering af, om retstilstanden, herunder den måde, hvorpå lovgivningen administreres, er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.[67]

Udvalget kan således tilslutte sig Inkorporeringsudvalgets opfattelse af, at selv om der i forbindelse med lovgivningsprocessen er foretaget en vurdering af, om et lovforslag er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, så er der ingen garanti for, at det faktisk også er det.[68] Det kan som anført i betænkning nr. 1407/2001 f.eks. ikke udelukkes, at det ansvarlige ministerium har overset en relevant bestemmelse i en konvention, eller at ministeriets vurdering af de relevante konventionsmæssige forpligtelser er forkert.

Selv om en lov må anses for forenelig med Danmarks internationale forpligtelser på det tidspunkt, hvor lovforslaget bliver vedtaget, er det ikke givet, at loven også vedbliver at være det. Der kan som anført i betænkning nr. 1407/2001 således ske en udvikling i praksis vedrørende konventionen, hvorved konventionsforpligtelserne får et andet og videregående indhold, som indebærer, at loven ikke længere er i overensstemmelse med konventionen.[69]

Herudover bemærker udvalget, at selv hvor det klart fremgår af bemærkningerne til et lovforslag, at loven forudsættes administreret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, er det ikke af den grund sikkert, at de afgørelser, som træffes af domstolene og andre retsanvendende myndigheder, er fuldt ud i overensstemmelse med Danmarks menneskeretlige forpligtelser. Det

[67] Se betænkning nr. 1407/2001 side 137ff.
[68] Se betænkning nr. 1407/2001 side 138
[69] Se betænkning nr. 1407/2001 side 138f.

gælder som anført i betænkning nr. 1407/2001, selv om domstolene og myndighederne måtte have været opmærksomme på de konventionsmæssige forpligtelser, f.eks. fordi de ikke i tilstrækkeligt omfang er bekendt med relevant praksis vedrørende konventionerne.[70]

Der findes desuden en lang række lovbestemmelser, der giver mulighed for at træffe skønsprægede 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. Efter udvalgets opfattelse er det i disse situationer ønskeligt, at bemærkningerne i de enkelte lovforslag, i det omfang det er muligt, giver en passende vejledning med hensyn til indholdet og omfanget af de internationale forpligtelser, der skal respekteres i forbindelse med forvaltningen af reglerne.[71] Herved opfylder regeringen og Folketinget også bedre deres rolle med hensyn til at sikre, at dansk lovgivning til stadighed er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Inkorporeringsudvalget anfører i betænkning nr. 1407/2001 endvidere, at der kan forekomme tilfælde, hvor de retsanvendende myndigheder, herunder navnlig domstolene, skal foretage den endelige grænsedragning i forhold til Danmarks internationale forpligtelser. Efter Inkorporeringsudvalgets opfattelse talte dette for en inkorporering, idet det ved at inkorporere konventioner fremhæves af lovgiver, at det også er domstolenes opgave at vurdere, om relevante konventioner konkret overholdes.[72] Dette udvalg kan i princippet tilslutte sig dette synspunkt, idet udvalget dog samtidig skal understrege, at en inkorporering ikke må føre til, at det overlades domstolene at træffe valg, som det tilkommer lovgiver at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål, jf. kapitel 3.

I den forbindelse bemærker udvalget, at de syv konventioner, som udvalget skal overveje en inkorporering af, alle i større eller mindre omfang indeholder vage og upræcise bestemmelser, som kan gøre det vanskeligt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder at vurdere bestemmelsernes rækkevidde. Dette gælder, selv om bestemmelserne i et vist omfang kan forventes fortolket og udfyldt ved udtalelser fra de relevante FN-komitéer i konkrete klagesager og ved de såkaldte generelle bemærkninger (”general comments”).

Udvalget har i forlængelse heraf mere generelt overvejet, i hvilket omfang domstolene bør udvise særlig tilbageholdenhed, hvis rækkevidden af en konventionsforpligtelse er uklar, eller hvis fortolkningen og anvendelsen af forpligtelsen har vidtrækkende konsekvenser. I den forbindelse har udvalget noteret sig, at domstolenes villighed til at træffe afgørelser, som modificerer lovgivningen for

[70] Se betænkning nr. 1407/2001 side 139.
[71] Se også pkt. 4.2.4 i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet, hvoraf der bl.a. fremgår følgende: ”Hvis et lovforslag er udformet på en sådan måde, at retsanvendende myndigheder skal træffe skønsprægede 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.”
[72] Se betænkning nr. 1407/2001 side 140.

at sikre, at der ikke sker en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, må antages hidtil at have været afhængig af, med hvilken sikkerhed konventionsforpligtelsernes indhold kan fastlægges.[73] På områder, hvor der foreligger praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, foretager danske domstole en indgående vurdering af, om en afgørelse vil være i strid med de relevante domme fra Domstolen.[74] Det er til gengæld meget sjældent, at danske domstole fortolker konventionens bestemmelser på en måde, der går videre end praksis fra Domstolen.[75]

Efter udvalgets opfattelse udviser domstolene således og bør også generelt udvise tilbageholdenhed, hvis rækkevidden af en konventionsforpligtelse er uklar. Dette gælder navnlig, hvis en afgørelse om konventionsstridighed kan få vidtrækkende retlige eller praktiske konsekvenser, således at spørgsmålet efter dansk retstradition bør afgøres af lovgiver frem for af domstolene,[76] jf. også kapitel 3.

2.4. Inkorporering vil skabe et lovbestemt grundlag for, at de retsanvendende myndigheder kan anvende konventioner

Det anføres i betænkning nr. 1407/2001, at en inkorporering ved lov for så vidt kun vil indebære en kodificering af gældende praksis, men at lovgivningsmagtens tilslutning til denne praksis vil klargøre grundlaget herfor.[77]

Som det fremgår af gennemgangen af danske domstoles praksis i kapitel 4, kan også andre konventioner om menneskerettigheder end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention således allerede i dag påberåbes for danske domstole. Disse konventioner er altså en relevant retskilde. En inkorporering vil som anført i betænkning nr. 1407/2001 dog skabe et lovbestemt grundlag for at anvende dem.

Udvalget har fundet det relevant at overveje, i hvilket omfang en inkorporering kan tænkes at have betydning for den intensitet, hvormed den inkorporerede konvention anvendes af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Dette skal bl.a. ses i lyset af, at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder generelt synes at anvende de relevante FN-konventioner mindre intensivt end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der har været inkorporeret i dansk ret siden 1992.

---

[73] Se betænkning nr. 1407/2001 side 58.
[74] Se betænkning nr. 1407/2001 side 58.
[75] Som eksempel kan f.eks. nævnes Højesterets kendelse af 1. november 1989, som er refereret i U1990.13H, hvor Højesteret i en sag om inhabilitet gik videre, end der på det tidspunkt var et sikkert grundlag i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis for.
[76] I kendelse af 18. april 1994 refereret i U1994.536H fandt Højesteret f.eks., at en generel afklaring af spørgsmålet om inhabilitet for konstituerede dommere burde afklares ved lovgivning. Højesteret lagde herved vægt på de meget indgribende følger, som en fortolkning, der i væsentlig grad afskar anvendelsen af konstituerede dommere, ville have for domstolsorganisationen.
[77] Se betænkning nr. 1407/2001 side 141.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at der findes visse eksempler på, at danske domstole ved afgørelsen af en sag har fremhævet, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er blevet inkorporeret i dansk ret. Efter udvalgets opfattelse er det imidlertid vanskeligt at vurdere, om disse henvisninger til inkorporeringen er udtryk for, at inkorporeringen er blevet tillagt selvstændig betydning, eller om henvisningen blot er udtryk for en konstatering. I langt de fleste tilfælde anvender de danske domstole under alle omstændigheder konventionens bestemmelser uden udtrykkeligt at lægge vægt på, at konventionen er blevet inkorporeret i dansk ret. Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at inkorporeringen har haft betydning for gennemslagskraften af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sammen med det forhold, at der findes en righoldig praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Efter udvalgets opfattelse har det i forhold til anvendelsen af internationale konventioner om menneskerettigheder betydning, i hvilket omfang konventionsforpligtelserne er klare og præcise. I den forbindelse bemærkes, at der kan være en forskel på, hvor klare forpligtelserne efter henholdsvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN-konventionerne fremstår. Dette hænger ikke mindst sammen med karakteren og tilgængeligheden af relevante fortolkningsbidrag, herunder navnlig praksis fra konventionsorganerne, jf. afsnit 2.5 nedenfor.

2.5. Inkorporering vil medføre øget opmærksomhed og større bevidsthed om konventionerne

Det fremgår af betænkning nr. 1407/2001, at Inkorporeringsudvalget fandt det sandsynligt, at en inkorporering af andre konventioner om menneskerettigheder ville kunne medføre øget opmærksomhed og større bevidsthed om konventionerne, herunder navnlig hvis inkorporeringen alene kom til at omfatte et begrænset antal konventioner.[78] Inkorporeringsudvalget lagde ifølge betænkningen herved bl.a. vægt på, at erfaringerne med inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention pegede i denne retning.

Dette udvalg kan tilslutte sig disse overvejelser. Udvalget er i lighed med Inkorporeringsudvalget dog samtidig klar over, at den omfattende påberåbelse og anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som finder sted for de danske domstole, jf. kapitel 4, ikke alene kan tilskrives inkorporeringen, men også den omfattende, mangeårige og let tilgængelige praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som i særlig grad gør denne konvention praktisk anvendelig.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at sammenlignet med praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol omfatter praksis fra komitéerne generelt langt færre udtalelser, hvilket indebærer, at de relevante konventionsorganer ofte ikke har forholdt sig til de spørgsmål, som danske domstole og andre retsanvendende myndigheder måtte sidde med.

[78] Se betænkning nr. 1407/2001 side 142.

I det omfang, der findes praksis fra komitéerne, er den – sammenlignet med praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – desuden i almindelighed sværere tilgængelig, bl.a. fordi det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at foretage en systematisk søgning på stikord i de komitéudtalelser, der er offentliggjort via internettet på hjemmesiden for FN's Højkommissær for Menneskerettigheder.[79]

Generelt er komitéernes udtalelser sammenlignet med domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol desuden mindre udførlige med hensyn til den juridiske begrundelse. Dette skal ses i lyset af, at komitéerne ikke kan sammenlignes med domstole, ligesom deres udtalelser heller ikke har karakter af domme. De ofte meget kortfattede begrundelser for et bestemt resultat kan efter udvalgets opfattelse i nogle tilfælde bl.a. gøre det vanskeligt at udlede mere generelle principper af de konkrete udtalelser.

2.6. Særligt om risiko for dobbeltregulering ved en inkorporering

De syv konventioner, som udvalget overvejer en inkorporering af, er alle ratificeret af Danmark. Det betyder, at konventionerne allerede er gennemført i dansk ret enten ved omskrivning eller ved konstatering af normharmoni, og at dansk ret som udgangspunkt må antages at være i overensstemmelse med kravene i konventionerne.

Det kan som anført i betænkning nr. 1407/2001 overvejes, om en inkorporering ved lov vil være uhensigtsmæssig derved, at den vil medføre dobbeltregulering.[80] Som påpeget af Inkorporeringsudvalget vil en inkorporering således bl.a. betyde, at man vil få flere retskilder på samme niveau, nemlig på den ene side de love, der gennemfører eller sikrer opfyldelsen af konventionen på bestemte områder, og på den anden side selve inkorporeringsloven, hvilket kan medføre retskildemæssig uklarhed. Inkorporeringsudvalget fremhævede desuden, at konventionerne ikke findes i en original og autoritativ version på dansk, ligesom de i et vist omfang overlapper hinanden derved, at samme rettighed eller pligt er reguleret i flere konventioner. Begge dele vil som anført af Inkorporeringsudvalget kunne give anledning til usikkerhed ved anvendelsen af de enkelte konventioner.

Uanset ovenstående finder dette udvalg i lighed med Inkorporeringsudvalget, at der ikke er tale om et reelt problem.[81] [82] Udvalget lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at denne dobbeltregulering ikke har givet anledning til problemer i praksis i forhold til Den Europæiske Menneskerettigheds-

[79] Hjemmesiden hedder www.ohchr.org.
[80] Se betænkning nr. 1407/2001 side 143.
[81] Se betænkning nr. 1407/2001 side 144.
[82] Jakob Mchangama giver i rapporten "Internationale menneskerettighedskonventioner og dansk ret: En rapport om konsekvenserne af Danmarks mulige inkorporering af internationale menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af klageadgang til menneskerettighedsorganer" udtryk for det modsatte synspunkt, jf. f.eks. side 52.

konvention. Hertil kommer som påpeget af Inkorporeringsudvalget, at de pågældende konventioner allerede i dag er en relevant retskilde i dansk ret, hvilket betyder, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder 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 ikke ændre på dette forhold.

2.7. En inkorporering vil skabe et informationsbehov

Efter udvalgets opfattelse må en inkorporering af én eller flere konventioner forventes at medføre, at konventionerne i stigende grad vil blive påberåbt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, som derved i videre omfang end i dag vil skulle fortolke og anvende konventionerne. Dette kan ses som både en fordel og en ulempe.

På den ene side må det efter udvalgets opfattelse anses for positivt, hvis en inkorporering fører til, at flere bliver opmærksomme på deres rettigheder efter konventionerne og på den baggrund påberåber sig konventionerne for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. En inkorporering af f.eks. FN's konvention om rettigheder for personer med handicap vil således kunne betyde, at kommunerne i videre omfang end i dag vil inddrage konventionen i forbindelse med f.eks. behandlingen af byggeansøgninger, hvor der kan opstå spørgsmål om tilgængelighed (konventionens artikel 9) eller behandlingen af ansøgninger om hjælpemidler mv. til handicappede. Tilsvarende vil en inkorporering af f.eks. FN's Børnekonvention kunne betyde, at konventionen i videre omfang end i dag inddrages som fortolkningsbidrag ved vurderingen af, i hvilket omfang et barn skal høres i en sag om f.eks. forældremyndighed. Den øgede opmærksomhed omkring konventionerne kan dermed ses som et af formålene med en inkorporering.

På den anden side vil der for domstolene og andre retsanvendende myndigheder kunne være vanskeligheder og et stort arbejde forbundet med at tilvejebringe det fornødne overblik over relevante fortolkningsbidrag, som gør det muligt at tage stilling til det øgede antal spørgsmål om anvendelse af konventionerne. Konventionerne kan desuden ikke blot forventes at blive påberåbt i sager, hvor der er et rimeligt grundlag herfor, men også i sager, hvor man afprøver grænserne for konventionernes indvirkning på dansk ret. For domstolene og andre retsanvendende myndigheder kan det efter omstændighederne kræve en del ressourcer at tage stilling i sådanne sager, bl.a. fordi konventionerne i et vist omfang indeholder vage og upræcise bestemmelser.

Udvalget finder dog, at den forventede belastning af domstolene og andre retsanvendende myndigheder ikke i sig selv taler afgørende imod en eventuel inkorporering.[83] Udvalget lægger herved vægt på, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder allerede i dag skal fortolke og anvende internationale konventioner om menneskerettigheder, der som nævnt i kapitel 4 er en relevant rets-

[83] Se også betænkning nr. 1407/2001 side 144.

kilde i dansk ret. En eventuel inkorporering vil ikke ændre ved dette. De nævnte forhold illustrerer derfor først og fremmest et øget behov for at sikre adgang til information om fortolkning og anvendelse af de relevante konventioner.

Selv om udvalget således er opmærksom på, at en eventuel inkorporering vil medføre et behov for øget information hos bl.a. dommere, anklagere, embedsmænd og advokater, finder udvalget ikke at burde komme med konkrete anvisninger på, hvordan behovet kan imødekommes i praksis, men forudsætter, at der i givet fald vil blive taget de nødvendige initiativer for at imødekomme behovet. I øvrigt bemærkes, at advokater, der påberåber sig anvendelse af konventionsbestemmelser i konkrete sager, i praksis ofte også vil varetage opgaven med at tilvejebringe oplysninger som grundlag for sagens afgørelse.

2.8. Betydningen af om en konvention er "egnet" til at blive inkorporeret

Ifølge kommissoriet skal udvalget overveje, om de syv konventioner, som nævnt indledningsvis i afsnit 1, er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning.

Udvalget har i den forbindelse noteret sig, at betydningen af, om en konvention er "egnet" til at blive inkorporeret, allerede er udførligt behandlet i betænkning nr. 1407/2001, hvor der bl.a. anføres følgende:

> "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 […].
>
> 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 skønsmæssige 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."[84]

Dette udvalg kan i et vist omfang tilslutte sig de synspunkter, der kom til udtryk i betænkning nr. 1407/2001.[85] Udvalget skal dog bemærke, at det efter udvalgets opfattelse ikke kun er bestemmelser, der kan karakteriseres som "programerklæringer", der kan give anledning til problemer, men derimod alle bestemmelser, der fremstår vage og upræcise, eller hvis anvendelse forudsætter et betydeligt skøn. Sådanne bestemmelser giver således kun begrænset vejledning ved løsning af konkrete tvister, hvilket generelt gør dem mindre egnede til at blive anvendt af domstolene og andre retsanvendende myndigheder og dermed mindre egnede til at blive inkorporeret. Desuden indebærer de alle en risiko for, at det overlades til de retsanvendende myndigheder, herunder domstolene, at træffe afgørelser i bl.a. prioriteringsspørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgiver at træffe.

Udvalget anerkender, at der blev taget højde for den nævnte risiko i forarbejderne til den lov, der i 1992 inkorporerede Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret. Som det fremgår af afsnit 3.3 har den efterfølgende retspraksis vist, at de danske domstole har opretholdt balancen mellem lovgivningsmagten og domstolene. Det er efter udvalgets opfattelse imidlertid spørgsmålet, om erfaringerne med inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention uden videre kan overføres på en eventuel inkorporering af f.eks. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der indeholder en række bestemmelser, der forudsætter et betydeligt skøn, eller som er rene "programerklæringer".

Efter udvalgets opfattelse bør det ved valget af konventioner derfor tillægges nogen vægt, om bestemmelserne i en konvention indeholder rettigheder, der er udformet på en sådan måde, at de i praksis kan anvendes, herunder navnlig af domstolene, ved fortolkningen og anvendelsen af dansk ret i øvrigt. Dette vil efter udvalgets opfattelse som udgangspunkt kun være tilfældet, hvor bestemmelserne ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår ubetingede og tilstrækkeligt præcise. Antallet af vage og upræcise bestemmelser, der ikke umiddelbart vil kunne påberåbes for og anvendes af

[84] Se betænkning nr. 1407/2001 side 154.
[85] Se betænkning nr. 1407/2001 side 150ff.

domstolene og andre retsanvendende myndigheder, bør derimod ikke i sig selv være afgørende for, om en konvention inkorporeres eller ej.

2.9. Betydningen af konventionernes kontrol- og retshåndhævelsessystemer

Som beskrevet i kapitel 7 og 8 er der i forhold til de konventioner, som udvalget skal overveje en inkorporering af, oprettet en række komitéer, som skal sikre, at forpligtelserne overholdes. Dette gør komitéerne bl.a. ved hjælp af afrapportering samt behandling af klager fra private (individuel klageadgang).[86] Herudover afgiver komitéerne i et vist omfang generelle udtalelser vedrørende fortolkningen og anvendelsen af konventionerne.

Efter Inkorporeringsudvalgets opfattelse var den individuelle klageadgang et vægtigt argument for en inkorporering, idet komitéernes udtalelser i enkeltsager bidrager til at præcisere indholdet og omfanget af de enkelte bestemmelser i konventionen.[87] Inkorporeringsudvalget fandt dog omvendt ikke, at en manglende individuel klageadgang i tilknytning til en konvention nødvendigvis udelukkede en inkorporering af konventionen, idet komitéen på anden måde kan være fremkommet med udtalelser og anbefalinger.

Dette udvalg finder, at det er et relevant hensyn, der bør inddrages ved vurderingen af, om en konvention skal inkorporeres, at der findes praksis mv. fra de relevante komitéer, som kan inddrages ved fortolkningen og anvendelsen af konventionernes bestemmelser, idet dette for så vidt giver et bedre grundlag for at anvende konventionerne. Dette gælder, selv om en inkorporering ikke ændrer på den fortolkningsmæssige betydning af konventionsorganernes praksis.

Udvalget skal dog samtidig bemærke, at karakteren af komitéernes praksis mv. kan gøre den vanskelig at anvende for nationale domstole. Dette gælder efter udvalgets opfattelse bl.a. i forhold til periodiske rapporter, komitéernes bemærkninger og anbefalinger i forbindelse med eksaminationer samt de generelle bemærkninger, der udarbejdes af komitéerne. Det gælder i et vist omfang desuden komitéernes udtalelser i individuelle klagesager, bl.a. fordi udtalelserne ofte er mindre udførlige med hensyn til den juridiske begrundelse, hvilket efter omstændighederne kan gøre det svært at udlede mere generelle principper af dem.

[86] Danmark har tilsluttet sig den individuelle klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Torturkomite, FN-Racediskriminationskomité og FN's Kvindekomité. Folketinget har den 13. maj 2014 desuden vedtaget beslutningsforslag nr. B 58 om tiltrædelse af den valgfri protokol til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, der giver individuel klageadgang til FN's Handicapkomité. Den individuelle klageadgang er i øvrigt behandlet nærmere i kapitel 7 og 8.

[87] Se betænkning nr. 1407/2001 side 155 ff.

Kapitel 7. Hvilke konventioner bør inkorporeres

1. Indledning

I dette kapitel gennemgår udvalget de syv konventioner, der er nævnt i afsnit 1 i kapitel 6. Beskrivelsen bygger på beskrivelsen i kapitel 8-13 i betænkning nr. 1407/2001, således at afsnit 2-7 i beskrivelsen her er en opdatering af beskrivelsen i betænkningen fra 2001, mens beskrivelsen i afsnit 8 af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, der er fra 2006, er ny. Afsnit 9 indeholder udvalgets overvejelser om inkorporering af de syv konventioner.

2. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder

2.1. Indledning

Danmark har ratificeret den internationale konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende valgfri protokol (herefter OPT).[88] Danmark har ligeledes ratificeret den anden valgfrie protokol af 15. december 1989 til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der omhandler afskaffelse af dødsstraf (herefter OPT2).[89] FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og OPT trådte i kraft for Danmark den 23. marts 1976. OPT2 trådt i kraft for Danmark den 11. juli 1991.

Danmark har taget forbehold i forhold til konventionens artikel 10, stk. 3, 2. pkt., om at unge lovovertrædere skal holdes adskilt fra voksne,[90] artikel 14, stk. 1, vedrørende offentlig rettergang,[91] 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 dom,[92] samt artikel 20, stk. 1, vedrørende forbud mod propaganda for krig.[93]

---

[88] Se bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976.
[89] Se bekendtgørelse nr. 17 af 9. februar 1995.
[90] 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."
[91] 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."
[92] Forbeholdet har efter at være blevet præciseret i april 2014 følgende ordlyd: "(b)(i) Article 14, paragraph 5, shall be applied in such a manner that:
- An unlimited right to appeal does not have to be instituted in cases where the conviction concerns a minor offence and the sentence imposed is a fine and/or confiscation below a certain amount to be laid down by law.
- A right to a further appeal does not have to be instituted in cases where the accused person, having been acquitted by a lower court, is convicted for the first time by a higher court hearing an appeal of the acquittal.
- A right to appeal does not have to be instituted in criminal proceedings against a Member of Government or any other person brought before the High Court of the Realm (*Rigsretten*).
(ii) Article 14, paragraph 7, shall be applied in such a manner that criminal proceedings which led to a final conviction

Danmark har ved ratificeringen af OPT anerkendt FN's Menneskerettighedskomités kompetence til at modtage og behandle individuelle klagesager (se nedenfor afsnit 2.3). Herudover har Danmark afgivet en erklæring om anerkendelse af FN's Menneskerettighedskomités kompetence til at modtage og behandle mellemstatslige klagesager (se nedenfor afsnit 2.3).

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 nævnte 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.[94]

Konventionen forpligter staterne til at sikre en række grundlæggende borgerlige og politiske rettigheder, herunder f.eks. folks ret til selvbestemmelse (artikel 1), retten til livet (artikel 6), forbud mod tortur mv. (artikel 7), forbud mod slaveri mv. (artikel 8), retten til frihed og personlig sikkerhed (artikel 9), retten til bevægelsesfrihed (artikel 12), retten til en retfærdig rettergang mv. (artikel 14), forbud mod strafskærpelser med tilbagevirkende kraft (artikel 15), retten til respekt for bl.a. privatliv, familieliv og hjem (artikel 17), retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed (artikel 18), retten til menings- og ytringsfrihed (artikel 19), forsamlingsfriheden (artikel 21), foreningsfriheden (artikel 22), retten til et familieliv (artikel 23), børns ret til beskyttelse og statsborgerskab (artikel 24) og et diskriminationsforbud (artikel 26). Efter konventionens artikel 2, stk. 3, litra a, forpligter de deltagende stater sig til at sikre enhver, hvis rettigheder eller friheder efter konventionen krænkes, adgang til effektive retsmidler. En nærmere beskrivelse af indholdet af konventionen findes i betænkning nr. 1407/2001 side 165ff.

Konventionen med tilhørende protokoller (OPT og OPT2) er medtaget som bilag 1 til betænkningen.

2.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001[95]

Inkorporeringsudvalget anbefalede, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder blev inkorporeret i dansk ret.[96]

---

or acquittal may be reopened in certain circumstances to be laid down by law."

[93] 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."

[94] 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."

[95] Se betænkning nr. 1407/2001 side 194.

[96] Se betænkning nr. 1407/2001 side 194.

Udvalget lagde herved vægt på, at konventionen er "central" for beskyttelsen af menneskerettighederne, og at konventionen må anses for "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller andre retsanvendende myndigheder. I den forbindelse pegede udvalget bl.a. på, at de fleste af konventionens bestemmelser er formuleret klart og præcist, hvilket gør bestemmelserne egnede til at blive inkorporeret.

Udvalget lagde endvidere vægt på, at der er etableret en individuel klageadgang, og at komitéens omfattende og detaljerede praksis i individuelle klagesager indebærer, at konventionens bestemmelser er egnede til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller andre retsanvendende myndigheder.

Herudover bemærkede udvalget, at det ville være vanskeligt at argumentere afgørende for, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder på grund af indholdet af konventionens bestemmelser ikke skulle være egnet til at blive inkorporeret, eftersom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der i det væsentlige svarer til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, allerede er inkorporeret i dansk ret. Udvalget fremhævede i den forbindelse desuden, at nogle af de sager, hvor danske domstole har forholdt sig til bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, lige så godt kunne have været vurderet i forhold til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, samt at FN-konventionen i visse tilfælde yder en bedre beskyttelse.

2.3. Kontrol og retshåndhævelse

Der er ved konventionen 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, der skal være statsborgere i de i konventionen deltagende stater, jf. konventionens artikel 28. Medlemmerne, der vælges og virker i deres personlige egenskab, skal desuden være personer af høj moralsk kvalitet og have anerkendt sagkundskab med hensyn til menneskerettigheder. De fleste medlemmer har historisk set haft juridisk erfaring fra domstolene, advokatverdenen eller universiteterne.[97]

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, jf. konventionens artikel 40. Danmark har indtil videre udarbejdet 5 rapporter (se afsnit 2.3.1). Rapporterne gennemgås af komitéen sammen med den enkelte medlemsstat. Gennemgangen har karakter af en form for *eksamination*, hvor repræsentanter for staten besvarer

[97] Jf. Fact Sheet No. 15 (Rev.1) fra FN's Menneskerettighedskomité.

spørgsmål fra komitéens medlemmer, og på baggrund af drøftelserne udarbejder komitéen *afsluttende bemærkninger og anbefalinger* til den pågældende stat (se afsnit 2.3.2).

Komitéen kan efter konventionens artikel 40, stk. 4, herudover vedtage *generelle bemærkninger* ("general comments") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse. Komitéen har indtil videre vedtaget 35 generelle bemærkninger (se afsnit 2.3.3).

Efter konventionens artikel 41 kan en i konventionen deltagende stat desuden 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 sådanne *mellemstatslige klager*. Det følger af konventionens artikel 41, at hvis der ikke opnås en mindelig løsning af sagen, kan sagen indbringes for en særlig ad hoc mæglingskommission.

Der er ved den valgfri protokol til konventionen endelig etableret en såkaldt *individuel klageadgang* (se afsnit 2.3.4). Efter protokollens artikel 1 kan en i konventionen deltagende stat således 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. I henhold til protokollens artikel 4, stk. 4, ender klagesagen med, at komitéen underretter den pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter.

Komitéen har afgivet udtalelse i et betydeligt antal individuelle klagesager. Den seneste udtalelse (pr. 1. januar 2014), der er offentliggjort, er komitéens udtalelse af 1. november 2013 i klagesag nr. 1955/2009. Samtlige klagesager nummereres fortløbende.

2.3.1. Periodiske rapporter

Danmark har i henhold til konventionens artikel 40 afleveret 5 rapporter.[98]

Rapporterne 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

[98] 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). Den femte rapport blev afleveret i 2007 (Se dokument CCPR/C/DNK/5 af 20. november 2007).

og oplysninger om administrationen af gældende regler mv. Herudover tilvejebringes yderligere oplysninger, som komitéen måtte have anmodet om i forbindelse med behandlingen af den forudgående rapport. Endelig redegøres der for, hvordan 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. Da rapporterne i det væsentlige indeholder faktuelle oplysninger, som regeringen meddeler komitéen, og som skal fungere som grundlag for en efterfølgende eksamination, vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder dog i praksis alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.

2.3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Samtlige fem rapporter, som Danmark har udarbejdet, har været genstand for en eksamination, og komitéen har på baggrund heraf udarbejdet afsluttende bemærkninger. Disse er opbygget således, at de foruden en generel indledning indeholder et afsnit om positive aspekter ("positive aspects"), samt et afsnit om forhold, der giver anledning til bekymring, og anbefalinger ("principal subjects of concern and recommendations").

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger af 16. december 2008 i anledning af Danmarks 5. rapport i henhold til artikel 40[99] indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring, og anbefalinger* ("principal subjects of concern and recommendations"):

> "5. The Committee regrets that the State party intends to maintain all the reservations entered upon ratification of the Covenant. It considers in particular that, following the recent reform of the jury system (CCPR/C/DNK/5, para. 350), which introduced the right to have one's conviction and sentence reviewed by a higher tribunal with respect to the most serious criminal cases, the scope of the reservation to article 14, paragraph 5, could be reduced.
>
> The State party should keep the reservations to the Covenant under constant review, with a view to withdrawing them in whole or in part. The State party should in particular consider narrowing the scope of the reservation to article 14, paragraph 5, in the light of the recent reform of the jury system.
>
> 6. The Committee notes with concern the decision taken by the State party not to incorporate the Covenant into its domestic legal order, contrary to the recommendation of the Committee on Incorporation of Human Rights Conventions into Danish Law (art. 2).

[99] Se dokument CCPR/C/DNK/CO/5 af 16. december 2008.

The State party should reconsider its decision not to incorporate the Covenant into its domestic legal order, with a view to ensuring that all rights protected under the Covenant are given full effect in domestic law.

7. The Committee notes with concern that, despite the various measures taken by the State party to promote gender equality and increase the representation of women in publicly elected bodies, women continue to be underrepresented in political decision-making positions, especially at the local level. The Committee is also concerned about the low representation of women in high-level and managerial positions and on boards of private enterprises (arts. 2, 3, 25 and 26).

The State party should strengthen its efforts to increase the participation of women in political decision-making positions, especially at the local level, by means of, inter alia, awareness-raising campaigns and, where feasible, temporary special measures. The State party should also seek ways to further support the participation of women in high-level and managerial positions and on boards of private enterprises through enhanced cooperation and dialogue with partners in the private sector.

8. The Committee remains concerned at the persistence of violence against women, including domestic violence, in spite of the efforts made by the State party to eliminate this phenomenon (arts. 3, 7 and 26).

The State party should continue its efforts to eliminate violence against women, including domestic violence, by means of, inter alia, information campaigns on the criminal nature of this phenomenon and the allocation of sufficient financial resources to prevent such violence and provide protection and material support to victims.

9. The Committee is concerned at allegations that the airspace and airports of the State party have been used for so-called rendition flights of persons from third countries to countries where they risk being subjected to torture or ill-treatment. The Committee notes that the State party has set up a governmental task force to carry out an inquiry into this issue (arts. 7, 9 and 14).

The State party should provide the Committee with the report of the governmental task force investigating allegations related to transit through its territory of rendition flights as soon as the report becomes available. It should also establish an inspection system to ensure that its airspace and airports are not used for such purposes.

10. While welcoming the acknowledgement by the delegation that diplomatic assurances do not release Denmark from its obligations under international human rights, humanitarian and refugee law, the Committee notes with concern that the State party may be willing to rely on such diplomatic assurances to return foreign nationals to countries where treatment contrary to article 7 of the Covenant is believed to occur (arts. 7, 9 and 14).

The State party should exercise the utmost care in relying on diplomatic assurances when considering the return of foreign nationals to countries where treatment contrary to article 7 of the Covenant is believed to occur. The State party should also monitor

treatment of such persons after their return and take appropriate action when the assurances are not fulfilled.

11. The Committee remains concerned at the use of long-term solitary confinement during pretrial detention, and in particular at the possibility of unlimited prolongation of such a measure with regard to persons charged with a crime under parts 12 and 13 of the Criminal Code, including persons under 18 years of age (arts. 7, 9 and 10).

The State party should review its legislation and practice in relation to solitary confinement during pretrial detention, with a view to ensuring that such a measure is used only in exceptional circumstances and for a limited period of time.

12. The Committee takes note of the explanation provided by the delegation that the special position granted to the Evangelical Lutheran Church as the "Established Church of Denmark" (section 4 of the Constitutional Act of Denmark of 5 June 1953) is based on historical and social factors, as well as on the fact that the vast majority of the population belongs to this church. Nevertheless, the Committee notes with concern that the direct financial support that the Evangelical Lutheran Church receives from the State, and the administrative functions entrusted to it, such as civil status registration and the management of burial grounds, could lead to discrimination against other religious groups (arts. 2, 18 and 26).

The State party should take steps to ensure equal enjoyment of the right of freedom of religion or belief and ensure that its legislation and practices are in full conformity with article 18 of the Covenant. In particular, the State party should consider reviewing its legislation and administrative practices regarding the direct financial support provided to the Established Church, and entrust the administrative functions relating to civil status registration and the management of burial grounds to State authorities.

13. The Committee notes with concern that, in its decision of 28 November 2003, the Supreme Court did not recognize the Thule Tribe of Greenland as a separate group capable of vindicating its traditional rights, despite the tribe's own perception to the contrary (arts. 2, 26 and 27).

The State party should pay special attention to self-identification of the individuals concerned in the determination of their status as persons belonging to minorities or indigenous peoples."

Som det fremgår af betænkning nr. 1407/2001,[100] vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager*. Dette skyldes bl.a., at de 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. De afsluttende bemærkninger og anbefalinger er desuden generelt formuleret kortfattet, hvilket i sig

[100] Betænkning nr. 1407/2001 side 173f.

selv begrænser den praktiske betydning heraf for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, når de fortolker og anvender konventionens bestemmelser.

2.3.3. Generelle bemærkninger

Komitéen har som nævnt nu udarbejdet 35 – mod 28 som nævnt i betænkning nr. 1407/2001 – generelle bemærkninger ("general comments"). Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er anvendt):

1. "Reporting obligations" af 31. juli 1981[101]
2. "Reporting guidelines" af 31. juli 1981
3. "Implementation at the national level (article 2)" af 31. juli 1981[102]
4. "Equality between the sexes (article 3)" af 31. juli 1981[103]
5. "Derogation of rights (article 4)" af 31. juli 1981[104]
6. "The right to life (article 6)" af 30. juli 1982
7. "Torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (article 7)" af 30. juli 1982[105]
8. "Right to liberty and security of persons (article 9)" af 30. juli 1982[106]
9. "Humane treatment of persons deprived of liberty (article 10)" af 30. juli 1982[107]
10. "Freedom of expression (article 19)" af 29. juli 1983[108]
11. "Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (article 20)" af 29. juli 1983
12. "The right to self-determination of peoples (article 1)" af 13. april 1984
13. "Equality before the courts and the right to a fair and public hearing by an independent court established by law (article 14)" af 13. april 1984[109]
14. "Nuclear weapons and the right to life (article 6)" af 9. november 1984
15. "The position of aliens under the Covenant" af 11. april 1986
16. "The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (article 17)" af 8. april 1988
17. "Rights of the child (article 24)" af 7. april 1989
18. "Non-discrimination" af 10. november 1989

[101] Generel bemærkning nr. 30 erstatter generel bemærkning nr. 1.
[102] Generel bemærkning nr. 31 erstatter generel bemærkning nr. 3.
[103] Generel bemærkning nr. 28 erstatter generel bemærkning nr. 4.
[104] Generel bemærkning nr. 29 erstatter generel bemærkning nr. 5.
[105] Generel bemærkning nr. 20 erstatter generel bemærkning nr. 7.
[106] Generel bemærkning nr. 35 erstatter generel bemærkning nr. 8.
[107] Generel bemærkning nr. 21 erstatter generel bemærkning nr. 9.
[108] Generel bemærkning nr. 34 erstatter generel bemærkning nr. 10.
[109] Generel bemærkning nr. 32 erstatter generel bemærkning nr. 13.

19. "Protection of the family, the right to marriage and equality of the spouses (article 23)" af 27. juli 1990
20. "Prohibition of torture and cruel treatment or punishment (article 7)" af 10. april 1992[110]
21. Humane treatment of persons deprived of liberty (article 10). Af 10. april 1992[111]
22. The right to freedom of thought, conscience and religion (article 18). Af 30. juli 1993
23. "The rights of minorities (article 27)" af 8. april 1994
24. "Issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the 1. Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under Article 41 of the Covenant" af 4. november 1994
25. "The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (article 25)" af 12. juli 1996
26. "Issues relating to the continuity of obligations to the International Covenant on Civil and Political Rights" af 8. december 1997
27. "Freedom of movement (article 12)" af 5. november 1999
28. "Equality of rights between men and women (article 3)" af 28. marts 2000[112]
29. "Derogations during a state of emergency (article 4)" af 31. august 2001[113]
30. "Reporting obligations of States parties under article 40" af 18. september 2002[114]
31. "Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant" af 26. maj 2004[115]
32. "Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial" af 23. august 2007[116]
33. "Obligations of States Parties under the Optional Protocol" af 5. november 2008
34. "General Comment on Article 19" af 12. september 2011[117]
35. "Draft General Comment on Article 9 - Liberty and security of person" af 28. januar 2013[118]

Som det fremgår af betænkning nr. 1407/2001,[119] har komitéens generelle bemærkninger vedrørende staternes rapporteringsforpligtelser (nr. 1 og 2) ikke praktisk betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Komitéens generelle bemærkning nr. 1 er siden 2001 blevet erstattet af generel bemærkning nr. 30, der derfor heller ikke har praktisk betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Det samme gælder komitéens generelle bemærkning om forbehold til konventionen (nr. 24), om succession i forpligtelser (nr. 26) og om staternes forpligtelser under den 1. valgfrie protokol (nr. 33). Der er

[110] Generel bemærkning nr. 20 erstatter generel bemærkning nr. 7.
[111] Generel bemærkning nr. 21 erstatter generel bemærkning nr. 9.
[112] Generel bemærkning nr. 28 erstatter generel bemærkning nr. 4.
[113] Generel bemærkning nr. 29 erstatter generel bemærkning nr. 5.
[114] Generel bemærkning nr. 30 erstatter generel bemærkning nr. 1.
[115] Generel bemærkning nr. 31 erstatter generel bemærkning nr. 3.
[116] Generel bemærkning nr. 32 erstatter generel bemærkning nr. 13.
[117] Generel bemærkning nr. 34 erstatter generel bemærkning nr. 10.
[118] Generel bemærkning nr. 35 erstatter generel bemærkning nr. 8.
[119] Se betænkning nr. 1407/2001 side 175.

herudover ni generelle bemærkninger (nr. 1, nr. 3, nr. 4, nr. 5, nr. 7, nr. 8, nr. 9, nr. 10 og nr. 13), der er blevet afløst af nyere generelle bemærkninger (nr. 30, nr. 31, nr. 28, nr. 29, nr. 20, nr. 35, nr. 21, nr. 34 og nr. 32), og som derfor ikke længere har nogen praktisk betydning.

Der er *22 generelle bemærkninger vedrørende konventionens rettigheder*, som har et meget varierende indhold. De generelle bemærkninger vedrører i stort omfang *medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser*, som dog kun har *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder*[120].

Komitéens generelle bemærkninger indeholder imidlertid også på flere og væsentlige punkter *fortolkningsbidrag vedrørende konventionens enkelte rettigheder*. Der kan f.eks. 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 som anført i betænkning nr. 1407/2001 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.[121] Som eksempel herpå kan som anført i betænkning nr. 1407/2001[122] nævnes den generelle bemærkning om tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed (nr. 22), hvor komitéen bl.a. redegør for, hvad det vil sige at "give udtryk for sin religion".

Udvalget kan endvidere henvise til de øvrige eksempler, der er anført i betænkning nr. 1407/2001.[123]

Det bemærkes, at de generelle bemærkninger ikke er bindende for deltagerstaterne.

2.3.4. Individuelle klagesager

Som det fremgår ovenfor, har FN's Menneskerettighedskomité afgivet udtalelse i et meget betydeligt antal individuelle klagesager. Udtalelserne er tilgængelige via internettet.[124]

Det følger af OPT artikel 5, stk. 4, at en klagesag ender med, at komitéen "underretter den pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter". Komitéens udtalelser er således ikke retligt bindende for den indklagede stat, men i praksis efterlever medlemsstaterne dem dog i vidt omfang.

---

[120] Se hertil betænkning nr. 1407/2001 side 175f.
[121] Se betænkning nr. 1407/2001 side 176.
[122] Se betænkning nr. 1407/2001 side 176f.
[123] Se betænkning nr. 1407/2001 side 177.
[124] Udtalelserne er tilgængeligevia FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside www.ohchr.org. Udtalelserne kan endvidere findes via www.bayefsky.com og det nederlandske menneskerettighedsinstituts (Netherlands Institute of Human Rights) hjemmeside http://sim.law.uu.nl.

Komitéen skal ved behandlingen af de individuelle klagesager først 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*).

Betænkning nr. 1407/2001 indeholder en grundig gennemgang af komitéens offentliggjorte udtalelser fra 1998, 1999 og 2000,[125] og denne gennemgang giver et godt indtryk af de problemstillinger m.m., som komitéen har beskæftiget sig med. Efter udvalgets opfattelse er der i det lys ikke behov for, at dette udvalg foretager en ny gennemgang af komitéens udtalelser. Nedenfor i afsnit 2.3.5 beskrives derfor kun de sager, som komitéen har behandlet mod Danmark.

Udvalget bemærker i den forbindelse, at det under alle omstændigheder ikke vil være muligt inden for rammerne af denne betænkning at give en udførlig redegørelse for komitéens meget omfattende praksis i individuelle klagesager. En sådan redegørelse er dog heller ikke nødvendig for udvalgets arbejde.

2.3.5. Særligt om individuelle klagesager mod Danmark

Som det fremgår af betænkning nr. 1407/2001, færdigbehandlede FN's Menneskerettighedskomité i perioden fra 23. marts 1976, hvor reglerne om den individuelle klageadgang trådte i kraft for Danmark, og frem til afgivelsen af betænkningen i 2001 otte klager mod Danmark. Syv af klagerne endte med at blive afvist ("declared inadmissible"), mens behandlingen af én sag blev afsluttet, uden at der blev afgivet nogen egentlig udtalelse ("discontinued").[126]

Fra 2001 og frem til den 1. april 2014 har komitéen afgivet udtalelse i fem sager mod Danmark. Herudover er en række sager i denne periode afsluttet, uden at der er afgivet nogen egentlig udtalelse ("discontinued"). Der verserer desuden 39 sager mod Danmark ved komitéen (pr. 1. april 2014).

De fem klagesager, hvor komitéen siden 2001 har afgivet udtalelse, gennemgås nedenfor. I to sager fandt komitéen, at der forelå en krænkelse af konventionen, i to sager blev klagen afvist, og i den sidste sag afviste komitéen at realitetsbehandle klagen. Danmark har efterlevet komitéens udtalelse i de to sager, hvor komitéen har fundet en krænkelse af konventionen.

2.3.5.1. I den første klagesag (*klagesag nr. 1222/2003, J.R.B. mod Danmark, udtalelse af 1. november 2004*) fandt komitéen, at Danmark havde krænket konventionen. Sagen var rejst af en ugandisk statsborger, der var blevet idømt 2 år og 6 måneders fængsel for narkotikakriminalitet og hæleri og udvist af Danmark.

[125] Det drejer sig om i alt 117 udtalelser.
[126] Se betænkning nr. 1407/2001 side190.

Klager påstod, at udvisningen indebar en krænkelse af artikel 7 (forbud mod tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf), artikel 17 (ret til privatliv og familieliv) samt artikel 23 (ret til at indgå ægteskab og stifte familie) i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Til støtte herfor gjorde klager bl.a. gældende, at en udvisning til Uganda ville bringe ham i fare, da han var tidligere officer i den ugandiske hær under Idi Amins styre, og at en udvisning ville være et uretmæssigt indgreb i hans ret til familieliv.

FN's Menneskerettighedskomité fandt, at Danmark ville krænke konventionens artikel 7, hvis klager blev udsendt. Henset til karakteren og alvorligheden af den kriminalitet, som klager var dømt for, fandt komitéen derimod ikke, at udvisning af klager ville være i strid med klagers ret til familieliv efter konventionens artikel 17 og 23, stk. 1, selv om han havde kone og mindreårige børn i Danmark.

2.3.5.2. Den anden klagesag (*klagesag nr. 1487/2006, K.S.A. og A.A. mod Danmark, udtalelse af 7. april 2008*) blev rejst af to herboende muslimer, der i 2005 havde politianmeldt Jyllands-Posten for overtrædelse af straffelovens § 266 b og § 140 i forbindelse med avisens offentliggørelse af de 12 tegninger af profeten Muhammed. Efterforskningen blev imidlertid indstillet, da der ikke var en rimelig formodning for, at der var begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige.

Klagerne indbragte sagen for FN's Menneskerettighedskomité med påstand om, at de i strid med konventionens artikel 2 ikke havde adgang til et effektivt retsmiddel.

Komitéen afviste at realitetsbehandle sagen, idet klagerne ikke havde udtømt de nationale retsmidler.

2.3.5.3. I den tredje klagesag (*klagesag nr. 1554/2007, M.E. mod Danmark, udtalelse af 22. juli 2010*) fandt komitéen for anden gang, at Danmark havde krænket konventionen. Sagen var rejst af en marokkansk statsborger, der havde boet hele sit liv i Marokko frem til september 2004, hvor han indrejste illegalt i Danmark og tog ophold hos sin far. Klager fik efterfølgende afslag på familiesammenføring, idet faderen, der var på kontanthjælp, ikke opfyldte udlændingelovens forsørgelseskrav.

Klager indbragte sagen for FN's Menneskerettighedskomité og gjorde gældende, at de danske myndigheders afslag på familiesammenføring udgjorde en krænkelse af artikel 23 (*beskyttelse af familieliv*) og artikel 24 (*beskyttelse af børn*) i FN's konvention om civile og politiske rettigheder fortolket i lyset af FN's Børnekonvention.

Komitéen fandt, at afslaget på familiesammenføring i Danmark og pålæggelsen af en udrejsefrist (såfremt denne blev fuldbyrdet) dels udgjorde et indgreb i "familien" efter konventionens artikel 23 og dels udgjorde en krænkelse af konventionens artikel 24, stk. 1, idet klager ikke havde fået den nødvendige beskyttelse som mindreårig.

2.3.5.4. Den fjerde sag (*klagesag nr. 1868/2009, F.A. mod Danmark, udtalelse af 26. juli 2010*) blev rejst af en kvinde bosiddende i Danmark, der via Dokumentations- og Rådgivningscenteret om racediskrimination (DRC) havde politianmeldt medlem af Folketinget Pia Kjærsgaard for overtrædelse af straffelovens § 266 b (racismeparagraffen) i anledning af en udtalelse, som hun havde fremsat i TV-Avisen den 29. april 2007. Efterforskningen blev imidlertid indstillet, da der ikke var en rimelig formodning om, at der var begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige.

DRC indbragte på vegne af klager sagen for FN's Menneskerettighedskomité med påstand om, at Danmark ved at undlade at rejse tiltale mod Pia Kjærsgaard for den pågældende udtalelse krænkede klagers rettigheder efter konventionens artikel 2 og artikel 20. DRC gjorde bl.a. gældende, at klager ikke havde adgang til et effektivt retsmiddel, da hverken hun eller DRC kunne påklage statsadvokatens udtalelse om at indstille efterforskningen.

Komitéen fandt ikke, at klager havde påvist, at hun var et "offer" i konventionens forstand og derfor havde krav på et effektivt retsmiddel. Komitéen afviste derfor sagen.

2.3.5.5. Den femte sag (klagesag nr. 1879/2009, A.W.P. mod Danmark, udtalelse af 12. november 2013) blev rejst af DRC på vegne af A.W.P. Klagen vedrørte politiets behandling af en anmeldelse vedrørende straffelovens § 266 b, hvor politiet besluttede at indstille efterforskningen mod daværende MF Søren Krarup, daværende MF Morten Messerschmidt og daværende MEP Mogens Camre for udtalelser fremsat i Jyllandsposten og Nyhedsavisen den 18. og 20. april 2007.

I klagen til FN's Menneskerettighedskomité gjorde DRC gældende, at Danmark ved at undlade at rejse tiltale mod Søren Krarup, Morten Messerschmidt og Mogens Camre for de pågældende udtalelser havde krænket klagers rettigheder under FN's konvention om *borgerlige og politiske* rettigheder, jf. artikel 2 og 20. DRC gjorde i den forbindelse bl.a. gældende, at klager ikke havde haft adgang til et effektivt retsmiddel, da hverken han eller DRC kunne påklage afgørelsen om at indstille efterforskningen. Herudover hævdedes det bl.a., at de danske myndigheder herved havde givet Dansk Folkeparti carte blanche til sin racistiske propagandakampagne mod muslimer.

Komitéen fandt ikke, at klager havde godtgjort, at de konkrete udtalelser havde haft særlige konsekvenser for netop ham, eller i hvert fald at konsekvenserne af udtalelserne ville berøre ham personligt. Komitéen fandt på denne baggrund ikke, at A.W.P. var offer i konventionens forstand, og sagen blev derfor afvist.

2.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres, jf. ovenfor kapitel 6, afsnit 3, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der kan anføres for og imod en inkorporering af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder beskytter i princippet alle og enhver, jf. f.eks. konventionens artikel 2, stk. 1, hvorefter staterne er forpligtede til at respektere og tilsikre alle personer inden for dens område de i konventionen anerkendte rettigheder. Konventionen indeholder en lang række meget forskellige rettigheder, f.eks. ret til livet (artikel 6), forbud mod slaveri og tvangsarbejde (artikel 8), generelt forbud mod diskrimination (artikel 26) mv. Konventionen, der blev undertegnet i marts 1968 samtidig med FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og ratificeret af Danmark i 1971, anses internationalt for at være en af hovedkonventionerne blandt FN's menneskerettighedskonventioner.

En række af konventionens bestemmelser svarer indholdsmæssigt i det væsentlige til bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det gælder f.eks. konventionens artikel 7 (om forbud mod tortur), der i det væsentlige svarer til artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og konventionens artikel 9 (om frihedsberøvelse), der i vidt omfang svarer til artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Begge konventioner indeholder endvidere bl.a. bestemmelser om ret til en retfærdig rettergang, ret til respekt for privatliv og familieliv samt ret til religionsfrihed, ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder synes dog efter sin ordlyd på flere punkter at yde en bedre beskyttelse end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det gælder f.eks. FN-konventionens 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). FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder også efter ordlyden i visse tilfælde mere detaljerede rettigheder eller færre undtagelser til rettighederne end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Som eksempel kan nævnes, at artikel 7 i FN-konventionen efter sin ordlyd går lidt videre end artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der ikke eksplicit forbyder, at nogen uden sit frit afgivne samtykke underkastes medicinske eller videnskabelige eksperimenter. Endvidere kan nævnes, at FN-konventionens artikel 19, stk. 3, indeholder en mere begrænset opregning af hensyn, der kan begrunde begrænsninger i retten til ytringsfrihed, end opregningen af hensyn i artikel 10, stk. 2, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. En forskel er også FN-konventionens artikel 1, stk. 1, hvorefter alle folk har selvbestemmelsesret, og i kraft af denne frit kan bestemme deres politiske stilling og frit varetage

deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling. En tilsvarende bestemmelse findes således ikke i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Selv om forskellen mellem de to konventioner næppe er betydelig, er det udvalgets opfattelse, at omfanget af rettighederne i FN-konventionen på visse punkter går videre end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

En inkorporering vil efter udvalgets opfattelse i sig selv medføre en tydeliggørelse af privates muligheder for at påberåbe sig konventionen for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.1). Inkorporering vil også kunne skabe større opmærksomhed og bevidsthed om konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.5). Det er derfor udvalgets opfattelse, at en inkorporering ved lov af FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder herved vil indebære en styrkelse af borgernes retsstilling.

Udvalget bemærker i den sammenhæng, at der i dag kun findes et forholdsvis begrænset antal eksempler på, at konventionens bestemmelser er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole mv. Konventionen ses således ved udvalgets gennemgang af trykt domspraksis kun påberåbt og/eller anvendt i 18 sager (se kap. 4, afsnit 3.1). Ved en inkorporering af FN-konventionen får domstolene og andre retsanvendende myndigheder et lovbestemt grundlag for at kunne anvende konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4), hvilket vil have betydning i tilfælde af en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen og en bestemmelse i en anden dansk lov, som ikke kan løses ved hjælp af fortolknings- og formodningsreglen. Inkorporering kan også få betydning for den intensitet, hvormed domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4).

De nævnte hensyn indebærer alle efter udvalgets opfattelse en styrkelse af borgernes rettigheder især på de områder, hvor FN-konventionens rettigheder kan anses for at være videregående end rettighederne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Hertil kommer, at de fleste af konventionens bestemmelser er formuleret klart og præcist, hvilket gør bestemmelserne egnede til at blive inkorporeret (se kapitel 6, afsnit 3.8). Efter udvalgets opfattelse indeholder konventionen kun få såkaldte "programerklæringer". Det forhold, at konventionen også indeholder vage og generelle bestemmelser, jf. f.eks. konventionens artikel 24, stk. 1 (om børns rets til "beskyttelsesforanstaltninger"), betyder efter udvalgets opfattelse ikke, at konventionen som helhed ikke er egnet til at blive inkorporeret.

Der findes også en omfattende og detaljeret praksis fra FN's Menneskerettighedskomité samt en række anvendelige generelle bemærkninger ("general comments"), der bidrager til fortolkningen af

konventionen. Selv om praksis fra komitéen efter omstændighederne kan være svært tilgængelig, er det udvalgets opfattelse, at komitéens praksis bidrager til at præcisere rettighederne i konventionen og bidrager til at gøre konventionen egnet til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.9).

Konventionens rettigheder er af en sådan art, at de næppe – eller i hvert fald kun i mindre grad – indebærer en risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål.

Udvalget kan dog ikke udelukke, at der for domstolene og andre retsanvendende myndigheder – som følge af et forventet større antal sager, hvor konventionen påberåbes – efter omstændighederne vil kunne være vanskeligheder og et større arbejde forbundet med at tilvejebringe det fornødne overblik over relevante fortolkningsbidrag, som gør det muligt at tage stilling til et øget antal spørgsmål om anvendelse af konventionen. Eventuelle vanskeligheder må dog formodes at være beskedne, både fordi de fleste af konventionens regler er formuleret klart og præcist, og fordi indholdet af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder i vidt omfang svarer til indholdet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. En eventuel belastning af domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil desuden under alle omstændigheder ikke i sig selv tale afgørende imod en inkorporering af konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.7). Den dobbeltregulering i lovgivningen (se kapitel 6, afsnit 3.6), som der på grund af sammenfaldet mellem rettighederne i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder på den ene side og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention på den anden side nødvendigvis må blive tale om, kan endvidere efter udvalgets opfattelse ikke anses for at udgøre et reelt problem.

Inkorporering ved lov af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indebærer således næppe – eller i hvert fald kun i mindre grad – en risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. Endvidere må konventionen generelt anses for egnet til at blive anvendt af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Danmark er ved flere lejligheder blevet opfordret til at inkorporere FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Opfordringerne er kommet i forbindelse med eksaminationer af Danmark ved FN's Menneskerettighedskomité og UPR. *Ved en inkorporering af konventionen vil Danmark imødekomme opfordringerne, hvilket vil have en positiv signalværdi i forhold til omverdenen. Dette taler efter udvalgets opfattelse ligeledes for en inkorporering*.

Blandt de ni lande, som Danmark har indhentet udtalelser fra, er FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder ifølge udvalgets oplysninger inkorporeret i Norge ved lov. I Finland er konventionen sat i kraft ved lov, mens den i Tyskland er blevet en del af tysk ret ved en såkaldt konventionslov. I Frankrig og Nederlandene er konventionen umiddelbart anvendelig som følge af bestemmelser i landenes forfatninger. Island, Sverige og Storbritannien har ikke inkorporeret konventionen, og Østrig har ratificeret konventionen med et såkaldt "inkorporeringsforbehold", der indebærer, at konventionen ikke er umiddelbart anvendelig, dvs. konventionen kan hverken påberåbes eller anvendes af borgerne, myndighederne eller domstolene (se kapitel 5). *Det forhold, at der således er forskel på, om de hørte lande har inkorporeret FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, taler efter udvalgets opfattelse hverken for eller imod en inkorporering af konventionen.*

3. FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

3.1. Indledning

Danmark har ratificeret den internationale konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR).[127] Konventionen trådte i kraft for Danmark den 3. januar 1976. Danmark har taget forbehold over for artikel 7, litra d, vedrørende ydelse af søgnehelligdagsbetaling.[128]

Konventionen forpligter de kontraherende stater til at sikre en række grundlæggende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, herunder retten til arbejde (artikel 6-8), retten til social tryghed (artikel 9), retten til beskyttelse af familien (artikel 10), retten til en tilstrækkelig levefod (artikel 11), retten til fysisk og mental sundhed (artikel 12), retten til uddannelse (artikel 13 og 14) og retten til at tage del i kulturlivet (artikel 15).

Det følger af konventionens artikel 2, stk. 1, at medlemsstaterne 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 konventionen vedtagne rettigheder. Konventionen anerkender således, at gennemførelsen af konventionens rettigheder er tæt knyttet til spørgsmålet om de midler, som medlemsstaten har til rådighed.

En nærmere beskrivelse af indholdet af konventionen findes i betænkning nr. 1407/2001 side 195f.

Konventionen er medtaget som bilag 2 til betænkningen.

3.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001[129]

Inkorporeringsudvalget kunne på daværende tidspunkt ikke anbefale, at FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder blev inkorporeret i dansk lovgivning.

En del af udvalgets medlemmer lagde herved afgørende vægt på, at konventionen i vidt omfang indeholder såkaldte programerklæringer og derved adskiller sig fra FN's konvention om borgerlige

[127] Se bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976.
[128] 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."
[129] Se betænkning nr. 1407/2001 side 215ff.

og politiske rettigheder på flere og væsentlige punkter. Disse medlemmer fandt, 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 retsanvendende myndigheder ved løsningen af konkrete tvister. Efter disse medlemmers opfattelse opfyldte konventionen – i hvert fald ikke på det tidspunkt – i tilstrækkelig grad dette krav.

Andre af udvalgets medlemmer lagde omvendt 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 fandt, 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 kunne opveje dens muligt mindre praktiske brugbarhed ved løsningen af konkrete tvister. Det var efter disse medlemmers opfattelse desuden muligt at tage højde for de indvendinger, der knytter sig til de upræcise bestemmelser i konventionen, i forbindelse med beskrivelsen af retsvirkningerne af en inkorporering. Disse medlemmer pegede herved på, at det – i lighed med, hvad der var tilfældet for de øvrige konventioner – kunne fremgå af inkorporeringslovens forarbejder, at domstolene ikke bør fortolke og anvende vagt og upræcist formulerede bestemmelser eller programerklæringer i konventionen på en måde, der ikke har klar støtte i konventionspraksis. I det omfang, bestemmelserne i konventionen ikke havde en sådan upræcis eller programmatisk karakter eller var blevet præciseret gennem konventionspraksis, ville konventionen efter disse medlemmers opfattelse kunne anvendes af domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved løsningen af konkrete tvister.

Når udvalgets medlemmer – uanset disse forskelle i opfattelsen med hensyn til vægtningen af kriterierne for inkorporeringen – alligevel var enige om ikke på daværende tidspunkt at anbefale en inkorporering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i dansk ret, skyldtes det en enighed om, at en inkorporering af menneskerettighedskonventioner i første omgang alene burde omfatte et begrænset antal konventioner af hensyn til at tilvejebringe et bedre erfaringsgrundlag, og at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention mod tortur og anden grusom eller nedværdigende behandling eller straf burde tillægges størst prioritet. Udvalget lagde herved ikke blot vægt på, at FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder indeholder mange programerklæringer, men også på, at der ikke var etableret en individuel klageadgang. Hertil kom, at der endnu ikke i tilstrækkeligt omfang fandtes fortolkningsbidrag, herunder f.eks. i form af generelle bemærkninger fra FN-komitéen.

Udvalget var dog samtidig opmærksom på, at disse forhold med tiden ville kunne ændre sig, således at der på et senere tidspunkt ville være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også denne konvention. Dette kunne ifølge udvalget f.eks. være tilfældet, hvis der måtte blive etableret en individu-

el klageadgang, og hvis der i den forbindelse måtte udvikle sig en relevant praksis om fortolkningen af konventionen.

3.3. Kontrol og retshåndhævelse

Medlemsstaternes opfyldelse af deres forpligtelser i henhold til konventionen overvåges af *komitéen vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.* Denne er i modsætning til de seks andre FN-komitéer (FN's Menneskerettighedskomité, Racediskriminationskomité, Torturkomité, Kvindekomité, Børnekomité og Handicapkomité) ikke oprettet i henhold til den tilhørende konvention (FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder), men derimod af Det Økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC), der er omtalt i konventionen. Alle komitéerne har dog uanset denne forskel i status samme funktion, nemlig at overvåge medlemsstaternes opfyldelse af deres forpligtelser i henhold til konventionen.

Komitéen består af 18 medlemmer, der dels skal være statsborgere i en af de i konventionen deltagende stater, dels være eksperter med anerkendt sagkundskab med hensyn til menneskerettigheder. Komitéens medlemmer skal desuden være uafhængige, og de vælges og virker i deres personlige egenskab.

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, jf. konventionens artikel 16 og 17. Den første rapport skal afleveres inden to år efter konventionens ikrafttræden i forhold til det pågældende land, og derefter skal medlemsstaten aflevere en periodisk rapport hvert femte år. Danmark har indtil videre udarbejdet fem rapporter (se afsnit 3.3.1).

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, og på baggrund af drøftelserne udarbejder komitéen *afsluttende bemærkninger og anbefalinger* til den pågældende stat (se afsnit 3.3.2).

Efter konventionens artikel 19 kan komitéen endelig vedtage *generelle bemærkninger* ("general comments") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse. Komitéen har pr. 1. april 2014 vedtaget 21 generelle bemærkninger (se afsnit 3.3).

Danmark har ikke tilsluttet sig den individuelle klageadgang, der er etableret ved den valgfrie protokol til konventionen, som trådte i kraft den 5. maj 2013. Efter protokollens artikel 10 kan en stat, der har tiltrådt protokollen, desuden erklære, at den også anerkender komitéens kompetence til at modtage og behandle såkaldte mellemstatslige klager, hvor en deltagerstat hævder, at en anden del-

tagerstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til konventionen. Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet overvejet spørgsmålet om Danmarks tiltrædelse af protokollen for så vidt angår den individuelle klageadgang, jf. nærmere kapitel 8.

3.3.1. Periodiske rapporter

Danmark har i henhold til konventionens artikel 16 og 17 afleveret fem rapporter,[130] der er opbygget således, at der først er et afsnit med oplysninger om gennemførelsen af konventionens generelle bestemmelser (artikel 1 til 5), og derefter følger et længere afsnit med oplysninger vedrørende gennemførelsen af konventionens enkelte bestemmelser (artikel 6 til 15).

Der redegøres i de periodiske rapporter udførligt for retsstillingen på de områder, der er omfattet af konventionens bestemmelser. Herudover redegøres der for nye foranstaltninger, der har betydning for konventionens gennemførelse, herunder oplysninger om nye love og oplysninger om administrationen af gældende regler mv. 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 som anført i betænkning nr. 1407/2001 imidlertid anses for at have *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens enkelte bestemmelser*. Det skyldes navnlig, at rapporterne i det væsentlige indeholder faktuelle oplysninger, som regeringen meddeler komitéen, og som skal danne grundlag for en efterfølgende eksamination. Domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil derfor alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.

3.3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

De fem rapporter, som Danmark har udarbejdet, har alle været gjort til genstand for en eksamination. Komitéen har på baggrund af disse eksaminationer udarbejdet afsluttende bemærkninger, der 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 bekym-

[130] 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). Den fjerde rapport, som vedrører hele konventionen, blev afleveret i 2003 (se dokument E/C.12/4/Add.12 af 28. april 2003). Den femte rapport, som vedrører hele konventionen, blev afleveret i 2010 (se dokument E/C.12/DNK/5 af 25. januar 2010).

ring ("principal subjects of concern"), samt et afsnit om anbefalinger ("suggestions and recommendations").

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger af 6. juni 2013 i anledning af Danmarks 5. rapport i henhold til artikel 16 og 17 indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring* ("principal subjects of concern"):[131]

> "4. The Committee reiterates its concern that the State party has still not incorporated the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights into its domestic legislation. The Committee is also concerned that despite the State party's statement that the Covenant is applied by the Danish courts, case law shows that international human rights treaties are rarely applied by courts or invoked by parties to a case, and that the Supreme Court has stated that non-incorporated treaties do not have direct effect in the domestic legal order.[132]
>
> **The Committee recommends that the State party incorporate the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights into its domestic legislation, and improve the awareness and knowledge of the Covenant through human rights education and training programmes, including for the judiciary. The Committee draws the State party's attention to its general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant.**
>
> 5. The Committee notes that the State party continues to maintain a reservation to article 7 (d) of the Covenant regarding the right to remuneration for public holidays, made at the time of ratification in 1972.
>
> **The Committee recommends that the State party review its reservation to article 7(d) of the Covenant, with a view to withdrawing it, in particular as the State party included a temporary element in its reservation to article 7(d).**
>
> 6. The Committee notes with appreciation the independent status of the Danish Institute for Human Rights, but regrets that its mandate does not yet cover the Faroe Islands.
>
> **The Committee recommends that the State party, in cooperation with the government of the Faroe Islands, enact legislation with a view to extending the mandate of the Danish Institute for Human Rights to the Faroe Islands as well. It also encourages the Danish Institute for Human Rights to address economic, social and cultural rights on an equal basis with civil and political rights, in view of the universality and indivisibility of all human rights.**

[131] Se dokument E/C.12/DNK/CO/5 af 6. juni 2013.

[132] Det må antages, at komitéen her tænker på dommen refereret i U2006.770H. I den dom udtalte Højesteret imidlertid, at ILO-konventionerne ikke var "direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kunne føre til tilsidesættelse af aktivlovens bestemmelser om aktivering."

7. The Committee regrets that the State party has not adopted a comprehensive anti-discrimination legislation yet, but rather relies on different acts affording different levels of protection to different groups of individuals (art. 2).

The Committee recommends that the State party take steps to adopt comprehensive anti-discrimination legislation, guaranteeing protection for all against discrimination in the enjoyment of economic, social and cultural rights, as stipulated in article 2, paragraph 2, of the Covenant. The Committee recommends that the State party ensure that such legislation also protects against discrimination on the grounds of sexual orientation as well as disability. The Committee draws the State party's attention to its general comment No. 20 (2009) on non-discrimination in economic, social and cultural rights.

8. The Committee reiterates its concern about the persistent wage gap between women and men, in particular in the Faroe Islands, as well as the underrepresentation of women in high-ranking posts, especially in academia and the private sector (art. 3).

The Committee recommends that the State party intensify its efforts to ensure equality between men and women in the workplace, address the persistent wage gap between men and women, and ensure equitable representation of women in managerial positions. It also recommends that the State party include in its next periodic report information on progress made in these areas.

9. The Committee is concerned that women from minority groups continue to face difficulties in realizing and accessing Covenant rights, in particular accessing education, employment and health care (art. 3).

The Committee recommends that the State party intensify measures, including temporary special measures, to facilitate access by women from minority groups to all Covenant rights, in particular education, employment and health care.

10. The Committee is concerned that the unemployment rate among youth as well as immigrants from developing countries is higher than the national average. It is also concerned that the unemployment benefit period has been reduced from four to two years as of 1 January 2013 (art. 6).

The Committee recommends that the State party intensify steps, in particular through the Emergency Rescue Plan 2013, to address the higher rates of unemployment among youth as well as immigrants from developing countries. The Committee also recommends that the State party include in its next periodic report an assessment of the impact of the reduction of the unemployment benefit period on the standard of living of persons affected by this change.

11. The Committee is concerned that persons with disabilities are disproportionately underrepresented in the labour market and that their participation is declining. The Committee is also concerned that domestic labour legislation does not include a standard duty on the employer to provide for reasonable accommodation (art. 6).

The Committee recommends that the State party take steps to promote an inclusive labour market for persons with disabilities and amend domestic labour legislation to include the standard duty for employers to provide for reasonable accommodation.

12. The Committee notes with concern that the State party has not yet introduced a national minimum wage thus endangering in particular the right of workers not covered by collective agreements as well as persons with disabilities to equal remuneration for work of equal value (art. 7).

The Committee recommends that the State party take legislative and other measures to introduce a national minimum wage. It also recommends that the State party ensure that the level of the national minimum wage is periodically reviewed and set at a level sufficient to provide all workers and their families with a decent standard of living.

13. The Committee is concerned that the level of the basic social assistance allowance paid to persons under 25 years of age is not set at a level adequate to ensure a decent living. The Committee is also concerned that early retirement reform may preclude persons with disabilities under the age of 40 from accessing disability pensions (art. 9).

The Committee recommends that the State party ensure that the level of social assistance benefits for persons under 25 years of age is sufficient to ensure a decent living. It also recommends that the State party take steps to ensure that persons with disabilities under the age of 40 have access to disability pensions.

14. The Committee is concerned that corporal punishment of children is not explicitly prohibited in Greenland regarding the home and other care settings (art. 10).

The Committee recommends that the State party take steps to ensure that corporal punishment is prohibited in all settings in Greenland.

15. The Committee is concerned that a significant number of children are placed in care outside of their home, including in institutional care (art. 10).

The Committee recommends that the State party take steps to ensure that family-type care rather than institutional care is offered for children deprived of a family environment. It also recommends that the State party take steps to ensure that children who are placed in care outside of their home, in particular children with disabilities, have access to adequate care. In this regard, the Committee recommends that the State party take into account the Guidelines for the Alternative Care of Children, annexed to General Assembly resolution 64/142.

16. The Committee is concerned that certain segments of the population are at an increased risk of living in poverty, in particular single parent families, families living on State welfare as well as immigrant families (art. 11).

The Committee recommends that the State party take steps to introduce a national poverty line, and introduce measures to guarantee targeted support to all those living in poverty, in particular single parent families, families living on State welfare as well as immigrant families. It also recommends that targeted measures be taken, in addition to the existing measures promoting poverty alleviation through education, to address poverty in remote settlements and villages in Greenland. In this regard, the Committee draws the attention of the State party to its statement on poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted on 4 May 2001.

17. The Committee is concerned that migrant workers and other disadvantaged and marginalized groups, including the Roma people, face obstacles in realizing their right to adequate housing units. The Committee is also concerned about the continuing shortage of social housing, including in the Faroe Islands. It is furthermore concerned about the persistence of homelessness in the State party, particularly among the immigrant population, as well as about the persistence of a high number of forced evictions (art. 11).

The Committee recommends that the State party, taking into account its general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing, adopt all appropriate measures to ensure access to adequate housing for disadvantaged and marginalized groups, including migrants and Roma, inter alia by ensuring that adequate resources are allocated to increase the supply of social housing units and by providing appropriate forms of financial support, such as rental subsidies. The Committee furthermore recommends that the State party take all appropriate measures to improve both the quantity and quality of reception facilities (including emergency shelters, hostels, reception and social rehabilitation centres and boarding houses), and develop appropriate policies and programmes to facilitate the social reintegration of homeless persons. The Committee also recommends that the State party take steps to ensure that persons forcibly evicted are provided with alternative accommodation or compensation enabling them to acquire adequate accommodation, in accordance with the guidelines adopted by the Committee in its general comment No. 7 (1997) on forced evictions.

18. The Committee notes with concern that quota refugees, migrants reunified with their family, and undocumented migrants continue to encounter difficulties in gaining access to health care facilities, goods and services (art. 12).

The Committee recommends that the State party take steps to ensure that all persons belonging to disadvantaged and marginalized groups and individuals, in particular quota refugees, migrants reunified with their family, and undocumented migrants and members of their families, have access to basic health care. The Committee recommends that these steps include guaranteeing health examinations to such persons upon their arrival in the State party, and offering of vaccinations to their children. It also recommends that the State party take steps to raise awareness among disadvantaged and marginalized groups and individuals of the health-care system and ensure that all have access to related information in languages other than Danish.

19. The Committee is concerned about the disadvantaged position of children of immigrants and Roma in public schools, linked to socio-economic factors, compared to ethnic Danish pupils. It is furthermore concerned that asylum-seeking children are not promptly integrated into mainstream public schools (arts. 13 and 14).

The Committee recommends that the State party prioritize the implementation of the framework for language development and the reduction of the impact of socio-economic backgrounds of pupils on their academic performance. The Committee furthermore recommends that the State party take steps to ensure that asylum-seeking children are promptly integrated into mainstream public schools, and are not first educated in separate schools.

20. The Committee is concerned that children with disabilities are much less likely than children without disabilities to take final exams after completing compulsory primary and secondary education, and that, if they do, they perform less well in those exams compared to children without disabilities (arts. 13 and 14).

The Committee recommends that the State party take steps to ensure an inclusive education for children with disabilities. It also recommends that the State party ensure that teachers are trained to educate children with disabilities within regular schools and that children with disabilities are provided with the necessary equipment and support.

21. The Committee is concerned that the State party has not applied the principle of cultural self-identification in relation to the recognition of the Thule Tribe of Greenland as a distinct indigenous community (art. 15).

The Committee recommends that the State party take steps to recognize the Thule Tribe of Greenland as a distinct indigenous community capable of vindicating its traditional rights, including, to maintain its cultural identity and use its own language.

22. **The Committee recommends that the State party take steps to ensure that all disadvantaged and marginalized groups and individuals, including persons with disabilities, as well as children from low-income families and migrant children, and older persons can fully enjoy their right to take part in cultural life.**

23. **The Committee requests that the State party include in its next periodic report information on measures taken to guarantee the right of everyone to enjoy the benefits of scientific progress and its applications, in conformity with article 15, paragraph 1 (b) of the Covenant.**

24. **The Committee encourages the State party to consider signing and ratifying the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.**

25. **The Committee encourages the State party to consider signing and ratifying the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The Committee also reiterates its recommendation that the State party consider ratifying ILO Conventions No. 117 (1962) on Social Policy (Basic Aims and Standards) and No.174 (1993) concerning the Prevention of Major Industrial Accidents.**

26. **The Committee requests the State party to disseminate the present concluding observations widely among all levels of society, in particular among State officials, the judiciary and civil society organizations, translate and publicize them as far as possible and inform the Committee of the steps taken to implement them in its next periodic report. It also encourages the State party to engage all the relevant actors, including non-governmental organizations and other members of civil society, in the process of discussion at the national level prior to the submission of its next periodic report.** "

Som anført i betænkning nr. 1407/2001[133] vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.* Dette skyldes bl.a., at de 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. De afsluttende bemærkninger og anbefalinger er desuden generelt formuleret kortfattet, hvilket i sig selv begrænser den praktiske betydning heraf ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser.

3.3.3. Generelle bemærkninger

Som nævnt har komitéen nu udarbejdet 21 – mod 14 som nævnt i betænkning nr. 1407/2001 – generelle bemærkninger ("General Comments"). Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

1. "Reporting by States parties" af 24. februar 1989
2. "International technical assistance measures (Article 22)" af 2. februar 1990
3. "The nature of States parties obligations (Article 2 (1))" af 14. december 1990
4. "The right to adequate housing (Article 11 (1))" af 13. december 1991
5. "Persons with disabilities" af 9. december 1994
6. "The economic, social and cultural rights of older persons" af 8. december 1995
7. "The right to adequate housing (Article 11(1))" af 20. maj 1997
8. "The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights" af 5. december 1997

[133] Se betænkning nr. 1407/2001 side 201f.

9. "The domestic application of the Covenant" af 3. december 1998
10. "The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights" af 3. december 1998
11. "Plans of action for primary education (Article 14)" af 10. maj 1999
12. "The right to adequate food (Article 11)" af 12. maj 1999
13. "The right to education (Article 13)" af 8. december 1999
14. "The right to the highest attainable standard of health (Article 12)" af 4. juli 2000
15. "The right to water (arts. 11 and 12)" af 20. januar 2003
16. "The equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights (art. 3)" af 11. august 2005
17. "The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author (art. 15 (1) (c))" af 12. januar 2006
18. "The Right to work (art. 6)" af 6. februar 2006
19. "The right to social security" af 4. februar 2008
20. "Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (art. 2, para. 2)" af 2. juli 2009
21. "Right of everyone to take part in cultural life" af 21. december 2009

Som anført i betænkning nr. 1407/2001[134] har komitéens generelle bemærkning vedrørende medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser (nr. 1) ikke praktisk betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Det samme gælder de generelle bemærkninger, hvor komitéen anmoder staterne om at forholde sig til bestemte spørgsmål i deres periodiske rapporter. Dette skyldes, at 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.

Komitéens generelle bemærkninger om international teknisk bistand (nr. 2), om forholdet mellem økonomiske sanktioner og respekten for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (nr. 8), og om nationale menneskerettighedsinstitutioners rolle med hensyn til beskyttelsen af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (nr. 10) har som anført i betænkning nr. 1407/2001 heller ikke praktisk betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Det samme gælder komitéens generelle bemærkning vedrørende handlingsplaner for grundskoleundervisning (nr. 11).[135]

[134] Se betænkning nr. 1407/2001 side 202f.
[135] Se tillige punkt 356 i Danmarks 3. periodiske rapport, hvor det anføres, at artikel 14 ikke finder anvendelse på Danmark.

De resterende generelle bemærkninger falder i fire kategorier. Der er således (1) generelle bemærkninger vedrørende medlemsstaternes forpligtelser i henhold til konventionen, (2) generelle bemærkninger vedrørende ikke-diskrimination mv., (3) generelle bemærkninger om anvendelsen af konventionens bestemmelser i forhold til bestemte grupper af personer, og (4) generelle bemærkninger vedrørende bestemte rettigheder i konventionen.

Generelle bemærkninger om medlemsstaternes forpligtelser

Komitéens generelle bemærkning vedrørende karakteren af medlemsstaternes forpligtelser (nr. 3) vedrører artikel 2, stk. 1, og har derfor ikke direkte betydning for fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Det samme gælder komitéens generelle bemærkning om den nationale anvendelse af konventionen (nr. 9).

Som anført i betænkning nr. 1407/2001 indeholder førstnævnte generelle bemærkning (nr. 3) 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.[136]

Det fremgår desuden bl.a. 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", dvs. at samtlige af konventionens bestemmelser i et vist omfang er judiciable. 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").

Der henvises i øvrigt til betænkning nr. 1407/2001.[137]

Generelle bemærkninger om ikke-diskrimination og lige ret for mænd og kvinder

Komitéens generelle bemærkninger om lige ret for mænd og kvinder (nr. 16) og ikke-diskrimination (nr. 20) indeholder en generel beskrivelse af medlemsstaternes pligt til at sikre, at de i konventionen anførte rettigheder kan nydes uden diskrimination af nogen art. Komitéen præciserer bl.a., at pligten efter artikel 2, stk. 2, og artikel 3 er tværgående (se afsnit 22 i generel bemærkning nr. 16) og kun kan anvendes i forening med de i konventionen anerkendte rettigheder (se afsnit 7 i generel bemærkning nr. 20).

[136] Se betænkning nr. 1407/2001 side 203.
[137] Se betænkning nr. 1407/2001 side 203ff.

Efter udvalgets opfattelse bidrager de nævnte bemærkninger (nr. 16 og 20) til at præcisere indholdet af forbuddet mod diskrimination og dermed fortolkningen af artikel 2, stk. 2, og artikel 3. Det må derfor antages, at de generelle bemærkninger i praksis vil have betydning for de retsanvendende myndigheder, herunder domstolene, når det skal vurderes, om lovgivning og andre foranstaltninger inden for konventionens anvendelsesområde udgør diskrimination i strid med konventionen.

Generelle bemærkninger om anvendelsen af konventionens bestemmelser i forhold til bestemte grupper af personer

Komitéens generelle bemærkning om personer med handicap (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 kan endvidere nævnes, at komitéen giver udtryk for, at medlemsstaterne kan have pligt til at fjerne vilkårlige hindringer for personer med handicaps adgang til arbejdsmarkedet, herunder fysiske hindringer som følge af transport, bolig og arbejdsplads (se afsnit 22 i generel bemærkning nr. 5).

Det anføres i betænkning nr. 1407/2001, at de nævnte generelle bemærkninger (nr. 5 og 6) må anses for at have begrænset betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, når de skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser.[138] Inkorporeringsudvalget synes herved bl.a. at have lagt vægt på, at de generelle bemærkninger navnlig vedrører spørgsmålet om, hvilke positive pligter medlemsstaterne har i forhold til disse grupper af personer. Efter det nuværende udvalgs opfattelse kan det dog ikke udelukkes, at de nævnte generelle bemærkninger efter omstændighederne kan have betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, jf. også nedenfor.

Generelle bemærkninger vedrørende bestemte rettigheder

Komitéen har endelig udarbejdet en række generelle bemærkninger vedrørende bestemte rettigheder, herunder retten til en passende bolig (nr. 4 og 7), retten til passende ernæring (nr. 12), retten til uddannelse (nr. 13), retten til den højest opnåelige sundhed (nr. 14), retten til vand (nr. 15), retten til at nyde beskyttelse af moralske og materielle interesser, der hidrører fra al videnskabelig, litterær

[138] Se betænkning nr. 1407/2001 side 206f.

eller kunstnerisk frembringelse (nr. 17), retten til arbejde (18), retten til understøttelse (nr. 19) og retten til at tage del i kulturlivet (21).

Formålet med de nævnte generelle bemærkninger er at identificere nogle af de centrale forhold, som komitéen anser for vigtige i forhold til de pågældende rettigheder. Udover at fremhæve vigtigheden af de enkelte rettigheder beskriver komitéen generelt indholdet og omfanget af rettighederne, og de generelle bemærkninger bidrager dermed til at fortolke de forskellige begreber, herunder "passende bolig", "passende ernæring", "uddannelse" mv. De generelle bemærkninger giver herved de enkelte rettigheder et mere præcist indhold. Herudover indeholder de generelle bemærkninger typisk en opregning og beskrivelse af elementer, der er indeholdt i de forskellige begreber, jf. ovenfor, ligesom komitéen i flere af dem udtaler sig om emner af generel betydning for den enkelte rettighed. Der henvises i øvrigt til beskrivelsen i betænkning nr. 1407/2001.[139]

Det anføres i betænkning nr. 1407/2001, at de generelle bemærkninger[140] kan tænkes at have betydning for lovgivningsmagten, når det skal vurderes, om lovgivning og andre foranstaltninger er i overensstemmelse med de krav, der følger af den enkelte rettighed, men at det derimod er mere tvivlsomt, om de generelle bemærkninger også kan antages at have praktisk betydning for navnlig domstolene og andre retsanvendende myndigheder, når de anvender gældende regler.[141] Inkorporeringsudvalget lagde herved vægt på, at de generelle bemærkninger navnlig vedrører spørgsmålet om, hvilke positive pligter medlemsstaterne har for at sikre virkeliggørelsen af den enkelte rettighed.

Efter det nuværende udvalgs opfattelse behøver det forhold, at en generel bemærkning vedrører staternes positive forpligtelser, dog ikke i sig selv at betyde, at den generelle bemærkning alene har begrænset betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Udvalget bemærker således, at staternes pligter ofte netop vedrører borgernes rettigheder, og udvalget vil derfor ikke udelukke, at de generelle bemærkninger kan have betydning for domstolenes og andre retsanvendende myndigheders fortolkning af de enkelte rettigheder.

Det bemærkes, at de generelle bemærkninger ikke er bindende for deltagerstaterne.

3.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres, jf. ovenfor kapitel 6, afsnit 3, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der

[139] Se betænkning nr. 1407/2001 side 207ff.
[140] Inkorporeringsudvalget forholder sig i princippet kun til de generelle bemærkninger nr. 4, 7, 12, 13 og 14, idet de øvrige generelle bemærkninger, dvs. nr. 15, 17, 18, 19 og 21, er fra efter betænkningens afgivelse i 2001.
[141] Se betænkning nr. 1407/2010 side 207ff.

kan anføres for og imod en inkorporering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder beskytter i princippet alle og enhver, jf. f.eks. konventionens artikel 6, 7, 9, 11 og 12, der taler om "ethvert menneskes ret". Konventionen indeholder i artikel 1, stk. 1, ligesom FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder en bestemmelse om, at alle folk har selvbestemmelsesret og frit kan bestemme deres politiske stilling og frit varetage deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling. Konventionen indeholder endvidere en lang række meget forskellige rettigheder. Som eksempler kan nævnes artikel 6 (ret til arbejde), artikel 7 (ret til retfærdige og gunstige arbejdsvilkår), artikel 8 (ret til oprettelse og indmeldelse i fagforeninger, strejkeret mv.), artikel 11 (ret til en tilstrækkelig levefod, passende ernæring, beklædning og bolig), artikel 12 (ret til den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed), artikel 13 (ret til uddannelse) og artikel 15 (ret til at deltage i kulturlivet).

Konventionen indeholder således rettigheder af central betydning for samfundet og for den enkelte borger, og rettighederne omfatter retsområder, der har grundlæggende og stor betydning for borgernes hverdag og livsvilkår. Der er tale om rettigheder, der er beskrevet meget bredt. Endvidere anses nydelse af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder for en nødvendig forudsætning for effektiv nydelse af borgerlige og politiske rettigheder, og de to sæt rettigheder anses for at være tæt forbundne.[142] Konventionen anses internationalt sammen med FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder for at være for at være en af hovedkonventionerne blandt FN's menneskerettighedskonventioner.

Det følger af konventionens artikel 2, stk. 1, at der skal ske en gradvis virkeliggørelse af konventionens rettigheder især ved nationale lovgivningsforanstaltninger. Konventionen anerkender endvidere, at gennemførelsen af konventionens rettigheder er tæt knyttet til spørgsmålet om de midler, som medlemsstaten har til rådighed. Komiteen vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har dog også udtalt, at konventionens bestemmelser i de fleste tilfælde må anses for at indeholde i det mindste visse væsentlige judiciable aspekter,[143] og at flere af konventionens bestemmelser er af en sådan karakter, at de vil kunne blive anvendt umiddelbart af nationale domstole (såkaldt "self-executing").

En inkorporering vil efter udvalgets opfattelse i sig selv medføre en tydeliggørelse af privates muligheder for at påberåbe sig konventionen for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.1). En inkorporering vil også kunne skabe større opmærksomhed og bevidsthed om konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.5). Det er derfor udvalgets opfattelse, at en inkorporering ved lov af FN-konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder herved

[142] Se hertil betænkning 1407/2001 side 211.
[143] Se generel bemærkning nr. 9, afsnit 10, fra komitéen vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

vil indebære en styrkelse af borgerne retsstilling på de retsområder, som konventionen regulerer, i det omfang konventionen indeholder bestemmelser, der kan håndhæves ved domstolene.

Udvalget bemærker i den sammenhæng, at der i dag kun findes få eksempler på, at konventionens bestemmelser er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole mv. Konventionen ses således ved udvalgets gennemgang af trykt domspraksis kun påberåbt og/eller anvendt i fire sager, (se kapitel 4, afsnit 3.2). Ved en inkorporering af FN-konventionen får domstolene og andre retsanvendende myndigheder et lovbestemt grundlag for at kunne anvende konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4), hvilket vil have betydning i tilfælde af en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen og en bestemmelse i en anden dansk lov, som ikke kan løses ved hjælp af fortolknings- og formodningsreglen. Inkorporering kan også få betydning for den intensitet, hvormed domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4).

De nævnte hensyn indebærer alle efter udvalgets opfattelse en styrkelse af borgernes rettigheder på de retsområder, som FN-konventionen omfatter, i det omfang konventionens bestemmelser kan håndhæves ved domstolene. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Heroverfor står det, at en stor del af konventionens bestemmelser er vagt formulerede bestemmelser, og at konventionen indeholder adskillige bestemmelser, der har karakter af såkaldte "programerklæringer", hvilket gør bestemmelserne mindre egnede til at blive inkorporeret (se kapitel 6, afsnit 3.8). Som eksempler kan nævnes konventionens artikel 6 om "retten til arbejde og ethvert menneskes ret til at kunne tjene til livets ophold ved beskæftigelse", konventionens artikel 9 om "ethvert menneskes ret til social tryghed, herunder socialforsikring" og artikel 12 om "ethvert menneskes ret til at nyde den højst opnåelige fysiske og psykiske sundhed".

Visse af konventionens bestemmelser vedrører endvidere spørgsmålet om medlemsstaternes positive forpligtelser. Det fremgår således 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). De generelle bemærkninger, som er afgivet af komitéen vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, indeholder i flere tilfælde ligeledes en opregning og beskrivelse af positive foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at sikre den fulde virkeliggørelse af konventionens rettigheder, jf. afsnit 3.3.3 ovenfor.

Nogle af de rettigheder, som konventionen beskytter, er i et vist omfang uddybet ved de generelle bemærkninger fra FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Som eksempel kan nævnes generel bemærkning nr. 14 om retten til den højest opnåelige sundhed, der opregner nogle grundlæggende, ufravigelige forpligtelser for medlemsstaterne. Dette gælder bl.a. plig-

ten til at sikre borgerne mod hungersnød, ligesom det gælder pligten til at sikre dem adgang til ly ("shelter"), boliger og sanitet samt adgang til sikkert og drikkeligt vand.

FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har mulighed for at modtage og behandle klager fra enkeltpersoner vedrørende medlemsstaternes påståede manglende overholdelse af konventionen. Den individuelle klageadgang til komitéen trådte dog først i kraft den 5. maj 2013. Komitéen har derfor endnu ikke gennem udtalelser i individuelle klagesager haft mulighed for at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne.

Den manglende praksis fra FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder må efter udvalgets opfattelse tillægges en vis betydning, bl.a. fordi komitéens generelle bemærkninger ("general comments") næppe i selv vil kunne opveje de vanskeligheder, der som følge af den manglende praksis vil være i forhold til at fastlægge det præcise indhold af konventionens vagt formulerede bestemmelser (se kapitel 6, afsnit 3.9). Dette forhold sammenholdt med, at en stor del af bestemmelserne i konventionen er vagt formulerede og har karakter af "programerklæringer" (se kapitel 6, afsnit 3.8), må antages at kunne medføre vanskeligheder for domstolene og de retsanvendende myndigheder med hensyn til vurdering af rækkevidden af konventionens bestemmelser og anvendelse af dem i konkrete sager (se kapitel 6, afsnit 3.3).

Det er – som det fremgår af kapitel 3, afsnit 5 – udvalgets opfattelse, at gennemførelsen af sådanne bestemmelser overlader et betydeligt skøn til de enkelte stater, og at de valg, som udøvelsen af dette skøn indebærer, bør træffes af lovgivningsmagten.

Det forhold, at FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder indeholder vage og generelle bestemmelser, kan *på den ene side* tale for, at konventionen som helhed ikke anses for egnet til at blive inkorporeret. Det kan i den forbindelse anføres, at sådanne bestemmelser indebærer en risiko for, at det overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. Det kan ligeledes anføres, at der også er en risiko for, at FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som endnu ikke har afgivet udtalelser i konkrete klagesager, vil udfylde konventionens bestemmelser vedrørende sådanne spørgsmål på en anden måde, end dette ville være sket i Danmark. Selv om komitéens udtalelser ikke er folkeretligt bindende for regeringen, kan udtalelserne herved komme til at præge forståelsen af konventionsbestemmelsernes rækkevidde. Det kan derfor siges at bestå en risiko for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen samt tilhørende udtalelser fra FN-komitéen og en bestemmelse i en anden dansk lov vil blive stillet i situationer, hvor de anser sig for at være forpligtet til at træffe valg om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgiver at træffe.

Det kan *på den anden side* anføres, at konventionen er fuldt ud egnet til at blive inkorporeret, fordi danske domstole og andre retsanvendende myndigheder allerede i dag fortolker dansk ret med fuld opmærksomhed på og respekt for den danske retstraditions fordeling af kompetencen til at træffe fordelingspolitiske valg. Det kan i den forbindelse anføres, at der ikke er grundlag i de hidtidige erfaringer for at antage, at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ikke også fremover vil respektere denne rollefordeling, såfremt et ønske om at fastholde denne magtbalance er en klar forudsætning for en inkorporering af konventionen. Ligeledes kan det anføres, at der også er en række bestemmelser i konventionen, der er formuleret klart og præcist, og som derfor næppe vil kunne give anledning til særlige vanskeligheder for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. F.eks. indeholder konventionens artikel 8 en bestemmelse om retten til at være medlem af en fagforening, der har lighed med den tilsvarende rettighed i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 11.

Det forhold, at FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder indeholder vage og generelle bestemmelser, kan på den ene side tale for, at konventionen som helhed ikke anses for egnet til at blive inkorporeret, fordi der er en risiko for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder kommer til at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske og andre spørgsmål. På den anden side kan konventionen som helhed anses for egnet til at blive inkorporeret, fordi domstolene og andre retsanvendende myndigheder hidtil har udvist – og fremover må antages at ville udvise – tilbageholdenhed over for at træffe sådanne afgørelser. Udvalgets medlemmer vurderer dette spørgsmål forskelligt, jf. nærmere nedenfor afsnit 9.

Konventionen rejser efter udvalgets opfattelse ikke særlige problemer i relation til spørgsmålet om dobbeltregulering i lovgivningen (se kapitel 6, afsnit 3.6), og konventionen medfører heller ikke på nuværende tidspunkt en større belastning af domstolene og de retsanvendende myndigheder i forhold til at tilvejebringe et overblik over fortolkningsbidrag (se kapitel 6, afsnit 3.7).

Danmark er ved flere lejligheder blevet opfordret til at inkorporere FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Opfordringerne er kommet i forbindelse med eksaminationer af Danmark ved FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og UPR. *Ved en inkorporering af konventionen vil Danmark imødekomme opfordringerne, hvilket vil have en positiv signalværdi i forhold til omverdenen (se kapitel 6, afsnit 3.2). Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering*.

Blandt de ni lande, som Danmark har indhentet udtalelser fra, er FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ifølge udvalgets oplysninger inkorporeret i Norge ved lov. I Frankrig og Nederlandene er konventionen umiddelbart anvendelig som følge af bestemmelser i landenes

forfatninger. I Tyskland er konventionen blevet en del af tysk ret ved en såkaldt konventionslov, mens den i Finland er sat i kraft ved bekendtgørelse. Island, Sverige og Storbritannien har ikke inkorporeret konventionen, og Østrig har ratificeret konventionen med et såkaldt "inkorporeringsforbehold", der indebærer, at konventionen ikke er umiddelbart anvendelig, dvs. konventionen kan hverken påberåbes eller anvendes af borgerne, myndighederne eller domstolene (se kapitel 5). *Det forhold, at der således er forskel på, om og hvordan de hørte lande har inkorporeret FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, taler efter udvalgets opfattelse hverken for eller imod en inkorporering af konventionen i Danmark.*

4. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination

4.1. Indledning

Danmark har ratificeret FN's konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Konventionen trådte i kraft for Danmark 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 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 bilæggelse.[144] Danmark har ikke i øvrigt taget forbehold til konventionen.

Konventionen pålægger de kontraherende stater at fordømme racediskrimination og at føre en politik, der tager sigte på afskaffe racediskrimination af enhver art, jf. konventionens artikel 2. Staterne skal særligt fordømme raceadskillelse og apartheid, jf. konventionens artikel 3, samt al propaganda om racemæssig overlegenhed, jf. konventionens artikel 4. Staterne forpligter sig til at forbyde og afskaffe alle former for racediskrimination, jf. konventionens artikel 5, og til gennem deres kompetente domstole mv. at sikre enhver effektiv beskyttelse og effektive retsmidler mod enhver racediskriminerende handling, jf. konventionens artikel 6. Endelig skal staterne ifølge konventionen i særdeleshed inden for undervisning, uddannelse mv. iværksætte foranstaltninger til bekæmpelse af fordomme mv. En nærmere beskrivelse af indholdet af konventionen findes i betænkning nr. 1407/2001 side 218f.

Konventionen er medtaget som bilag 3 til betænkningen.

4.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001[145]

Inkorporeringsudvalget anbefalede, at FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination blev inkorporeret i dansk ret. Udvalget lagde herved bl.a. vægt på, at konventionen er "central", idet den beskytter en helt grundlæggende menneskerettighed i alle samfundsforhold.

---

[144] 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 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."

[145] Se betænkning nr. 1407/2001 side 243.

Efter udvalgets opfattelse måtte hovedparten af konventionens bestemmelser anses for "egnede" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller andre retsanvendende myndigheder. Udvalget lagde herved vægt på, at der var etableret en individuel klageadgang, selv om komitéen på daværende tidspunkt kun havde afgivet udtalelse i et begrænset antal klagesager. Komitéens praksis**,** der i flere tilfælde vedrørte Danmark, viser ifølge udvalget således ikke alene, at konventionens bestemmelser ville være egnede til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller andre retsanvendende myndigheder, men også, at det ville være relevant at tilvejebringe et bedre grundlag for, at disse myndigheder løbende kan tage denne praksis i betragtning. Efter udvalgets opfattelse bidrog komitéens praksis allerede da på en væsentlig måde til at præcisere indholdet og omfanget af konventionens bestemmelser. Hertil kom, at komitéens praksis ifølge udvalget ville få øget betydning i takt med antallet af klagesager, der måtte forventes afgjort i de kommende år.

Siden afgivelsen af betænkning 1407/2001 er der ved lov nr. 218 af 31. marts 2004 indsat en bestemmelse i straffelovens § 81, nr. 6, hvorefter det ved straffens fastsættelse i almindelighed skal indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen har baggrund i andres etniske oprindelse, tro, seksuelle orientering eller lignende.

4.3. Kontrol og retshåndhævelse

Der er ved konventionen oprettet en *komité vedrørende afskaffelse af racediskrimination*, som har kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen, jf. konventionens afsnit II.

Komitéen består af 18 sagkyndige medlemmer af høj moralsk omdømme og anerkendt upartiskhed, der vælges af deltagerstaterne blandt deres egne statsborgere og virker i deres personlige egenskab, jf. konventionens artikel 8.

Efter konventionens artikel 9 er de kontraherende stater 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.

Danmark har indtil videre udarbejdet 21 rapporter (se afsnit 4.3.1). Rapporterne gennemgås af komitéen sammen med de enkelte deltagerstater. Denne gennemgang har karakter af en form for *eksamination*, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. Komitéen udarbejder på baggrund af drøftelserne *afsluttende bemærkninger og anbefalinger* til staten (se afsnit 3.2.). Efter konventionens artikel 9 kan komitéen herudover vedtage *generelle bemærkninger*

(general comments) vedrørende bl.a. konventionens fortolkning og anvendelse. Komitéen har foreløbig udarbejdet 27 generelle bemærkninger (se afsnit 4.3.3.).

Hvis en deltagerstat mener, at en anden deltagerstat ikke gennemfører konventionens bestemmelser, kan den gøre komitéen opmærksom herpå, jf. artikel 11. Komitéen nedsætter ved behandlingen af sådanne *mellemstatslige klager* en ad hoc mæglingskommission, jf. artikel 12. Kommissionens sagsbehandling kan ende med, at den kommer med henstillinger, som den måtte anse for egnede til en mindelig afgørelse af tvisten, jf. artikel 13. Efter de for udvalget foreliggende oplysninger har komitéen endnu ikke fået forelagt en mellemstatslig klagesag.

Endelig kan en deltagerstat i henhold til konventionens artikel 14 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. 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, og 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 pr. 1. januar 2014 afgivet udtalelse i 48 individuelle klagesager. Samtlige klagesager nummereres fortløbende.

4.3.1. Periodiske rapporter

Danmark har som nævnt afgivet 21 rapporter i henhold til konventionens artikel 9, stk. 1.[146]

Rapporterne er opbygget med 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

[146] 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). Den10., 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. rapport blev afgivet i januar 2001. Den 16. og 17. rapport blev afgivet i juni 2005 (se dokument CERD/C/496/Add.1). Den 18. og 19. rapport blev afgivet i juli 2009 (se dokument CERD/C/DEN/18-19). Den 20. og 21. rapport blev afgivet i juni 2013 (CERD/C/DNK/20-21).

anmodet om. Rapporterne redegør endelig for, hvordan Danmark har fulgt op på komitéens konklusioner og anbefalinger i forbindelse med eksaminationen af forrige rapport samt Danmarks opfølgning på komitéens udtalelser i individuelle klagesager.

Domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil som anført i betænkning nr. 1407/2001 alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager. Det skyldes, at rapporterne i det væsentlige består af faktuelle oplysninger om den danske retstilstand til brug for komitéens efterfølgende eksamination.

4.3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Af de 21 rapporter, som Danmark har udarbejdet, har 19 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 18. og 19. rapport, er de afsluttende bemærkninger og anbefalinger 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 af 20. september 2010, som omfatter Danmarks 18. og 19. rapport, indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring og anbefalinger* (”concerns and recommendations”)[147]:

> ”8. The Committee notes with regret that notwithstanding its previous concluding observations recommending the incorporation of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the State party finds it unnecessary to do so because, arguably, the Convention is already a source of law in Danish courts. However, the non-incorporation of international treaties results in reluctance by lawyers and judges to invoke such treaties in Danish courts. (art. 2)
>
> **The Committee reiterates its position that the State party should incorporate the Convention into its legal system to ensure its direct application before Danish Courts in order to afford all individuals its full protection.**
>
> 9. The Committee, while taking note of the State party’s efforts to encourage reporting of hate crimes through the preparation of guidelines on the handling of cases under section 266 B of the Criminal Code, is concerned at the broad powers of the Director of Public Prosecutions to stop investigations, withdraw charges or discontinue cases, and at the large number of cases that have been discontinued by the Director of Public Prosecutions, which would discourage reporting by victims. The Committee is also concerned at the

[147] Se dokument CERD/C/DNK/CO/18-19 af 20. september 2010.

current proposals by various politicians to repeal section 266 B, but welcomes the assurances by the State party that the provision will not be repealed. In addition, the Committee is concerned at the large number of complaints it receives under its communications procedure provided for under article 14 of the Convention, mainly in relation to hate crimes (arts. 4 (a) and (6))

The Committee recommends that the State party should limit the powers of the Director of Public Prosecutions by establishing an independent and multicultural oversight body to assess and oversee the decisions taken by the Director of Public Prosecutions with regard to cases under section 266 B of the Criminal Code to ensure that discontinuance of cases does not discourage victims from lodging complaints or promote impunity for perpetrators of hate crimes. In line with its general recommendation No. 31 (2005), the Committee urges the State party to resist calls to repeal section 266 B, which would compromise the efforts and gains that the State party has made in combating racial discrimination and hate crimes.

10. The Committee regrets that the State party has neither provided satisfactory data on the numbers and legal status of the Roma generally nor accounted for the Roma from other European Union (EU) countries who settled in the State party during the post-1990 period (arts. 2 and 5).

The Committee recommends that the State party take appropriate measures to establish the numbers and legal status of the Roma in the country. The State party should also provide shelter to the Roma and Travellers in the country, afford them full protection from discrimination, racial profiling, hate crimes, and facilitate their access to public services.

11. The Committee notes with concern that applicants to the police service from ethnic backgrounds other than Danish fail the police recruitment test in disproportionate numbers, and also account for the high drop-out rates from police colleges. The Committee is also concerned at the higher rates of unemployment among immigrants and their descendants from countries outside the EU, North America and the Nordic countries (arts. 2, 5 and 6)

The Committee urges the State party to adopt specific measures to establish the main reasons why applicants from ethnic backgrounds other than Danish fail the police recruitment test and drop out of police colleges. The State party should strengthen its efforts in promoting people from ethnic backgrounds other than Danish to serve as police officers in order to achieve a racially balanced police service. The State party must also strengthen its efforts to remove all impediments for migrants in the labour market such as racial prejudices and stereotypes, by promoting a change of mindset amongst employers through awareness-raising campaigns.

12. The Committee notes the recent amendments to the Aliens Act, which introduce a new 100-point system for obtaining a permanent residence permit, aimed, on the one hand, at establishing a direct link between integration and obtaining a residence permit, and, on the other, at encouraging migrants to make an effort to obtain a residence permit. The Committee, however, regrets that this points-based system introduces onerous and stringent re-

quirements that would virtually exclude beneficiaries of international protection (arts. 2, 5 and 6).

The Committee recommends that the State party take specific measures to assess the implementation of this new system to ensure that it does not exclude applicants on the basis of poverty, dependence on State resources, level of education, failure to penetrate the labour market and passing the Danish language test. Furthermore, the State party must ensure that the new system does not exclude beneficiaries of international protection who due to age, trauma or other vulnerabilities do not meet the criteria and therefore cannot complete the integration targets set out in the law.

13. The Committee notes with concern the legal requirement that foreign women who are victims of domestic violence must have lived continuously in the State party for at least two (2) years before cessation of cohabitation due to their spouse's abuse in order to be eligible for a permanent residence permit (art. 5(b)).

The Committee recommends that the State party take measures to continuously and closely monitor the application of this legal requirement to ensure that women who are victims of domestic violence are not forced to cohabit with their abusive spouses so that they can complete the two (2) year eligibility period for a residence permit. The State party should adopt concrete measures to promote other options for eligibility for a residence permit after cessation of cohabitation for women who fall short of the two (2) year requirement.

14. The Committee reiterates its concern at the restrictive conditions under Danish law with regard to family reunification. This relates to the requirements that both spouses must have attained the age of 24, and that their aggregate ties with Denmark must be stronger than their ties with any other country unless the spouse living in Denmark has been a Danish national or has been residing in Denmark for more than 28 years. The Committee reiterates its concern that this may lead to a situation where persons belonging to ethnic and national backgrounds other than Danish are discriminated against in the enjoyment of their right to family life, marriage and choice of spouse (art. 5 (d)(iv))

The Committee urges the State party to adopt concrete measures to assess the racial impact of this legislation on the enjoyment of the right to family life, marriage and choice of spouse. Furthermore, the study must assess whether this law unduly restricts entry into marriage and whether this limitation on the rights affected outweighs the mischief it seeks to prevent, namely forced and early marriages. The State party should also evaluate whether this requirement unduly restricts those people who satisfy the minimum age requirement for contracting a lawful marriage in Denmark.

15. The Committee, while it appreciates that the State party's objective under the "anti-ghettoization" law is to prevent marginalized groupings and not ethnic groupings, it regrets the lack of data on the impact that the implementation of this law has on the affected people's rights to freedom of residence, the practice of their culture and preservation of their cultural identities (arts. 5 (d) (i) and (e) (iii) and (vi))

The Committee recommends that the State party assess the impact that the implementation of the anti-ghettoization law has on the rights of various ethnic groups to practise their culture, and ensure that it does not have an assimilationist effect that leads to the loss of cultural identities by those affected by this law.

16. The Committee, while noting that the government has conferred autonomy and discretion on municipalities and private institutions with regard to offering mother-tongue tuition, it regrets that it has failed to provide general policy direction on this matter to municipalities and other actors in the field. The Committee notes that mother-tongue teaching is only offered to children from EU and European Economic Area (EEA) countries and those from Faroes and Greenland in order to maintain their language proficiency should they subsequently return to these places. However, there is no explanation as to why people of other ethnic groups that seek to benefit from mother-tongue tuition have not been included in the programme (art. 5 (e) (v) and (vi))

The Committee recommends that the State party provide a general educational policy on this matter to cover all groups and take appropriate measures to assess whether people of other ethnic groups require mother-tongue teaching and that this be extended to their children who can then benefit on an equal footing with children from the EU, EEA countries, Faroes and Greenland.

17. The Committee reiterates its concern with regard to the decision of the Supreme Court handed down on 28 November 2003 relating to the Thule Tribe of Greenland. The decision failed to follow established international norms in the conceptualization of indigenous peoples. As a result, the Supreme Court rendered a decision which found that the Thule Tribe are not a distinct indigenous people notwithstanding their own perception as such. The Committee further notes the case of Greenlandic people considered to be "legally fatherless" because they were born out of wedlock to Danish men who were in Greenland in the 1950s and 1960s. This status has an impact on matters of family law, land ownership and inheritance (art. 5 (d) (vi))

The Committee reiterates that, pursuant to its general recommendation No. 8 (1990) and other United Nations instruments, the State party is urged to pay particular attention to self-identification as a critical factor in the identification and conceptualization of a people as indigenous. The Committee therefore recommends that, notwithstanding the decision of the Supreme Court, the State party adopt measures to ensure that self-identification is the primary means for determining whether a people are indigenous or not. In this regard, the Committee recommends that the State party adopt concrete measures to ensure that the status of the Thule Tribe reflects established international norms on indigenous peoples' identification.

The Committee urges the State party to take measures to address the problems faced by the legally fatherless who, by virtue of having been born out of wedlock, are negatively affected by various laws including the laws governing family life, land ownership and inheritance.

18. The Committee, while welcoming the establishment of the Board of Equal Treatment to consider complaints alleging discrimination in all fields, notes that the prescribed pro-

cedure is very impersonal in that individuals can only lodge complaints in writing, including through letters and do not have to appear in person. The Committee further notes that the Board is not in a position to obtain evidence such as explanations or testimonies by the parties concerned, and that the secretariat of the Board can dismiss complaints found to be unsuitable for consideration by the Board (art. 6).

The Committee recommends that the State party strengthen the Board's complaint-lodging procedure to enable complainants to provide oral testimony, which will also assist the panel of the Board to assess and appreciate the demeanour of the parties to the complaint. The Committee urges the State party to revise the procedure of the Board to ensure that the Secretariat does not usurp the powers of the Board by rejecting complaints before they are considered by the panel.

19. The Committee notes with concern the lack of data on the ethnic composition of prison populations which would assist it in understanding the nature of crimes perpetrated by various ethnic groups or nationals.

The Committee recalls its general recommendation No. 31 and urges the State party to compile data disaggregated by nationality and/or ethnic origin and nature of the offence for all prisons in the State party.

20. Bearing in mind the indivisibility of all human rights, the Committee encourages the State party to consider ratifying those international human rights treaties which it has not yet ratified, in particular treaties whose provisions have a direct bearing on the subject of racial discrimination, such as the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990).

21. In light of its general recommendation No. 33 (2009) on follow-up to the Durban Review Conference, the Committee recommends that the State party give effect to the Durban Declaration and Programme of Action, adopted in September 2001 by the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, taking into account the Outcome Document of the Durban Review Conference, held in Geneva in April 2009, when implementing the Convention in its domestic legal order. The Committee requests that the State party include in its next periodic report specific information on action plans and other measures taken to implement the Durban Declaration and Programme of Action at the national level.

22. The Committee recommends that the State party continue consulting and expanding its dialogue with civil society organizations working in the area of human rights protection, in particular in combating racial discrimination, in connection with the preparation of the next periodic report.

23. The Committee recommends that the State party ratify the amendments to article 8, paragraph 6, of the Convention, adopted on 15 January 1992 at the fourteenth meeting of States parties to the Convention and endorsed by the General Assembly in its resolution 47/111 of 16 December 1992. In this connection, the Committee cites General Assembly resolution 61/148 and 63/243, in which the Assembly General strongly urged States parties to accelerate their domestic ratification procedures with regard to the amendment to

the Convention concerning the financing of the Committee and to notify the Secretary-General expeditiously in writing of their agreement to the amendment.

24. The Committee recommends that the State party's reports be made readily available and accessible to the public at the time of their submission, and that the observations of the Committee with respect to these reports be similarly publicized in the official and other commonly used languages, as appropriate.

25. Noting that the State Party submitted its core document in 1995, the Committee encourages the State Party to submit an updated version in accordance with the harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, in particular those on the common core document, as adopted by the fifth inter-Committee meeting of the human rights treaty bodies held in June 2006 (HRI/MC/2006/3).

26. In accordance with article 9, paragraph 1, of the Convention and rule 65 of its amended rules of procedure, the Committee requests the State party to provide information, within one year of the adoption of the present conclusions, on its follow-up to the recommendations contained in paragraphs 13, 15, 18 and 19 above.

27. The Committee also wishes to draw the attention of the State party to the particular importance of recommendations 8, 9, 10, and 11, and request the State party to provide detailed information in its next periodic report on concrete measures taken to implement these recommendations.

28. The Committee recommends that the State party submit its 20th and 21st periodic reports in a single document, due on 8th January, 2013[148], taking into account the guidelines for the CERD-specific document adopted by the Committee during its seventy-first session (CERD/C/2007/1), and that it address all points raised in the present concluding observations. The Committee also urges the State party to observe the page limit of 40 pages for treaty-specific reports and 60-80 pages for the common core document (see harmonized guidelines for reporting contained in document HRI/GEN.2/Rev.6, para. 19)."

Som anført i betænkning nr. 1407/2001[149] vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.* Dette skyldes bl.a., at komitéens udtalelser generelt har karakter af en dialog med deltagerstaten med henblik på at sikre konventionens gennemførelse i den pågældende stat, hvorimod komitéen afholder sig fra at fremsætte mere generelle udtalelser. De afsluttende bemærkninger og anbefalinger er desuden generelt formuleret kortfattet, hvilket i sig selv begrænser den praktiske betydning heraf ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser.

4.3.3. Generelle bemærkninger

[148] Rapporten blev afleveret den 24. juni 2013. Se dokument CERD/C/DNK/20-21.
[149] Se betænkning nr. 1407/2001 side 223f.

Komitéen har som nævnt nu udarbejdet 35 – mod 27 i betænkning nr. 1407/2001 – generelle bemærkninger ("general recommendations"), der generelt er meget kortfattede. Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

1. "States parties' obligations (Article 4)" af 25. februar 1972
2. "States parties' obligations (Article 9)" af 25. februar 1972
3. "Apartheid (Article 3)" af 24. august 1973
4. "Demographic composition of the population (Article 9)" af 24. august 1973
5. "Reporting by States parties (Article 7)" af 14. april 1977
6. "Overdue reports (Article 9)" af 19. marts 1982
7. "Legislation to eradicate racial discrimination (Article 4)" af 23. august 1985
8. "Identification with a particular racial or ethnic group (Article 1, paras. 1 & 4)" af 24. august 1990
9. "Independence of experts (Application of Article 8, para. 1)" af 24. august 1990
10. "Technical assistance" af 22. marts 1991
11. "Non-citizens (Article 1)" af 19. marts 1993
12. "Successor states" af 19. marts 1993
13. "Training of law enforcement officials in the protection of human rights" af 19. marts 1993
14. "Definition of discrimination (Article 1, para. 1)" af 19. marts 1993
15. "Organized violence based on ethnic origin (Article 4)" af 19. marts 1993
16. "References to situations existing in other States (Article 9)" af 19. marts 1993
17. "Establishment of national institutions to facilitate implementation of the Convention" af 19. marts 1993
18. "Establishment of an international tribunal to prosecute crimes against humanity" af 18. marts 1994
19. "Racial segregation and apartheid (Article 3)" af 18. august 1995
20. "Non-discriminatory implementation of rights and freedoms (Article 5)" af 15. marts 1996
21. "Right to self-determination" af 15. marts 1996
22. "Article 5 and refugees and displaced persons" af 23. august 1996
23. "Indigenous Peoples" af 18. august 1997
24. "Reporting of persons belonging to different races, national/ethnic groups, or indigenous peoples (Article 1)" af 27. august 1999
25. "Gender related dimensions of racial discrimination" af 20. marts 2000
26. "Article 6 of the Convention" af 24. marts 2000
27. "Discrimination against Roma" af 16. august 2000
28. "The follow-up to the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance" af 19. marts 2002
29. "Article 1, paragraph 1 of the Convention" af 1. november 2002
30. "Discrimination Against Non-Citizens" af 1. oktober 2004

31. "General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system" af 3. oktober 2005
32. "The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination" af 24. september 2009
33. "Follow-up to the Durban Review Conference" af 29. september 2009
34. "Racial discrimination against people of African descent" af 3. oktober 2011
35. "Combatting racist hate speech" af 26. september 2013

Flere af de generelle bemærkninger har som anført i betænkning nr. 1407/2001[150] alene en *begrænset betydning ved fortolkningen og anvendelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder*. Det gælder bl.a. udtalelserne vedrørende konventionens artikel 9, stk. 1, om udarbejdelse af rapporter, herunder problemer med staters 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). Det gælder komitéens generelle bemærkninger, hvor staterne anmodes om at meddele bestemte oplysninger i deres kommende rapporter (nr. 4), samt bemærkninger vedrørende opfølgningen på forskellige konferencer (nr. 28 og 33).

Den begrænsede betydning for fortolkningen og anvendelsen af konventionen gælder også komitéens generelle bemærkninger, der tager sigte på racediskrimination set i forhold til særlige grupper, herunder flygtninge og tvangsforflyttede personer (nr. 22), oprindelige folk (nr. 23), kvinder (nr. 25), romaer (nr. 27), udlændinge (nr. 30) og personer af afrikansk oprindelse (nr. 34), og bemærkningerne vedrørende kriterier, der er anvendelige, ved identifikationen af et individs tilhørsforhold til en bestemt race m.v. (nr. 8 og 24). Endvidere gælder det komitéens generelle bemærkninger indeholdende 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), forebyggelse af racediskrimination i det strafferetlige system (nr. 31), bekæmpelse af racistisk betonede udtalelser ("hate speech") (nr. 35), 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), opfordringer til vedtagelse af foranstaltning til forebyggelse af racediskrimination (nr. 29) og opfordringer til nye stater om at tiltræde konventionen (nr. 12). Disse generelle bemærkninger har efter udvalgets opfattelse kun begrænset betydning for fortolkningen og anvendelsen af konventionen, idet de i vidt omfang beskriver de retlige og faktiske områder, hvor racediskrimination giver anledning til særlige problemer, og/eller hvad medlemsstaterne positivt bør gøre for at bekæmpe racediskrimination.

[150] Se betænkning nr. 1407/2001 side 225f.

Der findes som anført i betænkning nr. 1407/2001[151] dog også flere eksempler på, at komitéen har udtalt sig om konventionens materielle bestemmelser. Komitéens generelle bemærkninger indeholder således på flere og væsentlige punkter reelle *fortolkningsbidrag vedrørende konventionens enkelte rettigheder.*

Komitéen har således bl.a. udtalt sig om, hvornår en forskelsbehandling udgør en diskrimination i strid med konventionens artikel 1 (nr. 14), om forholdet mellem andre menneskerettighedsinstrumenter og konventionens artikel 1, stk. 2 (nr. 11) og om rækkevidden af konventionens artikel 3, herunder spørgsmålet om staternes positive forpligtelser (nr. 19). Komitéen har endvidere udtalt sig om spørgsmålet om, hvilke rettigheder artikel 5 skaber (nr. 20), og om artikel 4's forpligtende karakter og staternes forpligtelse i henhold til artikel 4, litra b (nr. 15). Endelig har komitéen udtalt sig om konventionens artikel 1, stk. 4, og artikel 2, stk. 2, vedrørende spørgsmålet om positive foranstaltninger ("special measures") (nr. 32), konventionens artikel 6 vedrørende spørgsmålet om godtgørelse for fysisk eller psykisk skade til et offer for racediskrimination (nr. 26) og konventionens artikel 7 vedrørende betydningen af uddannelse som forudsætning for opfyldelse af konventionens artikel 2, stk. 1, og artikel 5 (nr. 13).

Uanset at disse bemærkninger – ligesom de øvrige generelle bemærkninger – generelt er kortfattede og i nogle tilfælde behandler et forholdsvis begrænset område, har de efter udvalgets opfattelse *betydning for fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser* og således *praktisk betydning for lovgivningsmagten, domstolene og andre retsanvendende myndigheder og enkeltpersoner.*

Det bemærkes, at de generelle bemærkninger ikke er bindende for deltagerstaterne.

Der henvises i øvrigt til betænkning nr. 1407/2001 side 224ff.

4.3.4. Individuelle klagesager

Ifølge konventionens artikel 14, stk. 7, litra b, fremsender komitéen, når den har behandlet en individuel klage, sine eventuelle forslag og henstillinger til den pågældende deltagerstat og til ansøgeren. Der er således ikke tale om en afgørelse i formel forstand, ligesom udtalelserne ikke er retligt bindende for deltagerstaterne. Komitéen tager under sagsbehandlingen først stilling til, om klagen kan behandles i realiteten (klagens admissibilitet), og i bekræftende fald derefter, om der foreligger en krænkelse af konventionens materielle bestemmelser (klagens realitet).

Betænkning nr. 1407/2001 indeholder en gennemgang af komitéens praksis frem til 2001. Det anføres i den forbindelse bl.a., at flere af de individuelle klagesager vedrører konventionens *formelle*

[151] Se betænkning nr. 1407/2001 side 226ff.

klagebetingelser og *processuelle spørgsmål*, der ikke har betydning for anvendelsen og fortolkningen af konventionens materielle bestemmelser. Der gives i betænkningen dog også en række eksempler på, at komitéen har forholdt sig til konventionens enkelte *materielle bestemmelser*.

Siden 2001 har komitéen (pr. 1. april 2014) afgivet udtalelse i 34 sager,[152] hvoraf flere vedrører konventionens formelle klagebetingelser og processuelle spørgsmål. Komitéen har således bl.a. taget stilling til, hvorvidt klager kan anses for omfattet af en gruppe af enkeltpersoner, som hævder at være ofre for en krænkelse (ratione personae),[153] hvorvidt juridiske personer kan være klageberettigede,[154] hvorvidt en admissibilitetsindsigelse vedrører forhold, der fandt sted inden den indklagede stat var forpligtet af konventionen (ratione temporis),[155] hvorvidt en admissibilitetsindsigelse vedrører materielle forhold (ratione materiae),[156] og i hvilket omfang klager er fritaget for at udnytte et retsmiddel, f.eks. fordi anvendelsen heraf vil trække sagen urimeligt i langdrag,[157] fordi der ikke er adgang til retshjælp,[158] eller endelig fordi klager stiller sig tvivlende over for et retsmiddels effektivitet.[159] Herudover har komitéen fastslået, at artikel 14, stk. 4, ikke er til hinder for, at oplysninger i en individuel klagesag offentliggøres af sagens parter, inden komitéen har taget stilling til sagen.[160]

Komitéen har endvidere i flere udtalelser udtalt sig om konventionens *materielle bestemmelser*.

Konventionens *artikel 1* er citeret i flere udtalelser, herunder ofte i forening med andre af konventionens materielle bestemmelser. Komitéen har bl.a. fastslået, at racediskriminationsbegrebet ikke er begrænset til foranstaltninger, der er direkte diskriminerende, men også omfatter foranstaltninger, der er indirekte diskriminerende.[161] Komitéen har desuden fastslået, at konventionen ikke omfatter diskrimination på grundlag af religion alene.[162]

Komitéen har under henvisning til *artikel 2, litra d*, sammenholdt med artikel 4 og 6 bl.a. fastslået, at der påhviler staterne en streng forpligtelse til at foretage en grundig og omhyggelig efterforskning

[152] Komitéen har dermed offentliggjort i alt 48 udtalelser, som er tilgængelige via FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside www.ohchr.org. Udtalelserne kan endvidere findes via www.bayefsky.com og hjemmesiden for det nederlandske menneskerettighedsinstituts (Netherlands Institute of Human Rights) http://sim.law.uu.nl.
[153] Se klagesag 40/2007 (udtalelse af 8. august 2007, CERD/C/71/D/40/2007), klagesag 44/2009 (udtalelse af 25. august 2010, CERD/C/77/D/44/2009), klagesag 45/2009 (udtalelse af 19. september 2011, CERD/C/79/D/45/2009) og klagesag 48/2010 (udtalelse af 10. maj 2013, CERD/C/82/D/48/2010).
[154] Se klagesag 28/2003 (udtalelse af 26. august 2003, CERD/C/63/D/28/2003) og klagesag 38/2006 (udtalelse af 3. marts 2008, CERD/C/72/D/38/2006).
[155] Se klagesag 29/2003 (udtalelse af 8. marts 2006, CERD/C/68/D/29/2003).
[156] Se klagesag 37/2006 (udtalelse af 8. august 2007, CERD/C/71/D/37/2006).
[157] Se klagesag 29/2003 (udtalelse af 8. marts 2006, CERD/C/68/D/29/2003).
[158] Se klagesag 24/2002 (udtalelse af 21. marts 2003, CERD/C/62/D/24/2002).
[159] Se klagesag 21/2001 (udtalelse af 10. august 2001, CERD/C/59/D/21/2001).
[160] Se klagesag 29/2003 (udtalelse af 8. marts 2006, CERD/C/68/D/29/2003).
[161] Se klagesag 31/2003 (udtalelse af 10. marts 2005, CERD/C/66/D/31/2003).
[162] Se klagesag 36/2006 (udtalelse af 8. august 2007, CERD/C/71/D/36/2006) og klagesag 37/2006 (udtalelse af 8. august 2007, CERD/C/71/D/37/2006).

i sager om påstået racediskrimination, ligesom efterforskningen skal foretages inden for en rimelig tid.[163]

Komitéen har ikke fundet artikel 3 anvendelig i en sag om et voldeligt overfald, der ifølge klagerne udgjorde et forsøg på raceadskillelse eller apartheid.[164]

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 effektivt.[165] Komitéen har endvidere fastslået, at artikel 4 kodificerer staternes pligt til ikke blot at beskytte befolkningen mod tilskyndelser til racehad, men også mod udbredelse af idéer om raceoverlegenhed eller racehad.[166]

Komitéen har udtalt, at det ikke er komitéens opgave abstrakt at vurdere, om en medlemsstats lovgivning er i overensstemmelse med konventionen, men derimod at vurdere om der er sket en overtrædelse i den konkrete sag.[167] Herudover har komitéen fastslået, at det ikke er dens opgave at efterprøve nationale myndigheders vurdering af de faktiske omstændigheder og forståelsen af national lovgivning i en sag, medmindre myndighedernes afgørelse er åbenlyst arbitrær eller i øvrigt udgør en nægtelse af retfærdighed.[168]

I relation til konventionens *artikel 6* har komitéen bl.a. 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 niveau,[169] og at begrebet "effektivt retsmiddel" ikke er begrænset til straffesager baseret på bestemmelser, der specifikt, udtrykkeligt og udelukkende vedrører racediskriminerende handlinger.[170]

Der henvises i øvrigt til gennemgangen i betænkning nr. 1407/2001.[171]

4.3.5. Særligt om individuelle klagesager mod Danmark

[163] Se f.eks. klagesag 46/2009 (udtalelse af 2. april 2012, CERD/C/80/D/46/2009).
[164] Se klagesag 46/2009 (udtalelse af 2. april 2012, CERD/C/80/D/46/2009).
[165] Se f.eks. klagesag 41/2008 (udtalelse af 21. august 2009, CERD/C/75/D/41/2008) og klagesag 48/2010 (udtalelse af 10. maj 2013, CERD/C/82/D/48/2010).
[166] Se klagesag 48/2010 (udtalelse af 10. maj 2013, CERD/C/82/D/48/2010).
[167] Se klagesag 38/2006 (udtalelse af 3. marts 2008, CERD/C/72/D/38/2006).
[168] Se f.eks. klagesag 48/2010 (udtalelse af 10. maj 2013, CERD/C/82/D/48/2010).
[169] Se klagesag 1/1984 (udtalelse af 10. august 1988, CERD/C/36/D/1/1984) og klagesag 27/2002 (udtalelse af 19. august 2003, CERD/C/63/D/27/2002).
[170] Se klagesag 25/2002 (CERD/C/62/D/25/2002).
[171] Se betænkning nr. 1407/2001 side 228ff.

I betænkning nr. 1407/2001 gennemgås fire klagesager mod Danmark fra perioden 11. oktober 1985, hvor reglerne om den individuelle klageadgang trådte i kraft for Danmark, til betænkningens afgivelse i 2001. Herudover omtales en femte sag ganske kort.[172]

Siden betænkning nr. 1407/2001 blev afgivet, har komitéen afgivet udtalelse i 16 sager mod Danmark (pr. 1. april 2014). Sagerne gennemgås nedenfor. I fire sager fandt komitéen en krænkelse af konventionen, i fire sager fandt komitéen efter en nærmere undersøgelse ingen krænkelse af konventionen, i syv sager blev klagen afvist, og i den sidste sag afviste komitéen at realitetsbehandle klagen. Danmark har i de fire sager, hvor komitéen har fundet en krænkelse af konventionen, afvist at betale klagerne kompensation for ikke-økonomisk skade.

4.3.5.1. Den første klagesag (*klagesag nr. 20/2000, M.B. mod Danmark, udtalelse af 13. marts 2002*) blev rejst af en 25-årig dansk statsborger af brasiliansk oprindelse. Klagen, der var indgivet af Dokumentations- og Rådgivningscenteret om racediskrimination (DRC) på vegne af klager, vedrørte en episode, hvor klager, hendes bror og en ven (en farvet brasilianer) var blevet nægtet adgang til en københavnsk restaurant af en dørmand. Politianmeldelse skete først efter en måned. Strafforfølgning blev opgivet, efter at politiet havde afhørt vidner i sagen. Komiteen afviste klagen bl.a. under henvisning til, at politiet på grund af sagens omstændigheder (herunder den sene anmeldelse) ikke kunne foretage yderligere efterforskning.

4.3.5.2. Den anden klagesag (*klagesag nr. 23/2002, K.R.C. mod Danmark, udtalelse af 13. august 2002*) blev rejst af DRC på vegne af en amerikansk statsborger, der i forbindelse med finansiering af et bilkøb i 2000 skulle udfylde et låneansøgningsskema fra Sparekassen Vestsjælland. Dette var imidlertid ikke muligt for klager, idet hun i forbindelse med sin underskrift skulle erklære, at hun var dansk statsborger. Efter at have fået oplyst, at klager havde boet og arbejdet i Danmark i mere end 8 år, anmodede sparekassen klager om at indsende ansættelseskontrakt og kopi af hendes seneste årsopgørelse. Sparekassen ville derefter se på sagen og finde en løsning. Klager indsendte imidlertid aldrig låneansøgningen til sparekassen, men optog i stedet lånet i sin egen bank til en højere rente. DRC anmeldte derefter sparekassen til politiet for overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., men efterforskningen blev indstillet.

Klager gjorde over for FN's Racediskriminationskomité gældende, at der forelå en krænkelse af FN's Racediskriminationskonventions artikel 2, stk. 1, litra d, der forpligter staterne til at forbyde og standse racediskrimination foretaget af en enkeltperson, gruppe eller organisation, og artikel 6 om retten til effektive retsmidler. Komitéen afviste imidlertid klagen med henvisning til, at der ikke havde været tale om en låneansøgning.

[172] Se betænkning nr. 1407/2001 side 231, note 54.

4.3.5.3. Den tredje klagesag (*klagesag nr. 22/2002, P.O.E.M. og F.A.S.M. mod Danmark, udtalelse af 19. marts 2003*) blev rejst af DRC på vegne af organisationerne P.O.E.M (Paraplyorganisationen for de Etniske Mindretal) og F.A.S.M (Foreningen Af Studerende Muslimer). Sagen vedrørte bemærkninger, som MF Pia Kjærsgaard havde fremsat i sit ugentlige nyhedsbrev. Centeret havde anmeldt Pia Kjærsgaard til politiet for bemærkningerne, men strafforfølgning var blevet opgivet med den begrundelse, at der ikke var grundlag for at fortsætte efterforskningen.

Klagerne gjorde over for komitéen gældende, at politiets efterforskning havde været mangelfuld, og at den ikke opfyldte de krav, der følger af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, herunder kravet om adgang til effektiv beskyttelse, effektive retsmidler og mulighed for oprejsning, jf. konventionens artikel 2, litra d, artikel 4 og artikel 6.

Komitéen bemærkede, at det er et grundlæggende krav efter konventionens artikel 14, stk. 7, at klager selv har udtømt nationale retsmidler. Komitéen afviste derfor klagen, idet hverken P.O.E.M eller F.A.S.M på noget tidspunkt havde haft del i sagens behandling i det nationale system.

4.3.5.4. Den fjerde klagesag (*klagesag nr. 25/2002, A.N.S. mod Danmark, udtalelse af 21. marts 2003*) blev rejst af DRC på vegne af A.N.S., der gjorde gældende, at hans tidligere arbejdsgiver havde fremsat raceforhånende udtalelser mv. over for ham og dermed overtrådt straffelovens § 266 b. Politiet efterforskede sagen, herunder ved afhøring af vidner, men besluttede at indstille efterforskningen, idet man ikke vurderede, at udtalelserne var fremsat "offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds".

Klager gjorde over for komitéen gældende, at Danmark havde krænket konventionens artikel 2, stk. 1, litra d (om pligt til at forbyde racediskrimination foretaget af private), og artikel 6 (om adgang til effektive retsmidler) ved behandlingen af klagers anmeldelse til politiet. Til støtte herfor gjorde klager gældende, at politiet og statsadvokaten ikke havde forsøgt på loyal måde at undersøge, om en forskelsbehandling på grund af race mv. havde fundet sted.

Komitéen afviste klagen med den begrundelse, at klager ikke havde udtømt nationale retsmidler. Komitéen lagde herved vægt på, at klager ikke havde anlagt en privat straffesag efter straffelovens § 267. Denne mulighed udgjorde efter komitéens opfattelse et effektivt retsmiddel, som klager burde have udnyttet.

4.3.5.5. Den femte klagesag (*klagesag nr. 27/2002, K.Q. mod Danmark, udtalelse af 19. august 2003*) blev rejst af DRC på vegne af daværende medlem af Folketinget Kamal Quereshi (SF), der havde anmeldt Fremskridtspartiet for overtrædelse af straffelovens § 266 b i anledning af udtalelser på partiets landsmøde i 2001. Anmeldelsen mod partiet blev imidlertid afvist med den begrundelse, at der ikke kunne rejses tiltale efter straffelovens § 266 b mod juridiske personer, herunder politiske

partier. DRC indgav herefter anmeldelse mod et medlem af partiets hovedbestyrelse, men også denne anmeldelse blev afvist.

Klagerne gjorde i klagen til FN's Racediskriminationskomité bl.a. gældende, at det var i strid med konventionen, at juridiske personer ikke kan straffes for overtrædelse af straffelovens § 266 b, og at politiets efterforskning var mangelfuld.

Komitéen fandt ikke, at der var holdepunkter for at antage, at der var grundlag for at straffe medlemmet af partiets hovedbestyrelse for medvirken til overtrædelse af straffelovens § 266 b. Komitéen fandt endvidere, at klager havde haft adgang til effektive retsmidler. Der forelå efter komitéens opfattelse derfor ikke en overtrædelse af konventionen.

4.3.5.6. Den sjette klagesag (*klagesag nr. 28/2003, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om racediskrimination mod Danmark, udtalelse af 19. august 2003*) blev rejst af DRC. Sagen vedrørte en jobannonce, hvori et dansk firma søgte en "dansk byggeleder", der i samarbejde med en lettisk byggesagkyndig skulle have det overordnede ansvar for renovering og opførelse af et større landbrugsbyggeri ca. 80 km fra Riga i Letland. DRC anmeldte annoncen til politiet for overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. Efter telefonisk at have afhørt en ansat i det selskab, der havde indrykket annoncen, besluttede politiet dog ikke at indlede efterforskning i sagen.

I klagen til FN's Racediskriminationskomité gjorde DRC gældende, at der forelå en krænkelse af konventionens artikel 4, der vedrører krav til den nationale lovgivning om strafsanktionering af visse racistiske udtalelser og handlinger, sammenholdt med artikel 6 om retten til effektive retsmidler. DRC anførte i den forbindelse, at der ikke var foretaget en effektiv efterforskning, og at myndighederne derfor var kommet til det forkerte resultat.

Komitéen afviste klagen under henvisning til, at DRC ikke i sig selv var klageberettiget i henhold til konventionen, og at centeret ikke repræsenterede en person, der hævdede at være offer for en krænkelse af sine rettigheder i henhold til konventionen.

4.3.5.7. Den syvende klagesag (*klagesag nr. 32/2003, E.S. mod Danmark, udtalelse af 7. marts 2005*) blev rejst af DRC på vegne af klager, der var blevet afvist af et forsikringsselskab, da han ikke talte dansk. Klager, der var bosnisk statsborger og talte engelsk, havde herefter tegnet forsikringen hos et andet selskab til en højere præmie. DRC rettede forgæves henvendelse til Forbrugerombudsmanden, Finanstilsynet og Ankenævnet for Forsikring, hvorefter centeret indgav politianmeldelse mod forsikringsselskabet for overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. Efterforskning blev imidlertid ikke indledt, da der ikke var en rimelig formodning om, at der var begået et strafbart forhold, som kunne forfølges af det offentlige.

Klager gjorde over for komitéen gældende, at der forelå en krænkelse af konventionens artikel 2, stk. 1, litra d, der forpligter staterne til at forbyde og standse racediskrimination foretaget af en enkeltperson, gruppe eller organisation, og artikel 6 om adgang til effektive retsmidler. Klager anførte bl.a., at politiet og statsadvokaten ikke havde undersøgt, om en forskelsbehandling på grund af race m.v. havde fundet sted, da politiet undlod at indlede efterforskning.

Komitéen bemærkede, at politi og anklagemyndighed uden at indlede efterforskning kunne konkludere, om der var en rimelig formodning om, at der var begået et strafbart forhold, som kunne forfølges af det offentlige. Komiteen lagde i den forbindelse vægt på, at politiet var i besiddelse af forsikringsselskabets forklaring på, hvorfor de havde den politik, at de kun solgte forsikringer til kunder, der talte dansk, og at forklaringen viste, at der var rimelige og objektive grunde til den skete forskelsbehandling, hvorfor der ikke var behov for at indlede en efterforskning. Komiteen fandt derfor ikke, at der var sket en overtrædelse af konventionen.

4.3.5.8. Den ottende klagesag (*klagesag nr. 33/2003, K.Q. mod Danmark, udtalelse af 9. marts 2005*) blev rejst af DRC på vegne af daværende medlem af Folketinget Kamal Qureshi (SF).[173] DRC politianmeldte i oktober 2001 seks medlemmer af Fremskridtspartiet for overtrædelse af straffelovens § 266 b i anledning af deres udtalelser fra talerstolen på Fremskridtspartiets landsmøde. Rigsadvokaten besluttede i august 2003 at rejse tiltale mod to af de anmeldte medlemmer – der efterfølgende blev dømt for deres udtalelser – mens påtale blev opgivet for så vidt angår de fire øvrige. En af de fire sager, hvor Rigsadvokaten havde opgivet påtale, blev påklaget af klager til Justitsministeriet, der imidlertid ikke fandt, at klager var klageberettiget. Ministeriet afviste derfor klagen.

DRC gjorde over for komitéen bl.a. gældende, at det var i strid med konventionen, at klager ikke havde adgang til yderligere effektive retsmidler set i lyset af Rigsadvokatens og Justitsministeriets udtalelser. Undervejs blev klagen begrænset til alene at vedrøre behandlingen af anmeldelsen mod en enkelt af talerne på Fremskridtspartiets årsmøde, der havde udtalt sig negativt om "fremmede".

Komitéen fandt ikke, at der havde været grundlag for at rejse tiltale mod den pågældende taler, da begrebet "fremmede" i det foreliggende tilfælde var så generelt, at der ikke var tale om en gruppe personer i konventionens artikel 1's forstand. Komiteen fastslog endvidere, at klager havde haft adgang til effektive retsmidler. Komitéen fandt derfor ikke, at Danmark havde overtrådt konventionen.

[173] DRC havde tidligere klaget til komitéen på vegne af samme person over politiets behandling af en anmeldelse af et medlem af Fremskridtspartiets hovedbestyrelse for medansvar for de anmeldte udtalelser, jf. klagesag nr. 27/2002, *Kamal Qureshi mod Danmark,* udtalelse af 19. august 2003.

4.3.5.9. I den niende klagesag (*klagesag nr. 34/2004, M.H.G. mod Danmark, udtalelse af 6. marts 2006*) fandt komitéen for første gang, at Danmark havde krænket konventionen. Sagen var rejst af DRC på vegne af M.H.G., der var af somalisk oprindelse. Klager havde politianmeldt Pia Kjærsgaard for overtrædelse af straffelovens § 266 b i anledning af en række udtalelser, hun havde fremsat i et læserbrev i Kristeligt Dagblad, hvor hun kritiserede justitsministerens valg af høringsparter i forbindelse med et lovforslag om forbud mod omskæring af kvinder. Efterforskning blev imidlertid ikke indledt, da der ikke var en rimelig formodning om, at der var begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Udtalelsen blev tiltrådt af statsadvokaten.

DRC gjorde over for komitéen gældende, at det var i strid med konventionen, at klager ikke havde adgang til yderligere effektive retsmidler set i lyset af statsadvokatens udtalelse, at der ikke var sket retsforfølgning af Pia Kjærsgaard som følge af hendes udtalelser, og at statsadvokatens udtalelse var udtryk for, at medlemmer af Folketinget havde ret til at fremsætte racistiske ytringer, når ytringerne fremkom som led i en politisk debat.

Komitéen fandt, at Danmark ved ikke at gennemføre en effektiv efterforskning med henblik på at beslutte, om der var sket en racediskriminerende handling eller ej, havde krænket artikel 2, stk. 1, litra d, og artikel 4 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Endvidere fandt komitéen, at manglen på en effektiv efterforskning af klagerens sag også krænkede klagerens ret efter konventionens artikel 6 til effektiv beskyttelse og effektive retsmidler imod den anmeldte racediskriminerende handling.

4.3.5.10. Den tiende klagesag (*klagesag nr. 36/2006, P.S.N. mod Danmark, udtalelse af 8. august 2007*) blev rejst af DRC på vegne af P.S.N., der i efteråret 2005 af flere omgange havde politianmeldt daværende medlem af Folketinget Louise Frevert (DF) for overtrædelse af straffelovens § 266 b. Den første anmeldelse vedrørte ytringer i nogle artikler, som var offentliggjort på Louise Freverts hjemmeside, den anden anmeldelse vedrørte udtalelser i Louise Freverts bog "Kort og Godt – Et politisk budskab", og den tredje anmeldelse vedrørte udtalelser, som Louise Frevert fremkom med i et interview i Politiken den 30. september 2006. Efterforskning af de to første anmeldelser blev indstillet, mens der ikke blev indledt efterforskning af den tredje anmeldelse, da der ikke var en rimelig formodning om, at der var begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige.

DRC gjorde over for komitéen gældende, at det var i strid med konventionen, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig efterforskning af den pågældende sag, at der ikke var blevet foretaget en grundig vurdering af det tilvejebragte materiale, at klager ikke havde adgang til yderligere effektive retsmidler, samt at der ikke var sket retsforfølgning af Louise Frevert som følge af hendes udtalelser.

Komitéen afviste klagen *ratione materiae*, idet klagen udelukkende vedrørte religiøs diskrimination og ikke racediskrimination. Efter komitéens opfattelse faldt klagen derfor uden for anvendelsesområdet for FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

4.3.5.11. Den ellevte klagesag (*klagesag nr. 37/2006, A.W.R.A.P. mod Danmark, udtalelse af 8. august 2007*) blev rejst af DRC på vegne af *A.W.R.A.P.*, der i december 2006 havde politianmeldt daværende medlem af Folketinget Søren Krarup (DF) for overtrædelse af straffelovens § 266 b i forbindelse med en række udtalelser, han var fremkommet med til Politiken. Efterforskning blev imidlertid ikke indledt, da der ikke var en rimelig formodning om, at der var begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige. Afgørelsen om ikke at indlede efterforskning blev stadfæstet af statsadvokaten.

DRC gjorde over for komitéen gældende, at det var i strid med konventionen, at der ikke var foretaget en tilstrækkelig efterforskning i den pågældende sag, at der ikke var foretaget en grundig vurdering af det tilvejebragte materiale, at klager ikke havde adgang til yderligere effektive retsmidler set i lyset af statsadvokatens afgørelse, og at der ikke var sket retsforfølgning af Søren Krarup som følge af hans udtalelser.

Komiteen afviste klagen *ratione materiae*, idet klagen udelukkende vedrørte religiøs diskrimination og ikke racediskrimination. Klagen faldt derfor uden for anvendelsesområdet for FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

4.3.5.12. I den tolvte klagesag (*klagesag nr. 40/2007, M.E. mod Danmark, udtalelse af 8. august 2007*) fandt komitéen for anden gang, at Danmark havde krænket konventionen. Sagen var rejst af DRC på vegne af klager, der var af tyrkisk oprindelse, og som i september 2002 var begyndt som tømrerelev på Københavns Tekniske Skole. I september 2003 klagede klager først mundtligt og senere skriftligt til skolen over, at skolen samarbejdede med arbejdsgivere, der ikke ønskede at modtage elever med anden etnisk baggrund end dansk i praktik. Skolen fastholdt imidlertid, at man aldrig havde imødekommet racistiske ønsker fra arbejdsgivere.

I november 2003 indbragte DRC sagen for Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling, der ved udtalelse af 1. september 2004 fandt, at en skolepraktikinstruktør havde været villig til at imødekomme visse arbejdsgiveres krav om ikke at modtage personer med anden etnisk baggrund end dansk i praktik, hvilket var i strid med forbuddet mod direkte diskrimination i § 3, stk. 1, i lov om etnisk ligestilling. På klagers vegne indbragte DRC efterfølgende sagen for byretten, der i november 2005 frifandt skolen. Byrettens dom blev stadfæstet af landsretten, og klager fik efterfølgende afslag på tredjeinstansbevilling af Procesbevillingsnævnet.

DRC gjorde over for komitéen gældende, at det var i strid med konventionen, at lov om etnisk ligebehandling ikke ydede effektiv beskyttelse mod racediskrimination, at domstolene involveret i sagen ikke havde karakter af effektive retsmidler, og at klager ikke havde haft samme adgang til uddannelse som sine medstuderende.

Komitéen fandt ikke, at klagen over, at den danske lovgivning ikke yder effektiv beskyttelse i forhold til ofre for etnisk diskrimination således som krævet efter FN's racediskriminationskonventions artikel 2, stk. 1, litra d, og at danske domstole ikke fortolker national lovgivning i overensstemmelse med konventionen, var tilstrækkeligt underbygget. Komiteen fandt til gengæld, at klagers rettigheder efter konventionens artikel 5, litra e (v) (lige adgang til uddannelse) var krænket. Komiteen fandt endvidere, at Danmark havde krænket artikel 2, stk. 1, litra d (staterne skal ved alle egnede midler forbyde og standse racediskrimination) og artikel 6 (krav om effektiv beskyttelse og effektive retsmidler).

4.3.5.13. Den trettende klagesag (*klagesag nr. 41/2008, A.F.J. mod Danmark, udtalelse af 21. august 2009*) blev rejst af DRC på vegne af klager, der var af somalisk oprindelse, og som i marts 2007 havde politianmeldt medlem af Folketinget Pia Kjærsgaard (DF) for en række udtalelser, hun havde fremsat i et interview trykt i Søndagsavisen. Efterforskning blev efter forelæggelse for statsadvokaten imidlertid ikke indledt, da der ikke var en rimelig formodning om, at der var begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige.

DRC gjorde over for komitéen gældende, at det var i strid med konventionen, at politiet ikke indledte efterforskning, at de danske myndigheder ikke havde skredet til handling mod endnu et tilfælde af "hate speech" rettet mod somaliere fra Pia Kjærsgaards side, at de danske myndigheder havde bekræftet Pia Kjærsgaards falske beskyldning om at være blevet overfaldet af en somalier, samt at klager ikke havde adgang til et effektivt retsmiddel.

Komitéen fandt ikke at kunne konkludere, at udtalelserne faldt inden for konventionens artikel 2, stk. 1, litra d (statens pligt til at kriminalisere racediskrimination), eller at myndighedernes efterforskning af sagen ikke levede op til konventionens krav om adgang til effektive retsmidler.

4.3.5.14. I den fjortende klagesag (*klagesag nr. 43/2008, S.M.A. mod Danmark, udtalelse af 13. august 2010*) fandt komitéen for tredje gang, at Danmark havde krænket konventionen. Sagen var rejst af DRC på vegne af klager, der var af somalisk oprindelse, og som i september 2006 havde politianmeldt medlem af Folketinget Søren Espersen (DF) for overtrædelse af straffelovens § 266 b i anledning af en række udtalelser, han var fremkommet med i en radioudsendelse den 23. august 2006. Efterforskningen blev imidlertid indstillet efter forelæggelse for statsadvokaten, da der ikke var en rimelig formodning om, at der var begået et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige.

DRC gjorde over for komitéen gældende, at det var i strid med konventionen, at de danske myndigheder ikke havde skredet til handling mod endnu et tilfælde af "hate speech" rettet mod somaliere i Danmark, at de danske myndigheder havde bekræftet Dansk Folkepartis medlemmers falske beskyldninger og givet Dansk Folkeparti carte blanche til sin racistiske propagandakampagne mod somaliere, samt at klager ikke havde adgang til et effektivt retsmiddel.

Komitéen fandt, at Søren Espersens udtalelser kunne forstås som en negativ generalisering af en gruppe af mennesker alene baseret på deres etniske eller nationale oprindelse, og at statsadvokaten og politiet – efter komitéens opfattelse – fra starten havde undladt at vurdere sagen i lyset af § 266 b uden at have foretaget en tilstrækkelig grundig efterforskning. Komitéen fremhævede endvidere, at det forhold, at en udtalelse er fremsat som led i en politisk debat, ikke frigør staten fra sin forpligtelse til at efterforske, hvorvidt udtalelsen udgør racediskrimination. Komitéen fandt på den baggrund, at der ikke var foretaget en effektiv efterforskning, og at Danmark derfor havde krænket artikel 2, stk. 1, litra d, artikel 4 og artikel 6.

4.3.5.15. Den femtende klagesag (*klagesag nr. 44/2009, N.H., S.E. og J.V. mod Danmark, udtalelse af 13. august 2010*) blev rejst af DRC på vegne af klagerne. Klagen udsprang af et indslag i tv-udsendelsen "Kontant" på DR i januar 2006. Indslaget handlede om, at et mindre dansk rejsebureau Thai Travel, efter aftale med luftfartsselskabet Thai Airways, gav thaier og personer, der rejste sammen med thaier og visse personer med særlig tilknytning til Thailand, en særlig rabat på 1.000 kr., når de købte visse flybilletter fra Danmark til Thailand med Thai Airways.

DRC politianmeldte i forbindelse med tv-udsendelsen Thai Travel og Thai Airways for overtrædelse af lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv., og efterfølgende gik også Klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling på eget initiativ ind i sagen. I en udtalelse af 19. september 2006 fastslog komitéen, at Thai Airways rabatpolitik var i strid med lov om etnisk ligebehandling. Statsadvokaten besluttede i december 2007 omvendt at indstille efterforskningen, da der ikke var rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, var begået. Statsadvokaten lagde i den forbindelse vægt på, at der ikke ved sagens efterforskning var tilvejebragt beviser for, at Thai Airways eller Thai Travel havde ydet personer af thailandsk oprindelse en særlig "etnisk" rabat ved køb af flybilletter, og at sådanne beviser ikke kunne forventes tilvejebragt ved yderligere efterforskning.

DRC gjorde over for komitéen gældende, at det var i strid med konventionens artikel 6, jf. artikel 2 og 5, at lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. ikke indeholder nogen reel beskyttelse mod diskrimination, at anklagemyndighedens beslutning om at indstille efterforskningen i sagen mod Thai Travel og Thai Airways var åbenlyst forkert, samt at klagerne ikke havde adgang til et effektivt retsmiddel.

Racediskriminationskomitéen bemærkede, at en af klagerne havde købt en flybillet fra Danmark til Australien hos Thai Airways, som ikke var omfattet af den "etniske" rabat, idet denne rabat kun gjaldt for afgange til Thailand. Denne klager kunne derfor ikke betegnes som offer for diskrimination. For så vidt angår de to andre klagere, var deres flybilletter købt til en lavere pris end den, der kunne opnås gennem den "etniske" rabat, og da Thai Airways i mellemtiden havde stoppet den "etniske" rabat som følge af udtalelsen af 19. september 2006 fra klagekomitéen for Etnisk Ligebehandling, kunne de pågældende klagere efter komitéens opfattelse ikke betegnes som hverken ofre eller potentielle ofre for diskrimination. På den baggrund afviste komitéen sagen fra realitetsbehandling.

4.3.5.16. I den sekstende klagesag (*klagesag nr. 46/2009, M.D. og Y.S. mod Danmark, udtalelse af 6. marts 2012)* fandt komitéen for fjerde gang, at Danmark havde krænket konventionen. Sagen var rejst af DRC på vegne af to irakiske statsborgere, der i juni 2004 var blevet overfaldet uden for deres bopæl. I januar 2005 blev fire gerningsmænd hver idømt 50 dages betinget fængsel for det voldelige overfald på klagerne ved byretten. Sagen blev kørt som tilståelsessag, idet anklagemyndigheden på baggrund af politiets efterforskning ikke fandt at kunne bevise, at overfaldet var racistisk motiveret. Anklagemyndigheden gjorde derfor heller ikke gældende, at der forelå skærpende omstændigheder efter straffelovens § 81, nr. 6. Klagerne nedlagde under straffesagen påstand om godtgørelse for tort, men retten tog ikke stilling hertil.

Klagerne ansøgte herefter Erstatningsnævnet om godtgørelse for svie og smerte. Nævnet anmodede i den forbindelse klagernes advokat om nærmere at dokumentere kravet, men hørte aldrig fra advokaten igen. Klagerne anlagde endvidere en civil sag mod gerningsmændene med påstand om godtgørelse for tort. Byretten frifandt imidlertid de fire sagsøgte, idet retten ikke fandt det godtgjort, at overfaldet på klagerne var racistisk motiveret eller særligt begrundet i klagernes race, nationalitet eller etniske oprindelse. Retten fandt endvidere ikke grundlag for at tildele klagerne erstatning efter erstatningsansvarslovens § 26. Dommen blev stadfæstet af landsretten, og Procesbevillingsnævnet afslog efterfølgende at meddele klagerne 3. instansbevilling.

DRC gjorde over for komitéen gældende, at det var i strid med konventionens artikel 2, stk. 1, litra d, jf. artikel 6, at politiet ikke efterforskede det racistiske motiv bag overfaldet, og at dette spørgsmål heller ikke blev rejst under straffesagen, samt at den civile sag ikke gav klagerne et effektivt retsmiddel i form af oprejsning og tort.

Komitéen fandt, at klagerne ikke var blevet effektivt beskyttet af de danske myndigheder mod de påståede racediskriminerende handlinger, bl.a. fordi efterforskningen af overfaldet var mangelfuld. Danmark havde efter komitéens opfattelse herved krænket artikel 2, stk. 1, litra d, og artikel 6 om effektiv beskyttelse og retsmidler imod racediskriminerende handlinger.

4.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres, jf. ovenfor kapitel 6, afsnit 3, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der kan anføres for og imod en inkorporering af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination definerer i artikel 1, stk. 1, racediskrimination som 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, sociale, kulturelle eller et hvilket som helst andet område af samfundslivet. Konventionen beskytter således kun personer i relation til race og hudfarve, afstamning og nationale eller etniske afstamning. På nogle områder skelner konventionens bestemmelser mellem egne statsborgere og udlændinge, mens beskyttelsen i andre bestemmelser gælder alle personer inden for statens jurisdiktion. Beskyttelsen mod racediskrimination er imidlertid bred og omfatter alle områder af samfundslivet.

Konventionen uddyber og indeholder en detaljeret regulering af en grundlæggende menneskerettighed, som også er fastslået i senere FN-konventioner, herunder FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Forbud mod diskrimination på grund af race, farve og national oprindelse findes således i artikel 2, stk. 2, i både FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, ligesom artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder et generelt forbud mod diskrimination. Der findes endvidere forbud mod diskrimination på grund af race, farve, national eller social oprindelse bl.a. i artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

De fleste af konventionens bestemmelser er udformet som forpligtelser for deltagerstaterne. Som eksempler kan nævnes artikel 2, hvorefter deltagerstaterne fordømmer racediskrimination og forpligter sig til ved alle egnede midler at føre en politik, der tager sigte på afskaffelse af racediskrimination, artikel 3, hvorefter deltagerstaterne i særdeleshed fordømmer raceadskillelse og apartheid og forpligter sig til at udrydde sådan adfærd, samt artikel 6 om deltagerstaternes pligt til ved domstole og statsinstitutioner at sikre enhver person effektiv beskyttelse og effektive retsmidler mod racediskriminerende handlinger.

Nogle af konventionens bestemmelser indebærer et nationalt valg mellem forskellige ordninger og fremgangsmåder. Det gælder f.eks. konventionens artikel 2, der bl.a. bestemmer, at der skal træffes "effektive foranstaltninger" med henblik på afskaffelse af racediskrimination i relation til statslige

og kommunale myndigheders politik, og at staten "ved alle egnede midler, herunder sådan lovgivning, som forholdene måtte kræve" skal forbyde og standse racediskrimination foretaget af enkeltpersoner, grupper eller organisationer. Endvidere forpligter artikel 7 medlemsstaterne til bl.a. at gennemføre "øjeblikkelige og effektive foranstaltninger" inden for undervisning, uddannelse, kultur og oplysning med henblik på bekæmpelse af fordomme, der fører til racediskrimination. De valg mellem forskellige gennemførelsesmetoder, som de nævnte bestemmelser og en række andre af konventionens artikler forudsætter, må efter udvalgets opfattelse foretages af lovgivningsmagten.

En inkorporering af konventionen vil efter udvalgets opfattelse i sig selv medføre en tydeliggørelse af privates muligheder for at påberåbe sig konventionen for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.1). En inkorporering vil også kunne medføre større opmærksomhed og bevidsthed om konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.5). Det er derfor udvalgets opfattelse, at en inkorporering ved lov herved vil indebære en styrkelse af borgernes retsstilling på de områder, som konventionen regulerer, i det omfang konventionens bestemmelser er egnede til at kunne håndhæves ved domstolene.

Udvalget bemærker i den sammenhæng, at der i dag kun findes få eksempler på, at konventionens bestemmelser er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole mv. Konventionen ses således ved udvalgets gennemgang af trykt domspraksis kun påberåbt i fem sager (se kap. 4, afsnit 3.3). Ved en inkorporering af FN-konventionen får domstolene og andre retsanvendende myndigheder et lovbestemt grundlag for at kunne anvende konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4), hvilket vil have betydning i tilfælde af en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen og en bestemmelse i en anden dansk lov, som ikke kan løses ved hjælp af fortolknings- og formodningsreglen. Inkorporering kan også få betydning for den intensitet, hvormed domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4).

De nævnte hensyn indebærer alle efter udvalgets opfattelse en styrkelse af borgernes rettigheder på de retsområder, som FN-konventionen omfatter, i det omfang konventionens bestemmelser kan håndhæves ved domstolene. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Nogle af konventionens bestemmelser må i større eller mindre grad anses for at være vagt og meget generelt formuleret. Der kan som eksempel nævnes artikel 7 (om deltagerstaternes pligt til at fremme forståelse og fordragelighed og venskabelige forhold mellem nationer og racegrupper eller etniske grupper og udbrede de formål og principper, der er indeholdt i De forenede Nationers Pagt, Verdenserklæringen om menneskerettighederne mv.), der har karakter af en egentlig "programerklæring". Det forhold, at konventionen også indeholder en programerklæring og vagt formulerede bestemmelser, betyder efter udvalgets opfattelse dog ikke, at konventionen som helhed ikke er egnet til at blive inkorporeret (se kapitel 6, afsnit 3.8).

Der findes kun et forholdsvis begrænset antal udtalelser i konkrete klagesager fra FN's Racediskriminationskomité, herunder en række udtalelser vedrørende Danmark. Selv om praksis fra komiteen efter omstændighederne kan være svært tilgængelig, og selv om komiteens udtalelser i flere tilfælde har ført til, at Danmark har afvist at betale klagere, der har fået medhold i klagen til komitéen, kompensation for ikke-økonomisk skade, er det udvalgets opfattelse, at komitéens udtalelser kan bidrage til at præcisere rettighederne i konventionen og bidrage til at gøre konventionen egnet til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.9).

Hertil kommer, at dansk lovgivning allerede indeholder generelle bestemmelser, der tilsigter at gennemføre bl.a. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race mv., der blev gennemført netop med henblik på Danmarks ratifikation af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, indeholder således en bestemmelse, hvorefter det er strafbart inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed på grund af en persons race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse eller tro at nægte at betjene den pågældende på samme vilkår som andre. Endvidere er det strafbart efter denne lov af de nævnte grunde at nægte at give en person adgang på samme vilkår som andre til sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden. Det er også strafbart efter straffelovens § 266 b offentligt eller med forsæt til udbredelse i en videre kreds at fremsætte udtalelser eller andre meddelelser, ved hvilken en gruppe af personer trues, forhånes eller nedværdiges bl.a. på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse.

Udvalget anser på denne baggrund konventionens rettigheder for at være af en sådan art, at de næppe – eller i hvert fald kun i mindre grad – indebærer en risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål (se kapitel 6, afsnit 3.3).

Udvalget kan dog ikke udelukke, at der for domstolene og andre retsanvendende myndigheder – som følge af et forventet større antal sager, hvor konventionen påberåbes – efter omstændighederne vil kunne være vanskeligheder og et større arbejde forbundet med at tilvejebringe det fornødne overblik over relevante fortolkningsbidrag, som gør det muligt at tage stilling til det øgede antal spørgsmål om anvendelse af konventionen. Eventuelle vanskeligheder må dog formodes at være beskedne, bl.a. fordi domstolene allerede arbejder med danske lovregler om diskrimination, der må anses for at svare til beskyttelsen ifølge konventionen. En eventuel belastning af domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil desuden ikke i sig selv tale afgørende imod en inkorporering af konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.7).

Den dobbeltregulering i lovgivningen (se kapitel 6, afsnit 3.6), som der på grund af sammenfaldet mellem rettighederne i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination på den ene side og de allerede eksisterende forbudsregler vedrørende diskrimination i dansk lovgivning på den anden side nødvendigvis må blive tale om, kan endvidere efter udvalgets opfattelse ikke anses for at udgøre et reelt problem.

Inkorporering ved lov af FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination indebærer således næppe – eller i hvert fald kun i mindre grad – risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. Endvidere må konventionen generelt anses for egnet til at blive anvendt af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Danmark er ved flere lejligheder blevet opfordret til at inkorporere FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. Opfordringerne er kommet i forbindelse med eksaminationer af Danmark ved FN's Racediskriminationskomité og UPR. *Ved en inkorporering af konventionen vil Danmark imødekomme opfordringerne, hvilket vil have en positiv signalværdi i forhold til omverdenen* (se kapitel 6, afsnit 3.2)*. Dette taler efter udvalgets opfattelse ligeledes for en inkorporering.*

FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination er ifølge udvalgets oplysninger inkorporeret i Norge ved lov. I Frankrig og Nederlandene er konventionen umiddelbart anvendelig som følge af bestemmelser i landenes forfatninger. I Tyskland er konventionen blevet en del af tysk ret ved en såkaldt konventionslov, mens den i Finland er sat i kraft ved bekendtgørelse. Island, Sverige og Storbritannien har ikke inkorporeret konventionen, og Østrig har ratificeret konventionen med et såkaldt "inkorporeringsforbehold", der indebærer, at konventionen ikke er umiddelbart anvendelig, dvs. konventionen kan hverken påberåbes eller anvendes af borgerne, myndighederne eller domstolene (se kapitel 5). *Det forhold, at der således er forskel på, om de hørte lande har inkorporeret FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, taler efter udvalgets opfattelse hverken for eller imod en inkorporering af konventionen.*

5. FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

5.1. Indledning

Danmark har ratificeret FN's konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.[174] 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 Torturkomités kompetence til at modtage og behandle mellemstatslige og individuelle klagesager (se nedenfor afsnit 5.3.4).

Konventionen udvider forbuddet mod tortur i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Konventionen indeholder bl.a. forbud mod enhver form for tortur, uanset omstændighederne (artikel 2), princippet om non-refoulement (artikel 3), en kriminaliseringspligt af forholdene (artikel 4) og forbud mod grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (artikel 16). En nærmere beskrivelse af indholdet af konventionen findes i betænkning nr. 1407/2001, side 244.

Konventionen er medtaget som bilag 4 til betænkningen.

5.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001[175]

Inkorporeringsudvalget anbefalede, at FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf blev inkorporeret i dansk ret. Udvalget lagde herved vægt på, at konventionen er "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder, og at den er "egnet" til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer for domstolene eller andre retsanvendende myndigheder. I den forbindelse henviste udvalget bl.a. til komitéens omfattende og detaljerede praksis i individuelle klagesager, der bidrager til at præcisere indholdet og omfanget af konventionens bestemmelser.

Udvalget fandt endvidere, at konventionen måtte antages at have praktisk betydning for danske myndigheder, herunder i asylsager og sager om udvisning af kriminelle udlændinge, hvor en udsendelse kan rejse spørgsmål i forhold til konventionens artikel 3. Det forhold, at danske myndigheder således i praksis må antages ofte at skulle forholde sig til konventionens bestemmelser, talte efter udvalgets opfattelse også for en inkorporering.

Udvalget bemærkede endelig, at i det omfang FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf på et eller flere punkter yder en bedre beskyttel-

[174] Se bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 (Lovtidende C).
[175] Se betænkning nr. 1407/2001 side 258f.

se af borgerne end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, var dette i sig selv et argument til støtte for en inkorporering.

Der er siden afgivelsen af betænkning nr. 1407/2001 indsat en ny bestemmelse i straffelovens § 157 a, jf. lov nr. 494 af 17. juni 2008, hvorefter det ved udmåling af straffen for en overtrædelse af straffeloven skal anses som en skærpende omstændighed, hvis forbrydelsen er begået ved tortur. Bestemmelsen i § 157 a indeholder i stk. 2 endvidere en definition af tortur, som er udformet i lyset af definitionen i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Ved lovændringen blev der desuden indsat en ny § 93 b, som indebærer, at lovovertrædelser, der er omfattet af straffelovens § 157 a, ikke forældes.

5.3. Kontrol og retshåndhævelse

Der er ved konventionen oprettet en *komité mod tortur*, som har kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen, jf. konventionens afsnit II.

Komitéen består af 10 eksperter af høj moralsk anseelse, der skal have sagkundskab med hensyn til menneskerettigheder, og som virker i deres personlige egenskab, jf. artikel 17. De deltagende stater vælger eksperterne bl.a. under hensyntagen til fordelen ved, at nogle af medlemmerne har juridisk erfaring.

Konventionens artikel 19 forpligter de deltagende stater til at indsende *periodiske rapporter* om de foranstaltninger, de har truffet for at gennemføre deres forpligtelser ifølge konventionen. Danmark har indtil videre udarbejdet fem rapporter (se afsnit 5.3.1). Rapporterne gennemgås af komitéen sammen med de enkelte medlemsstater, hvilket har karakter af en form for eksamination, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. Komitéen udarbejder på baggrund af drøftelserne afsluttende bemærkninger og anbefalinger ("conclusions and recommendations") til den pågældende stat (se afsnit 5.3.2).

Efter konventionens artikel 22, stk. 4, kan komitéen herudover vedtage *generelle bemærkninger* ("general comments") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse. Komitéen har indtil videre vedtaget tre generelle bemærkninger (se afsnit 5.3.3).

Modtager komitéen pålidelige oplysninger, som synes at indeholde velbegrundede tilkendegivelser om, at tortur anvendes systematisk på en deltagende stats territorium, opfordrer komitéen efter artikel 20 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). Komitéen har i praksis benyttet denne mulighed for at foretage sådanne undersøgelser.[176]

Det følger desuden af konventionens artikel 21, at en i konventionen deltagende stat kan erklære, at den anerkender komitéens kompetence til at modtage og behandle henvendelser, hvor en deltagerstat gør gældende, at en anden deltagerstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til denne konvention. Danmark har anerkendt komitéens kompetence til at modtage og behandle disse *mellemstatslige klager*. Efter de for udvalget foreliggende oplysninger har komitéen dog endnu ikke fået forelagt sådanne mellemstatslige klagesager.

Endelig kan en i konventionen deltagende stat efter konventionens artikel 22 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. Komitéens behandling af klagen har karakter af en kontradiktorisk procedure, der ender med, at komitéen underretter den pågældende deltagerstat og klageren om sine synspunkter. Danmark har anerkendt komitéens kompetence til at behandle *individuelle klagesager* (se afsnit 5.3.4).

5.3.1. Periodiske rapporter

Danmark har i henhold til konventionens artikel 19 afleveret fem rapporter,[177] der 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). Endelig redegøres der for, hvordan 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, men i praksis vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder dog alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager. Det skyldes bl.a., at rapporterne i det væsentlige indeholder faktuelle oplysninger, som regeringen meddeler komitéen, og som skal fungere som grundlag for en efterfølgende eksamination.

[176] Ifølge de oplysninger, der er tilgængelige via hjemmesiden for FN's Højkommissær for Menneskerettigheder (www.ohchr.org), har komitéen foretaget undersøgelser i medfør af artikel 20 i forhold til Tyrkiet (se dokument A/48/44/Add.1 af 15. november 1993), Egypten (se dokument A/51/44, paras. 180-222, af 3. maj 1996), Peru (se dokument A/56/44, paras. 144-193, af 12. oktober 2001), Sri Lanka (se dokument A/57/44, paras. 123-195, af 1. november 2002), Mexico (se dokument CAT/C/75 af 26. maj 2003), Serbien (se dokument A759/44, paras. 156-240, af 1. oktober 2004), Brasilien (se dokument CAT/C/39/2 af 3. marts 2009) og Nepal (se dokument Annex XIII (udateret)).

[177] 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), den fjerde rapport blev afleveret i 2000 (se dokument CAT/C/55/Add.2) og den femte rapport blev afleveret i 2005 (se dokument CAT/C/81/Add.2)

5.3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Samtlige fem rapporter, som Danmark har udarbejdet, har været gjort til genstand for en eksamination.

Komitéen har på baggrund af eksaminationerne udarbejdet afsluttende bemærkninger, der 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 (”recommendations”).

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger af 16. juli 2007 vedrørende Danmarks 5. rapport i henhold til artikel 19[178] indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring, og anbefalinger* (”principal subjects of concern and recommendations”):

> **”Incorporation of the Convention**
> 9. The Committee regrets that the State party has not changed its position with regard to the incorporation of the Convention into Danish law. The Committee is of the view that the incorporation of the Convention into Danish law would not only be of a symbolic nature but that it would strengthen the protection of persons allowing them to invoke the provisions of the Convention directly before the courts.
>
> The Committee recommends that the State party incorporate the Convention into Danish law in order to allow persons to invoke it directly in courts, to give prominence to the Convention as well as to raise awareness of its provisions among members of the judiciary and the public at large.
>
> **Definition of torture**
> 10. The Committee notes that the Ministry of Justice has recently requested the Standing Committee on Criminal Matters to consider the possibility of inserting a special provision on torture in the Criminal Code. Notwithstanding the State party’s ongoing efforts to review this issue and the existing provisions of the Criminal Code, the Committee reiterates the concern expressed in its previous conclusions and recommendations (CAT/C/CR/28/1, para. 6 (a)) with regard to the absence of a specific offence of torture, consistent with articles 1 and 4, paragraph 2, of the Convention. While noting the introduction of a Defence Command Directive on the prohibition of torture and other cruel, inhumane or degrading treatment or punishment in the Armed Forces, the Committee regrets the State party’s decision to exclude a special provision of torture from the new Military Criminal Code. (art. 1 and 4)
>
> The Committee calls upon the State party to incorporate a specific offence of torture, as defined in article 1 of the Convention, in its Criminal Code as well as in the Military

[178] Se dokument CAT/C/DNK/CO/5 af 16. juli 2007.

Criminal Code making it a punishable offence as set out in article 4, paragraph 2, of the Convention.

Statute of limitations
11. The Committee notes with concern that the offence of torture, which as such does not exist in the Danish Criminal Code, is punishable under other provisions of the Criminal Code, and is, therefore, subject to the statute of limitations. While noting that acts of torture that amount to a war crime or a crime against humanity, according to the Rome Statute of the International Criminal Court, ratified by the State party on 21 June 2001, will not be subject to any statute of limitations due to section 93a of the Criminal Code, the Committee is concerned that the statute of limitations applicable to those other provisions of the Criminal Code may prevent investigation, prosecution and punishment of these grave crimes, in particular when the punishable act has been committed abroad. Taking into account the grave nature of acts of torture, the Committee is of the view that acts of torture cannot be subject to any statute of limitations. (art.s 1 and 4)

The State Party should review its rules and provisions on the statute of limitations and bring them fully in line with its obligations under the Convention so that acts of torture, attempts to commit torture, and acts by any person which constitute complicity or participation in torture, can be investigated, prosecuted and punished without time limitations.

Non-refoulement
12. The Committee takes note of the information received that the Danish Special Forces captured 34 men and handed them over to allied forces during a joint military operation in Afghanistan in February-March 2002, in circumstances where allegations later emerged of illtreatment while the men were in allied forces' custody. The Committee also notes the State party's assurance that it undertook a full investigation of the incident reaching the conclusion that it did not violate article 12 of the Third Geneva Convention by handing over the detainees. Finally, the Committee takes note of the State party's assurances that all detainees were released shortly after their transfer to allied forces' custody and that none of them were ill-treated while in the said custody.

13. The Committee recalls its constant view (CAT/C/CR/33/3, paras.4 (b)and (d), and 5 (e) and (f) and CAT/C/USA/CO/2, paras. 20 and 21) that article 3 of the Convention and its obligation of non-refoulement applies to a State party's military forces, wherever situated, where they exercise effective control over an individual. This remains so even if the State party's forces are subject to operational command of another State. Accordingly, the transfer of a detainee from its custody to the authority of another State is impermissible when the transferring State was or should have been aware of a real risk of torture. (art. 3)

With regard to the transfer of detainees within a State party's effective custody to the custody of any other State, the State party should ensure that it complies fully with article 3 of the Convention in all circumstances.

Solitary confinement

14. The Committee notes with appreciation that the upper limit for solitary confinement of persons under the age of 18 is reduced from eight weeks to four weeks. Despite the amendments of the Administration of Justice Act to limit the use of solitary confinement in general, and in particular with respect to persons under the age of 18, the Committee remains concerned at the placement of persons in prolonged solitary confinement during pre-trial detention. It notes with particular concern that persons, including persons under the age of 18, suspected of offences against the independence and security of the State (chapter 12 of the Criminal Code) or against the Constitution and the supreme authorities of the State (chapter 13 of the Criminal Code) may be held indefinitely in solitary confinement during their pre-trial detention. However, the Committee notes that there is a judicial review mechanism in place to review the need to continue the solitary confinement. (art. 11)

The State party should continue to monitor the effects of solitary confinement on detainees and the effects of the 2000 and 2006 amendments to the Administration of Justice Act which have reduced the number of grounds that may give rise to solitary confinement and its duration. The State party should limit the use of solitary confinement as a measure of last resort, for as short a time as possible under strict supervision and with a possibility of judicial review. Solitary confinement of persons under the age of 18 should be limited to very exceptional cases. The State party should aim at its eventual abolition (CRC/C/DNK/CO/3, paras. 58-59). With regard to persons suspected of offences against the independence and security of the State (chapter 12 of the Criminal Code) or against the Constitution and the supreme authorities of the state (chapter 13 of the Criminal Code) who may be held indefinitely in solitary confinement during their pre-trial detention, the State party should ensure respect for the principle of proportionality and establish strict limits on its use. In addition, the State party should increase the level of psychological meaningful social contact for detainees while in solitary confinement.

Prompt and impartial investigations

15. The Committee notes that the State party has responded to the criticism raised by the case of the death in police custody of Jens Arne Ørskov in June 2002, and other individual cases, by setting up a broad-based committee to review and evaluate the current system for handling complaints against the police and processing criminal cases against police officers. Nevertheless, the Committee is concerned at allegations of violations committed by law enforcement officials and, in particular, at the fact that the impartiality of subsequent investigations has been questioned. (art.s 12, 13 and 14)

The State party should ensure that all allegations of violations committed by law enforcement officials, and in particular any deaths in detention, are investigated promptly, independently and impartially. It should also ensure the right of victims of police misconduct to obtain redress and fair and adequate compensation, as provided for in article 14 of the Convention. The State party should expedite the ongoing review process and provide the Committee with detailed information on the results of this process.

Excessive use of force, including killings, by law enforcement officials

16. The Committee is concerned at reports emerging of alleged excessive use of force, such as the use of physical violence and tear gas, by law enforcement officials during

the "Ungdomshus" Youth House riots in Copenhagen in March 2007. The Committee also notes with concern reports suggesting that a number of persons had been killed by Danish law enforcement officials over the past two years. (arts 10, 12, 13, 14 and 16)

The State party should review the existing framework to handle allegations of excessive use of force, including the use of weapons, by law enforcement officials to ensure its compliance with the Convention. The State party should ensure prompt and impartial investigations into all complaints or allegations of misconduct, in particular when a person dies or is seriously injured following contact with law enforcement officials. In addition, the State party should review and strengthen its education and training programmes relating to the use of force, including the use of weapons, by law enforcement officials in order to ensure that the use of force is strictly limited to that required to perform their duties.

Long waiting periods in asylum centres
17. Despite the measures taken to improve the living conditions and activities in asylum centres, in particular the conditions for asylum-seeking families with children, the Committee is concerned at unduly long waiting periods in asylum centres and the negative psychological effects of long term waiting and of the uncertainty of daily life on asylum-seekers. (art. 16)

The State party, while improving the living conditions in asylum centres, should take into consideration the effects of long waiting periods and provide both children and adults living in asylum centres with educational and recreational activities as well as adequate social and health services.

Reform of Greenland's judicial system
18. The Committee notes with interest the proposals and recommendations of the Commission on Greenland's Judicial System (report No. 1442/2004), particularly with regard to the treatment of remand prisoners and other detainees, the preparation of presentence reports, the surrender or presentation to the court of documents or other issues of importance in relation to the conduct of criminal proceedings, and the prison structure. It also notes with interest the ongoing drafting of a new Special Criminal Code and a new Special Administration of Justice Act for Greenland.

The State party should expedite the ongoing drafting and adoption of a new Special Criminal Code and a new Special Administration of Justice Act for Greenland, ensuring that all provisions of these new acts are in full conformity with the Convention as well as with other relevant international standards."

Som anført i betænkning nr. 1407/2001 vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder alene finde begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager. Det skyldes bl.a., at de 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. Hertil kommer, at de afsluttende bemærkninger og anbefalinger er formuleret kortfattet, og det begrænser i sig selv den praktiske betydning heraf ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser.

5.3.3. Generelle bemærkninger

Som nævnt har komitéen udarbejdet tre generelle bemærkninger ("general comments"). Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

1. "Refoulement and communications (implementation of article 3 in the context of article 22)" af 16. september 1998
2. "Implementation of article 2 (prevention of acts of torture) by States parties" af 24. januar 2008
3. "Implementation of article 14 (redress for victims of torture) by States parties" af 13. december 2012

Komitéens første generelle bemærkning vedrører 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). Desuden indeholder dokumentet oplysning om, hvornår en klage kan blive antaget til realitetsbehandling (afsnit 4), og hvordan klagens substans vil blive behandlet (afsnit 5 til 9), herunder om bevisbyrden (afsnit 5), om beviskravene (afsnit 6 og 7) samt hvilke momenter der navnlig kan indgå ved vurderingen af klagen (afsnit 8).

Som det fremgår af betænkning nr. 1407/2001,[179] må komitéens generelle bemærkning vedrørende anvendelsen af artikel 3 *anses for at have stor praktisk betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder samt enkeltpersoner*. Dokumentets vejledning om anvendelsen af artikel 3 kan således have betydning for de administrative myndigheder, som 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.

Komitéens anden generelle bemærkning vedrører de tre dele af artikel 2, der med komitéens ord hver især identificerer forskellige indbyrdes forbundne og afgørende principper, som understøtter konventionens absolutte forbud mod tortur. Første del vedrører staternes pligt til at træffe virkningsfulde lovgivningsmæssige, administrative, juridiske eller andre foranstaltninger for at forhindre torturhandlinger på ethvert territorium under dens jurisdiktion (artikel 2, stk. 1), anden del det absolutte forbud mod tortur, dvs. at ingen særlige omstændigheder af nogen art, hverken krigstilstand eller trussel om krig, indre politisk ustabilitet eller nogen anden offentlig nødstilstand kan påberåbes til

[179] Se betænkning nr. 1407/2001 side 250.

retfærdiggørelse af tortur (artikel 2, stk. 2), og af tredje del fremgår, at en befaling fra en overordnet eller en offentlig myndighed ikke kan påberåbes til retfærdiggørelse af tortur (artikel 2, stk. 3). Efter udvalgets opfattelse indeholder den generelle bemærkning fortolkningsbidrag i forhold til de nævnte dele, herunder i forhold til torturforbuddets absolutte karakter, og den generelle bemærkning må derfor *anses for at have praktisk betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder samt enkeltpersoner*.

Komitéens tredje generelle bemærkning vedrører konventionens artikel 14, der pålægger deltagerstaterne at sikre, at et offer for en torturhandling opnår oprejsning og har en eksegibel ret til rimelig og tilstrækkelig erstatning, herunder midler til en så fuldstændig rehabilitering som mulig. Efter udvalgets opfattelse må også komitéens tredje generelle bemærkning anses for at have *praktisk betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder samt enkeltpersoner*, idet den indeholder præciseringer og retningslinjer for anvendelsen af artikel 14, herunder hvordan FN's Torturkomité forstår retten til en rimelig og tilstrækkelig erstatning, til rehabilitering, til restitution mv.

Det bemærkes, at de generelle bemærkninger ikke er bindende for deltagerstaterne.

5.3.4. Individuelle klagesager

FN's Torturkomité har afgivet udtalelse i et stort antal individuelle klagesager. Udtalelserne er tilgængelige via internettet.[180]

Udtalelserne 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 tager komitéen først stilling til, om klagen kan behandles i realiteten (*klagens admissibilitet*), og i givet fald derefter om der foreligger en krænkelse af konventionens bestemmelser (*klagens realitet*).

Betænkning nr. 1407/2001 indeholder en nærmere gennemgang af komitéens praksis frem til 2001.[181] Efter dette udvalgs opfattelse giver gennemgangen af praksis fra FN's Torturkomité i betænkning nr. 1407/2001 et godt indtryk af de problemstillinger mv., som komitéen har beskæftiget sig med. Udvalget finder herefter ikke grundlag for at foretage en selvstændig gennemgang af komitéens omfattende praksis, bl.a. fordi udvalget allerede på det foreliggende grundlag kan konstatere, at komitéens praksis indeholder fortolkningsbidrag, som har praktisk betydning for anvendelsen og fortolkningen af konventionen. Nedenfor i afsnit 5.3.5 beskrives derfor kun de sager, som komitéen har behandlet mod Danmark siden 2001.

[180] Udtalelserne er tilgængelige via FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside www.ohchr.org. Udtalelserne kan endvidere findes via www.bayefsky.com og det nederlandske menneskerettighedsinstituts (Netherlands Institute of Human Rights) hjemmeside http://sim.law.uu.nl.
[181] Se betænkning nr. 1407/2001 side 250ff.

5.3.5. Særligt om individuelle klagesager mod Danmark

I betænkning nr. 1407/2001 nævnes i alt tre klagesager mod Danmark fra perioden 26. juni 1987, hvor reglerne om den individuelle klageadgang trådte i kraft for Danmark, til betænkningens afgivelse i 2001. Komitéen afgav dog først udtalelse i den ene af disse sager i 2002, hvorfor udvalget har valgt at medtage den også i denne betænkning.

Siden betænkning nr. 1407/2001 blev afgivet, har komitéen afgivet udtalelse i ni sager mod Danmark (pr. 1. april 2014). Hertil kommer en række sager, som er afsluttet uden, at komitéen har afgivet nogen egentlig udtalelse ("discontinued").[182] Der verserer desuden (pr. 1. april 2014) 12 sager mod Danmark ved FN's Torturkomité.

De ni sager, hvor komitéen har afgivet udtalelse, gennemgås nedenfor. I to sager fandt komitéen, at der forelå en krænkelse af konventionen, i seks sager blev klagen afvist, fordi klagerne ikke havde godtgjort, at der var sket en krænkelse af konventionen, og i den sidste sag blev klagen afvist, fordi klager ikke havde udtømt nationale retsmidler. Danmark har efterlevet komitéens udtalelser i de to sager, hvor komitéen har fundet en krænkelse af konventionen.

5.3.5.1. Den første klagesag (*klagesag nr. 146/1999, E.T.B. mod Danmark, udtalelse af 30. april 2002*) blev rejst af kvinde fra Georgien, der havde fået afslag på asyl. Afslaget var bl.a. begrundet i, at der efter de foreliggende baggrundsoplysninger ikke var grundlag for at antage, at klager ved tilbagevenden til Georgien ville blive udsat for forfølgelse. Klager gjorde over for komitéen omvendt gældende, at en tvangsmæssig udsendelse til Georgien ville indebære en krænkelse af konventionens artikel 3.

Komitéen understregede, at det afgørende var, hvorvidt udsendelsen måtte forventes at udsætte klager for en *reel og personlig risiko* for tortur. Komitéen fandt ikke, at klager havde godtgjort, at det var tilfældet.

5.3.5.2. Den anden klagesag (*klagesag nr. 180/2001, F.F.Z. mod Danmark, udtalelse af 30. april 2002*) blev rejst af en mand fra Libyen, der havde fået afslag på asyl. Afslaget var bl.a. begrundet i, at det fremgik af ansøgerens pas, at han var udrejst legalt af Libyen, og at der på baggrund af oplysninger fra Udenrigsministeriet ikke var grundlag for at antage, at klageren ved en tilbagevenden til Libyen ville være i risiko for asylbegrundende forfølgelse. Klager gjorde over for komitéen omvendt gældende, at en tvangsmæssig udsendelse af ham til Libyen ville udgøre en krænkelse af konventionens artikel 3, idet han risikerede at blive udsat for tortur i Libyen.

[182] Der er tale om sager vedrørende udsendelse af asylansøgere, hvor Danmark har besluttet alligevel ikke at udsende klagerne.

Komitéen understregede, at det afgørende var, hvorvidt udsendelsen måtte forventes at udsætte klager for en *reel og personlig risiko* for tortur. Komitéen fandt ikke, at klager havde godtgjort, at det var tilfældet.

5.3.5.3. Den tredje klagesag (*klagesag nr. 209/2002, M.O. mod Danmark, udtalelse af 12. november 2003*) blev rejst af en mand fra Algeriet, der havde fået afslag på asyl. Afslaget var bl.a. begrundet i, at klager ikke på sammenhængende og troværdig måde kunne redegøre for sit asylgrundlag. Det fremgik desuden af en lægeundersøgelse foretaget af Amnesty International's lægegruppe, at man ikke havde fundet tegn på psykisk lidelse hos klager, ligesom det blev anført, at de fysiske fund ikke kunne udelukkes at være opstået på anden måde end som oplyst af klager. Klager gjorde over for komitéen omvendt gældende, at en tvangsmæssig udsendelse af ham til Algeriet ville udgøre en krænkelse af artikel 3 i FN's konvention mod tortur og anden grusom eller nedværdigende behandling eller straf, idet han risikerede at blive udsat for tortur i Algeriet.

Komitéen understregede, at der må lægges stor vægt på de konklusioner, som en medlemsstat drager vedrørende en sags faktuelle oplysninger. Flygtningenævnets vurdering af klagers forklaring som usammenhængende og utroværdig forekom efter komitéens opfattelse i den forbindelse rimelig. På den baggrund fandt komitéen ikke, at klager havde godtgjort, at der var sket en krænkelse af konventionen.

5.3.5.4. Den fjerde klagesag (*klagesag nr. 210/2002, V.R. mod Danmark, udtalelse af 12. november 2003*) blev rejst af en mand fra Rusland, der havde fået afslag på asyl. Afslaget var bl.a. begrundet i, at klager og hans ægtefælle ikke på sammenhængende og troværdig måde havde sandsynliggjort, at de havde været udsat for asylrelevante overgreb. Klager gjorde over for komitéen omvendt gældende, at en tvangsmæssig udsendelse af ham til Rusland ville udgøre en krænkelse af konventionens artikel 3, idet han risikerede at blive udsat for tortur i Rusland.

Komitéen fandt ikke, at en udsendelse af klager ville udgøre en krænkelse af konventionens artikel 3. Komitéen var således ikke overbevist om, at klager reelt og personligt risikerede at blive udsat for tortur, hvis han blev udsendt til Rusland.

5.3.5.5. Den femte klagesag (*klagesag nr. 202/2002, H.J. mod Danmark, udtalelse af 5. maj 2004*) blev rejst af professor Bent Sørensen, det tidligere danske medlem af FN's Torturkomité, på vegne af klager i anledning af en straffesag, hvor hun sad varetægtsfængslet i isolation i perioden 29. april til 18. juni 1998. Klager var tiltalt for medvirken til smugleri af særlig grov karakter og blev senere dømt herfor. I april 2001 rettede Bent Sørensen henvendelse til Rigsadvokaten om sagen, idet han vurderede, at klager havde været udsat for tortur. Det var hans opfattelse, at Rigsadvokaten havde en pligt til at iværksætte en undersøgelse af denne anklage. Rigsadvokaten fandt imidlertid ikke grundlag for at iværksætte en undersøgelse. Klager gjorde over for komitéen herefter gældende, at

der var sket en krænkelse af FN's Torturkonventions artikel 1 (om tortur), artikel 12 (om pligt til at iværksætte undersøgelse) og artikel 16 (om grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling).

Torturkomitéen afviste klagen, idet de nationale retsmidler ikke var udtømt. Klager havde således ikke søgt om tredjeinstansbevilling.

5.3.5.6. Den sjette klagesag (*klagesag nr. 225/2003, R.S. mod Danmark, udtalelse af 19. maj 2004*) blev rejst af en mand fra Indien, der havde fået afslag på asyl. Afslaget var bl.a. begrundet i, at det ikke kunne lægges til grund, at klager havde været udsat for tortur, eller at han havde været medlem af nogen politisk bevægelse. Klager gjorde over for komitéen omvendt gældende, at en tvangsmæssig udsendelse af ham til Indien ville udgøre en krænkelse af konventionens artikel 3, idet han risikerede at blive udsat for tortur.

Komitéen fandt klagen åbenbart grundløs og afviste derfor at antage den til realitetsbehandling. Komitéen fandt således ikke, at der var risiko for, at klager ville blive udsat for tortur ved en hjemsendelse til Indien, eftersom klager ikke havde fremlagt fornøden dokumentation for, at han var politisk aktiv, inden han udrejste fra Indien.

5.3.5.7. I den syvende klagesag (*klagesag nr. 339/2008, S.A. mod Danmark, udtalelse af 15. november 2010*) fandt komitéen for første gang, at Danmark havde krænket konventionen. Sagen var rejst af en mand fra Iran, der havde fået afslag på asyl. Afslaget var bl.a. begrundet i, at det forhold, at klager måtte have været udsat for tortur, ikke i sig selv medførte, at betingelserne for asyl var opfyldt. Klager havde efter Flygtningenævnets opfattelse desuden ikke påvist, at han havde deltaget i politiske aktiviteter, som indebar, at han ved tilbagevenden til Iran ville være i risiko for overgreb i strid med konventionen. Klager gjorde over for komitéen omvendt gældende, at en udsendelse til Iran ville bringe ham i fare for at blive udsat for tortur og dermed være i strid med artikel 3 i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Komitéen fandt det på baggrund af en række lægeerklæringer sandsynligt, at klager havde været tilbageholdt og udsat for tortur. Komitéen bemærkede endvidere, at den var bekymret over forværringen af den generelle menneskerettighedssituation i Iran efter valget i juni 2009. Komitéen fremhævede i den forbindelse en rapport fra seks uafhængige FN-eksperter fra juli 2009, som stillede spørgsmålstegn ved retsgrundlaget for anholdelserne af bl.a. journalister og menneskerettighedsforkæmpere. Komitéen fremhævede endvidere, at den var særligt bekymret over forlydender om, at monarkister for nylig var blevet mål for angreb i Iran. I lyset heraf og på baggrund af klagers påstand om, at han tidligere havde været udsat for tortur, som var bekræftet af de fremlagte lægeerklæringer, var komitéen af den opfattelse, at der var tilstrækkelige argumenter til at konkludere, at klager personligt ville risikere tortur i tilfælde af tvangsmæssig udsendelse til Iran.

5.3.5.8. I den ottende klagesag (*klagesag nr. 464/2011, K.H. mod Danmark, udtalelse af 23. november 2012*) fandt komitéen for anden gang, at Danmark havde krænket konventionen. Sagen var rejst af en mand fra Afghanistan, der havde fået afslag på asyl. Flygtningenævnet lagde til grund, at klager havde været tilbageholdt af Taliban og udsat for vold, men at han ikke var forfulgt af Taliban, da han forlod Afghanistan, og dermed ikke var i risiko for forfølgelse ved tilbagevenden til Afghanistan. Flygtningenævnet fandt samtidig, at klagers forklaring om tilbageholdelse af de afghanske myndigheder var utroværdig, og på den baggrund mente nævnet ikke, at der var grundlag for at foretage en lægelig undersøgelse af klager. Klager gjorde omvendt gældende, at en udsendelse til Afghanistan ville bringe ham i fare for at blive udsat for tortur og dermed være i strid med artikel 3 i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Komitéen fandt, at der forelå indikationer på, at klager havde været udsat for vold af de afghanske myndigheder. På den baggrund mente komitéen, at de danske myndigheder burde have undersøgt klagers påstand nærmere, herunder ved at have iværksat en lægelig undersøgelse. Komitéen fandt derfor, at den tvangsmæssige udsendelse af klager til Afghanistan udgjorde en krænkelse af torturkonventionens artikel 3.

5.3.5.9. Den niende klagesag (*klagesag nr. 429/2009, M.S. mod Danmark, udtalelse af 11. november 2013*) blev rejst af en kvinde fra Sri Lanka, der havde fået afslag på asyl. Flygtningenævnet havde som begrundelse for afslaget navnlig anført, at klager ikke efter nævnets opfattelse havde været profileret i forhold til de srilankanske myndigheder som hørende til de tamilske tigre, at klager på flere punkter havde forklaret udbyggende om bl.a. forhør og fysiske overgreb, som hun påstod at være blevet udsat for, og at klager i flere tilfælde var udrejst fra og vendt tilbage til Sri Lanka, men først havde valgt at søge om asyl i februar 2009, efter at de danske udlændingemyndigheder havde meddelt hende afslag på familiesammenføring. Klager gjorde over for komitéen omvendt gældende, at en udsendelse til Sri Lanka ville bringe hende i fare for at blive udsat for tortur og dermed være i strid med artikel 3 i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Komitéen bemærkede, at det er op til klager at sandsynliggøre, at der er sket en krænkelse af konventionen. Denne bevisbyrde havde klager efter komitéens opfattelse ikke løftet, og komitéen konkluderede på den baggrund, at en udsendelse af klager til Sri Lanka ikke ville udgøre en krænkelse af konventionens artikel 3.

5.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres, jf. ovenfor kapitel 6, afsnit 3, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der kan anføres for og imod en inkorporering af FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig og nedværdigende behandling eller straf definerer i artikel 1, stk. 1, tortur som 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 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.

Konventionen beskytter således kun for så vidt angår handlinger af denne art, som efter artikel 4 skal være strafbare i enhver deltagende stat og mødes med en passende straf under hensyn til deres alvorlige karakter. Konventionen indeholder endvidere forpligtelser for deltagerstaterne bl.a. til at yde hinanden bistand i forbindelse med strafforfølgning (artikel 9), at iværksætte undersøgelser, når der er rimelig grund til at antage, at en torturhandling er begået på statens territorium (artikel 12), og til at yde ofre for tortur erstatning mv. Den beskyttede personkreds er personer på statens territorium, men også efter statens bestemmelse egne statsborgere, der har været udsat for tortur uden for statens territorium (artikel 5, stk. 1, litra b). Endvidere skal deltagerstaterne sikre jurisdiktion, hvis overtrædelserne er begået på statens territorium, og hvis den påståede lovovertræder er statsborger i staten (artikel 5, stk. 1, litra a og c), ligesom deltagerstaterne ifølge artikel 6 og 7 skal tage personer på dens territorium i forvaring mv., hvis den pågældende påstås at have begået en forbrydelse omfattet af stk. 4.

Et forbud mod tortur findes i flere andre konventioner. Bl.a. indeholder FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder i artikel 7 en bestemmelse, hvorefter ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fastsætter, at ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Det er desuden en udbredt opfattelse, at forbuddet mod tortur tilhører kategorien af folkeretlige regler, som stater ikke indbyrdes kan fravige ved indgåelse af en traktat ("jus cogens").[183] I Danmark er der i 2008 indføjet en bestemmelse i straffelovens § 157 a, hvorefter det ved fastsættelse af straf for overtrædelse af straffeloven skal indgå som en skærpende omstændighed, at overtrædelsen er begået ved tortur. Bestemmelsen forudsætter, at

[183] Se Ole Spiermann, Moderne Folkeret, 3. omarbejdede udgave, 2006, side 117.

handlinger i form af tortur allerede er strafbare efter straffelovens regler om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv, om forbrydelser mod liv og legeme og den personlige frihed mv.

De centrale bestemmelser i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf svarer således til allerede gældende regler i dansk lovgivning. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at konventionens øvrige bestemmelser må antages at kunne give en vis yderligere beskyttelse.

En inkorporering vil efter udvalgets opfattelse i sig selv kunne medføre en tydeliggørelse af privates muligheder for at påberåbe sig konventionen for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.1). Inkorporering vil også kunne medføre større opmærksomhed og bevidsthed om konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.5). Det er derfor udvalgets opfattelse, at en inkorporering ved lov af FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf vil indebære en styrkelse af borgernes retsstilling på de punkter, hvor FN-konventionen indeholder bestemmelser, der går videre end forbuddene mod tortur i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og i danske straffebestemmelser mv.

Udvalget bemærker i den sammenhæng, at der i dag kun findes få eksempler på, at konventionens bestemmelser er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole mv. Konventionen ses således ved udvalgets gennemgang af trykt domspraksis kun påberåbt og/eller anvendt i fire sager (se kapitel 4, afsnit 3.4). Ved en inkorporering af FN-konventionen får domstolene og andre retsanvendende myndigheder et lovbestemt grundlag for at kunne anvende konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4), hvilket vil have betydning i tilfælde af en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen og en bestemmelse i en anden dansk lov, som ikke kan løses ved hjælp af fortolknings- og formodningsreglen. Inkorporering kan også få betydning for den intensitet, hvormed domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4).

De nævnte hensyn indebærer alle efter udvalgets opfattelse en styrkelse af borgernes rettigheder på de retsområder, som FN-konventionen omfatter. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Hertil kommer, at konventionens bestemmelser i vidt omfang er formuleret klart og præcist, og at konventionen ikke indeholder såkaldte "programerklæringer", hvilket gør bestemmelserne egnede til at blive inkorporeret (se kapitel 6, afsnit 3.8). Det forhold, at konventionen også indeholder enkelte vagt formulerede bestemmelser, herunder konventionens artikel 2 og 5, betyder efter udvalgets opfattelse ikke, at konventionen som helhed ikke er egnet til at blive inkorporeret.

Der findes også en omfattende og detaljeret praksis fra FN's Torturkomité, der bidrager til fortolkningen af konventionen, samt en række meget anvendelige generelle bemærkninger ("general com-

ments"). Selv om praksis fra komitéen efter omstændighederne kan være svært tilgængelig, er det udvalgets opfattelse, at komitéens praksis bidrager til at gøre konventionen egnet til at blive anvendt som retligt grundlag for løsning af konkrete tvister, der verserer ved domstolene eller andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.9). Som eksempel herpå kan nævnes komitéens praksis vedrørende konventionens artikel 3, hvorefter ingen deltagende stat må udvise eller udlevere en person til en anden stat, hvor der er vægtige grunde til at antage, at vedkommende vil være i fare for at blive underkastet tortur.

Konventionens rettigheder er af en sådan art, at de næppe – eller i hvert fald kun i mindre grad – indebærer en risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål (se kapitel 6, afsnit 3.3).

Udvalget kan dog ikke udelukke, at der for domstolene og andre retsanvendende myndigheder – som følge af et forventet større antal sager, hvor konventionen påberåbes – efter omstændighederne vil kunne være vanskeligheder og et større arbejde forbundet med at tilvejebringe det fornødne overblik over relevante fortolkningsbidrag, som gør det muligt at tage stilling til et øget antal spørgsmål om anvendelse af konventionen. Eventuelle vanskeligheder må dog formodes at være beskedne, bl.a. fordi forbuddet mod tortur er reguleret ved straffeloven. En eventuel belastning af domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil desuden ikke i sig selv tale afgørende imod en inkorporering af konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.7).

Den dobbeltregulering i lovgivningen (se kapitel 6, afsnit 3.6), som der på grund af sammenfaldet mellem bestemmelser i FN's konvention om forbud mod tortur på den ene side og de allerede eksisterende forbudsregler vedrørende tortur i dansk lovgivning og i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention på den anden side nødvendigvis må blive tale om, kan endvidere efter udvalgets opfattelse ikke anses for at udgøre et reelt problem.

Inkorporering ved lov af FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf indebærer således næppe – eller i hvert fald kun i mindre grad – risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. Endvidere må konventionen generelt anses for egnet til at blive anvendt af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Danmark er ved flere lejligheder blevet opfordret til at inkorporere FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Opfordringerne er kommet i forbindelse med eksaminationer af Danmark ved FN's Racediskriminationskomité og UPR. *Ved en inkorporering af konventionen vil Danmark imødekomme opfordringerne, hvilket vil have en*

positiv signalværdi i forhold til omverdenen (se kapitel 6, afsnit 3.2). *Dette taler efter udvalgets opfattelse ligeledes for en inkorporering.*

FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf er ifølge udvalgets oplysninger umiddelbart anvendelig i Frankrig og Nederlandene som følge af bestemmelser i disse landes forfatninger. Østrig har ratificeret konventionen uden et såkaldt "inkorporeringsforbehold", hvilket indebærer, at konventionen principielt er umiddelbart anvendelig. I Finland er konventionen sat i kraft ved lov, mens den i Tyskland er blevet en del af tysk ret ved udstedelsen af en såkaldt konventionslov. Island, Norge, Sverige og Storbritannien har ikke inkorporeret konventionen (se kapitel 5). *Det forhold, at der således er forskel på, om de hørte lande har inkorporeret FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, taler efter udvalgets opfattelse hverken for eller imod en inkorporering af konventionen.*

6. FN's konvention om barnets rettigheder

6.1. Indledning

Danmark har ratificeret FN's konvention af 20. november 1989 om barnets rettigheder.[184] Konventionen trådte i kraft den 2. september 1990. For Danmarks vedkommende trådte den i kraft den 18. august 1991. 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 instanser.[185] Danmark har ikke i øvrigt taget forbehold til konventionen.

Danmark har endvidere ratificeret de to valgfrie protokoller til konventionen af 25. maj 2000 om henholdsvis børn i væbnede konflikter (OPT1) og handel med børn, børneprostitution og børnepornografi (OPT2). Protokollerne trådte i kraft henholdsvis den 27. august 2002 og den 24. juli 2003. Danmark har ved ratifikationen af den valgfri protokol om handel med børn, børneprostitution og børnepornografi afgivet erklæring om, at Danmark i relation til børnepornografi fortolker ordene "enhver form for gengivelse" i artikel 2, litra c, som "enhver form for visuel gengivelse", og at besiddelse af utugtige visuelle gengivelser af en person, der er fyldt 15 år, og som har givet sit samtykke til besiddelsen, ikke anses for omfattet af protokollens forpligtende bestemmelser. Ved ratifikationen af den valgfri protokol om børn i væbnede konflikter har Danmark desuden afgivet erklæring om, at rekruttering af personer under 18 år til de væbnede styrker ikke er tilladt i Danmark.

Danmark har ikke ratificeret den valgfri protokol, der giver individuel klageadgang (OPT3), jf. nedenfor.

Konventionen indeholder en lang række forskellige rettigheder, herunder f.eks. krav om ikke-diskriminering (artikel 2), hensynet til barnets tarv (artikel 3), retten til livet (artikel 6), retten til navn, statsborgerskab og identitet (artikel 7 og 8), ret til ikke at blive afskilt fra sine forældre (artikel 9), barnets ret til at blive hørt i alle forhold, som angår barnet selv (artikel 12), ytringsfrihed (artikel 13), tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed (artikel 14), forenings- og forsamlingsfrihed (artikel 15), retten til privat- og familieliv (artikel 16), retten til den højest opnåelige sundhedstilstand (artikel 24), retten til en rimelig levestandard (artikel 26 og 27), retten til uddannelse (artikel 28 og 29), beskyttelse mod alle former for seksuel udnyttelse og misbrug (artikel 34) mv. Der er

[184] Se bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 (Lovtidende C)

[185] 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 fi rst 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."

tale om både borgerlige og politiske rettigheder samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Deltagerstaterne skal gennemføre al passende lovgivning samt administrative og andre forholdsregler til gennemførelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder. Med hensyn til konventionens 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, jf. artikel 4. En nærmere beskrivelse af indholdet af konventionen findes i betænkning nr. 1407/2001 side 260ff.

Konventionen er sammen med OPT1 og OPT2 medtaget som bilag 5 til betænkningen.

6.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001[186]

Uanset at FN's konvention om barnets rettigheder måtte anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder, fandt Inkorporeringsudvalget ikke på daværende tidspunkt at kunne anbefale, at konventionen blev inkorporeret i dansk ret. Efter udvalgets opfattelse burde en inkorporering af andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention således i første omgang alene 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 fandt udvalget, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention mod tortur og anden grusom eller nedværdigende behandling eller straf burde tillægges størst prioritet.

Inkorporeringsudvalget lagde endvidere vægt på, at der ikke på daværende tidspunkt var oprettet en individuel klageadgang til børnekonventionen, og at komitéen vedrørende barnets rettigheder ikke havde vedtaget generelle bemærkninger vedrørende konventionens materielle rettigheder. Efter udvalgets opfattelse indebar dette, at der på daværende tidspunkt ikke var tilstrækkelige fortolkningsbidrag, der kunne præcisere bestemmelsernes indhold og omfang.

Udvalget var dog opmærksom på, at disse forhold ville kunne ændre sig med tiden, således at der på et senere tidspunkt ville være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også denne konvention.

6.3. Kontrol og retshåndhævelse

Der er ved konventionen oprettet en *komité vedrørende barnets rettigheder*. Komitéen har efter konventionens artikel 43 kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen.

[186] Se betænkning nr. 1407/2001 side 275f.

Komitéen består af 18 eksperter af høj moralsk anseelse og anerkendt sagkundskab, der vælges af deltagerstaterne blandt disses statsborgere og virker i deres personlige egenskab, jf. konventionens artikel 43.

Det følger af konventionens artikel 44, at 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. Danmark har afgivet fire rapporter (se nedenfor afsnit 6.3.1). Rapporterne gennemgås af komitéen med de enkelte medlemsstater, hvilket har karakter af en form for *eksamination*, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. Komitéen udarbejder på baggrund af drøftelserne *afsluttende bemærkninger og anbefalinger*.

Efter konventionens artikel 45 kan komitéen desuden vedtage *generelle bemærkninger* ("general recommendations") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse. Komitéen har indtil videre vedtaget 17 generelle bemærkninger (se afsnit 6.3.3).

Danmark har ikke tilsluttet sig den individuelle klageadgang, der er etableret ved en valgfri protokol til konventionen, som trådte i kraft den 14. april 2014. Efter protokollens artikel 12 kan en stat, der har tiltrådt protokollen, desuden erklære, at den også anerkender komitéens kompetence til at modtage og behandle såkaldte mellemstatslige klager, hvor en deltagerstat hævder, at en anden deltagerstat ikke opfylder sine forpligtelser i henhold til konventionen. Udvalget har i overensstemmelse med kommissoriet overvejet spørgsmålet om Danmarks tiltrædelse af protokollen for så vidt angår den individuelle klageadgang, jf. nærmere kapitel 8.

6.3.1. Periodiske rapporter

Danmark har afgivet fire rapporter i henhold til konventions artikel 44.[187]

Den fjerde og seneste rapport af 19. august 2008 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). Dernæst følger en række afsnit med bemærkninger i tilknytning til konventionens enkelte bestemmelser (kapitel III til IX). Kapitel X og XI vedrører de to valgfrie protokoller, som Danmark har ratificeret. Rapporten redegør detaljeret for de foranstaltninger, der er truffet i Danmark for at virkeliggøre de rettigheder, der er anerkendt i konventionen, og

[187] Den første rapport blev afgivet i september 1993 (se dokument CRC/C/8/Add.8), den anden rapport blev afgivet i september 1998 (se dokument CRC/C/70/Add.6), den tredje rapport blev afgivet i august 2003 (CRC/C/129/Add.3) og den fjerde rapport blev afgivet i august 2008 (CRC/C/DNK/4).

for de fremskridt, der er gjort med hensyn til nydelsen af disse rettigheder siden afgivelsen af den tredje 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 tredje rapport.

Danmark blev eksamineret over den fjerde rapport den 24. januar 2011.

Som anført i betænkning nr. 1407/2001 vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager. Dette skyldes bl.a., at rapporterne i det væsentlige består af faktuelle oplysninger om den danske retstilstand til brug for komitéens efterfølgende eksamination.

6.3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Samtlige fire rapporter, som Danmark har udarbejdet, har været gjort til genstand for eksamination.

Komitéens afsluttende bemærkninger og anbefalinger af 7. april 2011[188] i anledning af Danmarks fjerde 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 komitéen anledning til bekymring og anbefalinger ("Principal subjects of concern and recommendations").

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger i anledning af Danmarks fjerde rapport indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring og anbefalinger* ("principal subjects of concern and recommendations"):

> **"A. General measures of implementation (arts. 4, 42 and 44, para. 6 of the Convention)**
>
> **The Committee's previous recommendations**
> 6. The Committee welcomes efforts by the State party to implement the concluding observations of the Committee adopted in September 2005 (CRC/C/DNK/CO/3) following the consideration of the third periodic report of the State party. Nevertheless, the Committee regrets that some of its concerns and recommendations have been insufficiently or not addressed.
>
> 7. **The Committee urges the State party to take all necessary measures to address those recommendations from the concluding observations on the third report that have not yet been implemented or sufficiently implemented, including those related**

[188] Se dokument CRC/C/DNK/CO/4 af 7. april 2011

to legislation, coordination, national plan of action, dissemination, data collection and alternative care.

Reservations
8. While noting that the State party has indicated that only a small number of cases could be affected by the continuation of the State party's reservation to article 40, paragraph 2 (b), of the Convention on the Rights of the Child, the Committee remains concerned at the maintenance of this reservation which, in breach of the right to a fair trial, limits the right to appeal for children who have been sentenced for minor offences.

9. **In the light of the Vienna Declaration and Programme of Action adopted at the World Conference on Human Rights in 1993 (A/CONF.157/23), the Committee recommends that the State party consider withdrawing the reservation made to article 40, paragraph 2 (b), of the Convention.**

Status of the Convention
10. While noting that the Convention may be invoked and applied by the courts and administrative authorities, the Committee notes with concern that the Convention is referred to only in a limited number of cases and that the application of the Convention by judicial authorities and administrative decision-making bodies is limited, due largely to the Convention not being fully incorporated into the national legislation of the State party.

11. **The Committee recommends that the State party promote the application of the Convention on the Rights of the Child by the courts and administrative decision-making bodies, including by taking measures to fully incorporate the Convention into its national legislation.**

Legislation
12. The Committee welcomes legislative actions undertaken by the State party that have direct bearing on the lives of children, including those regarding parental responsibility and day care as well as the Child's Reform of 2010 and its objective of increasing support for children and young people with special needs to ensure equal opportunities in personal development and health. The Committee, however, remains concerned that there is no legislative framework of a more comprehensive nature covering the full scope of the Convention. It is also concerned that child rights legislation in Greenland and the Faroe Islands has yet to be harmonized with the principles and provisions of the Convention.

13. **The Committee recommends that the State party, including the authorities in Greenland and the Faroe Islands, take all necessary measures to ensure that legislation and administrative regulations throughout the territory of the State party conform fully to the principles and provisions of the Convention and the two Optional Protocols and that new legislation is assessed in due course and evaluated in terms of its impact on children, and that it consider drafting a rights-based Child Act encompassing all rights under the Convention. In this respect, the Committee urges the State party to ensure that the proposed reform to the Greenland Act on Help to Children and Youth, to be undertaken with support from the United Na-**

tions Children's Fund (UNICEF), is a comprehensive exercise taking full account of all rights and the views of children.

Coordination

14. While noting that the Municipal Reform of 2007 seeks to streamline the distribution of responsibility between the national and the local level by transferring the financing and implementation of social (citizens) services to the municipalities, the Committee remains concerned at the absence of a clear national mechanism responsible for the overall horizontal and vertical coordination of the Convention's implementation. Furthermore, the Committee is deeply concerned at the possible negative effects the new distribution of responsibilities may have on the less endowed and/or less advanced municipalities, including those in Greenland and the Faroe Islands, thus deepening disparities in the full enjoyment of rights by the children of different municipalities.

15. **The Committee calls upon the State party to clearly identify a high-level coordination system/authority across sectors and with all regions and municipalities in order to ensure the implementation of child rights in a comprehensive, coherent and consistent manner, throughout its territory. Furthermore, the Committee recommends that such coordination addresses, in a timely and open manner, the disparity issues among municipalities that may arise due to the implementation of the Municipal Reform.**

National plan of action

16. The Committee welcomes the various sectoral strategies developed concerning children, including Greenland's 2010 strategy "A Safe Childhood". However, it regrets that the State party has yet to adopt a comprehensive rights-based policy and a harmonized plan of action for the full and effective implementation of the Convention throughout its territory.

17. **The Committee recommends that the State party develop a comprehensive policy and a harmonized plan of action for the full implementation of the Convention. The Committee recommends that the State party, in doing so, ensure that such comprehensive policy and plan of action are rights-based and are an integral component of national development planning, taking full account of the different regional contexts, particularly in the territories of Greenland and the Faroe Islands. It further recommends that the harmonized plan of action contain specific time-bound and measurable goals and targets to effectively monitor progress in the enjoyment of all rights by all children. The national plan of action should be linked to national, sectoral and municipal strategies and budgets to ensure appropriate allocation of the financial, human and technical resources required for its implementation.**

Independent monitoring

18. The Committee notes with satisfaction that the delegation announced an increase in funding for the Danish National Council on Children but notes that this institution does not fulfil the role of an Ombudsman. Furthermore, the Committee deeply regrets that its earlier recommendation for the establishment of an independent mechanism to monitor the implementation of the Convention has not been followed and takes note, with con-

cern, of the State party delegation statement that there is no intention to establish an ombudsman for children in Denmark given the existence of the Danish Parliamentary Ombudsman to whom complaints by or for children can be submitted.

19. The Committee welcomes the proposed establishment in Greenland of an independent children's council, based on the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (Paris Principles). However, it remains concerned that in the Faroe Islands no measures have been undertaken to establish an independent mechanism for child rights.

20. **The Committee reiterates its recommendation that the State party take measures to ensure that the Ombudsman system in the country takes full account of the Convention and establishes therein a facility to monitor the implementation of child rights that is transparent, well-resourced and specialized and that is empowered to deal with individual complaints. In doing so, the Committee recommends that the State party conduct an evaluation of its current independent monitoring system, and apply the findings to set up such facility for children's rights. For the situation in the Faroe Islands and Greenland, the Committee reiterates its previous recommendation (CRC/C/DNK/CO/3, para. 21). The Committee reminds the State party of its general comment No. 2 (2002) on the role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child.**

Allocation of resources

21. The Committee is concerned that making municipalities entirely responsible – by virtue of the Municipal Reform of 2007 – for the financing, supply and allocation of social services with only partial State reimbursement for high-cost cases may lead to situations where children in some municipalities, particularly the most disadvantaged, do not enjoy the full range of necessary social services. Furthermore, while noting that the National Appeals Board can address situations in which such discrepancies arise, the Committee is concerned that this could in practice make the right to equality of resource allocation subject to the delays and uncertainties of an appeal process. The Committee is also concerned that insufficient resources have been allocated for the realization of the right to education for children in Greenland and the Faroe Islands, and for mental health services throughout the State party's territory.

22. **The Committee urges the State party to ensure that its allocation of resources to all sectors covering child rights remains high and is equitable, bearing in mind the need for financial support to those municipalities which require it in order to ensure fully the realization of all rights of all children, and that the budget requirements, particularly in education and mental health services, are fully met.**

Data collection

23. While appreciating the improved data collection system in the territory of Greenland, the Committee remains concerned about the lack of adequate resources for the effective collection of statistical data on the implementation of the Convention in the Faroe Islands and notes the lack of statistics for both territories on poverty and on cases of abuse.

24. **The Committee urges the State party to strengthen statistical systems and analysis on the implementation of the Convention in the Faroe Islands and in Greenland, and to ensure that data is systematically collected and used to inform policy and programmes in relation to poverty, violence and abuse. In general, it recommends that the State party continue to strengthen its capacity for the systematic collection and analysis of data disaggregated, inter alia, by age, sex and ethnic background on all persons under the age of 18 for all areas covered by the Convention throughout its territory.**

Dissemination and awareness-raising

25. While welcoming the State party's information that human rights and democracy are part of the school curricula at both primary and secondary school levels, the Committee is concerned at the low rates of awareness of the Convention, especially among children.

26. **The Committee urges the State party to incorporate teaching on the Convention as a specific subject in school curricula**. **It also urges the State party to promote knowledge of the Convention among the public at large through, inter alia, the mass media.**

Training

27. The Committee is concerned that the curriculum for the training of persons working for and with children, including teachers, does not include the Convention.

28. **The Committee reiterates its previous recommendation (CRC/C/DNK/CO/3, para. 23) for the State party to develop systematic and ongoing training programmes on human rights, including children's rights, for all persons working for and with children, e.g. judges, lawyers, law enforcement officials, civil servants, local government officials, teachers, social workers and health personnel, and especially for children themselves.**

Child rights and the business sector

29. The Committee notes with appreciation the adoption of the Act amending the Danish Financial Statements Act (Accounting for corporate and social responsibility in large businesses) of December 2008, which obliges the 1,100 largest corporations in Denmark to report on their corporate and social responsibility policies and initiatives. However, the Committee notes that there is no specific mention of child rights or the Convention on the Rights of the Child as part of the Act's framework for reporting.

30. **The Committee recommends that the State party provide a framework for reporting on child rights by Danish corporations, including multinational corporations headquartered in Denmark, and for the National Contact Point to address cases of non-compliance, including extraterritorially, by Danish multinational enterprises. In so doing, the Committee recommends that the State party apply the relevant provisions of the Convention. The Committee further encourages the State party to give due consideration to experiences from around the world in the application of, inter alia, the United Nations "Protect, Respect and Remedy"**

Framework to the operations of private and public corporations, particularly in respect to child rights.

B. General principles (arts. 2, 3, 6 and 12 of the Convention)

Non-discrimination

31. The Committee expresses concern at the State party's new immigration laws, which came into force on 1 August 2010, due to the negative effect of, inter alia, the increase in the level of difficulty of the criteria for non-nationals to receive residency rights, and the foregoing of public benefits in exchange for points under the new points-based criteria. The Committee is concerned that this may have the de facto effect of exacerbating discrimination against immigrants, especially Roma children with respect to their access to education and other essential social services. In this context, the Committee is also concerned at the disparity in State assistance provided to disadvantaged families newly arrived in the State party, the majority of whom belong to ethnic minorities, compared to the assistance provided to other residents in similar circumstances.

32. **The Committee recommends that the State party ensure access to social services and to State assistance for families in disadvantaged situations, on an equitable basis. In doing so, the Committee urges the State party to collect and analyse disaggregated data to comprehensively monitor and address de facto discrimination, including multiple discrimination that may particularly affect boys and girls who belong to ethnic minorities and/or who have special needs or are in situations of vulnerability.**

33. **The Committee calls upon the State party to ensure the effective enforcement of protective laws, to undertake studies and launch comprehensive public information campaigns to prevent and combat all forms of discrimination, and to sensitize society to the situation and needs of children within the society and particularly within the family. In this regard, the Committee requests that specific information be included in the next periodic report on the measures and programmes undertaken to follow up on the Durban Declaration and Programme of Action adopted at the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, taking into account the Committee's general comment No. 1 (2001) on the aims of education, and in doing so strengthen its efforts to promote values and behaviour free of discrimination on any ground, including gender, ethnic origin, immigration status, disabilities, sexual orientation and any other.**

Best interests of the child

34. While welcoming the new focus on the best interests of the child encompassed by the Child Reform Act, the Committee remains concerned that it is not yet given sufficient consideration in, particularly, the determination by municipalities of the placement of a child outside his or her home as well as in the applications from unaccompanied asylum-seeking children.

35. **The Committee recommends that the State party ensure that municipalities consider the best interests of the child, especially when deciding on placement outside the home and in refugee determination procedures.**

Respect for the views of the child

36. The Committee welcomes the fact that new legislation, such as the Child's Reform of 2010, the Act on Parental Responsibility of 2007, and the Care Placement Reform of 2004, has led to strengthening child involvement in decision-making. However, it notes that there is insufficient clarity with regard to the rights of the child to be heard in administrative and legal proceedings, including placement, and that when drafting the municipal child policy called for in the above mentioned legislation, municipalities do not sufficiently involve children.

37. **The Committee recommends: (a) that the State party take measures to ensure that the views of children are taken into account (i) when drafting the municipal child policy, including on matters regarding placement and (ii) on all issues relating to the education, health and welfare of children with disabilities; and (b) that more opportunities be created for children to be heard on all matters that concern their rights, including for the next report to the Committee. The Committee also recommends that the State party ensure, through appropriate training, that all professionals and staff dealing with children's issues are informed and competent to support the expression of children's views. In this respect the Committee refers the State party to its general comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard.**

C. Civil rights and freedoms (arts. 7, 8, 13-17, 19 and 37 (a) of the Convention)

Torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment

38. The Committee notes with concern that corporal punishment is lawful in the home and in alternative care settings in the Faroe Islands and that, although Government Circular No. 1 on School Discipline (12 January 1994) states that corporal punishment should not be used, there is no explicit prohibition in law.

39. **The Committee urges the State party to take measures to ensure that corporal punishment is prohibited in all settings and throughout its territory and to conduct awareness-raising and public education programmes with a view to encouraging the use of alternative disciplinary measures in line with the inherent dignity of the child, while taking due account of the Committee's general comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.**

Follow-up to the United Nations study on violence against children

40. **With reference to the United Nations study on violence against children (see A/61/299), the Committee encourages the State party to:**

(a) Prioritize the elimination of all forms of violence against children, including by ensuring implementation of the recommendations of the United Nations study on violence against children, paying particular attention to gender;

(b) Provide information concerning the implementation by the State party of the recommendations of the Study in the next periodic report, particularly those highlighted by the Special Representative of the Secretary-General on violence against children, namely:

(i) The development in each State of a national comprehensive strategy to prevent and address all forms of violence against children;
(ii) The introduction of an explicit national legal ban on all forms of violence against children in all settings;
(iii) The consolidation of a national system of data collection, analysis and dissemination, and a research agenda on violence against children;
(c) Cooperate with the Special Representative of the Secretary-General on violence against children and seek technical assistance from, inter alia, UNICEF, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, the World Health Organization, the International Labour Organization, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the United Nations Office on Drugs and Crime, as well as non-governmental organization partners.

D. Family environment and alternative care (arts. 5, 18 (paras. 1-2), 9-11, 19-21, 25, 27 (para. 4) and 39 of the Convention)

Family environment

41. While appreciating the State party action plans against violence towards women and children (2002-2004 and 2005-2008) and the adoption, as stated by the delegation, of an action plan against violence in the home in the Faroe Islands, the Committee is concerned that children living with domestic violence – whether as victims or witnesses – are not receiving the focused attention they require. In particular, the Committee is concerned that children who have required short stays at crisis centres due to domestic violence were neither appropriately registered nor provided with support or followed up by municipalities. The Committee is further concerned that municipal efforts in relation to children living with domestic violence are inadequate.

42. **The Committee recommends that the State party ensure that:**

(a) Municipalities provide adequate support to children who, due to domestic violence, require the services of a crisis centre, and that such support be provided during their stay and in follow-up to their departure from the centre;
(b) Authorities consistently examine the child's situation when reports indicate that the child has been a victim of domestic violence or witnessed such violence, and that all such cases are properly documented and registered;
(c) Psychological support is also made available to adult victims of domestic violence.

Children deprived of a family environment

43. The Committee continues to be concerned at the large number of children who are placed in care outside of their home, particularly in institutional care. While noting that the Municipality Reform of 2007 places the responsibility of family support and care of children deprived of a family on municipalities with the technical support of regional authorities, the Committee is concerned that local authorities do not receive adequate guidance and supervision. The Committee further notes with concern that there continues to be a large number of children who have been placed into care without an individual action plan, which pursuant to the Care Placement Reform 2004, must set objectives

and sub-objectives, inter alia, in relation to the child's or young person's development and behaviour, family circumstances, school, health and leisure time.

44. **The Committee recommends that the State party:**
(a) Ensure that the implementation of measures related to the Child Reform Act 2010 provides appropriate support to families by addressing the risk factors for children being placed into care;
(b) Ensure that the guidance, supervision and monitoring of children placed in care for the protection of their best interests is adequately supported by central and regional authorities;
(c) Take necessary measures to ensure that children in care are provided with individual action plans, in compliance with the Care Placement Reform 2004, and take into full account the views of the child in care;
(d) Programme and implement action plans, with a view to ensuring that family-type care rather than institutional care is the preferred form of care provided for children deprived of a family environment;
(e) Take into full account the Guidelines for the Alternative Care of Children, as adopted by the General Assembly in its resolution 64/142, in carrying out the above recommendations.

E. Basic health and welfare (arts. 6, 18 (para. 3), 23, 24, 26, 27 (paras. 1-3) of the Convention)

Children with disabilities
45. While noting the efforts undertaken by the State party to improve the fulfilment of the rights of children with disabilities, the Committee is concerned at the envisaged reduction of allowances to parents of children with disabilities who need to withdraw from the labour market to care for their children. With respect to education, the Committee notes with appreciation the analysis undertaken by the State party and shares its concern as to the high number of children with disabilities receiving education in segregated contexts. It also notes with appreciation the recent changes to the teacher training syllabus to include a mandatory module on special needs education, while it remains concerned that the educational achievements of children with disabilities are markedly low in comparison to other children. The Committee is concerned that in general, in schools as well as in care institutions and foster-family settings, the views of the child with disabilities are not often heard, including during supervisory visits.

46. **The Committee strongly recommends that the State party:**
(a) Reconsider its planned reductions to allowances for parents of children with disabilities who need to withdraw from the labour market to care for their children with disabilities;
(b) Take steps, in accordance with article 12 of the Convention and article 7, paragraph 3, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, to amend legislation to ensure that children and young people in all settings, including mental health settings, are guaranteed the right and opportunity to freely express their views on matters of treatment, services and support, and that they have access to age- and disability-appropriate support to exercise these rights;

(c) Provide, where necessary, alternative communications facilities for children with disabilities;
(d) Further strengthen its measures to provide adequate training to all teachers on the needs of children with disabilities with a view to ensuring that the quality of education received by such children is of an equal level to that of all children;
(e) Expeditiously implement its planned transition of children with disabilities into elementary schools, and in doing so take into account the Committee's general comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities.

Breastfeeding
47. The Committee notes that the State party's legislation on the marketing of breast-milk substitutes does not comply with the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and subsequent relevant World Health Assembly resolutions.

48. **The Committee recommends that the State party implement fully the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes. The State party should also further promote baby-friendly hospitals and encourage the inclusion of breastfeeding in training of nurses. The Committee further recommends that the State party take measures to collect data on breastfeeding in a systematic manner that is in accordance with international rules.**

Adolescent health
49. The Committee welcomes the State party's forthcoming ban on the sale of alcohol to persons under the age of 18 years. The Committee remains concerned at the growing rate of child obesity and associated increase of exposure to lifestyle diseases and higher mortality, especially among children in disadvantaged situations. It is further concerned at unwanted pregnancies amongst girls in Greenland and the Faroe Islands.

50. **The Committee recommends that the State party strengthen its efforts to combat obesity among children and adolescents, including by ensuring access to health advice and care, including in schools, to healthy foods, and to adequate opportunities for engaging in physical activity. In this respect, the Committee recommends that the State party engage the mass media and the food industry to ensure their contribution to healthy lifestyles and consumption patterns by children and adolescents. The Committee also recommends that the authorities in the territories of Greenland and the Faroe Islands expeditiously prepare and implement appropriate programmes and strategies for preventing and addressing unwanted pregnancies.**

Mental health
51. The Committee notes with concern that despite the establishment of a treatment guarantee for children in need of psychiatric evaluation and treatment, regional capacity for providing treatment remains inadequate and lengthy waiting periods for children requiring evaluation and treatment for mental health problems persist. In addition, while noting that the National Board of Health has the mandate to check and, where necessary, intervene in the diagnosis and prescription for children with attention deficit hyperactivity disorder (ADHD) and attention deficit disorder (ADD), the Committee

remains concerned at the increase in the prescription of psycho-stimulants to children diagnosed with ADHD and ADD.

52. **The Committee recommends that the State party continue to develop a comprehensive mental-health-care system for children and young people, including prevention, treatment of common mental health problems in primary health care and specialized care for serious disorders, and that it reduce the waiting period in mental health services. The Committee also recommends that the State party carefully monitor the prescription of psycho-stimulants to children and take initiatives to provide children diagnosed with ADHD and ADD, as well as their parents and teachers, with access to a wider range of psychological, educational and social measures and treatments. The Committee also recommends that the State party consider undertaking the collection and analysis of data disaggregated according to substance-type and age through its national substance abuse hotline (Giftlinjen) with a view to monitoring the potential abuse of psycho-stimulant drugs by children.**

Standard of living

53. The Committee expresses its concern that a significant number of children are reported to be living in poverty in the State party. The Committee is also concerned at the effects, particularly on children and women, of the so-called 300-hours rule (as of 2008, the 450-hours rule), which, inter alia, results in the reduction or withdrawal of supplementary benefits to married couples who have received benefits for two or more years but have not individually worked for a minimum of 450 hours under normal employment circumstances. In particular, the Committee is concerned that this rule frequently has the effect of primarily and disproportionately affecting women of ethnic minorities with serious repercussions for their children.

54. **The Committee calls upon the State party to reinforce its efforts to provide support for economically disadvantaged families, including children of single parents, children of parents on State welfare, and those of newly arrived families, and to guarantee the right of all children to an adequate standard of living. The Committee also recommends that the State party monitor, in cooperation with local authorities, the effects on children and women affected by the 450-hours rule and take measures to ensure that they are not subject to social inequality and exclusion. Furthermore, the Committee urges the State party to take measures necessary for the comprehensive collection and analysis of data on child poverty, including in Greenland and the Faroe Islands, in order for it to be effectively addressed.**

F. Education, leisure and cultural activities (arts. 28, 29 and 31 of the Convention)

Education, including vocational training and guidance

55. While welcoming initiatives such as the "Watch out for bullying" and "Together against bullying" campaigns and the high percentage of schools with a plan of action to address bullying, the Committee is nevertheless concerned at the prevalence of bullying in schools and at the lack of clarity in the law as to the responsibility of school authorities and follow-up action in cases of failure to comply the plans of action. The Committee is further concerned that, under current education programmes, only children of Eu-

ropean Union or European Economic Area citizens are entitled to mother-tongue instruction.

56. **The Committee recommends that the State party continue and intensify its efforts to prevent and address bullying in schools, particularly by introducing a range of educational and socio-pedagogical methods involving parents and an appropriate monitoring of school plans. It also recommends that mother-tongue education be reintroduced for bilingual pupils who do not receive municipally organized mother-tongue lessons.**

G. Special protection measures (arts. 22, 30, 32-36, 38-40, and 37 (b)-(d), of the Convention)

Asylum-seeking and refugee children

57. The Committee welcomes the high standards of the reception centres for unaccompanied children seeking asylum and that these children will continue to have access to a legal representative following a negative decision on their asylum case as per amendments to the Danish Aliens Act. However, the Committee is concerned that:

(a) There are unaccompanied asylum-seeking children disappearing prior to the final processing of their asylum case;

(b) Many children of asylum-seeking families have been diagnosed with psychological or psychiatric problems as a result of having experienced trauma caused by or relating to their circumstances;

(c) Children who do not cooperate with age-determination will face procedural consequences;

(d) The majority of asylum-seeking children of school-going age receive education in separate schools where the quality of the education is significantly lower than that of mainstream Danish schools, and that these schools do not grant academic credits which qualify the children for further education.

58. **In the light of the above listed concerns, the Committee urges the State party:**

(a) To undertake a systematic survey on the disappearance of unaccompanied asylum-seeking children, especially with regard to the effect that revoking residency rights upon attaining 18 years of age may have on their disappearance, and integrate findings in the formulation of the State party's policies for ensuring that the rights of children in such circumstances are fully respected;

(b) To initiate timely, practical and appropriate measures for preventing the disappearance of unaccompanied asylum-seeking children, including by: (i) only applying the Dublin II Regulation in cases where it is in keeping with the child's best interest; and (ii) ensuring that all unaccompanied asylum-seeking children are provided with a trained guardian and, if necessary, legal aid, with due regard to the child's best interest and right to information and freedom of expression, upon their arrival and until such time when their asylum process is completed;

(c) To revise the proposed amendments to the Danish Aliens Act to remove the proposal that if a child does not cooperate with the age-determination process there will be procedural consequences, and ensure that international standards for how to conduct such process are introduced;

(d) To apply the Danish Aliens Act in a manner that will ensure a legal status and a durable solution for children suffering from trauma and diagnosed with psychological or psychiatric problems, providing the social and health measures required for their mental rehabilitation;
(e) To ensure that asylum-seeking and refugee children receive the same quality of education as children in Danish schools.

Sexual exploitation and abuse
59. While noting that the State party is in the process of updating its Plan of Action for Combating Sexual Abuse (2003), the Committee is concerned that the programming process for the updated plan does not directly take into account or seek out the views of the child. The Committee is also concerned that:
(a) The psychosocial support available for child victims of sexual abuse is inadequate;
(b) The current reporting system on sexual abuse lacks guidelines on the involvement of professionals in the identification and reporting of child abuse and neglect;
(c) There is no integrated coordination of public measures for the expeditious recovery and reintegration of children who have been subject to neglect or abuse in the Faroe Islands;
(d) There have been reports of trained professionals failing to inform relevant authorities in cases involving child abuse or violence in the Faroe Islands.

60. **In the light of the above concerns, the Committee recommends that the State party:**
(a) Provide direct channels for children to provide their views on the updating of the Plan of Action for Combating Sexual Abuse (2003);
(b) Strengthen the provision of holistic and long-term psychosocial support for child victims of sexual abuse in its updated Plan of Action;
(c) Take measures to ensure the application of the Optional Protocol to the Convention on the sale of children, child prostitution and child pornography in Greenland and the Faroe Islands;
(d) Ensure the coordination of public measures to support the expeditious recovery and reintegration of children who have been subject to neglect or abuse in the Faroe Islands, and that professionals working with children consistently report to the relevant authorities all cases where a child is suspected of having experienced abuse or neglect;
(e) Ensure, through adequate legal provisions, procedures, and regulations, that all child victims and and/or witnesses of crimes, including children victims of abuse, domestic violence, sexual and economic exploitation, abduction, and trafficking, have effective access to justice and are provided with the protection required by the Convention, fully taking into account the Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime (Economic and Social Council resolution 2005/20 of 22 July 2005, annex).

Trafficking
61. The Committee, while welcoming the State party's efforts to combat trafficking in children, is concerned that Denmark continues to be a significant transit and destination country for child victims of trafficking-related crimes, including forced child prostitution and labour. The Committee is also deeply concerned that the efforts taken to prose-

cute traffickers and persons subjecting children to forced labor and prostitution continue to require strengthening. The Committee further notes with concern the absence of a legal framework to facilitate the granting of residence permits to child victims of trafficking.

62. **The Committee urges the State party to take effective measures to safeguard the rights of children in their territory, especially those of unaccompanied children, to ensure that they do not fall prey to trafficking. In so doing, the Committee urges the State party:**
(a) To ensure that children who are suspected victims of trafficking will not be imprisoned as a result of conditions which are the consequence of them being trafficked, and that they are provided with specialized assistance services;
(b) To vigorously prosecute, convict, and sentence sex and labour trafficking offenders;
(c) To ensure that the sanctions for such offences are commensurate with the gravity of this serious human rights and child rights abuse;
(d) To ensure that law enforcement officials and other social officials who are working with and for the children are effectively trained in methods of victim identification and treatment;
(e) To encourage and support a broad, nationwide public awareness programme;
(f) To enhance the monitoring of anti-trafficking efforts to improve the Government's response to child trafficking;
(g) To ensure, through appropriate legislative measures, that child victims of trafficking are not repatriated except where such repatriation is in their best interests.

Helplines
63. The Committee notes with concern that the child helpline (Børnetelefonen) is inadequately funded and is not operational for 24 hours per day every day.

64. **The Committee recommends that the State party ensure that the child helpline is open 24 hours per day, every day and provide it with sufficient financial and human resources for its operations, including funding for awareness-raising throughout its territory.**

Administration of juvenile justice
65. The Committee expresses its deep concern on the following issues relating to the administration of juvenile justice:
(a) The Administration of Justice Act permits the placement of 14- to 17-year-olds in: (i) pretrial detention for up to eight months, and this limit is subject to further extension in cases which the State party considers to be exceptional circumstances; and (ii) solitary confinement for up to four weeks;
(b) The lowering of the age of criminal responsibility from 15 years to 14 years;
(c) The amendment to the Penal Code to abolish the maximum prison sentence of eight years in cases involving children.

66. **In the light of the above, the Committee urges the State party:**
(a) To ensure that, in accordance with the Committee's general comment No. 10 on children's rights in juvenile justice, such standards are fully implemented, in par-

ticular, articles 37 (b), 39 and 40 of the Convention, as well as the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (Beijing Rules), the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (Riyadh Guidelines) and the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules);
(b) To amend its Administration of Justice Act: (i) to clearly define the conditions for pretrial detention; and (ii) to, as far as possible, limit its duration, and prohibit the placement of persons under the age of 18 in solitary confinement;
(c) To consider repealing the recent amendment to the Penal Code which removes the upper limit of eight years for prison sentences issued to persons below the age of 18;
(d) To take measures to ensure that no child, regardless of circumstance, is subjected to imprisonment in the ordinary prison system with adults.

Children belonging to minority or indigenous groups
67. The Committee regrets that the State party has yet to fully implement the recommendations of the Human Rights Committee in 2008 (CCPR/C/DNK/CO/5, para. 13) and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination in 2010 (CERD/C/DNK/CO/18-19, para. 17) to uphold the identity of the Inughuit as a distinct indigenous community capable of vindicating traditional rights in accordance with international norms.

68. **The Committee reiterates the recommendations of the Human Rights Committee in 2008 (CCPR/C/DNK/CO/5, para. 13) and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination in 2010 (CERD/C/DNK/CO/18-19, para. 17) and urges the State party to, in accordance with the Committee's general comment No. 11 (2009) on indigenous children and their rights under the Convention, take all measures necessary for ensuring that Inughuit children are able to exercise their right to grow up in a safe cultural environment, maintain and develop their identity and use their own language without being disqualified and discriminated against.**

H. Ratification of international human rights instruments

69. **The Committee urges the State party to extend the applicability of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, to Greenland and the Faroe Islands. The Committee also recommends that the State party consider ratifying the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990) and the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006).**

I. Follow-up and dissemination

70. **The Committee recommends that the State party take all appropriate measures to ensure the full implementation of the present recommendations by, inter alia,**

transmitting them to the Head of State, the Supreme Court, Parliament, relevant ministries and local authorities for appropriate consideration and further action.

71. **The Committee further recommends that the fourth periodic report and written replies submitted by the State party and the related recommendations (concluding observations) be made widely available in the languages of the country (including translation into most common languages of immigrants and refugees residing in Denmark), including (but not exclusively) through the Internet to the public at large, civil society organizations, youth groups, professional groups and children, in order to generate debate and awareness of the Convention, its implementation and monitoring."**

Selv om komitéen foretager en selvstændig vurdering af de oplysninger, den modtager i de periodiske rapporter, samt oplysninger, der måtte være fremkommet i forbindelse med eksaminationen, vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder som anført i betænkning nr. 1407/2001[189] alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager.* Dette skyldes bl.a., 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 reelt karakter af en dialog med medlemsstaten, hvorimod komitéen har afholdt sig fra at fremsætte mere generelle udtalelser.

6.3.3. Generelle bemærkninger

Som nævnt har komitéen udarbejdet 17 generelle bemærkninger ("general comments"), der alle er kommet til siden 2001, hvor Inkorporeringsudvalget afgav betænkning. Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

1. "The aims of education" af 17. april 2001
2. "The role of independent human rights institutions" af 15. november 2002
3. "HIV/AIDS and the rights of the child" af 17. marts 2003
4. "Adolescent Health" af 1. juli 2003
5. "General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child" af 3. oktober 2003
6. "Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin" af 1. september 2005
7. "Implementing child rights in early childhood" af 20. september 2006
8. "The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment" af 2. marts 2007
9. "The rights of children with disabilities" af 13. november 2007

[189] Se betænkning nr. 1407/2001 side 271.

10. "Children's rights in Juvenile Justice" af 25. april 2007
11. "Indigenous children and their rights under the Convention" af 12. februar 2009
12. "The right of the child to be heard" af 20. juli 2009
13. "The right of the child to freedom from all forms of violence" af 18. april 2011
14. "The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration" af 29. maj 2013
15. "The right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (Article 24)" af 17. april 2013
16. "On State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights" af 17. april 2013
17. "The right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts" af 17. april 2013

Udvalget har vurderet, om komitéens generelle bemærkninger kan antages at have praktisk betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser, dvs. om domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil kunne finde praktisk vejledning heri, når der skal træffes afgørelser i konkrete sager.

Efter udvalgets opfattelse har komitéens generelle bemærkning vedrørende uafhængige menneskerettighedsinstitutters rolle (nr. 2) ikke praktisk betydning ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser. Det samme gælder den generelle bemærkning vedrørende generelle foranstaltninger til gennemførelse af konventionen (nr. 5).

En række af komitéens øvrige generelle bemærkninger *vil efter udvalgets opfattelse kunne have praktisk betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser*. Det gælder komitéens generelle bemærkninger om målene med uddannelse (nr. 1), om HIV/AIDS og barnets rettigheder (nr. 3), om unges sundhed og udvikling i sammenhæng med konventionen (nr. 4), om gennemførelse af børns rettigheder i den tidlige barndom (nr. 7), om beskyttelse af børn mod korporlig afstraffelse og andre grusomme eller nedværdigende former for straf (nr. 8), om rettigheder for børn med handicap (nr. 9), om rettigheder for børn af oprindelige folk (nr. 11) og om statens forpligtelser for så vidt angår forretningssektorens betydning for børns rettigheder (nr. 16). Udvalget lægger i den forbindelse bl.a. vægt på, at disse generelle bemærkninger er omfattende, udførlige og detaljerede. Det skal dog samtidig bemærkes, at bemærkningerne i vidt omfang beskriver de retlige og faktiske områder, som giver anledning til særlige problemer i forhold til bl.a. bestemte grupper af børns rettigheder efter konventionen, ligesom de beskriver, hvad medlemsstaterne positivt skal gøre på disse områder. Da de generelle bemærkninger endvidere bygger på komitéens *samlede* erfaringer fra arbejdet med medlemslandendes periodiske rapporter, beskriver de i vidt omfang problemer på områder, der ikke som

udgangspunkt er relevante for Danmark. Det gælder f.eks. registrering af nyfødte, adgang til rent drikkevand, uddannelse, sundhedsydelser mv., lige adgang til uddannelse for piger og drenge mv.

Komitéens generelle bemærkninger om behandling af uledsagede børn (nr. 6) og børns rettigheder i retssystemet (nr. 10) *kan efter udvalgets opfattelse også have praktisk betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder*. Udvalget lægger herved vægt på, at bemærkningerne indeholder en omfattende, udførlig og detaljeret beskrivelse af forhold, som skal eller bør inddrages ved behandlingen af f.eks. straffesager mod unge eller sager om asyl for uledsagede børn. Domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil efter udvalgets opfattelse kunne *finde en vis vejledning i de generelle bemærkninger til brug for tilrettelæggelsen og behandlingen af disse og andre typer sager, som vedrører uledsagede børn eller børns rettigheder i retssystemet*.

Endelig er der en række af komitéens generelle bemærkninger, som vedrører specifikke bestemmelser i konventionen. Det drejer sig om komitéens generelle bemærkninger om barnets ret til at blive hørt (nr. 12), om barnets ret til at blive beskyttet mod alle former for vold (nr. 13), om hensynet til barnets tarv (nr. 14), om barnets ret til den højest opnåelige sundhed (nr. 15) og om 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 (nr. 17). Bemærkningerne er omfattende, udførlige og detaljerede, og de kan efter udvalgets opfattelse i vidt omfang bidrage til fortolkningen og anvendelsen af konventionens artikel 3, stk. 1 (barnets tarv), artikel 12 (retten til at blive hørt), artikel 19 (om beskyttelse mod alle former for vold), artikel 24 (om den højest opnåelige sundhed) og artikel 31 (om retten til fritid, leg mv.). Disse generelle bemærkninger ses således at have *betydning for fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser* og dermed *praktisk betydning for lovgivningsmagten, domstolene og andre retsanvendende myndigheder og enkeltpersoner.*

Det bemærkes, at de generelle bemærkninger ikke er bindende for deltagerstaterne.

6.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres, jf. ovenfor kapitel 6, afsnit 3, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der kan anføres for og imod en inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder.

FN's konvention om barnets rettigheder definerer i konventionens artikel 1 børn som ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet. Det følger af art 2, stk. 1, at deltagerstaterne skal respektere og sikre konventionens rettigheder for ethvert barn inden for dets jurisdiktion. Konventionen indeholder en lang række meget forskellige rettigheder, f.eks. ret til livet (artikel 5), ret til identitet, herunder statsborgerskab, navn og familieforhold (artikel 8), ret til ytringsfrihed (artikel 13), ret til tankefrihed, samvittigheds- og religions-

frihed (artikel 14), ret til forenings- og forsamlingsfrihed (artikel 15), adgang til information (artikel 17), beskyttelse mod fysisk og psykisk vold (artikel 19), ret til at nyde den højst opnåelige sundhedstilstand (artikel 24), ret til social tryghed (artikel 26), ret til uddannelse (artikel 28), ret til hvile og fritid (artikel 31) og ret til beskyttelse mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug (artikel 34). Herudover indeholder konventionen bl.a. bestemmelser om adoption (artikel 21), flygtningebørn (artikel 22) og børn med handicap (artikel 23).

Bestemmelsernes indhold og udformning er varierende, idet konventionen indeholder både borgerlige og politiske samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. De økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder fastlægger ikke præcise rettigheder, og det følger af artikel 4, 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.

Børns rettigheder er også sikret ved en række andre konventioner, der omfatter enhver, f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Endvidere er der i flere konventioner fastsat særlige regler om børn. Som eksempel kan nævnes artikel 24 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der fastsætter, at ethvert barn uden forskelsbehandling skal have ret til de beskyttelsesforanstaltninger, som dets stilling som mindreårig kræver, og som også indeholder bestemmelser bl.a. om adskillelse af unge og ældre under frihedsberøvelse i forbindelse med strafforfølgning.

Børnekonventionens bestemmelser er imidlertid fokuserede på børns behov og er langt mere detaljerede end de generelle konventioner. Konventionens beskyttelsesområde er bredt og vedrører næsten alle samfundsforhold af betydning for børn. Herudover gælder konventionen for en meget stor befolkningsgruppe, der har et særligt behov for beskyttelse og omsorg.

De fleste af konventionens bestemmelser er udformet som forpligtelser for deltagerstaterne. Det er således pålagt deltagerstaterne f.eks. at sikre, at barnet ikke adskilles fra sine forældre mod deres vilje (artikel 9), ligesom deltagerstaterne skal sikre barnets ytringsfrihed efter artikel 13, foreningsfrihed efter artikel 15 og adgang til information efter artikel 17.

En stor del af konventionens bestemmelser overlader det endvidere til staten at træffe bestemmelse om, hvorledes konventionens rettigheder skal gennemføres. Dette gælder f.eks. efter artikel 3, hvorefter deltagerstaterne er forpligtede til at lade barnets tarv komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten de udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, og efter artikel 33, hvorefter deltagerstaterne skal træffe alle passende forholdsregler, herunder lovgivningsmæssige, sociale og uddannelsesmæssige, for at beskytte børn mod narkotika. De valg med hensyn til gennemførelsen af

konventionens rettigheder, som er forudsat herved, må efter udvalgets opfattelse foretages af lovgivningsmagten. Efter udvalgets opfattelse er dette også forudsat i konventionens artikel 4, der påbyder deltagerstaterne at gennemføre konventionens økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed.

En inkorporering af konventionen vil efter udvalgets opfattelse i sig selv medføre en tydeliggørelse af privates muligheder for at påberåbe sig konventionen for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.1). En inkorporering vil også kunne medføre større opmærksomhed og bevidsthed om konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.5). Det er derfor udvalgets opfattelse, at en inkorporering ved lov herved vil indebære en styrkelse af børns retsstilling på de områder, som konventionen regulerer, i det omfang konventionens bestemmelser er egnede til at blive påberåbt ved domstolene.

Udvalget bemærker i den sammenhæng, at der i dag findes forholdsvis få sager, hvor konventionens bestemmelser er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole mv. Konventionen ses således ved udvalgets gennemgang af trykt domspraksis påberåbt i 20 sager (se kapitel 4, afsnit 3.7). Ved en inkorporering af FN-konventionen får domstolene og andre retsanvendende myndigheder et lovbestemt grundlag for at kunne anvende konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4), hvilket vil have betydning i tilfælde af en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen og en bestemmelse i en anden dansk lov, som ikke kan løses ved hjælp af fortolknings- og formodningsreglen. Inkorporering kan også få betydning for den intensitet, hvormed domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4).

De nævnte hensyn indebærer alle efter udvalgets opfattelse en styrkelse af børns rettigheder på de retsområder, som FN-konventionen omfatter, i det omfang konventionens bestemmelser kan håndhæves ved domstolene. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Imidlertid er en række af konventionens bestemmelser vagt og generelt formulerede bestemmelser, og konventionen indeholder adskillige bestemmelser, der har karakter af såkaldte "programerklæringer", hvilket gør bestemmelserne mindre egnede til at blive inkorporeret (se kapitel 6, afsnit 3.8). Som eksempler kan nævnes konventionens artikel 24 om deltagerstaternes anerkendelse af "barnets ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand, adgang til at få sygdomsbehandling og genoprettelse af helbredet", og artikel 26 om anerkendelse af "ethvert barns ret til at nyde godt af social sikkerhed, herunder social forsikring".

FN's Børnekomité har mulighed for at modtage og behandle klager fra enkeltpersoner vedrørende medlemsstaternes påståede manglende overholdelse af konventionen. Den individuelle klageadgang til komitéen trådte dog først i kraft den 14. april 2014. Komitéen har derfor endnu ikke gennem ud-

talelser i individuelle klagesager haft mulighed for at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne.

Den manglende praksis fra FN's Børnekomité må efter udvalgets opfattelse tillægges en vis betydning, bl.a. fordi komitéens generelle bemærkninger ("general comments") vanskeligt i sig selv vil kunne opveje de udfordringer, der som følge af den manglende praksis vil være i forhold til at fastlægge det præcise indhold af konventionens vagt formulerede bestemmelser (se kapitel 6, afsnit 3.9). Selv om flere af komitéens generelle bemærkninger kan have betydning for fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser, jf. afsnit 6.3.3 ovenfor, og selv om disse må anses for at indeholde god vejledning om fortolkningen af konventionen, ændrer det efter udvalgets opfattelse ikke afgørende herved. Dette forhold sammenholdt med, at mange af bestemmelserne i konventionen er vagt formulerede og har karakter af "programerklæringer" (se kapitel 6, afsnit 3.8), må antages at kunne medføre vanskeligheder for domstolene med hensyn til vurdering af rækkevidden af konventionens bestemmelser og anvendelse af dem i konkrete sager (se kapitel 6, afsnit 3.3)

Det er – som det fremgår af kapitel 3, afsnit 5 – udvalgets opfattelse, at gennemførelsen af sådanne bestemmelser overlader et betydeligt skøn til de enkelte stater, og at de valg, som udøvelsen af dette skøn indebærer, bør træffes af lovgivningsmagten.

Det forhold, at FN's konvention om barnets rettigheder indeholder vage og generelle bestemmelser, kan *på den ene side* tale for, at konventionen som helhed ikke anses for egnet til at blive inkorporeret. Det kan i den forbindelse anføres, at sådanne bestemmelser indebærer en risiko for, at det overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. Det kan ligeledes anføres, at der også er en risiko for, at FN's Børnekomité, som endnu ikke har afgivet udtalelser i konkrete klagesager, vil udfylde konventionens bestemmelser vedrørende sådanne spørgsmål på en anden måde, end dette ville være sket i Danmark. Selv om komitéens udtalelser ikke er folkeretligt bindende for regeringen, kan udtalelserne herved komme til at præge forståelsen af konventionsbestemmelsernes rækkevidde. Det kan derfor siges at bestå en risiko for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen (samt tilhørende afgørelser fra FN's Børnekomité) og en bestemmelse i en anden dansk lov vil blive stillet i situationer, hvor de anser sig for at være forpligtet til at træffe valg om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgiver at træffe.

Det kan *på den anden side* anføres, at konventionen er fuldt ud egnet til at blive inkorporeret, fordi danske domstole og andre retsanvendende myndigheder allerede i dag fortolker dansk ret med fuld opmærksomhed på og respekt for den danske retstraditions fordeling af kompetencen til at træffe fordelingspolitiske valg. Det kan i den forbindelse anføres, at der ikke er grundlag i de hidtidige erfaringer for at antage, at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ikke også frem-

over vil respektere denne rollefordeling, såfremt et ønske om at fastholde denne magtbalance er en klar forudsætning for en inkorporering af konventionen. Ligeledes kan det anføres, at der også er en række bestemmelser i konventionen, der er formuleret klart og præcist, og som derfor næppe vil kunne give anledning til særlige vanskeligheder for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Som eksempler kan nævnes forbuddet mod diskrimination i artikel 2 og artikel 7 om, at barnet skal registreres umiddelbart efter fødslen og har ret til et navn.

Det forhold, at FN's konvention om barnets rettigheder indeholder vage og generelle bestemmelser, kan på den ene side tale for, at konventionen som helhed ikke anses for egnet til at blive inkorporeret, fordi der er en risiko for, at domstolenes og andre retsanvendende myndigheders kommer til at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske og andre spørgsmål. På den anden side kan konventionen som helhed anses for egnet til at blive inkorporeret, fordi domstolene og andre retsanvendende myndigheder hidtil har udvist – og fremover må antages at ville udvise – tilbageholdenhed over for at træffe sådanne afgørelser. Udvalgets medlemmer vurderer dette spørgsmål forskelligt, jf. nærmere nedenfor afsnit 9.

Konventionen rejser efter udvalgets opfattelse ikke særlige problemer i relation til spørgsmålet om dobbeltregulering i lovgivningen (se kapitel 6, afsnit 3.6), selv om nogle af konventionens bestemmelser, f.eks. om hensynet til barnets tarv, også er reguleret udtrykkeligt i dansk lovgivning. Konventionen medfører på nuværende tidspunkt heller ikke en større belastning af domstolene og de retsanvendende myndigheder i forhold til at tilvejebringe et overblik over fortolkningsbidrag (se kapitel 6, afsnit 3.7).

Danmark er ved flere lejligheder blevet opfordret til at inkorporere FN's konvention om barnets rettigheder. Opfordringerne er kommet i forbindelse med eksaminationer af Danmark ved FN's Børnekomité og UPR. *Ved en inkorporering af konventionen vil Danmark imødekomme opfordringerne, hvilket vil have en positiv signalværdi i forhold til omverdenen (se kapitel 6, afsnit 3.2). Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.*

FN's konvention om barnets rettigheder er ifølge udvalgets oplysninger inkorporeret i Island og Norge ved lov. I Finland er konventionen sat i kraft ved lov, mens den i Tyskland er blevet en del af tysk ret ved udstedelsen af en såkaldt konventionslov. I Frankrig og Nederlandene er konventionen umiddelbart anvendelig som følge af bestemmelser i landenes forfatninger. Sverige[190] og Storbritannien har ikke inkorporeret konventionen, og Østrig har ratificeret konventionen med et såkaldt "inkorporeringsforbehold", der indebærer, at konventionen ikke er umiddelbart anvendelig, dvs.

[190] Sverige har i marts 2013 dog iværksat et større udredningsarbejde, som bl.a. skal belyse fordele og ulemper ved at inkorporere FN's konvention om barnets rettigheder i svensk ret. Udredningsarbejdet skal efter planen være færdigt senest den 4. marts 2015, jf. kapitel 5, afsnit 2.7.

konventionen kan hverken påberåbes eller anvendes af borgerne, myndighederne eller domstolene (se kapitel 5). *Det forhold, at der således er forskel på, om de hørte lande har inkorporeret FN's konvention om barnets rettigheder, taler efter udvalgets opfattelse hverken for eller imod en inkorporering af konventionen.*

7. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder

7.1. Indledning

Danmark har ratificeret den internationale konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (CEDAW).[191] Konventionen trådte i kraft for Danmark den 21. maj 1983. Danmark har ikke taget forbehold til konventionen.

Danmark har endvidere ratificeret den valgfri protokol til FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (OPT), der giver individuel klageadgang til FN's Kvindekomité. Protokollen trådte i kraft for Danmark den 22. december 2000.

Konventionen indeholder en lang række forskellige rettigheder i tilknytning til forbuddet mod diskrimination af kvinder, herunder f.eks. krav om faktisk ligestilling (artikel 4), forbud mod handel med kvinder og udnyttelse af kvinder ved prostitution (artikel 6), forbud mod diskrimination af kvinder i landets politiske og offentlige liv (artikel 7), forbud mod diskrimination i forhold til at erhverve, ændre og bevare statsborgerret (artikel 9), forbud mod diskrimination på uddannelsesområdet (artikel 10), forbud mod diskrimination på arbejdsmarkedet (artikel 11), forbud mod diskrimination på sundhedsområdet (artikel 12), forbud mod diskrimination i alle ægteskabs- og familieforhold (artikel 16) mv. En nærmere beskrivelse af indholdet af konventionen findes i betænkning nr. 1407/2001 side 277ff.

Konventionen er medtaget som bilag 6 til betænkningen.

7.2. Overvejelser i betænkning nr. 1407/2001[192]

Uanset, at FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder måtte anses for "central" for beskyttelsen af menneskerettigheder, fandt Inkorporeringsudvalget ikke på daværende tidspunkt at kunne anbefale, at konventionen blev inkorporeret i dansk lovgivning. Efter udvalgets opfattelse burde en inkorporering af andre konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention således i første omgang alene 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 fandt udvalget, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention mod tortur og anden grusom eller nedværdigende behandling eller straf burde tillægges størst prioritet.

[191] Se bekendtgørelse nr. 83 af 9. september 1983 (Lovtidende C)
[192] Se betænkning nr. 1407/2001 side 292f.

Inkorporeringsudvalget lagde herved endvidere vægt på, at den individuelle klageadgang, der blev indført i december 2000, ikke havde eksisteret så længe, at komitéen havde haft mulighed for gennem udtalelser i individuelle klagesager at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for borgerne. Hertil kom, at komitéens generelle bemærkninger efter udvalgets opfattelse enten ikke eller kun i begrænset omfang kunne antages at have praktisk betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser.

Udvalget var dog opmærksom på, at disse forhold ville kunne ændre sig med tiden, således at der på et senere tidspunkt ville være et tilstrækkeligt grundlag for at inkorporere også denne konvention.

7.3. Kontrol og retshåndhævelse

Der er ved konventionen oprettet en *komité vedrørende afskaffelse af diskrimination mod kvinder*. Komitéen har kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen, jf. konventionens kapitel V.

Komitéen består af 23 medlemmer, der skal være statsborgere i en af de i konventionen deltagende stater. Medlemmerne skal endvidere være eksperter af høj moralsk standard og med sagkundskab på de områder, konventionen omfatter, og de vælges og virker i deres personlige egenskab, jf. artikel 17, stk. 1.

Efter konventionens artikel 18 har de kontraherende stater 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. Den første rapport skal afleveres inden ét år efter konventionens ikrafttræden i forhold til det pågældende land, og herefter skal medlemsstaten aflevere en periodisk rapport hvert fjerde år. Danmark har indtil videre udarbejdet otte rapporter (se afsnit 7.3.1). Rapporterne gennemgås af komitéen sammen med de enkelte deltagerstater, hvilket har karakter af en form for *eksamination*, hvor repræsentanter for staten besvarer spørgsmål fra komitéens medlemmer. Komitéen udarbejder på baggrund af disse drøftelser *afsluttende bemærkninger og anbefalinger* til den pågældende stat (se afsnit 7.3.2).

Komitéen kan i henhold til konventionens artikel 21 herudover vedtage *generelle bemærkninger* ("general recommendations") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse. Komitéen har vedtaget 29 generelle bemærkninger (se afsnit 7.3.3).

Danmark har som nævnt ratificeret den valgfri protokol til FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Ved den valgfri protokol er komitéen blevet tillagt kompetence til at modtage og behandle klager fra private vedrørende de i konventionen anerkendte rettigheder (*individuel klageadgang*), jf. artikel 1 til 7. Komitéens behandling af en individuel klage ender med en udtalelse, hvor komitéen tager stilling til, om der foreligger en krænkelse af konventionen, ligesom komitéen fremkommer med eventuelle anbefalinger, jf. artikel 7, stk. 3. Komitéen har indtil videre (pr. 1. april 2014) afgivet udtalelse i 38 individuelle klagesager.

Komitéen er ved den valgfri protokol endvidere blevet tillagt kompetence til at foretage en undersøgelse i tilfælde af pålidelige oplysninger om en medlemsstats *grove eller systematiske krænkelser af konventionen*, jf. konventionens artikel 8 og 9. Komitéens undersøgelse ender med en rapport, der gengiver resultatet af komitéens undersøgelser, ligesom rapporten indeholder eventuelle bemærkninger og anbefalinger. Komitéens mulighed for at foretage sådanne undersøgelser har en enkelt gang været benyttet i praksis.[193]

7.3.1. Periodiske rapporter

Danmark har i henhold til konventionens artikel 18 afleveret otte periodiske rapporter,[194] der 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). Der redegøres i disse afsnit (kapitel 1 til 5) 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 bemærkninger fra en række ikke-statslige organisationer til regeringens officielle rapport.

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. Domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil dog alene finde begrænset vejledning i de danske rapporter ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager. Dette skyldes bl.a., at rapporterne i det væsentlige indeholder faktuelle oplysninger, som regeringen meddeler komitéen, og som skal danne grundlag for en efterfølgende eksamination.

[193] Ifølge de oplysninger, der er tilgængelige via hjemmesiden for FN's Højkommissær for Menneskerettigheder (www.ohchr.org), har komitéen foretaget undersøgelse i medfør af artikel 8 i forhold til Mexico (se dokument CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO af 27. januar 2005).

[194] 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). Den sjette rapport blev afleveret i 2004 (se dokument CEDAW/C/DEN/6). Den syvende rapport blev afleveret i 2008 (se dokument CEDAW/C/DEN/7). Den ottende rapport blev afleveret i 2013 (se dokument CEDAW/C/DNK/8).

7.3.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Af de otte rapporter, som Danmark har udarbejdet, har syv været gjort til genstand for en eksamination. Komitéen har på baggrund af eksaminationerne udarbejdet afsluttende bemærkninger, der er opbygget således, at de foruden en generel indledning indeholder et afsnit om positive aspekter ("positive aspects"), efterfulgt af et afsnit om forhold, der giver anledning til bekymring og anbefalinger fra komitéens side ("principal areas of concern and recommendations).

De afsluttende bemærkninger og anbefalinger af 7. august 2009 i anledning af Danmarks 7. rapport[195] indeholder følgende opregning af *forhold, der giver anledning til bekymring og anbefalinger* ("principal areas of concern and recommendations"):

> "10. **The Committee recalls the State party's obligation systematically and continuously to implement all the provisions of the Convention, and views the concerns and recommendations identified in the present concluding observations as requiring the State party's priority attention between now and the submission of the next periodic report. Consequently, the Committee urges the State party to focus on those areas in its implementation activities and to report on action taken and results achieved in its next periodic report. It calls upon the Governments of Denmark, the Faroe Islands and Greenland to submit the present concluding observations to all relevant ministries, to the Parliament and the judiciary, so as to ensure their full implementation.**
>
> **Previous concluding observations**
> 11. The Committee acknowledges the relative short time between the adoption of the previous concluding observations and the examination of their implementation. It regrets, however, that some of the concerns it expressed and the recommendations it adopted after the consideration of the State party's sixth periodic report (CEDAW/C/DEN/6) in 2006 have been insufficiently addressed. These include for instance those regarding the underrepresentation of women in politics at the municipal level, the wage gap, parental leave, the situation of foreign married women with temporary residence permits, and the minimum age requirement for spousal reunification.
>
> 12. **The Committee urges the State party to make every effort to address the previous recommendations that have not yet been fully implemented, as well as the concerns contained in the present concluding observations.**
>
> **Parliament**
> 13. **While reaffirming that the Government has the primary responsibility and is particularly accountable for the full implementation of the State party's obligations under the Convention, the Committee stresses that the Convention is binding on all branches of Government, and it invites the State party, including the Faroe Islands and Greenland, to encourage its Parliament, in line with its procedures, where appropriate, to take the necessary steps with regard to the implementation**

[195] Se dokument CEDAW/C/DEN/CO/7 af 7. august 2009.

of these concluding observations and the Government's next reporting process under the Convention.

Legal status of the Convention

14. While recognizing that some of the State party's domestic laws reflect the articles enshrined in the Convention, the Committee is concerned at the decision taken by the State party not to incorporate the Convention into its domestic legal order. It also reiterates the concerns expressed in its previous concluding observations that the Convention's provisions and rights have not been fully incorporated in the Faroe Islands and Greenland. Furthermore, given the special status of the self-governing and autonomous territories of the Faroe Islands and Greenland, the Committee considers that the incorporation of the Convention into the Constitution or other appropriate legislation would provide full protection to all citizens under the Danish Realm. The Committee notes that under Home Rule legislation the Danish Parliament has delegated legislative and executive powers to the authorities of the Faroe Islands and Greenland. It underlines, however, that the State party bears the primary responsibility of ensuring the full implementation of the Convention within the Danish Realm and dividing responsibilities with self governing and autonomous territories in that regard. In addition, while noting the existence of gender equality machineries and regulations in Denmark, the Faroe Islands and Greenland, the Committee is concerned that there is inadequate effective coordination of the application of the Convention in all Territories of the State party and of reporting as required under article 18 of the Convention.

15. **The Committee calls on the State party to reconsider its decision not to incorporate the Convention into its domestic legal order, with a view to ensuring that all rights protected under the Convention are given full effect in domestic law. It recalls the State party's obligation, as stated in article 2 (a) of the Convention, to embody the principle of the equality of men and women in its national Constitution or other appropriate legislation. The Committee recommends that the State party ensure that full implementation of the Convention is achieved throughout the State party's entire territory, including the Faroe Islands and Greenland. It also requests that an efficient division of responsibilities and reporting under the Convention is guaranteed through the establishment of effective coordination and reporting mechanisms. Visibility of the Convention and its Optional Protocol**

16. The Committee takes note of the efforts made by the State party to increase the visibility of the Convention and the Optional Protocol, but remains concerned that the Convention and its Protocol have not received a high degree of visibility and importance, and are therefore not regularly used as the central legal basis for measures, including legislation, aimed at the elimination of discrimination against women and the promotion of gender equality in the State party, including in the Faroe Islands and Greenland. The Committee is further concerned that the provisions of the Convention have been used only once in a court case, which may indicate a lack of awareness of the Convention among the judiciary and the legal profession.

17. **The Committee calls upon the State party, including the Faroe Islands and Greenland, to place greater emphasis, in their efforts to eliminate discrimination against women, on the Convention as a central legally binding women's human**

rights instrument. It also calls upon the State party to take proactive measures to enhance awareness of the Convention and its Optional Protocol at all levels, in particular among the judiciary and the legal profession, political parties, Parliament and Government officials, including law enforcement officials, as well as the general public, in order to strengthen the use of the Convention in the development and implementation of its legislation, policies and programmes aimed at the practical realization of the principle of equality between women and men. The Committee encourages the State party to systematically promote knowledge and understanding of the Convention and its Optional Protocol, as well as the Committee's general recommendations and the views adopted on individual communications and enquiries, and to ensure that they are made an integral part of educational curricula, including legal education and the training of the judiciary.

Gender mainstreaming

18. While commending the second plan of action for the implementation of the gender mainstreaming strategy in all Ministries for the period 2007-2011, the Committee regrets the uneven implementation of the gender mainstreaming strategy within ministries, regions and municipalities and notes that only 6 per cent of the municipalities have a concerted strategy for working with gender mainstreaming. The Committee is further concerned at the lack of a coordination mechanism to effectively implement this strategy, as well as at the low number of bills for which gender impact assessment has been applied.

19. **The Committee calls upon the State party to establish a dedicated coordination mechanism and to introduce at all levels — ministerial, regional and municipal — effective monitoring and accountability mechanisms for the implementation of the gender mainstreaming strategy, as well as to include sanctions for non-compliance in such mechanisms. The Committee also recommends that the State party apply the gender impact assessment of all new bills in order to ensure that implementation of laws does not have an adverse impact on achieving de facto gender equality. The Committee recommends that the Governments of the Faroe Islands and Greenland also envisage the adoption of a gender mainstreaming strategy.**

Temporary special measures

20. Welcoming the fact that the legislation provides the framework for the adoption of temporary special measures, the Committee is concerned about the State party's limited application of article 4, paragraph 1, of the Convention on temporary special measures and regrets the self-governing and autonomous territories' insufficient understanding of the need for the introduction and implementation of temporary special measures.

21. **The Committee recommends that the State party, including the Faroe Islands and Greenland, take concrete measures, including temporary special measures in accordance with article 4, paragraph 1, of the Convention and general recommendation No. 25 to accelerate the practical realization of women's de facto equality with men.**

Political participation and participation in public life

22. While noting the rather strong representation of women in decision-making in the Danish Parliament and the increase of such representation in the Faroe Islands, the Committee reiterates its concern about the low representation of women in local politics. It notes with particular concern that despite the State's initiatives in this area this proportion has barely changed in the past 20 years and that the percentage of women mayors has declined since 1997 and stands now at only 8 per cent.

23. **The Committee urges the State party to take proactive measures in order to improve significantly the representation of women in politics at regional and local levels and to achieve full gender equality in Parliament. The Committee acknowledges the position of the State party that the introduction of a quota system on the number of seats in the Danish Parliament or regional and local governments is unlikely to be in accordance with the Danish Constitution, and note that this would be resolved with the incorporation of article 4, paragraph 1, of the Convention. It also considers that this position should not constitute an impediment to the establishment of other temporary special measures for national and local elections, as indicated in the Committee's general recommendation No. 25. The State party therefore urges the State party to adopt appropriate temporary special measures in order to increase the number of women in politics, in particular at the regional and local levels, in the State party, including the Faroe Islands and Greenland.**

Women in top management positions in academia and the public and private sectors

24. The Committee remains concerned at the low percentage of women in high ranking posts, particularly in academia, where the presence of women declines as they move up the academic ladder and where they currently hold only 13 per cent of professorships. The Committee welcomes the adoption in 2008 of a Charter on women in management whereby companies commit themselves to developing strategies and setting goals to increase the percentage of women in management, but it continues to be concerned at the very low representation of women in top management positions and on boards of private companies.

25. **The Committee urges the State party to strengthen its efforts to increase the number of women in high-ranking posts, particularly in academia. It recommends that the State party adopt effective proactive measures to encourage more women to apply for high-ranking posts and it encourages the State party to draw on the University of Copenhagen's example on the use of temporary special measures to recruit more female professors. It therefore encourages the State party to review its position on the use of temporary special measures in order to accelerate the realization of women's de facto equality with men in all areas. The Committee recommends that the strategy on women in management positions in the labour market and business sector include effective monitoring and accountability mechanisms, including sanctions for non-compliance with voluntary commitments taken by employers and other relevant groups, and encourages the State party to take further legislative measures as required. In addition to the above-mentioned recommendations, the Committee requests the Governments of the Faroe Islands and Greenland to provide full statistical data on women in management positions in elected and appointed bodies and as high-ranking officials within executive bo-**

dies, including in the judiciary, in their respective territories in the next periodic report.

Labour market

26. The Committee commends women's continued high level of participation in the labour market and measures taken by the State party in support of such participation, which enable both women and men to reconcile work and family life through extended maternity and paternity leave schemes. However, it reiterates the concerns expressed in its previous concluding observations about the significant occupational segregation and the persistence of the wage gap, due to the fact that women still hold a majority of part-time jobs.

27. **The Committee urges the State party to take proactive concrete measures to eliminate occupational segregation, both horizontal and vertical, and to narrow and close the wage gap between women and men. The Committee recommends that the State party consider extending the equal pay monitoring and reporting obligations to companies with fewer than 35 employees. It reiterates the recommendation formulated in its previous concluding observations directed to ensuring that job evaluation systems based on gendersensitive criteria be developed with the aim of closing the existing wage gap between women and men. The Committee further calls upon the State party and the Governments of the Faroe Islands and Greenland to conduct surveys in order to gain a better understanding of the persistence of occupational segregation and the pay gap between women and men and to monitor trends, including through the collection and analysis of data disaggregated by sex, skills and sectors in part-time versus full-time work, as well as the impact of measures taken and results achieved, and to take the necessary corrective steps.**

The Committee recommends that the State party, including the Faroe Islands and Greenland, continue their efforts to ensure reconciliation of family and professional responsibilities and the promotion of equal sharing of domestic and family tasks between women and men, including by increasing incentives for men to take up their right to parental leave and to give women priority for available full-time employment positions.

28. The Committee notes with concern that the new legislation on public procurement in the State party fails to introduce a gender equality policy.

29. The Committee recommends the State party to ensure that the implementation of a gender equality policy constitutes a requirement for granting public procurement contracts.

Violence against women

30. The Committee welcomes the political and legal measures taken by the State party to combat violence against women and the generally high-quality protection and services offered to victims of sexual violence in Denmark. It takes note of the decrease in women victims of partner violence during the period 2000-2005, but remains concerned that the total number of women subjected to physical violence increased during that period and that immigrant woman are most affected. While noting the information pro-

vided by the delegation that the number of residence permits granted to foreign women victims of domestic violence increased, it remains concerned that the weak legal basis of protection, combined with the strict requirements for granting an exemption from the normal seven years of residence to obtain a permanent residence permit, may prevent foreign married women victims of domestic violence from leaving their abusive partner and seeking assistance. With regard to the Faroe Islands and Greenland, the Committee is concerned about the lack of legislation providing for effective protection of victims, including restraining orders, and about the insufficient data on the prevalence of all forms of violence against women.

31. **The Committee calls upon the State party, including the Faroe Islands and Greenland, to pursue their efforts to prevent and combat violence against women and to adopt a coordination policy on violence against women that would ensure that victims of domestic violence have access to immediate means of redress and protection, including protection orders, access to a sufficient number of State-funded safe shelters and to legal aid. It further recommends that the State party consider adopting a specific law on violence against women, including domestic violence, in line with the Committee's general recommendation No. 19. The Committee calls on the State party to ensure that foreign married women victims of domestic violence are provided with flexible solutions with regard to their resident permits and recommends that clear legal guarantees and administrative guidelines for their protection are set. The Committee encourages the State party to draw on other Nordic countries' good practices regarding the introduction of gender-based persecution as a ground for refugee status determination.**

Trafficking

32. The Committee commends the State party for ratifying the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings on 19 September 2007 and the many other measures taken to address the issue of trafficking in women and children. The Committee also commends the financial assistance provided to countries of origin as well as non-governmental organizations based in these countries for victims of trafficking outreach, identification and rehabilitation, trafficking prevention and law enforcement anti-trafficking projects. It welcomes the amendment of the Aliens Act on 1 August 2007 which, among other things, provides for an extended reflection period of up to 100 days during which victims of trafficking may stay in Denmark and are offered legal, medical and psychological assistance if they agree to be repatriated and cooperate in investigations. The Committee regrets, however, that the emphasis in the State party is laid on the victims' prompt repatriation to their country of origin rather than on their recovery and rehabilitation and that the Refugee Board and the Ministry of Immigration seldom grant residence permits on the basis of these women belonging to a particular social group — gender or victims of trafficking — or on humanitarian grounds.

33. **The Committee calls on the State party to give greater attention to the recovery and reintegration of all victims of trafficking, regardless of the victim's cooperation in investigations. The Committee encourages the State party to continue working closely with countries of origin to ensure safe repatriation of victims and their access to adequate care and rehabilitation and to pursue its bilateral, regional and international cooperation so as to further curb this phenomenon. It calls upon the**

State party to develop guidelines on the handling of claims of gender-related persecution within Danish asylum law and practice so as to develop a more thorough way of identifying victims of trafficking and gender-based persecution.

Exploitation of prostitution

34. The Committee commends the many measures and initiatives taken in the framework of the 2005 action plan "A new life", which initiated a holistic approach to prostitution, as well as the establishment of the Competence Centre for Prostitution. It also welcomes the strategy launched in 2006 to reinforce police action against criminals who control prostitution, which resulted in a mapping of the prostitution environment. It is concerned, however, that the number of women involved in prostitution increased during the reporting period and is expected to further increase as a result of the ban on the purchase of sexual services in other Scandinavian countries. In this context, the Committee is concerned about the absence of legal and other measures aimed at further discouraging the demand for prostitution.

35. **The Committee requests the State party to strengthen measures aimed at addressing the exploitation of prostitution in the country and, in particular, the demand for prostitution. It further calls upon the State party to address the factors driving women and girls into prostitution and strengthen the services put in place for their rehabilitation and reintegration into society.**

Health

36. The Committee welcomes the follow-up in the period 2008-2011 to the action plan aimed at reducing the number of abortions and sexually transmitted infections in Denmark. It expresses concern, however, about the steady increase of the abortion rate among young women aged 15 to 19 years.

37. **The Committee calls upon the State party to continue its efforts to widely promote sex education among adolescents and young adults in order to increase their knowledge and use of contraceptive methods. The Committee also encourages the State party to undertake studies and/or surveys on the root causes of the increase in abortions among young women.**

Minority women

38. While noting the measures taken to enhance the integration of minority women into Danish society and including such women in the labour market, the Committee continues to be concerned at the human rights situation of minority women and the fact that they continue to suffer from multiple forms of discrimination. The Committee welcomes the 2006-2009 action plan "Employment, Participation and Equal Opportunities for All" aimed at dismantling gender-based barriers to education, work and association activities among persons with a non-Danish ethnic background, but remains concerned at the situation of minority women with respect to access to education, employment and health care and exposure to violence. It also reiterates its previous concern that most women who are HIV-positive are foreignborn minority women.

39. **The Committee urges the State party to intensify its efforts to eliminate discrimination against minority women. It encourages it to prevent discrimination**

against those women, both within their communities and in society at large, to combat violence against them, and increase their awareness of the availability of social services and legal remedies as well as familiarize them with their rights to gender equality and non-discrimination. The Committee recommends that foreign women's health needs, in particular with regard to information on preventing and addressing HIV infection, be fully addressed. In addition, the Committee calls upon the State party to conduct regular and comprehensive studies on discrimination against minority women, collect statistics on their situation in employment, education and health and on all forms of violence that they may experience, and include this information in its next periodic report.

Family reunification

40. While noting the positive effects of the awareness-raising campaign on forced and arranged marriages within the State party, the Committee reiterates the concerns expressed in the previous concluding observations that the 24-year-old age limit for the reunification of migrant spouses may constitute an impediment to the right to family life in the State party.

41. **While calling upon the State party to continue placing the issue of forced marriage high on its political agenda, it recommends the review of the 24-yearold age limit in order to bring it into line with the rules applying to Danish couples. Furthermore, in view of the positive results of the awareness-raising campaign, the Committee encourages the State party to continue exploring alternative ways of combating forced marriages.**

Cooperation with non-governmental organizations

42. The Committee notes with satisfaction the cooperation of the State party with civil society organizations, particularly women's organizations, which is mostly achieved through Government cooperation with such organizations on specific programmes and projects. The Committee is concerned that the amount of funds available for non-governmental organizations has not changed over the past few years in Denmark and that the access to funding for women's non-governmental organizations has been made more difficult.

43. **While encouraging the State party, including the Faroe Islands and Greenland, to continue to develop its collaboration with civil society, the Committee recommends that the State party ensure that an adequate level of funding is made available for the non-governmental organizations to carry out their work, including to contribute to the work of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women.**

Follow-up to the Beijing Declaration and Platform for Action

44. **The Committee urges the State party to continue to utilize, in implementing its obligations under the Convention, the Beijing Declaration and Platform for Action, which reinforce the provisions of the Convention, and requests the State party to include information thereon in its next periodic report.**

Millennium Development Goals

45. **The Committee emphasizes that full and effective implementation of the Convention is indispensable for achieving the Millennium Development Goals. It calls for the integration of a gender perspective and explicit reflection of the provisions of the Convention in all efforts aimed at the achievement of the Goals and requests the State party to include information thereon in its next periodic report.**

Ratification of other treaties

46. **The Committee notes that States' adherence to the nine major international human rights instruments**1 **enhances the enjoyment by women of their human rights and fundamental freedoms in all aspects of life. Therefore, the Committee encourages the Government of Denmark to consider ratifying the instruments to which it is not yet a party, namely, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the International Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Dissemination of concluding observations**

47. **The Committee requests the wide dissemination in Denmark, the Faroe Islands and Greenland of the present concluding observations in order to make the people, including Government officials, politicians, parliamentarians and women's and human rights organizations, aware of the steps that have been taken to ensure de jure and de facto equality of women and the further steps that are required in that regard. The Committee requests the State party to strengthen the dissemination, in particular to women's and human rights organizations, of the Convention, its Optional Protocol, the Committee's general recommendations, the Beijing Declaration and Platform for Action and the outcome of the twenty-third special session of the General Assembly, entitled "Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty-first century".**"

Som det fremgår af betænkning nr. 1407/2001, vil domstolene og andre retsanvendende myndigheder alene finde *begrænset vejledning i de afsluttende bemærkninger og anbefalinger ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager*. Dette skyldes bl.a., at de 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. De afsluttende bemærkninger og anbefalinger er desuden formuleret kortfattet, hvilket i sig selv begrænser den praktiske betydning heraf ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser.

7.3.3. Generelle bemærkninger

Komitéen har som nævnt nu udarbejdet 29 – mod 24 som nævnt i betænkning nr. 1407/2001 – generelle bemærkninger ("general recommendations"). Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

1. "Reporting by States parties" af 21. marts 1986

2. "Reporting by States parties" af 10. april 1987
3. "Education and public information campaigns" af 10. april 1987
4. "Reservations to the Convention" af 10. april 1987
5. "Temporary special measures" af 4. marts 1988
6. "Effective national machinery and publicity" af 10. april 1987
7. "Resources" af 10. april 1987
8. "Implementation of article 8 of the Convention" af 10. april 1987
9. "Statistical data concerning the situation of women" af 3. marts 1989
10. "Tenth anniversary of the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women" af 3. marts 1989
11. "Technical advisory services for reporting obligations" af 3. marts 1989
12. "Violence against women" af 3. marts 1989
13. "Equal remuneration for work of equal value" af 3. marts 1989
14. "Female circumcision" af 2. februar 1990
15. "Avoidance of discrimination against women in national strategies for the prevention and control of acquired immunodeficiency syndrome (AIDS)" af 2. februar 1990
16. "Unpaid women workers in rural and urban family enterprises" af 2. januar 1991
17. "Measures and quantification of the unremunerated domestic activities of women and their recognition in the gross national product" af 2. januar 1991
18. "Disabled women" af 2. januar 1991
19. "Violence against women" af 30. januar 1992
20. "Reservations to the Convention" af 30. januar 1992
21. "Equality in marriage and family relations" af 4. februar 1994
22. "Amending article 20 of the Convention" af 3. februar 1995
23. "Political and public life" af 13. februar 1997
24. "Women and Health (Article 12)" af 2. februar 1999
25. "Temporary special measures" (ikke dateret)
26. "Women Migrant Workers" af 5. December 2008
27. "Older women and protection of their human rights" af 16. december 2010
28. "The Core Obligations of States Parties under Article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women" af 16. december 2010
29. "Economic consequences of marriage, family relations and their dissolution" af 26. februar 2013

Udvalget har vurderet, om komitéens generelle bemærkninger kan antages at have praktisk betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser, det vil sige, om domstolene og andre retsanvendende 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 generelle bemærkninger, der ligeledes vedrører medlemsstaternes rapporteringsforpligtelser.

Som anført i betænkning nr. 1407/2001 må flere af komitéens øvrige generelle bemærkninger ligeledes anses for at være uden praktisk betydning for domstole og andre retsanvendende myndigheder ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens materielle bestemmelser. Det gælder efter udvalgets opfattelse komitéens generelle bemærkninger om uddannelse og informationskampagner (nr. 3), om forbehold til konventionen (nr. 4 og 20), om midlertidige særforanstaltninger (nr. 5 og 25), 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 kvinder med handicap (nr. 18), og om ændring af konventionens artikel 20 (nr. 22).

Inkorporeringsudvalget fandt i betænkning nr. 1407/2001, 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) afskilte sig fra de øvrige generelle bemærkninger derved, at de er omfattende, udførlige og detaljerede. Udvalget overvejede derfor, om disse generelle bemærkninger – i modsætning til de øvrige generelle bemærkninger – måtte antages at have praktisk betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser. Efter udvalgets opfattelse var det dog ikke tilfældet, idet udvalget var mest tilbøjelig til at mene, at de kun kunne antages at have begrænset praktisk betydning for domstole og andre retsanvendende myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser. Udvalget lagde herved vægt på, at de generelle bemærkninger 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.

Dette udvalg har noteret sig den opfattelse, der kommer til udtryk i betænkning nr. 1407/2001, hvorefter de nævnte generelle bemærkninger kun i begrænset omfang kan antages at have praktisk betydning for domstole og andre retsanvendende myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser. Udvalget finder principielt, at de samme forhold gør sig gældende i forhold til komitéens generelle bemærk-

ninger om vandrende kvindelige arbejdstagere (nr. 26), om ældre kvinder og beskyttelsen af deres menneskerettigheder (nr. 27), om deltagerstaternes forpligtelser efter konventionens artikel 2 (nr. 28) og om økonomiske konsekvenser ved ægteskab, familieforhold og deres opløsning (nr. 29), som er kommet til efter 2001.

Det bemærkes dog, at komitéen selv ofte anvender flere af de generelle bemærkninger, herunder bl.a. nr. 19 om vold mod kvinder, i forbindelse med afgørelsen af individuelle klagesager. Herudover indeholder nr. 28 f.eks. en gennemgang af konventionens artikel 2, der er den bestemmelse, som oftest påberåbes for komitéen i forbindelse med individuelle klagesager, jf. nedenfor under afsnit 7.3.4. De generelle bemærkninger kan efter omstændighederne derfor have betydning for nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder ved afgørelsen af konkrete sager.

Det bemærkes, at de generelle bemærkninger ikke er bindende for deltagerstaterne.

7.3.4. Individuelle klagesager

FN's Kvindekomité har pr. 1. april 2014 afgivet udtalelse i 38 individuelle klagesager. Sagerne er tilgængelige via internettet.[196]

Det følger af artikel 7, stk. 3, i den valgfri protokol, at når komitéen har behandlet en individuel klage, fremsender den sine eventuelle forslag og henstillinger til den pågældende deltagerstat og til ansøgeren. Der er således ikke tale om en afgørelse i formel forstand, ligesom udtalelserne ikke er retligt bindende for deltagerstaterne. Komitéen vil under sagsbehandlingen først tage stilling til, om klagen kan behandles i realiteten (klagens admissibilitet), og i bekræftende fald derefter, om der foreligger en krænkelse af konventionens materielle bestemmelser (klagens realitet).

Flere af de individuelle klagesager vedrører konventionens *formelle klagebetingelser og processuelle spørgsmål*. I det omfang en udtalelse alene udtaler sig om sådanne processuelle spørgsmål, har udtalelsen ikke betydning for anvendelsen og fortolkningen af konventionens materielle bestemmelser.

Komitéen har i praksis bl.a. taget stilling til, hvilke nationale retsmidler der skal udtømmes for, at komitéen kan behandle en klage,[197] herunder hvornår et retsmiddel er effektivt,[198] og i hvilket omfang klager er fritaget fra at udnytte et retsmiddel, f.eks. fordi anvendelsen heraf vil trække sagen

[196] Udtalelserne er tilgængelige via FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside www.ohchr.org. Udtalelserne kan endvidere findes via www.bayefsky.com og det hollandske menneskerettighedsinstituts (Netherlands Institute of Human Rights) hjemmeside http://sim.law.uu.nl.
[197] Se klagesag 8/2005 (udtalelse af 27. januar 2006, CEDAW/C/34/D/8/2005) og klagesag 4/2004 (udtalelse af 14. august 2006, CEDAW/C/36/D/4/2004).
[198] Se klagesag 2/2003 (udtalelse af 26. januar 2005, CEDAW/C/36/D/2/2003).

urimeligt i langdrag,[199] fordi klager ikke har råd til at føre sagen,[200] eller fordi klager stiller sig tvivlende over for et retsmiddels effektivitet.[201] Komitéen har i den forbindelse slået fast, at en klage ikke kan indbringes for komitéen, medmindre påstanden om krænkelse af konventionen har været gjort gældende for de nationale domstole mv., således at disse har haft mulighed for at tage stilling hertil.[202] Komitéen har endvidere taget stilling til, hvorvidt klager kan anses for omfattet af en gruppe af enkeltpersoner, som hævder at være ofre for en krænkelse (ratione personae),[203] hvorvidt en admissibilitetsindsigelse vedrører forhold, der fandt sted inden den indklagede stat var forpligtet af konventionen (ratione temporis),[204] samt hvorvidt en admissibilitetsindsigelse vedrører materielle forhold (ratione materiae), og på hvilket tidspunkt i sagsbehandlingen en sådan indsigelse skal behandles.[205]

Komitéen har også udtalt sig om, hvor underbygget en klage skal være, for at den kan blive antaget til realitetsbehandling[206] samt taget stilling til betydningen af, at en lignende sag har været behandlet ved et andet internationalt klageorgan.[207] Komitéen har herudover bemærket, at deltagerstaterne er forpligtet til at ændre og afskaffe ikke kun lovgivning, men også praksis og sædvaner, der udgør diskrimination mod kvinder.[208] Komitéen har ligeledes slået fast, at den ikke er kompetent til at bedømme nationale domstole og myndigheders vurdering af fakta og beviser, medmindre denne vurdering i sig selv er arbitrær eller på anden måde diskriminerende.[209]

Komitéen har i flere udtalelser endvidere udtalt sig om konventionens *materielle bestemmelser*.

Konventionens artikel 1 (definition af begrebet "diskrimination mod kvinder") er citeret i flere udtalelser, herunder ofte i forening med andre af konventionens materielle bestemmelser. Komitéen har bl.a. slået fast, at definitionen omfatter kønsbaseret vold, dvs. vold som er rettet mod kvinder på

[199] Se klagesag 1/2003 (udtalelse af 14. juli 2003, CEDAW/C/36/D/1/2003), klagesag 2/2003 (udtalelse af 26. januar 2005, CEDAW/C/36/D/2/2003), klagesag 13/2007 (udtalelse af 4. august 2009, CEDAW/C/44/D/13/2007) og klagesag 17/2008 (udtalelse af 27. september 2011, CEDAW/C/49/D/17/2008).
[200] Se klagesag 38/2012 (udtalelse af 27. november 2012, CEDAW/C/53/D/38/2012).
[201] Se klagesag 15/2007 (udtalelse 17. februar 2009, CEDAW/C/42/D/15/2007) og klagesag 22/2009 (udtalelse af 25. november 2011, CEDAW/C/50/D/22/2009).
[202] Se klagesag 15/2007 (udtalelse 17. februar 2009, CEDAW/C/42/D/15/2007), klagesag 23/2009 (udtalelse af 27. september 2011, CEDAW/C/49/D/23/2009) og klagesag 26/2010 (udtalelse af 30. november 2011, CEDAW/C/50/D/26/2010).
[203] Se klagesag 13/2007 (udtalelse af 4. august 2009, CEDAW/C/44/D/13/2007).
[204] Se klagesag 2/2003 (udtalelse af 26. januar 2005, CEDAW/C/36/D/2/2003), klagesag 8/2005 (udtalelse af 27. januar 2006, CEDAW/C/34/D/8/2005), klagesag 4/2004 (udtalelse af 14. august 2006, CEDAW/C/36/D/4/2004), klagesag 11/2006 (udtalelse af 22. januar 2007, CEDAW/C/37/D/11/2006), klagesag 7/2005 (udtalelse af 9. august 2007, CEDAW/C/39/D/7/2005) og klagesag 13/2007 (udtalelse af 4. august 2009, CEDAW/C/44/D/13/2007).
[205] Se klagesag 28/2010 (udtalelse af 13. april 2012, CEDAW/C/51/D/28/2010).
[206] Se klagesag 27/2010 (udtalelse af 30. november 2011, CEDAW/C/50/D/27/2010), klagesag 25/2010 (udtalelse af 13. april 2012, CEDAW/C/51/D/25/2010) og klagesag 28/2010 (udtalelse af 13. april 2012, CEDAW/C/51/D/28/2010).
[207] Se klagesag 8/2005 (udtalelse af 27. januar 2006, CEDAW/C/34/D/8/2005).
[208] Se klagesag 18/2008 (udtalelse af 1. september 2010, CEDAW/C/46/D/18/2008).
[209] Se klagesag 20/2008 (udtalelse af 27. september 2011, CEDAW/C/49/D/20/2008).

grund af deres køn, eller som rammer kvinder uproportionalt,[210] samt handlinger, der påfører kvinder fysisk, psykisk eller seksuel skade eller lidelse, trusler om sådanne handlinger, tvang og andre tab af frihed.[211] Komitéen har endvidere udtalt, at de deltagende stater har pligt til at beskytte kvinder, som man ønsker at udsende, mod en virkelig, personlig og forudsigelig risiko for at blive udsat for alvorlige former for kønsrelateret vold, uanset om denne vold finder sted uden for den udsendende stats grænser.[212] Komitéen har således i denne henseende tillagt konventionen eksterritorial virkning.

Konventionens artikel 2 er den bestemmelse, der hyppigst påberåbes for komitéen. Komitéen har med henvisning til denne artikel bl.a. anført, at kvinders ret til liv og fysisk og mental integritet ikke kan fortrænges af andre rettigheder, herunder den private ejendomsret og retten til privatliv.[213] Komitéen har endvidere slået fast, at selv om konventionsteksten ikke udtrykkeligt indeholder en ret til retsmidler, er en sådan ret implicit indeholdt i artikel 2.[214]

For så vidt angår konventionens artikel 3 har komitéen bl.a. udtalt, at kvindelige indsatte i fængsler kun bør overvåges mv. af kvindelige betjente.[215]

I forhold til artikel 5 har komitéen bl.a. udtalt, at det udgør en krænkelse af bestemmelsen, hvis en operation pga. graviditet udskydes med henvisning til, at en beskyttelse af fosteret går forud for moderens sundhed.[216]

Med henvisning til artikel 10, litra h, har komitéen bl.a. udtalt, at en kvinde forud for sterilisering har krav på særlig information om indgrebet og alternative måder til familieplanlægning, således at indgrebet ikke udføres, uden at hun har truffet et fuldt informeret valg.[217]

Komitéen har i forhold til artikel 11 bl.a. udtalt, at konventionen giver deltagerstaterne et vist skøn ("margin of appreciation") i forhold til at indrette et barselsorlovssystem, som opfylder konventionens krav.[218]

Komitéen har med henvisning til artikel 12 fastslået, at deltagerstaterne på sundhedsområdet har pligt til at tage alle passende skridt med henblik på at sikre lige adgang for mænd og kvinder til

[210] Se klagesag 10/2005 (udtalelse 30. maj 2007, CEDAW/C/38/D/10/2005).
[211] Se klagesag 23/2009 (udtalelse af 27. september 2011, CEDAW/C/49/D/23/2009).
[212] Se klagesag 33/2011 (udtalelse af 15. juli 2013, CEDAW/C/55/D/33/2011).
[213] Se klagesag 2/2003 (udtalelse af 26. januar 2005, CEDAW/C/36/D/2/2003) og klagesag 5/2005 (udtalelse af 6. august 2007, CEDAW/C/39/D/5/2005).
[214] Se klagesag 18/2008 (udtalelse af 1. september 2010, CEDAW/C/46/D/18/2008) og klagesag 22/2009 (udtalelse af 25 november 2011, CEDAW/C/50/D/22/2009).
[215] Se klagesag 23/2008 (udtalelse af 27. september 2011, CEDAW/C/49/D/23/2009).
[216] Se klagesag 22/2009 (udtalelse af 25. november 2011, CEDAW/C/50/D/22/2009).
[217] Se klagesag 4/2004 (udtalelse af 14. august 2006, CEDAW/C/36/D/4/2004).
[218] Se klagesag 3/2004 (udtalelse af 14. august 2006, CEDAW/C/36/D/3/2004).

sundhedsydelser, herunder ydelser relateret til familieplanlægning.[219] Komitéen har desuden fastslået, at mangel på passende sundhedsydelser til mødre i en stat ikke blot udgør en krænkelse af konventionens artikel 12, stk. 2, men også diskrimination i strid med konventionens artikel 12, stk. 1, og artikel 2.[220]

Endelig har komitéen udtalt, at konventionens artikel 16, stk. 1, litra g, har til formål at give gifte kvinder mulighed for at beholde deres pigenavn og give det videre til deres børn, hvorfor bestemmelsen ikke kan påberåbes af kvinder, der hverken er gift eller har børn.[221]

Det skal bemærkes, at ca. halvdelen af de 38 sager, som komitéen indtil videre har afgivet udtalelse i, er blevet afvist af komitéen pga. processuelle mangler. I disse sager har komitéen dermed ikke haft lejlighed til at udtale sig om konventionens materielle regler, hvorfor der reelt foreligger et begrænset antal udtalelser med fortolkningsbidrag, der har praktisk betydning for anvendelsen og fortolkningen af konventionens materielle regler.

7.3.5. Særligt om individuelle klagesager mod Danmark

FN's Kvindekomité har indtil videre afgivet udtalelse i tre sager mod Danmark (pr. 1. april 2014). Herudover har komitéen efter ønske fra klageren afsluttet en enkelt sag uden at afgive udtalelse ("discontinued"). Der verserer pr. 1. april 2014 desuden 12 sager mod Danmark ved komitéen, som alle er indbragt inden for de seneste to år. De verserende sager vedrører dels sager om udsendelse af kvindelige asylansøgere, dels sager om forældremyndighed og samværsret.

De sager, hvor komitéen har afgivet udtalelse, gennemgås nedenfor. I to af sagerne blev klagen afvist, fordi klagerne ikke havde godtgjort, at der var sket en krænkelse af konventionen, mens den sidste sag blev afvist, fordi klager ikke havde udtømt nationale retsmidler.

7.3.5.1. Den første klagesag (*klagesag nr. 33/2011, M. N. mod Danmark, udtalelse af 30. juli 2013*) blev rejst af en kvinde fra Uganda, der havde fået afslag på asyl. Klager gjorde gældende, at hun ved tilbagevenden til Uganda risikerede at blive tvangsomskåret. En tvangsmæssig udsendelse til Uganda ville efter klagers opfattelse på den baggrund være i strid med FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder artikel 1 (*om diskrimination mod kvinder*), artikel 2 (c) og (d) (*om retlig beskyttelse mod diskrimination af kvinder*) samt artikel 3 (*om fuld lighed mellem kønnene*).

[219] Se klagesag 22/2009 (udtalelse af 25. november 2011, CEDAW/C/50/D/22/2009)
[220] Se klagesag 17/2008 (udtalelse af 27. september 2011, CEDAW/C/49/D/17/2008).
[221] Se klagesag 13/2007 (udtalelse af 4. august 2009, CEDAW/C/44/D/13/2007).

Komitéen udtalte, at de deltagende stater har pligt til at beskytte kvinder, som man ønsker at udsende, mod en virkelig, personlig og forudsigelig risiko for at blive udsat for alvorlige former for kønsrelateret vold, uanset om denne vold finder sted uden for den udsendende stats grænser. Efter komitéens opfattelse udgør det derfor en krænkelse af konventionen, hvis en stat udsender en kvinde til et land, hvor det må forudses, at hun vil blive udsat for alvorlig kønsrelateret vold.

I den konkrete sag fandt komitéen dog ikke, at klager havde godtgjort, at en udsendelse af hende til Uganda ville udsætte hende for en virkelig, personlig og forudsigelig risiko for at blive udsat for alvorlig kønsrelateret vold.

7.3.5.2. Den anden klagesag (*klagesag nr. 40/2012, M.S. mod Danmark, udtalelse af 30. juli 2013*) blev rejst af et ægtepar fra Pakistan og deres to mindreårige børn (en dreng og en pige), der havde fået afslag på asyl. Klagerne gjorde bl.a. gældende, at de som kristne ville risikere at blive dræbt eller udsat for seksuelle overgreb ved en tilbagevenden til Pakistan. En udsendelse til Pakistan ville efter klagernes opfattelse derfor være i strid med FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder artikel 1, artikel 2 samt artikel 5 (*om passende forholdsregler for at ændre mænd og kvinders sociale og kulturelle adfærdsmønster med henblik på at afskaffe fordomme m.m., som hviler på fastlåste kønsroller mv.*).

Komitéen fandt det ikke godtgjort, at en udsendelse af klagerne ville udsætte dem for en virkelig, personlig og forudsigelig risiko for alvorlig kønsrelateret vold. Sagen blev derfor afvist. Komitéen undgik herved bl.a. at tage stilling til, om manden og sønnen overhovedet kunne påberåbe sig konventionen.

7.3.5.3. Den tredje klagesag (*klagesag nr. 35/2011, M.E.N. mod Danmark, udtalelse af 14. august 2013*) blev rejst af en kvinde fra Burundi, der havde fået afslag på asyl. Klager gjorde gældende, at hun ved en tilbagevenden til Burundi risikerede at blive fængslet eller dræbt, hvorfor en udsendelse af hende ville være i strid med konventionens artikel 1, artikel 2 (c) og (d) samt artikel 3.

Komitéen gentog, at de deltagende stater har pligt til at beskytte kvinder, som man ønsker at udsende, mod en virkelig, personlig og forudsigelig risiko for at blive udsat for alvorlige former for kønsrelateret vold, uanset om denne vold finder sted uden for den udsendende stats grænser, jf. sag nr. 33/2011 ovenfor. Komitéen afviste imidlertid klagen, idet klager ikke havde udtømt nationale retsmidler. Klager havde således ikke gjort den påståede krænkelse af konventionen gældende i forbindelse med Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets behandling af hendes asylansøgning.

7.4. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres, jf. ovenfor kapitel 6, afsnit 3, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der kan anføres for og imod en inkorporering af FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Konventionen definerer i artikel 1 begrebet "diskrimination mod kvinder" som 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. Det følger af konventionens artikel 2, stk. 1, at medlemsstaterne ufortøvet og med alle passende midler skal føre en politik, der går ud på at afskaffe diskrimination imod kvinder.

Konventionen indeholder en lang række forskellige rettigheder i tilknytning til forbuddet mod diskrimination af kvinder, herunder krav om faktisk ligestilling (artikel 4), forbud mod handel med kvinder og udnyttelse af kvinder ved prostitution (artikel 6), forbud mod diskrimination af kvinder i landets politiske og offentlige liv (artikel 7), forbud mod diskrimination i forhold til at erhverve, ændre og bevare statsborgerret (artikel 9), forbud mod diskrimination på uddannelsesområdet (artikel 10), forbud mod diskrimination på arbejdsmarkedet (artikel 11), forbud mod diskrimination på sundhedsområdet (artikel 12) og forbud mod diskrimination i alle ægteskabs- og familieforhold (artikel 16) mv.

De fleste af konventionens bestemmelser er formuleret som forpligtelser for deltagerstaterne. Det er således f.eks. pålagt deltagerstaterne at sikre kvinder ligeret med mænd med hensyn til at erhverve, ændre eller bevare deres statsborgerret (artikel 9), ligesom deltagerstaterne skal tage alle passende forholdsregler for at afskaffe diskrimination imod kvinder på arbejdsmarkedet (artikel 11) og andre områder af det økonomiske liv (artikel 13) for, på grundlag af ligestilling mellem mænd og kvinder, at sikre de samme rettigheder. Konventionen overlader det i vidt omfang til medlemsstaterne at vurdere, hvordan ligestillingen skal gennemføres. De valg mellem forskellige gennemførelsesmetoder, som de nævnte bestemmelser forudsætter, må efter udvalgets opfattelse foretages af lovgivningsmagten.

En inkorporering af konventionen vil efter udvalgets opfattelse i sig selv medføre en tydeliggørelse af privates muligheder for at påberåbe sig konventionen for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.1). En inkorporering vil også kunne medføre større opmærksomhed og bevidsthed om konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.5). Det er derfor udvalgets opfattelse, at en inkorporering ved lov herved vil indebære en styrkelse af borgernes retsstilling på de områder, som konventionen regulerer, i det omfang konventionens bestemmelser er egnede til at blive påberåbt ved domstolene.

Udvalget bemærker i den sammenhæng, at der i dag findes et meget beskedent antal sager, hvor konventionens bestemmelser er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole mv. Konventionen ses således ved udvalgets gennemgang af trykt domspraksis kun at være påberåbt i en enkelt sag (se kapitel 4, afsnit 3.5). Ved en inkorporering af FN-konventionen får domstolene og andre retsanvendende myndigheder et lovbestemt grundlag for at kunne anvende konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4), hvilket vil have betydning i tilfælde af en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen og en bestemmelse i en anden dansk lov, som ikke kan løses ved hjælp af fortolknings- og formodningsreglen. Inkorporering kan også få betydning for den intensitet, hvormed domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4).

De nævnte hensyn indebærer alle efter udvalgets opfattelse en styrkelse af kvinders rettigheder på de retsområder, som FN-konventionen omfatter, i det omfang konventionens bestemmelser kan håndhæves ved domstolene. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Konventionen indeholder imidlertid bestemmelser, der er vagt og generelt formuleret, herunder deciderede "programerklæringer". Disse bestemmelser er udformet som direkte og indirekte 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.[222] Som eksempel kan nævnes konventionens artikel 5, litra 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 værd end det andet, eller på fastlåste kønsroller.

Konventionens kontrol- og retshåndhævelsessystem vil i et vist omfang kunne bidrage til at præcisere konventionens enkelte bestemmelser, herunder de vage og generelt formulerede. FN's Kvindekomité har indtil videre dog kun afgivet udtalelse i et forholdsvis begrænset antal individuelle klagesager, ligesom komitéens generelle bemærkninger alene i begrænset omfang kan antages at have betydning for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, når de skal træffe konkrete afgørelser, og når de i den forbindelse skal fortolke og anvende konventionens bestemmelser. Selv om flere af de udtalelser, der foreligger fra komitéen i individuelle klagesager, formentlig vil være af interesse for det praktiske retsliv, må konventionens vage og generelt formulerede bestemmelser dog antages at kunne give anledning til visse vanskeligheder for domstolene med hensyn til vurdering af deres rækkevidde og anvendelse af dem i konkrete sager (se kapitel 6, afsnit 3.3).

[222] Se hertil betænkning nr. 1407/2001 side 291.

Det er – som det fremgår af kapitel 3, afsnit 5 – udvalgets opfattelse, at gennemførelsen af sådanne bestemmelser overlader et betydeligt skøn til de enkelte stater, og at de valg, som udøvelsen af dette skøn indebærer, bør træffes af lovgivningsmagten.

Det forhold, at FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder indeholder vage og generelle bestemmelser, kan *på den ene side* tale for, at konventionen som helhed ikke anses for egnet til at blive inkorporeret. Det kan i den forbindelse anføres, at sådanne bestemmelser indebærer en risiko for, at det overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. Det kan ligeledes anføres, at der også er en risiko for, at FN's Kvindekomité vil udfylde konventionens bestemmelser vedrørende sådanne spørgsmål på en anden måde, end dette ville være sket i Danmark. Selv om komitéens udtalelser ikke er folkeretligt bindende for regeringen, kan udtalelserne herved komme til at præge forståelsen af konventionsbestemmelsernes rækkevidde. Det kan derfor siges at bestå en risiko for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen (samt tilhørende afgørelser fra FN's Kvindekomité) og en bestemmelse i en anden dansk lov vil blive stillet i situationer, hvor de anser sig for at være forpligtet til at træffe valg om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgiver at træffe.

Det kan *på den anden side* anføres, at konventionen er fuldt ud egnet til at blive inkorporeret, fordi danske domstole og andre retsanvendende myndigheder allerede i dag fortolker dansk ret med fuld opmærksomhed på og respekt for den danske retstraditions fordeling af kompetencen til at træffe fordelingspolitiske valg. Det kan i den forbindelse anføres, at der ikke er grundlag i de hidtidige erfaringer for at antage, at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ikke også fremover vil respektere denne rollefordeling, såfremt et ønske om at fastholde denne magtbalance er en klar forudsætning for en inkorporering af konventionen. Ligeledes kan det anføres, at der også er en række bestemmelser i konventionen, der er formuleret klart og præcist, og som derfor næppe vil kunne give anledning til særlige vanskeligheder for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Som eksempler kan nævnes lighed med hensyn til valgret og valgbarhed (artikel 7, litra a), lighed med hensyn til det at beklæde offentlige stillinger (artikel 7, litra 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, stk. 1).

Det forhold, at FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder indeholder vage og generelle bestemmelser, kan på den ene side tale for, at konventionen som helhed ikke anses for egnet til at blive inkorporeret, fordi der er en risiko for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder kommer til at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. På den anden side kan konventionen som helhed anses for egnet til at blive inkorporeret, fordi domstolene og andre

retsanvendende myndigheder hidtil har udvist – og fremover må antages at ville udvise – tilbageholdenhed over for at træffe sådanne afgørelser. Udvalgets medlemmer vurderer dette spørgsmål forskelligt, jf. nærmere nedenfor afsnit 9.

Kønsligestilling er et grundlæggende princip i det danske samfund, ligesom det er et grundlæggende princip i dansk ret. Der er også inden for EU vedtaget en række direktiver, som forbyder diskrimination på grundlag af køn både inden for og uden for arbejdsmarkedet.[223] FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder går efter udvalgets opfattelse umiddelbart næppe videre end disse direktiver, som alle er gennemført i dansk ret. Den dobbeltregulering i lovgivningen (se kapitel 6, afsnit 3.6), som der på grund af sammenfaldet mellem rettighederne i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder på den ene side og de således allerede eksisterende forbudsregler vedrørende diskrimination i dansk lovgivning på den anden side nødvendigvis må blive tale om ved en inkorporering af FN-konventionen, udgør efter udvalgets opfattelse i den forbindelse ikke et reelt problem. Konventionen medfører på nuværende tidspunkt heller ikke en større belastning af domstolene og de retsanvendende myndigheder i forhold til at tilvejebringe et overblik over fortolkningsbidrag (se kapitel 6, afsnit 3.7).

Danmark er ved flere lejligheder blevet opfordret til at inkorporere FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Opfordringerne er kommet i forbindelse med eksaminationer af Danmark ved FN's Kvindekomité og UPR. *Ved en inkorporering af konventionen vil Danmark imødekomme opfordringerne, hvilket vil have en positiv signalværdi i forhold til omverdenen* (se kapitel 6, afsnit 3.2). *Dette taler efter udvalgets opfattelse ligeledes for en inkorporering.*

FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder er ifølge udvalgets oplysninger inkorporeret i Norge ved lov. I Finland er konventionen sat i kraft ved lov, mens den i Tyskland er blevet en del af tysk ret ved udstedelsen af en såkaldt konventionslov. I Frankrig og Nederlandene er konventionen umiddelbart anvendelig som følge af bestemmelser i landenes forfatninger. Island, Sverige og Storbritannien har ikke inkorporeret konventionen, og Østrig har ratificeret konventionen med et såkaldt "inkorporeringsforbehold", der indebærer, at konventionen ikke er umiddelbart anvendelig, dvs. traktaten kan hverken påberåbes eller anvendes af borgerne, myndighederne eller domstolene (se kapitel 5). *Det forhold, at der således er forskel på, om de hørte*

[223] Se direktiv 2010/41/EU om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv, direktiv 2010/18/EU om iværksættelse af den reviderede rammeaftale vedrørende forældreorlov, direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv, direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, direktiv 92/85/EØF om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af sikkerheden og sundheden under arbejdet for arbejdstagere som er gravide, som lige har født, eller som ammer, direktiv 79/7/EØF om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, direktiv 1999/70/EF om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse og direktiv 97/81/EF om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde.

lande har inkorporeret FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, taler efter udvalgets opfattelse hverken for eller imod en inkorporering af konventionen.

8. FN's handicapkonvention

8.1. Indledning

Danmark har ratificeret den internationale konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap.[224] Konventionen trådte i kraft for Danmark den 23. august 2009. Danmark har ikke taget forbehold til konventionen.

Danmark har endnu ikke ratificeret den valgfri protokol til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (OPT) om etablering af individuel klageadgang mv. Folketinget har den 13. maj 2014 dog vedtaget beslutningsforslag nr. B 58 om tiltrædelse af den valgfri protokol. Af beslutningsforslaget fremgår følgende om regeringens behandling af komitéens udtalelser: "Det bemærkes, at komitéens udtalelser ikke er retligt bindende, og at komitéen ikke har domstolslignende karakter. Regeringen vil derfor fra sag til sag tage stilling til, om den vil følge komitéens vejledende udtalelser. For at skabe den fornødne klarhed for de retsanvendende myndigheder vil regeringens beslutninger herom fremgå af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forholds hjemmeside. Denne procedure vil omfatte både de enkelte klagesager mod Danmark og klagesager mod andre konventionsstater, hvis komitéen er fremkommet med en udtalelse, der har generel betydning for fortolkningen af konventionen."

Konventionen indeholder en lang række forskellige rettigheder for personer med handicap, herunder forbud mod diskrimination (artikel 5), retten til tilgængelighed (artikel 9), retten til livet (artikel 10), lighed for loven (artikel 12), adgang til retssystemet (artikel 13), frihed og personlig sikkerheds (artikel 14), forbud mod tortur mv. (artikel 15), retten til beskyttelse af den personlige integritet (artikel 17), retten til at færdes frit og til statsborgerskab (artikel 18), retten til et selvstændigt liv (artikel 19), ytringsfrihed (artikel 21), retten til privat- og familieliv (artikel 22 og 23), retten til uddannelse (artikel 24), retten til sundhed (artikel 25), retten til habilitering og rehabilitering (artikel 26), retten til arbejde og beskæftigelse (artikel 27), retten til en tilstrækkelig levefod og social tryghed (artikel 28), retten til at deltage i det politiske og offentlige liv (artikel 29) og retten til deltagelse i kulturlivet (artikel 30). Der er tale om både borgerlige og politiske rettigheder samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Deltagerstaterne forpligter sig efter artikel 4, stk. 1, til at sikre og fremme den fuldstændige virkeliggørelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder for alle personer med handicap uden nogen form for diskrimination på grund af handicap. Med hensyn til konventionens økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder følger det af konventionens artikel 4, stk. 2, at hver deltagerstat skal træffe foranstaltninger i videst mulig udstrækning inden for de ressourcer, der er til rådighed, og, hvor der er behov for det, inden for rammerne af internationalt

[224] Bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009 af FN-konvention om rettigheder for personer med handicap.

samarbejde med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af disse rettigheder uden at berøre de forpligtelser i konventionen, som er umiddelbart gældende i henhold til folkeretten.

Konventionen er medtaget som bilag 7 til betænkningen.

8.2. Kontrol og retshåndhævelse

Ved konventionen er der oprettet en *komité for rettigheder for personer med handicap*, der er tillagt kompetence til at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen, jf. konventionens artikel 34. Komitéen består af 18 medlemmer, der skal virke i deres personlige egenskab og være af høj moralsk anseelse og have anerkendt sagkundskab og erfaring i det område, som konventionen dækker. Deltagerstaterne skal ved indstilling af deres kandidater rådføre sig med og aktivt involvere personer med handicap, herunder børn med handicap, gennem de organisationer, som repræsenterer dem, jf. konventionens artikel 4, stk. 3.

De kontraherende stater har i henhold til konventionens artikel 35 forpligtet sig til at indsende *periodiske rapporter* om de lovgivningsmæssige, retlige, administrative eller andre foranstaltninger, som de har truffet til gennemførelse af konventionens bestemmelser, og om de fremskridt, der er gjort i denne henseende. Den første rapport skal afleveres inden to år efter konventionens ikrafttræden i forhold til det pågældende land, og derefter skal staten aflevere en periodisk rapport hvert fjerde år. Danmark har indtil videre afleveret en enkelt rapport (se afsnit 8.3.1). 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 *afsluttende bemærkninger og anbefalinger* til den pågældende stat (se afsnit 8.2.2).

Efter konventionens artikel 39 kan komitéen desuden vedtage *generelle bemærkninger* ("general recommendations") vedrørende konventionens fortolkning og anvendelse. Komitéen har i april 2014 vedtaget to sådanne generelle bemærkninger (se afsnit 8.2.3).

Danmark har som nævnt endnu ikke ratificeret den valgfri protokol til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, hvorved komitéen tillægges kompetence til at modtage og behandle klager fra private vedrørende de i konventionen anerkendte rettigheder (*individuel klageadgang*). Folketinget har den 13. maj 2014 dog vedtaget beslutningsforslag nr. B 58 om tiltrædelse af protokollen. Komitéens behandling af en individuel klage ender med en udtalelse, hvor komitéen tager stilling til, om der foreligger en krænkelse af konventionen, ligesom komitéen fremkommer med eventuelle anbefalinger, jf. artikel 6, stk. 3. Komitéen har pr. 1. januar 2014 afgivet udtalelse i seks individuelle klagesager.

Ved den valgfri protokol tillægges komitéen endvidere kompetence til at foretage en undersøgelse i tilfælde af pålidelige oplysninger om en medlemsstats *grove eller systematiske krænkelser af konventionen*, jf. konventionens artikel 6 og 7. Komitéens undersøgelse ender med en rapport, der gengiver resultatet af komitéens undersøgelser, ligesom rapporten indeholder eventuelle bemærkninger og anbefalinger.

8.2.1. Periodiske rapporter

Danmark har i henhold til konventionens artikel 35 afleveret en enkelt rapport,[225] der er opbygget således, at der foruden en generel indledning er et afsnit om konventionens generelle bestemmelser (kapitel 2), et afsnit om konventionens særlige bestemmelser (kapitel 3), et afsnit om konventionens særlige bestemmelser i forhold til drenge, piger og kvinder med handicap (kapitel 4) og et afsnit om forpligtelser i forhold til konventionen (kapitel 5). I disse afsnit (kapitel 2 til 5) redegøres der udførligt for gennemførelsen af konventionens enkelte artikler (artikel 1 til 33). Danmarks rapport indeholder endvidere to afsnit om henholdsvis Grønland og Færøerne (kapitel 6 og 7).

En gennemgang af rapporten giver et vist indtryk af, på hvilke retsområder konventionens enkelte bestemmelser har haft en praktisk betydning siden konventionen trådte i kraft for Danmark, men domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil alene finde begrænset vejledning heri ved fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser i konkrete sager. Dette skyldes bl.a., at rapporten i det væsentlige indeholder faktuelle oplysninger, som regeringen meddeler komitéen, og som skal danne grundlag for en efterfølgende eksamination.

8.2.2. Afsluttende bemærkninger og anbefalinger

Den ene rapport, som Danmark indtil nu har afgivet, har endnu ikke været genstand for en eksamination. Der findes derfor indtil videre ingen afsluttende bemærkninger og anbefalinger fra komitéen vedrørende Danmark.

8.2.3. Generelle bemærkninger

Som nævnt har komitéen udarbejdet to generelle bemærkninger (”general recommendations”). Det drejer sig om følgende generelle bemærkninger (den engelske titel er benyttet):

1. “Article 12: Equal recognition before the law” af 11. april 2014
2. “Article 9: Accessibility” af 11. april 2014

[225] Rapporten blev afleveret i 2011 (se dokument CRPD/C/DNK/1).

Begge generelle bemærkninger indeholder efter udvalgets opfattelse en omfattende og detaljeret beskrivelse af, hvilke forpligtelser der efter komitéens opfattelse følger af artikel 9 og 12 i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Udvalget har af tidsmæssige årsager ikke foretaget en nærmere gennemgang af udtalelserne, der er afgivet kort tid før udvalgets sidste møde.

Udvalget har samtidig noteret sig, at den danske regering forud for komitéens vedtagelse af de generelle bemærkninger har afgivet bemærkninger hertil, og at især bemærkningerne til den generelle bemærkning vedrørende artikel 12 er kritiske. Institut for Menneskerettigheder – Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution har i forhold til den generelle bemærkning vedrørende artikel 12 ligeledes udtrykt bekymring. Udvalget finder det på den baggrund usikkert, hvilken betydning den generelle bemærkning vedrørende artikel 12 vil blive tillagt.

Det bemærkes, at de generelle bemærkninger ikke er bindende for deltagerstaterne.

8.2.4. Individuelle klagesager

Det følger af artikel 5 i den valgfri protokol, at når komitéen har behandlet en individuel klage, fremsender den sine eventuelle forslag og henstillinger til den pågældende deltagerstat og til ansøgeren. Der er således ikke tale om en afgørelse i formel forstand, ligesom udtalelserne ikke er retligt bindende for deltagerstaterne. Komitéen vil under sagsbehandlingen først tage stilling til, om klagen kan behandles i realiteten (klagens admissibilitet), og i bekræftende fald derefter, om der foreligger en krænkelse af konventionens materielle bestemmelser (klagens realitet).

FN's Handicapkomité har pr. 1. maj 2014 afgivet udtalelse i seks individuelle klagesager. I fem af sagerne har komitéen fundet en krænkelse af konventionen, mens komitéen har afvist den sidste – en sag mod Storbritannien – *ratione temporis,* idet den påståede krænkelse af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap havde fundet sted, inden den individuelle klageadgang trådte i kraft for Storbritannien.[226] De fem sager, hvor komitéen har fundet en krænkelse af konventionen, gennemgås nedenfor. Sagerne er tilgængelige via internettet.[227] Ingen af sagerne vedrører Danmark.

8.2.4.1. Den første sag (*klagesag nr. 3/2011, H.M. mod Sverige, udtalelse af 21. maj 2012*) angik en klager, der havde en kronisk bindevævssygdom, som medførte, at hun ikke kunne stå op, og at hun havde vanskeligt ved at sidde og ligge ned. Den eneste mulighed for, at hun kunne blive boende i sit hus og samtidig blive behandlet, var at få adgang til behandling i form af hydroterapi i en indendørs pool. Klageren ansøgte derfor om tilladelse til at udvide sit hus med 63 m^2 til etablering af en sådan pool. De lokale myndigheder afviste at give tilladelse hertil, da hovedparten af udvidelsen ville

[226] Se sag nr. 6/2011, K.A. mod Storbritannien.
[227] Udtalelserne er tilgængelige via FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside www.ohchr.org.

skulle ske på et område, hvor bebyggelse ikke var tilladt. Denne afvisning blev endeligt stadfæstet af de svenske domstole.

Komitéen udtalte bl.a., at de svenske myndigheder ikke havde taget fornødent hensyn til sagens særlige omstændigheder og klagers særlige handicaprelaterede behov. Derfor var de svenske myndigheders afvisning af at fravige planlovgivningen og tillade etablering af poolen uproportional og diskriminerende, idet den negativt påvirkede klagerens adgang til sundhedspleje og rehabilitering.

Komitéen fandt, at bl.a. følgende bestemmelser var krænket: *Artikel 5, stk. 1*, om, at alle er lige for loven, *artikel 5, stk. 3*, om, at deltagerstaterne skal tage alle passende skridt til at sikre, at der tilvejebringes rimelig tilpasning med henblik på at fremme lighed og afskaffe diskrimination*, artikel 25* bl.a. om, at personer med handicap har ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand uden diskrimination på grund af handicap samt *artikel 26* bl.a. om, at deltagerstaterne skal træffe effektive og passende foranstaltninger for at gøre det muligt for personer med handicap at opnå og opretholde den størst mulige uafhængighed, fuld fysisk, psykisk, social og erhvervsmæssig formåen samt fuld inkludering og deltagelse i alle livets forhold.

Komitéen anbefalede de svenske myndigheder at genoverveje klagers byggeansøgning samt at kompensere klager for hendes sagsomkostninger. Herudover udtalte komitéen, at Sverige skulle forhindre lignende krænkelser i fremtiden og oplyse komitéen om, i hvilket omfang man havde fulgt op på udtalelsen. Sverige blev også pålagt at oversætte og offentliggøre udtalelsen samt udbrede kendskabet til udtalelsen på en måde, så alle dele af befolkningen vil kunne læse den.

Som svar til komitéen har den svenske regering anført, at den svenske grundlov er til hinder for, at regeringen på nogen måde påvirker forvaltningens og domstolenes behandling af konkrete sager om byggetilladelse. Den svenske regering har dog samtidig bemærket, at der ikke er noget til hinder for, at klager på ny ansøger om byggetilladelse og dermed får sagen prøvet igen. Den svenske regering har endvidere afvist at give klager kompensation for sagsomkostninger med henvisning til, at hverken konventionen eller den valgfri protokol om individuel klageadgang indeholder bestemmelser herom, ligesom regeringen ikke finder grundlag for at foretage sig yderligere med henblik på at forhindre lignende krænkelser i fremtiden, idet svensk ret efter regeringens opfattelse allerede i dag er i overensstemmelse med konventionen. Endelig har den svenske regering meddelt komitéen, at komitéens udtalelse er blevet oversat til svensk og offentliggjort.

8.2.4.2. Den anden sag (*klagesag nr. 1/2010, S.N. og P.T. mod Ungarn, udtalelse af 23. april 2013*) vedrørte to klagere, der led af et alvorligt synshandicap, som medførte, at de ikke kunne anvende pengeautomaterne i det private pengeinstitut, hvor de var kunder. Pengeautomaterne var således ikke indrettet med blindskrift og gav ikke mulighed for hørbare instruktioner og stemmeassistance til brug for betjeningen.

Den 11. april 2005 blev pengeinstituttet anmodet af klagers advokat om at tilpasse automaterne i nærheden af klagernes hjem, således at automaterne ville kunne anvendes af klagerne. Dette afslog pengeinstituttet imidlertid. Klagerne indbragte herefter sagen for de nationale domstole med påstand om, at pengeinstituttet skulle pålægges at tilpasse samtlige deres automater. Til støtte for denne påstand gjorde klagerne bl.a. gældende, at automaternes manglende tilgængelighed udgjorde diskrimination, idet klagerne herved modtog en ringere ydelse end pengeinstituttets øvrige kunder, selv om de betalte samme årlige gebyr til pengeinstituttet. Klagerne fik delvist medhold i første instans, mens domstolene i både anden og tredje instans afviste klagerne, bl.a. med henvisning til princippet om kontraktsfrihed. Domstolene i anden og tredje instans lagde således bl.a. vægt på, at klagerne ved at indgå aftale med pengeinstituttet indirekte havde accepteret de begrænsninger, som eksisterede i forhold til pengeautomaterne.

Komitéen udtalte bl.a., at selv om Ungarn faktisk havde iværksat tiltag, som skulle forbedre tilgængeligheden til pengeautomater for personer med et handicap, så havde ingen af tiltagene sikret tilgængelighed for klagerne til deres pengeinstituts pengeautomater. På den baggrund fandt Komitéen, at Ungarn havde krænket konventionens artikel 9 om tilgængelighed.

Komitéen anbefalede Ungarn at afhjælpe klagernes manglende tilgængelighed til pengeinstituttets pengeautomater samt at kompensere klagerne for deres sagsomkostninger. Komitéen anbefalede endvidere Ungarn at træffe foranstaltninger for at undgå lignende krænkelser i fremtiden, herunder ved at fastsætte minimumsstandarder for tilgængeligheden til bankydelser, som ydes af private pengeinstitutter til personer med handicap.

Udvalget er ikke bekendt med, hvordan Ungarn har forholdt sig til komitéens anbefalinger.

8.2.4.3. Den tredje sag (*klagesag nr. 4/2013, Z.B. m.fl. mod Ungarn, udtalelse af 20. september 2013*), som blev indbragt for komitéen i 2011, vedrører seks ungarske statsborgere med mentale handicap, der var under værgemål. Da klagerne blev sat under værgemål, blev deres navne automatisk slettet fra valgregisteret i henhold til den dagældende ungarske lovgivning fra 2010, hvorefter personer under helt eller delvist værgemål ikke havde ret til at stemme.

Efter en dom ved Menneskeretsdomstolen, Kiss Alajos mod Ungarn af 20. maj 2010,[228] ændrede Ungarn sin lovgivning således, at en dommer i hvert enkelt tilfælde skal vurdere, om en person under helt eller delvist værgemål skal have stemmeret.

[228] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols sag nr. 38832/06, *Kiss Alajos mod Ungarn*.

Klagerne gjorde over for FN's Handicapkomité gældende, at fratagelsen af deres stemmeret var i strid med artikel 29 i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Bestemmelsen fastslår, at deltagerstaterne skal sikre personer med handicap politiske rettigheder og muligheden for at nyde dem på lige fod med andre, herunder sikre, at personer med handicap effektivt og fuldt ud, direkte eller gennem frit valgte repræsentanter på lige fod med andre kan deltage i det politiske og offentlige liv, herunder at personer med handicap har ret til og mulighed for at afgive deres stemme og modtage valg.

Komitéen udtalte, at konventionens artikel 29 ikke giver mulighed for at begrænse personer med handicaps politiske rettigheder, ligesom bestemmelsen heller ikke tillader undtagelser for nogen grupper af personer med handicap. En fratagelse af retten til at stemme på baggrund af et psykisk eller intellektuelt handicap, herunder begrænsninger i stemmeretten efter en individuel vurdering, udgør efter komitéens opfattelse derfor diskrimination efter konventionen.

Komitéen udtalte endvidere – i forhold til den nugældende ungarske lovgivning – at eftersom en vurdering af personer med handicaps egnethed til at stemme i sin natur er diskriminatorisk, kan en sådan vurdering ikke anses for lovlig. Den kan efter komitéens opfattelse heller ikke anses for proportional i forhold til at sikre integriteten i statens politiske system. I den forbindelse henviste komitéen til konventionens artikel 29, hvorefter en stat er forpligtet til at indrette sine stemmeprocedurer mv. på en sådan måde, at de er passende, tilgængelige og lette at forstå og anvende, samt tillade at personer med handicap, om nødvendigt, og efter anmodning kan få bistand af en person efter eget valg til at afgive sin stemme. På denne måde kan en stat sikre, at personer med et psykisk eller intellektuelt handicap kan stemme ("competent vote") på lige fod med andre og på en sådan måde, at stemmeafgivelsen er hemmelig. På den baggrund fandt komitéen, at Ungarn havde undladt at efterleve sine forpligtelser efter konventionen.

Komitéen anbefalede Ungarn at tilføje klagernes navne til det valgregister, som klagerne var blevet slettet fra, samt at kompensere dem for deres sagsomkostninger og for den krænkelse, de havde lidt ved at blive frataget deres stemmeret. Komitéen anbefalede endvidere Ungarn at træffe foranstaltninger for at undgå lignende krænkelser i fremtiden, herunder ved en ændring af den ungarske lovgivning.

Udvalget er ikke bekendt med, hvordan Ungarn har forholdt sig til komitéens anbefalinger.

8.2.3.4. Den fjerde sag (*klagesag nr. 2/2010, L.G. m.fl. mod Tyskland, udtalelse af 4. april 2014*) blev indbragt for komitéen af en fransk kvinde på vegne af hendes søn, der var tysk statsborger, og som havde et handicap. Sagen vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt de tyske myndigheders tiltag for at fremme sønnens inkludering på arbejdsmarkedet var tilstrækkelige til at opfylde kravene i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Komitéen udtalte, at Tyskland havde krænket konventionens artikel 27 (retten til at arbejde på lige fod med andre) sammenholdt med artikel 3 (bl.a. respekt for menneskets naturlige værdighed), artikel 4 (statens pligt til at sikre gennemførelsen af konventionens rettigheder) og artikel 5 (forbud mod diskrimination). Komitéen fandt bl.a., at den eksisterende tyske model med tilskud til ansættelse af personer med handicap ikke effektivt fremmede ansættelsen af personer med handicap, bl.a. fordi potentielle arbejdsgivere havde svært ved at søge tilskuddet. Vanskelighederne for potentielle arbejdsgivere satte efter komitéens opfattelse således personer med handicap i en ufordelagtig position og kunne dermed resultere i indirekte diskrimination. Komitéen bemærkede endvidere, at de tiltag, som klagers søn reelt havde haft adgang til, ikke levede op til standarden i konventionens artikel 27, selv om Tyskland i lovgivningen havde oplistet en lang række tiltag, der kunne fremme handicappede personers adgang til arbejdsmarkedet.

Komitéen anbefalede Tyskland at revurdere klagers søns sag samt at betale ham en passende kompensation, herunder for omkostningerne til at føre sagen for komitéen. Komitéen anbefalede endvidere Tyskland at træffe foranstaltninger for at undgå lignende krænkelser i fremtiden.

Udvalget er ikke bekendt med, hvordan Tyskland har forholdt sig til komitéens anbefalinger.

8.2.3.5. Den femte sag (*klagesag nr. 8/2012, Mr. X mod Argentina, udtalelse af 4. april 2014*) angik en klager, der afsonede en livstidsdom i et argentinsk fængsel, og som efter et slagtilfælde led af en kognitiv forstyrrelse, ligesom han havde nedsat syn og mobilitetsproblemer, som gjorde det nødvendigt for ham at anvende en kørestol. Klager gjorde gældende, at forholdene i fængslet påvirkede hans fysiske og psykiske sundhedstilstand, bl.a. fordi han ikke selv kunne komme på badeværelset og derfor ikke kunne opretholde personlig hygiejne. Han gjorde endvidere gældende, at han ikke havde modtaget den genoptræning, som hans læger anbefalede, fordi det krævede en 32 km lang tur med ambulance, der risikerede at forværre hans rygmarvsproblemer, til en genoptræningsklinik.

Komitéen anerkendte, at de argentinske myndigheder havde fjernet et trin, der forhindrede klagers adgang til badeværelse og brusebad, at elevatorerne virkede i fængslet, og at der var en knap, hvormed klager kunne kalde på assistance døgnet rundt. Komitéen fandt imidlertid, at de argentinske myndigheder ikke havde påvist, at disse tiltag var tilstrækkelige, idet de ikke sikrede, at klager havde adgang til et badeværelse med plads til en kørestol, ligesom han heller ikke kunne komme i fængselsgården på egen hånd. Dette udgjorde efter komitéens opfattelse en overtrædelse af statens forpligtelse til efter konventionens artikel 9 (tilgængelighed) og 14 (frihed og personlig sikkerhed) at sikre, at personer med handicap afsoner under rimelige forhold. Komitéen udtalte endvidere, at klager som følge af den manglende tilgængelighed mv. var blevet placeret under usikre fængselsforhold, hvilket var i strid med konventionens artikel 17 (beskyttelse af personlig integritet).

Komitéen fandt det derimod ikke sandsynliggjort, at klagers ret til sundhedspleje og genoptræning var krænket, ligesom komitéen heller ikke kunne konkludere, at turen til og fra genoptræningsklinikken udgjorde en risiko for hans liv.

Komitéen anbefalede Argentina at sikre klager lige adgang til ydelser og faciliteter i fængslet samt at sørge for tilstrækkelig og rettidig sundhedspleje såvel som regelmæssig og fuld adgang til genoptræning til ham. Komitéen anbefalede endvidere Argentina at kompensere klager for de omkostninger, han havde haft ved at klage til komitéen.

Udvalget er ikke bekendt med, hvordan Argentina har forholdt sig til komitéens anbefalinger.

8.3. Sammenfatning og argumenter for og imod en inkorporering

På grundlag af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om en konvention bør inkorporeres, jf. ovenfor kapitel 6, afsnit 3, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der kan anføres for og imod en inkorporering af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap er den yngste af de syv konventioner, udvalget skal overveje, idet den stammer fra 2006 og først trådte i kraft for Danmark den 23. august 2009.

Konventionen indeholder en lang række forskellige rettigheder for personer med handicap. Personkredsen er i konventionens artikel 1 defineret som personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan forhindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Det fremgår yderligere af præamblen til konventionen, at handicap er et begreb under udvikling.

Det overordnede formål med konventionen er ifølge artikel 1 at fremme, beskytte og sikre muligheden for, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige for med andre samt at fremme respekten for deres naturlige værdighed.

Konventionen omfatter som nævnt i afsnit 8.1 en lang række forskellige rettigheder, bl.a. forbud mod diskrimination, ret til tilgængelighed, beskyttelse af personlig integritet, ret til et selvstændigt liv samt ret til ytringsfrihed, privat- og familieliv, uddannelse, sundhed, arbejde og social tryghed. Konventionen indeholder således bestemmelser af central betydning for personer med handicap på stort set alle livs- og retsområder. For så vidt angår konventionens økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er der tale om rettigheder, der i vidt omfang er beskrevet meget bredt, hvilket svarer til den sprogbrug, der er anvendt i alle FN-konventionerne.

Bestemmelsernes indhold og udformning er varierende, idet konventionen indeholder både borgerlige og politiske samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Konventionens artikel 4 fastslår med hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, at deltagerstaterne skal træffe foranstaltninger i videst mulig udstrækning inden for de ressourcer, der er til rådighed, og, hvor der er behov for det, inden for rammerne af internationalt samarbejde med henblik på den fremadskridende virkeliggørelse af disse rettigheder uden at berøre de forpligtelser i konventionen, som er umiddelbart gældende i henhold til folkeretten.

De fleste af konventionens bestemmelser er udformet som forpligtelser for deltagerstaterne, således at deltagerstaterne skal "sikre" f.eks. en effektiv adgang til retssystemet (artikel 13) eller "træffe effektive og passende foranstaltninger" f.eks. for at gøre det muligt for personer med handicap at opnå den og opretholde størst mulig uafhængighed (artikel 26). Konventionen overlader det i vidt omfang til medlemsstaterne, hvorledes rettighederne skal gennemføres. De valg mellem forskellige gennemførelsesmetoder, som de nævnte bestemmelser forudsætter, må efter udvalgets opfattelse foretages af lovgivningsmagten.

En inkorporering af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap vil efter udvalgets opfattelse i sig selv medføre en tydeliggørelse af privates muligheder for at påberåbe sig konventionen for de nationale domstole og andre retsanvendende myndigheder (se kapitel 6, afsnit 3.1). En inkorporering vil også kunne medføre større opmærksomhed og bevidsthed om konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.5). Det er derfor udvalgets opfattelse, at en inkorporering ved lov herved vil indebære en styrkelse af borgernes retsstilling på de områder, som konventionen regulerer, i det omfang konventionens bestemmelser er egnede til at kunne håndhæves ved domstolene.

Udvalget bemærker i den sammenhæng, at der i dag kun findes få eksempler på, at konventionens bestemmelser er blevet påberåbt for og/eller anvendt af danske domstole mv. Konventionen ses således ved udvalgets gennemgang af trykt domspraksis kun påberåbt i en enkelt sag (se kapitel 4, afsnit 3.6). Ved en inkorporering af FN-konventionen får domstolene og andre retsanvendende myndigheder endvidere et lovbestemt grundlag for at kunne anvende konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4). Det vil have betydning i tilfælde af en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen og en bestemmelse i en anden dansk lov, som ikke kan løses ved hjælp af fortolknings- og formodningsreglen. Inkorporering kan også få betydning for den intensitet, hvormed domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender konventionen (se kapitel 6, afsnit 3.4).

De nævnte hensyn indebærer alle efter udvalgets opfattelse en styrkelse af personer med handicaps rettigheder på de retsområder, som FN-konventionen omfatter, i det omfang konventionens bestemmelser kan håndhæves ved domstolene. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.

Imidlertid er en række af konventionens bestemmelser vagt og generelt formulerede, og konventionen indeholder adskillige bestemmelser, der har karakter af såkaldte "programerklæringer", hvilket gør bestemmelserne mindre egnede til at blive inkorporeret (se kapitel 6, afsnit 3.8). Som eksempler kan nævnes konventionens artikel 6, stk. 2, om at deltagerstaterne skal træffe alle passende foranstaltninger til at sikre kvinder med handicaps fulde udvikling og fremgang og styrke deres selvstændighed, artikel 9, stk. 1, om at deltagerstaterne skal træffe passende foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap på lige fod med andre har adgang til de fysiske omgivelser og transportmuligheder samt information og kommunikation, artikel 25, hvorefter deltagerstaterne anerkender, at personer med handicap har ret til at nyde den højst opnåelige sundhedstilstand, artikel 27, hvorefter deltagerstaterne anerkender retten for personer med handicap til at arbejde på lige fod med andre, samt artikel 28, hvorefter deltagerstaterne anerkender, at personer med handicap har ret til en levefod, som er tilstrækkelig for dem selv og deres familie.

Den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité trådte først i kraft i maj 2008. Komitéen har derfor hidtil kun i meget begrænset omfang haft mulighed for gennem udtalelser i individuelle klagesager at præcisere indholdet og omfanget af medlemsstaternes forpligtelser og de deraf følgende rettigheder for personer med handicap. Der foreligger indtil nu udtalelser fra komitéen i seks sager, jf. afsnit 8.2.4 ovenfor.

Den begrænsede praksis fra FN's Handicapkomité må efter udvalgets opfattelse tillægges betydning, ikke mindst fordi komitéen endnu kun har vedtaget to generelle bemærkninger vedrørende konventionens materielle rettigheder (se kapitel 6, afsnit 3.9). Dette forhold sammenholdt med, at adskillige af bestemmelserne i konventionen er vagt formulerede og har karakter af "programerklæringer" (se kapitel 6, afsnit 3.8), må antages at kunne medføre vanskeligheder for domstolene med hensyn til vurdering af rækkevidden af disse konventionsbestemmelser og anvendelse af dem i konkrete sager (se kapitel 6, afsnit 3.3).

Det er – som det fremgår af kapitel 3, afsnit 5 – udvalgets opfattelse, at gennemførelsen af sådanne bestemmelser overlader et betydeligt skøn til de enkelte stater, og at de valg, som udøvelsen af dette skøn indebærer, bør træffes af lovgivningsmagten.

Det forhold, at FN's konvention om rettigheder for personer med handicap indeholder vage og generelle bestemmelser, kan *på den ene side* tale for, at konventionen som helhed ikke anses for egnet til at blive inkorporeret. Det kan i den forbindelse anføres, at sådanne bestemmelser indebærer en risiko for, at det overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. Det kan ligeledes anføres, at der også er en risiko for, at FN's Handicapkomité, som endnu kun har afgivet udtalelser i ganske få konkrete klagesager, vil udfylde konventi-

onens bestemmelser vedrørende sådanne spørgsmål på en anden måde, end dette ville være sket i Danmark. Selv om komitéens udtalelser ikke er folkeretligt bindende for regeringen, kan udtalelserne herved komme til at præge forståelsen af konventionsbestemmelsernes rækkevidde. Det kan derfor siges at bestå en risiko for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved en konflikt mellem en bestemmelse i konventionen (samt tilhørende afgørelser fra FN's Handicapkomité) og en bestemmelse i en anden dansk lov vil blive stillet i situationer, hvor de anser sig for at være forpligtet til at træffe valg om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgiver at træffe.

Det kan *på den anden side* anføres, at konventionen er fuldt ud egnet til at blive inkorporeret, fordi danske domstole og andre retsanvendende myndigheder allerede i dag fortolker dansk ret med fuld opmærksomhed på og respekt for den danske retstraditions fordeling af kompetencen til at træffe fordelingspolitiske valg. Det kan i den forbindelse anføres, at der ikke er grundlag i de hidtidige erfaringer for at antage, at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ikke også fremover vil respektere denne rollefordeling, såfremt et ønske om at fastholde denne magtbalance er en klar forudsætning for en inkorporering af konventionen. Ligeledes kan det anføres, at der også er en række bestemmelser i konventionen, der er formuleret klart og præcist, og som derfor næppe vil kunne give anledning til særlige vanskeligheder for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Som eksempler kan nævnes forbuddet mod diskrimination i artikel 5 og artikel 18, stk. 2, hvorefter børn med handicap skal registreres umiddelbart efter fødslen og har ret til et navn. Herudover indeholder konventionen en række velkendte menneskerettigheder, f.eks. retten til livet (artikel 10), lighed for loven (artikel 12), adgang til retssystemet (artikel 13), forbud mod tortur mv. (artikel 15) samt retten til ytringsfrihed (artikel 21).

Det forhold, at FN's konvention om rettigheder for personer med handicap indeholder vage og generelle bestemmelser, kan på den ene side tale for, at konventionen som helhed ikke anses for egnet til at blive inkorporeret, fordi der er en risiko for, at domstolenes og andre retsanvendende myndigheder kommer til at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske og andre spørgsmål. På den anden side kan konventionen som helhed anses for egnet til at blive inkorporeret, fordi domstolene og andre retsanvendende myndigheder hidtil har udvist – og fremover må antages at ville udvise – tilbageholdenhed over for at træffe sådanne afgørelser. Udvalgets medlemmer vurderer dette spørgsmål forskelligt, jf. nærmere nedenfor afsnit 9.

Konventionen rejser efter udvalgets opfattelse ikke særlige problemer i relation til spørgsmålet om dobbeltregulering i lovgivningen (se kapitel 6, afsnit 3.6), selv om en del af konventionens rettigheder, f.eks. om ydelser mv. til personer med handicap, også er reguleret i dansk lovgivning. Konventionen medfører på nuværende tidspunkt heller ikke en større belastning af domstolene og de rets-

anvendende myndigheder i forhold til at tilvejebringe et overblik over fortolkningsbidrag (se kapitel 6, afsnit 3.7).

Danmark er i forbindelse med eksaminationen ved UPR blevet opfordret til at inkorporere de internationale konventioner om menneskerettigheder, som Danmark har tiltrådt. *Ved en inkorporering af konventionen vil Danmark imødekomme denne opfordring, hvilket vil have en positiv signalværdi i forhold til omverdenen* (se kapitel 6, afsnit 3.2). *Dette taler efter udvalgets opfattelse ligeledes for en inkorporering.*

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap er ifølge udvalgets oplysninger umiddelbart anvendelig i Frankrig som følge af bestemmelser i landets forfatning, mens den i Tyskland er blevet en del af tysk ret ved en såkaldt konventionslov. Island, Norge, Sverige og Storbritannien har ikke inkorporeret konventionen, og Østrig har ratificeret konventionen med et såkaldt "inkorporeringsforbehold", der indebærer, at konventionen ikke er umiddelbart anvendelig, dvs. konventionen kan hverken påberåbes eller anvendes af borgerne, myndighederne eller domstolene. Finland og Nederlandene har endnu ikke tiltrådt konventionen (se kapitel 5). *Det forhold, at der således er forskel på, om de hørte lande har inkorporeret FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, taler efter udvalgets opfattelse hverken for eller imod en inkorporering af konventionen.*

9. Udvalgets overvejelser og konklusion

Udvalget har ovenfor vedrørende hver enkelt af de syv konventioner, som udvalget skal overveje, drøftet hvilke argumenter der kan anføres for og imod inkorporering i dansk lovgivning. Drøftelserne har taget udgangspunkt i de hensyn, der efter udvalgets overvejelser i kapitel 6 bør indgå ved en sådan vurdering.

Gennemgangen har vist, at der for alle syv konventioner kan anføres argumenter både for og imod en inkorporering af konventionerne ved lov.

Til støtte for en inkorporering kan det anføres, at inkorporering for alle syv konventioners vedkommende vil indebære en *styrkelse af retsstillingen for de personer, der er omfattet af konventionerne*, bl.a. fordi inkorporering vil tydeliggøre muligheden for at påberåbe sig konventionerne og skabe større opmærksomhed og bevidsthed om konventionerne og vil herved styrke borgernes retsstilling på de områder, som konventionerne regulerer. Inkorporering vil endvidere skabe et lovbestemt grundlag for at anvende konventionerne, hvilket vil have betydning ved en konflikt mellem konventionsbestemmelser og danske lovbestemmelser i øvrigt. Inkorporering kan også få betydning for den intensitet, hvormed domstolene og andre retsanvendende myndigheder anvender konventionerne.

Samtidig bemærkes, at der er nogen forskel på omfanget af den styrkede retsstilling for borgerne afhængig af, hvilken personkreds og hvilke rettigheder konventionerne omfatter. Flere af konventionerne omfatter alle personer (f.eks. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder), mens andre konventioner omfatter en afgrænset personkreds, herunder børn, kvinder eller personer med handicap. Endvidere omfatter f.eks. FN's konvention om rettigheder for personer med handicap og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder en lang række meget forskellige rettigheder på et meget bredt område, mens f.eks. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder for så vidt angår mange af konventionens bestemmelser er sammenfaldende med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der allerede er inkorporeret i dansk ret ved lov, således at den styrkede retsstilling må antages kun at få betydning på de punkter, hvor FN-konventionen går videre end Menneskerettighedskonventionen.

Endvidere kan det anføres, at en *inkorporering vil have en positiv signalværdi i internationale sammenhænge,* idet Danmark for alle syv konventioners vedkommende – og i de fleste tilfælde i forskellige internationale fora og ved forskellige lejligheder – er blevet opfordret til at inkorporere

konventionerne ved lov. Det tilføjes, at det kan blive opfattet negativt, hvis kun nogle af konventionerne inkorporeres ved lov.

Derimod taler det *hverken for eller imod inkorporering af nogen af de syv konventioner, at der er forskel på, om de ni lande, som udvalget har indhentet oplysninger fra, har inkorporeret konventionerne*.

Risikoen for, at det i tilfælde af inkorporering i videre omfang overlades til domstolene at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål, kan omvendt tale imod, at konventionerne inkorporeres ved lov. Det samme gælder spørgsmålet om konventionernes egnethed til at blive anvendt af domstolene og andre retsanvendende myndigheder ved løsningen af konkrete retstvister. Der er i udvalget imidlertid ikke enighed om, hvilken vægt disse forhold bør tillægges, herunder hvor stor risikoen for en forskydning af magtbalancen er. Udvalgets 15 medlemmer deler sig derfor med hensyn til anbefalingen af, hvilke konventioner der kan anbefales inkorporeret ved lov, idet medlemmerne udtaler følgende:

Seks medlemmer af udvalget (Jonas Christoffersen, Gunnar Homann, Holger Kallehauge, Linda Nielsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Ole Spiermann) fremhæver indledningsvis, at udvalget ifølge Justitsministeriets kommissorium skal vurdere, om flere konventioner "er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning", samt "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". På tilsvarende måde har Justitsministeriet bedt udvalgets medlemmer om dets anbefalinger på de to andre områder omfattet af kommissoriet.

Udvalget er et sagkyndigt udvalg, og som det er almindeligt for sagkyndige udvalg, går de forelagte spørgsmål ikke på, hvad der er gældende ret i dag. Spørgsmålene kan derfor heller ikke besvares med en beskrivelse af gældende ret. Spørgsmålene er retspolitiske. Svarene har til formål at give sagkyndige anbefalinger til politiske beslutninger. Besvarelsen må derfor ske på grundlag af en beskrivelse af gældende ret kombineret med en bredere, faglig bedømmelse af, om inkorporering – med kommissoriets formuleringer – er "nødvendig" eller "hensigtsmæssig".

Verdenserklæringen om menneskerettigheder definerede i 1948 staters fælles interesse i, at hver enkelt stat inden for sin egen jurisdiktion sikrer en minimumsbeskyttelse af menneskers rettigheder. Internationale menneskerettigheder er siden blevet retliggjort og udbygget. Danmark har været en aktiv deltager i udviklingen – både i FN og i Europarådet. Internationale menneskerettigheder har ikke mindst til formål at bremse indgreb over for den enkelte, førend de bliver til overgreb på de mange. I konkrete sager påkalder internationale menneskerettigheder sig i dag ofte større opmærksomhed end de grundrettigheder, der er fastsat i eksempelvis den danske grundlov. Inkorporering af

menneskerettighedskonventioner har til formål at styrke gennemslagskraften nationalt af menneskerettigheder, som Danmark har arbejdet for og tiltrådt internationalt.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950 med efterfølgende ændringer blev inkorporeret i dansk ret i 1992.

Med hensyn til FN's menneskerettighedskonventioner anbefalede Justitsministeriets inkorporeringsudvalg i 2001 enstemmigt som et første skridt at inkorporere tre konventioner om tortur, racediskrimination og civile og politiske rettigheder. Efter vores bedømmelse er der ikke i de mellemliggende 13 år indtruffet forhold, som begrunder en mere restriktiv tilgang. Tværtimod anbefaler vi at gå et skridt videre og tillige inkorporere konventionerne om børn, om personer med handicap og om diskrimination mod kvinder.

Vi anbefaler således inkorporering i dansk lovgivning af følgende konventioner:

1. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder,
2. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination,
3. FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf,
4. FN's konvention om barnets rettigheder,
5. FN's konvention om rettigheder for personer med handicap og
6. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Vi anbefaler ikke at inkorporere konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Vores anbefalinger har følgende begrundelse:

a) En inkorporering af flere konventioner i dansk ret vil i praksis først og fremmest tydeliggøre myndighedernes pligt til at anvende konventionerne, og navnlig påtager Danmark sig ikke nye internationale forpligtelser. Danmarks internationale forpligtelser på menneskerettighedsområdet er de samme før som efter inkorporering. Om flere konventioner bør inkorporeres, beror efter vores vurdering først og fremmest på, om der er et ønske om at sende et klart signal om betydningen af konkret at anvende og respektere de konventioner, som Danmark allerede har tiltrådt. En inkorporering vil skabe større opmærksomhed og bevidsthed om konventionerne og deres indhold. Allerede derved vil inkorporering bidrage til at sikre en bedre beskyttelse af de rettigheder, som borgerne allerede har i dag, men som i praksis ikke anvendes i tilstrækkelig grad. En inkorporering vil således ikke skabe nye rettigheder, men vil bidrage til en i praksis bedre beskyttelse af eksisterende rettigheder.

Erfaringerne med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention viser, at henvisningerne til konventionen er mangedoblet siden inkorporeringen i 1992. Det gælder både i advokaters argumentation og i domstolenes præmisser. Antallet af henvisninger har haft et nogenlunde fast niveau siden inkorporeringsudvalget afgav betænkning i 2001. Det fremgår af kapitel 4 ovenfor, at anvendelsen af FN-konventioner ved danske domstole i dag fortsat er beskeden. Inkorporeres en eller flere af disse konventioner, må det forventes, at der i en periode vil ske en stigning i anvendelsen, ganske som med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det gælder, selv om gennemslagskraften for alle inkorporerede konventioner er betinget af et tilstrækkeligt klart og sikkert grundlag for at anvende konventionerne.

Inkorporering må antages at have sin primære praktiske betydning i forhold til forvaltningsmyndigheder, herunder på det kommunale og regionale niveau, hvor langt de fleste afgørelser af betydning for borgernes rettigheder træffes. I modsætning til inkorporeringsudvalget i betænkning 1407/2001 har dette udvalg ikke foretaget en nærmere vurdering af forvaltningsmyndigheders anvendelse af menneskerettigheder. Det er imidlertid – på baggrund af vores generelle erfaring – vores vurdering, at forvaltningsmyndigheder ikke er tilstrækkelig opmærksom på betydningen af borgernes internationale menneskerettigheder.

b) Vi vil særligt fremhæve den praktiske betydning af en inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Disse to konventioner har stor betydning for beskyttelsen af de to persongrupper, der i praksis er i særlig risiko for at blive udsat for indgreb og overgreb. Det er desuden inden for disse to konventioners anvendelsesområde, at der efter vores vurdering i praksis er længst vej til overholdelsen af internationale menneskerettigheder. FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap bør stå i centrum for den politiske og praktiske opmærksomhed, såfremt inkorporering skal have mærkbar praktisk betydning for borgerne i Danmark. Det gælder også, hvis inkorporering begrænses til et mindre antal konventioner.

Et par eksempler kan tjene til illustration:

- Vestre Landsret tilsidesatte i en kendelse gengivet i U2013.2425V Justitsministeriets afgørelse om inddragelse af en thailandsk drengs opholdstilladelse som ugyldig blandt andet med den begrundelse, at forskellige forhold "af central betydning for et barns tarv, jf. herved FN's børnekonventions artikel 3, stk. 1" ikke ses at "være inddraget særskilt i Justitsministeriets vurdering", jf. kapitel 3.7.
- Ankestyrelsens praksisundersøgelse om flytning og hjemgivelse af anbragte børn fra november 2011 viste, at der i 70 procent af sagerne ikke var afholdt børnesamtaler.

- Det daværende Social- og Integrationsministerium har den 7. februar 2013 oplyst, at Ankestyrelsen ikke i begrundelserne for sine afgørelser havde henvist specifikt til FN's handicapkonvention.[229]
- I Vejledning om særlig støtte til børn og unge og deres familier fra 2014 er det anført: "Der kan også hentes inspiration i FN's handicapkonvention, og der kan i denne forbindelse særligt henvises til konventionens artikel 7 om børn med funktionsnedsættelse".[230] Men vejledningens 196 sider indeholder ingen konkrete anvisninger på, hvordan FN's konvention om rettigheder for personer med handicap kan tjene til "inspiration".
- Statsforvaltningen i Midtjylland anførte i en afgørelse af 28. juni 2012 om en kommunes ventelister til voksne udviklingshæmmede: "Statsforvaltningen bemærker indledningsvis, at FN's Konvention om rettigheder for personer med handicap blev ratificeret af Danmark den 24. juli 2009. Ved ratifikationen påtog Danmark sig en folkeretlig forpligtelse til at indrette sin lovgivning og sin administrative praksis således, at konventionens krav blev opfyldt. Konventionen skaber således ikke en umiddelbar ret for borgerne til at påberåbe sig konventionen overfor myndighederne. Statsforvaltningen fører dermed ikke tilsyn med konventionens overholdelse."

Hverdagen i den danske forvaltning er ikke altid så langt fra idealerne om danske myndigheders inddragelse af internationale menneskerettigheder i det daglige arbejde. Men eksemplerne viser efter vores opfattelse, at der er konkret og aktuelt behov både for at tydeliggøre myndighedernes pligt til at anvende konventionerne og for at undervise myndighederne i de centrale konventioner. Det bliver svært at opnå fremskridt, hvis regeringen og Folketinget beslutter ikke at inkorporere konventionerne.

c) En inkorporering vil også mere principielt styrke borgernes retsbeskyttelse ved at skabe et lovbestemt grundlag for at anvende konventionerne. Danske domstole og retsanvendende myndigheder har allerede i dag adgang til at fortolke og anvende dansk ret i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, ligesom de efter den almindelige opfattelse har pligt til så vidt muligt at fortolke dansk ret på en sådan måde, at der ikke opstår direkte konflikter med de internationale forpligtelser. Selv uden en inkorporering gælder de internationale forpligtelser i dansk ret navnlig som hensyn i fortolkningen af lovgivningen, men der er forskellige syn på, med hvilken vægt de gælder. En inkorporering vil skabe klarhed og betyde, at de internationale forpligtelser gælder som dansk lov.

[229] Social- og Integrationsministerens svar af 7. februar 2013 på folketingets Socialudvalgs spørgsmål nr. 139 (SOU Alm. Del).
[230] Vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven) pkt. 19 om den sammenhængende børnepolitik, servicelovens § 19, stk. 2.

At inkorporering har en principiel, juridisk betydning er – efter afgivelsen af betænkning 1407/2001 – bekræftet af Højesteret i en dom af 5. december 2005, der er gengivet i U2006.770H. Højesteret udtalte, at nogle ILO-konventioner, der ikke var inkorporeret i dansk ret, ikke var direkte anvendelige i dansk ret i den forstand, at de kunne føre til tilsidesættelse af den relevante lovgivning, jf. kapitel 4.4. I de i praksis helt undtagelsesvist forekommende tilfælde, hvor det måtte være nødvendigt at tilsidesætte dansk lovgivning som værende i klar strid med Danmarks internationale forpligtelser, vil det derfor kun kunne ske, såfremt den pågældende konvention er inkorporeret.

Formålet med en inkorporering er således også – i snæver juridisk forstand – at give domstolene og andre retsanvendende myndigheder et lovbestemt grundlag for i påkommende tilfælde at respektere internationale menneskerettigheder. Efter vores opfattelse bør danske domstole og andre retsanvendende myndigheder ikke være forpligtet til at anvende dansk ret, der er i strid med internationale menneskerettigheder.

d) Danmark bør overholde sine internationale forpligtelser og sikre borgerne de rettigheder, som den internationale menneskeret har til formål at beskytte. Danmark er ved flere lejligheder blevet opfordret til at inkorporere yderligere menneskerettighedskonventioner i dansk ret. Opfordringerne er fremkommet i forbindelse med eksaminationer af Danmark ved FN's forskellige menneskerettighedskomitéer og ved FN's menneskerettighedsråd som led i den universelle periodiske bedømmelse (UPR).

Danmark vil imødekomme opfordringerne ved at inkorporere flere konventioner, hvilket vil have en positiv signalværdi i forhold til omverdenen. Det vil bidrage til at give Danmark et endnu stærkere rygstød, når vi fortsætter vores indsats for at styrke menneskerettighederne i andre lande.

e) Der er efter vores opfattelse ikke en øget risiko for, at magtfordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene vil blive ændret ved at inkorporere yderligere konventioner. Udvalgets medlemmer er enige om, at formålet med en inkorporering ikke er at ændre på den forfatningsmæssige stilling mellem de øverste statsorganer, og at en inkorporering ikke bør medføre en ændring i magtfordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene. Der er således enighed om, at inkorporering ikke bør bevirke, at domstolene påtager sig opgaver, som efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten, eksempelvis om fordelingspolitiske spørgsmål.

Udvalgets medlemmer deler sig i vurderingen af, om en inkorporering alligevel indebærer en øget risiko for en ændret magtfordeling. Efter vores opfattelse er der ikke en sådan risiko. Rollefordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene går forud for og har en dybere forankring end en lov om inkorporering. Bekymring for et skifte i magtfordelingen overser først og fremmest, at de internationale konventioner allerede i dag skal anvendes inden for rammerne af gældende lovgivning, og

at internationale konventioner først vil få gennemslagskraft over for dansk lovgivning, såfremt der helt undtagelsesvis er tale om klare brud på Danmarks internationale forpligtelser.

Det vil også efter en inkorporering være lovgivningsmagten, der har ansvaret for at sørge for en løbende tilpasning af lovgivningen til de internationale menneskerettigheder. Det har helt tilbage fra inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention været en overvejelse og en bekymring, om en inkorporering ville blive en "sovepude" for lovgivningsmagten, der ville fralægge sig ansvaret for, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser.[231]

Hvis inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention var blevet en sovepude for lovgivningsmagten, ville det imidlertid ikke være en følge af inkorporering, men derimod af et efterfølgende forhold, nemlig at lovgivningsmagten var ophørt med i sit daglige arbejde at inddrage internationale menneskerettigheder. Det er ikke sket, og der er ingen grund til at tro, at lovgivningsmagten fremover vil holde op med at sikre en løbende tilpasning af lovgivningen til de internationale menneskerettigheder.

Der er intet konkret grundlag i hidtidige erfaringer for at frygte, at danske domstole og øvrige retsanvendende myndigheder ikke fremover vil respektere den traditionelle danske rollefordeling mellem de øverste statsorganer. Der skal langt mere end en inkorporering til for at forskyde magtfordelingen mellem de øverste statsorganer. Det gælder i særdeleshed, når et ønske om at fastholde magtbalancen er en klar forudsætning for inkorporering af yderligere konventioner.

Danske domstole og andre retsanvendende myndigheder har i en lang række sager fortolket og anvendt ikke kun Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men også en række andre konventioner med fuld opmærksomhed på og respekt for denne magtfordeling, jf. kapitel 4. Efter vores vurdering kan lovgivningsmagten stole fuldt og fast på, at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder heller ikke fremover vil begive sig ud i en menneskeretlig frihåndstegning, men tværtimod vil vedblive med at stå fast på en traditionel, juridisk tilgang til anvendelsen af de menneskeretlige forpligtelser i dansk ret.

Det vil også efter en inkorporering være en grundlæggende betingelse for anvendelsen af internationale konventioner i dansk ret, at der er et tilstrækkelig klart og sikkert juridisk grundlag for at anvende konventionerne.[232] Danske domstole og andre retsanvendende myndigheder fortolker og anvender allerede i dag internationale menneskerettigheder på områder, som er reguleret af de internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt.

[231] Betænkning 1220/1990 s. 148 og Folketingstidende 1991-92, till. A, sp. 5421 ff.
[232] Se kapitel 4.2 ("hvilken sikkerhed"), kapitel 6.2.3 ("uklar"), kapitel 6.2.4 ("hvor klare"), kapitel 6.2.8 ("ubetingede og tilstrækkeligt præcise") og betænkning 1407/2001 s. 56ff.

Danske domstole og andre retsanvendende myndigheder kan ikke anvende internationale menneskerettighedskonventioner efter deres eget forgodtbefindende, og det gør de heller ikke. Det er fast antaget i dansk ret, at der stilles krav til klarheden af de internationale bestemmelser, der skal anvendes som bidrag til fortolkningen af dansk ret. Der stilles strenge krav til klarheden af de forpligtelser, der skal kunne anvendes med vidtrækkende samfundsmæssige konsekvenser, ligesom der vil blive stillet strenge krav til de bestemmelser, der i givet fald ville skulle anvendes i stedet for anden dansk lovgivning. Det ville også gælde ved en inkorporering af yderligere konventioner end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det er et afgørende element i gennemførelsen af konventionerne, at borgerne har adgang til at få foretaget en uafhængig vurdering af, om deres rettigheder er blevet krænket. Hvis der helt undtagelsesvis er tale om klare brud på Danmarks internationale forpligtelser, bør domstole og andre, uafhængige retsanvendende myndigheder kunne anvende konventionerne frem for lovgivningen, således at borgerne ikke tvinges ud i en overflødig international klagesag. Det gælder, selv om det – som det allerede er i dag – kan være vanskeligt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder at afgøre, hvordan den internationale menneskeret skal fortolkes, herunder hvilken vægt udtalelser mv. fra internationale komiteer skal tillægges. Og det gælder, selv om det – som det allerede er i dag – kan være nødvendigt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som regering og folketing måtte vise sig at være uenige i. Alt dette forudsætter vel at mærke – og som allerede nævnt – at domstolene og andre retsanvendende myndigheder har det fornødne sikre grundlag for at anvende konventionerne.

f) De seks konventioner, som vi foreslår inkorporeret, indeholder alle klare, præcise og ubetingede rettigheder, som umiddelbart er egnede til at blive lagt til grund for konkrete afgørelser truffet af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. De seks konventioner indeholder også – ligesom alle de andre internationale konventioner, som Danmark har tiltrådt på det menneskeretlige område – *vage og upræcise bestemmelser*, som dog efter nærmere fortolkning kan få et sådant konkret indhold, at de kan være egnede til at blive lagt til grund for afgørelser truffet af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Det samme gælder for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis bestemmelser løbende er blevet konkretiseret i praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, jf. kapitel 3.

Det gælder for langt hovedparten af de internationale forpligtelser, at de løbende konkretiseres i blandt andet klagekomiteernes praksis, som udvalget har behandlet ovenfor. Efterhånden som den internationale retsudvikling skrider fremad, konkretiseres indholdet, hvorved gennemslagskraften forøges. Komiteernes praksis præger således allerede i dag fortolkningen af konventionerne, og det vil fortsat være situationen, uanset om Danmark inkorporerer konventionerne (og uanset om Danmark tilslutter sig klageadgangen til konventionerne). Det er Danmarks tilslutning til de internationale konventioner, som løbende øger gennemslagskraften af forpligtelserne i Danmark. En inkorpo-

rering vil blot øge borgernes sikkerhed for, at Danmark respekterer sine forpligtelser. Igen forudsætter dette, at der er det fornødne sikre grundlag for at antage, at Danmark har en forpligtelse af betydning for en konkret sag.

De seks konventioner indeholder desuden såkaldte programerklæringer, der skal gennemføres progressivt ved politisk beslutning. Det er kendetegnende for den internationale menneskeret, at det direkte fremgår af flere af de omhandlede konventioner, at en række rettigheder forudsættes gennemført ved politisk beslutning. For eksempel fremgår det af FN's konvention om barnets rettigheder artikel 4 og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap artikel 4, at sådanne rettigheder skal gennemføres fremadskridende og inden for de afsatte økonomiske ressourcer. Det er således i overensstemmelse med de enkelte konventioners indhold, at beslutningen om gennemførelse af denne gruppe af rettigheder i Danmark træffes politisk og ikke juridisk. Det vil en inkorporering ikke ændre. Der vil hverken før eller efter inkorporering være et juridisk grundlag for at træffe fordelingspolitiske afgørelser i strid med den hidtidige magtfordeling i Danmark. En inkorporering vil derfor navnlig ikke give domstolene og andre retsanvendende myndigheder en større rolle end hidtil på de områder, hvor konventionsbestemmelserne indeholder bredt formulerede rettigheder og principper, som skal gennemføres ved politisk beslutning i Danmark.

g) Vi har ikke anbefalet en inkorporering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. En inkorporering af denne konvention vil sende et indenrigs- og udenrigspolitisk signal om den betydning, Danmark tillægger også økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Når vi alligevel ikke anbefaler inkorporering af konventionen, skyldes det navnlig, at man risikerer at stikke befolkningen blår i øjnene ved at inkorporere en konvention, hvis betydning for den praktiske retsanvendelse er mere eller mindre illusorisk. Det skyldes, at konventionen ikke indeholder rettigheder, som der i praksis vil være et tilstrækkelig klart grundlag for at anvende i konkrete sager. Der er – som allerede nævnt – ikke grund til at frygte, at inkorporering af tilsvarende bestemmelser i andre konventioner vil indebære en utilsigtet forrykkelse af magtbalancen.

h) Samlet set er det vores vurdering, at de seks konventioner bør inkorporeres, *såfremt borgernes retsbeskyttelse ønskes styrket, fordi* inkorporering vil sende et utvetydig politisk signal om ønsket om at sikre respekten for rettighederne i Danmark, *fordi* det helt undtagelsesvis kan være nødvendigt i tilfælde af klare brud på konventionerne, og *fordi* det vil sende et internationalt signal om udviklingen i Danmarks tilslutning til de internationale menneskerettigheder. Risikoen for en forskydning af magtbalancen er et væsentligt hensyn, men efter vores opfattelse er risikoen for en forskydning af magtbalancen teoretisk, *fordi* der også fremover vil blive stillet strenge krav til klarheden af de internationale forpligtelser, og *fordi* borgerne ikke alene på grundlag af de internationale forpligtelser vil kunne rejse krav på ydelser fra det offentlige, jf. kapitel 3. Ønskes borgernes retsbeskyttelse styrket, er inkorporering kort sagt det rigtige at gøre, og der er ikke afgørende hensyn, der taler imod.

Fire medlemmer af udvalget (Tina González-Schelbeck, Michael Hansen Jensen, John Lundum og Hanne Schmidt) finder det vigtigt indledningsvis at understrege, at alle syv konventioner allerede i dag er gældende for Danmark – og for de flestes vedkommende har været gældende i mange år. Danmark er således folkeretligt forpligtet til at overholde konventionerne og til at indrette dansk lovgivning i overensstemmelse med konventionernes bestemmelser. Dette har efter vores opfattelse også hidtil været efterlevet, og det er da også kun yderst sjældent, at konventionsorganerne har udtalt, at dansk lovgivning, praksis eller afgørelser i konkrete sager ikke har været i overensstemmelse med de pågældende konventioner, jf. beskrivelsen af konkrete klagesager vedrørende Danmark ovenfor i dette kapitel vedrørende de enkelte konventioner. Udvalget har heller ikke i trykt dansk domspraksis fundet eksempler på, at danske domstole har konstateret sådanne uoverensstemmelser, jf. nærmere kapitel 4, afsnit 4.

Spørgsmålet om at inkorporere konventionerne ved lov er på denne baggrund efter vores opfattelse i yderste konsekvens kun et spørgsmål om, hvorvidt lovgivningsmagten ønsker at tage et yderligere skridt i retning af at tillægge konventionerne betydning i dansk ret, således at konventionernes tekst bliver en umiddelbar del af dansk ret, der er ligestillet med anden dansk lovgivning, eller om man foretrækker at opretholde den hidtil gældende praksis, hvorefter det som udgangspunkt er lovgivningsmagten, der "omsætter" konventionernes bestemmelser til dansk ret ved at lovgive om, hvordan de skal gennemføres i Danmark.

En ændring af den hidtidige opfyldelsesordning, således at man inkorporerer konventionernes tekst i dansk lovgivning, indebærer efter vores opfattelse navnlig følgende:

Udadtil – i forhold til andre lande og i forhold til konventionsorganerne – vil en inkorporering af konventionerne ved lov naturligvis bidrage til at understrege, at Danmark er en stat, der tager konventionerne alvorligt, og som er indstillet på i videst muligt omfang at lade konventionsbestemmelserne få betydning i dansk ret. Dette kan medvirke til at skabe et billede af Danmark som en aktiv aktør på det menneskeretlige område, og herunder også forbedre Danmarks muligheder for at påvirke andre lande, der ikke lever op menneskeretlige regler, til at undertegne konventionerne og tage deres grundlæggende menneskeretlige principper til sig.

Indadtil – i Danmark i forhold til danske statsborgere og udenlandske statsborgere med ophold i eller anden tilknytning til Danmark – må det endvidere lægges til grund, at inkorporering ved lov vil medføre en vis forbedret retsstilling. Konventionerne må forventes at ville få en vis større tyngde, hvis de bliver en integreret del af dansk ret. Dette vil opstå ved en øget opmærksomhed omkring konventionernes rettigheder for borgerne mv., både når det gælder generel regulering på de områder, som konventionerne dækker, og når der skal træffes afgørelse i enkeltsager af danske administrative myndigheder og domstole. Det må også forventes, at konventionsbestemmelserne vil slå

kraftigere igennem ved afgørelsen af konkrete sager i tilfælde, hvor det ikke er utvivlsomt, at dansk lovgivning og praksis er i overensstemmelse med konventionernes bestemmelser, idet konventionsbestemmelserne ved inkorporeringen ved lov opnår status som en umiddelbar del af dansk ret.

En inkorporering ved lov vil således indebære, at konventionerne må forventes at få en mere central rolle i dansk ret, og at den enkelte borger kan støtte ret på konventionerne som en umiddelbar bestanddel af dansk lov.

Indadtil – i Danmark i forholdet mellem den lovgivende magt på den ene side og den udøvende magt og domstolene på den anden side – kan inkorporering af konventionerne ved lov samtidig medføre, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder får en større rolle end hidtil, når det skal afgøres, hvordan konventionsbestemmelserne skal gennemføres i dansk ret. Det vil især være aktuelt på områder, hvor konventionsbestemmelserne indeholder bredt formulerede rettigheder og principper, som hidtil af lovgivningsmagten er blevet "omsat" til dansk ret.

For så vidt angår de bredt formulerede principper og bestemmelser i konventionerne udfyldes disse i et vist omfang af generelle udtalelser og udtalelser i enkeltsager, der afgives af de FN-komitéer, der er oprettet vedrørende konventionerne. Sammenlignet med dansk fortolkningstradition foretager komitéerne en mere dynamisk og fri fortolkning af de forskellige konventionsbestemmelser. Komitéerne er ikke domstole, og komitémedlemmerne er heller ikke dommere. FN-komitéernes udtalelser er da heller ikke folkeretligt bindende, og regeringen kan således afvise at følge sådanne udtalelser – både de generelle udtalelser samt udtalelser afgivet i klagesager vedrørende Danmark og andre stater. Det kan være aktuelt, hvis regeringen ikke kan tilslutte sig komitéens forståelse af konventionens bestemmelser, eller hvis regeringen finder, at komitéens udtalelse er baseret på en fejlopfattelse af den nationale sag, sådan som det er sket i nogle klagesager vedrørende Danmark, jf. nærmere kapitel 7, afsnit 4.3.5.

Danske domstole og andre retsanvendende myndigheder har hidtil ved fortolkningen og anvendelsen af konventionsbestemmelser i forhold til dansk lovgivning været tilbageholdende med hensyn til at tillægge borgerne rettigheder mv., der ikke kan støttes på den relevante danske (gennemførelses-)lovgivning. Det bemærkes herved, at det kan være vanskeligt for domstolene at afgøre, om en komitéudtalelse efter regeringens og Folketingets opfattelse bør tillægges afgørende vægt ved afgørelsen af en konkret dansk sag om et lignende spørgsmål. Hvis FN-konventionernes bredt formulerede bestemmelser inkorporeres ved lov og dermed bliver en umiddelbar del af dansk ret, skabes herved et stærkere retligt grundlag for at anvende konventionsbestemmelserne i overensstemmelse med komitèernes udtalelser, hvilket efter vores opfattelse indebærer en ikke ubetydelig risiko for, at danske domstole vil komme til at træffe afgørelse vedrørende spørgsmål, herunder fordelingspolitiske spørgsmål, som det efter dansk forfatningstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe.

Det kan således siges, at en inkorporering ved lov af FN-konventionerne i dansk ret vil kunne medføre, at en del af regeringens og Folketingets kompetence til at bestemme, hvordan konventionerne skal føres ud i livet i Danmark, kan ende med i praksis at overgå til danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager. Dette vil kunne være en vanskelig opgave for domstolene og andre myndigheder, som typisk træffer afgørelser i enkeltsager, og som ikke altid i sådanne konkrete sager vil få et fuldt overblik over de generelle politiske overvejelser og økonomiske prioriteringer mv., som har dannet grundlag for den danske lovgivning på området. Desuden træffer domstolene og andre retsanvendende myndigheder afgørelser om konventionernes rækkevidde på et rent juridisk grundlag, mens Folketinget som et demokratisk valgt organ også inddrager politiske og økonomiske hensyn ved afgørelsen af, hvordan konventionerne skal udmøntes i dansk ret, hvilket især må anses at have væsentlig betydning ved lovgivers stillingtagen til fordelingspolitiske spørgsmål, dvs. ved fastsættelse af generelle regler om velfærdsydelser inden for eksisterende økonomiske rammer.

Sammenfattende er det efter vores opfattelse de tre ovennævnte hensyn, der har størst betydning, når regeringen og Folketinget skal vurdere, om Danmark bør inkorporere de syv FN-konventioner eller nogle af disse i dansk ret ved lov. Det er endvidere vores opfattelse, at især det sidstnævnte hensyn og den beskrevne risiko for, at der sker en forskydning af kompetence fra Folketinget og regeringen, der har hovedansvaret for at tage stilling til og gennemføre internationale konventioner i dansk ret, til domstolene og andre retsanvendende myndigheder, bør tillægges betydelig vægt og give anledning til generelle og principielle overvejelser, herunder om forholdet mellem de forskellige statsmagter.

John Lundum og Hanne Schmidt fremhæver, at der ikke kan tages stilling til spørgsmålet om inkorporering alene ud fra juridiske og retligt prægede overvejelser. I sidste ende er der tale om et valg, som vi finder det rigtigst at overlade til regering og Folketing. Vi afstår derfor fra at komme med udtrykkelige anbefalinger om de enkelte konventioner, men finder grund til at bemærke, at de konventioner, som generelt indeholder de mest præcist formulerede rettigheder og pligter, og som indebærer mindst risiko for en forskydning af balancen mellem lovgiver og domstole og andre retsanvendende myndigheder, er de tre konventioner, som inkorporeringsudvalget i betænkning nr. 1407/2001 anbefalede blev inkorporeret i dansk ret – nemlig FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. nærmere herom udvalgets overvejelser ovenfor i dette kapitel i afsnit 2.4, afsnit 4.4 og afsnit 5.4.

Michael Hansen Jensen finder, at en inkorporering af de omhandlede FN-konventionerne indebærer en sådan risiko for forskydning af kompetence fra Folketinget og regeringen til domstole og andre retsanvendende myndigheder, at han i lyset af kompetencefordelingen i grundlovens § 3 ikke kan anbefale inkorporering som et yderligere opfyldelsesskridt.

Tina González-Schelbeck bemærker, at alle syv konventioner er en del af dansk ret, som kommunerne allerede er forpligtet til at overholde. Det er således Folketingets afgørelse, om konventionerne skal inkorporeres i dansk ret. Såfremt regeringen vil fremsætte lovforslag om inkorporering af en eller flere af konventionerne i dansk ret, tager KL forbehold for at fremkomme med yderligere bemærkninger til lovforslaget, når de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget er afdækket.

De fem medlemmer af udvalget, der repræsenterer regeringen (Nikolaj Stenfalk, Iben Rostock-Jensen, Dorte Bech Vizard, Mette Nørgaard Dissing-Spandet og Nina Holst-Christensen), har meddelt, at regeringen ikke vil forholde sig nærmere til, om Danmark bør inkorporere nogen af de syv konventioner, før udvalget har afsluttet sit arbejde. Disse medlemmer finder herefter ikke at kunne fremsætte nærmere anbefalinger.

Kapitel 8. Den individuelle klageadgang til FN's komitéer

1. Indledning

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget med udgangspunkt i bl.a. de hidtidige erfaringer med FN-komitéernes behandling af sager i forbindelse med en individuel klageadgang skal overveje fordele og ulemper ved at tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer. Udvalget skal i den forbindelse bl.a. overveje samspillet mellem danske domstole og FN-komitéerne, herunder hvis man samtidig vælger at inkorporere den pågældende menneskerettighedskonvention.

Det er i dag muligt at klage over Danmark til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité og FN's kvindekomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Folketinget har den 13. maj 2014 desuden vedtaget beslutningsforslag nr. B 58 om tiltrædelse af den valgfri protokol til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, der giver individuel klageadgang til FN's Handicapkomité. Danmark har dog endnu ikke ratificeret protokollen.

Danmark har ikke ratificeret de valgfri protokoller, der giver mulighed for at klage til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité over overtrædelser af henholdsvis FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's konvention om barnets rettigheder. Den individuelle klageadgang til disse to komitéer trådte i kraft henholdsvis den 5. maj 2013 og 14. april 2014.

Afsnit 2 indeholder en generel beskrivelse af den individuelle klageadgang. Beskrivelsen bygger i det væsentlige på de klagevejledninger, som henholdsvis FN's Højkommissær for Menneskerettigheder og Justitsministeriet har udarbejdet.[233] Afsnit 3 indeholder en gennemgang af udenlandske erfaringer med den individuelle klageadgang til FN-komitéerne. Dernæst redegøres der i afsnit 4 for de hensyn, som det kan være relevant at inddrage ved overvejelser om at tilslutte sig den individuelle klageadgang. I afsnit 5 følger udvalgets overvejelser af, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer.

[233] Se Fact sheet No. 7/Rev. 1, complaint procedures fra FN's Højkommissær for Menneskerettigheder og Justitsministeriets klagevejledning "Sådan klager du til FN".

For en nærmere beskrivelse af komitéernes sammensætning, antallet af behandlede sager mv. henvises til kapitel 7 og afsnittene om kontrol og retshåndhævelse i forhold til de enkelte konventioner.

2. Generelt om den individuelle klageadgang

Den individuelle klageadgang giver enkeltpersoner og grupper af enkeltpersoner,[234] som påstår at være ofre for en krænkelse af en af de relevante konventioner, mulighed for at klage til den FN-komité, der påser overholdelsen af den relevante konvention.

FN-komitéerne kan kun behandle klager over *staters* overtrædelser af konventionerne og de tilhørende protokoller. Komitéerne kan derfor kun behandle klager over handlinger eller undladelser, som staten er ansvarlig for. Komitéerne kan derimod ikke behandle klager over enkeltpersoner, organisationer eller foreninger. Herudover kan de enkelte komitéer kun behandle klager over krænkelser af rettigheder, der er indeholdt i den konvention, som den enkelte komité påser overholdelsen af.

Alle personer kan klage til komitéerne. Komitéerne kan således modtage klager fra en stats egne statsborgere, udlændinge, umyndige, mindreårige, fængslede mv. Hvis en klage indgives på vegne af enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner, skal det være med de pågældendes samtykke. Der er dog visse undtagelser, idet en forælder f.eks. ikke behøver samtykke for at klage på vegne af sit mindreårige barn. En klager kan desuden i alle tilfælde vælge at lade sig repræsentere af en anden, f.eks. en advokat. I forbindelse med, at FN's Børnekomité skal begynde sit arbejde, skal der udvikles særlige børnevenlige procedurer. Det fremgår således af artikel 3, stk. 1, i den valgfri protokol, der etablerer den individuelle klageadgang, at:

> "The Committee shall adopt rules of procedure to be followed when exercising the functions conferred on it by the present Protocol. In doing so, it shall have regard, in particular, for article 2 of the present Protocol in order to guarantee child-sensitive procedures."

Der skal ikke betales gebyr for at klage til FN-komitéerne, der omvendt heller ikke giver retshjælp til at dække eventuelle udgifter til at føre klagesagen, herunder advokatudgifter. Danmark giver som et af få lande dog retshjælp til at dække sådanne udgifter, når visse betingelser er opfyldt. Efter § 1 i lov nr. 940 af 20. december 1999 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner (retshjælpsloven) kan der således

[234] Der er i de fire konventioner anvendt lidt forskellige formuleringer, men i praksis dækker de over det samme, jf. Justitsministeriets klagevejledning "Sådan klager du til FN". Menneskerettighedskomitéen kan modtage klager fra "enkeltpersoner", jf. artikel 1 i første protokol. Racediskriminationskomitéen kan modtage klager fra "enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner", jf. konventionens artikel 14, stk. 1. Torturkomitéen kan modtage klager fra eller på vegne af "enkeltpersoner", jf. konventionens artikel 22, stk. 1. Kvindekomitéen kan modtage klager fra eller på vegne af "enkeltpersoner eller grupper af enkeltpersoner", jf. protokollens artikel 2.

meddeles retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager mod Danmark for internationale klageorganer, som i henhold til konventioner om beskyttelse af menneskerettigheder, der er tiltrådt af Danmark, skal behandle klager fra en person over en krænkelse af vedkommendes rettigheder efter konventionen. Civilstyrelsen behandler sagerne på Justitsministeriets vegne.

Efter retshjælpslovens § 2, stk. 1, ydes efter ansøgning retshjælp til den person, der har klaget, såfremt det internationale klageorgan har anmodet om den danske regerings retlige bemærkninger til klagen. Hvis betingelserne i § 2, stk. 1, ikke er opfyldt, kan der efter retshjælpslovens § 3 meddeles retshjælp, når særlige grunde taler derfor. Dette gælder navnlig i sager, som er af principiel karakter eller af almindelig offentlig interesse, eller som har væsentlig betydning for ansøgerens sociale eller erhvervsmæssige situation.

Hvis betingelserne for at meddele retshjælp efter retshjælpslovens § 2 eller § 3 er opfyldt, meddeler Civilstyrelsen efter praksis i dag et forhåndstilsagn om retshjælp, der er begrænset til højst at udgøre 40.000 kr. Det beløb, der ender med at blive dækket, kan dog både være højere og lavere. Efter retshjælpslovens § 4, stk. 1, omfatter retshjælpen godtgørelse fra statskassen af rimelige udgifter til advokat og øvrige rimelige udgifter, der er nødvendige for førelse af sagen. Retshjælpen gives med tilbagevirkende kraft, sådan at retshjælpen f.eks. også dækker de udgifter, klageren allerede har haft, inden komitéen anmodede regeringen om bemærkninger. Udbetaling kan dog som udgangspunkt først ske, når sagen er afsluttet ved det internationale klageorgan.

Det bemærkes, at muligheden for retshjælp må formodes at bidrage til, at langt hovedparten af klagerne i de danske klagesager indhenter juridisk bistand i forbindelse med, at klagesagen indbringes for et internationalt klageorgan.

For at sikre, at komitéerne får de oplysninger, som er nødvendige for, at de kan behandle klagen, er der for flere af komitéernes vedkommende udarbejdet modelformularer, der kan anvendes ved indgivelse af en klage. Det er dog ikke et krav, at man bruger disse formularer, der kan findes på FN's Højkommissær for Menneskerettigheders hjemmeside (www.ohchr.org).

2.1. Betingelser for at klage

For at FN-komitéerne kan behandle en klage mod en stat, er det et grundlæggende krav, at den indklagede stat dels har ratificeret den konvention, som staten påstås at have krænket, dels har anerkendt den relevante komités kompetence til at behandle individuelle klager mod staten.[235] Herud-

[235] Komitéernes kompetence anerkendes i forhold til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention rettigheder for personer med handicap ved at ratificere en valgfri protokol til den enkelte konvention. FN's Torturkomités og FN's Racediskriminationskomités kompetence anerkendes derimod

over opstiller de enkelte konventioner en række øvrige betingelser, som skal være opfyldt, før der kan klages. Betingelserne er i det væsentlige de samme i de enkelte konventioner.

Det bemærkes, at komitéerne af egen drift påser, om betingelserne for at klage er opfyldt. Er betingelserne ikke opfyldt, afvises klagen. Komitéerne er i praksis tilbageholdende med af egen drift at afvise klager.[236]

2.1.1. Det er kun muligt at klage til FN-komitéerne, hvis man som klager kan bevise eller sandsynliggøre, at man personligt er offer for en krænkelse af en eller flere af de rettigheder, der er nævnt i konventionerne.

For at blive anset for offer kræves det enten, at man allerede er negativt berørt af en handling eller en undladelse fra statens side, eller at en sådan negativ effekt er umiddelbart forestående, f.eks. på grundlag af eksisterende lovgivning, en domstolsafgørelse eller en administrativ afgørelse. Der kan f.eks. være tale om en klage fra en person, der allerede er blevet udsendt eller risikerer udsendelse efter at have fået afslag på asyl, og som påstår at risikere at blive udsat for tortur i hjemlandet.

Det er i almindelighed ikke muligt at klage over lovgivning eller myndighedernes praksis, når man ikke er direkte berørt af lovgivningen eller myndighedernes beslutninger. I så fald er man ikke personligt offer for statens eventuelle overtrædelse af konventionen. Det er man derimod, hvis man f.eks. er blevet dømt i en straffesag i strid med konventionen, eller hvis myndighederne på anden måde har behandlet en på en måde, der er i strid med konventionen.

2.1.2. Det er endvidere en betingelse for at klage til FN-komitéerne, at klager har *"udtømt nationale retsmidler"*. Det betyder, at klager skal have udnyttet alle muligheder for at få sagen behandlet af de nationale myndigheder. Baggrunden herfor er, at staten skal have haft mulighed for at råde bod på eventuelle krænkelser af menneskerettighederne, inden komitéerne behandler en klage.

Begrebet "nationale retsmidler" omfatter både behandling af sagen ved administrative myndigheder, f.eks. statens styrelser og kommunerne, og ved domstolene. Hvis det er muligt at få en administrativ myndigheds afgørelse prøvet ved domstolene, skal domstolene også have behandlet sagen, og alle ankemuligheder skal være udnyttet.

---

ved, at staten afgiver en erklæring herom i henhold til artikel 22 i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og artikel 14 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

[236] Til eksempel kan nævnes, at FN's Kvindekomité i marts 2013 anmodede Danmark om bemærkninger til en sag, hvor de nationale retsmidler ikke var udtømt, således som det ellers kræves, jf. afsnit 2.1.2 nedenfor, idet sagen stadig verserede for landsretten, hvilket klager selv oplyste i klagen til komitéen. Der henvises til sag nr. 50/2013*, O.V.J. mod Danmark.* Sagen er kort beskrevet i kapitel 7, afsnit 7.3.5.

I Danmark vil betingelsen om, at klageren skal have udtømt alle de nationale retsmidler, som udgangspunkt være opfyldt, når sagen har været behandlet ved de relevante administrative myndigheder og er endelig afgjort af domstolene. Hvis en byrets eller landsrets afgørelse kan appelleres, skal klager have udnyttet denne mulighed. Hvis en afgørelse truffet af en byret eller landsret kan indbringes for en overordnet domstol med Procesbevillingsnævnets tilladelse, bør klager også have søgt om en sådan tilladelse.

Betingelsen om udtømmelse af nationale retsmidler gælder ikke, hvis anvendelsen af retsmidlerne *trækker urimeligt i langdrag*. I så fald er det altså muligt at klage, selv om sagen endnu ikke er færdigbehandlet ved de danske myndigheder. Det er desuden kun et krav, at man har udnyttet retsmidler, som er *effektive og tilgængelige*. Det betyder, at man kun skal have klaget til myndigheder, som kan træffe en bindende afgørelse i sagen. Betingelsen om udtømmelse af nationale retsmidler gælder endvidere ikke, hvis der ikke er nogen chance for, at klageren vil få medhold i det nationale system. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der foreligger en fast retspraksis, som går en imod, fordi domstolene allerede har afgjort mange lignende sager. Tvivl om udfaldet af en sag er i almindelighed derimod ikke tilstrækkeligt til at fritage en for at udnytte en klagemulighed.

Det er staten, der skal bevise, at klager ikke har udnyttet et eller flere retsmidler. Derimod er det klager, der skal godtgøre, at sagen har trukket urimeligt i langdrag, eller at det er usandsynligt, at klager vil få medhold i det nationale system.

Kravet om udnyttelse af nationale retsmidler indebærer, at de nationale myndigheder skal have haft mulighed for at tage stilling til de spørgsmål, som man ønsker at klage til komitéen over. Det forudsætter, at synspunkterne har været påberåbt under myndighedernes behandling af sagen. Man behøver dog ikke at have påberåbt sig konventionens bestemmelser udtrykkeligt.

2.1.3. Den påståede krænkelse af konventionerne skal relatere sig til en rettighed, som er beskyttet af den pågældende konvention. Det er derfor f.eks. ikke muligt at klage til FN's Menneskerettighedskomité over en krænkelse af den private ejendomsret, idet denne rettighed ikke er beskyttet af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. I dette tilfælde vil klagen derfor skulle afvises *ratione materiae.*

2.1.4. Det er endvidere et krav, at klagen er tilstrækkeligt underbygget. Komitéerne vil således i almindelighed afvise en klage, hvis der ikke er redegjort tilfredsstillende for sagens faktiske omstændigheder, eller hvis der ikke er argumenteret nok for, at den indklagede stat ville kunne have krænket den relevante konvention. Der tales i så fald om, at klagen er "*manifestly ill-founded*".

2.1.5. FN-komitéernes kompetence er begrænset derved, at de kun kan behandle klager over krænkelser, der har fundet sted efter, at den individuelle klageadgang er trådt i kraft for den indklagede

stat. Hvis en klage vedrører forhold, som daterer sig til før denne ikrafttrædelsesdato, afvises klagen *ratione temporis*.

FN's Menneskerettighedskomité tillader dog i overensstemmelse med almindelige folkeretlige principper klager, hvor virkningerne af en stats krænkelse er fortsat efter, at den individuelle klageadgang er trådt i kraft for staten. Det kan bl.a. være tilfældet, hvis en person efter ikrafttrædelsen afsoner en dom, der er afsagt på grundlag af en uretfærdig rettergang, som fandt sted inden.

Herudover vil FN's Menneskerettighedskomité typisk anse det for tilstrækkeligt grundlag til at vurdere en klage i sin helhed, hvis der, efter den individuelle klageadgang trådte i kraft, har været en domstolsafgørelse eller anden statslig handling i forhold til den krænkelse, som fandt sted inden denne dato.

2.1.6. Komitéerne afviser også klager, der er *anonyme*. Det betyder, at komitéen skal kende klagers identitet. Klager kan bede komitéerne om ikke at oplyse klagers identitet i forbindelse med den endelige afgørelse, som offentliggøres. Klager vil i så fald blive anonymiseret i den endelige afgørelse.

2.1.7. Komitéerne afviser endvidere klager, der anses for *misbrug af klageretten*. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis man klager på baggrund af åbenbart urigtige oplysninger, eller hvis man klager over en foranstaltning, man tidligere selv har anmodet om.

2.1.8. En klage skal som udgangspunkt afvises, hvis den *samme sag er eller har været genstand for behandling efter andre regler om international undersøgelse eller bilæggelse*. I forhold til klager til FN's Racediskriminationskomité gælder det dog kun, hvis den kontraherende stat har taget forbehold herom. Danmark har taget et sådant forbehold.

Hvis den samme klage således behandles eller har været behandlet af f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, kan komitéerne som udgangspunkt ikke også behandle klagen. Hvis der er tale om en sag, der "har været" behandlet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, gælder dette dog kun, hvis Domstolen har taget stilling til selve indholdet af klagen. Hvis Domstolen har afvist klagen, fordi de formelle klagebetingelser ikke var opfyldt, kan komitéen godt behandle klagen. Der gælder en tilsvarende regel for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvis en sag har været behandlet af en FN-komité, jf. artikel 35, stk. 1, litra b, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.1.9. Der gælder generelt ikke særlige *tidsfrister* for indgivelse af en klage til komitéerne. FN's Racediskriminationskomité kan dog kun behandle en klage, som den har modtaget senest 6 måneder

fra den endelige nationale afgørelse, medmindre der er dokumenteret helt ekstraordinære omstændigheder.

2.2. Virkningerne af en klage til og en udtalelse fra en komité

Komitéernes udtalelser er ikke folkeretligt bindende, og komitéerne er ikke appelinstanser for nationale afgørelser. De kan ikke tilsidesætte eller ændre afgørelser, som er truffet af nationale myndigheder, og en klager vil derfor altid være forpligtet til at følge de nationale myndigheders afgørelser, indtil de nationale myndigheder ændrer dem.

En klage til en komité har af den grund heller ikke opsættende virkning. Det betyder, at de nationale myndigheder godt kan fortsætte behandlingen af en sag, selv om der er klaget til en af FN's komitéer. De nationale myndigheders afgørelser er gyldige og skal respekteres, selv om der klages til en FN-komité over dem.

En klager kan dog anmode den pågældende komité om at rette henvendelse til staten og anbefale, at de nationale myndigheder undlader at fuldbyrde en afgørelse i den nationale sag, indtil komitéen har færdigbehandlet klagesagen. Dette kaldes også "foreløbige foranstaltninger". I praksis er komitéernes mulighed for at anmode herom bl.a. relevant i sager om udsendelse af asylansøgere, hvor fuldbyrdelsen af en afgørelse kan gøre uoprettelig skade, navnlig hvis den udsendte risikerer tortur eller lignende.

En klagesag ender med, at den pågældende komité sender sine synspunkter og eventuelle henstillinger til staten og til klageren. Som nævnt er komitéernes udtalelser ikke folkeretligt bindende. Det betyder, at staterne ikke er forpligtede til at følge udtalelserne. Hvis udtalelsen går ud på, at staten har handlet i strid med konventionen, opfordrer komitéen staten til inden 3 måneder at informere om, hvad der er foretaget for at leve op til udtalelsen.

Komitéerne kan efter konventionerne og tillægsprotokollerne ikke tilkende klager økonomisk kompensation, dvs. erstatning for økonomisk eller ikke-økonomisk skade. Komitéerne kan heller ikke tilkende klager sagsomkostninger. I praksis anbefaler komitéerne – i det omfang de finder, at staten ikke har overholdt sine forpligtelser efter konventionerne – dog i vidt omfang staterne at give klager en sådan økonomisk kompensation i overensstemmelse med almindelige folkeretlige principper.

Se i øvrigt afsnit 4 nedenfor om øvrige mulige virkninger af en udtalelse fra en komité.

2.3. Klagens behandling i FN-systemet

Når FN-systemet modtager en klage mod Danmark, er det i første omgang sekretariatet ved FN's Højkommissær for Menneskerettigheder, der ser på sagen. Sekretariatet, der har kontor i Geneve, kan bede klageren om flere oplysninger, dokumenter eller bemærkninger til sagen.

Når sagen indeholder de nødvendige oplysninger, bliver den registreret på den pågældende FN-komités liste over klagesager. Klageren får besked herom. Komitéen sender herefter sagen til Danmarks faste mission i Geneve, der videresender sagens dokumenter pr. mail til Udenrigsministeriet og Justitsministeriet.

Justitsministeriet gennemgår klagen og hører de myndigheder, som er relevante for den enkelte klagesag. Derefter udarbejder Justitsministeriet et udkast til regeringens bemærkninger, som sendes i høring hos de berørte myndigheder og Udenrigsministeriet. Udkastet sendes endvidere til oversættelse, hvilket af tidsmæssige årsager ofte sker parallelt med høringen hos de berørte myndigheder og Udenrigsministeriet.

Efter oversættelse sender Justitsministeriet de færdige bemærkninger til Udenrigsministeriet, der sender dem både direkte og via Danmarks faste mission i Geneve til sekretariatet ved FN's Højkommissær for Menneskerettigheder. Klager får af sekretariatet tilsendt en kopi af bemærkningerne og får mulighed for at kommentere dem.

Hvis klager vælger at kommentere på regeringens bemærkninger, får regeringen mulighed for at kommentere på klagerens bemærkninger. Den mulighed benyttes i praksis jævnligt. Processen vil da svare til den ovenfor beskrevne.

I det omfang regeringen ikke ønsker at kommentere på klagerens supplerende bemærkninger, meddeler regeringen dette til komitéen. Sagen er da klar til komitéens behandling. Sagen behandles på lukkede møder i den pågældende komité, og dokumenterne i sagen er fortrolige, indtil komitéen har afgivet udtalelse. Som altovervejende hovedregel behandles sagerne alene på skriftligt grundlag, selv om nogle af komitéerne har mulighed for at indkalde sagens parter.

Komitéen afgør først, om de formelle klagebetingelser er opfyldt (klagens "*admissibilitet"*). Hvis det ikke er tilfældet, afvises klagen. Afvisningsafgørelsen offentliggøres og sendes til klageren og til staten. Sagen er herefter afsluttet.

Hvis de formelle klagebetingelser derimod er opfyldt, går komitéen videre til at vurdere selve indholdet af sagen (klagens "*realitet"*). Det sker ofte på et og samme møde. Når komitéen har færdigbehandlet sagen, sendes svaret til klageren og til staten, og udtalelsen offentliggøres.

Sagsbehandlingstiden for klagesager varierer fra sag til sag og fra komité til komité. I praksis kan sagsbehandlingen dog ikke forventes afsluttet på under et år. Sagsbehandlingstider på mellem to og tre år er heller ikke usædvanlige. Der arbejdes dog i FN for at tilføre flere ressourcer til de enkelte komitéer med henblik på bl.a. at øge deres kapacitet og nedbringe sagsbehandlingstiden.

3. Udenlandske erfaringer

Til brug for udvalgets arbejde er der indhentet oplysninger fra Finland, Frankrig, Nederlandene, Island, Norge, Sverige, Storbritannien, Tyskland og Østrig om disse landes erfaringer med den individuelle klageadgang ved FN's komitéer. De indhentede oplysninger giver ikke et entydigt billede, hvilket formentlig bl.a. skyldes, at der er stor forskel på, hvor mange og hvilke individuelle klageadgange de enkelte lande har tilsluttet sig, samt hvor mange sager de i øvrigt har haft ved komitéerne.

De hørte landes og Danmarks tilslutning til individuelle klageadgange til FN's komitéer ser i skemaform således ud:

	CCPR[237]	CESCR[238]	CERD[239]	CAT[240]	CRC[241]	CEDAW[242]	CRPD[243]
Danmark	06.01. 72	---	11.10.85	26.06.87	---	31.05.00	---
Finland	19.08.75	31.01.14	16.11.94	30.08.89	---	29.12.00	---
Frankrig	12.02.84	---	16.08.82	23.06.88	---	09.06.00	18.02.10
Island	22.08.79	---	10.08.81	23.10.96	---	06.03.01	---
Nederlandene	11.12.78	---	10.12.71	21.12.88	---	22.05.02	---
Norge	13.12.72	---	23.01.76	09.07.86	---	05.03.02	---
Sverige	06.12.71	---	06.12.71	08.01.86	---	24.04.03	15.12.08
Storbritannien	---	---	---	---	---	17.12.04	07.08.09
Tyskland	25.08.93	---	30.08.01	19.10.01	28.02.13	15.01.02	24.02.09
Østrig	10.12.87	---	20.02.02	29.07.87	---	06.09.00	26.09.08

- *Finland*

[237] Klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité vedrørende FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.
[238] Klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder vedrørende FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.
[239] Klageadgang til FN's Racediskriminationskomité vedrørende FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.
[240] Klageadgang til FN's Torturkomité vedrørende FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.
[241] Klageadgang til FN's Børnekomité vedrørende FN's konvention om barnets rettigheder.
[242] Klageadgang til FN's Kvindekomité vedrørende FN's konvention om afskaffelse af former for diskrimination mod kvinder.
[243] Klageadgang til FN's Handicapkomité vedrørende FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Finland har tiltrådt de valgfri protokoller eller afgivet de relevante erklæringer vedrørende klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité og FN's Kvindekomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Finland har underskrevet, men endnu ikke ratificeret de valgfri protokoller, der giver mulighed for at klage til FN's Børnekomité og FN's Handicapkomité. Ratificering af tillægsprotokollen til FN's konvention om barnets rettigheder er efter de for udvalget foreliggende oplysninger dog i gang. For så vidt angår den valgfri protokol til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap har udvalget fået oplyst, at Finland forventer at tiltræde protokollen under den nuværende regerings embedsperiode.

Finland har som det eneste af de hørte lande tiltrådt den valgfri protokol til FN's konvention vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der giver individuel klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Finland har om baggrunden for tiltrædelsen oplyst, at protokollen vil styrke den samlede implementering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og således øge konventionens betydning. Finland anser den individuelle klageadgang som et vigtigt bidrag til muligheden for at føre tilsyn med implementeringen af menneskerettigheder på nationalt plan. Samtidig har Finland dog påpeget, at den individuelle klageadgang til FN's komitéer bør anses som sekundære procedurer i forhold til de nationale procedurer. Overordnet er det efter finsk opfattelse således afgørende, at det sikres, at passende og effektive nationale retsmidler er tilgængelige, såfremt en person hævder, at vedkommendes rettigheder er blevet krænket.

Der bør efter finsk opfattelse desuden ske forbedringer i forhold til komitéernes sagsbehandlingstider samt deres begrundelser for afgørelserne. Finland har endvidere peget på, at staterne – i de tilfælde, hvor komitéen anmoder den kontraherende stat om at iværksætte foreløbige foranstaltninger (interim measures) – har for lang tid til at kommentere på, om sagen skal undersøges nærmere. Finland har samtidig bemærket, at komitéernes begrundelse for at anmode om foreløbige foranstaltninger indimellem er for overordnet eller uklar. Herudover har Finland bemærket, at det i dag er svært at søge på komitéernes praksis i individuelle klagesager, hvorfor der efter finsk opfattelse bør oprettes en brugervenlig database, hvor det er muligt at fremsøge information ved brug af søgeord.

Finland har endelig oplyst, at der indtil videre alene har været få klager over Finland til FN's komitéer, formentlig fordi sagerne i stedet behandles ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

De sager, der har været behandlet for FN's komitéer, har oftest handlet om samernes menneskerettigheder og krænkelse af artikel 3 af FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

- *Frankrig*

Frankrig har tiltrådt de valgfri protokoller eller afgivet de relevante erklæringer vedrørende klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité, FN's Kvindekomité og FN's Handicapkomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Frankrig har i forhold til erfaringerne med den individuelle klageadgang til FN's komitéer fremhævet tre sager fra 2008, hvor sikher af indisk afstamning indgav klage mod Frankrig under henvisning til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. To af sagerne omhandlede fotos til identitetskort, hvor hovedbeklædning ikke er tilladt, mens den tredje sag vedrørte bortvisning fra en folkeskole, hvor det samme gør sig gældende.

- *Island*

Island har tiltrådt de valgfri protokoller eller afgivet de relevante erklæringer vedrørende klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité og FN's Kvindekomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Efter det oplyste har den islandske indenrigsminister i marts 2013 præsenteret det islandske parlament (Altinget) for Islands første nationale handlingsplan om menneskerettigheder. Som led i denne handlingsplan skal det bl.a. undersøges, om Island bør tiltræde den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer. Resultatet af undersøgelsen skal efter planen præsenteres for den islandske regering i efteråret 2014, hvor det skal danne grundlag for en beslutning om en eventuel tiltrædelse af yderligere individuelle klageadgange.

FN's Menneskerettighedskomité har efter det oplyste afgivet udtalelse i en enkelt klagesag mod Island.[244] Det drejer sig om sag nr. 1306/2004, *Haraldson og Sveinsson mod Island* (udtalelse af 24. oktober 2007), hvor komitéen fastslog, at den islandske regering ikke havde påvist, at indretningen og implementeringen af det islandske kvotesystem i henhold til den islandske fiskerilovgivning opfyldte kravet om rimelighed. Komitéen fandt således, at den permanente ejendomsret til kvoter, som oprindelige ejere af kvoter i modsætning til klagerne havde, ikke var rimeligt begrundet, hvorfor det udgjorde diskrimination i strid med artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Komitéens udtalelse gav efter de for udvalget foreliggende oplysninger anledning til voldsom interesse og debat i Island, hvor udtalelsen desuden gentagne gange er blevet diskuteret i Altinget. Dette skal efter det oplyste bl.a. ses i lyset af, at uenighed omkring indretningen af fiskerisystemet i mange år havde været et at de mest diskuterede politiske emner i landet. Komitéen har efter det for udvalget oplyste fundet Islands opfølgning på udtalelsen delvist tilfredsstillende.

- *Nederlandene*

Nederlandene har tiltrådt de valgfri protokoller eller afgivet de relevante erklæringer vedrørende klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité og FN's Kvindekomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Der har efter de for udvalget foreliggende oplysninger været godt 100 klager over Nederlandene ved FN's komitéer, hvoraf de 77 har vedrørt FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. I ti af sagerne har komitéerne efter det oplyste fundet, at Nederlandene har krænket konventionen. De sager, der af Nederlandene vurderes at kunne få vidtrækkende konsekvenser i national ret, har først og fremmest drejet sig om social sikkerhed, herunder pension. Disse sager er *enten* blevet løst på nationalt niveau, hvor man har fundet en administrativ løsning, *eller* den nederlandske regering har afvist at efterleve dem med henvisning til, at der ikke har været harmoni med anden international retspraksis.

De nederlandske myndigheder har som eksempel henvist til sag nr. 976/2001, *C.D. mod Nederlandene,* hvor FN's Menneskerettighedskomité tog stilling til en sag om pensionsrettigheder for børn

[244] FN's Menneskerettighedskomité har herudover afvist to sager. Det drejer sig om sag nr. 674/1995, *Kaaber mod Island*, og sag nr. 951/2000, *Kristjánsson mod Island*.

født uden for ægteskab. Klagerne i sagen var mor og datter. Faderen døde i 1995, og idet forældrene ikke var gift, havde klagerne intet krav på pension efter den dagældende lov om ydelser til enker og forældreløse. I 1996 blev den nævnte lov erstattet af en ny lov om efterladte familiemedlemmer, der på baggrund af udviklingen i samfundet ophævede sondringen mellem gifte og ugifte par i relation til pensionsrettigheder. Den nye lov blev imidlertid ikke gennemført med tilbagevirkende kraft, hvilket komitéen fandt diskriminerende og dermed i strid med artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Komitéen anmodede derfor den nederlandske regering om at tildele barnet pension samt tage de nødvendige forholdsregler for at undgå lignende krænkelser i fremtiden.

Den nederlandske regering afviste at efterleve komitéens udtalelse, idet regeringen bl.a. var uenig i, at der kunne foreligge diskrimination i en situation, hvor ingen af de sammenlignelige grupper – dvs. de børn, der havde mistet en forælder – kunne udlede rettigheder af den relevante lovgivning. Regeringen bemærkede således, at det var den overlevende forælder og *ikke* det barn, der havde mistet den ene af forældrene, som efter såvel den gamle som den nye lov havde ret til en ydelse. Komitéen havde i forhold til de overlevende forældre – der således var de ydelsesberettigede – i øvrigt netop ikke fundet, at manglen på en overgangsbestemmelse udgjorde en krænkelse af konventionens artikel 26. Udover dissensen fra to af komitéens medlemmer henviste den nederlandske regering endvidere til en afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i en sammenlignelig sag, der vedrørte tildelingen af ydelser til børn, der havde mistet den ene forælder, efter den gamle lov om ydelser til enker og forældreløse.[245] I den afgørelse bemærkede Domstolen, at ydelsen til et barn, der havde mistet den ene af forældrene, ikke var blevet afvist, fordi barnet var født uden for ægteskab, men fordi loven ikke gav sådanne halvt forældreløse børn ret til ydelser.

Efterfølgende har den højeste nationale domstol indenfor socialret – Centrale Raad van Beroep (Central Appeals Tribunal) – imidlertid lagt komitéens udtalelse til grund for en dom, hvorved et barn, der havde mistet en af sine ugifte forældre *før* 1996, fik ret til ydelsen. De nederlandske myndigheder har i lyset af denne dom herefter som udgangspunkt honoreret ansøgninger og anmodninger om genoptagelse af tidligere afslag med tilbagevirkende kraft på et år. Herudover har man i hvert enkelt tilfælde vurderet, om der efter omstændighederne skulle være grundlag for en længere periode med tilbagevirkende kraft.

Ingen af de nævnte sager har efter det oplyste i øvrigt været så kontroversielle, at det har ført til en national politisk debat.

- *Norge*

[245] Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 16. december 2003 i sag nr. 44658/98, *Van den Bouwhuijsen & Schuring mod Nederlandene*.

Norge har tiltrådt de valgfri protokoller eller afgivet de relevante erklæringer vedrørende klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité og FN's Kvindekomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Efter det oplyste besluttede et enigt norsk Storting den 21. juni 2013, at Norge skal underskrive og ratificere den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder, der giver individuel klageadgang til FN's Børnekomité. Det norske Utenriksdepartement har over for udvalget dog oplyst, at spørgsmålet om en mulig norsk tiltrædelse af protokollen fortsat er under overvejelse. Utenriksdepartementet har samtidig bemærket, at advokaten Frode Elgesem den 3. juni 2013 har afgivet en juridisk analyse med titlen "Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett", som har været sendt i høring.

Norge ratificerede FN's konvention om rettigheder for personer med handicap den 3. juni 2013. Efter det oplyste vil den norske regering nu foretage en gennemgang af konsekvenserne ved en eventuel tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité.

Efter bestilling fra det norske Udenrigsministerium afgav advokaten Henning Harborg den 16. september 2011 desuden rapporten "*Valgfri protokoll til ØSK – mulige virkninger av tilslutning*".[246] Rapporten har efter det oplyste været i høring, men den norske regering har endnu ikke taget stilling til spørgsmålet om en eventuel norsk tilslutning til protokollen.

Rapporten indeholder i afsnit 3.4 statistik fra FN-komitéerne, mens der i afsnit 3.5 redegøres for virkningerne af den individuelle klageadgang i Norge. Ifølge rapportens afsnit 3.4 havde FN's komitéer på daværende tidspunkt behandlet 26 sager mod Norge. Det drejer sig om sytten sager for FN's Menneskerettighedskomité, seks sager for FN's Torturkomité og tre sager for FN's Racediskriminationskomité. Af de 26 sager var de ti blevet realitetsbehandlet, og der var konstateret krænkelse i fem af disse. Tre af de sager, hvor der er konstateret krænkelse, vedrørte FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, én vedrørte FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og én vedrørte FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

[246] Se Henning Harborg: *Valgfri protokoll til ØSK – mulige virkninger av tilslutning.* Rapporten, der blev afgivet til Utenriksdepartementet den 16. september 2011, kan findes via den norske regerings hjemmeside www.regjeringen.no.

I rapportens afsnit 3.5.5 udtaler advokaten at "(d)et overordnete bildet er etter min oppfatning at FNs individklageordninger så langt ikke har hatt vesentlig betydning for Norge". Efter det oplyste vurderer både advokaten og det norske Justitsministerium i øvrigt, at den sag, der har haft de største praktiske konsekvenser for Norge, er den såkaldte "restauratørsag" fra 2008.[247] Klagen vedrørte en straffesag, hvor den norske landsret ("lagmannsretten") havde afvist en anke uden at give en begrundelse. FN's Menneskerettighedskomité fandt, at den manglende begrundelse udgjorde en krænkelse af artikel 14, stk. 5, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Afgørelsen har efter det oplyste ført til, at den norske højesteret har ophævet mere end 100 afgørelser fra landsretterne i lignende sager, ligesom en række sager er blevet begæret genåbnet. I 2010 blev de norske retsplejelove ("straffeprocessloven" og "tvisteloven") ændret, således at landsretterne fremover skal begrunde alle afgørelser om at afvise en anke.[248]

- *Storbritannien*

Storbritannien har tiltrådt de valgfri protokoller vedrørende klageadgang til FN's Kvindekomité og FN's Handicapkomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Efter det oplyste har Storbritannien ingen planer om på nuværende tidspunkt at tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer. Storbritannien har i den forbindelse udtrykkeligt anført, at tillægsprotokollen til FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der giver individuel klageadgang, ikke bør ratificeres, da mange af rettighederne i konventionen ikke er egnede til tredjeparts bedømmelse, dvs. komiteen bør ikke stå for retsafgørelser i forhold til staternes ressourceallokeringer.

Storbritannien har om baggrunden for at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité oplyst, at denne klageadgang efter britisk opfattelse har stor betydning for sikringen af borgernes rettigheder på vitale områder. Herudover har den britiske tilslutning efter det oplyste signalværdi i forhold til det britiske og internationale samfund om den betydning menneskerettighederne, herunder især i forhold til personer med handicap, tillægges i Storbritannien.

Storbritannien har i øvrigt oplyst, at man ikke har væsentlige erfaringer med behandlingen af individuelle klagesager ved FN's komitéer. Der har således alene været tre afviste sager ved FN's Kvindekomité samt en enkelt afvist sag ved FN's Handicapkomité.

- *Sverige*

[247] Se sag nr. 1542/2007, A.K.H.A. mod Norge.
[248] Se lov nr. 76 af 10. december 2010 om ændringer i straffeprocessloven mv.

Sverige har tiltrådt de valgfri protokoller eller afgivet de relevante erklæringer vedrørende klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité, FN's Kvindekomité og FN's Handicapkomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Det er på nuværende tidspunkt derimod ikke muligt at klage til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité over krænkelser af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's konvention om barnets rettigheder. For så vidt angår klageadgangen til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder er den svenske regering efter det oplyste ikke overbevist om, at individuel klageadgang er den bedste måde at fremme de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder på.

Sverige har ved beslutningen om at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité bl.a. lagt vægt på, at den individuelle klageadgang er et vigtigt instrument inden for kontrolsystemet af menneskerettigheder, som hjælper den enkelte til at gøre sine rettigheder gældende. Sverige har endvidere lagt vægt på, at den individuelle klageadgang tilbyder et alternativ på internationalt niveau, der kan være med til at fortolke og udvide konventionernes indhold, når en regering mangler politisk evne eller vilje til at opfylde sine internationale forpligtelser. Dette finder man fra svensk side grundlæggende positivt.

Sverige har dog samtidig bemærket, at der findes forbud mod forskelsbehandling pga. handicap i alle de vigtigste internationale konventioner om menneskerettigheder, og at flere af disse konventioner også rummer mulighed for individuel klageadgang. Det forhold, at der således findes flere forskellige internationale klageinstanser, som den enkelte borger kan henvende sig til, indebærer efter svensk opfattelse en risiko for, at der etableres forskelligartet praksis ved krænkelser af samme rettighed.

Sverige har også bemærket, at den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité adskiller sig fra de øvrige individuelle klageadgange, som Sverige har tilsluttet sig, derved at flere af rettighederne i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap kan karakteriseres som "velfærdsrettigheder". Fra svensk side finder man det derfor ikke usandsynligt, at den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité vil blive flittigt anvendt. Det gælder efter det oplyste ikke mindst i forhold til Sverige, som har stærke interesseorganisationer for personer med forskellige former for handicap. Samlet set forventer Sverige dog ikke, at den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité vil give anledning til ændringer af større betydning i svensk lovgivning.

Sverige har om erfaringerne med den individuelle klageadgang til FN's komitéer i øvrigt oplyst, at klagesagsbehandlingen efter svensk opfattelse tager lang tid, herunder navnlig ved FN's Torturkomité. Efter det oplyste er Sverige endvidere et af de tre lande, som har flest klagesager ved FN-komitéerne. Det er samtidig det land, der har flest udtalelser i sager for FN's Torturkomité.

- *Tyskland*

Tyskland har tiltrådt de valgfri protokoller eller afgivet de relevante erklæringer vedrørende klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité, FN's Børnekomité, FN's Kvindekomité og FN's Handicapkomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om barnets rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

På nuværende tidspunkt er det derimod ikke muligt at klage til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Her befinder den nødvendige lovgivning efter det oplyste sig endnu i den indledende fase.

Tyskland har som det eneste af de hørte lande tiltrådt den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder, der giver individuel klageadgang til FN's komité om barnets rettigheder. Tiltrædelsen var efter det oplyste bl.a. baseret på et ønske om at bringe FN's komité om barnets rettigheder på niveau med andre menneskeretskomitéer og samtidig sende et signal om vigtigheden af at beskytte børn. Herudover havde tiltrædelsen en for Tyskland vigtig symbolværdi. De tyske myndigheder har samtidig fremhævet Europas ansvar i menneskeretlig henseende og påpeget, at især de europæiske lande kan gå forrest i internationalt perspektiv og styrke menneskerettighedsdagsordenen. Tyskland forventer henset til det lille antal sager ved FN's Handicapkomité i øvrigt, at den praktiske betydning af tiltrædelsen af klageadgangen til FN's Børnekomité vil være meget lille.

Der har indtil videre kun været ført få sager mod Tyskland ved FN's komitéer, og kun i en enkelt sag havde komitéerne på tidspunktet for høringen fundet en krænkelse af konventionerne.[249] Sagen vedrørte efter det oplyste et særligt tilfælde inden for civilprocesret. I en udtalelse fra april 2014 har FN's Handicapkomité nu også fundet en krænkelse af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

[249] Se klagesag nr. 1482/2006, *M.G. mod Tyskland*, ved FN's Menneskerettighedskomité.

Som den eneste negative erfaring med den individuelle klageadgang har Tyskland peget på, at komitéerne, herunder navnlig FN's Torturkomité, er tilbøjelige til at stå fast på deres kompetence, selv når sagen tilsyneladende er indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Tyskland har herved henvist til, at dette ifølge protokollen egentlig er udelukket.

- *Østrig*

Østrig har tiltrådt de valgfri protokoller eller afgivet de relevante erklæringer vedrørende klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Racediskriminationskomité, FN's Torturkomité, FN's Kvindekomité og FN's Handicapkomité over krænkelser af henholdsvis FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Østrig har efter det oplyste ikke på nuværende tidspunkt planer om at tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer.

Østrig har om baggrunden for at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité oplyst, at man principielt er fortaler for effektive beskyttelsesmekanismer indenfor rammerne af det internationale menneskerettighedsarbejde. I den forbindelse har Østrig peget på, at mennesker med handicap i højeste er grad en gruppe, som skal beskyttes, og at adgang til omfattende sikkerhedsmekanismer derfor skal garanteres.

Østrig har mere generelt oplyst, at man arbejder konstruktivt med de enkelte FN-komitéer i individuelle klagesager. Østrig har dog samtidig bemærket, at der indtil videre – formentlig pga. adgangen til at klage til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – har været relativt få sager mod Østrig ved de forskellige FN-komitéer. Efter det oplyste har FN's Menneskerettighedskomité behandlet 22 sager mod Østrig. I seks af de 22 sager har Menneskerettighedskomitéen fundet en krænkelse af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Hertil kommer to sager ved FN's Kvindekomité, der i begge sager har fundet en krænkelse af FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Østrig har oplyst, at de to udtalelser fra FN's Kvindekomité blev offentliggjort på forbundskanslerministeriets hjemmeside, hvor de i et vist omfang var blevet oversat til tysk. Efterfølgende er komitéen desuden blevet informeret om de tiltag, som i de konkrete sager nationalt er blevet gjort for at implementere komitéernes udtalelser. Til grund for implementeringen ligger en undersøgelse af de konkrete omstændigheder, som gennemføres af de føderale, statslige eller lokale myndigheder sammen med forbundskanslerministeriet, forfatningsdomstolen, det juridiske kontor og forbundsministeriet for europæiske og internationale spørgsmål. Her vurderes det, om og i givet fald hvilke

individuelle og/eller generelle foranstaltninger, der er nødvendige for at forhindre en fremtidig overtrædelse.

4. Hensyn der bør indgå ved overvejelserne af, om Danmark skal tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer

I det følgende redegøres der for de efter udvalgets opfattelse vigtigste hensyn, som man bør overveje, når der skal tages stilling til en eventuel tilslutning til yderligere klageadgange. Følgende spørgsmål behandles: Individuel klageadgang som styrkelse af borgerens retsstilling (afsnit 4.1), internationale opfordringer og international signalværdi (afsnit 4.2), fremme af menneskerettigheder globalt (afsnit 4.3), samspillet mellem danske domstole og andre retsanvendende myndigheder og FN-komitéerne (afsnit 4.4), konventionernes egnethed til at blive anvendt som retligt grundlag ved løsning af tvister (afsnit 4.5) og efterlevelse af komitéernes ikke-bindende udtalelser (afsnit 4.6). Rækkefølgen for behandlingen af de enkelte emner er ikke fra udvalgets side udtryk for nogen vægtning af emnernes vigtighed. Udvalget er klar over, at nogle af emnerne til dels er overlappende.

4.1. Styrkelse af borgernes retsstilling

Hvis Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, vil det betyde, at borgerne får en ekstra mulighed for at få vurderet deres sag. Efter udvalgets opfattelse vil dette i almindelighed indebære en styrkelse af borgernes retsstilling. I visse tilfælde kan den individuelle klageadgang således – selv om komitéernes udtalelser ikke er bindende – medvirke til, at klageren får den retsstilling, som denne har ret til efter den pågældende konvention. Hvis en klager får medhold ved en af komitéerne, vil der således være et betydeligt pres på staten for at efterleve komitéens udtalelse. I praksis efterlever staterne som udgangspunkt komitéernes udtalelser.

Erfaringerne med den individuelle klageadgang viser efter udvalgets opfattelse, at adgangen til at klage til FN's komitéer også styrker borgernes retsstilling derved, at nogle sager bliver genoptaget nationalt, uden at komitéerne afgiver en egentlig udtalelse. Udvalget har således noteret sig, at en del sager i praksis afsluttes ved komitéerne ("discontinued"), fordi klager nationalt får medhold i den sag, som der er klaget over. Dette er for Danmarks vedkommende i en række tilfælde sket i asylsager, hvor Flygtningenævnet – efter at der er klaget til en af komitéerne – har genoptaget sagen og givet klager asyl. Det skal dog understreges, at sagerne ved Flygtningenævnet ikke er genoptaget, fordi der er klaget til en af komitéerne, men derimod typisk *enten* fordi der er kommet nye oplysninger frem i forbindelse med komitéens behandling af sagen, *eller* fordi den afviste asylansøger efter nævnets afgørelse er blevet eksponeret på en sådan måde i forhold til hjemlandets myndigheder, at det ikke længere er muligt at hjemsende den pågældende.

Hertil kommer, at komitéerne også bidrager til at sætte fokus på relevante problemstillinger.

4.2. Internationale opfordringer og signalværdi

4.2.1. I forbindelse med eksaminationen i 2013 af Danmarks 5. periodiske rapport[250] afgivet i henhold til artikel 16 og 17 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder udtalte FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder bl.a.:

> "The Committee encourages the State party to consider signing and ratifying the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights."[251]

FN's Børnekomité har (endnu) ikke opfordret Danmark til at tilslutte sig den individuelle klageadgang til denne komité. Det bemærkes i den forbindelse, at den valgfrie protokol vedrørende individuel klageadgang til FN's Børnekomité ikke var vedtaget af FN's generalforsamling, da komitéen senest eksaminerede Danmark, og at det derfor ikke i forbindelse med eksaminationen var aktuelt for komitéen at opfordre Danmark til at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité.

En række lande har opfordret Danmark til at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i forbindelse med Danmarks eksamination den 2. maj 2011 som led i Universal Periodic Review (UPR). Opfordringen fra Palæstina havde ved den lejlighed følgende ordlyd:

> "Ratify the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights."

Spanien og Ecuador anbefalede Danmark at tilslutte sig den individuelle klageadgang til både FN's Handicapkomité og FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Opfordringen fra Spanien og Ecuador skal formentlig ses i lyset af, at disse to lande selv har tilsluttet sig den individuelle klageadgang til begge komitéer. Anbefalingen fra Spanien havde følgende ordlyd:

> "Sign and ratify the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; sign and ratify the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities."

Det bemærkes, at den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder, der etablerer den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité, ikke var vedtaget af FN's generalforsamling, da Danmark som led i UPR blev eksamineret i maj 2011, og det var derfor ikke på dette tidspunkt aktuelt at opfordre Danmark til at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité.

[250] Se dokument E/C.12/DNK/5
[251] Se Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/DNK/CO/5 af 6. juni 2013.

4.2.2. Som det fremgår, er Danmark blevet opfordret til at tilslutte sig den individuelle klageadgang til de FN-komitéer, som Danmark endnu ikke har tilsluttet sig. Det må forventes, at Danmark fremover vil modtage flere sådanne opfordringer fra internationale organer og andre lande.

De internationale opfordringer taler efter udvalgets opfattelse generelt for, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité. En sådan tilslutning vil således have en betydelig signalværdi i forhold til omverdenen om den betydning, som menneskerettigheder tillægges i Danmark.

Det bemærkes i øvrigt, at Danmark i både udenrigspolitiske og udviklingspolitiske sammenhænge selv aktivt advokerer for, at andre lande bør tiltræde de individuelle klageadgange.

4.3. Fremme af menneskerettigheder globalt

Langt fra alle lande kan eller vil fuldt ud gennemføre deres internationale menneskerettighedsforpligtelser, og endnu færre har underlagt sig regionale domstoles kompetence i menneskerettighedsspørgsmål. For mange landes borgere udgør den individuelle klageadgang til FN-komitéerne dermed en af meget få muligheder for at få taget stilling til spørgsmål om menneskerettigheder. Den individuelle klageadgang til FN-komitéerne udgør således et vigtigt bidrag til fremme af menneskerettigheder globalt.

Fremme af menneskerettigheder globalt er en dansk udenrigspolitisk prioritet og efter udvalgets opfattelse derfor et selvstændigt hensyn, som bør inddrages ved overvejelserne af, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer.

Hvis Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, vil det kunne underbygge Danmarks rolle som effektiv og troværdig international aktør på menneskerettighedsområdet. Denne rolle afhænger dog også af, hvordan Danmark i øvrigt aktivt agerer i en international og national sammenhæng.

4.4. Samspillet mellem danske domstole og andre retsanvendende myndigheder og FN-komitéerne

Som det fremgår af beskrivelsen af en klages virkninger ovenfor (afsnit 2.2), er komitéerne ikke appelinstanser i forhold til nationale afgørelser. Komitéerne kan derfor ikke tilsidesætte eller ændre afgørelser, som er truffet af nationale myndigheder, herunder domstolene, men kan altså udtale sig om, hvorvidt en dansk afgørelse – og herunder også en afgørelse truffet af domstolene – efter komi-

teens opfattelse er i overensstemmelse med en FN-konvention. Komitéernes udtalelser er heller ikke bindende for staten.

Da komitéerne gennem deres praksis i individuelle klagesager fortolker og udfylder konventionerne, udgør komitéernes udtalelser imidlertid relevante fortolkningsbidrag for domstolene og de relevante forvaltningsmyndigheder i stat, regioner og kommuner, der har det daglige ansvar for gennemførelsen af de internationale forpligtelser. FN's Handicapkomités praksis vil efter omstændighederne kunne have betydning for f.eks. kommunernes behandling af byggeansøgninger, hvor der kan opstå spørgsmål om tilgængelighed (konventionens artikel 9) eller for kommunernes behandling af ansøgninger om hjælpemidler eller behandling til personer med handicap. Det samme gælder fremtidig praksis fra FN's Børnekomité, der kan have betydning for behandlingen og afgørelsen af sager om f.eks. opholdstilladelser til børn, hvor der kan opstå spørgsmål i forhold til bl.a. FN's konvention om barnets rettigheder artikel 3, stk. 1 (barnets tarv) og artikel 12 (retten til at blive hørt).[252]

Det skal dog samtidig bemærkes, at komitéernes udtalelser ofte ikke indeholder udførlige juridiske begrundelser, hvilket i nogle tilfælde kan gøre det vanskeligt at udlede mere generelle principper af de konkrete afgørelser. De kortfattede begrundelser kan desuden gøre det vanskeligt at vurdere, om betydningen af en komités udtalelse er begrænset til en konkret sag, eller om den også bør tillægges betydning ved afgørelsen af lignende sager. Som nævnt i kapitel 6, afsnit 3.4, er komitéernes udtalelser væsentligt mere kortfattede end domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Komitéerne er således ikke domstole, og komitéernes udtalelser er i modsætning til Menneskerettighedsdomstolens afgørelser som nævnt heller ikke bindende for staterne.

FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om barnets rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap indeholder både mere præcise bestemmelser og en række vage og upræcise bestemmelser. Konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder indeholder desuden i videre omfang også deciderede programerklæringer. Danske domstole har traditionelt været tilbageholdende med selvstændigt at fortolke og udfylde vage og upræcise bestemmelser, herunder navnlig hvis dette ville indebære fordelingspolitiske valg. Danske domstoles erfaringer med anvendelse af vage og upræcise bestemmelser har dog hidtil især været relevant i forhold til bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som stort set kun indeholder borgerlige og politiske rettigheder, mens flere af FN-konventionerne – ud over borgerlige og politiske rettigheder – også indeholder en lang række økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Det er vanskeligt at vurdere, om danske domstole vil have mulighed for at indtage en lige så tilbageholdende rolle i fortolkningen af vage og upræcise

[252] Se for så vidt angår spørgsmålet om inkorporering kapitel 6, afsnit 3.7.

bestemmelser vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der i videre omfang rejser spørgsmål af fordelingspolitisk art. Under alle omstændigheder synes FN-komitéerne ikke at udvise en tilsvarende tilbageholdenhed som de danske domstole. Det gælder, uanset om der er tale om borgerlige og politiske rettigheder eller økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Et synspunkt kan være, at FN-komitéernes mindre tilbageholdende tilgang til konventionerne vil kunne få stor betydning for de danske domstoles anvendelse af konventionerne – og dermed for bl.a. fordelingspolitiske spørgsmål, der i Danmark traditionelt henhører under Folketinget. Det vil således kunne anføres, at de danske domstole vil have vanskeligt ved at se bort fra udtalelser fra komitéerne, som angår vage og upræcise bestemmelser, selv om domstolene ikke ved anvendelse af traditionel dansk fortolkningsmetode ville være nået til samme resultat som komitéen ved fortolkningen af en konventionsbestemmelse. Det vil også kunne anføres, at komitéernes mindre tilbageholdende anvendelse af konventionerne i det hele taget vil kunne påvirke de danske domstoles tilgang til konventionerne, selv om der ikke foreligger en konkret udtalelse fra en komité om helt samme spørgsmål, som domstolen skal vurdere. Det kan i forlængelse heraf anføres, at de danske domstole formentlig vil føle sig mere bundet af komitéernes praksis, hvis den relevante konvention også er inkorporeret.

Samlet set vil man – hvis man anlægger dette synspunkt – således kunne ende i en situation, hvor den endelige afgørelse af spørgsmål, som kan have stor økonomisk betydning for Danmark, herunder spørgsmål af fordelingspolitisk karakter, vil blive truffet af komitéerne (eller af domstolene på grundlag af udtalelser fra komitéerne) i stedet for af lovgiver.[253]

Et andet synspunkt kan være, at de danske domstole fortsat vil anlægge en tilbageholdende tilgang ved fortolkningen af vage og upræcise bestemmelser i konventionerne, og at de vil være i stand til at se bort fra udtalelser fra komitéer, hvis de i for vidt omfang indebærer en stillingtagen, som efter domstolenes opfattelse bør foretages af lovgiver. Med henblik på at understøtte dette kan det f.eks. anføres i bemærkningerne til et lovforslag eller beslutningsforslag, at domstolene bør anlægge denne tilbageholdende tilgang ved fortolkningen af vage og upræcise bestemmelser i konventionerne.

For begge de nævnte synsvinkler gælder, at komitéernes udtalelser ikke er bindende – hverken for den stat, som udtalelsen angår, eller for andre stater, der har ratificeret konventionen. Regeringen kan derfor vælge at se bort fra en komitéudtalelse, som man er uenig i, jf. også herom nedenfor i afsnit 4.6. For domstolene og andre retsanvendende myndigheder er udtalelsen et fortolkningsbi-

[253] Til illustration af dette synspunkt kan nævnes sag nr. 976/2001, *C.D. mod Nederlandene,* hvor FN's Menneskerettighedskomité fandt det i strid med artikel 26 (forbud mod diskrimination) i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, at børn født uden for ægteskab, som havde mistet en af deres forældre før en ny lov trådte i kraft i 1996, ikke modtog en særlig ydelse. Den nederlandske regering afviste udtalelsen, som imidlertid efterfølgende er lagt til grund af den øverste nationale domstol indenfor socialret – Centrale Raad van Beroep (Central Appeals Tribunal) i en konkret sag, jf. beskrivelsen ovenfor i afsnit 4.2 af de nederlandske erfaringer med den individuelle klageadgang.

drag, hvis betydning må vurderes konkret i forhold til den sag, som domstolen eller myndigheden behandler. Ved afgørelsen af spørgsmålet om, hvilken betydning en udtalelse fra en FN-komité kan tillægges ved fortolkningen af dansk lovgivning, må det endvidere tages i betragtning, om regeringen og eventuelt Folketinget måtte have besluttet ikke at efterleve bestemte ikke-bindende udtalelser fra en FN-komité. Det kan desuden tillægges betydning, hvis der foreligger oplysninger om, hvordan udtalelsen er blevet modtaget af andre landes regeringer og domstole mv.

Udvalget skal i øvrigt bemærke, at komitéerne – uafhængigt af om Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer – vil afgive udtalelser i sager mod de lande, som har tilsluttet sig den individuelle klageadgang til disse komitéer. De danske domstole vil således allerede i dag – og uanset om de pågældende konventioner er inkorporeret ved lov – ved fortolkningen af danske lovregler inddrage komitéudtalelser, selv om de ikke er afgivet i sager mod Danmark, ligesom de danske domstole f.eks. vil kunne inddrage og lade sig påvirke af komitéernes generelle bemærkninger.

Lignende synspunkter kan anføres om de forvaltningsorganer, der varetager de områder, hvor FN-konventioner kan have betydning for retsanvendelsen. For disse gælder endvidere, at de – bl.a. på grund af det større antal enkeltsager og en bemanding med mindre juridisk ekspertise – kan have endog endnu sværere ved at vurdere rækkevidden af vage og upræcise bestemmelser og konkrete udtalelser fra FN-komitéerne.

4.5. Konventionens egnethed til at blive anvendt som retligt grundlag ved løsning af tvister

Som nævnt i afsnit 3.3 indeholder konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, konventionen om barnets rettigheder – ligesom det er tilfældet for f.eks. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap – både mere præcise bestemmelser og en række vage og upræcise bestemmelser, herunder deciderede programerklæringer. Vage og upræcise bestemmelser i internationale konventioner kan normalt ikke anses for egnede til at blive anvendt som retligt grundlag ved løsningen af konkrete retstvister. Som ligeledes nævnt i afsnit 3.3, er det næppe sandsynligt, at FN-komitéerne af den grund vil afholde sig fra at anvende de pågældende bestemmelser, som dermed gennem komitéernes praksis vil blive fortolket og udfyldt.

Det kan *på den ene side* tale for, at Danmark ikke bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til de pågældende konventioner, før der er en større grad af klarhed over, hvordan komitéerne vil anvende konventionernes vage og upræcise bestemmelser. Det kan således anføres, at man i første omgang bør afvente og se, hvorledes de pågældende komitéers praksis udvikler sig.

På den anden side kan det anføres, at der i forhold til konventioner som disse, der indeholder mange vage og upræcise bestemmelser, netop er behov for organer, som kan give konventionerne et mere præcist indhold, således at konventionerne kan anvendes i praksis. Det kan tale for, at Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til de yderligere komitéer, bl.a. fordi Danmark derved selv får mulighed for at påvirke komitéernes praksis. Det bemærkes i den forbindelse, at det ikke som sådan er unormalt, at bestemmelser i internationale konventioner i et vist omfang er formuleret vagt og upræcist. Det gælder f.eks. også en række af bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som imidlertid qua Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols omfattende praksis i dag har fået et indhold, som gør dem anvendelige i praksis.

4.6. Efterlevelse af FN-komitéernes ikke bindende udtalelser

Danmark har efterhånden en del erfaringer med individuel klageadgang til internationale organer. Det gælder både de FN-komitéer, som der i dag kan klages til, men også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Erfaringerne viser generelt, at der er stor forskel på karakteren af de forskellige organers praksis. Det gælder ikke blot, når praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol sammenlignes med FN-komitéernes praksis, men også når de enkelte komitéers praksis sammenlignes med hinanden. Mens praksis fra FN's Torturkomité og FN's Menneskerettighedskomité har stor betydning for bl.a. Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets behandling af sager om asyl, har der været udtalelser fra FN's Racediskriminationskomité, som ikke alene har været vidtgående, men i nogle tilfælde også behæftet med – hvad man fra den danske regerings side har opfattet som – fejl eller misforståelser.[254]

FN's Racediskriminationskomité har i disse sager anbefalet, at Danmark bl.a. yder klager kompensation for ikke-økonomisk skade, hvilket skiftende regeringer – så vidt udvalget er oplyst – har afvist i fire sager.[255] De fire sager skal ses i lyset af, at FN's Racediskriminationskomité indtil videre har afgjort 20 sager mod Danmark. Heraf er kun de førnævnte fire sager dog endt med, at komitéen har fundet en krænkelse af konventionen.[256]

[254] Se f.eks. omtalen af FN's Racediskriminationskomités udtalelse i klagesag nr. 46/2009, *M.D. og Y.S. mod Danmark,* i kapitel 7. Sagen vedrørte et overfald, som klagerne mente, var racistisk motiveret, hvilket anklagemyndigheden og i sidste ende domstolene ikke fandt bevist. Komitéen valgte ikke desto mindre at lægge klagernes forklaring til grund, hvorved komitéen – uden at der var sket en ny bevisførelse – nåede frem til et andet bevisresultat end de danske myndigheder, herunder domstolene.

[255] FN's Menneskerettighedskomité og FN's Torturkomité har i henholdsvis to og tre sager fundet, at Danmark har krænket konventionerne. Danmark har efter det for udvalget oplyste efterlevet disse udtalelser.

[256] Sammenlagt har de FN-komitéer, som Danmark har tilsluttet sig den individuelle klageadgang til, afgjort i alt 45 sager mod Danmark. Hertil kommer en række sager, som komitéerne har afsluttet uden at afgive nogen egentlig udtalelse ("discontinued"). FN-komitéerne har fundet en krænkelse af konventionerne i ni af de 45 sager, som komitéerne har afgjort.

Gennemgangen ovenfor illustrerer, at Danmark efter omstændighederne kan og vil afvise at efterleve udtalelser fra en FN-komité, som man ikke er enig i. Det skal dog understreges, at der i de pågældende sager alene har været tale om afvejninger af konkrete spørgsmål, herunder navnlig om klagerne konkret havde været tilstrækkelig beskyttet mod racediskrimination i form af bl.a. adgang til effektive retsmidler. Efter udvalgets opfattelse må det derfor anses for usikkert, hvordan man politisk vil forholde sig til komitéudtalelser, der vedrører forholdet mellem en konventionsbestemmelse og indholdet af en dansk lov.

Det må efter udvalgets opfattelse i den forbindelse bl.a. tages i betragtning, at det ikke vil være uden politiske omkostninger, hvis Danmark i vidt omfang afviser at efterleve udtalelser fra FN-komitéerne. Det kan således bl.a. ikke udelukkes, at hyppige afvisninger af komitéernes udtalelser på sigt vil kunne underminere komitéernes legitimitet samt skade Danmarks internationale renommé. Hertil kommer, at det vil kunne overvejes, hvad den individuelle klageadgang er værd, hvis komitéernes udtalelser ikke efterleves.

Udvalget finder på den baggrund derfor også, at det er et relevant hensyn, som bør inddrages ved vurderingen af, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, at der i praksis kan opstå den situation, at Danmark enten ikke kan eller ikke vil efterleve de udtalelser, som komitéerne kommer med.

5. Sammenfatning og argumenter for og imod, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer

Danmark har som nævnt under afsnit 1 ovenfor endnu ikke tiltrådt de valgfri protokoller, som giver mulighed for at klage til FN-komitéer over overtrædelser af henholdsvis FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Folketinget har den 13. maj 2014 imidlertid vedtaget beslutningsforslag nr. B 58 om tiltrædelse af den valgfri protokol til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, som giver individuel klageadgang til FN's Handicapkomité. Udvalget har henset hertil ikke forholdt sig nærmere til dette spørgsmål.

Udvalget har derfor overvejet, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité.

5.1. Klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

På grundlag af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, jf. afsnit 4 ovenfor, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der kan anføres for og imod en tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Som anført under kapitel 7, afsnit 3.4, indeholder FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder en lang række meget forskellige rettigheder, der har central betydning for samfundet og for den enkelte borger, og som omfatter retsområder af stor betydning for borgernes hverdag og livsvilkår. Virkeliggørelsen af rettighederne skal efter konventionens artikel 2, stk. 1, ske gradvist, herunder navnlig ved nationale lovgivningsforanstaltninger. Konventionen anses internationalt for sammen med FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder for at være en af hovedkonventionerne blandt FN's menneskerettighedskonventioner.

En tiltrædelse af den valgfri protokol til konventionen, der giver individuel klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, vil efter udvalgets opfattelse indebære en *styrkelse af borgernes retsstilling*, bl.a. fordi den individuelle klageadgang vil give borgerne en ekstra mulighed for at få vurderet, om deres rettigheder efter konventionen er respekteret. Den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder vil desuden kunne bidrage til at sætte fokus på relevante problemstillinger i forhold til gennemførelsen af konventionens rettigheder i Danmark (se afsnit 4.1).

Danmark er ved flere lejligheder endvidere blevet opfordret til at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Opfordringerne er kommet i forbindelse med eksaminationer af Danmark ved komitéen og UPR. Ved en tiltrædelse af den valgfri protokol til konventionen vil Danmark imødekomme opfordringerne, hvilket vil have en *positiv signalværdi i forhold til omverdenen* (se afsnit 4.2).

Fremme af menneskerettigheder globalt er som anført under afsnit 4.3 ovenfor en dansk udenrigspolitisk prioritet. Hvis Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, vil det kunne underbygge Danmarks rolle som effektiv og troværdig international aktør på menneskerettighedsområdet – og dermed bidrage til *Danmarks arbejde for fremme af menneskerettigheder globalt*.

De nævnte hensyn taler alle efter udvalgets opfattelse for, at Danmark tiltræder den valgfri protokol til FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der giver individuel klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Heroverfor står det, at en stor del af bestemmelserne i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder som nævnt i kapitel 7, afsnit 3.4, er vagt formuleret, og at konventionen indeholder adskillige bestemmelser, der har karakter såkaldte "programerklæringer". Der kan som eksempel henvises til konventionens artikel 6 om "retten til arbejde og ethvert menneskes ret til at kunne tjene til livets ophold ved beskæftigelse" og konventionens artikel 9 om "ethvert menneskes ret til social tryghed, herunder socialforsikring". Visse af konventionens bestemmelser vedrører endvidere spørgsmålet om medlemsstaternes positive forpligtelser, f.eks. konventionens artikel 6.

Bestemmelser af denne art kan efter udvalgets opfattelse ikke umiddelbart anses for egnede til at blive anvendt som retligt grundlag ved løsning af tvister (se afsnit 4.5). Hertil kommer, at rettighederne i konventionen angår økonomiske, sociale og kulturelle forhold, der i vidt omfang nødvendiggør valg, som bl.a. indebærer politiske overvejelser om fordeling af tilgængelige ressourcer, prioriteringer mellem forskellige hensyn mv. Sådanne valg bør efter udvalgets opfattelse foretages af lovgivningsmagten i overensstemmelse med dansk retstradition.

Endvidere bemærkes, at den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder først trådte i kraft i maj 2013. Det er derfor endnu ikke muligt at vurdere, hvordan komitéen vil forholde sig i konkrete klagesager vedrørende konventionsbestemmelser, der rejser spørgsmål i relation til fordelingspolitiske valg, og om komitéen i sådanne sager vil være tilbageholdende med kritik af nationale myndigheders beslutninger vedrørende sådanne spørgsmål.

Der består på denne baggrund efter udvalgets opfattelse en risiko for, at FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i praksis vil udfylde de pågældende bestemmelser på en anden måde end den danske lovgivningsmagt. Dette indebærer en risiko for, at *Danmark henset til rettighedernes karakter i vidt omfang vil afvise at efterleve komitéens udtalelser, hvilket kan tale imod, at Danmark tilslutter sig klageadgangen*. Dette skyldes, at sådanne hyppige afvisninger af komitéens udtalelser på sigt vil kunne underminere dens legitimitet samt skade Danmarks internationale renommé (se afsnit 4.6).

Selv om komitéens udtalelser ikke er folkeretligt bindende – og regeringen derfor principielt kan afvise at efterleve dem – kan det for de danske domstole være vanskeligt at se bort fra dem, herunder ikke mindst hvis konventionen måtte blive inkorporeret (se afsnit 4.4).

Det kan derfor ikke på nuværende tidspunkt udelukkes, at en tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder vil medføre en forøget risiko for, at spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe afgørelse om, herunder fordelingspolitiske spørgsmål, vil kunne blive betydeligt påvirket af afgørelser, der træffes af komitéen i konkrete klagesager i forhold til Danmark. Dette kan tale imod,

at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Heroverfor står dog, at det generelt må forventes, at domstolene vil anlægge en tilbageholdende tilgang ved fortolkningen af konventionens vage og upræcise bestemmelser. Det er efter udvalgets opfattelse derfor usikkert, hvilken risiko der måtte være forbundet med en tilslutning til denne individuelle klageadgang.

Det skal efter udvalgets opfattelse desuden bemærkes, at FN-komitéerne – uafhængigt af om Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder – vil afgive udtalelser i sager mod de lande, som har tilsluttet sig den individuelle klageadgang til disse komitéer. *De danske domstole kan således allerede i dag – og uanset om konventionen måtte blive inkorporeret ved lov – inddrage komitéens fremtidige udtalelser ved fortolkningen af danske lovregler, selv om de ikke er afgivet i sager mod Danmark*. Endvidere vil de danske domstole kunne inddrage og lade sig påvirke af f.eks. komitéens generelle bemærkninger. *Dette kan efter udvalgets opfattelse tale for, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang, idet man herved får mulighed for at påvirke komitéens praksis.*

Det bemærkes endelig, at kun et enkelt af de ni lande (Finland), som udvalget har indhentet oplysninger fra, på nuværende tidspunkt har valgt at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. *Dette taler efter udvalgets dog i sig selv hverken for eller imod, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.*

5.2. Klageadgang til FN's Børnekomité

På grundlag af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, jf. afsnit 4 ovenfor, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der kan anføres for og imod en tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité.

FN's konvention om barnets rettigheder indeholder en lang række meget forskellige rettigheder, herunder f.eks. ret til livet (artikel 5), ret til forenings- og forsamlingsfrihed (artikel 15) og ret til social tryghed (artikel 26), jf. nærmere kapitel 7, afsnit 6.4. Indholdet og udformningen af konventionens bestemmelser varierer, bl.a. fordi konventionen indeholder både borgerlige og politiske rettigheder og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. For så vidt angår de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder følger det af konventionens artikel 4, at deltagerstaterne skal gennemføre passende lovgivning samt administrative og andre 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. De fleste af konventionens bestemmelser er udformet som forpligtelser for staten.

Som det fremgår af kapitel 7, afsnit 6.4, er børns rettigheder også sikret ved en række andre konventioner, ligesom der i flere konventioner er fastsat særlige regler om børn. Bestemmelserne i FN's konvention om barnets rettigheder er imidlertid fokuserede på børns behov og er langt mere detaljerede end de generelle konventioner. Hertil kommer, at konventionen dækker et meget bredt område og vedrører næsten alle samfundsforhold af betydning for børn.

En tiltrædelse af den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder vil betyde, at enkeltpersoner og grupper af enkeltpersoner, som påstår at være ofre for en krænkelse af konventionen, får mulighed for at klage til FN's Børnekomité. Dette vil efter udvalgets opfattelse indebære en *styrkelse af borgernes retsstilling*, bl.a. fordi børn herved vil få en ekstra mulighed for at få vurderet, om deres rettigheder efter konventionen er respekteret. I den forbindelse bemærkes, at FN's Børnekomité i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i den valgfri protokol, der etablerer den individuelle klageadgang, må forventes at udvikle særlige børnevenlige procedurer for børns klager, jf. afsnit 2 ovenfor. Den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité vil desuden kunne bidrage til at sætte fokus på relevante problemstillinger i forhold til gennemførelsen af konventionens rettigheder i Danmark (se afsnit 4.1). Udvalget bemærker i den forbindelse også, at børn udgør en stor befolkningsgruppe, som har et særligt behov for beskyttelse og omsorg.

Danmark er endnu ikke blevet opfordret til at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité i forbindelse med internationale eksaminationer ved FN's komitéer og UPR. Efter udvalgets opfattelse skyldes dette dog alene, at den valgfrie protokol vedrørende individuel klageadgang til FN's Børnekomité ikke var vedtaget af FN's generalforsamling, da Danmark senest blev eksamineret ved FN's Børnekomité og ved UPR, og at det i forbindelse med disse eksaminationer derfor ikke har været aktuelt at opfordre Danmark til at tiltræde protokollen. Det må forventes, at Danmark senere vil blive opfordret til at tiltræde protokollen. En tiltrædelse vil derved kunne have en *positiv signalværdi i forhold til omverdenen* (se afsnit 4.2).

Fremme af menneskerettigheder globalt er som anført under afsnit 4.3 ovenfor en dansk udenrigspolitisk prioritet. Hvis Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, herunder klageadgangen til FN's Børnekomité, vil det kunne underbygge Danmarks rolle som effektiv og troværdig international aktør på menneskerettighedsområdet – og dermed bidrage til *Danmarks arbejde for fremme af menneskerettigheder globalt*.

Efter udvalgets opfattelse må det endvidere tillægges betydning, at Danmark allerede har tilsluttet sig den individuelle klageadgang til FN's Kvindekomité, ligesom der er truffet politisk beslutning om også at tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité. Det kan således væ-

re svært at argumentere for, at børn i denne henseende skal behandles anderledes end kvinder og personer med handicap.

De nævnte hensyn taler alle efter udvalgets opfattelse for, at Danmark tiltræder den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder, der giver individuel klageadgang til FN's Børnekomité.

Heroverfor står det, at en stor del af bestemmelserne i FN's konvention barnets rettigheder som nævnt i kapitel 7, afsnit 3.4, er vagt og generelt formuleret, ligesom konventionen indeholder flere bestemmelser, der har karakter såkaldte "programerklæringer". Udvalget kan som eksempel bl.a. nævne konventionens artikel 24 om deltagerstaternes anerkendelse af "barnets ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand, adgang til at få sygdomsbehandling og genoprettelse af helbredet". Det er endvidere karakteristisk, at konventionens bestemmelser er formuleret som pligter for staten.

Bestemmelser af denne art kan efter udvalgets opfattelse ikke umiddelbart anses for egnede til at blive anvendt som retligt grundlag ved løsning af tvister (se afsnit 4.5). Hertil kommer, at en del af rettighederne i konventionen angår økonomiske, sociale og kulturelle forhold, der i vidt omfang nødvendiggør valg, som bl.a. indebærer politiske overvejelser om fordeling af tilgængelige ressourcer, prioriteringer mellem forskellige hensyn mv. Sådanne valg bør efter udvalgets opfattelse foretages af lovgivningsmagten i overensstemmelse med dansk retstradition.[257]

Endvidere bemærkes, at den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité først er trådt i kraft den 14. april 2014, og at komitéen af den grund endnu ikke har afgivet udtalelse i nogen individuelle klagesager. Det er derfor endnu ikke muligt at vurdere, hvordan komitéen vil forholde sig i konkrete klagesager vedrørende konventionsbestemmelser, der rejser spørgsmål i relation til fordelingspolitiske valg, og om komitéen i sådanne sager vil være tilbageholdende med kritik af nationale myndigheders beslutninger vedrørende sådanne spørgsmål.

Der består på denne baggrund efter udvalgets opfattelse en risiko for, at FN's Børnekomité i praksis vil udfylde de pågældende bestemmelser på en anden måde end den danske lovgivningsmagt. Dette indebærer en risiko for, at *Danmark i vidt omfang vil afvise at efterleve komitéens udtalelser* (se afsnit 4.6), *hvilket kan tale imod, at Danmark på nuværende tidspunkt tilslutter sig klageadgangen*. Det skyldes, at sådanne hyppige afvisninger af komitéens udtalelser på sigt vil kunne underminere dens legitimitet samt skade Danmarks internationale renommé.

[257] Spørgsmålet om komitéens vurdering af klager, der vedrører økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, er bl.a. behandlet i afsnit 8.2 i den norske advokat Frode Elgesems juridiske analyse med titlen "Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons tilleggsprotokoll om individuell klagerett", der efter bestilling fra det norske Utenriksdepartement blev afgivet den 3. juni 2013. Analysen kan findes via http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/konvensjon_barn.pdf.

Selv om udtalelserne fra FN's Børnekomité ikke er folkeretligt bindende – og regeringen derfor principielt kan afvise at efterleve dem – kan det for de danske domstole være vanskeligt at se bort fra dem, herunder ikke mindst hvis konventionen måtte blive inkorporeret (se afsnit 4.4).

Det kan derfor ikke på nuværende tidspunkt udelukkes, at en tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité vil medføre en forøget risiko for, at spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe afgørelse om, herunder fordelingspolitiske spørgsmål, vil kunne blive betydeligt påvirket af afgørelser, der træffes af komitéen i konkrete klagesager i forhold til Danmark. Dette kan tale imod, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité.

Det må dog omvendt forventes, at domstolene generelt vil anlægge en tilbageholdende tilgang ved fortolkningen af konventionens vage og upræcise bestemmelser. Det er efter udvalgets opfattelse derfor usikkert, hvor stor ovennævnte risiko er.

Det skal efter udvalgets opfattelse desuden bemærkes, at FN's Børnekomité – uafhængigt af om Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til komitéen – vil kunne afgive udtalelser i sager mod de lande, som har tilsluttet sig den individuelle klageadgang, når klageadgangen træder i kraft. *De danske domstole vil således til den tid – og uanset om konventionen i øvrigt måtte blive inkorporeret ved lov – kunne inddrage komitéens udtalelser ved fortolkningen af danske lovregler, selv om de ikke er afgivet i sager mod Danmark*. Endvidere vil de danske domstole kunne inddrage og lade sig påvirke af f.eks. komitéens generelle bemærkninger. *Dette kan efter udvalgets opfattelse tale for, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang, idet man herved får mulighed for at påvirke komitéens praksis.*

Det bemærkes endelig, at ud af de ni lande, som udvalget har indhentet oplysninger fra, er det indtil videre kun Tyskland, der har tilsluttet sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité. *Det forhold, at kun Tyskland har tilsluttet sig klageadgangen, taler efter udvalgets opfattelse dog ikke i sig selv imod en dansk tilslutning.* Udvalget lægger herved bl.a. vægt på, at den valgfri protokol til FN's Børnekomité først blev åbnet for undertegnelse i februar 2012, og at den må forventes at blive tiltrådt af flere af landene inden for de næste par år. Det bemærkes således, at Norge efter de for udvalget foreliggende oplysninger overvejer at tiltræde protokollen, ligesom arbejdet med tiltrædelse af protokollen også skulle være i gang i Finland, jf. afsnit 3 ovenfor.

6. Udvalgets anbefalinger

Seks medlemmer af udvalget (Jonas Christoffersen, Gunnar Homann, Holger Kallehauge, Linda Nielsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Ole Spiermann) anbefaler, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomite.

a) Der er efter vores opfattelse ikke grundlag for at undlade at tiltræde klageadgangen til FN's Børnekomite og derved give børn ringere international klageadgang end andre beskyttede grupper. Danmark har allerede tiltrådt den individuelle klageadgang til FN's Menneskerettighedskomite, FN's Torturkomite, FN's Kvindekomite og FN's Racediskriminationskomite, ligesom Folketinget den 13. maj 2014 har vedtaget et beslutningsforslag om at tiltræde den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomite. Den individuelle klageadgang for børn vil indebære en styrket retsbeskyttelse af en sårbar gruppe, der har et særligt behov for beskyttelse.

b) Den individuelle klageadgang vil have væsentlig betydning i forhold til børnekonventionens lange række af rettigheder, som er egnede til at blive anvendt i konkrete udtalelser fra FN's Børnekomite. Det er ikke afgørende, at konventionen – i lighed med de øvrige konventioner med individuel klageadgang – også indeholder bestemmelser, der ikke umiddelbart er egnede til at blive anvendt i konkrete udtalelser. Vi henviser i denne forbindelse til, hvad vi har anført i kapitel 7, afsnit 9, om inkorporering.

c) Det taler ikke imod tiltrædelse af klageadgangen, at Danmark kan være uenig i Børnekomitéens fortolkning af bestemmelserne i FN's Børnekonvention. Accept af klageadgangen til børnekomiteen vil – i lighed med de øvrige individuelle klageadgange – kunne føre til situationer, hvor Danmark ikke ønsker at efterleve komitéens udtalelser. Danmark kan – i lighed med, hvad der gælder i forhold til de andre komitéer – altid undlade at følge udtalelserne, der ikke i sig selv er retligt bindende. Børnekomiteens generelle udtalelser vurderes – som anført i kapitel 7, afsnit 6 – som værende af ganske høj kvalitet. Hvis Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang også til FN's Børnekomité, får Danmark bedre mulighed for at påvirke komitéens praksis, ligesom det kan styrke Danmarks arbejde for at få andre lande til at tiltræde klageadgangen til Børnekomitéen.

d) Vi anbefaler på nuværende tidspunkt ikke tiltrædelse af klageadgangen under FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Vi lægger også i denne forbindelse vægt på, at denne konvention ikke indeholder rettigheder, som det er nødvendigt at knytte individuel klageadgang til. Vi anbefaler med andre ord, at der er parallelitet mellem klageadgang og inkorporering.

Tre medlemmer af udvalget (Michael Hansen Jensen, John Lundum og Hanne Schmidt) vil af samme grunde, som de to sidstnævnte har nævnt ovenfor i kapitel 7, afsnit 9, afstå fra at komme

med egentlige anbefalinger om, hvorvidt Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité.

Vi finder det rigtigst i stedet at pege på de følgende hensyn, der efter vores opfattelse bør indgå i de videre overvejelser.

Udadtil – i forhold til andre lande og i forhold til konventionsorganerne – vil Danmarks etablering af en klageadgang til FN's komitè om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité bidrage til at tegne et billede af en stat, der accepterer FN-komitéernes opgave og er villig til at give borgerne adgang til ved klage til komitéerne at få en yderligere vurdering af en dansk afgørelse i forhold til de to konventioner. Det kan også forbedre Danmarks mulighed for at påvirke andre lande til at tiltræde klageadgangen til FN-komitéer.

Indadtil – i forhold til danske statsborgere og udenlandske statsborgere med ophold i eller anden tilknytning til Danmark – vil en individuel klageadgang give en yderligere mulighed for at få vurderet en sag, hvor en enkeltperson eller en gruppe af personer mener, at danske myndigheder ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til Danmarks forpligtelser i henhold til FN-konventioner.

Det kan anføres imod komiteernes udtalelser i konkrete sager, at de ofte ikke indeholder udførlige juridiske begrundelser, og at det kan være vanskeligt at vurdere udtalelsernes rækkevidde. Komitéernes udtalelser kan dog heller ikke tilsidesætte eller ændre afgørelser, der er truffet af nationale domstole eller myndigheder, og komiteernes udtalelser er ikke bindende for staten. Det er således muligt for den danske regering at undlade at følge en udtalelse fra en komité, hvis regeringen er uenig i komitéens vurdering. Komitéernes udtalelser kan dog i betydelig grad præge forståelsen af konventionerne – og herunder også på en måde, der efter vores opfattelse kan give anledning til principielle overvejelser, jf. nærmere herom vores udtalelse i kapitel 7, afsnit 9, ovenfor. Dette vil være tilfældet, uanset om Danmark tilslutter sig yderligere individuelle klageadgange, idet komitéernes udtalelser i konkrete klagesager vedrørende andre lande under alle omstændigheder har betydning for fortolkningen af konventionsbestemmelserne.

Der kan endvidere lægges vægt på, at Danmark som nævnt af de 6 medlemmer af udvalget, der anbefaler en dansk tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité, har tiltrådt den individuelle klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, FN's Torturkomité, FN's Racediskriminationskomité og FN's Kvindekomité. Folketinget har den 13. maj 2014 vedtaget en folketingsbeslutning om, at Danmark skal tiltræde den individuelle klageadgang til FN's Handicapkomité. Der gælder således allerede en individuel klageadgang – eller er taget skridt til at sætte en sådan klageadgang i kraft – for fem af de syv konventioner, som udvalget overvejer. Det er altså en kendt procedure i Danmark, at borgerne kan klage til en FN-komité, hvis de mener, at der i Danmark er

sket en krænkelse af FN-konventioner, og det kan derfor ikke anses for at være et stort skridt at etablere en individuel klageadgang til yderligere en eller to FN-komitéer.

På den anførte baggrund er det for så vidt angår en *individuel klageadgang til FN's Børnekomité* vores opfattelse, at etablering af en individuel klageadgang kan være nærliggende, når det tages i betragtning, at der i Danmark allerede gælder eller er taget skridt til at indføre en klageadgang for andre bestemte befolkningsgrupper, nemlig for kvinder, der kan klage til FN's Kvindekomité, og for personer med handicap, hvor Folketinget netop har besluttet at tiltræde klageadgangen til FN's Handicapkomité. Hertil kommer, at de rettigheder mv., der er fastsat for børn i FN's Børnekonvention på en række punkter har lighed bl.a. med rettighederne i FN's konvention om personer med handicap.

Det tilføjes, at den valgfrie protokol om en individuel klageadgang til FN's børnekomité er trådt i kraft den 14. april 2014 efter tilslutning fra de fornødne 10 stater. Endvidere bemærkes, at komitéen siden afgivelsen af betænkningen fra 2001 har afgivet 17 generelle bemærkninger om konventionen.

For så vidt angår *FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder* er det efter vores opfattelse mindre nærliggende, at Danmark tiltræder den valgfrie protokol om en individuel klageadgang. Vi peger i den forbindelse på, at denne konvention, der i princippet beskytter alle og enhver, indeholder en lang række meget bredt formulerede bestemmelser om rettigheder, hvis rækkevidde endnu langt fra må anses for at være fastlagt. Der er således tale om bestemmelser, som det ikke umiddelbart forekommer indlysende at støtte ret på som enkeltperson, herunder ved en individuel klageadgang. Hertil kommer, at kun et enkelt af de ni lande, som udvalget har indhentet udtalelser fra, har tiltrådt protokollen om en individuel klageadgang vedrørende denne FN-konvention.

Det tilføjes, at den individuelle klageadgang vedrørende konventionen trådte i kraft den 5. maj 2013, og at komitéen hidtil har afgivet 21 generelle bemærkninger om konventionen.

Et medlem af udvalget (Tina González-Schelbeck) finder, at der er en betydelig risiko for, at FN-komitéerne kan foretage mere vidtgående fortolkninger af konventionerne end forudsat ved Danmarks ratifikation af de pågældende konventioner. Dette kan medføre en betydelig risiko for, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder på baggrund af komitéernes udtalelser træffer vidtgående afgørelser. KL er som følge heraf bekymret for, at der vil kunne ske en begrænsning af det kommunale råderum for fastsættelse af serviceniveauet.

Såfremt regeringen vil fremsætte forslag om at tilslutte sig den individuelle klageadgang til en eller begge komitéer, tager KL forbehold for at fremkomme med yderligere bemærkninger til forslaget herom, når de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget er afdækket.

De fem medlemmer af udvalget, der repræsenterer regeringen (Nikolaj Stenfalk, Iben Rostock-Jensen, Dorte Bech Vizard, Mette Nørgaard Dissing-Spandet og Nina Holst-Christensen), har meddelt, at regeringen ikke vil forholde sig nærmere til, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, før udvalget har afsluttet sit arbejde. Disse medlemmer finder herefter ikke at kunne fremsætte nærmere anbefalinger.

Kapitel 9. Den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

1. Indledning

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget skal overveje fordele og ulemper ved, at Danmark ratificerer den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Denne protokol indeholder et generelt diskriminationsforbud og har til formål at udvide anvendelsesområdet for det eksisterende diskriminationsforbud i konventionens artikel 14. Protokollen, der blev åbnet for undertegnelse den 4. november 2000, er i dag hverken undertegnet eller tiltrådt af Danmark.

Ved vurderingen af, om Danmark bør tiltræde protokollen, skal udvalget ifølge kommissoriet bl.a. inddrage det forhold, at EU's Charter om grundlæggende rettigheder er blevet juridisk bindende på traktatniveau med Lissabon-Traktatens ikrafttræden den 1. december 2009, og at Charterets artikel 21 indeholder en generel bestemmelse om ikke-forskelsbehandling inden for EU-rettens anvendelsesområde.

Afsnit 2 indeholder en beskrivelse af den 12. tillægsprotokol, herunder af protokollens baggrund, indhold og rækkevidde. I afsnit 3 beskrives diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14. Diskriminationsforbuddet i artikel 21 i EU's Charter om grundlæggende rettigheder beskrives i afsnit 4. Afsnit 5 indeholder en beskrivelse af diskriminationsforbuddet i artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Herefter redegøres der i afsnit 6 for de retlige konsekvenser ved en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol. Dernæst følger i afsnit 7 en beskrivelse af de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol. I afsnit 8 er der en sammenfatning af argumenter for og imod en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol og i afsnit 9 udvalgets anbefalinger.

Udvalget går i øvrigt ud fra, at den 12. tillægsprotokol på samme måde som andre tillægsprotokoller til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vil blive inkorporeret i dansk ret ved lov, såfremt den måtte blive tiltrådt. Danmark har således allerede inkorporeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt en række af de øvrige protokoller til konventionen, og hvis den 12. tillægsprotokol tiltrædes, forekommer det naturligt ligeledes at inkorporere denne ved lov. Udvalget har på den baggrund ikke nærmere overvejet dette spørgsmål.

2. Den 12. tillægsprotokol

I marts 1998 fik Europarådets Styringskomité for Menneskerettigheder (CDDH) til opgave at udfærdige et udkast til tillægsprotokol, der skulle udvide anvendelsesområdet for det eksisterende dis-

kriminationsforbud i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14. Baggrunden herfor var et ønske om at styrke konventionens principper om lighed og forbud mod diskrimination, da det ikke kunne forventes, at Menneskerettighedsdomstolen yderligere ville udvikle beskyttelsesområdet.

CDDH udarbejdede herefter et udkast til tillægsprotokol samt en forklarende rapport i løbet af 1998 og 1999. Efter at have konsulteret Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Europarådets Parlamentariske forsamling færdiggjorde CDDH i marts 2000 udkastet til protokol og sendte det til Europarådets Ministerkomité. Ministerkomitéen vedtog protokollen den 26. juni 2000 og åbnede den for undertegnelse den 4. november 2000.

Den 12. tillægsprotokol trådte i kraft den 1. april 2005 efter at være blevet tiltrådt af ti stater. Protokollen er indtil videre blevet tiltrådt af 18[258] ud af Europarådets 47 medlemsstater.

2.1. Forbuddets indhold og rækkevidde

Den 12. tillægsprotokol har til formål at udvide det forbud mod diskrimination, som allerede findes i artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet konventionens artikel 14 er accessorisk i forhold til konventionens øvrige rettigheder og derfor kun kan påberåbes sammen med én eller flere af disse. Det er dog heller ikke ifølge den 12. tillægsprotokol enhver form for forskelsbehandling, der er forbudt. Forbuddet mod diskrimination omfatter således alene tilfælde, hvor sammenlignelige situationer behandles forskelligt, eller hvor forskellige situationer behandles ens, uden at denne forskelsbehandling kan begrundes sagligt og er proportional. Den 12. tillægsprotokol opregner en række diskriminationsgrunde, og selv om opregningen ikke er udtømmende, tager fortolkningen og anvendelsen af forbuddet mod diskrimination udgangspunkt i en konkret diskriminationsgrund (f.eks. at man tilhører en bestemt gruppe).

Protokollen hverken ændrer eller ophæver artikel 14, som derfor fortsat finder anvendelse i forhold til (også) de stater, der har tiltrådt protokollen, jf. protokollens artikel 3. Det betyder samtidig, at der er et sammenfald mellem konventionens artikel 14 og protokollens artikel 1, der indeholder det generelle diskriminationsforbud. Bestemmelsen i artikel 1 har følgende ordlyd:

> ”1. The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

[258] Protokollen er tiltrådt af Albanien, Andorra, Armenien, Bosnien og Hercegovina, Cypern, Finland, Georgien, Kroatien, Luxembourg, Makedonien, Montenegro, Nederlandene, Rumænien, San Marino, Serbien, Slovenien, Spanien og Ukraine.

2. No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1."

Protokollens artikel 1 nævner således udtrykkeligt – og ligesom konventionens artikel 14 – diskrimination 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. Der blev ikke medtaget yderligere diskriminationsgrunde (f.eks. fysisk og psykisk handicap, seksuel orientering eller alder) i bestemmelsen, da det blev anset for unødvendigt.[259] Det skyldes, at bestemmelsens opregning af diskriminationsgrunde ikke er udtømmende, og at sådanne yderligere diskriminationsgrunde ville kunne give anledning til modsætningsslutninger.[260]

Begrebet lov ("law") i artikel 1 er ikke begrænset til national lovgivning, men kan som anført i den forklarende rapport til protokollen også omfatte internationale konventioner mv., som staten har tiltrådt.[261] Dette er dog ikke ensbetydende med, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ved en tiltrædelse af protokollen får kompetence til at undersøge staternes overholdelse af sådanne internationale instrumenter.

Protokollens artikel 1 er – i modsætning til konventionens artikel 14 – ikke accessorisk til konventionens øvrige rettigheder, hvorfor bestemmelsen kan anvendes uafhængigt af disse. Det giver bestemmelsen et meget bredt anvendelsesområde. Den ekstra beskyttelse, som den 12. tillægsprotokol giver mod diskrimination, vedrører ifølge den forklarende rapport navnlig følgende fire kategorier af sager, hvor en person bliver diskrimineret:

"i. ved nydelsen af enhver ret, som specifikt indrømmes en person i henhold til national ret;

ii. ved nydelsen af en ret, som kan udledes af en klar forpligtelse for en offentlig myndighed i henhold til national ret, dvs. hvor en offentlig myndighed i henhold til national ret er forpligtet til at handle på en bestemt måde;

iii. af en offentlig myndighed, der gør brug af en skønsmæssig beføjelse (f.eks. tildeling af visse tilskud);

[259] Jacob Mchangama bemærker i rapporten "Internationale menneskerettighedskonventioner og dansk ret: En rapport om konsekvenserne af Danmarks mulige inkorporering af internationale menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af klageadgang til menneskerettighedsorganer", at det i forbindelse med en eventuel ratificering og efterfølgende inkorporering af protokollen kan overvejes eksplicit at nævne handicap som en af de grunde, der ikke må diskrimineres på baggrund af.
[260] Se afsnit 20 i den forklarende rapport til protokollen.
[261] Se afsnit 29 i den forklarende rapport til protokollen.

iv. ved enhver anden handling eller undladelse af en offentlig myndighed (f.eks. politifolks opførsel ved håndtering af optøjer)."[262]

Det blev anset for unødvendigt at specificere, hvilke af disse fire kategorier der er omfattet af henholdsvis stk. 1 og 2 i artikel 1.[263] Dette skyldes, at stk. 1 og 2 supplerer hinanden og derfor tilsammen indebærer, at alle fire kategorier er omfattet af artikel 1. I den forklarende rapport til protokollen anføres endvidere, at sondringen mellem de fire kategorier ikke er entydig, samt at de nationale retssystemer kan have forskellige tilgange til, hvilke sager der er omfattet af hvilken kategori.[264]

Protokollen indeholder – ligesom konventionens artikel 14 – ingen undtagelse til det generelle forbud mod diskrimination. En undtagelse blev således hverken anset for nødvendig eller hensigtsmæssig.[265] Dette skyldes, dels at begrebet diskrimination i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende konventionens artikel 14 ikke omfatter enhver forskelsbehandling,[266] dels at protokollens forbud mod diskrimination er generelt. Endvidere fremgår det af præamblen til protokollen, at forbuddet mod diskrimination ikke er til hinder for, at deltagerstaterne tager forholdsregler for at fremme fuld og effektiv ligestilling, hvis disse forholdsregler er objektivt og rimeligt begrundede.

Det fremgår af den forklarende rapport til protokollen, at formålet med protokollens artikel 1 navnlig er at beskytte enkeltpersoner mod diskrimination fra offentlige myndigheder.[267] Hensigten er ikke at pålægge staterne en generel positiv pligt til at forhindre eller afhjælpe alle tilfælde af diskrimination i forholdet mellem private.[268] Positive pligter for staten vil dog kunne opstå, herunder navnlig på områder, som normalt reguleres ved lov, og som staten derfor har et vist ansvar for.[269] Det gælder f.eks. vilkårlig nægtelse af adgang til arbejde.[270]

2.2. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols anvendelse af den 12. tillægsprotokol

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har indtil videre kun afsagt relativt få domme eller afgørelser om den 12. tillægsprotokol. Udvalget har pr. 1. januar 2014 således alene fundet elleve afgørelser, hvori Domstolen har taget stilling til, om den 12. tillægsprotokol kunne anvendes. Hertil

[262] Se afsnit 22 i den forklarende rapport til protokollen. Der er tale om udvalgets uofficielle oversættelse af det pågældende afsnit.
[263] Se afsnit 23 i den forklarende rapport til protokollen.
[264] Se afsnit 23 i den forklarende rapport til protokollen.
[265] Se afsnit 19 i den forklarende rapport til protokollen.
[266] Se f.eks. dom af 28. maj 1985 i sag nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien.*
[267] Se afsnit 25 i den forklarende rapport til protokollen.
[268] Se afsnit 26 i den forklarende rapport til protokollen.
[269] Se afsnit 27 i den forklarende rapport til protokollen.
[270] Se afsnit 28 i den forklarende rapport til protokollen.

kommer et større antal sager, hvor klagerne har påberåbt sig den 12. tillægsprotokol sammen med flere bestemmelser i konventionen eller de øvrige protokoller, men hvor klagen ikke har været tilstrækkelig begrundet. Domstolen har typisk afvist disse sager med følgende begrundelse:

> "Having carefully examined the remainder of the application in the light of all the material in its possession, and in so far as the matters complained of are within its competence, the Court finds that they do not disclose any appearance of a violation of the rights and freedoms set out in the Convention or its Protocols."[271]

Der er desuden et mindre antal sager, hvor klager har påberåbt sig tillægsprotokollen over for en stat, som ikke har tiltrådt den. I disse sager har Domstolen i sagens natur afvist at anvende den 12. tillægsprotokol over for den pågældende stat. [272] Der er også enkelte sager, som Domstolen har afvist *ratione temporis*, fordi det forhold, der klages over, fandt sted, inden det indklagede land tiltrådte protokollen.[273] Ligeledes er der et mindre antal sager, som er afsluttet ved forlig, og hvor Domstolen derfor ikke har forholdt sig til, om den 12. tillægsprotokol kunne anvendes eller ej.[274] Endelig har Domstolen i medfør af konventionens artikel 35, stk. 1, afvist enkelte sager pga. manglende udtømmelse af nationale retsmidler,[275] eller fordi sagen er indbragt for Domstolen mere end seks måneder efter, at den endelige nationale afgørelse blev truffet.[276]

Af de elleve nævnte sager er kun en sag (første sag) endt med, at Domstolen har statueret en krænkelse af den 12. tillægsprotokol. Otte sager (tredje, femte, sjette, syvende, ottende, niende, tiende og ellevte sag) er endt med, at Domstolen ikke fandt nogen krænkelse af protokollen. I den anden sag forelå der en krænkelse af konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 9, og Domstolen vurderede derfor ikke, om der tillige forelå en krænkelse af protokollen, mens Domstolen i den sidste sag (fjerde sag) afviste en klage under henvisning til, at den 12. tillægsprotokol ikke var anvendelig i en sag om en fremmed statsborgers ophold i en medlemsstat.

2.2.1. Den første sag, hvori Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anvendt den 12. tillægsprotokol, var dom af 22. december 2009 i sag nr. 27996/06 og 34836/06, *Sejdić og Finci mod Bosnien og Hercegovina*. De to klagere, der var bosniske statsborgere af henholdsvis roma og jødisk oprindelse, klagede i denne sag over, at de alene pga. deres etniske oprindelse var udelukket fra at opstille til det bosniske præsident- og parlamentsvalg. Efter den bosniske forfatning, der blev

[271] Se f.eks. sag nr. 19938/08, *Nikitenko mod Ukraine*.
[272] Se f.eks. sag nr. 16931/04, *Coopérative des agriculteurs de la Mayenne and Coopérative laitière Maine-Anjou mod Frankrig*, sag nr. 14927/12 og 30415/12, *Fehér og Dolník mod Slovakiet* og sag nr. 37142/07, *Mielke mod Tyskland*.
[273] Se f.eks. sag nr. 34152/06, *Trifunović mod Kroatien.*
[274] Se f.eks. sag nr. 5505/09, *Mitkovski mod Makedonien*, sag nr. 30760/05, *Miteska-Avramova mod Makedonien* og sag nr. 18175/11, *Matušan mod Kroatien*.
[275] Se f.eks. sag nr. 49894/09, *Puttonen mod Finland.*
[276] Se f.eks. sag nr. 17079/07 og 32824/07, *Radanović og Petrović mod Serbien*.

udarbejdet som led i Dayton-fredsaftalen, var disse embeder således forbeholdt det såkaldt "konstituerende folk" bestående af personer af bosnisk, kroatisk og serbisk oprindelse.

Domstolen fastslog indledningsvis, at diskrimination på baggrund af race eller etnisk oprindelse skal underlægges den strengest mulige prøvelse, jf. dommens præmis 44. Domstolen anerkendte i den forbindelse, at forfatningen var blevet udfærdiget med henblik på at afslutte en blodig konflikt, hvilket kunne forklare – uden nødvendigvis at retfærdiggøre – at adgangen til de højeste folkevalgte embeder var blevet forbeholdt bosniere, kroater og serbere, jf. præmis 45. Domstolen fandt imidlertid ikke grundlag for at tage nærmere stilling til, om hensynet til at bevare fred i Bosnien og Hercegovina fortsat kunne være et sagligt hensyn, idet udelukkelsen af klagerne fra at stille op under alle omstændigheder var uproportional, jf. præmis 47-49. Domstolen henviste i den forbindelse bl.a. til, at der eksisterer mekanismer til magtdeling, som ikke automatisk fører til en total udelukkelse af minoriteter fra offentlige embeder. Domstolen konkluderede på den baggrund, at udelukkelsen af klagerne fra at stille op til de nævnte embeder udgjorde diskrimination i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 3 i den 1. tillægsprotokol og den 12. tillægsprotokols artikel 1. I den forbindelse fastslog Domstolen bl.a., at begrebet "diskrimination" i konventionens artikel 14 og den 12. tillægsprotokols artikel 1 skal fortolkes ens, jf. præmis 55:

> "The notion of discrimination has been interpreted consistently in the Court's jurisprudence concerning Article 14 of the Convention. In particular, this jurisprudence has made it clear that "discrimination" means treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in similar situations (see paragraphs 42-44 above and the authorities cited therein). The authors used the same term, discrimination, in Article 1 of Protocol No. 12. Notwithstanding the difference in scope between those provisions, the meaning of this term in Article 1 of Protocol No. 12 was intended to be identical to that in Article 14 (see the Explanatory Report to Protocol No. 12, § 18). The Court does not therefore see any reason to depart from the settled interpretation of "discrimination", noted above, in applying the same term under Article 1 of Protocol No. 12 (as regards the case-law of the UN Human Rights Committee on Article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights, a provision similar – although not identical – to Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, see Nowak, CCPR Commentary, N.P. Engel Publishers, 2005, pp. 597-634)."

2.2.2. I den anden sag, jf. dom af 9. december 2010 i sag nr. 7798/08, *Savez Crkava "Riječ Života" m.fl. mod Kroatien*, skulle Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tage stilling til en klage fra en række reformistiske kirker, der – i modsætning til andre religiøse samfund i Kroatien – var udelukket fra at tilbyde religionsundervisning i offentlige skoler og børnehaver samt opnå officiel anerkendelse af deres religiøse ægteskaber, idet de nationale myndigheder nægtede at indgå en aftale med kirkerne om deres retsstilling. Denne udelukkelse mv. af kirkerne udgjorde efter Domstolens opfattelse diskrimination i strid med konventionens artikel 14, jf. artikel 9 (religionsfrihed). Dom-

stolen fandt herefter ikke grundlag for at vurdere, om forholdet tillige udgjorde en krænkelse af artikel 1 i den 12. tillægsprotokol.

2.2.3. I den tredje sag, jf. admissibilitetsafgørelse af 14. december 2010 i sag nr. 39973/07, *Erel og Damdelen mod Cypern*, fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol det ikke i strid med artikel 3 i den 1. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – hvorefter staterne forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling – at Cypern stillede krav om sædvanligt opholdssted i de af regeringen kontrollerede områder af Cypern for at borgere kunne stemme og stille op til parlamentsvalget. Domstolen fandt det endvidere ikke bevist, at klagerne, der var af tyrkisk-cypriotisk oprindelse og boede i den nordlige del af øen, var blevet diskrimineret i strid med konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 3 i den 1. tillægsprotokol og den 12. tillægsprotokols artikel 1. Domstolen udtalte i den forbindelse følgende:

> " … the Court reiterates that discrimination, both for the purposes of Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, means treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in relevantly similar situations … However, not every difference in treatment will amount to a violation of these provisions. It must be established that other persons in an analogous or relevantly similar situation enjoy preferential treatment and that this distinction is discriminatory … Even where there is a difference in treatment, no discrimination will arise if the measure has objective and reasonable justification, pursues a legitimate aim and there is a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised …
>
> In the present case, however, there is no evidence that the applicants have been discriminated against: the applicants have not indicated in comparison to whom they have been treated differently nor have they submitted evidence that they have been treated less favourably than other persons who were in a comparable or "relevantly" similar situation. Insofar as the applicants might seek to compare themselves to Turkish Cypriots who resided in the Government-controlled area and who may vote and stand for election subject to applicable conditions, the Court would not consider that this is a valid comparison group. Even if it were, for the reasons given above, there is objective and reasonable justification and a legitimate basis for distinguishing for electoral purposes between those Turkish Cypriots who chose to remain in the "TRNC" under the day-to-day administration of the de facto authorities and those Turkish Cypriots who lived within the area controlled by the Government, subject to the direct impact of the measures adopted by the legislature of the Republic.
>
> Insofar as the applicants might seek to compare themselves to Greek Cypriots living in the Government-controlled area, the same reasoning would essentially apply."

2.2.4. I den fjerde sag, jf. admissibilitetsafgørelse af 13. september 2011 i sag nr. 33655/06, *Osman Kane mod Cypern,* blev det gjort gældende, at det var i strid med bl.a. artikel 1 i den 12. tillægsprotokol, at de cypriotiske myndigheder ikke havde givet klageren opholdstilladelse, men i stedet havde arresteret og tilbageholdt ham for ulovlig indrejse. Ved dom af 13. september 2011 afviste Domstolen klagen, idet den bl.a. bemærkede:

> "The applicant submitted a number of complaints under Articles 2, 3, 7, 8 and 13 of the Convention and Articles 4 of Protocol No. 4 and 1 of Protocol No. 12. He also invoked all the remaining Protocols to the Convention.
>
> First of all, in so far as the applicant complains about the fact that the authorities have not granted him a long-term residence permit and have refused to grant him asylum, it is the Court's well-established position that Contracting States have the right to control the entry, residence and expulsion of aliens. The right to asylum is not protected in either the Convention or its Protocols. Furthermore, the Convention does not, as such, guarantee the right of a foreign national to enter or reside in a given country.
>
> Accordingly, these complaints are incompatible ratione materiae with the provisions of the Convention within the meaning of Article 35 § 3."

2.2.5. I den femte sag, jf. admissibilitetsafgørelse af 10. april 2012 i sag nr. 51552/10, Šimšić mod Bosnien og Hercegovina, gjorde klager, der var blevet dømt for krigsforbrydelser, bl.a. gældende, at det udgjorde en krænkelse af artikel 1 i den 12. tillægsprotokol, at den statslige domstol ("the State Court") havde overtaget hans sag fra den ellers kompetente domstol ("Entity court"), hvilket ikke var sket i visse andre sager. Domstolen fandt ingen krænkelse af artikel 1 i den tillægsprotokol, idet den bemærkede følgende:

> "31. The notion of discrimination has been interpreted consistently in the Court's jurisprudence regarding Article 14 of the Convention. In particular, this jurisprudence has made it clear that "discrimination" means treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in similar situations. The authors used the same term, discrimination, in Article 1 of Protocol No. 12. Notwithstanding the difference in scope between those provisions, the meaning of this term in Article 1 of Protocol No. 12 was intended to be identical to that in Article 14 …
>
> 32. In view of the large number of war crimes cases in post-war Bosnia and Herzegovina, it is inevitable that the burden must be shared between Entity courts and the State Court. Otherwise, the respondent State would not be able to honour its Convention obligation to bring to justice those responsible for serious violations of international humanitarian law within a reasonable time … Since the State Court decided to take over this case from an Entity court on the basis of objective and reasonable criteria (such as, the sensitivity and complexity of the case) rather than on the basis of the applicant's personal characteristics (such as, his origin or religion), there is no appearance of a breach of Article 1 of Protocol No. 12 … Therefore, this complaint is manifestly ill-founded and must be rejected …"

2.2.6. I den sjette sag, jf. admissibilitetsafgørelse af 23. oktober 2012 i sag nr. 34880/12, *Ramaer og Van Willigen mod Nederlandene*, skulle Domstolen tage stilling til spørgsmålet om diskrimination i forbindelse med sundhedsforsikring. Klagerne var nederlandske statsborgere, som var bosiddende i henholdsvis Belgien og Spanien, og som modtog nederlandsk alderspension. Indtil den 1. januar 2006 var de omfattet af den private nederlandske sundhedsforsikring, som gav dem ret til sundhedsydelser i henhold til nederlandske standarder. Efter ikrafttrædelsen af en ny lov om sygeforsikring blev systemet pr. 1. januar 2006 imidlertid ændret, således at klagerne i kraft af Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71 af 14. juni 1971 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, alene fik ret til sundhedsydelser i henhold til bopælsstatens lovgivning. Klagerne gjorde gældende, at lovændringen var i strid med bl.a. artikel 1 i den 12. tillægsprotokol

Domstolen anerkendte, at bopæl i forhold til anvendelsen af artikel 1 i den 12. tillægsprotokol udgør "an aspect of personal status", og at ikrafttrædelsen af den nye lov om sundhedsforsikring havde medført, at klagerne blev behandlet anderledes end nederlandske statsborgere bosat i Nederlandene, ligesom klagerne også indbyrdes blev behandlet forskelligt alt efter deres bopælsland. Der var efter Domstolens opfattelse imidlertid ikke tale om sammenlignelige situationer. Domstolen udtalte i den forbindelse følgende:

> "98. In Carson and Others … the Court was called upon to consider differential treatment under a publicly-funded pension system that treated pensioners resident in the United Kingdom differently from pensioners resident in other countries. It pointed out the essentially national, in the sense of territorial, nature of the pension system there in issue, which was designed specifically to meet the needs of United Kingdom residents …
>
> 99. As is apparent from its drafting history … the Health Care Insurance Act too is intended to provide an essentially territorial system. The standard health care regime applies to all persons who are lawfully resident in the Netherlands; they are required to take out insurance which entitles them to health care according to standards set by the Netherlands Government. To that extent, similar considerations apply in the present case.
>
> 100. For the applicants, who are "treaty beneficiaries" as a result of their choice to reside in other countries of the European Union, it is provided, in accordance with Council Regulation (EEC) No. 1408/71, that they shall be entitled in their respective countries of residence to health care under the same regime as the local population. The Government of the country concerned is reimbursed for any health care thus provided by the Netherlands Government, who in turn have the right to require the applicants to contribute. Any complementary health care insurance is optional.

101. The Court accordingly finds that the applicants are not in a relevantly similar situation to Netherlands residents, or to each other …"

2.2.7. I den syvende sag, jf. admissibilitetsafgørelse af 5. februar 2013 i sag nr. 14366/08, *Vladan Mijailović mod Serbien*, gjorde klager gældende, at det var i strid med bl.a. artikel 1 i den 12. tillægsprotokol, at han ikke havde fået retshjælp til at føre en civil retssag i overensstemmelse med de nationale regler. Disse regler gav domstolene mulighed for i civile sager at fritage en part for at betale sagsomkostninger, hvis parten var ude af stand til at bære dem. Domstolen afviste klagen, idet den bl.a. bemærkede følgende:

"The Court further notes that, contrary to Article 14 of the Convention, Article 1 of Protocol No. 12 extends the scope of protection to "any right set forth by law" and thus introduces a general prohibition of discrimination. Notwithstanding the difference in scope between those provisions, the notions of discrimination prohibited by Article 14 and by Article 1 of Protocol No. 12 are to be interpreted in the same manner (see the Explanatory Report to Protocol No. 12, § 18). In this regard, the Court observes that the applicant has failed to substantiate or even refer to any discriminatory differences in treatment in the present case. It follows that this complaint is manifestly ill-founded and must be rejected in accordance with Article 35 §§ 3 and 4 of the Convention."

2.2.8. I den ottende sag, jf. admissibilitetsafgørelse af 4. juni 2013 i sag nr. 28233/08, 56190/08 og 239/11, *Kudumija mod Bosnien og Hercegovina og Serbien og Remenović og Mašović mod Bosnien og Hercegovina*, skulle Domstolen bl.a. tage stilling til, om det var i strid med konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i den 1. tillægsprotokol og artikel 1 i den 12. tillægsprotokol, at Bosnien og Hercegovina kun udbetalte 50 pct. af den pension, som personer, der havde tjent i den jugoslaviske (SFRY) hær op til 1992 (såkaldt "JNA personel"), havde optjent. Domstolen afviste klagen, idet den bl.a. bemærkede følgende:

"50. As regards the discrimination complaint, the Court notes that the applicants' situation is different from that of any other group of pensioners in Bosnia and Herzegovina who retired before, during or after the 1992-95 war. JNA personnel in the SFRY were the only ones who paid their contributions to, and received their pensions from a federal pension fund … All other employees paid their contributions into the pension funds of their republic of residence and continued to receive their pensions from the relevant pension funds after the dissolution of the SFRY. Therefore, there is no comparable group to the one in the present cases … Furthermore, as regards the fact that members of the armed forces of the respondent State are granted significantly higher pensions than average, the Court notes that it also falls within the margin of appreciation of the respondent State and its freedom to provide advantageous conditions to its own military personnel who have contributed to the relevant pension fund, without its having to provide the same level of pension to those who are former members of what has become, from 1992 onwards, the army of another State and who have never paid any contribution to the fund from which they currently receive their pensions in an amount that is nonetheless higher than the average pension in the country.

51. Lastly, as regards the fact that JNA pensioners living in the Republika Srpska continue to receive their pension from the JNA Fund, the Government submitted that the Constitution of Bosnia and Herzegovina permits the Entities to establish special parallel relationships with its neighbouring States, consistent with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina … The payment of JNA pensions appears to be based on such an ad hoc agreement between the Republika Srpska and Serbia. In that regard, the Court agrees with the Government that Bosnia and Herzegovina cannot be held responsible for the fact that the pension fund of an independent State has chosen to continue the payment to certain categories of pensioners.

52. In these circumstances, the Court does not consider that the applicants' right to derive benefits from the social insurance scheme was affected in a manner contrary to Article 1 of Protocol No. 1. It did not result in the essence of their pension rights being impaired.

53. Nor does the Court consider that the change in the level of the applicants' pensions amounted to discrimination contrary to Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention. It follows that this part of the applications is manifestly ill-founded …"

2.2.9. I den niende sag, jf. admissibilitetsafgørelse af 2. juli 2013 i sag nr. 27126/11, 28084/12, 81046/12 og 81049/12, *Nobel m.fl. mod Nederlandene*, gjorde to af de tre klagere bl.a. gældende, at det var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 sammenholdt med artikel 1 i den 1. tillægsprotokol og artikel 1 i den 12. tillægsprotokol, at de som udlejere med bestående uopsigelige lejekontrakter blev behandlet anderledes end udlejere, der indgik nye lejekontrakter. Klagerne kunne – i modsætning til udlejere, der indgik nye lejekontrakter – således ikke kræve den leje, som maksimalt var tilladt i henhold til det nederlandske pointsystem, fordi de var bundet af en grænse for, hvor meget lejen måtte stige pr. år. Domstolen afviste klagen, idet den bl.a. bemærkede følgende:

"42. Even if it is to be assumed that landlords such as the applicants on the one hand, and landlords who have newly concluded a tenancy agreement on the other, find themselves in a relevantly similar situation and that they are, directly or indirectly, treated differently, the Court finds, in the light of all the material in its possession, that such difference in treatment is justified by the interests of the social protection of tenants."

2.2.10. I den tiende sag, jf. dom af 18. juli 2013 i sag nr. 2312/08 og 34179/08, *Maktouf og Damjanović mod Bosnien og Hercegovina*, skulle Domstolen tage stilling til en sag om straffen for krigsforbrydelser. Klagerne i denne sag, der begge var blevet dømt for krigsforbrydelser begået under krigen i Jugoslavien, gjorde for det første gældende, at de i strid med konventionens artikel 7 var blevet straffet efter regler, der var strengere end dem, der var gældende på det tidspunkt, hvor de begik forbrydelserne. Domstolen konstaterede krænkelse for så vidt angår det spørgsmål. Klagerne gjorde endvidere gældende, at det udgjorde en krænkelse af konventionens artikel 14 sammenholdt

med artikel 7 og artikel 1 i den 12. tillægsprotokol til konventionen, at de var blevet dømt ved den statslige domstol ("the State Court") i stedet for ved en af domstolene i landets to enheder (Føderationen af Bosnien og Hercegovina og Republika Srpska), der generelt gav lavere straffe end den statslige domstol på det tidspunkt. Den statslige domstol, der består af nationale og internationale dommere, havde efter de gældende regler kompetence til at overtage sager om krigsforbrydelser på grund af deres sensitivitet eller kompleksitet, ligesom den kunne overføre mindre sensitive og mindre komplekse sager til de kompetente domstole i Bosnien og Hercegovinas to enheder. Domstolen fandt efter en konkret vurdering, at hverken konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 7 eller artikel 1 i den 12. tillægsprotokol var krænket, idet den bemærkede følgende:

> "81. The notion of discrimination has been interpreted consistently in the Court's case-law with regard to Article 14 of the Convention. This case-law has made it clear that discrimination means treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in similar situations. The same term, discrimination, is also used in Article 1 of Protocol No. 12. Notwithstanding the difference in scope between those provisions, the meaning of this term in Article 1 of Protocol No. 12 was intended to be identical to that in Article 14 …
>
> 82. In the present case, the Court first notes that given the large number of war crimes cases in post-war Bosnia and Herzegovina, it is inevitable that the burden must be shared between the State Court and Entity courts. If not, the respondent State would not be able to honour its Convention obligation to bring to justice those responsible for serious violations of international humanitarian law in a timely manner …
>
> 83. The Court is aware that the Entity courts imposed in general lighter sentences than the State Court at the relevant time … but that difference in treatment is not to be explained in terms of personal characteristics and, therefore, does not amount to discriminatory treatment. Whether a case was to be heard before the State Court or before an Entity court was a matter decided on a case-by-case basis by the State Court itself with reference to objective and reasonable criteria … Accordingly, in the particular circumstances of this case, there is no appearance of a violation of either Article 14 taken in conjunction with Article 7 of the Convention or of Article 1 of Protocol No. 12 …
>
> 84. The applicants' discrimination complaint is therefore manifestly ill-founded and must be rejected …"

2.2.11. I den ellevte sag, jf. admissibilitetsafgørelse af 17. september 2013 i sag nr. 9765/09, *Noel de Bruin mod Nederlandene*, skulle Domstolen tage stilling til en sag, hvor klagers tilladelse (i sagen benævnt "toleration decision") til at drive en såkaldt "coffee shop" var blevet tilbagekaldt, idet han gentagne gange havde overtrådt vilkårene for tilladelsen. Klager gjorde bl.a. gældende, at tilbagekaldelsen af tilladelsen udgjorde diskrimination i strid med konventionens artikel 14 sammenholdt med artikel 6 og 13 og artikel 1 i den 12. tillægsprotokol. Han henviste i den forbindelse for det første til, at efter praksis fra "the Administrative Jurisdiction Division" blev kun tildelingen – men ikke tilbagekaldelsen – af en "toleration decision" anset for en afgørelse i forvaltningslovens

("the General Administrative Law Act") forstand. For det andet henviste han til, at detailbutikker med tilladelse til at sælge alkohol blev behandlet anderledes end butikker med tilladelse til at sælge såkaldte "bløde stoffer" som f.eks. hash, idet der var mulighed for at appellere en tilbagekaldelse af retten til at sælge alkohol, men ikke en tilbagekaldelse af retten til at sælge "bløde stoffer". Domstolen afviste klagen, idet den bl.a. bemærkede følgende:

> "69. It remains for the Court to consider the applicant's complaints under Article 1 of Protocol No. 12. Unlike Article 14, this Article does not apply solely in combination with rights or freedoms safeguarded elsewhere in the Convention or its Protocols. The Court must, however, apply the same substantive test as if Article 14 were applicable ...
>
> 70. As to the first complaint, the Court understands the pertinent case-law of the Administrative Jurisdiction Division … to mean that a "toleration decision" can be contested by a person to whom it is not addressed but whose interests are inimical to its grant. Such a situation is fundamentally different from that in which the applicant finds himself.
>
> 71. As to the second complaint, the Court points out that the sale of alcoholic drink is not per se unlawful in the Netherlands whereas the sale of soft drugs is.
>
> 72. The applicant is thus not in a "relevantly similar situation" to those with whom he compares himself. It follows that this part of the application is manifestly ill-founded and must be rejected ..."

2.2.12. Den indtil videre sparsomme praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention giver i sagens natur kun begrænset vejledning om rækkevidden og indholdet af protokollens forbud mod diskrimination. Det står efter Domstolens praksis dog klart, at begrebet "diskrimination" i konventionens artikel 14 og den 12. tillægsprotokols artikel 1 skal fortolkes og anvendes på samme måde. Der kan endvidere udledes visse tendenser af Domstolens praksis. For det første synes der i praksis at være en tendens til, at Domstolen først undersøger, om konventionens artikel 14 er krænket. Hvis det er tilfældet, prøver Domstolen som udgangspunkt ikke, om der tillige foreligger en krænkelse af den 12. tillægsprotokol, jf. sag nr. 7798/08, *Savez Crkava "Riječ Života" m.fl. mod Kroatien*. For det andet illustrerer praksis, at det ikke er enhver forskelsbehandling, som er omfattet af protokollen. Der foreligger f.eks. ikke diskrimination, hvis der ikke er tale om sammenlignelige situationer, jf. sag nr. 34880/12, *Ramaer og Van Willigen mod Holland*.

2.3. Erfaringer fra andre lande

Til brug for udvalgets arbejde er der indhentet oplysninger fra Finland, Frankrig, Island, Nederlandene, Norge, Sverige, Storbritannien, Tyskland og Østrig. De pågældende lande er blevet spurgt til hidtidige erfaringer med den 12. tillægsprotokol (Finland og Nederlandene) samt eventuelle overve-

jelser om tiltrædelse af protokollen (Frankrig, Island, Norge, Sverige, Storbritannien, Tyskland og Østrig).

De hørte landes (og Danmarks) tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol ser i skemaform således ud:

	Undertegnet	Tiltrådt	Ikrafttræden
Danmark	---	---	---
Finland	04.11.00	17.12.04	01.04.05
Frankrig	---	---	---
Island	04.11.00	---	---
Nederlandene	04.11.00	28.07.04	01.04.05
Norge	15.01.03	---	---
Storbritannien	---	---	---
Sverige	---	---	---
Tyskland	04.11.00	---	---
Østrig	04.11.00	---	---

- *Finland*

Finland tiltrådte den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention den 17. december 2004. Tiltrædelse af tillægsprotokollen, der trådte i kraft den 1. april 2005, krævede ingen ændringer i den finske lovgivning.

De nationale domstole henviser efter det oplyste sjældent til den 12. tillægsprotokol. Der henvises i stedet til den nationale lovgivning, hvori protokollen er inkorporeret. Finland har i den forbindelse henvist til, at principperne om ligestilling og forbud mod diskrimination indgår i den nationale lovgivning, herunder den finske ligestillingslov, der indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grund af nationalitet, sprog, handicap, alder, religion, tro, overbevisning, helbred, seksuel orientering og andre personlige karakteristika.

- *Frankrig*

Frankrig overvejer efter det oplyste ikke at tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet man er i tvivl om protokollens anvendelighed. Frankrig har i den forbindelse henvist til, at man allerede er en del af en række internationale instrumenter, der forbyder diskrimination, herunder FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder samt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Frankrig har endvidere bemærket, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol allerede i dag konfronteres med et stigende antal sager. Med den 12. tillægsprotokol vil dette antal blive forøget.

Efter Frankrigs opfattelse har Domstolen med en dynamisk fortolkning af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 desuden allerede et tilstrækkeligt instrument.

- *Island*

Island har oplyst, at den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke er et af de menneskerettighedsinstrumenter, som prioriteres på nuværende tidspunkt.

- *Nederlandene*

Nederlandene tiltrådte den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention den 28. juli 2004. Protokollen trådte i kraft for Holland den 1. april 2005.

De nederlandske overvejelser forud for tiltrædelsen af den 12. tillægsprotokol bestod efter det oplyste af to led. For det første blev det vurderet, at nationale regler var i overensstemmelse med protokollens bestemmelser, hvorfor en tiltrædelse ikke ville kræve ændringer af den nationale lovgivning. Der blev heller ikke forudset at være problemer med, at protokollen ved en tiltrædelse ville blive direkte anvendelig. For det andet blev det vurderet, at en tiltrædelse af protokollen ville sende et vigtigt udenrigspolitisk signal om, at Holland støtter op om Europarådet og dets normer og værdier. Hertil kom, at man gerne ville fremstå som en frontløber inden for menneskerettigheder.

- *Norge*

Norge undertegnede den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i 2003, men har endnu ikke tiltrådt denne.

I 2007 nedsatte den norske regering et udvalg, som bl.a. fik til opgave at overveje spørgsmålet om tiltrædelse af tillægsprotokollen. Udvalget afgav sine anbefalinger i 2009, men var delt i spørgsmålet om, hvorvidt Norge burde tiltræde protokollen.

Et flertal af udvalgets medlemmer (fem ud af ni medlemmer) anbefalede ikke at tiltræde protokollen. Dette skyldtes navnlig, at de var usikre på, hvad Norge i tilfælde af en tiltrædelse ville forpligte sig til. Flertallet frygtede bl.a., at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil give protokollen et indhold, som indebærer, at der indføres et generelt saglighedskrav på menneskeretligt grundlag.[277] Flertallet bemærkede desuden, at kun en mindre del af Europarådets medlemslande har til-

[277] Flertallets argument var: "Ett sikkert holdepunkt er EMDs metodiske tilnærming til konvensjonens rettighetsbestemmelser. Flertallet merker seg at domstolen virker som pådriver for en utvikling og utvidelse av konvensjonens rettighetsbestemmelser. EMDs dynamiske fortolkningsstil kan tenkes å gi tilleggsprotokollen et innhold som innfører et generelt saklighetskrav på menneskerettslig grunnlag, som norsk rett og myndighetspraksis må forholde seg til.

trådt protokollen. I den forbindelse hæftede flertallet sig ved, at mens Finland og Nederlandene har tiltrådt protokollen, har lande som Danmark, Island og Sverige samt førende EU-lande som Frankrig, Storbritannien og Tyskland netop på grund af usikkerheden om protokollens rækkevidde *ikke* tiltrådt denne.

Et mindretal i udvalget (fire ud af ni medlemmer) anbefalede omvendt, at Norge skulle tiltræde protokollen. Mindretallet lagde i den forbindelse bl.a. vægt på, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 ikke yder tilstrækkelig beskyttelse mod diskrimination, samt at Norge i henhold til artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder allerede har en folkeretlig forpligtelse til at beskytte mod diskrimination, som går videre end forpligtelserne efter den 12. tillægsprotokol. Mindretallet bemærkede endvidere, at det efter deres opfattelse ikke var sandsynligt, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil fortolke protokollens forbud mod diskrimination således, at der indføres et generelt saglighedskrav.

Hvis protokollen tiltrædes, anbefalede et flertal af udvalgets medlemmer (syv ud af ni medlemmer), at konventionen i så fald inkorporeres i den norske diskrimineringslov.

Den norske regering har endnu ikke taget stilling til, om den 12. tillægsprotokol bør tiltrædes.

- *Storbritannien*

Storbritannien har i første omgang besluttet ikke at tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, idet man ønsker et bedre erfaringsgrundlag. Der foreligger efter britisk opfattelse således endnu ikke tilstrækkelige fortolkningsbidrag til protokollen. Storbritannien har desuden givet udtryk for bekymring ved udsigten til, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ved en tiltrædelse vil kunne definere, hvilke kriterier der kan anvendes ved tildeling af f.eks. sociale ydelser.

- *Sverige*

Sverige har hverken undertegnet eller tiltrådt den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Efter det oplyste har regeringen imidlertid i en skrivelse vedrørende en national handlingsplan for menneskerettigheder 2006-2009 argumenteret for en tiltrædelse af protokollen. Dette er sket med udgangspunkt i protokollens generelle sigte og brede anvendelsesområde.

Flertallet mener innføringen av et menneskerettslig begrunnet saklighetskrav med generell anvendelse i norsk rett ikke er en god løsning, sett på bakgrunn av de menneskerettslige utgangspunkter som utvalget har tatt for sitt arbeid. Det er utvalgets oppfatning at en utvidelse av et eventuelt generelt saklighetskrav i norsk rett bør skje på en annen måte enn ved ratifisering av tilleggsprotokollen når en ikke har kunnskap om hvordan denne normen vil bli utformet i praksis fra en overnasjonal domstol som EMD."

Sverige har samtidig fundet, at der er behov for en afklaring af protokollens omfang og indhold, før en svensk tiltrædelse kan komme på tale. Det er efter svensk opfattelse således bl.a. uklart, i hvilket omfang positiv særbehandling er tilladt. Endvidere er det uklart, hvilket ansvar staten har for diskrimination, som udøves af private, når der ses bort fra statens pligt til at lovgive mod forskelsbehandling.

Sverige forventer efter det oplyste, at det kommer til at tage mange år, før Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afgjort tilstrækkeligt mange sager til, at dens praksis giver et tydeligt billede af protokollens omfang og indhold. Når der engang eksisterer en tilstrækkelig praksis fra Domstolen, vil der blive foretaget en systematisk gennemgang af protokollens indvirkning på svensk lovgivning.

- *Tyskland*

Tyskland har oplyst, at man ikke agter at tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, før der foreligger tilstrækkelig praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om fortolkningen af protokollen. Det er efter oplyste i den forbindelse navnlig fortolkningen af begrebet diskrimination på grund af national oprindelse, der skal afklares. Baggrunden herfor er, at der i Tyskland findes en række nationale forskrifter, der – efter tysk opfattelse – med rette knytter særlige rettigheder og pligter til en persons nationale oprindelse.

- *Østrig*

Østrig har oplyst, at man endnu ikke har tiltrådt den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men at man med interesse følger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende protokollen. Samtidig har Østrig bemærket, at man allerede i dag yder fuld beskyttelse mod diskrimination.

3. Diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14

Som det fremgår af afsnit 12.2 ovenfor, er formålet med den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention grundlæggende at udvide anvendelsesområdet for det eksisterende forbud mod diskrimination i konventionens artikel 14. Dette skal ses i lyset af de begrænsninger, som ligger i ordlyden af artikel 14:

> ”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 14 er således accessorisk til konventionens øvrige rettigheder, hvilket betyder, at bestemmelsen kun kan anvendes sammen med én eller flere af disse. Heri ligger intet krav om, at en anden rettighed skal være krænket, men alene et krav om, at den foreliggende situation skal ligge inden for rettighedens virkeområde ("ambit").[278]

De begrænsninger, som ligger i ordlyden af artikel 14, er i praksis imidlertid blevet reduceret ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dynamiske fortolkning af konventionens rettigheder. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt f.eks. ved dom af 27. juli 2004 i sag nr. 55480/00 og 59330/00, *Sidabras og Diautas mod Litauen*, at en national lovbestemmelse, der forbød ansættelse af tidligere KGB-ansatte i en række både offentlige og private stillinger, var omfattet af virkeområdet for konventionens artikel 8. På samme måde har Domstolen fundet, at bl.a. sundhedspleje er omfattet af virkeområdet for artikel 8,[279] ligesom den også har henført visse sociale ydelser til bestemmelsens virkeområde, jf. f.eks. dom af 25. oktober 2005 i sag nr. 58453/00 *Niedzwiecki mod Tyskland*, hvor Domstolen udtaler, at: "by granting child benefits, States are able to demonstrate their respect for family life within the meaning of Article 8 of the Convention; the benefits therefore come within the scope of that provision", jf. præmis 31. Herudover har Domstolen i praksis henført en lang række sociale ydelser til virkeområdet for retten til ejendom i artikel 1 i den 1. tillægsprotokol til konventionen.[280] Domstolens admissibilitetsafgørelse i *Stec* er illustrativ i forhold til, hvordan Domstolen definerer virkeområdet for konventionens materielle bestemmelser. I denne sag fandt Domstolen, at artikel 1 i den 1. tillægsprotokol til konventionen:

> "… places no restriction on the Contracting State's freedom to decide whether or not to have in place any form of social security scheme or to choose the type or amount of benefits to provide under any such scheme. If, however, a Contracting State has in force legislation providing for the payment as of right of a welfare benefit … that legislation must be regarded as generating a proprietary interest falling within the ambit of Article 1 of Protocol No. 1 for persons satisfying its requirements. In cases … concerning a complaint under Article 14 in conjunction with Article 1 of Protocol No. 1 that the applicant has been denied all or part of a particular benefit on a discriminatory ground covered by Article 14, the relevant test is whether, but for the condition of entitlement about which the applicant complains, he or she would have had a right, enforceable under domestic law, to receive the benefit in question."[281]

[278] Jf. f.eks. dom af 28. maj 1985 i sag nr. 9214/80, 9473/81 og 9474/81, *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Storbritannien*. Se endvidere Peer Lorenzen m.fl.: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, 3. udgave (2011), side 965.
[279] Se f.eks. dom af 4. januar 2005 i sag 14462/03, *Pentiacova m.fl. mod Moldavien.*
[280] Se f.eks. dom af 30. september 2003 i sag nr. 40892/98, *Koua Poirrez mod Frankring,* dom af 6. januar 2006 i sag nr. 58641/00, *Hoogendijk mod Holland og* dom af 15. september 2009 i sag 10373/05, *Moskal mod Polen.*
[281] Se afgørelse af 6. juli 2005 i sag nr. 65731/01 og 65900/01, *Stec m.fl. mod Storbritannien*, præmis 54.

Domstolen har parallelt hermed, f.eks. ved dom af 16. marts 2010 i sag nr. 42184/05, *Carson m.fl. mod Storbritannien*, bekræftet, at dette efter domstolens faste praksis[282] betyder, at forbuddet mod diskrimination i konventionens artikel 14 går videre end nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder og friheder og ikke forudsætter, at der er sket en krænkelse af andre bestemmelser i konventionen:

> "It applies also to those additional rights, falling within the general scope of any Convention article, for which the State has voluntarily decided to provide".[283]

Der kan som eksempel nævnes sag nr. 43546/02, *E.B. mod Frankrig*, hvor Domstolen skulle tage stilling til et afslag om adoption, som de franske myndigheder havde givet med den reelle begrundelse, at klager var homoseksuel. Her fastslog Domstolen, at selv om retten til adoption ikke nødvendigvis er en rettighed efter konventionens artikel 8, så skal retten til adoption gennemføres på en ikke-diskriminerende måde, når den først er indført, som det var tilfældet i Frankrig. Et andet eksempel er Domstolens admissibilitetsafgørelse i *Stec*, der er omtalt ovenfor, hvor Domstolen fastslår, at selv om medlemsstaterne efter konventionen frit kan vælge, om man ønsker at etablere en kontanthjælpsordning, og hvilke ydelser en sådan ordning i givet fald skal omfatte, så skal artikel 14 respekteres, hvis ordningen faktisk etableres.

Forskellen på anvendelsesområdet for henholdsvis artikel 14 og den 12. tillægsprotokols artikel 1 er således i praksis ikke så stor, som ordlyden af bestemmelserne indikerer, fordi Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anlagt en bred forståelse af anvendelsesområdet for konventionens artikel 14. Der vil dog fortsat være sager om diskrimination, som konventionens artikel 14 ikke umiddelbart vil kunne anvendes i forhold til. Da den 12. tillægsprotokol indeholder et selvstændigt forbud mod diskrimination, som kan anvendes uafhængigt af konventionens øvrige rettigheder, vil en tiltrædelse af protokollen således betyde, at også disse sager kan indbringes for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

4. Diskriminationsforbuddet i EU's Charter om grundlæggende rettigheder

Det Europæiske Råd besluttede i juni 1999 at udarbejde et charter, der skulle gøre de grundlæggende rettigheder i EU mere synlige. Charteret indeholder rettigheder fra bl.a. EU's traktater, internationale konventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Socialpagt, samt medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner. Det afspejler også de principper, der følger af EU-Domstolens og Menneskerettighedsdomstolens retspraksis.

[282] Se f.eks. sag nr. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 og 2126/64, *Den Belgiske Sprogstrid (case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium)*.
[283] Se præmis 63.

Arbejdet med Charteret blev påbegyndt den 17. december 1999. Resultatet blev fremlagt for Det Europæiske Råd i Biarritz den 13.-14. oktober 2000. Charteret blev formelt bekendtgjort i Nice i december 2000 af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen som EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Charterets rettigheder er inddelt i seks kapitler (Værdighed, Friheder, Ligestilling, Solidaritet, Borgerne i Unionens medlemsstater og Retfærdighed i retssystemet), idet et syvende kapitel indeholder almindelige bestemmelser.

Med Lissabon-Traktaten er Charteret – og dermed diskriminationsforbuddet i artikel 20 og 21 – den 1. december 2009 blevet juridisk bindende og har fået samme status som traktaterne, jf. EU-traktatens art. 6, stk. 1. Det betyder, at Charteret i dag har forrang for national ret, som i tilfælde af konflikt derfor må tilsidesættes.

EU's Charter om grundlæggende rettigheder fastslår i artikel 20, at *"[a]lle mennesker er lige for loven"*. Endvidere fremgår følgende af Charterets artikel 21:

> "Enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt."

Charteret er dog samtidig underlagt den begrænsning, at det kun gælder for medlemsstaterne, *"når de gennemfører EU-retten"*, jf. Charterets artikel 51. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> "Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne."

Formuleringen "kun når de gennemfører EU-retten" skal ikke forstås således, at Charteret alene binder medlemsstaterne, når de implementerer EU-ret eller træffer afgørelser i medfør heraf. I den forklarende rapport til Charterets artikel 51 anvendes således kriteriet, "når medlemsstaterne handler inden for rammerne af EU-retten". EU-Domstolen har desuden forudsat, at Charteret gælder generelt inden for EU-rettens anvendelsesområde, dvs. også på områder hvor ingen sekundær EU-ret finder anvendelse.[284] Derimod finder Charteret ikke anvendelse på retsakter, som danske myndigheder udsteder uden for EU-rettens saglige anvendelsesområde.[285] Charteret har således grund-

[284] Se dom af 15. november 2001 i sag C-256/11, *Dereci*. Se endvidere dommen af 21. december 2011 i de forenede sager C-411/10 og C-493/10, *N.S.*
[285] Se dom af 12. november 2010 i sag C-339/10, *Asparuhov Estov*, dom af 15. september 2011 i de forenede sager C-483/09 og C-1/10, *Gueye*, samt kendelse af 1. marts 2011 i sag C-457/09, *Chartry*.

læggende samme anvendelsesområde som EU-rettens uskrevne grundrettigheder, der er udviklet i EU-Domstolens praksis.[286]

Forbuddet mod diskrimination i Charterets artikel 20 og 21 er inden for arbejdsmarkedet i øvrigt nærmere konkretiseret ved en række direktiver.[287] Kommissionen fremsatte den 2. juli 2008 desuden for Rådet et forslag til direktiv om ligebehandling uden for arbejdsmarkedet af alle uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. Det fremsatte forslag til direktiv indeholder en række vagt afgrænsede bestemmelser og ligeledes vagt udformede undtagelser fra direktivets anvendelsesområde. Der arbejdes derfor fortsat på at få belyst en række spørgsmål vedrørende forslagets nærmere juridiske og økonomiske konsekvenser, herunder rækkevidden af flere mere generelle bestemmelser. Siden fremlæggelsen af forslaget i juli 2008 har forslaget været behandlet under hvert af de løbende formandskaber, men uden at afgørende fremskridt er opnået.

4.1. Danske domstoles anvendelse af Charterets diskriminationsforbud

EU's Charter om grundlæggende rettigheder synes indtil videre kun at være påberåbt for eller anvendt af de danske domstole i et begrænset antal sager. Udvalget har ved en søgning i Ugeskrift for Retsvæsen således alene fundet fem sager (pr. 1. januar 2014), hvoraf kun en enkelt vedrører Charterets artikel 20 eller 21. For så vidt angår de fire øvrige sager, hvor Charteret er påberåbt, har en enkelt (U2009.504Ø) vedrørt Charterets artikel 1 (den menneskelige værdighed) og artikel 3 (ret til respekt for menneskets integritet), mens tre sager (U2011.1788H, U2011.1794H og U2011.1800H) har vedrørt artikel 47 (adgang til effektive retsmidler).

Den nævnte sag, som vedrører Charterets artikel 20 eller 21, er Højesterets dom af 21. marts 2007 refereret i U2007.1519H. Sagen vedrørte spørgsmålet om overenskomstmæssig løn under ansættelse i jobtræning. Sagsøger (A), der var cand. jur. og medlem af Danmarks Jurist- og Økonomforbund, var fra den 1. juni 2001 til den 31. maj 2002 ansat i Energistyrelsen. Under ansættelsen fik sagsøger løn i overensstemmelse med det lønloft, som var angivet i § 13, stk. 2, i den dagældende lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik. Efter ansættelsen lagde sagsøger sag an mod Energistyrelsen med påstand om, at hun under ansættelsen havde været berettiget til fuld overenskomstmæssig løn.

[286] Se dom af 26. februar 2013 i sag C-617/10, Åklagaren mod Hans Åkerberg Fransson.

[287] Se direktiv 2010/41/EU om anvendelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv, direktiv 2010/18/EU om iværksættelse af den reviderede rammeaftale vedrørende forældreorlov, direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv, direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, direktiv 92/85/EØF om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af sikkerheden og sundheden under arbejdet for arbejdstagere som er gravide, som lige har født, eller som ammer, direktiv 79/7/EØF om gradvis gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til social sikring, direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, direktiv 1999/70/EF om rammeaftalen vedrørende tidsbegrænset ansættelse og direktiv 97/81/EF om rammeaftalen vedrørende deltidsarbejde.

Sagsøger henviste i den forbindelse navnlig til, at der ikke var indgået en aftale om jobtræning med lønloft, at en aftale under alle omstændigheder måtte tilsidesættes efter aftalelovens § 33 og § 36, samt at aktiveringstilbuddet uden overenskomstmæssig løn var i strid med bl.a. EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Højesteret udtalte følgende:

> "Det fremgår såvel af A's aftale med arbejdsformidlingen om en individuel handlingsplan som af hendes ansættelsesbrev med Energistyrelsen, at hun blev ansat i jobtræning hos en offentlig arbejdsgiver med et lønloft som angivet i § 13, stk. 2, i den dagældende lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik, med henblik på at hun kunne opnå ansættelse på det ordinære arbejdsmarked. I overensstemmelse hermed udførte A i ansættelsesperioden almindeligt sagsbehandlingsarbejde til den aftalte løn. Der er efter aftalens lovmæssige baggrund ikke grundlag for at tilsidesætte den i medfør af aftalelovens § 33 og § 36.
>
> Herefter, og da det, A i øvrigt har anført, ikke kan føre til et andet resultat, stadfæster Højesteret dommen."

Energistyrelsen blev således frifundet.

4.2. EU-Domstolens praksis vedrørende Charterets diskriminationsforbud

Efter at EU's Charter om grundlæggende rettigheder blev juridisk bindende med Lissabon-Traktaten, er mængden af sager om Charteret ved EU-Domstolen steget markant. Det er dog kun et mindre antal af sagerne, der har vedrørt forbuddet mod diskrimination i Charterets artikel 20 og 21. Udvalget er (pr. 1. januar 2014) således alene bekendt med fire sager, hvor EU-Domstolen eksplicit inddrager de pågældende bestemmelser i Charteret ved afgørelsen.

4.2.1. I den første dom af 14. september 2010 i sag C-550/07 P, *Akzo Nobel*, skulle EU-Domstolen tage stilling til en sag, der udsprang af en kontrolundersøgelse, som EU-kommissionen i samarbejde med de britiske konkurrencemyndigheder havde gennemført hos firmaerne Akzo Nobel Chemicals Ltd. og Akcros Chemicals Ltd. I forbindelse med denne kontrolundersøgelse havde EU-kommissionen lagt til grund, at firmaernes korrespondance med interne advokater – i modsætning til korrespondancen med eksterne advokater – ikke var omfattet af princippet om fortrolighed i forholdet mellem advokat og klient. Spørgsmålet for EU-Domstolen var herefter bl.a., om dette var i strid med princippet om ligebehandling, jf. Charterets artikel 20 og 21. EU-Domstolen bemærkede indledningsvis, at princippet om ligebehandling er et grundlæggende princip i EU-retten, som kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre dette er objektivt begrundet, jf. præmis 54-55. Hertil bemærkede Domstolen, at *"trods sin eventuelle bestalling som advokat og forskellige fagetiske forpligtelser har en intern advokat ikke samme grad af uafhængighed i forhold til sin arbejdsgiver, som en advokat, der udøver sit hverv på et eksternt advokatkontor, har over for sin klient"*, jf. præmis 56. Domstolen udtalte

endvidere, at *"denne forskel i uafhængighed [bevarer] fuldt ud sin betydning, selv om den nationale lovgiver ... tilstræber at ligestille eksterne advokater og interne advokater"*, jf. præmis 57. Domstolen lagde herved vægt på, at en sådan ligestilling alene vedrører en virksomhedsjurists adgang til ved bestallingen at udøve hvervet som advokat, hvorimod den ikke ændrer ved den økonomiske afhængighed og den personlige identificering for den advokat, som er ansat i virksomheden. På den baggrund konkluderede Domstolen, at *"den interne advokat befinder sig i en ganske anden situation end en ekstern advokat, således at deres respektive situationer ikke er sammenlignelige"*, jf. præmis 58. Der forelå dermed ingen tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

4.2.2. I den anden dom af 16. september 2010 i sag C-149/10, *Chatzi*, skulle EU-Domstolen tage stilling til, om Grækenland havde pligt til at give forældre til tvillinger dobbelt så lang forældreorlov, ligesom hvis børnene var født med kort tids mellemrum. EU-Domstolen bemærkede, at "*[o]verholdelsen af ligebehandlingsprincippet, der er et af Unionens almindelige retsprincipper, hvis grundlæggende karakter er fastsat i Charterets artikel 20, ... ved iværksættelsen af retten til forældreorlov [skal] tillægges en vægt, der er så meget desto større, som denne sociale rettigheds grundlæggende karakter selv er anerkendt i Charterets artikel 33, stk. 2*", jf. præmis 63. Endvidere gentog Domstolen, at princippet om ligebehandling kræver, at ensartede situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre dette er objektivt begrundet, jf. præmis 64. EU-Domstolen udtalte i den forbindelse, at "*[s]elv om opgaven med pasning af tvillinger unægtelig er mere krævende og derfor ikke kan sammenlignes med pasning af et enkelt barn, må der ikke ses bort fra, at den omstændighed, at tvillinger vokser op og udvikler sig parallelt, indebærer synergieffekter, og at opgaven med pasning af dem følgelig ikke nødvendigvis kan sammenlignes med opgaven med pasning af to børn i forskellig alder"*, jf. præmis 67. Endvidere udtalte Domstolen, at "*den nationale lovgiver råder over et vidt spillerum ved fastsættelsen af den ordning med forældreorlov, der skal gælde for forældre til tvillinger, og som gør det muligt at indrømme disse forældre en behandling, der tager behørigt hensyn til deres særlige behov*", jf. præmis 71. Samtidig fastslog Domstolen, at en længere forældreorlov ikke var den eneste egnede måde til at imødekomme forældre til tvillingers særlige behov, idet der også kunne tænkes andre foranstaltninger, herunder materiel støtte i form af f.eks. adgang til børneinstitutioner eller en økonomisk støtte i form af f.eks. særlige ydelser, der gør det muligt frit at vælge pasningsform, jf. præmis 73. Domstolen overlod det herefter til den nationale ret at efterprøve, om de nationale forskrifter gav tilstrækkelig mulighed for at imødekomme forældre til tvillingers særlige behov i relation til deres arbejds- og familieliv, jf. præmis 74.

4.2.3. I den tredje dom af 1. marts 2011 i sag nr. C-236/09, *Association belge des Consommateurs Test-Achats*, skulle Domstolen tage stilling til, om en bestemmelse i direktiv 2004/113 – som indeholdt en undtagelse til direktivets regel om ikke-kønsrelaterede forsikringspræmier og -ydelser – var gyldig henset til princippet om ligebehandling af mænd og kvinder. EU-Domstolen bemærkede, at det generelle ligebehandlingsprincip efter fast praksis indebærer, at ensartede situationer ikke må

behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre dette er objektivt begrundet, jf. præmis 28. I den forbindelse understregede Domstolen, at *"situationers sammenlignelighed skal vurderes i lyset af indholdet af og formålet med den EU-retsakt, der indfører den pågældende sondring"*, jf. præmis 29. EU-Domstolen fastslog herefter, at det var uforeneligt med Charterets artikel 21 og 23, at den pågældende bestemmelse gav mulighed for uden tidsbegrænsning at opretholde en undtagelse til reglen om ikke-kønsrelaterede forsikringspræmier og -ydelser, jf. præmis 32. Bestemmelsen skulle efter Domstolens opfattelse derfor anses for ugyldig efter udløbet af en passende overgangsperiode, jf. præmis 33.

4.2.4. I den fjerde dom af 8. september 2011 i de forenede sager C-297/10 og C-298/10, *Sabine Hennigs*, skulle EU-Domstolen bl.a. tage stilling til, om det var i strid med forbuddet mod forskelsbehandling på grund af alder, jf. Charterets artikel 21, at en overenskomstmæssig fastsat lønordning foreskrev, at grundlønnen for en offentlig ansat funktionær skulle fastsættes på grundlag af vedkommendes alder ved ansættelsen. EU-Domstolen fandt, at lønordningen indebar en ulige behandling baseret på et alderskriterium, jf. præmis 59, som kun kunne retfærdiggøres, hvis det var objektivt og rimeligt begrundet i et legitimt formål inden for rammerne af den nationale ret, herunder f.eks. beskæftigelses-, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelsespolitiske formål, og hvis midlerne til at opfylde det pågældende formål var hensigtsmæssige og nødvendige, jf. præmis 61. I den forbindelse anerkendte Domstolen, at formålet med lønordningen var at tage hensyn til funktionærernes erhvervserfaring, hvilket udgjorde et legitimt lønpolitisk formål, jf. præmis 72, men ordningen gik efter Domstolens opfattelse ud over, hvad der var nødvendigt og hensigtsmæssigt, jf. præmis 77. Domstolen henviste i den forbindelse til, at det legitime formål mere hensigtsmæssigt kunne nås ved at lægge vægt på anciennitet og opnået erhvervserfaring uden hensyntagen til alderen. På den baggrund konkluderede Domstolen, at princippet om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder var til hinder for den overenskomstmæssigt fastsatte lønordning, jf. præmis 78.

4.3. Erfaringer fra andre lande med Charterets diskriminationsforbud

Udvalget har indhentet oplysninger fra Finland, Frankrig, Nederlandene, Storbritannien, Sverige, Tyskland og Østrig. Indberetningerne fra ambassaderne viser, at de hørte lande på nuværende tidspunkt kun har begrænsede erfaringer med at anvende EU's Charter om grundlæggende rettigheder for de nationale domstole.

Nederlandene har således oplyst, at ingen hidtil har påberåbt sig Charterets artikel 20 og 21 for de nationale domstole. Sverige har ligeledes oplyst, at man ingen erfaringer har med anvendelsen af Charterets artikel 20 og 21 for de nationale domstole, mens Storbritannien har tilkendegivet ikke at have væsentlige erfaringer. Storbritannien har i den forbindelse henvist til, at Charterets artikel 20 og 21 kun har været anvendt af de nationale domstole i to sager. Frankrig har henvist til tre sager, hvor Charterets artikel 20 og 21 har været anvendt.

Finland har oplyst, at der i forvejen findes diskriminationsforbud i finsk ret, og at de finske domstole hyppigt henviser hertil i deres praksis. De finske domstole har i nogle sager dog også henvist direkte til Charterets diskriminationsforbud. Det er efter det oplyste bl.a. tilfældet for afgørelserne i KHO:2011:22 og KHO:2011:107, hvori Högsta Forvaltningsdomstolen anerkendte den juridiske værdi af Charteret. Charterets diskriminationsforbud bliver efter det oplyste desuden inddraget i betragtningerne ved lovforslag, herunder bl.a. det nye forslag til en diskriminationslov, der skal erstatte den gældende lov om ligebehandling.

Tyskland har oplyst, at artikel 21 er blevet anvendt af de tyske domstole efter forelæggelse for EU-Domstolen. Det har i øvrigt overvejende drejet sig om sager vedrørende gennemførelsen af EU-retten i Tyskland.

Endelig har udvalget fået oplyst, at de østrigske domstole navnlig har taget udgangspunkt i sag C-88/08, *Hütter*, der vedrører forskelsbehandling pga. alder. Sagen ses dog ikke umiddelbart at vedrøre fortolkningen af Charteret, men er i stedet baseret på Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

5. Diskriminationsforbuddet i artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder

Artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder i lighed med artikel 1 i den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention et generelt forbud mod diskrimination.[288] Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> "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."

Ligesom den 12. tillægsprotokols artikel 1 – og i modsætning til Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 14 – indeholder artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder et selvstændigt diskriminationsforbud, som kan anvendes uafhængigt af de respektive

[288] Der findes i de øvrige FN-menneskerettighedskonventioner en række specielle diskriminationsforbud. Der kan bl.a. henvises til artikel 2 i FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, artikel 2 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, artikel 2 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, artikel 2 i FN's konvention om barnets rettigheder og artikel 5 i FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

konventioners øvrige rettigheder. FN's Menneskerettighedskomité har således i en generel bemærkning fastslået følgende:

> " … 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 opinion, 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."[289]

Både den 12. tillægsprotokols artikel 1 og artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder en ikke udtømmende opregning af diskriminationsgrunde.

Der er imidlertid også forskelle på de to bestemmelser. Artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder er således – i modsætning til den 12. tillægsprotokols artikel 1 – ikke begrænset til at omfatte rettigheder, der er fastlagt ved lov. Det kan bl.a. have betydning for omfanget af staternes positive pligter efter FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Sammenlignet med artikel 1 i den 12. tillægsprotokol gør ordlyden af artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder det således lettere at fortolke bestemmelsen til ikke blot at omfatte en negativ pligt for staterne til selv at afstå fra at diskriminere, men også til at omfatte en positiv pligt til at sikre, at der ikke diskrimineres i forholdet mellem private.[290]

Den største forskel ligger dog i de systemer til prøvelse, som er tilknyttet henholdsvis Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Hvis en stat har tilsluttet sig den individuelle klageadgang til FN's Menneskerettighedskomité, kan enkeltpersoner indbringe klager om overtrædelse af artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder for komitéen. Danmark har tilsluttet sig denne klageadgang. Komitéens udtalelser er i modsætning til domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol imidlertid ikke folkeretligt bindende for den indklagede stat. En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol – og dermed en tilslutning til klageadgangen til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – giver derfor ofre for diskrimination et stærkere processuelt instrument til at håndhæve deres rettigheder.

5.1. FN's Menneskerettighedskomités praksis vedrørende forbuddet mod diskrimination i artikel 26

Som anført i afsnit 5 forbyder artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder diskrimination på grundlag af race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling. FN's Menneskerettigheds-

[289] Se pkt. 7 i General Comment No. 18: Non-discrimination af 10. November 1989.
[290] Se hertil bilag 2 til NOU 2009:14 side 392.

komités praksis vedrørende forbuddet er omfattende, og det er derfor efter udvalgets opfattelse ikke muligt inden for rammerne af denne betænkning at give en udtømmende beskrivelse heraf. Gennemgangen nedenfor har derfor alene til formål at give eksempler på, hvordan bestemmelsen i praksis har været anvendt i forhold til de enkelte diskriminationsgrunde. Eksemplerne omfatter som udgangspunkt alene sager, hvor komitéen har fundet en krænkelse af artikel 26, idet der i afsnit 5.1.6 dog gives eksempler på sager, hvor komitéen ikke har fundet, at der forelå diskrimination på grundlag af "anden stilling".

5.1.1. FN's Menneskerettighedskomité har behandlet flere sager vedrørende *kønsspecifik diskrimination.* Som eksempel kan f.eks. nævnes sag nr. 35/1978, *Shirin Aumeeruddy m.fl. mod Maurtitius*, der vedrørte den mauritiske udlændingelov. Denne gav mauritiske mænds hustruer en ubegrænset ret til ophold, mens mauritiske kvinders mænd skulle skaffe sig en officiel opholdstilladelse. Efter komitéens opfattelse udgjorde denne forskelsbehandling en krænkelse af konventionens artikel 2, stk. 1, artikel 3 og artikel 26 sammenholdt med artikel 17, stk. 1 og 23, stk. 1.

Andre eksempler er sag nr. 172/1984, *S.W.M. Broeks mod Nederlandene*, og sag nr. 182/1984, *Zwann-de Vries mod Nederlandene*, der vedrørte kønsspecifikke sondringer i den nederlandske lov om arbejdsløshedsunderstøttelse. Efter denne lov fik gifte kvinder kun understøttelse, hvis de kunne påvise, at de var familieforsørgere ("breadwinners"), hvilket ikke krævedes af gifte mænd. Komitéen fandt, at artikel 26 var krænket, idet forskelsbehandlingen efter komitéens opfattelse ikke var baseret på rimelige og objektive kriterier. En krænkelse af artikel 26 konstaterede komitéen ligeledes i sag nr. 415/1990, *Pauger mod Østrig*, som vedrørte den østrigske pensionslov, der indtil 1985 kun havde givet fuld pension til enkemænd, hvis de ikke havde anden indkomst. Det samme krav stilledes således ikke til enker. I sag nr. 786/1997, *Johannes Vos mod Nederlandene*, fandt komitéen en krænkelse af artikel 26, fordi klager som mandlig gift tidligere tjenestemand, hvis pension var opsparet inden 1985, modtog en lavere pension end kvindelige gifte tidligere tjenestemænd, der havde opsparet deres pension på samme tidspunkt.

Der kan som eksempel også nævnes sag nr. 919/2000, *Müller og Engelhard mod Namibia*, hvor komitéen skulle tage stilling til, om det udgjorde diskrimination, at udenlandske kvinder i henhold til den nationale udlændingelovgivning automatisk kunne tage deres namibiske mands efternavn, hvorimod udenlandske mænd skulle igennem en særlig procedure med ansøgning for at kunne tage deres namibiske hustrus efternavn. Komitéen konstaterede krænkelse af artikel 26, idet den bl.a. bemærkede, at "in view of the importance of the principle of equality between men and women, the argument of a longstanding tradition cannot be maintained as general justification for different treatment of men and women". Komitéen henviste dog samtidig til sin praksis, hvorefter selv kønsspecifikke sondringer kan retfærdiggøres, hvis de er baseret på rimelige og objektive kriterier.

5.1.2. Komitéen har konstateret krænkelse af artikel 26 i en række sager mod afrikanske og latinamerikanske lande, der har *diskrimineret på grundlag af politisk overbevisning eller anden anskuelse*. Som eksempel kan f.eks. nævnes sag nr. 198/1985, *Orihuela mod Peru,* som vedrørte en peruviansk tjenestemand med 26 års anciennitet, der var blevet afskediget uden nogen form for administrative forhandlinger efter regeringsskiftet i Peru i 1985. Klager gjorde gældende, at han og familien var blevet udsat for bagvaskelse og diskrimination som følge af deres politiske opposition til daværende præsident Alan Garcías regering, og at alle forsøg på oprejsning var blevet mødt af en politisk motiveret nægtelse af retfærdighed. Navnlig havde han ikke modtaget nogen fratrædelsesgodtgørelse efter 26 års tjeneste. Komitéen fandt, at nægtelsen af fratrædelsesgodtgørelse til klager i den konkrete sag udgjorde en krænkelse af artikel 26.

5.1.3. Flere af komitéens sager om *diskrimination på grundlag af tro og religion* har vedrørt værnepligt, herunder bl.a. forskelle i behandlingen af indkaldte soldater og militærnægtere. I sag nr. 295/1988, *Järvinen mod Finland*, var spørgsmålet for komitéen f.eks., om det kunne retfærdiggøres med baggrund i rimelige og objektive kriterier, at militærnægtere skulle aftjene mellem 12 og 16 måneder, mens værnepligtige slap med otte måneder. Et flertal i komitéen fandt i 1990 forskellen rimelig, idet militærnægtere samtidig med den forlængede tjenestetid var blevet fritaget for den vanskelige opgave med at overbevise et undersøgelsesudvalg om deres begrundelse for at nægte militærtjeneste.[291] Ni år senere nåede komitéen til det modsatte resultat i sag nr. 666/1995, *Foin mod Frankrig*, hvor komitéen ikke fandt det retfærdiggjort, at franske militærnægtere skulle aftjene to år, når værnepligtige kun skulle aftjene ét år.[292] Det sidstnævnte resultat har komitéen siden bekræftet i andre sager mod Frankrig.[293]

Andre af komitéens sager om diskrimination på grundlag af tro og religion har vedrørt forskelle i de midler, som staterne tildeler henholdsvis offentlige og private (navnlig religiøse) skoler. I sag nr. 694/1996, *Waldman mod Canada*, var klageren f.eks. en jødisk far, der havde indskrevet sine to børn i en jødisk privatskole, for hvilket han skulle betale fuld undervisningsafgift. Det samme var ikke tilfældet for forældre, der indskrev deres børn på romersk katolske skoler, idet disse skoler – som de eneste ikke sekulære skoler – i henhold til den canadiske forfatning var offentlig finansieret. Komitéen udtalte, at konventionen ikke forpligter staterne til at finansiere skoler, som etableres på et religiøst grundlag, men hvis de vælger at finansiere sådanne, så skal de gøre det uden at diskriminere. Finansiering af nogle religiøse skoler og ikke andre skal således kunne begrundes i rimelige

[291] Tre medlemmer af komitéen fandt, at den relevante finske lovgivning reelt pålagde militærnægtere en sanktion, hvilket efter medlemmernes opfattelse var i strid med artikel 26.
[292] Der var dissens fra tre komitémedlemmer.
[293] Se sag nr. 689/1996, *Maille mod Frankrig* og sag nr. 690/1996 og 691/996, *Vernier og Nicolas mod Frankrig.*

og objektive kriterier, hvilket komitéen ikke fandt, var tilfældet i den pågældende sag.[294] Der forelå efter komitéens opfattelse derfor en krænkelse af artikel 26.

5.1.4. Listen over forbudte diskriminationsgrunde i artikel 26 er ikke udtømmende. Den omfatter således bl.a. også forbud, som er medtaget i nyere konventioner og traktater, herunder forbud mod diskrimination på grundlag af alder, handicap og seksuel orientering.[295] Disse forbud falder således ind under bestemmelsens forbud mod diskrimination på grundlag af "anden stilling". I komitéens praksis har bl.a. *diskrimination på grundlag af statsborgerskab* været behandlet i flere sager.

Efter først at have været tilbageholdende med at forholde sig til spørgsmålet om erstatning for ekspropriation foretaget af de kommunistiske styrer i Østeuropa, har komitéen fundet en krænkelse af artikel 26 i en række sager mod Tjekkiet. Som eksempel kan nævnes sag nr. 516/1992, *Simunek m.fl. mod Tjekkiet*, hvor klagerne gjorde gældende, at den tjekkiske lovgivning, som gav erstatning for ejendomme tilhørende tjekkiske statsborgere, der havde forladt landet under det kommunistiske styre, var diskriminerende, idet den kun omfattede personer med tjekkisk statsborgerskab og permanent ophold i Tjekkiet. Klagerne henviste i den forbindelse til, at mere end 80 pct. af de konfiskerede ejendomme tilhørte personer, der ikke opfyldte disse betingelser, idet de var flygtet fra Tjekkiet og havde taget ophold i et andet land, ligesom de ofte også havde skiftet statsborgerskab. Komitéen fandt det tjekkiske krav om statsborgerskab og permanent ophold i Tjekkiet urimeligt og diskriminerende.[296]

5.1.5. Som nævnt under pkt. 12.5.1.6 omfatter forbuddet mod diskrimination på grundlag af "*anden stilling"* i artikel 26 bl.a. forbud mod diskrimination på grundlag af seksuel orientering, alder og handicap. De fleste af de sager, hvor klagerne har gjort gældende, at de er blevet diskrimineret på grundlag af "anden stilling", er dog blevet afvist af komitéen.

I sag nr. 832/1998, *C mod Australien*, gjorde en australsk mor således f.eks. uden succes gældende, at hendes søn var blevet diskrimineret på grundlag af handicap, idet han skulle opfylde nogle krav for at blive indskrevet på en skole, som ikke krævedes af elever uden handicap. Kravene fra skolen var begrundet i, at sønnen var blevet bortvist fra sin tidligere skole på grund af uacceptabel adfærd.

Komitéen afviste i sag 855/1999, *Schmitz-de-Jong mod Nederlandene*, en klage fra en 44-årig kvinde, der på grund af sin alder ikke kunne få et pensionistkort, selv om hendes mand havde et pensio-

[294] Lignende klager er indbragt for komitéen af forældre til børn, som tilhører andre trosretninger. Disse er imidlertid blevet afvist af komitéen, idet klagerne ikke havde godtgjort, at de var ofre for en krænkelse af konventionen, jf. sag nr. 816/1998, *Tadman m.fl. mod Canada*. Der blev afgivet dissens fra fire komitémedlemmer.
[295] Se Manfred Novak: U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 2. opdaterede udgave (2005), side 618.
[296] Resultatet er efterfølgende bekræftet i flere sager, herunder sag nr. 586/1994, *Adam. mod Tjekkiet*, og sag nr. 857/1999, *Blazek m.fl. mod Tjekkiet*.

nistkort. I Nederlandene havde enhver borger over 65 år ret til et pensionistkort ("pensioners' pass"), der giver rabat på offentlig transport, sociale og kulturelle aktiviteter, biblioteksydelser og entre til museer. Herudover havde partnere til personer med pensionistkort ret til et pensionistkort, hvis de er over 60 år. Komitéen afviste klagen, idet den fandt aldersgrænsen rimelig.

I sag nr. 983/2001, *Love m.fl. mod Australien*, udtalte komitéen udtrykkeligt, at alder falder ind under "anden stilling", men fandt dog samtidig, at en tvungen pensionsalder på 60 år for piloter var baseret på rimelige og objektive kriterier.

Af eksempler på sondringer, som komitéen har fundet rimelige og objektive, kan endvidere nævnes sondringen mellem egne børn og plejebørn i den nederlandske lov om børneydelser,[297] mellem beskæftigede og arbejdsløse i den nederlandske sociallovgivning,[298] mellem personer der deler husholdning med deres forældre og andre i forhold til sociale ydelser,[299] mellem på den ene side politibetjente og på den anden side frivillige brandmænd og undervisningspersonale i forhold til retten til at blive valgt ved de nederlandske kommunalvalg,[300] mellem universitetsuddannede og andre[301] og mellem jurisdiktioner i forskellige dele af føderale stater i forhold til adgangen til domstolsprøvelse.[302]

6. Retlige konsekvenser af en tiltrædelse

Danmark har allerede i dag tiltrådt en række internationale forbud mod diskrimination, jf. ovenfor, hvorfor det kan overvejes, om en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol reelt vil have retlige konsekvenser for Danmark. Efter udvalgets opfattelse vil en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol som udgangspunkt have retlige konsekvenser for Danmark, i det omfang protokollen udvider de eksisterende forbud mod diskrimination.

Selv om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har anlagt en bred forståelse af anvendelsesområdet for konventionens artikel 14, må det, som det fremgår af afsnit 3 ovenfor, lægges til grund, at der vil være sager om diskrimination, hvor konventionens artikel 14 ikke vil kunne bringes i anvendelse. Formålet med den 12. tillægsprotokol er således netop at udvide anvendelsesområdet for det eksisterende forbud mod diskrimination i artikel 14. I forhold til de sager, der ikke er omfattet af konventionens artikel 14, vil en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol selvsagt indebære en udvidelse af det eksisterende forbud mod diskrimination.

[297] Se sag nr. 142/1990, *Oulajin mod Nederlandene*, og sag nr. 426/1990, *Kaiss mod Nederlandene*.
[298] Se sag nr. 418/1990, *Cavalcanti Arajo-Jongen mod Nederlandene*.
[299] Se sag nr. 425/1990, *Doesburg Lannoij Neefs mod Nederlandene*.
[300] Se sag nr. 500/1992, *Debreczeny mod Nederlandene*.
[301] Se sag nr. 1005/2001, *Sánchez González mod Spanien*.
[302] Se sag nr. 1087/2002, *Hesse mod Australien*.

Et generelt forbud mod diskrimination findes dog ikke kun i den 12. tillægsprotokol. Det findes også i f.eks. EU's Charter om grundlæggende rettigheder, jf. Charterets artikel 20 og 21, som med ikrafttrædelsen af Lissabon-Traktaten er blevet juridisk bindende og har fået samme status som traktaterne, jf. EU-Traktatens art. 6, stk. 1. Anvendelsesområdet for Charterets diskriminationsforbud er imidlertid begrænset derved, at det alene finder anvendelse inden for EU-rettens anvendelsesområde. Selv om også EU-Domstolen gør brug af dynamisk fortolkning, vil der ikke desto mindre være sager om diskrimination, hvor Charteret ikke vil kunne bringes i anvendelse, fordi de falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Disse sager vil til gengæld være omfattet af forbuddet mod diskrimination i den 12. tillægsprotokol. En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil derfor også set i forhold til Charteret indebære en udvidelse af forbuddet mod diskrimination.

Som det fremgår af afsnit 5, må det derimod lægges til grund, at artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder en materiel beskyttelse mod diskrimination, som må antages i hvert fald at omfatte anvendelsesområdet for den 12. tillægsprotokol. Domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er i modsætning til udtalelser fra FN's Menneskerettighedskomité imidlertid bindende. En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil således medføre, at en international domstol kan træffe afgørelser om et generelt forbud mod diskrimination, der er folkeretligt bindende for Danmark.

Det må derfor lægges til grund, at en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vil indebære en udvidelse af forbuddet mod diskrimination i forhold til sager, der ikke er omfattet af bestemmelsen i artikel 14 i Menneskerettighedskonventionen, og i forhold til diskriminationsforbuddet i EU's Charter om grundlæggende rettigheder. En sådan tiltrædelse indebærer, at der vil kunne træffes bindende afgørelser om et generelt forbud mod diskrimination.

Udvalget bemærker endvidere, at selv om hensigten med protokollen ikke er at pålægge staterne en generel positiv pligt til at forhindre eller afhjælpe alle tilfælde af diskrimination i forholdet mellem private, vil sådanne positive pligter for staten kunne opstå, jf. ovenfor under afsnit 2.1. Hvad omfanget og rækkevidden af statens positive forpligtelser nærmere er, må imidlertid anses for usikkert, idet hverken protokollen eller den forklarende rapport hertil giver et klart svar herpå. Af den forklarende rapport til protokollen fremgår således blot, at de positive pligter navnlig vil kunne opstå på områder, som normalt reguleres ved lov, og som staten derfor har et vist ansvar for. Som eksempel nævnes i rapporten bl.a. vilkårlig nægtelse af adgang til arbejde. Der foreligger udvalget bekendt endnu ingen afgørelser, hvori Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har taget stilling til spørgsmålet.

7. Hensyn der bør indgå ved vurderingen af, om Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol

I det følgende redegøres for de hensyn, der efter udvalgets opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Følgende spørgsmål behandles: Styrkelse af borgernes retsstilling (afsnit 7.1), internationale opfordringer og signalværdi (afsnit 7.2), samspillet mellem lovgiver og domstolene (afsnit 7.3) samt indholdet og rækkevidden af diskriminationsforbuddet (afsnit 7.4). Rækkefølgen for behandlingen af de enkelte spørgsmål er ikke udtryk for nogen vægtning fra udvalgets side, og udvalget er klar over, at nogle af spørgsmålene til dels er overlappende.

7.1. Styrkelse af borgernes retsstilling

Den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har til formål at udvide forbuddet mod diskrimination i forhold til sager, der ikke er omfattet af det eksisterende diskriminationsforbud i konventionens artikel 14.

En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil derfor indebære, at enhver form for diskrimination inden for protokollens anvendelsesområde vil kunne blive underlagt prøvelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, uanset om forholdet som sådan falder inden for Den Europæiske Menneskerettighedskonventions øvrige anvendelsesområde. Hvor der i dag kan være områder, der falder uden for Den Europæiske Menneskerettighedskonventions anvendelsesområde, således at eventuel diskrimination fra medlemsstaternes side ikke omfattes af konventionens artikel 14, vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i tilfælde af en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol kunne skride ind over for også denne diskrimination.

En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil også set i forhold til artikel 20 og 21 i EU's Charter om grundlæggende rettigheder indebære en udvidelse af forbuddet mod diskrimination, idet Charteret alene finder anvendelse inden for EU-rettens anvendelsesområde. Selv om EU-Domstolen som anført under afsnit 6 fortolker Charteret dynamisk, vil der derfor være sager om diskrimination, hvor Charteret ikke vil kunne bringes i anvendelse, fordi de falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Disse sager vil kunne være omfattet af forbuddet mod diskrimination i den 12. tillægsprotokol.

Efter udvalgets opfattelse vil en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol derimod ikke indebære en udvidelse af diskriminationsforbuddet i forhold til artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, som Danmark allerede har tiltrådt. Som anført under afsnit 6 indeholder denne bestemmelse således en materiel beskyttelse mod diskrimination, som må antages i hvert fald at omfatte anvendelsesområdet for den 12. tillægsprotokol. Domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er imidlertid i modsætning til udtalelser fra FN's Menneskerettighedskomité bindende. En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil derfor i forhold til de forpligtelser, som Danmark allerede er underlagt i form af artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettig-

heder, som noget nyt indebære, at en international domstol kan træffe afgørelser om et generelt forbud mod diskrimination, der er folkeretligt bindende for Danmark.

Disse forhold må efter udvalgets opfattelse samlet set medføre, at en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol *vil give den enkelte borger en yderligere beskyttelse mod diskrimination*, end vedkommende har i dag.[303] Dette gælder i hvert fald på det centrale anvendelsesområde for tillægsprotokollen, der som nævnt i afsnit 2.1 er at beskytte enkeltpersoner mod diskrimination fra offentlige myndigheder.

Hertil kommer dog, at tillægsprotokollen kan medføre positive pligter for staten til at forhindre eller afhjælpe diskrimination i forholdet mellem private, og at omfanget og rækkevidden af statens positive forpligtelser i denne henseende er usikre. Det er således ikke klart, hvilke forpligtelser for private der eventuelt kan blive resultatet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fremtidige praksis på dette område.[304] De usikkerheder, der i dag er i forhold til fortolkningen og anvendelsen af protokollen, gennemgås i øvrigt nærmere i afsnit 7.4 nedenfor.

7.2. Internationale opfordringer og signalværdi

En tiltrædelse vil sende et *udenrigspolitisk signal* om den betydning, som menneskerettigheder tillægges i Danmark, fordi man herved imødekommer de internationale opfordringer. En tiltrædelse kan også *give Danmark yderligere tyngde i det internationale arbejde* for at fremme menneskerettighederne.

Som det fremgår af kapitel 6, blev Danmark den 2. maj 2011 for første gang eksamineret ved en såkaldt Universal Periodic Review (UPR) i FN's Menneskerettighedsråd. Ved den lejlighed interesserede enkelte lande sig bl.a. for det forhold, at Danmark ikke har tiltrådt den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det fremgår f.eks. af rapporten om Danmarks UPR-eksamination,[305] at:

[303] Til støtte for en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol anfører Jacob Mchangama i førnævnte rapport navnlig, at en tiltrædelse af protokollen vil lukke det væsentligste hul i beskyttelsesniveauet mellem Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, eftersom sidstnævnte konvention allerede indeholder et generelt diskriminationsforbud i artikel 26, jf. rapportens side 182. Herudover synes han ved anbefalingen også at lægge betydelig vægt på, at en tiltrædelse af protokollen i vidt omfang vil overflødiggøre en inkorporering af bl.a. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder – som han i øvrigt heller ikke anbefaler inkorporeret.

[304] Jacob Mchangama anfører i førnævnte rapport, at det i forbindelse med en eventuel tiltrædelse og efterfølgende inkorporering af protokollen bør fastslås, at protokollen ikke skal omfatte diskrimination i forholdet mellem private parter.

[305] Se dokument A/HRC/WG.6/11/L.2.

> ”Turkey noted that Denmark has not ratified or incorporated into domestic law … Protocol No. 12 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.”

Endvidere anbefalede Ecuador ved eksaminationen, at Danmark tiltræder den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Anbefalingen havde følgende ordlyd:

> “Adhere to or ratify Protocol No. 12 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the general prohibition of discrimination …”

Forud herfor modtog Danmark i 2007 en lignende anbefaling fra Europarådets daværende menneskerettighedskommissær Thomas Hammarberg. Anbefalingen var indeholdt i et memorandum til den danske regering og havde følgende ordlyd:

> ”ratify the revised European Social Charter, sign and ratify the 1991 Protocol amending the European Social Charter, ratify the 1995 Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints and sign and ratify the additional Protocol 12 to the ECHR”[306]

Disse internationale opfordringer taler efter udvalgets opfattelse for, at Danmark tiltræder den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Danmarks internationale anseelse er dog også betinget af, hvordan man aktivt agerer i en international og national sammenhæng, og ikke kun af, hvilke konventioner og protokoller der tiltrædes.

Det bemærkes i den forbindelse også, at en række lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, ikke har tiltrådt den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der hidtil er tiltrådt af 18 ud af Europarådets 47 medlemsstater. Blandt de ni lande, som udvalget har indhentet oplysninger fra, har således kun to lande (Finland og Nederlandene) tiltrådt protokollen, fire lande (Island, Norge, Tyskland og Østrig) har undertegnet protokollen, men ikke tiltrådt den, og tre lande (Frankrig, Storbritannien og Sverige) har hverken undertegnet eller tiltrådt protokollen.

7.3. Samspillet mellem lovgivningsmagten og domstolene

Skiftende danske regeringer har siden protokollen blev åbnet for undertegnelse i 2000 været tilbageholdende over for en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Denne tilbageholdenhed har navnlig været begrundet i en bekymring for, at den 12. tillægsprotokol vil begrænse politikernes mulighed for selv at fastlægge, hvilke kriterier der kan

[306] Se dokument CommDH(2007)11 af 11. juli 2007.

begrunde en saglig forskelsbehandling. Ved besvarelsen af spørgsmål nr. 88 af 4. april 2005 fra Folketingets Retsudvalg oplyste daværende justitsminister Lene Espersen (K) bl.a. følgende:

> "… både den tidligere og nuværende regering siden 2000 har tøvet med at tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det skyldes, at tillægsprotokollen indeholder et generelt diskriminationsforbud på alle samfundsområder og dermed bl.a. rejser det spørgsmål, om protokollen – og Menneskerettighedsdomstolens udlægning af diskriminationsforbuddet – vil begrænse politikernes mulighed for i fremtiden selv at fastlægge, hvilke kriterier der kan begrunde en saglig forskelsbehandling f.eks. ved tildeling af offentlige ydelser."

En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol *vil begrænse lovgivers mulighed for selv at fastlægge, hvilke kriterier der kan begrunde en saglig forskelsbehandling*. Den yderligere beskyttelse af den enkelte borger, der er nævnt ovenfor under afsnit 7.1, har således et modstykke i de forpligtelser, som dette medfører for Danmark. Ved en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil fastlæggelsen af kriterier fra lovgivers side således i første omgang blive underlagt en prøvelse ved de danske domstole i den enkelte sag. Hvis sagen bliver indbragt for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, vil det i sidste ende være op til denne at vurdere, hvad der er usaglig forskelsbehandling og derved konventionsstridig diskrimination.

Herved er der en risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål.[307] Danske domstole kan således blive stillet i situationer, hvor de bliver forpligtet til at træffe afgørelse om, hvorvidt dansk lovgivnings fastlæggelse af, hvilke kriterier der kan begrunde en saglig forskelsbehandling, er i overensstemmelse med diskriminationsforbuddet i den 12. tillægsprotokol. I sidste ende er der mulighed for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil kunne anse dansk lovgivning af denne art for at være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

7.4. Indholdet og rækkevidden af diskriminationsforbuddet

Det kan efter udvalgets opfattelse også indgå i overvejelserne om Danmarks eventuelle tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol endnu er sparsom, idet Domstolen på nuværende tidspunkt kun har behandlet elleve sager, hvor det har været aktuelt at tage stilling til diskriminationsforbuddet, jf. afsnit 2.2 ovenfor. Den sparsomme praksis indebærer således, at det for domstolene og andre

[307] Jacob Mchangama anfører i førnævnte rapport, at det i forbindelse med en eventuel tiltrædelse af protokollen bør fremhæves, at "den traditionelle balance mellem lovgiver og dømmende magt skal bibeholdes, således at der (med respekt for EU-retten) eksempelvis vil være et større spillerum i forhold til at forskelsbehandle på baggrund af nationalitet, når det gælder tildeling og optjening af velfærdsydelser, stemmeret og lignende", jf. rapportens side 182.

retsanvendende myndigheder kan være forbundet med en vis usikkerhed at fastlægge *indholdet og rækkevidden af diskriminationsforbuddet i protokollen*.

Udvalget anerkender i den forbindelse, at der udover i de afgjorte sager vedrørende den 12. tillægsprotokol vil kunne findes vejledning til fortolkningen og anvendelsen af protokollen i Domstolens omfattende praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14. Det fremgår således af de sager vedrørende protokollen, som Domstolen indtil videre har afgjort, at begrebet "diskrimination" i protokollen skal fortolkes og anvendes på samme måde som det tilsvarende begreb i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14, jf. afsnit 2.2 ovenfor.

Staternes positive forpligtelser efter protokollen er endnu ikke endelig afklaret, jf. afsnit 6 ovenfor, ligesom det også må anses for usikkert, hvilken skønsmargin Domstolen vil indrømme medlemsstaterne i forhold til bl.a. de fordelingspolitiske valg, som træffes af medlemsstaternes lovgivere. Sidstnævnte er efter udvalgets opfattelse ikke mindst interessant, fordi den 12. tillægsprotokol i videre omfang end konventionens artikel 14 må forventes at finde anvendelse på sådanne valg. Det bemærkes i den forbindelse, at den skønsmargin, som Domstolen i praksis måtte indrømme medlemsstaterne i forhold til den 12. tillægsprotokol, i princippet kan vise sig at være både større og mindre end den, der i dag indrømmes i forhold til konventionens artikel 14. Disse forhold indebærer, at det ikke er muligt nærmere at forudsige protokollens rækkevidde.

De nævnte usikkerheder betyder efter udvalgets opfattelse, at det vil kunne være forbundet med vanskeligheder for danske domstole og andre retsanvendende myndigheder at tage stilling i sager, hvor borgere påberåber sig det generelle diskriminationsforbud i protokollen. Dette gælder, selv om denne vanskelighed naturligvis må forventes at aftage med tiden, når Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har behandlet et større antal sager og har haft mulighed for at afklare de usikkerheder, der i dag er i forhold til fortolkningen og anvendelsen af protokollen. Disse forhold kan anføres til støtte for, at Danmark bør vente med tage endelig stilling til spørgsmålet om tiltrædelse af tillægsprotokollen, indtil Domstolens praksis nærmere har præciseret anvendelsesområdet for diskriminationsforbuddet i protokollen. Udvalget har noteret sig, at et tilsvarende synspunkt er fremført af flere af de ni lande, som udvalget har indhentet oplysninger fra, og som endnu ikke har tiltrådt tillægsprotokollen. Således har bl.a. Storbritannien, Sverige og Tyskland oplyst, at man afventer yderligere praksis fra Domstolen vedrørende protokollen, der giver et bedre billede af dennes anvendelse.

Det kan på den anden side anføres, at der i fravær af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kun yderst sjældent vil være et tilstrækkeligt klart og tydeligt grundlag for at anse Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller for overtrådt i de nævnte tilfælde. Da danske domstole generelt er tilbageholdende med at anlægge selvstændige fortolknin-

ger af konventionen, der ikke har støtte i Domstolens praksis, må domstolene i mangel af praksis fra Domstolen forventes at lægge til grund, at en bestemt adfærd ikke er i strid med konventionen.

8. Sammenfatning og argumenter for og imod en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol

På grundlag af de hensyn, der efter udvalget opfattelse bør indgå ved vurderingen af, om Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. afsnit 7 ovenfor, har udvalget drøftet, hvilke argumenter der kan anføres for og imod en tiltrædelse af protokollen.

Efter udvalgets opfattelse vil en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol indebære en udvidelse af de eksisterende forbud mod diskrimination i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's Charter om grundlæggende rettigheder. Tiltrædelsen vil endvidere medføre, at enhver form for diskrimination omfattet af tillægsprotokollen vil kunne blive underlagt prøvelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, uanset om forholdet i øvrigt falder inden for Den Europæiske Menneskerettighedskonventions anvendelsesområde. En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil på den baggrund indebære en *styrkelse af borgernes retsstilling*, idet tiltrædelsen vil give den enkelte borger en yderligere beskyttelse mod diskrimination, end vedkommende har i dag (se afsnit 7.1). *Dette taler efter udvalgets opfattelse for en tiltrædelse af protokollen.*

Danmark er i forbindelse med bl.a. eksaminationen som led i UPR blevet opfordret til at tiltræde den 12. tillægsprotokol. Opfordringen vil blive imødekommet, hvis Danmark tiltræder protokollen, hvilket efter udvalgets opfattelse vil have en *positiv signalværdi* i forhold til omverdenen (se afsnit 7.2). *Dette kan efter udvalgets opfattelse ligeledes tale for en tiltrædelse af protokollen*. Heroverfor kan det dog anføres, at Danmark ikke vil stå alene, hvis man vælger ikke at tiltræde protokollen på nuværende tidspunkt, da flere af de lande, som vi normalt sammenligner os med, ikke har tiltrådt protokollen. De har efter det oplyste heller ikke aktuelle planer herom, jf. også nedenfor.

Det kan endvidere anføres, at en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil *kunne begrænse lovgivers mulighed for selv at fastlægge, hvilke kriterier der kan begrunde en saglig forskelsbehandling* (se afsnit 7.3). Herved kan der ske en retliggørelse af spørgsmål, som ellers traditionelt har været anset for politiske. Dette kan efter udvalgets opfattelse både tale for og imod, at Danmark tiltræder protokollen, og udvalgets medlemmer vurderer dette spørgsmål forskelligt, jf. afsnit 9 nedenfor.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har indtil videre kun behandlet få sager, hvor det har været relevant at tage stilling til forbuddet mod diskrimination i den 12. tillægsprotokol. Udvalget bemærker, at selv om disse sager ikke i sig selv giver anledning til bekymringer, så indebærer den sparsomme praksis, at *indholdet og rækkevidden af protokollens forbud mod diskrimination* er forbundet med usikkerhed (se afsnit 7.4), herunder ikke mindst i forhold til eventuelle positive forplig-

telser for staten. *Dette kan i sig selv tale for, at Danmark bør vente med at tage endelig stilling til, hvorvidt den 12. tillægsprotokol bør tiltrædes, indtil anvendelsesområdet for den er blevet nærmere præciseret gennem Domstolens praksis.*

En sådan afventende tilgang er efter udvalgets oplysninger også valgt af flere af de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med. Ud af de ni lande, som udvalget har indhentet oplysninger fra, har seks lande således undertegnet den 12. tillægsprotokol, men kun to af dem har indtil videre valgt at tiltræde protokollen (se afsnit 2.3). *Heroverfor kan det dog anføres, at de to hørte lande, som har tiltrådt protokollen, efter det oplyste ikke har oplevet problemer. Det kan så omvendt tale for en tiltrædelse af protokollen.*

9. Udvalgets anbefalinger

Seks medlemmer af udvalget (Jonas Christoffersen, Gunnar Homann, Holger Kallehauge, Linda Nielsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Ole Spiermann) anbefaler, at Danmark tilslutter sig det generelle diskriminationsforbud under den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Formålet med det generelle diskriminationsforbud i den 12. tillægsprotokol er at styrke borgernes retsbeskyttelse mod diskrimination. Den 12. tillægsprotokol angår usaglig og uforholdsmæssig forskelsbehandling af bestemte grunde, hvoraf bestemmelsen direkte angiver køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller anden status.

Ønskes borgernes retsbeskyttelse styrket, er det vores opfattelse, at Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol. Derved vil adgangen til international domstolsprøvelse blive udvidet.

Vores anbefaling har følgende begrundelse:

a) Danmark har allerede tilsluttet sig en række både konkrete og generelle diskriminationsforbud, herunder i medfør af

- Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 (med angivelse af samme diskriminationsgrunde som i den 12. tillægsprotokol),
- EU's Charter om grundlæggende rettigheders artikel 20 og 21,
- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheders artikel 2 og 26,
- FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheders artikel 2,
- FN's børnekonventions artikel 2, og
- FN's handicapkonventions artikel 5.

FN's racediskriminationskonvention og FN's kvindekonvention beskytter efter deres indhold mod diskrimination. Diskriminationsforbud er desuden centrale i EU-retten, og diskriminationsforbud er ligeledes helt almindelige inden for den almindelige folkeret, eksempelvis i international handelsret og i beskyttelsen af udenlandske investeringer.

Når Danmarks samlede folkeretlige forpligtelser inddrages, har udvalget ikke været i stand til at identificere noget punkt, hvor borgernes rettigheder udvides, såfremt Danmark tiltræder den 12. tillægsprotokol. Det forekommer derfor ubetænkeligt at tiltræde også den 12. tillægsprotokol.

b) Konsekvensen af en tiltrædelse af det generelle diskriminationsforbud under den 12. tillægsprotokol er processuel, idet Menneskerettighedsdomstolens kompetence udvides. EU-Domstolen har allerede en generel kompetence på diskriminationsområdet i medfør af EU's Charter om grundlæggende rettigheder blandt andet artikel 20 og 21, men denne kompetence er begrænset til EU-rettens anvendelsesområde. Menneskerettighedsdomstolen har ligeledes kompetence på diskriminationsområdet i medfør af artikel 14, men denne kompetence er begrænset til menneskerettighedskonventionens øvrige anvendelsesområde.

Tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil derfor styrke borgernes retsbeskyttelse mod diskrimination ved at udvide den nuværende adgang til international domstolsprøvelse på diskriminationsområdet.

Såfremt Danmark også inkorporerer den 12. tillægsprotokol i dansk ret, vil danske domstole og retsanvendende myndigheder få et lovbestemt grundlag for at anvende det generelle diskriminationsforbud under Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

c) Det taler ikke afgørende imod tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol, at der kan rejses tvivl om fortolkningen af det generelle diskriminationsforbud, herunder hvilken skønsmargin Menneskerettighedsdomstolen i enkelttilfælde vil overlade staterne. Menneskerettighedsdomstolen har i de sager, som indtil videre er afgjort, gjort det klart, at begrebet diskrimination i den 12. tillægsprotokol skal forstås på samme måde som det tilsvarende begreb i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14. Den skønsmargin, der overlades til staterne, vil i sagens natur variere fra samfundsområde til samfundsområde, fra diskriminationsgrund til diskriminationsgrund og fra sag til sag. Det er ikke noget nyt. Det gælder både under artikel 14 og under den 12. tillægsprotokol. Det er ikke realistisk at forestille sig, at det fuldstændig præcise indhold af diskriminationsforbuddet – eller af menneskeretten i øvrigt – nogensinde afklares endeligt.

Fire medlemmer af udvalget (Tina González-Schelbeck, Michael Hansen Jensen, John Lundum og Hanne Schmidt) bemærker indledningsvis, at der for Danmark allerede gælder regler og principper om ikke-diskrimination på en lang række områder, både inden for EU-rettens område og

som følge af bestemmelser i FN-konventioner, bestemmelsen i Menneskerettighedskonventionens artikel 14 og andre internationale forpligtelser. Hertil kommer rent nationale almindelige principper om at undlade diskrimination, herunder bl.a. det almindelige forvaltningsretlige lighedsprincip herom. Der er således allerede i Danmark regler og principper om diskrimination, som gælder både ved fastsættelse af generelle regler og ved afgørelse af konkrete sager. Det kan på denne baggrund for så vidt forekomme ubetænkeligt, at Danmark tager endnu et skridt i retning af beskyttelse mod diskrimination ved at tiltræde det generelle forbud herimod i den 12. tillægsprotokol til Menneskerettighedskonventionen og inkorporere det i dansk lov.

De hensyn, der nævnes nedenfor, og som kan tale imod en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol, skal derfor ikke forstås som en afstandtagen til ikke-diskrimination som et grundlæggende retsprincip.

Udadtil – i forhold til andre lande og i forhold til konventionsorganerne – vil en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol naturligvis bidrage til at tegne et billede af Danmark som en aktiv aktør på det menneskeretlige område, og herunder også forbedre Danmarks muligheder for at påvirke andre lande, der ikke lever op til grundlæggende menneskeretlige principper, herunder om ikke-diskrimination. Det bemærkes dog i den forbindelse også, at et flertal på 29 ud af Europarådets 47 medlemsstater endnu ikke har tiltrådt protokollen.

Indadtil – i Danmark i forhold til danske statsborgere og udenlandske statsborgere med ophold i eller anden tilknytning til Danmark – må det endvidere lægges til grund, at en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Menneskerettighedskonvention vil medføre en vis forbedret retsstilling. Selv om der i Danmark allerede gælder en lang række forskellige både nationale og internationale principper og regler om forbud mod diskrimination, hvis anvendelsesområde for en stor del må anses for sammenfaldende med anvendelsesområdet for den 12. tillægsprotokol, må det antages, at der vil være et område, hvor den 12. tillægsprotokol går videre end allerede gældende regler, og i hvert fald vil medføre som noget nyt, at Menneskerettighedsdomstolen på dette område vil få en kompetence til at træffe afgørelser om diskrimination, der er bindende for Danmark.

Borgerne vil således få en mulighed for at indbringe sager om det generelle forbud mod diskrimination i den 12. tillægsprotokol for Menneskerettighedsdomstolen med den virkning, at Domstolens afgørelser i sådanne sager bliver bindende for Danmark, og den enkelte borger vil således kunne få et yderligere værn mod diskrimination end hidtil.

Set med borgernes øjne består der imidlertid samtidig en usikkerhed om, i hvilket omfang et generelt forbud mod diskrimination kan få virkning mellem private, jf. afsnit 7.1. ovenfor. Det kan således ikke udelukkes, at diskriminationsforbuddet i tillægsprotokollen – hvis 12. tillægsprotokol ved inkorporering bliver en del af dansk ret – kan medføre en forpligtelse for private borgere over for

andre private borgere, f.eks. i forholdet mellem arbejdstagere og private arbejdsgivere eller mellem publikum og private forretningsdrivende.

For Danmark vil en ny kompetence for Menneskerettighedsdomstolen på diskriminationsområdet som nævnt samtidig medføre, at Danmark bliver bundet af domstolens afgørelser på dette område.

Indadtil – i Danmark i forholdet mellem den lovgivende magt på den ene side og den udøvende magt og domstolene på den anden side – vil tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol samtidig medføre, at danske domstole og andre retsanvendende myndigheder får en større rolle end hidtil, når det skal afgøres, hvorvidt bestemmelser i dansk lovgivning harmonerer med det generelle forbud mod diskrimination i den 12. tillægsprotokol. Domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil være forpligtede til at anvende dansk ret i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens afgørelser om diskrimination, hvis forbuddet mod diskrimination i den 12. tillægsprotokol bliver en del af dansk ret.

En tiltrædelse af protokollen og indføjelse af det generelle diskriminationsforbud i dansk ret vil således kunne medføre, at en del af regeringens og Folketingets kompetence til at bestemme, hvilke kriterier der kan begrunde en saglig forskelsbehandling, kan ende med i praksis at overgå til danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager på baggrund af den praksis, der er udstukket af Menneskerettighedsdomstolen. Der er således en risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene og andre retsanvendende myndigheder at træffe afgørelser, som det efter dansk lovgivningstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe. Det generelle forbud mod diskrimination i den 12. tillægsprotokol kan i den forbindelse måske især forventes at få indflydelse i situationer, hvor der skal træffes afgørelse om, hvem der skal have adgang til danske velfærdsydelser.

Endelig bemærkes, at der endnu kun foreligger en sparsom praksis fra Menneskerettighedsdomstolen om indholdet og rækkevidden af diskriminationsforbuddet i den 12. tillægsprotokol. Det er derfor ikke er muligt at forudsige, hvilken nærmere betydning en tiltrædelse af tillægsprotokollen kan få for dansk ret. Dette kan – i hvert fald i tiden indtil der foreligger en mere omfattende praksis – også være et hensyn, der taler imod, at Danmark på nuværende tidspunkt tiltræder den 12. tillægsprotokol.

Sammenfattende er det efter vores opfattelse de ovennævnte hensyn, der har størst betydning, når regeringen og Folketinget skal vurdere, om Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol til Menneskerettighedskonventionen. Det er endvidere vores opfattelse, at især den beskrevne risiko for, at der sker en forskydning af kompetence fra Folketinget og regeringen, dels til Menneskerettighedsdomstolen og dels til danske domstole og andre retsanvendende danske myndigheder, bør tillægges vægt og give anledning til grundige overvejelser.

Hanne Schmidt og John Lundum fremhæver også vedrørende inkorporering af den 12. tillægsprotokol til Menneskerettighedskonventionen, at der ikke kan tages stilling alene ud fra juridiske og retlige overvejelser. I sidste ende er der tale om et valg, som vi finder det rigtigst at overlade til regering og Folketing.

Michael Hansen Jensen finder, at en tilslutning til den 12. tillægsprotokol til Menneskerettighedskonventionen indebærer en sådan risiko for forskydning af kompetence fra Folketinget, dels til Menneskerettighedsdomstolen og dels til danske domstole og andre retsanvendende danske myndigheder, at han i lyset af kompetencefordelingen i grundlovens § 3 ikke kan anbefale tiltrædelse.

Tina González-Schelbeck udtaler, at såfremt regeringen vil tilslutte sig den 12. tillægsprotokol, tager KL forbehold for at fremkomme med yderligere bemærkninger til forslaget, når de økonomiske og administrative konsekvenser af forslaget er afdækket.

De fem medlemmer af udvalget, der repræsenterer regeringen (Nikolaj Stenfalk, Iben Rostock-Jensen, Dorte Bech Vizard, Mette Nørgaard Dissing-Spandet og Nina Holst-Christensen), har meddelt, at regeringen ikke vil forholde sig nærmere til, om Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, før udvalget har afsluttet sit arbejde. Disse medlemmer finder herefter ikke at kunne fremsætte nærmere anbefalinger.

Kapitel 10. Økonomiske konsekvenser

1. Indledning

Det følger af kommissoriet, at udvalget skal overveje de mulige økonomiske konsekvenser af en eventuel inkorporering af yderligere menneskerettighedsinstrumenter i dansk lovgivning samt en eventuel udvidelse af Danmarks internationale forpligtelser inden for menneskeretsområdet.

Spørgsmål herom blev ikke rejst i forbindelse med arbejdet i Inkorporeringsudvalget, der afgav betænkning i 2001, og udvalget kan derfor på ikke på dette punkt tage udgangspunkt i den tidligere betænkning.

Ved vurderingen af de økonomiske konsekvenser har udvalget valgt at tage udgangspunkt i anbefalingerne fra seks af udvalgets medlemmer. Udvalgets øvrige medlemmer er således enten afstået fra at komme med anbefalinger eller har frarådet inkorporering mv.

Som det fremgår af denne betænknings kapitel 7, anbefaler de seks medlemmer inkorporering af følgende seks konventioner:

- FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder,
- FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination,
- FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf,
- FN's konvention om barnets rettigheder,
- FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og
- FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

De seks medlemmer anbefaler endvidere, at Danmark tiltræder den valgfri protokol til FN's konvention om barnets rettigheder, som giver individuel klageadgang til FN's Børnekomité, ligesom de anbefaler en tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, jf. betænkningens kapitel 8 og 9.

Udvalget er klar over, at der ved vurderingen af de økonomiske konsekvenser kan være overlap i forhold til spørgsmålet om henholdsvis tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol, inkorporering af konventionerne og klageadgang til konventionsorganer. Eksempelvis kan der være et vist overlap mellem de økonomiske konsekvenser af henholdsvis inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder og klageadgang til FN's Børnekomité. Dette skyldes navnlig, at såvel inkorporering som individuel klageadgang kan have betydning for, hvordan konventionen anvendes i praksis. Uanset

sådanne overlap har udvalget dog fundet det mest hensigtsmæssigt at behandle de mulige økonomiske konsekvenser af henholdsvis inkorporering, individuelle klageadgange og tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol hver for sig.

2. Inkorporering

Danmark har tiltrådt de seks konventioner, som de seks medlemmer af udvalget anbefaler inkorporeret i dansk ret. I forbindelse med tiltrædelsen af de enkelte konventioner har man vurderet, at tiltrædelsen ikke i sig selv vil indebære økonomiske konsekvenser, idet Danmark allerede opfylder de retlige forpligtelser, der følger af konventionerne. Ved ratifikationen af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, der er den af konventionerne, som Danmark senest har tiltrådt, var man dog samtidig opmærksom på, at den gradvise gennemførelse af konventionen som en del af den stadige forbedring af vilkårene for personer med handicap ville kunne medføre øgede udgifter for fremtiden. Det daværende Indenrigs- og Socialministerium anførte således følgende i det beslutningsforslag, som lå til grund for tiltrædelsen:

> "Ratifikation af konventionen indebærer ikke i sig selv økonomiske konsekvenser, idet Danmark vurderes allerede i dag at opfylde forpligtelserne i konventionen, herunder de borgerlige og politiske rettigheder. Det er således i konventionen overladt til deltagerstaterne at træffe passende foranstaltninger i videst mulige udstrækning, for så vidt angår de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder inden for de ressourcer, der er til rådighed.
>
> Det er et grundlæggende princip i konventionen, at de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i konventionen gennemføres gradvist. Den gradvise gennemførelse vil som del af den stadige forbedring af vilkårene for personer med handicap medføre øgede udgifter for fremtiden."[308]

En inkorporering af konventionerne indebærer i sig selv ingen nye forpligtelser for Danmark. Inkorporeringen ændrer i sig selv heller ikke på de forpligtelser, som Danmark har påtaget sig ved tiltrædelsen af konventionerne.

Danmark vurderes – som senest anført ved tiltrædelsen af FN's Handicapkonvention – allerede i dag at opfylde forpligtelserne i konventionerne, og det må tages i betragtning, at det efter f.eks. FN's konvention om rettigheder for personer med handicap artikel 4 og FN's konvention om barnets rettigheder artikel 4 er overladt til deltagerstaterne at træffe passende foranstaltninger til gradvist at gennemføre de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder i konventionerne.

FN-komitéernes fortolkning og anvendelse af konventionerne i konkrete sager kan føre til en konkretisering og udvikling af forpligtelserne.

[308] Se Folketingstidende 2008-09, till. A, s. 7963.

En inkorporering af konventionerne vil som anført i kapitel 6, afsnit 2.4, kunne føre til, at konventionerne og praksis fra de forskellige FN-komitéer slår kraftigere igennem i praksis. Derved kan en inkorporering imidlertid øge risikoen for, at vidtgående udtalelser fra komitéerne i videre omfang kan blive lagt til grund af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Det vil bl.a. inden for det sociale område potentielt kunne have vidtrækkende økonomiske konsekvenser.

Der er som anført i kapitel 7, afsnit 9, dog ikke enighed i udvalget om, hvor stor denne risiko er.

Udvalget finder som anført i kapitel 3.5, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder bør være meget tilbageholdende med at lægge en komitépraksis til grund, hvis der er tvivl om, hvordan lovgivningsmagten forholder sig hertil, og der samtidig er tale om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at tage stilling til. Domstolene bør efter udvalgets opfattelse afstå fra at tage påstande om krav på ydelser, der alene baseres på eventuelt inkorporerede konventionsbestemmelser og konventionsorganernes fortolkning af konventionsbestemmelserne, og som ikke i øvrigt har grundlag i danske lovbestemmelser, til følge.

Herudover er det under alle omstændigheder umuligt på forhånd at forudsige, hvilke områder der eventuelt måtte blive genstand for vidtgående komitéudtalelser, samt hvordan lovgivningsmagten, domstolene og andre retsanvendende myndigheder i givet fald vil forholde sig hertil. Der kan allerede af den grund heller ikke sættes tal på den anførte risiko.

Danmark inkorporerede i 1992 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret. Det blev ved den lejlighed vurderet, at inkorporeringen kun ville have begrænsede økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige. I lovforslaget om inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er der i de almindelige bemærkninger således anført følgende om de økonomiske og administrative konsekvenser:

> "Gennemførelse af lovforslaget forventes at medføre visse udgifter for domstolene og de retsanvendende myndigheder, herunder til indkøb af den nødvendige faglitteratur m.v. Endvidere forventes der – i hvert fald i en periode umiddelbart efter ikrafttrædelsen – at være behov for efteruddannelse. Udgifterne i forbindelse hermed forventes at kunne afholdes inden for de eksisterende bevillingsmæssige rammer.
>
> Lovforslaget skønnes ikke i øvrigt at indebære økonomiske eller administrative konsekvenser af betydning for det offentlige."[309]

Udgifter til efteruddannelse af personalet ved domstolene og hos andre retsanvendende myndigheder, som blev forudset ved inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, vil

[309] Se Folketingstidende 1991-92, till. A, sp. 5472.

også kunne forventes ved en inkorporering af de seks FN-konventioner. Behovet for efteruddannelse blev også fremhævet af Domstolsstyrelsen i forbindelse med høringen over betænkning nr. 1407/2001. Det er heller ikke her muligt at opgøre en merudgift, som dog må forventes at være i en størrelsesorden, der kan afholdes inden for eksisterende bevillinger.

Som det fremgår af kapitel 6, afsnit 5 og 7, må det på baggrund af erfaringerne med inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention desuden forventes, at konventionerne som følge af inkorporeringen i stigende grad vil blive påberåbt for domstolene og andre retsanvendende myndigheder, som derved i videre omfang end i dag vil skulle fortolke og anvende konventionerne. For domstolene og andre retsanvendende myndigheder vil dette i sig selv indebære visse økonomiske og administrative konsekvenser. Der må – i hvert fald i en periode – forventes at være vanskeligheder og – afhængigt af antallet af sager og deres kompleksitet – et stort arbejde forbundet med at tilvejebringe det fornødne overblik over relevante fortolkningsbidrag, som gør det muligt at tage stilling til det øgede antal spørgsmål om anvendelse af konventionerne. Parterne og deres advokater må forventes at udføre en del af dette arbejde, men det vil have konsekvenser for domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Selv med det nødvendige overblik over fortolkningsbidrag mv. vil det for domstolene og andre retsanvendende myndigheder kræve en del ressourcer at tage stilling til disse spørgsmål. Det kan hertil bemærkes, at præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret og retterne i Roskilde, Aarhus, Aalborg og Odense, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen og Rigsadvokaten i forbindelse med høringen over betænkning nr. 1407/2001 ligeledes fremhævede, at en inkorporering vil medføre merarbejde for domstolene og anklagemyndigheden.

Det er imidlertid ikke muligt på forhånd at skønne over, i hvor mange flere sager konventionerne vil blive påberåbt og/eller anvendt, såfremt de inkorporeres. Der vil udover inkorporeringen således være en række andre forhold, som har indflydelse herpå, herunder den eksisterende gennemførelse af konventionerne og tilgængeligheden af relevante fortolkningsbidrag, der som nævnt i kapitel 6, afsnit 2.5, må tilskrives betydning for den omfattende påberåbelse og anvendelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Herudover må der også forventes at være forskel på, hvad inkorporeringen vil betyde i forhold til påberåbelsen og anvendelsen af de enkelte konventioner.

Det er nok mest sandsynligt, at en stigning navnlig vil angå de konventioner, som allerede i dag påberåbes og anvendes oftest ved domstolene. Det vil i givet fald sige FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder og FN's konvention om barnets rettigheder – men også FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, idet det må tages i betragtning, at Danmark først tiltrådte denne konvention i 2009.

Merudgifter kan således forventes, hvis komitéernes praksis slår stærkere igennem i danske myndigheders og domstoles afgørelser f.eks. således, at det får indflydelse på det sociale område. Der

vil i givet fald her kunne være tale om betydelige udgifter. Der er imidlertid som nævnt ikke enighed i udvalget om, hvor stor denne risiko er. Herudover kan inkorporering af de seks nævnte konventioner medføre merarbejde for domstolene og andre myndigheder samt udgifter til bl.a. efteruddannelse. Det er dog heller ikke muligt nærmere at skønne over størrelsen af udgifter hertil.

3. Tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité

Regeringen fremsatte den 26. februar 2014 beslutningsforslag nr. B 58 om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 13. december 2006 til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, der giver individuel klageadgang til FN's Handicapkomité. Der fremgår følgende af beslutningsforslaget om de økonomiske konsekvenser ved denne tiltrædelse:

> "Gennemførelsen af forslaget vil kunne medføre visse økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige. Omfanget heraf vil afhænge af klagernes indhold og antal samt hvorvidt regeringen vælger at efterleve udtalelserne. Det bemærkes, at man i forbindelse med dansk ratifikation af FN's konvention om rettigheder for personer med handicap vurderede, at Danmark allerede opfyldte forpligtelserne i konventionen.
>
> Herudover vil forslaget kunne indebære udgifter som følge af indførelsen af en adgang til at yde retshjælp til behandling af klagesager for internationale menneskerettighedsorganer, jf. lovforslag nr. L 86 vedtaget den 10. december 1999 som lov nr. 940 af Folketinget. Loven vil ifølge bemærkningerne kunne medføre udgifter for det offentlige til retshjælp samt til behandling af ansøgninger om retshjælp. I bemærkningerne anføres, at loven omfatter fremtidige individuelle klagesystemer.
>
> Eventuelle administrative merudgifter afholdes inden for de berørte ministeriers nuværende økonomiske rammer."

Som det fremgår af ovenstående, har regeringen vurderet, at en individuel klageadgang til FN's Handicapkomité kan medføre visse økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige. Det samme vil efter udvalgets opfattelse være tilfældet, hvis Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité, hvor der ligesom ved FN's Handicapkomité vil være tale om dels udgifter til behandling af klagesager ved komitéen, dels eventuelle udgifter til efterlevelse af udtalelser fra komitéen.

Det er vanskeligt på forhånd at vurdere, hvor mange danske klagesager en individuel klageadgang til FN's Børnekomité vil give anledning til på årsbasis. Vurderingen kompliceres yderligere af, at der i forhold til den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité kan være en lille usikkerhed for så vidt angår det generelle krav om, at nationale retsmidler skal være udtømt, før der kan klages til FN's komitéer.[310] Efter udvalgets opfattelse må der umiddelbart kunne forventes et antal klagesager

[310] Den norske advokat Frode Elgesem afgav efter bestilling fra det norske Utenriksdepartement den 3. juni 2013 en juridisk analyse med titlen "Vurdering av fordeler og ulemper ved eventuell norsk tilslutning til FNs barnekonvensjons

for FN's Børnekomité, som ligger nogenlunde på niveau med antallet af sager for de komitéer, som der allerede i dag er individuel klageadgang til. Det vil i givet fald sige, at der kan forventes mellem fem og ti danske klagesager for FN's Børnekomité på årsbasis.

Justitsministeriet, der som anført i kapitel 8, afsnit 2.3, står for udarbejdelsen af regeringens svar i sagerne ved FN's komitéer, har over for udvalget vurderet, at behandlingen af det anslåede antal klagesager vil kræve op imod et kvart årsværk i ministeriet. Hertil kommer ifølge ministeriet udgifter til oversættelse af processkrifter, som erfaringsmæssigt må forventes at ligge på ca. 20.000 kr. pr. sag. Det anslåede antal klagesager vil herudover kræve visse ressourcer hos Udenrigsministeriet og relevante ressortministerier.

Behandlingen af det anslåede antal klagesager vil desuden kræve visse ressourcer hos de myndigheder, herunder f.eks. kommunerne, som har truffet de afgørelser, der indbringes for komitéerne. Flygtningenævnet, der træffer langt hovedparten af de afgørelser, som i dag indbringes for de FN-komitéer, hvortil der er individuel klageadgang, har i den sammenhæng oplyst følgende om tidsforbruget i FN-klagesagerne:

> "Efter en skønsmæssig præget vurdering anvender en fuldmægtig i gennemsnit 37 timer på en sag fra det tidspunkt, hvor sekretariatet første gang orienteres om sagen fra Justitsministeriet til tidspunktet, hvor det internationale organ afslutter behandlingen af sagen. Det er endvidere vurderingen, at ledelsesgruppens medlemmer skønsmæssigt anvender i gennemsnit 5 timer på hver enkelt sag.
>
> Det bemærkes, at der i det ovenstående ressourceforbrug ikke er indregnet ressourcer, der ikke direkte knytter sig til selve behandlingen af en sag anlagt ved et internationalt organ, men vedrører menneskerettighedsområdet mere generelt, herunder de ressourcer, der medgår til ajourføring af nævnets og Udlændingestyrelsens notat om asylrelevant praksis ved de internationale menneskerettighedsorganer.
>
> Endvidere er formandens og næstformændenes tidsforbrug i de enkelte sager ikke indregnet, da der ikke foreligger en særskilt opgørelse heraf."

Udvalget finder det nærliggende at antage, at der vil skulle anvendes lignende ressourcer ved behandlingen af eventuelle klagesager, der vedrører afgørelser fra andre myndigheder, herunder kommunerne.

---

tillegsprotokoll om individuell klagerett". I analysen overvejes det bl.a., om adgangen til domstolsprøvelse kan siges at være et retsmiddel, der står til rådighed for personer under 18 år, og som derfor skal udtømmes. Overvejelserne skal ses i lyset af, at unge under 18 år, der er umyndige, i Norge – såvel som i Danmark – er afskåret fra at optræde på egen hånd i forbindelse med behandlingen af retssager. FN's Børnekomité ses på nuværende tidspunkt ikke at have forholdt sig til spørgsmålet, men i den nævnte analyse lægges det til grund, at en forældremyndighedsindehavers beslutning om ikke at indbringe sagen for de nationale domstole som udgangspunkt skal respekteres. Det medfører, at barnet i denne situation ikke kan anses for at have udtømt de nationale retsmidler, og at sagen afvises af komitéen. Efter udvalgets opfattelse forekommer det nærliggende at antage, at FN's Børnekomité i praksis vil anlægge samme synspunkt som i den norske advokats analyse.

Udover de udgifter, der vil være forbundet med selve behandlingen af klagesagerne, må der som anført i ovennævnte beslutningsforslag forventes visse udgifter til retshjælp, såfremt der gives individuel klageadgang til FN's Børnekomité. Efter lov nr. 940 af 20. december 1999 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner kan der således under visse betingelser ydes retshjælp til at klage til et internationalt klageorgan – og denne lov vil også dække en individuel klageadgang til FN's Børnekomité.

Forudsætningen for, at der kan ydes retshjælp, er som udgangspunkt, at komitéen har anmodet om den danske regerings retlige bemærkninger til klagen, jf. kapitel 8, afsnit 2. Et umiddelbart bud er, at der vil foreligge mellem fem og ti sådanne klagesager om året, idet udvalget lægger til grund, at der vil blive anmodet om retshjælp i langt hovedparten af de sager, som indbringes for komitéerne. Erfaringerne fra de eksisterende klageadgange peger således i den retning. I de nævnte sager vil Civilstyrelsen meddele forhåndstilsagn om retshjælp, der er begrænset til 40.000 kr. Det beløb, der ender med at blive dækket, kan dog både være højere og lavere.[311] Civilstyrelsen har i den forbindelse oplyst, at der i perioden fra 2006 til 24. april 2014 er udbetalt i alt 1.174.193,15 kr. fordelt på 29 afsluttede sager.[312] Det giver et gennemsnit pr. sag på ca. 40.489 kr. eksklusiv moms.

En individuel klageadgang til FN's Børnekomité kan på den baggrund forventes at koste mellem 200.000 og 400.000 kr. i retshjælp om året, hvis der som forventet bliver tale om mellem fem og ti danske sager årligt for komitéen.

Der er som anført i kapitel 8, afsnit 4.4 og 5.2, endelig en vis risiko for, at FN's Børnekomité vil udfylde de vage og upræcise bestemmelser i FN's konvention barnets rettigheder på en anden måde end den danske lovgivningsmagt. Denne risiko består, uanset om Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang eller ej, idet komitéen også uden en dansk klageadgang vil kunne afgive udtalelser i klagesager mod andre lande, som af lovgivningsmagten kan blive anset for vidtgående. Hverken udtalelser i sager mod Danmark eller i sager mod andre lande vil være bindende.

Hvis Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité, må det dog antages, at det både for domstolene og for andre retsanvendende myndigheder og for regeringen vil være mere nærliggende at følge en komitéudtalelse – herunder især en komitéudtalelse vedrørende Danmark – selv om der måtte være tale om en meget vidtgående udtalelse, der giver anledning til tvivl.

[311] Det laveste beløb, der er dækket i perioden, er 5.000 kr. Det højeste beløb er 131.750 kr.
[312] Pr. 24. april 2014 er der 62 sager i Civilstyrelsen, som vil kunne forventes at medføre udbetaling af retshjælp i henhold til retshjælpsloven.

Vidtgående udtalelser fra eksempelvis FN's Børnekomité vil, såfremt de lægges til grund af domstolene og andre retsanvendende myndigheder eller accepteres af lovgiver, potentielt kunne have vidtrækkende økonomiske konsekvenser, f.eks. hvis de vedrører det sociale område.

Der er ikke enighed i udvalget om, hvor stor denne risiko er.

Udvalget finder som anført i kapitel 3.5, at domstolene og andre retsanvendende myndigheder bør være meget tilbageholdende med at lægge en komitépraksis til grund, hvis der er tvivl om, hvordan lovgivningsmagten forholder sig hertil, og der samtidig er tale om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at tage stilling til. Domstolene bør efter udvalgets opfattelse afstå fra at tage påstande om krav på ydelser, der alene baseres på eventuelt inkorporerede konventionsbestemmelser og konventionsorganernes fortolkning af konventionsbestemmelserne, og som ikke i øvrigt har grundlag i danske lovbestemmelser, til følge.

Det er i alle tilfælde umuligt på forhånd at forudsige, hvilke områder sådanne udtalelser i givet fald vil berøre, samt hvordan lovgiver, domstolene og andre retsanvendende myndigheder konkret vil forholde sig hertil. Allerede af den grund er det ikke muligt at sætte noget tal på den nævnte risiko, som der i udvalget desuden heller ikke er enighed om, jf. kapitel 8, afsnit 6.

Sammenfattende vil der ved en tilslutning til den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité således kunne forventes visse merudgifter hos Justitsministeriet, Udenrigsministeriet samt andre relevante myndigheder til behandling af klagesager ved komitéen. Hertil kommer udgifter til oversættelse og retshjælp. Merudgifter kan endvidere forventes, hvis vidtgående komitéudtalelser lægges til grund af domstolene og andre retsanvendende myndigheder, f.eks. inden for det sociale område. Der vil i givet fald kunne være tale om betydelige udgifter, men der er som nævnt ikke enighed i udvalget om, hvor stor denne risiko er.

4. Tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Danmark er allerede i dag bundet af en række internationale diskriminationsforbud, herunder det generelle forbud mod diskrimination indeholdt i artikel 26 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, jf. kapitel 9, afsnit 6. En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vil derfor som udgangspunkt ikke materielt indebære en udvidelse af Danmarks folkeretlige forpligtelser. Udvalget går samtidig ud fra, at dansk lovgivning i dag overholder de nævnte internationale forbud mod diskrimination.

Som anført i kapitel 9, afsnit 7.4, må bl.a. omfanget af staternes positive forpligtelser dog endnu anses for uafklaret. Det samme gælder spørgsmålet om, hvilken skønsmargin Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vil indrømme deltagerstaterne i sager om f.eks. fordelingspolitiske

spørgsmål. Disse forhold medfører, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt nærmere at forudsige protokollens rækkevidde.

Bl.a. som følge af den nævnte usikkerhed om protokollens rækkevidde er der en vis risiko for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i konkrete sager vil kunne anlægge en fortolkning af den 12. tillægsprotokol, som ikke er forenelig med dele af dansk lovgivning. Dette vil bl.a. inden for det sociale område kunne have vidtrækkende økonomiske konsekvenser, f.eks. hvis Domstolen måtte nå frem til, at flere har krav på en social ydelse, end det er forudsat i dansk lovgivning. I den forbindelse skal det bemærkes, at en sådan afgørelse fra Domstolen – i modsætning til udtalelser fra FN's komitéer – vil være bindende for Danmark. Danmark vil derfor være forpligtet til at efterleve Domstolens afgørelse, uanset hvad de økonomiske konsekvenser måtte være. Det skal dog samtidig tilføjes, at det på forhånd er umuligt at forudsige, på hvilke områder sådanne afgørelser fra Domstolen eventuelt måtte komme, hvorfor der allerede af den grund ikke kan sættes tal på den anførte risiko. Der er i udvalget desuden heller ikke enighed om, hvor stor risikoen er for, at Domstolen vil afsige domme, som kan få vidtrækkende økonomiske konsekvenser for Danmark.

En tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol vil også kunne have visse administrative konsekvenser, idet protokollen i tilfælde af en tiltrædelse må forventes at blive påberåbt for og anvendt af de danske domstole og andre retsanvendende myndigheder. Det må ligeledes antages, at der i et vist omfang vil blive indbragt danske sager for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om fortolkning af protokollen. Der vil efter udvalgets opfattelse imidlertid blive tale om et relativt begrænset antal sager. Udvalget lægger i den forbindelse vægt på, at diskriminationsforbuddene i bl.a. EU's Charter om grundlæggende rettigheder og FN's konvention om borgerlige politiske rettigheder kun er blevet påberåbt og/eller anvendt i meget få sager ved de danske domstole, ligesom også antallet af sager i Danmark vedrørende diskriminationsforbuddet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 har været forholdsvis begrænset.[313] Der har i praksis desuden kun været indbragt meget få danske sager vedrørende de nævnte diskriminationsforbud for de forskellige konventionsorganer.

Det følger af ovenstående, at der vil være visse administrative konsekvenser forbundet med en dansk tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol, herunder navnlig til behandling af spørgsmål vedrørende fortolkning af protokollen ved de danske domstole og andre retsanvendende myndigheder samt ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Disse administrative konsekvenser må dog forventes at være begrænsede. Der er dog også en risiko for, at Domstolen – og evt. tillige danske domstole og andre retsanvendende myndigheder vil afsige domme, som kan få vidtrækkende øko-

[313] For så vidt angår danske domstoles praksis vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14 henvises til gennemgangen heraf i betænkning nr. 1407/2001, side 56. Udvalget finder ikke anledning til at antage, at påberåbelsen og anvendelsen af artikel 14 ved de danske domstole har ændret sig afgørende siden 2001.

nomiske konsekvenser for Danmark. Der er ikke enighed i udvalget om denne risiko, som det under alle omstændigheder ikke er muligt at vurdere de økonomiske konsekvenser af.

Kapitel 11. Lovudkast med bemærkninger

Udkastet til lovforslag nedenfor bygger på anbefalingen fra seks medlemmer af udvalget om inkorporering af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, FN's konvention om barnets rettigheder, FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap.

Lovudkastet er udformet som et forslag til en ny selvstændig lov og ikke som en ændring af den eksisterende lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Baggrunden herfor er, at en ny selvstændig lov om Danmarks inkorporering af FN-konventioner vil gøre det klarere, at der er visse forskelle mellem inkorporeringen ved lov af FN-konventioner og inkorporeringen ved lov af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Bl.a. vil en ny selvstændig lov tydeligere fremhæve, at der er tale om forskellige folkeretlige fora, og at FN-komitéernes praksis i modsætning til afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke er folkeretligt bindende for Danmark. Der er i overensstemmelse med den almindelige praksis for udarbejdelse af lovudkast i betænkninger ikke lavet udkast til lovforslagets generelle bemærkninger, men kun til de specielle bemærkninger.

De seks medlemmer af udvalget har også anbefalet, at Danmark tiltræder den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. En eventuel tiltrædelse af protokollen vil i givet fald skulle ske på baggrund af et beslutningsforslag, men udvalget går ud fra, at den 12. tillægsprotokol på samme måde som andre tillægsprotokoller til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention også vil blive inkorporeret i dansk ret ved lov, såfremt den måtte blive tiltrådt, jf. kapitel 9, afsnit 1. Udvalget har imidlertid ikke udarbejdet forslag hertil, idet spørgsmålet om en eventuel inkorporering af den 12. tillægsprotokol ikke er udtrykkeligt nævnt i udvalgets kommissorium.

Der er heller ikke udarbejdet lovforslag til de seks medlemmers anbefaling om, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité, idet dette som hidtil i givet fald forudsættes at ske på grundlag af en folketingsbeslutning.

1. Lovudkast

Forslag
til
lov om inkorporering af visse internationale konventioner om menneskerettigheder

§ 1. Følgende konventioner og protokoller gælder her i landet i det omfang, de er bindende for Danmark:

1) International konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 (Lovtidende C).
2) 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).
3) International konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination, jf. bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972 (Lovtidende C).
4) 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).
5) Konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder, jf. bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 (Lovtidende C).
6) Valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter, jf. bekendtgørelse nr. 30 af 28. november 2002 (Lovtidende C), som ændret ved bekendtgørelse nr. 14 af 29. april 2004 (Lovtidende C).
7) Valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, jf. bekendtgørelse nr. 34 af 23. oktober 2003 (Lovtidende C).
8) Konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, jf. bekendtgørelse nr. 83 af 9. september 1983 (Lovtidende C).
9) Konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap, jf. bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009 (Lovtidende C).

Stk. 2. En dansk oversættelse af de konventioner og protokoller, der er nævnt i stk. 1, er medtaget som bilag til loven.

§ 2. Loven træder i kraft den …

§ 3. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Bilag 1

International konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder[314]

(udeladt her)

Bilag 2

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 3

International konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for Racediskrimination[315]

(udeladt her)

Bilag 4

Konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

[314] 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 rets følge 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."

[315] 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 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."

(udeladt her)

Bilag 5

Konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder[316]

(udeladt her)

Bilag 6

Valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter

(udeladt her)

Bilag 7

Valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi

(udeladt her)

Bilag 8

Konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder

(udeladt her)

Bilag 9

Konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap

(udeladt her)

[316] Danmark har taget forbehold for konventionens artikel 40, stk. 2, (b), (v) vedrørende adgang til at få prøvet straffe-retlige spørgsmål i to instanser. 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."

2. Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Stk. 1. Bestemmelsen opregner de konventioner og protokoller, der er omfattet af loven. § 1, nr. 1, vedrører FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, mens nr. 2 vedrører den anden valgfri protokol af 15. december 1989 til konventionen, der sigter mod afskaffelse af dødsstraf. § 1, nr. 3, vedrører FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination. § 1, nr. 4, vedrører FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. § 1, nr. 5, vedrører FN's konvention om barnets rettigheder, mens nr. 6 vedrører den valgfri protokol af 25. maj 2000 til konventionen vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter, og nr. 7 vedrører den valgfri protokol af 25. maj 2000 til konventionen vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi. § 1, nr. 8, vedrører FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. § 1, nr. 9, vedrører FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Konventionernes og protokollernes officielle betegnelse er anvendt, ligesom der er medtaget en henvisning til den offentliggjorte tekst i Lovtidende C.

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 borgerne kan påberåbe sig og domstolene og andre retsanvendende myndigheder kan anvende de inkorporerede konventioner og protokoller. Konventionerne vil formelt hverken være overordnet eller underordnet i forhold til andre love.

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, som ændret ved lov nr. 538 af 8. juni 2006, 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 10, 14 og 20 i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 5 i den valgfri protokol til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder samt artikel 14 i FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination.

De konventioner, der omfattes af loven, indeholder alle i et vist omfang vage og upræcise bestemmelser, herunder deciderede programerklæringer, som overlader et betydeligt skøn til de enkelte medlemsstater ved gennemførelsen heraf i den nationale retsorden. De valg af navnlig fordelingspolitisk karakter, som udøvelsen af dette politiske skøn indebærer, bør også fremover i videst muligt omfang træffes af lovgivningsmagten og ikke af domstolene. Det er således en grundlæggende forudsætning for denne lov, at den traditionelle rollefordeling mellem domstolene og andre retsanvendende myndigheder på den ene side og lovgivningsmagten på den anden side ikke forrykkes. Dette betyder bl.a., at domstolene og andre retsanvendende myndigheder bør være meget tilbageholdende

med at tage krav om f.eks. økonomiske ydelser til følge, hvis kravene alene kan støttes på en af de konventioner eller protokoller, som inkorporeres ved denne lov, og hvis der er tale om et retsområde, der forudsætter et politisk valg mellem forskellige løsningsmuligheder, herunder vedrørende fordelingspolitiske spørgsmål, som bør overlades til lovgivningsmagten. De konventioner, som inkorporeres ved denne lov, bør i disse situationer således som udgangspunkt ikke – før der via den øvrige lovgivning er vedtaget de nødvendige regler – kunne danne grundlag for håndhævelse af sådanne ydelser i forhold til staten.

Konventionernes vage og upræcise bestemmelser, herunder programerklæringerne, kan hen ad vejen forventes udfyldt af de relevante FN-komitéer, herunder i form af udtalelser i individuelle klagesager. Fortolkningen og anvendelsen af konventionerne bør generelt ske under hensyntagen til denne praksis. Da komitéernes praksis – i modsætning til domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – ikke er bindende for Danmark, bør domstolene og andre retsanvendende myndigheder dog være meget tilbageholdende med at lægge denne til grund, hvis der er tvivl om, hvordan lovgivningsmagten forholder sig hertil, og der samtidig er tale om fordelingspolitiske og andre spørgsmål, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at tage stilling til.

Det bør desuden indgå med betydelig vægt i domstolenes overvejelser, om en tilsidesættelse af en gældende retstilstand med henvisning til denne lov vil indebære, at en privat pålægges en pligt i forhold til en anden privat, som den forpligtede ikke har haft rimelig grund til at indrette sig på. Et erstatningskrav bør i de tilfælde, hvor dansk ret måtte være i strid med de inkorporerede konventioner, men hvor hensynet til privates retssikkerhed bevirker, at den konventionsstridige lovgivning alligevel lægges til grund, i stedet rettes mod staten. Det skyldes, at ansvaret for en konventionsstridig retstilstand i sådanne tilfælde bør påhvile staten, som i givet fald må kompensere borgeren for den skade, som vedkommende har lidt som følge heraf.

Der henvises for så vidt angår retsvirkningerne af en inkorporering i øvrigt til betænkningens kapitel 3.

Stk. 2. En dansk oversættelse af de konventioner og protokoller, der er nævnt i stk. 1, er medtaget som bilag til loven. Det anses ikke for nødvendigt i forbindelse med loven at foretage en gennemgang og ændring af oversættelserne til et mere moderne dansk.

Oversættelsen af de pågældende konventioner og protokoller svarer derfor 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 § 2

Loven træder i kraft den … Fra denne dato gøres de konventioner og protokoller, der er nævnt i § 1, til en del af dansk ret ved lov.

Til § 3

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 Grønland og Færøerne er omfattet af de i § 1 nævnte konventioner og protokoller. De pågældende konventioner og protokoller kan allerede i dag påberåbes for og anvendes af domstole og andre retsanvendende myndigheder i Grønland og på Færøerne. Tilsvarende har hjemme- og selvstyremyndighederne og rigsmyndighederne pligt til at overholde de forpligtelser, der følger af konventionerne og protokollerne.

Bilag 1. 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 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 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 bestående, 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 den 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 eget 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 forstar, 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 godtgøres, 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 sikker, 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. Giftefærdige 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 fordelen 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 en 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 komitemedlem 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 komitemedlems 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 komitemedlem, 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 overensstem-

melse 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 (herefter benævnt kommis-

sionen). 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* mæglingskommissioner, 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 dem 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 Dom-

stols 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 at 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 auspicier. 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.

…

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 bilæggelse;

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 auspicier. 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 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 opsige 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 samtlige 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 ændringers 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 genparter 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.
…

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.[317]
…

Udenrigsministeriet, den 29. marts 1976.
K. B. Andersen.

[317] Forbeholdet har efter at være blevet præciseret i april 2014 følgende ordlyd: "(b)(i) Article 14, paragraph 5, shall be applied in such a manner that:
- An unlimited right to appeal does not have to be instituted in cases where the conviction concerns a minor offence and the sentence imposed is a fine and/or confiscation below a certain amount to be laid down by law.
- A right to a further appeal does not have to be instituted in cases where the accused person, having been acquitted by a lower court, is convicted for the first time by a higher court hearing an appeal of the acquittal.
- A right to appeal does not have to be instituted in criminal proceedings against a Member of Government or any other person brought before the High Court of the Realm (*Rigsretten*).
(ii) Article 14, paragraph 7, shall be applied in such a manner that criminal proceedings which led to a final conviction or acquittal may be reopened in certain circumstances to be laid down by law."

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):

Anden valgfri protokol til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, der sigter mod afskaffelse af dødsstraf

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

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 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 tiltrædelsen taget forbehold som følger:

…

Udenrigsministeriet, den 9. februar 1995
Niels Helveg Petersen

Bilag 2. Bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

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):

…

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 søgnehelligdage.

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 væbnede styrker, at politiet eller af statsadministrationen indføres lovlige begrænsninger i udøvelsen af disse rettigheder.

3. Intet i denne artikel skal berettige 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, den 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 levefod, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, herunder passende ernæring, beklædning og bolig og til fortsat forbedring af vedkommendes levevilkår. 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 fødevareforsyninger i forhold til behov under hensyntagen til såvel fødevareimporterende som fødevareeksporterende 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 enhvers 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 lærerstabens 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 enhvers 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 beret-

ninger 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 resumee 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 fremfor 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 auspicier.

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.

…

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.

Bilag 3. 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:

d) forpligter sig derfor til aldrig ved nogen handling at indlade 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;

e) forpligter sig derfor til ikke at tage initiativ til, forsvare eller støtte racediskrimination fra nogen enkeltpersons eller organisations side;

f) 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,

g) skal derfor ved alle egnede midler, herunder sådan lovgivning som forholdene måtte kræve, forbyde og standse racediskrimination foretaget af nogen enkeltperson, gruppe eller organisation,

h) 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 legensbeskadigelse, 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 tryghed 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 højet 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 een 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 formandsskab 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 gør 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 parters 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* mæglingskommission (herefter benævnt kommissionen) omfattende fem personer, som kan, men ikke behøver at være medlemmer af komiteen.

Kommissionens medlemmer udnævnes med de stridende parters 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 krænkel-

se 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 meningstilkendegivelser 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 bilæggelse.

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 Nev York den 7. marts 1966.

…

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.

Bilag 4. Bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1998 af konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

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):

…

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 menneskehedens 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 trediemand, at straffe ham for en handling, som han selv

eller en trediemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en trediemand, 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 (»refoulere«) 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 krænkelser 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 behørige 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 beviskrav, 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 sag-

kundskab 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 fordelen 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 fordelen 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 mæglingskommission.

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 krænkelser 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 mæglingskommissioner, 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 auspicier. 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 opsige 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 genparter 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. 38 af 27. oktober 2009 af valgfri protokol af 18. december 2002 til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

Efter indhentelse af Folketingets samtykke den 19. maj 2004 har Danmark i henhold til kgl. resolution af 14. juni 2004 ratificeret den i New York vedtagne valgfri protokol af 18. december 2002 til konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987, Lovtidende C.

Protokollen har følgende ordlyd:

Valgfri protokol til konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

Præambel

De i denne protokol deltagende stater,

som bekræfter, at tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf er forbudt og udgør alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne,

som er overbevist om, at yderligere foranstaltninger er nødvendige for at opnå formålene i konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (i det følgende betegnet "konventionen") og for at styrke beskyttelsen af frihedsberøvede personer mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf,

som erindrer om, at konventionens artikel 2 og 16 forpligter enhver deltagende stat til at træffe effektive foranstaltninger for at forhindre tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf på ethvert territorium under dens jurisdiktion,

som anerkender, at staterne har det primære ansvar for at gennemføre disse bestemmelser, at styrkelse af beskyttelsen af frihedsberøvede personer og fuld respekt for deres menneskerettigheder er et fælles ansvar, som alle har del i, og at internationale gennemførelsesinstanser supplerer og styrker nationale foranstaltninger,

som erindrer om, at effektiv forebyggelse af tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf kræver uddannelse og en kombination af forskellige lovgivningsmæssige, administrative, juridiske og andre foranstaltninger,

som ligeledes erindrer om, at Verdenskonferencen om Menneskerettigheder fastslog, at indsatsen for at udrydde tortur først og fremmest bør koncentreres om forebyggelse, og opfordrede til vedtagelse af en valgfri protokol til konventionen, med henblik på at etablere et forebyggende system med regelmæssige besøg på steder, hvor personer tilbageholdes,

som er overbevist om, at beskyttelse af frihedsberøvede personer mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf kan styrkes ved ikke-juridiske midler af forebyggende karakter på grundlag af regelmæssige besøg på steder, hvor personer tilbageholdes,

er blevet enige om følgende:

KAPITEL I

Generelle principper

Artikel 1

Formålet med denne protokol er at etablere et system med regelmæssige besøg foretaget af uafhængige internationale og nationale instanser på steder, hvor folk er berøvet deres frihed, for at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Artikel 2

1. Der oprettes en Underkomité til Forebyggelse af Tortur og anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf under Komiteen mod Tortur (i det følgende betegnet "forebyggelseskomiteen"), der skal varetage de i denne protokol fastsatte opgaver.

2. Forebyggelseskomiteen skal udføre sit arbejde inden for rammerne af De Forenede Nationers Pagt og styres af dennes formål og principper samt af De Forenede Nationers regler for behandling af frihedsberøvede personer.

3. Forebyggelseskomiteen skal ligeledes styres af principperne om fortrolighed, upartiskhed, universalitet, objektivitet og uden forskelsbehandling.

4. Forebyggelseskomiteen og de deltagende stater skal samarbejde om gennemførelsen af denne protokol.

Artikel 3

Enhver deltagende stat skal på nationalt plan oprette, udpege eller opretholde en eller flere besøgsorganer til forebyggelse af tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (i det følgende benævnt "den nationale forebyggende mekanisme").

Artikel 4

1. Hver deltagende stat skal tillade besøg i overensstemmelse med denne protokol af de i artikel 2 og 3 anførte mekanismer på ethvert sted inden for sin jurisdiktion og kontrol, hvor personer er eller kan blive berøvet deres frihed, enten i medfør af en afgørelse truffet af en offentlig myndighed eller på dennes opfordring eller med dens samtykke eller indvilligelse (i det følgende benævnt "tilbageholdelsessteder"). Disse besøg skal foretages med henblik på om nødvendigt at styrke beskyttelsen af disse personer mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

2. I denne protokol betyder frihedsberøvelse enhver form for tilbageholdelse eller fængsling eller anbringelse af en person i et offentligt eller privat forvaringssted, som den pågældende ikke har

tilladelse til frit at forlade, ved en retskendelse eller afgørelse fra en administrativ eller anden myndighed.

KAPITEL II

Forebyggelseskomiteen

Artikel 5

1. Forebyggelseskomiteen består af 10 medlemmer. Efter den 50. ratifikation eller tiltrædelse af denne protokol forøges antallet af medlemmer af forebyggelseskomiteen til 25.

2. Forebyggelseskomiteens medlemmer vælges blandt personer af høj moralsk anseelse, der har bevist deres faglige erfaring på retsplejeområdet, især vedrørende strafferet, fængselsvæsen eller politivirksomhed, eller på de forskellige områder, der er relevante for behandling af frihedsberøvede personer.

3. Ved sammensætningen af forebyggelseskomiteen skal hensynet til ligelig geografisk fordeling og til, at repræsentationen af de deltagende staters forskellige kulturformer og retssystemer tages i betragtning på passende vis.

4. Ved sammensætningen skal hensynet til en afbalanceret kønsrepræsentation på grundlag af principperne om lighed og ikke-diskrimination ligeledes tages i betragtning.

5. Der må ikke være to komitemedlemmer, som er statsborgere i samme stat.

6. Forebyggelseskomiteens medlemmer skal virke i deres personlige egenskab, skal være uafhængige og upartiske og skal stå til rådighed med henblik på at tjene forebyggelseskomiteen effektivt.

Artikel 6

1. Enhver deltagende stat kan i overensstemmelse med stk. 2 indstille op til to kandidater, der har de kvalifikationer og opfylder de krav, der er anført i artikel 5, og skal samtidig hermed give detaljerede oplysninger om kandidaternes kvalifikationer.

2. a) Kandidaterne skal være statsborgere i en af de i denne protokol deltagende stater.

   b) Mindst en af de to kandidater skal være statsborger i den indstillende deltagerstat.

   c) Der må ikke indstilles flere end to statsborgere fra en deltagende stat

   d) Inden en deltagende stat indstiller en statsborger fra en anden deltagende stat, skal den søge og få samtykke fra den pågældende anden deltagende stat.

3. Mindst fem måneder før tidspunktet for det møde mellem de deltagende stater, hvor valget afholdes, skal De Forenede Nationers generalsekretær sende et brev til de deltagende stater og opfordre dem til inden tre måneder at indstille deres kandidater. Generalsekretæren fremsender en fortegnel-

se over samtlige således indstillede personer i alfabetisk orden med angivelse af de deltagende stater, der har indstillet dem.

Artikel 7

1. Medlemmerne af forebyggelseskomiteen vælges på følgende måde:

a) Der tages først og fremmest hensyn til opfyldelse af de i protokollens artikel 5 anførte krav og kriterier.

b) Det første valg skal afholdes senest seks måneder efter ikrafttrædelsen af denne protokol.

c) De deltagende stater skal vælge forebyggelseskomiteens medlemmer ved hemmelig afstemning.

d) Valg af forebyggelseskomiteens 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 forebyggelseskomiteen de personer, der opnår flest stemmer og et absolut flertal af de stemmer, der afgives af de tilstedeværende og stemmeafgivende repræsentanter for deltagerstaterne.

2. Hvis to statsborgere fra en deltagende stat under valgproceduren er blevet valgt som medlemmer af forebyggelseskomiteen, skal den kandidat, der opnåede flest stemmer, være medlem af forebyggelseskomiteen. Hvis to statsborgere har fået det samme antal stemmer, gælder følgende regler:

a) Hvis kun den ene er blevet indstillet af den deltagende stat, hvori vedkommende er statsborger, skal denne statsborger være medlem af forebyggelseskomiteen.

b) Hvis begge kandidater er blevet indstillet af den deltagende stat, hvori de er statsborgere, afholdes en særskilt hemmelig afstemning for at afgøre, hvilken af disse statsborgere der skal være medlem.

c) Hvis ingen af kandidaterne er blevet indstillet af den deltagende stat, hvori de er statsborgere, skal der afholdes en særskilt hemmelig afstemning for at afgøre, hvilken af disse kandidater der skal være medlem.

Artikel 8

Hvis et medlem af forebyggelseskomiteen dør eller træder tilbage eller af nogen anden grund ikke længere kan udføre sit hverv, udpeger den deltagende stat, som indstillede medlemmet, en anden egnet person, der har de kvalifikationer og opfylder de krav, der er anført i artikel 5, under hensyntagen til behovet for en passende balance mellem de forskellige kompetenceområder, til at virke indtil det næste møde mellem de deltagende stater, med forbehold af godkendelse af flertallet af de deltagende stater. Godkendelsen betragtes som givet, medmindre halvdelen eller derover af de deltagende stater svarer afvisende inden seks uger efter at have modtaget meddelelse fra De Forenede Nationers generalsekretær om den foreslåede udnævnelse.

Artikel 9

Medlemmerne af forebyggelseskomiteen vælges for et tidsrum af fire år. De kan genvælges én gang, såfremt de genindstilles. Funktionstiden for halvdelen af de medlemmer, der vælges ved det første valg, udløber efter to års forløb; straks efter det første valg bestemmes navnene på disse medlemmer ved lodtrækning foretaget af formanden for det i artikel 7, stk. 1, litra d, nævnte møde.

Artikel 10

1. Forebyggelseskomiteen vælger personer til præsidiet for en periode på to år. De kan genvælges.

2. Forebyggelseskomiteen fastsætter selv sin forretningsorden. Forretningsordenen skal bl.a. indeholde bestemmelser om, at:

a) forebyggelseskomiteen er beslutningsdygtig, når halvdelen af medlemmerne plus en er til stede,

b) forebyggelseskomiteens beslutninger træffes med et flertal af de tilstedeværende medlemmers stemmer,

c) forebyggelseskomiteen mødes for lukkede døre.

3. De Forenede Nationers generalsekretær indkalder forebyggelseskomiteen til det første møde. Senere møder afholdes på sådanne tidspunkter, som fastsættes i forebyggelseskomiteens forretningsorden. Forebyggelseskomiteen og Komiteen mod Tortur afholder deres samlinger samtidigt mindst en gang om året.

Kapitel III

Forebyggelseskomiteens mandat

Artikel 11

Forebyggelseskomiteen skal:

a) besøge de i artikel 4 anførte steder og fremsætte anbefalinger til de deltagende stater vedrørende beskyttelse af frihedsberøvede personer mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf;

b) i relation til de nationale forebyggende mekanismer:

(i) om nødvendigt rådgive og bistå de deltagende stater vedrørende oprettelsen;

(ii) opretholde direkte og om nødvendigt fortrolig kontakt med de nationale forebyggende mekanismer og tilbyde dem uddannelse og teknisk bistand med henblik på at styrke deres kapacitet;

(iii) rådgive og bistå dem ved vurderingen af de fornødenheder og midler, der er nødvendige for at styrke beskyttelsen af frihedsberøvede personer mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf;

(iv) fremsætte anbefalinger og bemærkninger til de deltagende stater med henblik på at styrke de nationale forebyggende mekanismers kapacitet og mandat til at forebygge tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf;

c) samarbejde om forebyggelse af tortur i almindelighed med relevante instanser og mekanismer under De Forenede Nationer samt med internationale, regionale og nationale institutioner eller organisationer, der arbejder hen imod en styrkelse af beskyttelsen af enhver mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Artikel 12

For at gøre forebyggelseskomiteen i stand til at opfylde sit mandat, som fastlagt i artikel 11, forpligter de deltagende stater sig til:

a) at modtage forebyggelseskomiteen på deres territorium og give den adgang til de i artikel 4 i denne protokol definerede tilbageholdelsessteder,

b) at fremlægge alle de relevante oplysninger, som forebyggelseskomiteen måtte anmode om, for at vurdere de behov og foranstaltninger, der bør vedtages for at styrke beskyttelsen af frihedsberøvede personer mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf,

c) at tilskynde og fremme kontakt mellem forebyggelseskomiteen og de nationale forebyggende mekanismer,

d) at behandle forebyggelseskomiteens anbefalinger og indgå i en dialog med den om mulige gennemførelsesforanstaltninger.

Artikel 13

1. Forebyggelseskomiteen tilrettelægger, første gang ved lodtrækning, et program for regelmæssige besøg i de deltagende stater med henblik på at opfylde sit mandat, som fastlagt i artikel 11.

2. Forebyggelseskomiteen giver efter samråd de deltagende stater meddelelse om sit program, således at de ufortøvet kan træffe de nødvendige praktiske foranstaltninger til, at besøgene kan finde sted.

3. Besøgene gennemføres af mindst to medlemmer af forebyggelseskomiteen. Medlemmerne kan efter behov ledsages af eksperter, der har udvist faglig erfaring i og viden om de af denne protokol omfattede områder, og som vælges ud fra en ekspertliste opstillet på grundlag af forslag fra de deltagende stater, De Forenede Nationers Højkommissær for Menneskerettigheder og De Forenede

Nationers Center for International Kriminalitetsforebyggelse. Under forberedelsen af listen kan de deltagende stater ikke foreslå flere end fem nationale eksperter. Den pågældende deltagende stat kan modsætte sig en given eksperts deltagelse i besøget, hvorefter forebyggelseskomiteen skal foreslå en anden ekspert.

4. Hvis forebyggelseskomiteen anser det for hensigtsmæssigt, kan den foreslå et kort opfølgningsbesøg efter et regelmæssigt besøg.

Artikel 14

1. For at gøre det muligt for forebyggelseskomiteen at opfylde sit mandat forpligter de i denne protokol deltagende stater sig til at give komiteen:

a) uhindret adgang til alle oplysninger vedrørende antallet af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsessteder, jf. definitionen i artikel 4, samt om antallet af steder og deres beliggenhed;

b) uhindret adgang til alle oplysninger angående behandlingen af sådanne personer samt deres forhold under frihedsberøvelsen;

c) uhindret adgang til alle tilbageholdelsessteder og de dertil hørende anlæg og faciliteter, dog med forbehold af stk. 2;

d) lejlighed til at føre samtaler uden opsyn eller vidner med de frihedsberøvede personer, enten personligt eller med en tolk, hvis det skønnes nødvendigt, samt med enhver anden person, som forebyggelseskomiteen mener kan give relevante oplysninger;

e) frihed til at vælge de steder, den ønsker at besøge, og de personer, den ønsker at tale med.

2. Indsigelse mod et besøg på et bestemt tilbageholdelsessted kan kun fremsættes af uopsættelige og tvingende hensyn til det nationale forsvar, offentlig sikkerhed, naturkatastrofer eller alvorlig forstyrrelse af ordenen på besøgsstedet, som midlertidigt forhindrer gennemførelse af et sådant besøg. En erklæret undtagelsestilstand kan ikke som sådan påberåbes af en deltagerstat som begrundelse for at gøre indsigelse mod et besøg.

Artikel 15

Ingen myndighed eller embedsmand må påbyde, anvende, tillade eller tolerere nogen sanktion mod en person eller en organisation for at have givet forebyggelseskomiteen eller dens delegerede oplysninger, hvad enten de er rigtige eller forkerte, og det skal ikke på anden vis komme en sådan person eller organisation til skade.

Artikel 16

1. Forebyggelseskomiteen giver den deltagende stat, og når det er relevant den nationale mekanisme, sine anbefalinger og bemærkninger i fortrolighed.

2. Forebyggelseskomiteen offentliggør sin beretning sammen med eventuelle bemærkninger fra den

pågældende deltagende stat, hvis deltagerstaten anmoder om det. Hvis den deltagende stat offentliggør dele af beretningen, kan forebyggelseskomiteen offentliggøre beretningen helt eller delvis. Oplysninger om personlige forhold må dog ikke offentliggøres uden udtrykkeligt samtykke fra vedkommende person.

3. Forebyggelseskomiteen fremlægger en offentlig årsberetning om sine aktiviteter til Komiteen mod Tortur.

4. Hvis den deltagende stat afslår at samarbejde med forebyggelseskomiteen i overensstemmelse med artikel 12 og 14 eller at tage skridt til at forbedre situationen i lyset af forebyggelseskomiteens anbefalinger, kan Komiteen mod Tortur, efter at den deltagende stat har haft mulighed for at fremsætte sine synspunkter, på forebyggelseskomiteens anmodning med et flertal af sine medlemmer beslutte at fremsætte en offentlig udtalelse om sagen eller at offentliggøre forebyggelseskomiteens beretning.

Kapitel IV

Nationale forebyggende mekanismer

Artikel 17

Enhver deltagende stat skal senest et år efter, at denne protokol træder i kraft eller ratificeres eller tiltrædes, opretholde, udpege eller oprette en eller flere uafhængige nationale forebyggende mekanismer til forebyggelse af tortur på nationalt plan. Mekanismer oprettet af decentrale enheder kan udpeges som nationale forebyggende mekanismer med henblik på denne protokol, hvis de er i overensstemmelse med dens bestemmelser.

Artikel 18

1. De deltagende stater skal garantere de nationale forebyggende mekanismers funktionelle uafhængighed samt uafhængigheden af deres personale.

2. De deltagende stater skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at eksperterne i den nationale mekanisme har de kvalifikationer og den faglige viden, der er fornøden. De skal stræbe efter kønsmæssig ligevægt og en rimelig repræsentation af landets etniske grupper og minoriteter.

3. De deltagende stater forpligter sig til at stille de nødvendige ressourcer til rådighed for, at de nationale forebyggende organer kan fungere.

4. Ved oprettelsen af nationale forebyggende mekanismer skal de deltagende stater tage behørigt hensyn til principperne vedrørende nationale menneskerettighedsinstitutioners status.

Artikel 19

De nationale forebyggende mekanismer skal som minimum have kompetence til:

a) regelmæssigt at undersøge behandlingen af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsessteder, jf. definitionen i artikel 4, med henblik på om nødvendigt at styrke deres beskyttelse mod tortur, grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf;

b) at fremsætte anbefalinger til de relevante myndigheder med henblik på at forbedre behandlingen af og forholdene for frihedsberøvede personer og for at forebygge tortur og grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf under hensyntagen til De Forenede Nationers relevante normer;

c) at indgive forslag og bemærkninger vedrørende eksisterende eller foreslået lovgivning.

Artikel 20

For at gøre de nationale forebyggende organer i stand til at opfylde deres mandat forpligter de i denne protokol deltagende stater sig til at give dem:

a) adgang til alle oplysninger vedrørende antallet af frihedsberøvede personer på tilbageholdelsessteder, jf. definitionen i artikel 4, samt om antallet af steder og deres beliggenhed;

b) adgang til alle omlysninger angående behandlingen af sådanne personer samt deres forhold under frihedsberøvelsen;

c) adgang til alle tilbageholdelsessteder og de dertil hørende anlæg og faciliteter;

d) lejlighed til at føre samtaler uden opsyn eller vidner med de frihedsberøvede personer, enten personligt eller med en tolk, hvis det skønnes nødvendigt, samt med enhver anden person, som det nationale forebyggende organ mener kan give relevante oplysninger;

e) frihed til at vælge de steder, de ønsker at besøge, og de personer, de ønsker at tale med;

f) ret til at have kontakt med forebyggelseskomiteen, at sende den oplysninger og mødes med den.

Artikel 21

1. Ingen myndighed eller embedsmand må påbyde, anvende, tillade eller tolerere nogen sanktion mod en person eller en organisation for at have givet den nationale forebyggende mekanisme oplysninger, hvad enten de er rigtige eller forkerte, og det skal ikke på anden vis komme en sådan person eller organisation til skade.

2. Fortrolige oplysninger, der indsamles af den nationale forebyggende mekanisme, er underlagt tavshedspligt. Oplysninger om personlige forhold må ikke offentliggøres uden udtrykkeligt samtykke fra vedkommende person.

Artikel 22

De kompetente myndigheder i den pågældende deltagerstat skal behandle anbefalingerne fra den nationale forebyggende mekanisme og indgå i en dialog med den om mulige gennemførelsesforanstaltninger.

Artikel 23

De i denne protokol deltagende stater forpligter sig til at offentliggøre og udbrede kendskabet til de nationale forebyggende organers årsberetninger.

Kapitel V

Erklæring

Artikel 24

1. Ved ratifikationen kan de deltagende stater afgive en erklæring, der udsætter gennemførelsen af deres forpligtelser ifølge enten kapitel III eller kapitel IV.

2. En sådan udsættelse gælder i højst tre år. Efter henvendelse fra den deltagende stat og efter samråd med forebyggelseskomiteen kan komiteen mod tortur forlænge denne periode med yderligere to år.

Kapitel VI

Finansieringsbestemmelser

Artikel 25

1. Forebyggelseskomiteens udgifter ved gennemførelse af denne protokol bæres af De Forenede Nationer.

2. De Forenede Nationers generalsekretær stiller personale og øvrige hjælpemidler til rådighed for forebyggelseskomiteen i det omfang, det er nødvendigt, for at forebyggelseskomiteen effektivt kan udøve sin virksomhed i henhold til denne protokol.

Artikel 26

1. I overensstemmelse med Generalforsamlingens relevante procedurer oprettes en særlig fond, der forvaltes i overensstemmelse med De Forenede Nationers økonomiske forordninger og regler, til at bidrage til at finansiere gennemførelsen af de anbefalinger, som forebyggelseskomiteen giver en deltagende stat efter et besøg, samt uddannelsesprogrammer for de nationale forebyggende mekanismer.

2. Den særlige fond kan finansieres ved frivillige bidrag fra regeringer, mellemstatslige og ikkestatslige organisationer og andre private eller offentlige enheder.

Kapitel VII

Afsluttende bestemmelser

Artikel 27

1. Denne protokol kan undertegnes af enhver stat, der har undertegnet konventionen.

2. Denne protokol kan ratificeres af enhver stat, der har ratificeret eller tiltrådt konventionen. Ratifikationsinstrumenter skal deponeres hos De Forenede Nationers generalsekretær.

3. Denne protokol kan tiltrædes af enhver stat, der 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, der har undertegnet eller tiltrådt denne protokol, om deponering af ethvert ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 28

1. Denne protokol træder i kraft den 30. dag efter datoen for deponeringen af det tyvende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De Forenede Nationers generalsekretær.

2. For enhver stat, der ratificerer denne protokol eller tiltræder den efter deponeringen af det tyvende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument hos De Forenede Nationers generalsekretær, træder protokollen i kraft på den 30. dag efter deponeringen af statens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 29

Bestemmelserne i denne protokol gælder for alle dele af føderale stater uden nogen begrænsninger eller undtagelser.

Artikel 30

Der kan ikke tages forbehold vedrørende denne protokol.

Artikel 31

Bestemmelserne i denne protokol påvirker ikke de deltagende staters forpligtelser i henhold til eventuelle regionale konventioner, som opretter et system med besøg på tilbageholdelsessteder. Forebyggelseskomiteen og de institutioner, der er oprettet ifølge sådanne regionale konventioner, opfordres til at rådføre sig og samarbejde med hinanden med henblik på at undgå dobbeltarbejde og på effektivt at fremme protokollens formål.

Artikel 32

Bestemmelserne i denne protokol påvirker ikke de forpligtelser, som de deltagende stater har i medfør af de fire Genève-konventioner af 12. august 1949 og tillægsprotokollerne dertil af 8. juni 1977

eller den mulighed, som enhver deltagende stat har for at bemyndige Den Internationale Røde Kors Komité til at besøge tilbageholdelsessteder i situationer, der ikke falder ind under den humanitære folkeret.

Artikel 33

1. Enhver deltagende stat kan til enhver tid opsige denne protokol ved skriftlig meddelelse til De Forenede Nationers generalsekretær, som derpå skal give meddelelse derom til de øvrige i protokollen og konventionen deltagende stater. Opsigelsen træder i kraft et år efter, at generalsekretær en har modtaget meddelelsen.

2. En sådan opsigelse frigør ikke den deltagende stat fra dens forpligtelser ifølge denne protokol med hensyn til en handling eller situation, som indtræffer før den dato, hvor opsigelsen træder i kraft, eller til de foranstaltninger, som forebyggelseskomiteen har besluttet eller måtte beslutte at træffe med hensyn til den pågældende deltagende stat. En opsigelse har heller ikke på nogen måde indflydelse på den fortsatte behandling af en sag, som allerede er under behandling i forebyggelseskomiteen forud for den dato, hvor opsigelsen træder i kraft.

3. Efter den dato, hvor den deltagende stats opsigelse træder i kraft, må forebyggelseskomiteen ikke påbegynde behandlingen af nye forhold vedrørende denne stat.

Artikel 34

1. Enhver i denne protokol deltagende stat kan stille ændringsforslag og fremsende 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 auspicier. Enhver ændring, der vedtages med to tredjedeles flertal af de stater, der er til stede og afgiver deres stemme ved konferencen, fremsendes af De Forenede Nationers generalsekretær til alle deltagende stater til godkendelse.

2. Et ændringsforslag, der vedtages i overensstemmelse med stk. 1, træder i kraft, når to tredjedele af de i denne protokol deltagende stater 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, mens de øvrige deltagende stater stadig er bundet af bestemmelserne i denne protokol og eventuelle tidligere ændringer, som de har godkendt.

Artikel 35

Medlemmerne af forebyggelseskomiteen og af de nationale forebyggende mekanismer tilstås de rettigheder og immuniteter, som måtte være nødvendige for den uafhængige udøvelse af deres virksomhed. Medlemmerne af forebyggelseskomiteen tilstås de i stk. 22 i konventionen om De Forene-

de Nationers rettigheder og immuniteter af 13. februar 1946 anførte rettigheder og immuniteter med forbehold af konventionens stk. 23.

Artikel 36

Medlemmerne af forebyggelseskomiteen skal ved besøg i en deltagende stat uden præjudicerende virkning for denne protokols bestemmelser og formål og de rettigheder og immuniteter, som de måtte have,

a) respektere den besøgte stats love og regler, og

b) afholde sig fra enhver handling eller aktivitet, der er uforenelig med den upartiske og internationale karakter af deres hverv.

Artikel 37

1. Denne protokol, hvis arabiske, kinesiske, engelske, franske, russiske og spanske tekst har samme gyldighed, deponeres hos De Forenede Nationers generalsekretær.

2. De Forenede Nationers generalsekretær skal fremsende bekræftede genparter af denne protokol til samtlige stater.

Den valgfri protokol trådte i henhold til artikel 28, stk. 1, i kraft den 22. juni 2006.

For Danmarks vedkommende trådte den valgfri protokol ligeledes i kraft den 22. juni 2006, idet Danmark deponerede sit ratifikationsinstrument hos FN's Generalsekretær den 25. juni 2004.

I forbindelse med ratifikationen afgav Danmark erklæring om, at protokollen indtil videre ikke gælder for Færøerne. Den 29. august 2005 trak Danmark imidlertid sit forbehold vedrørende Færøerne tilbage.

Oplysninger om andre landes tiltrædelse af den valgfri protokol findes på FN's hjemmeside under adressen: http://untreaty.un.org.

Udenrigsministeriet, den 27. oktober 2009
Per Stig Møller

Bilag 5. Bekendtgørelse nr. 6. af 16. januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder

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 vedtagen 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,

erindrer 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 medlemmers 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 Geneve-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«,

erindrer 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 (Beijingreglerne) (Generalforsamlingsresolution 40/33 af 29. november 1985) og Erklæringen om Beskyttelse af Kvinder og Børn i Nødssituationer 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 dettes 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 anskuelser 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 dettes trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værge 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 dettes 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 ansøgere 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 retningslinjer 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 massemedierne 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 massemedierne til at tage særligt hensyn til de sproglige behov hos børn, der tilhører et mindretal eller en urbefolkning;

(e) tilskynde til udvikling af passende retningslinjer 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 værgen, 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 værger 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 retningslinjer, 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. Sådan 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 familieplanlægning.

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 dettes 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 trangstilfælde;

(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 Pagt;

(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. Sådan 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 For-

enede 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 FNs 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 FNs 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 tilligemed 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 meddeler, 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 derom 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:

...

Desuden er der afgivet erklæring om, at artikel 30 ikke finder anvendelse for Frankrig.

...

Danmark har ved ratifikationen afgivet erklæring om ikke at være bundet af artikel 40, stk. 2, (b), (v).

Danmark har taget foreløbigt territorialt 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

Bekendtgørelse nr. 30. af 28. november 2002 af valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter

Efter indhentelse af Folketingets samtykke den 4. april 2002 har Danmark i henhold til kgl. resolution af 27. august 2002 ratificeret den i New York den 7. september 2000 vedtagne valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter.

Den valgfri protokol, hvis arabiske, kinesiske, franske, russiske og spanske tekst er udeladt her, har følgende ordlyd:

Oversættelse

Valgfri protokol til konventionen om barnets rettigheder vedrørende inddragelse af børn i væbnede konflikter

De i denne protokol deltagende stater, som

er opmuntret over den overvældende støtte til konventionen om barnets rettigheder, hvilket viser den udbredte vilje til at stræbe efter at fremme og beskytte barnets rettigheder,

bekræfter, at barnets rettigheder kræver særlig beskyttelse og opfordrer til fortsatte forbedringer af børns forhold uden forskelsbehandling samt til udvikling og uddannelse af børn under fredelige og sikre forhold,

er foruroliget over den skadelige og omfattende virkning, som væbnede konflikter har på børn, og de langsigtede følger, dette har for varig fred, sikkerhed og udvikling,

fordømmer, at børn under væbnede konflikter udses som mål, og at der udføres direkte angreb på genstande, der er beskyttet i henhold til folkeretten, herunder steder, hvor der sædvanligvis er et betydeligt antal børn til stede som f.eks. skoler og hospitaler,

noterer sig vedtagelsen af statutten for Den Internationale Straffedomstol, navnlig at den som krigsforbrydelser medtager værnepligt for eller rekruttering af børn under 15 år eller brug af dem til aktiv deltagelse i fjendtligheder både i internationale og ikke-internationale væbnede konflikter,

derfor finder, at der for yderligere at styrke gennemførelsen af de i konventionen om barnets rettigheder anerkendte rettigheder er behov for at øge beskyttelsen af børn mod at blive inddraget i væbnede konflikter,

noterer sig, at artikel 1 i konventionen om barnets rettigheder fastsætter, at der i denne konvention ved et barn forstås ethvert menneske under 18 år, medmindre barnet bliver myndigt tidligere efter den lov, der gælder for barnet,

er overbeviste om, at en valgfri protokol til konventionen, der hæver alderen for mulig rekruttering af personer i væbnede styrker og deres deltagelse i fjendtligheder, vil bidrage effektivt til gennemførelse af princippet om, at barnets tarv skal komme i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn,

noterer sig, at den 26. Internationale Røde Kors og Røde Halvmåne Konference i december 1995 blandt andet anbefalede, at parterne i en konflikt skal tage ethvert muligt skridt for at sikre, at børn under 18 år ikke deltager i fjendtligheder,

hilser den énstemmige vedtagelse i juni 1999 af Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 182 om forbud mod og omgående indsats til afskaffelse af de værste former for børnearbejde, der blandt andet forbyder tvungen eller obligatorisk rekruttering af børn til brug i væbnede konflikter, velkommen,

fordømmer med den største alvor rekruttering, træning og brug af børn inden for og på tværs af nationale grænser i fjendtligheder begået af bevæbnede grupper, der ikke er en del af en stats væbnede styrker, og anerkender ansvaret hos dem, der rekrutterer, træner og bruger børn med henblik herpå,

erindrer om den forpligtelse, som enhver deltagende part i en væbnet konflikt har til at overholde bestemmelserne i den humanitære folkeret,

understreger, at denne protokol ikke påvirker de formål og principper, der er indeholdt i FN-pagten, herunder artikel 51, og de relevante regler i den humanitære folkeret,

tager i betragtning, at fredelige og sikre tilstande, der bygger på fuld respekt for de formål og principper, der er indeholdt i FN-pagten, samt overholdelse af de gældende menneskerettighedsinstrumenter, er absolut nødvendige for den fuldstændige beskyttelse af børn, navnlig under væbnede konflikter og fremmed besættelse,

anerkender de særlige behov hos børn, der er særligt sårbare over for rekruttering eller brug i fjendtligheder i strid med denne protokol, på grund af deres økonomiske eller sociale stilling eller køn,

er opmærksom på nødvendigheden af at tage hensyn til de grundlæggende økonomiske, sociale og politiske årsager til inddragelse af børn i væbnede konflikter,

er overbeviste om behovet for at styrke det internationale samarbejde om gennemførelsen af denne protokol samt den fysiske og psykosociale rehabilitering og resocialisering af børn, der er ofre for væbnede konflikter,

opfordrer til, at samfundet og især børn samt børn, der er ofre for væbnede konflikter, deltager i udbredelsen af oplysnings- og uddannelsesprogrammer vedrørende protokollens gennemførelse,

er blevet enige om følgende:

Artikel 1

Deltagerstaterne skal træffe alle gennemførlige forholdsregler for at sikre, at de medlemmer af deres væbnede styrker, der ikke er fyldt 18 år, ikke tager direkte del i fjendtligheder.

Artikel 2

Deltagerstaterne skal sikre, at personer, der ikke er fyldt 18 år, ikke bliver tvangsmæssigt rekrutteret til deres væbnede styrker.

Artikel 3

1. Deltagerstaterne skal hæve minimumsalderen for frivillig rekruttering af personer til deres nationale væbnede styrker i forhold til den, der er angivet i artikel 38, stk. 3, i konventionen om barnets rettigheder, idet de tager hensyn til de principper, der er indeholdt i denne artikel, samt anerkender, at i henhold til konventionen har personer under 18 år krav på særlig beskyttelse.

2. Hver deltagerstat skal deponere en bindende erklæring ved ratifikation eller tiltrædelse af denne protokol, der angiver den minimumsalder, som den vil tillade for frivillig rekruttering til dens nationale væbnede styrker, samt en beskrivelse af, hvilke foranstaltninger den har truffet for at sikre, at en sådan rekruttering ikke er sket ved tvang eller trusler herom.

3. Deltagerstater, der tillader frivillig rekruttering til deres nationale væbnede styrker af personer under 18 år, skal opretholde beskyttelsesforanstaltninger, der som et minimum sikrer, at:

a) sådan rekruttering reelt er frivillig;

b) sådan rekruttering foretages med den pågældendes forældres eller værgers informerede samtykke;

c) disse personer fuldt ud er oplyst om de pligter, der er forbundet med sådan militærtjeneste;

d) disse personer fremskaffer pålideligt bevis for deres alder, inden de godkendes til militærtjeneste.

4. Enhver deltagerstat kan til enhver tid skærpe sin erklæring ved meddelelse herom til De Forenede Nationers Generalsekretær, der skal underrette alle deltagerstaterne. En sådan meddelelse træder i kraft den dag, hvor den modtages af Generalsekretæren.

5. Kravet i stk. 1 om at hæve alderen gælder ikke for skoler, der drives af deltagerstaternes væbnede styrker eller er under disses kontrol, i overensstemmelse med artikel 28 og 29 i konventionen om barnets rettigheder.

Artikel 4

1. Bevæbnede grupper, der ikke er en del af landets væbnede styrker, bør ikke under nogen omstændigheder rekruttere eller bruge personer under 18 år i fjendtligheder.

2. Deltagerstaterne skal træffe alle gennemførlige forholdsregler for at forhindre en sådan rekruttering og brug, herunder vedtage retlige foranstaltninger, der er nødvendige for at forbyde og kriminalisere sådan praksis.

3. Anvendelsen af denne artikel i protokollen skal ikke påvirke den retlige status for nogen deltager i en væbnet konflikt.

Artikel 5

Intet i denne protokol skal fortolkes på en måde, som tilsidesætter bestemmelser i en deltagerstats lovgivning eller i internationale instrumenter og den humanitære folkeret, der bidrager mere til virkeliggørelsen af barnets rettigheder.

Artikel 6

1. Enhver deltagerstat skal træffe alle nødvendige retlige, administrative og andre foranstaltninger for at sikre den effektive gennemførelse og håndhævelse af bestemmelserne i denne protokol inden for sin jurisdiktion.

2. Deltagerstaterne påtager sig at udbrede og fremme kendskabet til principperne og bestemmelserne i denne protokol hos både voksne og børn med passende midler.

3. Deltagerstaterne skal træffe alle gennemførlige forholdsregler for at sikre, at personer inden for deres jurisdiktion, der er rekrutteret eller brugt i fjendtligheder i strid med denne protokol, demobiliseres eller på anden vis frigøres fra tjeneste. Deltagerstaterne skal om nødvendigt yde disse personer enhver passende bistand til at komme sig fysisk og psykisk samt til deres resocialisering.

Artikel 7

1. Deltagerstaterne skal samarbejde om gennemførelsen af denne protokol, herunder om forhindring af enhver aktivitet, der er i strid med protokollen, samt om rehabilitering og resocialisering af personer, der er ofre for handlinger i strid med denne protokol, bl.a. gennem teknisk samarbejde og økonomisk bistand. Bistanden og samarbejdet gennemføres i samråd med de berørte deltagerstater og relevante internationale organisationer.

2. De deltagerstater, der er i stand til det, skal yde bistanden gennem eksisterende multilaterale, bilaterale eller andre programmer eller blandt andet gennem en frivillig fond oprettet i overensstemmelse med Generalforsamlingens regler.

Artikel 8

1. Enhver deltagerstat skal inden to år efter protokollens ikrafttræden for denne stat afgive en beretning til Komiteen vedrørende Barnets Rettigheder, der indeholder omfattende oplysninger om de forholdsregler, den har truffet for at gennemføre protokollens bestemmelser, herunder forholdsregler for at gennemføre bestemmelserne om deltagelse og rekruttering.

2. Efter afgivelsen af den omfattende beretning, skal enhver deltagerstat medtage enhver yderligere oplysning vedrørende protokollens gennemførelse i de beretninger, de afgiver til Komiteen vedrørende Barnets Rettigheder i medfør af konventionens artikel 44. Andre stater, der deltager i protokollen, skal afgive en beretning hvert femte år.

3. Komiteen vedrørende Barnets Rettigheder kan anmode deltagerstaterne om yderligere oplysninger, der er relevante for denne protokols gennemførelse.

Artikel 9

1. Denne protokol kan undertegnes af enhver stat, som er deltager i konventionen, eller som har undertegnet den.

2. Denne protokol skal ratificeres og er åben for tiltrædelse for alle stater. Ratifikations- eller tiltrædelsesinstrumenter skal deponeres hos De Forenede Nationers Generalsekretær.

3. Som depositar for konventionen og protokollen skal Generalsekretæren underrette alle stater, der er deltagere i konventionen, samt alle stater, der har undertegnet konventionen, om enhver erklæring i medfør af artikel 3.

Artikel 10

1. Denne protokol træder i kraft tre måneder efter deponeringen af det tiende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

2. For enhver stat, som ratificerer nærværende protokol, eller som tiltræder den efter dens ikrafttræden, træder denne protokol i kraft én måned efter datoen for deponeringen af dens ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 11

1. Enhver deltagerstat kan til enhver tid opsige denne protokol ved skriftlig meddelelse til De Forenede Nationers Generalsekretær, som derefter skal give meddelelse herom til de andre stater, der er deltagere i konventionen, samt alle stater, der har undertegnet konventionen. Opsigelsen træder i kraft ét år efter den dag, hvor Generalsekretæren har modtaget meddelelsen. Såfremt den opsigende deltagerstat imidlertid ved udløbet af det år er involveret i en væbnet konflikt, træder opsigelsen ikke i kraft, før den væbnede konflikt er afsluttet.

2. En sådan opsigelse fritager ikke deltagerstaten fra sine forpligtelser i medfør af denne protokol med hensyn til enhver handling, der ligger forud for opsigelsens ikrafttrædelsesdato. Endvidere påvirker opsigelsen ikke på nogen måde den fortsatte behandling af spørgsmål, der allerede er under behandling af Komiteen før opsigelsens ikrafttrædelsesdato.

Artikel 12

1. Enhver deltagerstat kan stille ændringsforslag og fremsende det til De Forenede Nationers Generalsekretær. Generalsekretæren skal derefter sende ændringsforslaget til deltagerstaterne med anmodning om, at disse meddeler, hvorvidt de ønsker en konference for deltagerstaterne indkaldt med det formål at behandle og stemme om forslagene. Såfremt mindst én tredjedel af deltagerstaterne inden fire måneder efter datoen for udsendelsen af ændringsforslag støtter en sådan konference, skal Generalsekretæren indkalde 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 Generalforsamlingen 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 accepteret 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 protokol og eventuelle tidligere ændringer, som de har godkendt.

Artikel 13

1. Denne protokol, hvis arabiske, kinesiske, engelske, franske, russiske og spanske tekster har lige gyldighed, skal deponeres i De Forenede Nationers arkiv.

2. De Forenede Nationers Generalsekretær skal fremsende bekræftede kopier af denne protokol til alle stater, der er deltagere i konventionen, og alle stater, der har undertegnet konventionen.

Den valgfri protokol trådte i henhold til artikel 10, stk. 1 i kraft den 12. februar 2002.

Danmarks ratifikationsinstrument blev deponeret hos FN's generalsekretær den 27. august 2002.

I forbindelse med ratifikationen afgav Danmark erklæring om, at rekruttering af personer under 18 år til de væbnede styrker ikke er tilladt i Danmark.

Den valgfri protokol er i medfør af artikel 10, stk. 2 trådt i kraft for Danmark den 27. september 2002.

Oplysninger om andre landes tiltrædelse af den valgfri protokol vil kunne findes på FN's hjemmeside under adressen: http://untreaty.un.org.

Udenrigsministeriet, den 28. november 2002
Per Stig Møller

Bekendtgørelse nr. 34 af 23. oktober 2003 af valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi

I henhold til kgl. resolution af 15. juli 2003 har Danmark ratificeret den i New York den 7. september 2000 vedtagne valgfri protokol af 25. maj 2000 til FN-konventionen om Barnets Rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi.

Danmark ratificerede den 27. august 2002 en anden valgfri protokol til FN-konventionen om Barnets Rettigheder, som vedrører inddragelse af børn i væbnede konflikter, jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 30 af 28. november 2002, Lovtidende C.

Protokollen vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, hvis arabiske, kinesiske, franske, russiske og spanske tekst er udeladt her, har følgende ordlyd:

Oversættelse

Valgfri protokol til Konventionen om Barnets Rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi

De i denne konvention deltagende stater, som

finder, at det med henblik på yderligere at fremme formålene i Konventionen om Barnets Rettigheder og implementeringen af konventionens bestemmelser – i særdeleshed artikel 1, 11, 21, 32, 33, 34, 35 og 36 – ville være relevant at udvide de forholdsregler, som deltagerstaterne bør træffe for at sikre, at børn beskyttes mod salg, børneprostitution og børnepornografi,

desuden finder, at Konventionen om Barnets Rettigheder anerkender barnets ret til beskyttelse mod økonomisk udnyttelse og mod at udføre arbejde, der kan være farligt for eller have indvirkning på barnets uddannelse eller skade barnets sundhed eller fysiske, psykiske, åndelige, moralske eller sociale udvikling,

er dybt betænkelige ved den omfattende og stigende internationale handel med børn med henblik på salg af børn, børneprostitution og børnepornografi,

er dybt foruroliget over den udbredte og vedvarende praksis med sexturisme, hvor børn er særligt udsatte, eftersom denne praksis direkte fremmer salg af børn, børneprostitution og børnepornografi,

anerkender, at en række særligt sårbare grupper, herunder pigebørn, har større risiko for at blive seksuelt udnyttet, og at der er uforholdsmæssigt mange pigebørn blandt de seksuelt udnyttede,

er foruroliget over det stigende udbud af børnepornografi på Internettet og andre nye teknologiformer, og erindrer om den internationale konference om bekæmpelse af børnepornografi på Internettet (Wien, 1999) og i særdeleshed dens konklusion, der stiller krav om global kriminalisering af fremstilling, udbredelse, eksport, overførsel, import, forsætlig besiddelse og annoncering af børne-

pornografi, og understreger vigtigheden af et tættere samarbejde og partnerskab mellem myndighederne og internetbranchen,

mener, at man lettere vil kunne afskaffe salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, hvis man anvender en holistisk tilgang og tager hånd om de medvirkende faktorer, herunder underudvikling, fattigdom, økonomisk ulighed, uretfærdig samfundsøkonomisk struktur, dårligt fungerende familier, manglende uddannelse, befolkningsbevægelser mellem by og land, kønsdiskrimination, uansvarlig seksuel adfærd blandt voksne, skadelige traditionsbundne ritualer, væbnede konflikter og handel med børn,

mener, at det er nødvendigt med en indsats for at øge den almene bevidsthed for at kunne reducere efterspørgslen efter salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, og også tror på vigtigheden af at styrke det globale samarbejde blandt alle aktører og af at forbedre retshåndhævelsen på nationalt plan,

bemærker de internationale retsakter af relevans for beskyttelse af børn, herunder Haag-Konventionen om beskyttelse af børn og samarbejde om internationale adoptioner, Haag-Konventionen om de civilretlige virkninger af internationale barnebortførelser, Haag-Konventionen om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsakter samt om samarbejde vedrørende forældremyndighed og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige, samt ILO-Konvention nr. 182 om forbud mod og omgående indsats til afskaffelse af de værste former for børnearbejde,

er opmuntret af den overvældende støtte for Konventionen om Barnets Rettigheder, der viser et udbredt engagement i at fremme og beskytte børns rettigheder,

anerkender vigtigheden af at gennemføre bestemmelserne i handlingsplanen til forebyggelse af salg af børn, børneprostitution og børnepornografi samt den erklæring og indsatsplan, der blev vedtaget på verdenskongressen om kommerciel seksuel udnyttelse af børn, der blev afholdt i Stockholm den 27.-31. august 1996, samt andre relevante beslutninger og anbefalinger fra relevante internationale organer,

tager behørigt hensyn til betydningen af hvert folks traditioner og kulturelle værdier med henblik på barnets beskyttelse og harmoniske udvikling,

er blevet enige om følgende:

Artikel 1

Deltagerstaterne skal forbyde salg af børn, børneprostitution og børnepornografi som fastsat i denne protokol.

Artikel 2

I denne protokol:

(a) forstås ved salg af børn enhver handling eller transaktion, hvormed et barn overdrages af en person eller persongruppe til en anden mod betaling eller andet vederlag;

(b) forstås ved børneprostitution brugen af et barn i forbindelse med seksuelle aktiviteter mod betaling eller andet vederlag;
(c) forstås ved børnepornografi enhver form for gengivelse af et barn involveret i en virkelig eller simuleret tydelig seksuel aktivitet eller enhver form for gengivelse af et barns kønsdele af overvejende seksuelle årsager.

Artikel 3

1. Enhver deltagerstat skal sikre sig, at i det mindste følgende handlinger og aktiviteter er fuldt dækkede i henhold til dens strafferetlige lovgivning, uanset om sådanne lovovertrædelser begås inden for eller på tværs af statens grænser, og uanset om de begås af en enkeltperson eller på organiseret plan:

(a) I sammenhæng med salg af børn som defineret i artikel 2:

(i) at udbyde, levere eller modtage et barn, uanset hvordan, med henblik på:

a. seksuel udnyttelse af barnet,
b. overdragelse af barnets organer for vindings skyld,
c. beskæftigelse af barnet med tvangsarbejde;

(ii) uretmæssigt som mellemmand at foranledige, at der gives samtykke til adoption af et barn i strid med gældende internationale retsakter om adoption;

(b) at udbyde, finde, skaffe eller videregive et barn til børneprostitution som defineret i artikel 2;

(c) til ovennævnte formål at fremstille, videregive, udbrede, importere, eksportere, udbyde, sælge eller besidde børnepornografi som defineret i artikel 2.

2. Med forbehold af bestemmelserne i en deltagerstats nationale lovgivning, gælder dette også ethvert forsøg på at begå en af disse handlinger samt meddelagtighed eller deltagelse i en af disse handlinger.

3. Enhver deltagerstat skal gøre disse lovovertrædelser strafbare med passende straffe, der tager højde for overtrædelsernes alvorlige karakter.

4. Med forhold af bestemmelserne i national lovgivning skal enhver deltagerstat, om nødvendigt, træffe forholdsregler, der gør juridiske personer ansvarlige for de i stk. 1 fastsatte lovovertrædelser. Afhængig af deltagerstatens juridiske principper kan en juridisk persons ansvar være strafferetligt, civilretligt eller forvaltningsretligt.

5. Deltagerstaterne skal træffe alle passende retlige og administrative forholdsregler til at sikre, at alle personer, der er involveret i adoptionen af et barn, handler i overensstemmelse med de gældende internationale retsakter.

Artikel 4

1. Enhver deltagerstat skal træffe sådanne forholdsregler, som måtte være nødvendige for at udøve jurisdiktion over for lovovertrædelser af den i artikel 3, stk. 1, nævnte art, når overtrædelserne begås på dens område eller om bord på et skib eller luftfartøj, der er registreret i den pågældende stat.

2. Enhver deltagerstat kan træffe sådanne forholdsregler, som måtte være nødvendige for at udøve jurisdiktion over for lovovertrædelser af den i artikel 3, stk. 1, nævnte art, i følgende situationer:

(a) når en formodet lovovertræder er statsborger i den pågældende stat eller har sin faste bopæl inden for dens område;

(b) når offeret er statsborger i den pågældende stat.

3. Enhver deltagerstat skal ligeledes træffe sådanne forholdsregler, som måtte være nødvendige for at udøve jurisdiktion over for de ovennævnte lovovertrædelser, hvis den formodede lovovertræder befinder sig inden for dens område, og staten ikke udleverer vedkommende til en anden deltagerstat, fordi lovovertrædelsen er begået af en af førstnævnte deltagerstats statsborgere.

4. Protokollen udelukker ikke strafferetlig jurisdiktion udøvet i overensstemmelse med national lovgivning.

Artikel 5

1. De i artikel 3, stk. 1, nævnte lovovertrædelser skal i enhver udleveringstraktat mellem deltagerstaterne anses for omfattet af de lovovertrædelser, der ifølge en sådan traktat kan medføre udlevering, samt optages i enhver udleveringstraktat, der efterfølgende indgås mellem dem, blandt de forbrydelser, der kan medføre udlevering i overensstemmelse med de i sådanne traktater fastsatte betingelser.

2. Hvis en deltagerstat, som kun foretager udlevering på grundlag af en traktat herom, modtager en anmodning om udlevering fra en anden deltagerstat, med hvilken den ikke har indgået udleveringstraktat, kan den betragte denne protokol som det retlige grundlag for udlevering med hensyn til de pågældende lovovertrædelser. For udleveringen gælder i øvrigt de bestemmelser, der er fastsat i den anmodede stats lovgivning.

3. Deltagerstater, som ikke gør udlevering betinget af, at der består en traktat herom, skal gensidigt anse sådanne lovovertrædelser som værende lovovertrædelser, der kan medføre udlevering i overensstemmelse med de betingelser, der er fastsat i den anmodede stats lovgivning.

4. For så vidt angår udlevering mellem deltagerstaterne skal sådanne lovovertrædelser anses som begået ikke blot dér, hvor de fandt sted, men også i de stater, som ifølge artikel 4 skal kunne udøve jurisdiktion over for lovovertrædelserne.

5. Hvis der fremsættes en udleveringsanmodning med hensyn til en lovovertrædelse som beskrevet i artikel 3, stk. 1, og hvis den anmodede deltagerstat ikke kan eller vil foretage udlevering på grundlag af lovovertræderens statsborgerskab, skal den pågældende stat træffe de nødvendige forholdsregler for at forelægge sagen for dens kompetente myndigheder med henblik på retsforfølgning.

Artikel 6

1. Deltagerstaterne skal yde hinanden størst mulig bistand i forbindelse med efterforskning og straffe- og udleveringssager i anledning af de lovovertrædelser, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, herunder bistand til fremskaffelse af bevismateriale, som er til deres rådighed og nødvendigt for retssagen.

2. Deltagerstaterne skal udføre deres forpligtelser efter stk. 1 i overensstemmelse med de traktater eller andre ordninger om gensidig retshjælp, som de måtte have indgået med hinanden. I mangel af sådanne traktater eller ordninger, skal deltagerstaterne yde hinanden bistand i henhold til deres nationale lovgivning.

Artikel 7

Deltagerstaterne skal med forbehold af bestemmelserne i deres nationale lovgivning:

(a) træffe forholdsregler til at sikre beslaglæggelse og konfiskation i nødvendigt omfang af:
   (i) effekter, såsom materialer, aktiver og andre redskaber benyttet til at begå eller gøre det lettere at begå lovovertrædelser efter denne protokol,

   (ii) udbytte fra sådanne lovovertrædelser;

(b) efterkomme anmodninger fra en anden deltagerstat om beslaglæggelse eller konfiskation af effekter eller udbytte som nævnt i litra a;

(c) træffe forholdsregler, der har til formål midlertidigt eller permanent at lukke lokaler, der er benyttet til at begå sådanne lovovertrædelser.

Artikel 8

1. Deltagerstaterne skal vedtage passende forholdsregler til varetagelse af rettigheder og interesser for de børn, der er ofre for praksis, som er forbudt efter denne protokol på alle trin i strafferetsplejen, i særdeleshed ved:

(a) at anerkende børneofres sårbarhed og tilpasse retsplejen, så den anerkender deres særlige behov, herunder deres særlige behov som vidner;

(b) at informere børneofre om deres rettigheder, deres rolle og omfanget, det tidsmæssige aspekt og arbejdet med sagen samt om tilrettelæggelsen af deres sag;

(c) at tillade børneofres synspunkter, behov og bekymringer at blive fremlagt og taget i betragtning i sager, hvor deres personlige interesser berøres, på en måde, der er i overensstemmelse med den nationale lovgivnings procesregler;

(d) at sikre tilstrækkelige støtteforanstaltninger til børneofre gennem hele retsprocessen;

(e) hvor det er relevant at beskytte børneofres privatliv og identitet samt træffe forholdsregler i overensstemmelse med national lovgivning for at undgå uhensigtsmæssig udbredelse af oplysninger, der kunne medføre, at børneofre kan identificeres;

(f) hvor det er relevant, at sørge for, at børneofre samt deres familie og vidner for deres sag beskyttes mod trusler og gengældelseshandlinger;

(g) at undgå unødvendige forsinkelser i tilrettelæggelsen af sager og håndhævelsen af kendelser eller påbud, der tilkender børneofre erstatning.

2. Deltagerstaterne skal sikre, at usikkerhed om et offers faktiske alder ikke er til hinder for, at der iværksættes strafferetlig efterforskning, herunder efterforskning rettet mod at få fastslået ofrets alder.

3. Deltagerstaterne skal sikre, at børn, der er ofre for lovovertrædelser som beskrevet i denne protokol, får en behandling i det strafferetlige system, som er i barnets bedste interesse.

4. Deltagerstaterne skal træffe forholdsregler for at sikre en passende uddannelse, især juridisk og psykologisk uddannelse, af de personer, der arbejder med ofre for de efter denne protokol forbudte lovovertrædelser.

5. Deltagerstaterne skal i passende sager vedtage forholdsregler til at beskytte sikkerheden og integriteten af sådanne personer og/eller organisationer, der er involveret i forebyggelse af og/eller beskyttelse og rehabilitering af ofre for sådanne lovovertrædelser.

6. Intet i denne artikel skal kunne fortolkes som værende til skade for eller uforeneligt med tiltaltes ret til en rimelig og uvildig retssag.

Artikel 9

1. Deltagerstaterne skal vedtage eller styrke, gennemføre og udbrede lovgivning, administrative forholdsregler, socialpolitik og sociale programmer, der har til formål at hindre de i denne protokol nævnte lovovertrædelser. De skal især være opmærksomme på at beskytte børn, som er særligt sårbare over for en sådan praksis.

2. Deltagerstaterne skal øge opmærksomheden i offentligheden generelt, herunder blandt børn, gennem enhver relevant form for oplysningskampagner og uddannelse om de forebyggende foranstaltninger og skadelige virkninger af de i nærværende protokol nævnte lovovertrædelser. Deltagerstaterne skal til opfyldelse af deres forpligtelser efter denne artikel opmuntre til, at samfundet og i særdeleshed børn og børneofre deltager i sådanne oplysnings- og uddannelsesprogrammer, også på internationalt plan.

3. Deltagerstaterne skal træffe alle tænkelige forholdsregler, der har til formål at yde tilstrækkelig bistand til ofre for sådanne forbrydelser, herunder til fuld social reintegration og fuld fysisk og psykisk helbredelse.

4. Deltagerstaterne skal sikre, at alle børneofre for de i denne protokol nævnte lovovertrædelser har adgang til tilstrækkelige retsmidler til uden diskrimination at kræve skadeserstatning fra de juridisk ansvarlige.

5. Deltagerstaterne skal træffe passende forholdsregler, der er målrettet mod effektivt at forbyde fremstilling og udbredelse af materiale, der annoncerer for de i denne protokol beskrevne lovovertrædelser.

Artikel 10

1. Deltagerstaterne skal tage alle de nødvendige skridt for at styrke det internationale samarbejde med multilaterale, regionale og bilaterale ordninger om forebyggelse, afsløring, efterforskning, strafforfølgelse og afstraffelse af de personer, der er ansvarlige for handlinger, som omfatter salg af børn, børneprostitution, børnepornografi og børnesexturisme. Deltagerstaterne skal også fremme internationalt samarbejde og koordinering blandt deres myndigheder, nationale og internationale ikke-statslige organisationer (NGO'er) samt internationale organisationer.

2. Deltagerstaterne skal fremme internationalt samarbejde til støtte for børneofres fysiske og psykiske helbredelse, social reintegration og hjemsendelse.

3. Deltagerstaterne skal medvirke til styrkelse af det internationale samarbejde for at tage hånd om de grundlæggende årsager, såsom fattigdom og underudvikling, der bidrager til børns sårbarhed over for at blive udsat for salg, børneprostitution, børnepornografi og børnesexturisme.

4. De deltagerstater, der er i stand hertil, skal yde økonomisk, teknisk og anden bistand gennem eksisterende multilaterale, regionale, bilaterale eller andre programmer.

Artikel 11

Intet i denne protokol har indvirkning på bestemmelser, der bidrager i et større omfang til at realisere børns rettigheder, og som måtte være indeholdt i:

(a) en deltagerstats lovgivning,

(b) international lovgivning gældende for den pågældende stat.

Artikel 12

1. Hver deltagerstat skal inden to år fra protokollens ikrafttræden i den pågældende deltagerstat indsende en beretning til Komiteen vedrørende Barnets Rettigheder med uddybende oplysninger om de forholdsregler, den har truffet for at implementere protokollens bestemmelser.

2. Efter indsendelse af den omfattende beretning, skal hver deltagerstat inkludere alle yderligere oplysninger vedrørende implementeringen af denne protokol i de beretninger, den indsender i overensstemmelse med konventionens artikel 44. Øvrige deltagerstater skal indsende en beretning hvert femte år.

3. Komiteen vedrørende Barnets Rettigheder kan anmode deltagerstaterne om yderligere oplysninger, som er relevante for implementering af denne protokol.

Artikel 13

1. Denne protokol kan undertegnes af enhver af konventionens deltagerstater, eller enhver stat, der har underskrevet konventionen.

2. Denne protokol skal ratificeres og kan tiltrædes af enhver af konventionens deltagerstater, eller enhver stat, der har underskrevet konventionen. Ratifikations- eller tiltrædelsesinstrumenter skal deponeres hos De Forenede Nationers Generalsekretær.

Artikel 14

1. Denne protokol træder i kraft tre måneder efter datoen for deponering af det tiende ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

2. For enhver stat, der ratificerer eller tiltræder denne protokol efter dens ikrafttræden, træder protokollen i kraft en måned efter deponeringen af statens eget ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 15

1. En deltagerstat kan til enhver tid opsige denne protokol ved skriftlig meddelelse til De Forenede Nationers Generalsekretær, som derpå skal give meddelelse derom til de øvrige af konventionens deltagerstater og alle stater, der har underskrevet konventionen. Opsigelsen træder i kraft ét år efter den dag, hvor De Forenede Nationers Generalsekretær har modtaget denne.

2. En sådan opsigelse har ikke frigørende virkning for deltagerstaten i forhold til statens forpligtelser efter denne protokol med hensyn til en lovovertrædelse, som begås forud for den dato, hvor opsigelsen træder i kraft. En sådan opsigelse kan heller ikke på nogen måde skade den fortsatte behandling af en sag, som allerede er under behandling af Komiteen forud for den dato, hvor opsigelsen træder i kraft.

Artikel 16

1. Enhver deltagerstat kan stille ændringsforslag og indsende det til De Forenede Nationers Generalsekretær. Generalsekretæren skal derefter sende ændringsforslaget til deltagerstaterne med anmodning om, at disse meddeler, 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 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 protokol og eventuelle tidligere ændringer, som de har godkendt.

Artikel 17

1. Denne protokol, hvis arabiske, kinesiske, engelske, franske, russiske og spanske tekster har lige gyldighed, deponeres i De Forenede Nationers arkiv.

2. De Forenede Nationers Generalsekretær skal fremsende bekræftede kopier af denne protokol til alle konventionens deltagerstater og alle stater, der har underskrevet konventionen.

Den valgfri protokol trådte i henhold til artikel 14, stk. 1, i kraft den 18. januar 2002.

Danmarks ratifikationsinstrument deponeredes hos FN's Generalsekretær den 24. juli 2003.

I forbindelse med ratifikationen afgav Danmark erklæring om, at protokollen indtil videre ikke gælder for Færøerne og Grønland. Derudover indeholdt erklæringen følgende fortolkning af artikel 2, stk. c: "Danmark fortolker ordene "enhver form for gengivelse" som "enhver form for visuel gengivelse", og at besiddelse af utugtige visuelle gengivelser af en person, der er fyldt 15 år, og som har givet sit samtykke til besiddelsen, ikke anses for omfattet af protokollens forpligtende bestemmelser."

Den valgfri protokol er i medfør af artikel 14, stk. 2, trådt i kraft for Danmark den 24. august 2003.

Oplysninger om andre landes tiltrædelse af den valgfri protokol vil kunne findes på FN's hjemmeside under adressen: http://untreaty.un.org.

Udenrigsministeriet, den 23. oktober 2003
Per Stig Møller

Bilag 6. Bekendtgørelse nr. 83 af 9. september 1983 af konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder

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 pagt 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 auspicier 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 koloniherredømme 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 dis- krimination 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 myndig- heder 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 adfærds- mønster 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 ligeret 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 ligeret 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 fællesunder- visning 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 trivsel sikres, herunder oplysning og rådgivning om familieplanlægning.

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 umistelig 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 sundshedsbeskyttelse 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 børnepasningsordninger;

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 familieydelser;

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 overleven, 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 udviklings- planer 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 færdig- heder 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 to-årig 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 gnnemførelse 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 bilæggelse af tvister):

…

Udenrigsministeriet, den 9. september 1983
UFFE ELLEMANN-JENSEN

Bilag 7. Bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009 af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap

Efter indhentelse af Folketingets samtykke den 28. maj 2009 har Danmark i henhold til kgl. resolution af 13. juli 2009 ratificeret FN-konventionen af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap.

Konventionens ordlyd er som følger:

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap

Præambel

De i denne konvention deltagende stater, som

a) *erindrer om* de principper, der er fastlagt i De Forenede Nationers pagt, hvori menneskets naturlige værdighed og hele menneskehedens lige og umistelige rettigheder anerkendes som grundlaget for frihed, retfærdighed og fred i verden,

b) *anerkender*, at De Forenede Nationer i verdenserklæringen om menneskerettigheder og i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder og den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder 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,

c) *bekræfter på ny*, at alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder er universelle, udelelige, indbyrdes afhængige og indbyrdes forbundne, samt at der er behov for at sikre, at personer med handicap fuldt ud kan nyde disse uden diskrimination,

d) *erindrer om* den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, den internationale konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination, konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder, konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, konventionen om barnets rettigheder samt den internationale konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder,

e) *anerkender*, at handicap er et begreb under udvikling, og at handicap er et resultat af samspillet mellem personer med funktionsnedsættelse og holdningsbestemte og omgivelsesmæssige barrierer, som hindrer dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre,

f) *anerkender* vigtigheden af de principper og retningslinjer for politikker, der er indeholdt i verdenshandlingsprogrammet vedrørende personer med handicap og i standardreglerne om lige muligheder for handicappede, som grundlag for at indvirke på, hvorledes politikker, planer, ordninger og indsatser kan fremmes, udformes og evalueres på nationalt, regionalt og internationalt niveau med henblik på yderligere at fremme lige muligheder for personer med handicap,

g) *understreger* vigtigheden af at inddrage handicaprelaterede emner som en integrerende del af relevante strategier for en bæredygtig udvikling,

h) *også anerkender*, at diskrimination af en person på grund af handicap er en krænkelse af det enkelte menneskes naturlige værdighed,

i) *endvidere anerkender* mangfoldigheden blandt personer med handicap,

j) *anerkender* behovet for at fremme og beskytte menneskerettighederne for alle personer med handicap, herunder personer med behov for mere intensiv støtte,

k) *ser med bekymring på*, at personer med handicap overalt i verden til trods for disse forskellige instrumenter og forpligtelser fortsat møder barrierer for deres deltagelse i samfundslivet på lige fod med andre, og at deres menneskerettigheder fortsat krænkes verden over,

l) *anerkender* vigtigheden af internationalt samarbejde for at forbedre levevilkårene for personer med handicap i alle lande, i særdeleshed i udviklingslandene,

m) *anerkender* værdien af de nuværende og fremtidige bidrag fra personer med handicap til den generelle trivsel og mangfoldighed i samfundet, og at det vil give personer med handicap et stærkere tilhørsforhold og medføre betydelige fremskridt i samfundets menneskelige, sociale og økonomiske udvikling samt i udryddelsen af fattigdom, hvis deres mulighed for fuldt ud at nyde deres menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder samt deltage i samfundslivet fremmes,

n) *anerkender* vigtigheden af, at personer med handicap har ret til personlig autonomi og uafhængighed, herunder frihed til at træffe egne valg,

o) *finder*, at personer med handicap bør have mulighed for aktivt at blive inddraget i beslutningsprocesser om politikker og ordninger, herunder enhver politik og ordning, der vedrører dem direkte,

p) *ser med bekymring på* den vanskelige situation, som personer med handicap befinder sig i ved at være udsat for multidiskrimination eller grov diskrimination på grund af race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national, etnisk, oprindelig eller social herkomst, formueforhold, fødsel, alder eller anden stilling,

q) *anerkender*, at kvinder og piger med handicap ofte, både i og uden for hjemmet, er udsat for større risiko for vold, fysisk skade eller overgreb, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse,

r) *anerkender*, at børn med handicap bør have fuld adgang til at nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre børn, og erindrer om de forpligtelser, som deltagerstaterne i konventionen om barnets rettigheder har påtaget sig med henblik herpå,

s) *understreger* behovet for at indarbejde et kønsperspektiv i alle bestræbelser på at fremme de muligheder, som personer med handicap har for fuldt ud at kunne nyde menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder,

t) *fremhæver*, at flertallet af personer med handicap lever i fattigdom, og anerkender i den henseende, at der er et afgørende behov for at tage hånd om de negative følger, som fattigdom har for personer med handicap,

u) *tager i betragtning*, at fred og sikkerhed på grundlag af fuld respekt for de formål og principper, der er fastlagt i De Forenede Nationers pagt, samt overholdelse af de gældende menneskerettighedsinstrumenter er afgørende for at kunne yde fuld beskyttelse til personer med handicap, i særdeleshed under væbnet konflikt og fremmed besættelse,

v) *anerkender* vigtigheden af, at de fysiske, sociale, økonomiske og kulturelle omgivelser, sundhed og uddannelse og information og kommunikation er tilgængelige for at gøre det muligt for personer med handicap fuldt ud at nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder,

w) *erkender*, at det enkelte menneske, som har forpligtelser over for andre og det samfund, som vedkommende er en del af, har et ansvar for at stræbe efter at fremme og overholde de rettigheder, der er fastlagt i verdenserklæringen om menneskerettigheder, den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder samt den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tillægsprotokoller,

x) *er overbevist om*, at familien er samfundets naturlige og grundlæggende gruppeenhed og har ret til samfundets og statens beskyttelse, og at personer med handicap og deres familie bør ydes den nødvendige beskyttelse og bistand til at gøre det muligt for familien at bidrage til, at personer med handicap fuldt ud kan nyde deres rettigheder på lige fod med andre,

y) *er overbevist om*, at en omfattende og samlet international konvention til fremme og beskyttelse af de rettigheder og den værdighed, som tilkommer personer med handicap, vil bidrage væsentligt til at rette op på den socialt dybt ugunstige situation, som personer med handicap befinder sig i, og fremme deres deltagelse i det civile, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle liv med lige muligheder i både udviklingslandene og i den industrialiserede verden,

er blevet enige om følgende:

Artikel 1
Formål

Formålet med denne konvention er at fremme, beskytte og sikre muligheden for, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre, samt at fremme respekten for deres naturlige værdighed. Personer med handicap omfatter personer, der har en langvarig fysisk, psykisk, intellektuel eller sensorisk funktionsnedsættelse, som i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre.

Artikel 2
Definitioner

I denne konvention:

omfatter ”kommunikation” sprog, tekstvisning, punktskrift, taktil kommunikation, storskrift, tilgængelige multimedier samt skrift, lyd, klarsprog, oplæsning og forstørrende og alternative kommunikationsmåder, -midler og -formater, herunder tilgængelig informations- og kommunikationsteknologi,

omfatter ”sprog” talesprog og tegnsprog samt andre former for nonverbalt sprog,

betyder ”diskrimination på grund af handicap” enhver sondring, udelukkelse eller begrænsning på grund af et handicap, hvis formål eller virkning er at svække eller ophæve den ligelige anerkendelse, nydelse eller udøvelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på det politiske, økonomiske, sociale, kulturelle, civile eller et hvilket som helst andet område. Dette omfatter alle former for diskrimination, herunder nægtelse af rimelig tilpasning,

betyder ”rimelig tilpasning” nødvendige og passende ændringer og justeringer, som ikke indebærer en uforholdsmæssig stor eller unødvendig byrde, når dette er nødvendigt i et konkret tilfælde for at sikre, at personer med handicap kan nyde eller udøve alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre.

betyder ”universelt design” udformning af produkter, omgivelser, ordninger og tilbud, således at de i videst muligt omfang kan anvendes af alle personer uden behov for tilpasning eller særlig udformning. ”Universelt design” udelukker ikke hjælpemidler til særlige grupper af personer med handicap, når der er behov derfor.

Artikel 3
Generelle principper

Konventionens principper er:

a) Respekt for menneskets naturlige værdighed, personlige autonomi, herunder frihed til at træffe egne valg, og uafhængighed af andre personer

b) Ikke-diskrimination

c) Fuld og effektiv deltagelse og inklusion i samfundslivet

d) Respekt for forskellighed og accept af personer med handicap som en del af den menneskelige mangfoldighed og af menneskeheden

e) Lige muligheder

f) Tilgængelighed

g) Ligestilling mellem mænd og kvinder

h) Respekt for de udviklingsmuligheder, som børn med handicap har, samt respekt for deres ret til at bevare deres identitet.

Artikel 4

Generelle forpligtelser

1. Deltagerstaterne forpligter sig til at sikre og fremme den fuldstændige virkeliggørelse af alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder for alle personer med handicap uden nogen form for diskrimination på grund af handicap. Med henblik herpå forpligter deltagerstaterne sig til:

a) at vedtage alle passende lovgivningsmæssige, administrative og andre foranstaltninger til gennemførelse af de rettigheder, der anerkendes i denne konvention,

b) at træffe alle passende foranstaltninger, herunder lovgivning, til at ændre eller afskaffe eksisterende love, regler, sædvaner og praksis, som indebærer diskrimination af personer med handicap,

c) at tage hensyn til beskyttelse og fremme af menneskerettigheder for personer med handicap i alle politikker og ordninger,

d) at afstå fra at tage del i nogen handling eller praksis, som er uforenelig med denne konvention, og at sikre, at offentlige myndigheder og institutioner handler i overensstemmelse med denne konvention,

e) at træffe alle passende foranstaltninger til at afskaffe diskrimination på grund af handicap fra enhver persons, organisations og privat virksomheds side,

f) at påtage sig eller fremme forskning og udvikling af universelt designede varer, tilbud, udstyr og faciliteter som defineret i konventionens artikel 2, der bør kræve mindst mulig tilpasning og lavest mulige omkostninger for at opfylde de særlige behov hos en person med handicap, at fremme deres eksistens og anvendelse og at fremme universelt design ved udviklingen af standarder og vejledninger,

g) at påtage sig eller fremme forskning og udvikling af, og at fremme eksistensen og anvendelsen af ny teknologi, herunder informations- og kommunikationsteknologi, mobilitetshjælpemidler, udstyr og hjælpemiddelteknologi, som er egnet for personer med handicap, med særlig vægt på teknologi til en overkommelig pris,

h) at sørge for tilgængelig information til personer med handicap om mobilitetshjælpemidler, udstyr og hjælpemiddelteknologi, herunder ny teknologi, samt andre former for bistand, støttetilbud og faciliteter,

i) at fremme uddannelse af fagfolk og personale beskæftiget med personer med handicap i de rettigheder, der anerkendes i denne konvention, således at de bedre kan yde den bistand og give de tilbud, som sikres ved disse rettigheder.

2. Med hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder skal hver deltagerstat træffe foranstaltninger i videst mulig udstrækning inden for de ressourcer, der er til rådighed, og, hvor der er behov for det, inden for rammerne af internationalt samarbejde med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse af disse rettigheder uden at berøre de forpligtelser i konventionen, som er umiddelbart gældende i henhold til folkeretten.

3. Ved udvikling og gennemførelse af lovgivning og politikker, der tager sigte på at gennemføre denne konvention, og i andre beslutningsprocesser vedrørende forhold i relation til personer med handicap skal deltagerstaterne indgående rådføre sig med og aktivt involvere personer med handicap, herunder børn med handicap, gennem de organisationer, som repræsenterer dem.

4. Intet i denne konvention påvirker bestemmelser, som er bedre egnede til at virkeliggøre de rettigheder, der tilkommer personer med handicap, og som måtte være indeholdt i en deltagerstats lovgivning eller i folkeretten, som den er gældende for den pågældende stat. Menneskerettigheder eller grundlæggende frihedsrettigheder, der i medfør af love, konventioner, regler eller sædvane anerkendes eller eksisterer i en i denne konvention deltagende stat, må ikke begrænses eller fraviges under foregivende af, at denne konvention ikke anerkender sådanne rettigheder eller frihedsrettigheder eller kun anerkender dem i mindre omfang.

5. Bestemmelserne i denne konvention skal uden begrænsning eller undtagelse finde anvendelse på alle dele af forbundsstater.

Artikel 5
Lighed og ikke-diskrimination

1. Deltagerstaterne anerkender, at alle er lige for loven, og at alle uden nogen form for diskrimination har ret til lige beskyttelse og til at drage samme nytte af loven.

2. Deltagerstaterne skal forbyde enhver diskrimination på grund af handicap og skal sikre personer med handicap lige og effektiv retlig beskyttelse imod diskrimination af enhver grund.

3. Med henblik på at fremme lighed og afskaffe diskrimination skal deltagerstaterne tage alle passende skridt til at sikre, at der tilvejebringes rimelig tilpasning.

4. Særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at fremskynde eller opnå reel lighed for personer med handicap, anses ikke for diskrimination i henhold til denne konvention.

Artikel 6
Kvinder med handicap

1. Deltagerstaterne anerkender, at kvinder og piger med handicap udsættes for multidiskrimination, og forpligter sig til i den henseende at træffe foranstaltninger til at sikre, at de fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre.

2. Deltagerstaterne skal træffe alle passende foranstaltninger til at sikre kvinders fulde udvikling og fremgang og styrke deres selvstændighed, således at de får sikkerhed for at kunne udøve og nyde de menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der er fastlagt i denne konvention.

Artikel 7
Børn med handicap

1. Deltagerstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at børn med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder på lige fod med andre børn.

2. I alle foranstaltninger vedrørende børn med handicap skal barnets tarv komme i første række.

3. Deltagerstaterne skal sikre børn med handicap retten til frit at udtrykke deres synspunkter i alle forhold vedrørende dem selv på lige fod med andre børn, idet børnenes synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med deres alder og modenhed, samt ret til at modtage handicap- og alderssvarende bistand for at virkeliggøre denne ret.

Artikel 8
Bevidstgørelse

1. Deltagerstaterne forpligter sig til at vedtage umiddelbare, effektive og passende foranstaltninger til:

a) at øge bevidstheden i hele samfundet, herunder i familien, om personer med handicap, og at skabe respekt for de rettigheder og den værdighed, der tilkommer personer med handicap,

b) at bekæmpe stereotyper, fordomme og skadelig praksis i forhold til personer med handicap, herunder stereotyper, fordomme og skadelig praksis på grund af køn og alder, på alle livsområder,

c) at fremme bevidstheden om evner hos og bidrag fra personer med handicap.

2. Foranstaltninger med henblik herpå omfatter:

a) iværksættelse og opretholdelse af effektive offentlige bevidstgørende kampagner, der er beregnet til:

   i) at skabe forståelse for de rettigheder, der tilkommer personer med handicap,

   i) at fremme en positiv holdning til og større samfundsmæssig bevidsthed om personer med handicap,

   ii) at fremme anerkendelsen af færdigheder, fortrin og evner hos personer med handicap samt deres bidrag til arbejdspladsen og arbejdsmarkedet,

b) fremme – på alle niveauer i uddannelsessystemet, herunder hos alle børn fra en tidlig alder – af en holdning af respekt i forhold til de rettigheder, der tilkommer personer med handicap,

c) tilskyndelse til alle medier om at fremstille personer med handicap på en måde, der er i overensstemmelse med denne konventions formål,

d) fremme af uddannelsesordninger, der skal øge bevidstheden om personer med handicap og deres rettigheder.

Artikel 9
Tilgængelighed

1. Med henblik på at gøre det muligt for personer med handicap at få et selvstændigt liv og deltage fuldt ud i alle livets forhold skal deltagerstaterne træffe passende foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap på lige fod med andre har adgang til de fysiske omgivelser og transportmuligheder, den information og kommunikation, herunder informations- og kommunikationsteknologi og -systemer, og de øvrige faciliteter og tilbud, der er åbne for eller gives offentligheden, både i byområder og i landdistrikter. Disse foranstaltninger, som omfatter identifikation og afskaffelse af hindringer og barrierer for tilgængelighed, gælder bl.a. for:

a) bygninger, veje, transportmuligheder og andre indendørs og udendørs faciliteter, herunder skoler, boliger, sygehuse og andre sundhedsfaciliteter og arbejdspladser,

b) informations- og kommunikationstjenester samt andre tjenester, herunder elektroniske tjenester og nødberedskab.

2. Deltagerstaterne skal ligeledes træffe passende foranstaltninger til:

a) at udvikle, udbrede kendskabet til og overvåge gennemførelsen af minimumsstandarder og vejledninger for tilgængeligheden af faciliteter og tilbud, der er åbne for eller gives til offentligheden,

b) at sikre, at private udbydere af faciliteter og tilbud, som er åbne for eller gives til offentligheden, tager hensyn til alle aspekter af tilgængelighed for personer med handicap,

c) at sørge for, at involverede aktører undervises i de problemer med tilgængelighed, som personer med handicap står overfor,

d) at sørge for, at offentligt tilgængelige bygninger og andre faciliteter har skiltning med punktskrift og i letlæselige og letforståelige former,

e) at sørge for forskellige former for bistands- og formidlingspersoner, herunder hjælpere, oplæsere og professionelle tegnsprogstolke, for at lette tilgængeligheden til offentligt tilgængelige bygninger og andre faciliteter,

f) at fremme andre passende former for bistand og støtte til personer med handicap for at sikre, at de har adgang til information,

g) at fremme adgangen for personer med handicap til ny teknologi og nye systemer på informations- og kommunikationsområdet, herunder internettet,

h) at fremme udformning, udvikling, produktion og distribution af tilgængelig teknologi og tilgængelige systemer på informations- og kommunikationsområdet på et tidligt stadie, så denne form for teknologi og systemer bliver tilgængelige til den lavest mulige pris.

Artikel 10
Retten til livet

Deltagerstaterne bekræfter på ny, at ethvert menneske har en naturgiven ret til livet, og skal træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap effektivt kan nyde denne rettighed på lige fod med andre.

Artikel 11
Risikosituationer og humanitære nødsituationer

Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med deres forpligtelser i henhold til folkeretten, herunder den humanitære folkeret og de internationale menneskerettigheder, træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre personer med handicap beskyttelse og sikkerhed i risikosituationer, herunder væbnede konflikter, humanitære nødsituationer og naturkatastrofer.

Artikel 12
Lighed for loven

1. Deltagerstaterne bekræfter på ny, at personer med handicap har ret til overalt at blive anerkendt som havende retsevne.

2. Deltagerstaterne anerkender, at personer med handicap har retlig handleevne på lige fod med andre i alle livets forhold.

3. Deltagerstaterne skal træffe passende foranstaltninger til at give personer med handicap adgang til den støtte, de måtte have behov for til at udøve deres retlige handleevne.

4. Deltagerstaterne skal sikre, at alle foranstaltninger vedrørende udøvelse af retlig handleevne i overensstemmelse med de internationale menneskerettigheder omfatter passende og effektive beskyttelsesmekanismer til at forebygge misbrug. Sådanne mekanismer skal sikre, at foranstaltninger vedrørende udøvelse af retlig handleevne respekterer den enkelte persons rettigheder, vilje og præferencer, er fri for interessekonflikter og utilbørlig påvirkning, står i forhold til og er tilpasset den enkelte persons situation, gælder i kortest mulig tid og gennemgås regelmæssigt af en kompetent, uafhængig og upartisk myndighed eller retslig instans. Beskyttelsesmekanismerne skal stå i forhold til, hvor meget sådanne foranstaltninger indvirker på personens rettigheder og interesser.

5. Med forbehold for bestemmelserne i denne artikel skal deltagerstaterne træffe alle passende og effektive foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap har lige ret til at eje eller arve ejendom, til at styre deres egne økonomiske forhold og til at have lige adgang til banklån, realkreditlån og andre former for økonomisk kredit, og skal sikre, at personer med handicap ikke vilkårligt fratages deres ejendom.

Artikel 13
Adgang til retssystemet

1. Deltagerstaterne skal sikre, at personer med handicap har effektiv adgang til retssystemet på lige fod med andre, herunder ved tilvejebringelse af procesretlig og alderssvarende tilpasning, for at lette deres mulighed for effektivt at deltage direkte eller indirekte, herunder som vidner, i alle former for retssager, herunder på de efterforskningsmæssige og andre forberedende stadier.

2. Med henblik på at sikre effektiv adgang til retssystemet for personer med handicap skal deltagerstaterne fremme passende uddannelse af personer, der arbejder inden for retssystemet, herunder politi- og fængselspersonale.

Artikel 14
Frihed og personlig sikkerhed

1. Deltagerstaterne skal sikre, at personer med handicap på lige fod med andre:

a) har ret til frihed og personlig sikkerhed,

b) ikke ulovligt eller vilkårligt berøves deres frihed, og at enhver frihedsberøvelse følger lovens forskrifter, samt at eksistensen af et handicap i intet tilfælde kan berettige til frihedsberøvelse.

2. Deltagerstaterne skal sikre, at personer med handicap ved en eventuel frihedsberøvelse i forbindelse med en proces på lige fod med andre har krav på garantier i overensstemmelse med de internationale menneskerettigheder og skal behandles under overholdelse af denne konventions målsætninger og principper, herunder ved en rimelig tilpasning.

Artikel 15
Frihed for tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf

1. 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.

2. Deltagerstaterne skal træffe alle effektive lovgivningsmæssige, administrative, retlige eller andre forebyggende foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap på lige fod med andre ikke underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Artikel 16
Frihed for udnyttelse, vold og misbrug

1. Deltagerstaterne skal træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale, uddannelsesmæssige og andre foranstaltninger til at beskytte personer med handicap mod enhver form for udnyttelse, vold og misbrug, herunder som følge af køn, både i og uden for hjemmet.

2. Deltagerstaterne skal ligeledes træffe alle passende foranstaltninger til at forebygge enhver form for udnyttelse, vold og misbrug ved bl.a. at sikre passende former for køns- og alderssvarende bistand og støtte til personer med handicap og deres familie og omsorgspersoner, herunder ved tilvejebringelse af information og uddannelse om, hvordan udnyttelse, vold og misbrug kan undgås, opdages og indberettes. Deltagerstaterne skal sikre, at beskyttelsesforanstaltninger er alders-, køns- og handicapsvarende.

3. Med henblik på at forebygge forekomsten af enhver form for udnyttelse, vold og misbrug skal deltagerstaterne sikre, at uafhængige myndigheder effektivt fører tilsyn med alle tilbud og ordninger, der er beregnet til personer med handicap.

4. Deltagerstaterne skal træffe alle passende foranstaltninger til at fremme fysisk, kognitiv og psykisk helbredelse, rehabilitering og resocialisering af personer med handicap, der bliver ofre for enhver form for udnyttelse, vold eller misbrug, herunder ved tilvejebringelse af beskyttelsesforanstaltninger. En sådan helbredelse og resocialisering skal finde sted i omgivelser, der fremmer den enkeltes helbred, velfærd, selvrespekt, værdighed og selvbestemmelse og tager hensyn til køns- og aldersbestemte behov.

5. Deltagerstaterne skal gennemføre effektiv lovgivning og effektive politikker, herunder lovgivning og politikker med fokus på kvinder og børn, for at sikre, at udnyttelse, vold og misbrug rettet mod personer med handicap opdages, efterforskes og, hvor det er hensigtsmæssigt, underkastes retsforfølgning.

Artikel 17
Beskyttelse af personlig integritet

Enhver person med handicap har ret til respekt for sin fysiske og psykiske integritet på lige fod med andre.

Artikel 18
Retten til at færdes frit og til statsborgerskab

1. Deltagerstaterne skal anerkende retten for personer med handicap til at færdes frit og frit at vælge deres opholdssted samt til statsborgerskab på lige fod med andre, herunder ved at sikre, at personer med handicap:

a) har ret til at erhverve og skifte statsborgerskab og ikke vilkårligt eller på grund af handicap fratages deres statsborgerskab,

b) ikke på grund af handicap fratages deres mulighed for at erhverve, besidde og anvende dokumentation for deres statsborgerskab eller andre identitetspapirer eller for at anvende relevante procedurer som indvandringsprocedurer, der måtte være nødvendige for at lette udøvelsen af retten til at færdes frit,

c) har ret til at forlade et hvilket som helst land, herunder deres eget,

d) ikke vilkårligt eller på grund af handicap berøves retten til at indrejse i deres eget land.

2. Børn med handicap 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 deres forældre.

Artikel 19
Retten til et selvstændigt liv og til at være inkluderet i samfundet

Deltagerstaterne anerkender, at alle personer med handicap har lige ret til at leve i samfundet med samme valgmuligheder som andre, og skal træffe effektive og passende foranstaltninger til at gøre det lettere for personer med handicap fuldt ud at nyde denne rettighed samt fuldt ud at blive inkluderet og deltage i samfundet, herunder ved at sikre:

a) at personer med handicap har mulighed for at vælge deres bopæl, samt hvor og med hvem de vil bo, på lige fod med andre og ikke er forpligtet til at leve i en bestemt boform,

b) at personer med handicap har adgang til et udvalg af støttetilbud i hjemmet og på boligområdet samt andre lokale støttetilbud, herunder den nødvendige personlige bistand for at kunne leve og være inkluderet i samfundet samt for at forebygge isolation fra eller udskillelse af samfundet,

c) at samfundets tilbud og faciliteter til den almene befolkning er tilgængelige for personer med handicap på lige fod med andre og tager hensyn til deres behov.

Artikel 20
Personlig mobilitet

Deltagerstaterne skal træffe effektive foranstaltninger til at sikre personer med handicap personlig mobilitet med størst mulig uafhængighed, herunder ved:

a) at lette den personlige mobilitet for personer med handicap på en måde og på et tidspunkt efter deres eget valg og til en overkommelig pris,

b) at lette adgangen for personer med handicap til mobilitetshjælpemidler, udstyr, hjælpemiddelteknologi af god kvalitet og forskellige former for kvalificerede bistands- og formidlingspersoner, herunder ved at stille disse til rådighed til en overkommelig pris,

c) at sørge for undervisning i mobilitetsfærdigheder til personer med handicap og til specialiserede faggrupper, der arbejder med personer med handicap,

d) at tilskynde producenter af mobilitetshjælpemidler, udstyr og hjælpemiddelteknologi til at tage hensyn til alle aspekter af mobilitet for personer med handicap.

Artikel 21
Ytrings- og meningsfrihed samt adgang til information

Deltagerstaterne skal træffe alle passende foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap kan udøve deres ret til ytrings- og meningsfrihed, herunder frihed til at søge, modtage og meddele oplysninger og tanker på lige fod med andre og ved alle former for kommunikation efter eget valg som defineret i konventionens artikel 2, herunder ved:

a) at information til den brede offentlighed gives til personer med handicap i tilgængelige formater og ved hjælp af teknologi, der er passende for forskellige typer af handicap, inden for en rimelig tid og uden yderligere omkostninger,

b) at acceptere og gøre det lettere for personer med handicap at bruge tegnsprog, punktskrift, forstørrende og alternativ kommunikation og alle andre tilgængelige kommunikationsmidler, -måder og -formater efter eget valg i samspillet med det offentlige,

c) at opfordre private udbydere af tjenesteydelser til den brede offentlighed, herunder via internettet, til at levere information og ydelser i formater, der er tilgængelige og anvendelige for personer med handicap,

d) at tilskynde massemedierne, herunder udbydere af information via internettet, til at gøre deres ydelser tilgængelige for personer med handicap,

e) at anerkende og fremme anvendelsen af tegnsprog.

Artikel 22
Respekt for privatlivet

1. Ingen person med handicap må uanset bopæl eller boform udsættes for vilkårlig eller ulovlig indblanding i sit privatliv eller familieliv, sit hjem eller sin brevveksling eller andre former for kommunikation, eller for ulovlige angreb på sin ære og sit omdømme. Personer med handicap har ret til lovens beskyttelse mod sådan indblanding eller sådanne angreb.

2. Deltagerstaterne skal sørge for fortrolig behandling af personlige, helbredsmæssige og rehabiliteringsmæssige oplysninger om personer med handicap på lige fod med andre.

Artikel 23
Respekt for hjemmet og familien

1. Deltagerstaterne skal træffe effektive og passende foranstaltninger til at afskaffe diskrimination af personer med handicap i alle forhold vedrørende ægteskab, familieliv, forældreskab og personlige forhold på lige fod med andre med henblik på at sikre:

a) anerkendelse af retten for alle personer med handicap i den giftefærdige alder til at indgå ægteskab og stifte familie på basis af de kommende ægtefællers frie og uforbeholdne samtykke,

b) anerkendelse af retten for personer med handicap til frit og under ansvar at bestemme antallet af deres børn og intervallerne mellem dem og til at få adgang til alderssvarende oplysninger samt undervisning om forplantning og familieplanlægning, samt at der sørges for de nødvendige midler til, at de kan udøve disse rettigheder,

c) at personer med handicap, herunder børn, bevarer deres fertilitet på lige fod med andre.

2. Deltagerstaterne skal sikre de rettigheder og det ansvar, som hhv. tilkommer og påhviler personer med handicap, med hensyn til værgemål, formynderskab, adoption af børn og lignende retsbegreber, såfremt disse retsbegreber findes i national lovgivning, dog således at barnets tarv altid er af altafgørende betydning. Deltagerstaterne skal yde passende bistand til personer med handicap ved disses udførelse af deres pligter som opdragere af børn.

3. Deltagerstaterne skal sikre, at børn med handicap har lige rettigheder med hensyn til familieliv. Med henblik på at virkeliggøre disse rettigheder og forebygge, at børn med handicap skjules, forlades, vanrøgtes eller isoleres, forpligter deltagerstaterne sig til at give tidlige og omfattende oplysninger, tilbud og støtte til børn med handicap og deres familie.

4. Deltagerstaterne skal sikre, at et barn 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. Et barn må under ingen omstændigheder adskilles fra sine forældre på grund af, at enten barnet eller den ene eller begge forældre har et handicap.

5. Deltagerstaterne skal, hvis den nærmeste familie ikke er i stand til at passe et barn med handicap, udfolde alle bestræbelser på at tilvejebringe alternativ pasning hos den fjernere familie eller, hvis dette ikke lykkes, i samfundet i familielignende omgivelser.

Artikel 24
Uddannelse

1. Deltagerstaterne anerkender, at personer med handicap har ret til uddannelse. Med henblik på at virkeliggøre denne ret uden diskrimination og på grundlag af lige muligheder skal deltagerstaterne sikre et inkluderende uddannelsessystem på alle niveauer samt livslang læring, der tager sigte på:

a) at opnå menneskets fulde personlige udvikling og erkendelse af dets værdighed og selvværd samt at styrke respekten for menneskerettigheder, grundlæggende frihedsrettigheder og den menneskelige mangfoldighed,

b) at personer med handicap udvikler deres personlighed, evner og kreativitet såvel som deres psykiske og fysiske formåen fuldt ud,

c) at gøre det muligt for personer med handicap effektivt at deltage i et frit samfund.

2. Ved virkeliggørelsen af denne rettighed skal deltagerstaterne sikre:

a) at personer med handicap ikke udelukkes fra det almindelige uddannelsessystem på grund af handicap, og at børn med handicap ikke udelukkes fra gratis og obligatorisk grundskoleundervisning eller fra undervisning på mellemtrin på grund af handicap,

b) at personer med handicap har adgang til en inkluderende og gratis grundskoleundervisning og undervisning på mellemtrin af høj kvalitet på lige fod med andre i det samfund, hvor de bor,

c) at der foretages en rimelig tilpasning ud fra den enkelte persons behov,

d) at personer med handicap får den nødvendige støtte i det almindelige uddannelsessystem til at lette deres effektive uddannelse,

e) at der ydes effektive individuelle støtteforanstaltninger i omgivelser, der giver størst mulig akademisk og social udvikling i overensstemmelse med målet om fuld inkludering.

3. Deltagerstagerne skal gøre det muligt for personer med handicap at lære livs- og socialt udviklende færdigheder for at lette deres fulde deltagelse i uddannelse og som medlemmer af samfundet på lige fod med andre. Med henblik herpå skal deltagerstaterne træffe passende foranstaltninger, herunder:

a) fremme indlæringen af punktskrift, alternative skriftformer, forstørrende og alternative kommunikationsmåder, -midler og -formater samt orienterings- og mobilitetsfærdigheder og fremme støtte fra ligestillede og mentorer,

b) fremme indlæringen af tegnsprog samt fremme døvesamfundets sproglige identitet,

c) sikre, at undervisningen af blinde, døve eller døvblinde personer, i særdeleshed børn, gives på det sprog og de kommunikationsmåder og med de kommunikationsmidler, som er mest passende for den enkelte, og i omgivelser, der giver størst mulig boglig og social udvikling.

4. Som bidrag til at sikre virkeliggørelsen af denne ret skal deltagerstaterne træffe passende foranstaltninger til at beskæftige lærere, herunder lærere med handicap, som har kompetence i tegnsprog og/eller punktskrift, og til at uddanne fagfolk og personale, som arbejder på alle niveauer i uddannelsessystemet. Denne uddannelse skal omfatte handicapbevidsthed og anvendelse af passende forstørrende og alternative kommunikationsmåder, -midler og -formater samt undervisningsmetoder og -materialer til støtte for personer med handicap.

5. Deltagerstaterne skal sikre, at personer med handicap har adgang til almindelige videregående uddannelser, erhvervsuddannelser, voksenundervisning og livslang læring uden diskrimination og på lige fod med andre. Med henblik herpå skal deltagerstaterne sikre, at der sørges for en rimelig tilpasning til personer med handicap.

Artikel 25
Sundhed

Deltagerstaterne anerkender, at personer med handicap har ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand uden diskrimination på grund af handicap. Deltagerstaterne skal træffe alle passende foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap har adgang til sundhedsydelser, som tager hensyn til køn, herunder sundhedsrelateret rehabilitering. Deltagerstaterne skal i særdeleshed:

a) give personer med handicap det samme udbud af sundhedsydelser og -ordninger af samme kvalitet og standard gratis eller til en overkommelig pris, som gives til andre, herunder inden for seksuel og forplantningsmæssig sundhed samt generelle folkesundhedstilbud,

b) give de sundhedsydelser, som personer med handicap specifikt har brug for på grund af deres handicap, herunder tidlig udredning og indgriben, hvor det er hensigtsmæssigt, samt tilbud med sigte på at minimere og forebygge yderligere handicap, herunder blandt børn og ældre,

c) give disse sundhedsydelser så tæt som muligt på folks lokalsamfund, herunder i landdistrikter,

d) kræve, at sundhedsfagligt personale yder pleje af samme kvalitet til personer med handicap som til andre, herunder på grundlag af frit afgivet og informeret samtykke, ved gennem uddannelse og udbredelse af kendskabet til etiske standarder for offentlig og privat sundhedspleje bl.a. at øge bevidstheden om de menneskerettigheder, den værdighed og autonomi og de behov, som personer med handicap

a) har,

e) forbyde diskrimination af personer med handicap i forbindelse med sygeforsikringer og livsforsikringer, som skal tilbydes på retfærdige og rimelige vilkår, når sådanne forsikringer er tilladt

b) efter national ret,

f) forebygge diskriminerende nægtelse af sundhedspleje eller sundhedsydelser eller af mad og drikke på grund af handicap.

Artikel 26
Habilitering og rehabilitering

1. Deltagerstaterne skal træffe effektive og passende foranstaltninger, herunder gennem støtte fra ligestillede, for at gøre det muligt for personer med handicap at opnå og opretholde den størst mulige uafhængighed, fuld fysisk, psykisk, social og erhvervsmæssig formåen samt fuld inkludering og deltagelse i alle livets forhold. Med henblik herpå skal deltagerstaterne arrangere, styrke og udbygge omfattende habiliterings- og rehabiliteringstilbud og -ordninger, i særdeleshed inden for sundhed, beskæftigelse, uddannelse og det sociale område, således at disse tilbud og ordninger:

a) iværksættes på det tidligst mulige stadium og baseres på en tværfaglig bedømmelse af individuelle behov og stærke sider,

b) støtter deltagelse og inkludering i samfundet og på alle samfundsområder, er frivillige og stilles til rådighed for personer med handicap så tæt som muligt på deres lokalsamfund, herunder i landdistrikter.

2. Deltagerstaterne skal fremme udviklingen af grund- og efteruddannelse for fagfolk og personale, der arbejder med habiliterings- og rehabiliteringstilbud.

3. Deltagerstaterne skal fremme eksistensen af og kendskabet til samt anvendelsen af hjælpemidler og hjælpemiddelteknologi, der er udformet til personer med handicap, i det omfang disse vedrører habilitering og rehabilitering.

Artikel 27
Arbejde og beskæftigelse

1. Deltagerstaterne anerkender retten for personer med handicap til at arbejde på lige fod med andre, hvilket omfatter retten til at kunne tjene til livets ophold ved beskæftigelse, som de selv frit vælger eller påtager sig på et arbejdsmarked og i et arbejdsmiljø, der er åbent, inkluderende og tilgængeligt for personer med handicap. Deltagerstaterne skal sikre og fremme virkeliggørelsen af retten til arbejde, herunder for personer, der får et handicap i forbindelse med deres beskæftigelse, ved at tage passende skridt, herunder gennem lovgivning, til bl.a.:

a) at forbyde diskrimination på grund af handicap i alle forhold vedrørende alle former for beskæftigelse, herunder betingelser for rekruttering, ansættelse og beskæftigelse, fortsat beskæftigelse, karrieremuligheder og sikre og sunde arbejdsforhold,

b) at beskytte retten for personer med handicap til retfærdige og gunstige arbejdsvilkår på lige fod med andre, herunder lige muligheder og samme vederlag for arbejde af samme værdi, sikre og sunde arbejdsforhold, herunder beskyttelse mod chikane, samt adgang til oprejsning ved klager,

c) at sikre, at personer med handicap kan udøve deres arbejdstager- og fagforeningsrettigheder på lige fod med andre,

d) at gøre det muligt for personer med handicap at få reel adgang til almindelige tekniske og erhvervsrettede vejledningsordninger, og jobanvisningsordninger og til erhvervsuddannelse og efteruddannelse,

e) at fremme beskæftigelsesmuligheder og karrieremuligheder for personer med handicap på arbejdsmarkedet samt bistand til at finde, få, fastholde og vende tilbage til beskæftigelse,

f) at fremme mulighederne for selvstændig virksomhed, iværksætteri, udvikling af kooperativer samt etablering af egenvirksomhed,

g) at ansætte personer med handicap i den offentlige sektor,

h) at fremme beskæftigelsen af personer med handicap i den private sektor gennem passende politikker og foranstaltninger, som kan omfatte ordninger med positiv særbehandling, incitamentsordninger og andre foranstaltninger,

i) at sikre, at rimelig tilpasning ydes til personer med handicap på arbejdspladsen,

j) at fremme, at personer med handicap får erhvervserfaring på det almindelige arbejdsmarked,

k) at fremme ordninger for erhvervsmæssig og faglig rehabilitering, jobfastholdelse og tilbagevenden til arbejde for personer med handicap.

2. Deltagerstaterne skal sikre, at personer med handicap ikke holdes i slaveri eller trældom og på lige fod med andre er beskyttet mod tvangs- eller pligtarbejde.

Artikel 28
Tilstrækkelig levefod og social tryghed

1. Deltagerstaterne anerkender, at personer med handicap har ret til en levefod, som er tilstrækkelig for dem selv og deres familie, herunder passende ernæring, beklædning og bolig, og til fortsat forbedring af deres levevilkår, og skal tage passende skridt til at sikre og fremme virkeliggørelsen af denne ret uden diskrimination på grund af handicap.

2. Deltagerstaterne anerkender, at personer med handicap har ret til social tryghed og til at nyde denne ret uden diskrimination på grund af handicap, og skal tage passende skridt til at sikre og fremme virkeliggørelsen af denne ret, herunder ved foranstaltninger til:

a) at sikre personer med handicap lige adgang til forsyning med rent vand og at sikre adgang til passende tilbud, udstyr og anden bistand til handicap-relaterede behov til en overkommelig pris,

b) at sikre personer med handicap, i særdeleshed kvinder og piger med handicap og ældre med handicap, adgang til ordninger for social tryghed og fattigdomsbekæmpelse,

c) at sikre personer med handicap og deres familie, som lever i fattigdom, adgang til offentlig bistand til handicaprelaterede udgifter, herunder tilstrækkelig uddannelse, rådgivning, økonomisk bistand og aflastende pleje,

d) at sikre personer med handicap adgang til ordninger med offentligt støttede boliger,

e) at sikre personer med handicap lige adgang til alderspensionsydelser og -ordninger.

Artikel 29
Deltagelse i det politiske og offentlige liv

Deltagerstaterne skal sikre personer med handicap politiske rettigheder og muligheden for at nyde dem på lige fod med andre og forpligter sig til:

a) at sikre, at personer med handicap effektivt og fuldt ud, direkte eller gennem frit valgte repræsentanter på lige fod med andre kan deltage i det politiske og offentlige liv, herunder at personer med handicap har ret til og mulighed for at afgive deres stemme og modtage valg, bl.a. ved:

   i) at sikre, at stemmeprocedurer, afstemningsfaciliteter og valgmateriale er passende, tilgængelige og lette at forstå og anvende,

   ii) at beskytte retten for personer med handicap til uden pression at afgive en hemmelig stemme ved valg og folkeafstemninger og til at stille op til valg, effektivt bestride et hverv og udføre alle offentlige funktioner på alle niveauer i den offentlige forvaltning, idet det gøres lettere at anvende hjælpemiddelteknologi og ny teknologi, hvor det er hensigtsmæssigt,

   iii) at sikre, at personer med handicap frit kan give udtryk for deres vilje som vælgere, og med henblik herpå tillade, at de om nødvendigt og efter anmodning kan få bistand fra en person efter eget valg til at afgive deres stemme,

b) aktivt at fremme et miljø, hvor personer med handicap effektivt og fuldt ud kan deltage i varetagelsen af offentlige anliggender uden diskrimination og på lige fod med andre, og at fremme deres deltagelse i offentlige anliggender, herunder ved:

i) at deltage i ikke-statslige organisationer og foreninger, som beskæftiger sig med landets offentlige og politiske forhold, og i politiske partiers aktiviteter og administration,

ii) at etablere og melde sig ind i organisationer af personer med handicap med henblik på at repræsentere personer med handicap på internationalt, nationalt, regionalt og lokalt niveau.

Artikel 30
Deltagelse i kulturlivet, rekreative tilbud, fritidsaktiviteter og idræt

1. Deltagerstaterne anerkender retten for personer med handicap til at tage del i kulturlivet på lige fod med andre og skal træffe alle passende foranstaltninger til at sikre, at personer med handicap:

a) har adgang til kulturstof i tilgængelige formater,

b) har adgang til fjernsynsprogrammer, film, teatre og andre kulturaktiviteter i en tilgængelig form,

c) har adgang til steder for kulturelle forestillinger eller tilbud, såsom teatre, museer, biografer, biblioteker og turisttilbud og så vidt muligt har adgang til monumenter og steder af national kulturel betydning.

2. Deltagerstaterne skal træffe passende foranstaltninger til at gøre det muligt for personer med handicap at udvikle og udnytte deres kreative, kunstneriske og intellektuelle potentiale, ikke alene til gavn for dem selv, men også til berigelse af samfundet.

3. Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med folkeretten tage alle passende skridt til at sikre, at lovgivning til beskyttelse af immaterialrettigheder ikke udgør en urimelig eller diskriminerende barriere for, at personer med handicap kan få adgang til kulturstof.

4. Personer med handicap er på lige fod med andre berettiget til anerkendelse og støtte af deres særlige kulturelle og sproglige identitet, herunder tegnsprog og døvekultur.

5. Med henblik på at gøre det muligt for personer med handicap på lige fod med andre at deltage i rekreative tilbud samt fritids- og idrætsaktiviteter skal deltagerstaterne træffe passende foranstaltninger til:

a) at tilskynde til og fremme, at personer med handicap i videst muligt omfang deltager i almene idrætsaktiviteter på alle niveauer,

b) at sikre, at personer med handicap har mulighed for at arrangere, udvikle og deltage i handicapspecifikke idrætsaktiviteter og rekreative tilbud, og med henblik herpå at tilskynde til, at de på lige fod med andre får passende instruktion, træning og ressourcer,

c) at sikre, at personer med handicap har adgang til idrætsfaciliteter, rekreative områder og turiststeder,

d) at sikre, at børn med handicap har adgang på lige fod med andre børn til at deltage i leg, rekreative tilbud samt fritids- og idrætsaktiviteter, herunder sådanne aktiviteter i skolesystemet,

e) at sikre, at personer med handicap har adgang til tilbud fra arrangører af rekreative tilbud samt turist-, fritids- og idrætsaktiviteter.

Artikel 31
Statistik og dataindsamling

1. Deltagerstaterne forpligter sig til at indsamle passende oplysninger, herunder statistiske og forskningsmæssige data, således at de kan formulere og gennemføre politikker, som udmønter denne konvention i praksis. Indsamlingen og ajourføringen af disse oplysninger skal:

a) overholde de lovbestemte beskyttelsesmekanismer, herunder lovgivning om databeskyttelse, til at sikre fortrolig behandling af oplysningerne samt respekt for privatlivet for personer med handicap,

b) overholde internationalt accepterede standarder for beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder samt etiske principper ved indsamling og brug af statistiske oplysninger.

2. Hvor det er hensigtsmæssigt, skal de oplysninger, der indsamles i overensstemmelse med denne artikel, opdeles og anvendes til at bidrage til vurderingen af deltagerstaternes overholdelse af deres forpligtelser i medfør af denne konvention samt til at identificere og tage hånd om de barrierer, som personer med handicap møder ved udøvelsen af deres rettigheder.

3. Deltagerstaterne skal påtage sig ansvaret for at udbrede disse statistikker og sikre, at de er tilgængelige for personer med handicap og andre.

Artikel 32
Internationalt samarbejde

1. Deltagerstaterne anerkender vigtigheden af internationalt samarbejde og fremme deraf til støtte for nationale bestræbelser på at virkeliggøre formålet med og målsætningerne for denne konvention og forpligter sig til at træffe passende og effektive foranstaltninger hertil mellem to eller flere stater og, hvor det er hensigtsmæssigt, i samarbejde med relevante internationale og regionale organisationer og civilsamfundet, i særdeleshed organisationer af personer med handicap. Sådanne foranstaltninger kunne bl.a. omfatte følgende:

a) at sikre, at det internationale samarbejde, herunder internationale udviklingsprogrammer, er inkluderende over for og tilgængeligt for personer med handicap,

b) at lette og støtte kapacitetsopbygning, herunder gennem udveksling og deling af oplysninger, erfaringer, uddannelsesprogrammer og god praksis,

c) at lette forskningssamarbejde samt adgang til videnskabelig og teknisk viden,

d) at sørge for teknisk og økonomisk bistand, hvor det er hensigtsmæssigt, herunder ved at lette adgangen til og delingen af tilgængelig teknologi og hjælpemiddelteknologi og ved teknologioverførsel.

2. Bestemmelserne i denne artikel berører ikke den enkelte deltagerstats forpligtelse til at opfylde sine forpligtelser i medfør af denne konvention.

Artikel 33
National gennemførelse og overvågning

1. Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med deres organisationsstruktur udpege et eller flere kontaktpunkter i centraladministrationen for forhold vedrørende gennemførelse af denne konvention og skal behørigt overveje at oprette eller udpege en koordinerende funktion i centraladministrationen for at lette tværgående indsatser i forskellige sektorer og på forskellige niveauer.

2. Deltagerstaterne skal i overensstemmelse med deres retslige og administrative systemer i den enkelte stat opretholde, styrke, udpege eller opstille rammer, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, en eller flere uafhængige funktioner, med henblik på at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af denne konvention. Ved udpegelsen eller oprettelsen af en sådan funktion skal deltagerstaterne tage hensyn til principperne vedrørende nationale menneskerettighedsinstitutioners status.

3. Det civile samfund, i særdeleshed personer med handicap og de organisationer, der repræsenterer dem, skal inddrages og deltage fuldt ud i overvågningsprocessen.

Artikel 34
Komiteen for rettigheder for personer med handicap

1. Der skal nedsættes en komite for rettigheder for personer med handicap (i det følgende benævnt "komiteen"), som skal varetage de nedenstående opgaver.

2. Komiteen skal på tidspunktet for konventionens ikrafttræden bestå af 12 eksperter. Når yderligere 60 lande har ratificeret eller tiltrådt konventionen, skal antallet af komitemedlemmer øges med seks, således at antallet når op på maksimalt 18 medlemmer.

3. Komiteens medlemmer skal virke i deres personlige egenskab og skal være af høj moralsk anseelse og have anerkendt sagkundskab og erfaring i det område, som denne konvention dækker. Ved indstilling af deres kandidater opfordres deltagerstaterne til at tage behørigt hensyn til bestemmelsen i konventionens artikel 4, stk. 3.

4. Komiteens medlemmer vælges af deltagerstaterne, idet der skal tages hensyn til en rimelig geografisk fordeling, repræsentation af de forskellige kulturformer og de vigtigste retssystemer, en afbalanceret repræsentation af kønnene og deltagelse af eksperter med handicap.

5. Komiteens medlemmer vælges ved hemmelig afstemning på grundlag af en fortegnelse over personer, der er indstillet af deltagerstaterne blandt deres statsborgere på møder blandt deltagerstaterne. Ved disse møder, der er beslutningsdygtige, såfremt to tredjedele af deltagerstaterne er repræsenteret, 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.

6. Det første valg skal afholdes senest seks måneder efter ikrafttrædelsen af denne konvention. Mindst fire måneder før hvert valg skal De Forenede Nationers generalsekretær skriftligt opfordre deltagerstaterne til inden to måneder at indstille deres kandidater. Generalsekretæren udarbejder derefter en alfabetisk fortegnelse over samtlige således indstillede personer med angivelse af de deltagerstater, der har indstillet dem, og fremsender den til de i konventionen deltagende stater.

7. Komiteens medlemmer vælges for en periode på fire år. De kan genvælges én gang. Embedsperioden for seks af de medlemmer, der vælges ved det første valg, udløber dog efter to års forløb; straks efter første valg udpeges navnene på disse medlemmer ved lodtrækning foretaget af formanden for det i stk. 5 nævnte møde.

8. Valget af de seks yderligere medlemmer af komiteen skal finde sted i tilknytning til de regelmæssige valg i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i denne artikel.

9. Hvis et medlem af komiteen dør, nedlægger sit hverv eller erklærer, at vedkommende af anden grund ikke længere kan varetage sine forpligtelser, udpeger den deltagerstat, som indstillede medlemmet, en anden ekspert, der besidder de kvalifikationer og opfylder de krav, som er anført i de relevante bestemmelser i denne artikel, til at virke i den resterende del af perioden.

10. Komiteen fastsætter selv sin forretningsorden.

11. De Forenede Nationers generalsekretær stiller i nødvendigt omfang personale og øvrige faciliteter til rådighed for komiteen, således at komiteen effektivt kan udøve sine funktioner i henhold til denne konvention, og indkalder til det første møde.

12. Med De Forenede Nationers Generalforsamlings 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 måtte beslutte under hensyntagen til vigtigheden af komiteens ansvarsområder.

13. Komiteens medlemmer har krav på de faciliteter og privilegier og den immunitet, som tilkommer eksperter udsendt i særligt hverv for De Forenede Nationer, således som det er fastlagt i de relevante afsnit af konventionen om FN's rettigheder og immuniteter.

Artikel 35
Beretninger fra deltagerstaterne

1. Hver deltagerstat forpligter sig til gennem De Forenede Nationers generalsekretær at afgive en omfattende beretning til komiteen om de foranstaltninger, den har truffet til gennemførelse af dens forpligtelser efter denne konvention, og om de fremskridt, der er gjort i den henseende, inden to år, efter at konventionen er trådt i kraft for den pågældende deltagerstat.

2. Derefter skal deltagerstaterne afgive beretning mindst hvert fjerde år samt yderligere, når komiteen udbeder sig det.

3. Komiteen skal fastlægge eventuelle retningslinjer for indholdet af beretningerne.

4. En deltagerstat, som har aflagt en omfattende første beretning til komiteen, behøver ikke i sine efterfølgende beretninger gentage oplysninger, der er givet tidligere. Ved udarbejdelsen af beretninger til komiteen opfordres deltagerstaterne til at overveje at gøre dette ved en åben og gennemsigtig proces og til behørigt at overveje bestemmelsen i konventionens artikel 4, stk. 3.

5. Beretningerne kan angive forhold og vanskeligheder, som har indflydelse på, i hvilken udstrækning forpligtelserne i henhold til denne konvention opfyldes.

Artikel 36
Behandling af beretningerne

1. Komiteen behandler hver beretning og fremkommer med de forslag og generelle anbefalinger til beretningen, som den måtte anse for passende, og fremsender disse til den pågældende deltagerstat. Deltagerstaten kan svare komiteen med sådanne oplysninger, som den ønsker. Komiteen kan anmode deltagerstaterne om yderligere oplysninger vedrørende konventionens gennemførelse.

2. Hvis en deltagerstat er betydeligt forsinket med afgivelsen af en beretning, kan komiteen give den pågældende deltagerstat meddelelse om behovet for at undersøge gennemførelsen af denne konvention i den pågældende deltagerstat på grundlag af pålidelige oplysninger, som foreligger for komiteen, hvis den pågældende beretning ikke afgives inden tre måneder efter meddelelsen. Komiteen skal opfordre den pågældende deltagerstat til at deltage i en sådan undersøgelse. Såfremt deltagerstaten svarer ved at aflægge den pågældende indberetning, finder bestemmelserne i stk. 1 anvendelse.

3. De Forenede Nationers generalsekretær skal gøre beretningerne tilgængelige for samtlige deltagerstater.

4. Deltagerstaterne skal gøre deres beretninger almindeligt tilgængelige for offentligheden i deres egne lande og skal lette adgangen til forslag og generelle anbefalinger vedrørende beretningerne.

5. Komiteen fremsender, når den anser det for hensigtsmæssigt, til De Forenede Nationers særorganisationer, fonde og programmer samt andre kompetente organer beretninger fra deltagerstaterne med henblik på at tage hånd om en anmodning om eller en tilkendegivelse af et behov for teknisk rådgivning eller bistand, tillige med komiteens eventuelle bemærkninger og anbefalinger vedrørende disse anmodninger eller tilkendegivelser.

Artikel 37
Samarbejde mellem deltagerstaterne og komiteen

1. Hver deltagerstat skal samarbejde med komiteen og bistå komiteens medlemmer med at opfylde deres mandat.

2. Komiteen skal i sit forhold til deltagerstaterne behørigt overveje, på hvilke måder og med hvilke midler den nationale kapacitet til at gennemføre denne konvention kan forøges, herunder gennem internationalt samarbejde.

Artikel 38
Komiteens forhold til andre organer

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 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 særorganisationerne 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 og andre organer af De Forenede Nationer til at aflægge beretning om konventionens gennemførelse på områder inden for rammerne af deres virksomhed.

b) skal komiteen som led i udøvelsen af sit mandat rådføre sig, som det måtte være hensigtsmæssigt, med andre relevante organer, der er oprettet i henhold til internationale menneskerettighedskonventioner, med henblik på at sikre ensartethed i de respektive retningslinjer for beretninger, forslag og generelle anbefalinger samt undgå gentagelser og overlap under udøvelsen af deres funktioner.

Artikel 39
Komiteens beretning

Komiteen skal hvert andet år aflægge beretning om sin virksomhed til generalforsamlingen og til Det Økonomiske og Sociale Råd og kan fremkomme med forslag og generelle anbefalinger på grundlag af behandlingen af beretninger og oplysninger fra deltagerstaterne. Sådanne forslag og generelle anbefalinger skal medtages i komiteens beretning tillige med eventuelle bemærkninger fra deltagerstaterne.

Artikel 40
Konference

1. Deltagerstaterne skal mødes regelmæssigt til en konference for at behandle ethvert forhold vedrørende gennemførelsen af denne konvention.

2. De Forenede Nationers generalsekretær skal indkalde til en konference senest seks måneder efter, at denne konvention er trådt i kraft. De Forenede Nationers generalsekretær indkalder til efterfølgende møder hvert andet år, eller når konferencen træffer bestemmelse herom.

Artikel 41
Depositar

De Forenede Nationers generalsekretær skal være depositar for denne konvention.

Artikel 42
Underskrift

Denne konvention kan undertegnes af alle stater og af organisationer for regional integration i De Forenede Nationers hovedsæde i New York fra den 30. marts 2007.

Artikel 43
Samtykke til at være bundet

Denne konvention skal ratificeres af de undertegnende stater og formelt bekræftes af undertegnende organisationer for regional integration. Den står åben for tiltrædelse af enhver stat eller organisation for regional integration, som ikke har undertegnet konventionen.

Artikel 44
Organisationer for regional integration

1. "Organisation for regional integration" betyder en organisation, som består af suveræne stater i en given region, og til hvilken dens medlemsstater har overført kompetence i forhold, der hører under denne konvention. Sådanne organisationer skal i deres formelle bekræftelsesinstrument eller tiltrædelsesinstrument erklære, i hvilket omfang de har kompetence med hensyn til forhold, der hører under denne konvention. Efterfølgende skal de underrette depositaren om enhver væsentlig ændring i omfanget af deres kompetence.

2. Henvisninger til "deltagerstater" i denne konvention finder anvendelse på sådanne organisationer inden for rammerne af deres kompetence.

3. Med henblik på artikel 45, stk. 1, og artikel 47, stk. 2 og 3, medregnes instrumenter deponeret af en organisation for regional integration ikke.

4. Organisationer for regional integration kan i forhold, der er omfattet af deres kompetence, udøve deres ret til at stemme ved konferencen med et antal stemmer svarende til det antal af deres medlemsstater, der deltager i denne konvention. En sådan organisation må ikke udøve sin ret til at stemme, hvis nogen af dens medlemsstater udøver deres ret, og omvendt.

Artikel 45
Ikrafttræden

1. Denne konvention træder i kraft den 30. dag efter deponeringen af det 20. ratifikations- eller tiltrædelsesinstrument.

2. For enhver stat eller organisation for regional integration, der ratificerer, formelt bekræfter eller tiltræder denne konvention efter deponeringen af det 20. af sådanne instrumenter, træder konventionen i kraft på den 30. dag efter deponeringen af statens eller organisationens eget ratifikations-, bekræftelses- eller tiltrædelsesinstrument.

Artikel 46
Forbehold

1. Forbehold, som er uforenelige med konventionens hensigt og formål, kan ikke tillades.

2. Forbehold kan til enhver tid trækkes tilbage.

Artikel 47
Ændringer

1. Enhver deltagerstat kan stille et ændringsforslag til konventionen og indsende det til De Forenede Nationers generalsekretær. Generalsekretæren skal sende ethvert ændringsforslag til deltagerstaterne med anmodning om, at disse meddeler, hvorvidt de ønsker, at deltagerstaterne indkaldes til en konference med det formål at behandle og træffe beslutning 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, der vedtages med to tredjedeles flertal af de deltagerstater, der er til stede og afgiver deres stemme, fremsendes af generalsekretæren til De Forenede Nationers generalforsamling til godkendelse og derefter til alle deltagerstater til antagelse.

2. En ændring, der er vedtaget og godkendt i overensstemmelse med stk. 1, træder i kraft den 30. dag, efter at antallet af deponerede godkendelsesinstrumenter har nået to tredjedele af antallet af deltagerstater på datoen for ændringens vedtagelse. Derefter træder ændringen i kraft for en deltagerstat på den 30. dag efter den dato, hvor den pågældende stat deponerer sit eget godkendelsesinstrument. En ændring er kun bindende for de deltagerstater, der har accepteret den.

3. Hvis det ved konsensus besluttes af konferencen, træder en ændring, som er vedtaget og godkendt i overensstemmelse med stk. 1, og som udelukkende vedrører artikel 34, 38, 39 og 40, i kraft for alle deltagerstater den 30. dag, efter at antallet af deponerede godkendelsesinstrumenter har nået to tredjedele af antallet af deltagerstater på datoen for ændringens vedtagelse.

Artikel 48
Opsigelse

En deltagerstat kan opsige denne konvention ved skriftlig meddelelse til De Forenede Nationers generalsekretær. Opsigelsen træder i kraft et år efter datoen for generalsekretærens modtagelse af meddelelsen.

Artikel 49
Tilgængeligt format

Teksten til denne konvention skal foreligge i tilgængelige formater.

Artikel 50
Gyldige tekster

De arabiske, kinesiske, engelske, franske, russiske og spanske sprogudgaver af denne konvention har lige gyldighed.

Til bekræftelse heraf har de undertegnende befuldmægtigede, der af deres respektive regeringer er behørigt bemyndiget hertil, undertegnet denne konvention.

Konventionen trådte i medfør af artikel 45, stk. 1, i kraft den 3. maj 2008. For Danmarks vedkommende trådte konventionen i medfør af art. 45, stk. 2 i kraft den 23. august 2009.

Oplysninger om andre landes tiltrædelse af konventionen kan fås hos De Forenede Nationer på adressen: http://untreaty.un.org/.

Udenrigsministeriet, den 15. september 2009
Per Stig Møller

Bilag 8. Protokol nr. 12 til Konventionen for beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder (uofficiel oversættelse)

Europarådets medlemsstater, kontrahenter af nærværende Protokol,

Under hensyntagen til det grundlæggende princip ifølge hvilket alle mennesker er lige for loven og har ret til en lige beskyttelse gennem loven;

Besluttet på at træffe nye forholdsregler til at fremme alles lighed gennem kollektiv sikring af et generelt forbud mod diskrimination gennem Konventionen til beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, underskrevet i Rom den 4. november 1950 (herefter kaldet "Konventionen");

Med fornyet bekræftelse af, at princippet om ikke-diskrimination ikke forhindrer medlemsstaterne i at træffe forholdsregler til at fremme fuld og reel lighed på betingelse af, at forholdsreglerne beror på en objektiv og fornuftig begrundelse,

Har aftalt følgende:

ARTIKEL 1
Generelt forbud mod diskrimination

1. Nydelsen af enhver i loven forudset ret skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

2. Ingen skal blive diskrimineret af nogen offentlig myndighed på grund af de i stk. 1 nævnte grunde.

ARTIKEL 2
Territorial anvendelse

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.

2. Enhver stat kan til enhver tid efterfølgende ved erklæring til Europarådets generalsekretær udvide anvendelsen af denne protokol til ethvert andet område nærmere angivet i erklæringen. For et sådant område træder protokollen i kraft på førstedagen i den måned, der følger efter en periode på tre måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af en sådan erklæring.

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 tre måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af en sådan notifikation.

4. En erklæring afgivet i overensstemmelse med denne Artikel skal anses for afgivet i overensstemmelse med Artikel 56 stk. 1, i Konventionen.

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 artiklerne 1 til 5 i denne protokol.

ARTIKEL 3
Forhold til Konventionen

I forholdet mellem deltagende stater skal bestemmelserne i protokollens artikel 1 og 2 anses som supplerende artikler til Konventionen og alle Konventionens bestemmelser skal finde anvendelse i overensstemmelse hermed.

ARTIKEL 4
Undertegnelse og ratifikation

Denne protokol er åben for undertegnelse af de af Europarådets medlemsstater, der har undertegnet Konventionen. Den skal ratificeres, accepteres eller godkendes. En stat, der er medlem af Europarådet, kan ikke ratificere, acceptere eller godkende nærværende protokol uden forudgående eller samtidig hermed at have ratificeret Konventionen. Ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumenterne skal afleveres til Europarådets Generalsekretær.

ARTIKEL 5
Ikrafttræden

1. Denne protokol træder i kraft på førstedagen i den måned, der følger udløbet af et tidsrum på tre måneder efter den dato, hvor ti medlemsstater af Europarådet har udtrykt deres samtykke til at blive bundet af protokollen i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 4.

2. I forhold til en hvilken som helst medlemsstat, der senere giver sit samtykke til at være bundet af protokollen, træder denne i kraft på førstedagen i den måned, der følger efter udløbet af et tidsrum på tre måneder efter datoen for deponering af ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumentet.

ARTIKEL 6
Ihændehaverens funktioner

Europarådets Generalsekretær vil forkynde for alle Europarådets medlemsstater:

a) enhver undertegnelse;

b) deponering af ethvert ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument;

c) enhver dato for nærværende protokols ikrafttræden i overensstemmelse med artiklerne 2 og 5;

d) enhver anden handling, notifikation eller erklæring i forbindelse med denne protokol.

Til bekræftelse heraf har de undertegnede, der er behørigt befuldmægtige hertil, underskrevet denne protokol.

Udstedt i Rom, den 4. november 2000, på fransk og engelsk, med samme gyldighed for disse to tekster, i et unikt eksemplar, der vil blive henlagt i Europarådets arkiver. Europarådets Generalsekretær vil give hver enkelt af Europarådets medlemsstater en bekræftet afskrift heraf.