



JUSTITSMINISTERIET

Statsrets- og Menneskeretskontoret

Dato: 10. november 2014
Kontor: Statsrets- og
Menneskeretskontoret
Sagsbeh: Thomas Kloppenburg
Sagsnr.: 2014-629-0450
Dok.: 1319331

Notits om modtagne hørings svar til betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

1. Den 14. august 2014 afgav Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet betænkning nr. 1546/2014. Udvalget har haft til opgave at overveje og komme med anbefalinger om, hvorvidt Danmark bør inkorporere flere menneskerettighedsinstrumenter i dansk ret, tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer og tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om et generelt diskriminationsforbud.

Det skal bemærkes, at udvalget for så vidt angår spørgsmålet om inkorporering har forholdt sig til syv nærmere opregnede FN-konventioner, nemlig FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (CCPR), FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR), FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (CERD), FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT), FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (CEDAW), FN's konvention om barnets rettigheder (CRC) og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (CRPD).

2. *Seks af udvalgets femten medlemmer* (det sagkyndige medlem fra Københavns Universitet samt medlemmerne udpeget efter indstilling fra Advokatrådet, indstilling fra Institut for Menneskerettigheder, indstilling fra Ligebehandlingsnævnet, fælles indstilling fra Danske Handicaporganisationer og Det Centrale Handicapråd og fælles indstilling fra Red Barnet og Børnerådet) anbefaler, at Danmark inkorporerer CCPR, CERD, CAT, CRC, CEDAW og CRPD.

De seks nævnte medlemmer peger bl.a. på, at en inkorporering af konventionerne vil tydeliggøre myndighedernes pligt til at anvende

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

konventionerne og herved bidrage til en i praksis bedre beskyttelse af eksisterende rettigheder. En inkorporering vil efter disse medlemmers opfattelse endvidere mere principielt styrke borgernes retsbeskyttelse ved at skabe et lovbestemt grundlag for at anvende konventionerne, ligesom inkorporeringen vil medvirke til at understrege, at Danmark tager menneskerettighederne alvorligt, hvilket vil sende et positivt signal til omverdenen. Disse medlemmer finder ikke, at en inkorporering vil medføre en øget risiko for, at magtfordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene vil blive ændret.

Samme seks medlemmer anbefaler, at Danmark ikke inkorporerer CDESCR, idet denne konvention efter deres opfattelse ikke indeholder rettigheder, som der i praksis vil være et tilstrækkelig klart grundlag for at anvende i konkrete sager. Af samme grund anbefaler disse seks medlemmer desuden, at Danmark ikke tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's komité vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Til gengæld anbefaler disse seks medlemmer, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité. De lægger herved bl.a. vægt på, at Danmark allerede har tilsluttet sig den individuelle klageadgang til flere andre komitéer, at der ikke er sagligt grundlag for at undlade at tilslutte sig denne klageadgang og derved give børn en ringere beskyttelse 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.

Endelig anbefaler de seks nævnte medlemmer, at Danmark tiltræder den 12. tillægsprotokol til EMRK, bl.a. fordi en tiltrædelse af protokollen vil medvirke til at sikre borgernes retsbeskyttelse over for diskriminerende lovgivning ved at udvide adgangen til international domstolsprøvelse.

Fire af udvalgets femten medlemmer (det sagkyndige medlem fra Aarhus Universitet, udvalgets formand (højesteretsdommer Hanne Schmidt) og medlemmerne udpeget efter indstilling fra Dommerforeningen og KL) bemærker, at der i forhold til såvel inkorporering af FN-konventionerne som tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol er risiko for, at der sker en forskydning af kompetence fra Folketinget og regeringen til domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Navnlig denne risiko bør efter disse medlemmers opfattelse tillægges betydelig vægt og give anledning til

generelle og principielle overvejelser, herunder om forholdet mellem de forskellige statsmagter.

På baggrund af den anførte risiko kan det sagkyndige medlem fra Aarhus Universitet herefter ikke anbefale, at Danmark inkorporer de pågældende FN-konventioner eller tiltræder den 12. tillægsprotokol, mens udvalgets formand og medlemmet udpeget efter indstilling fra Dommerforeningen bemærker, at der i sidste ende er tale om et valg, som de finder det rigtigst at overlade til regering og Folketing. Medlemmet udpeget efter indstilling fra KL tager forbehold for, at KL vil fremkomme med yderligere bemærkninger til lovforslaget, når de økonomiske og administrative konsekvenser af et eventuelt forslag om inkorporering eller forslag om tiltrædelse af den 12. tillægsprotokol er afdækket.

For så vidt angår spørgsmålet om individuel klageadgang til yderligere FN-komitéer afstår *tre af udvalgets femten medlemmer* (det sagkyndige medlem fra Aarhus Universitet, udvalgets formand og medlemmet udpeget efter indstilling fra Dommerforeningen) fra at komme med udtrykkelige anbefalinger, da der efter disse medlemmers opfattelse i sidste ende er tale om et valg, som de finder det rigtigst at overlade til regering og Folketing. Disse tre medlemmer bemærker dog, 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.

Et af udvalgets femten medlemmer (medlemmet udpeget efter indstilling fra KL) kan ikke anbefale, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, idet der efter dette medlems opfattelse er en betydelig risiko for, at FN-komitéerne kan foretage vidtgående fortolkninger af de relevante konventioner, som vil kunne føre til en begrænsning af det kommunale råderum for fastsættelse af serviceniveauet.

Fem af udvalgets femten medlemmer (medlemmerne udpeget efter indstilling fra Finansministeriet, Justitsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (tidligere Social-, Børne- og Integrationsministeriet og Ministeriet for Ligestilling og Kirke) og Udenrigsministeriet) er afstået fra at komme med anbefalinger.

3. Justitsministeriet sendte den 14. august 2014 betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet i høring hos:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Samtlige byretter, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Foreningen af offentlige anklagere, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Procesbevillingsnævnet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Advokatrådet, Amnesty International, Bedre Psykiatri, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Dansk Industri, Det Centrale Handicapråd, DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, European Anti Poverty Network, FN-Forbundet, Gadejuristen, IBIS, Institut for Menneskerettigheder, International Rehabilitation Center for Torture Victims, Kommunernes Landsforening, Kvindernes U-landsudvalg, Kvinderådet, KVINFO, Københavns Retshjælp, Landsforeningen af beskikkede advokater, Landsforeningen af Polio-, Trafik- og Ulykkesskadede, Landsorganisationen i Danmark, LBGT Danmark, Ligebehandlingsnævnet, Oasis, Red Barnet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Røde Kors, Rådet for Socialt Udsatte, Sammenslutningen af unge med handicap, Ældreforum og Århus Retshjælp.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra de hørte myndigheder og organisationer mv. med undtagelse af:

Foreningen af offentlige anklagere, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Sø- og Handelsretten, Bedre Psykiatri, Danske Regioner, Dansk Industri, Det Centrale Handicapråd, Dokumentations- og Rådgivningscenteret om Racediskrimination, European Anti Poverty Network, FN-Forbundet, Gadejuristen, IBIS, International Rehabilitation Center for Torture Victims, Kommunernes Landsforening, Kvindernes U-landsudvalg, Københavns Retshjælp, Landsforeningen af Polio-, Trafik- og Ulykkesskadede, LBGT Danmark, Ligebehandlingsnævnet, Rådet for Socialt Udsatte, Sammenslutningen af unge med handicap og Århus Retshjælp.

Herudover er der afgivet høringssvar af:

Bedsteforældre for Asyl, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Justitia, Mødrehjælpen, Rådet for Menneskerettigheder, Unge for Menneskerettigheder og Unicef.

Forsikring og Pension har tilkendegivet, at de også ønsker at afgive høringssvar.

4. De modtagne høringssvar vedlægges i kopi.

Nedenfor er i kort form gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Der er alene tale om en overordnet gennemgang og ikke alle tilkendegivelser eller argumenter anført af de hørte myndigheder og organisationer mv. er således gengivet.

Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Domstolsstyrelsen og Procesbevillingsnævnet har ingen bemærkninger til betænkningen. Domstolsstyrelsen anfører dog, at en eventuel inkorporering af de pågældende konventioner må forventes at medføre visse merudgifter for domstolene, men at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at opgøre disse.

Dommerforeningen, Dommerfuldmægtigforeningen, Københavns Byret (på vegne af samtlige byretter på nær retterne i Helsingør, Hillerød, Hjørring og Svendborg), **Rigsadvokaten, Vestre Landsret og Østre Landsret** anfører, at der er tale om spørgsmål, som man finder det rigtigst at overlade til lovgivningsmagten at tage stilling til.

Advokatrådet, Amnesty International, Børnerådet, Dansk Flygtningehjælp, Danske Handicaporganisationer, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Red Barnet, Retterne i Helsingør, Hillerød og Hjørring, Retspolitisk Forening, Rådet for Menneskerettigheder og Ældreforum anbefaler, at Danmark inkorporerer CCPR, CERD, CAT, CEDAW, CRC og CRPD, tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité og tiltræder den 12. tillægsprotokol til EMRK. De nævnte høringssvar henviser i den forbindelse i vidt omfang til eller anvender samme argumentation som de seks medlemmer af udvalget, som anbefaler inkorporering mv., jf. pkt. 2 ovenfor. Det er navnlig synspunktet om, at en inkorporering af konventionerne vil indebære en styrkelse af borgernes retsstilling, som fremhæves, men en række øvrige argumenter anføres ligeledes. Flere af de

nævnte høringsparter anfører således bl.a., *at* en inkorporering vil øge opmærksomheden og bevidstheden om konventionerne, *at* en inkorporering vil tydeliggøre borgernes muligheder for at påberåbe sig og myndighedernes pligt til at anvende konventionerne, *at* der er behov for en styrkelse af borgernes retsstilling på en række områder, herunder i forhold til kommunerne, *at* en inkorporering vil sende et vigtigt signal, og *at* en inkorporering vil give et lovbestemt grundlag for at anvende konventionerne, der vil styrke konventionernes gennemslagskraft. De nævnte høringsparter er samtidig generelt enige om, at en inkorporering ikke vil indebære nogen reel risiko for magtforskydning.

Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Kvinderådet, KVINFO og Unge for Menneskerettigheder anbefaler, at Danmark inkorporerer CCPR, CERD, CAT, CEDAW, CRC og CRPD. Disse organisationer anfører i vidt omfang samme argumenter som de øvrige høringsparter, der anbefaler en inkorporering af disse seks konventioner, herunder navnlig *at* danske myndigheder ikke synes at tage konventionsforpligtelserne på menneskeretsområdet tilstrækkeligt alvorligt, *at* en inkorporering vil indebære en styrkelse af borgernes retsstilling, *at* en inkorporering vil skabe øget bevidsthed om konventionerne og tydeliggøre muligheden for at påberåbe sig disse, og *at* en inkorporering vil sende et vigtigt signal. KVINFO peger desuden på, at en inkorporering af CEDAW vil styrke opmærksomheden på kvinders rettigheder og betyde, at Danmark vil stå stærkere internationalt i forhold til arbejdet med kvinders rettigheder.

Oasis anbefaler, at Danmark inkorporerer alle syv konventioner, dvs. CCPR, CESC, CERD, CAT, CEDAW, CRC og CRPD. Organisationen peger bl.a. på, at en inkorporering vil styrke borgernes retsstilling og tydeliggøre myndighedernes pligt til at anvende konventionerne.

Retten i Svendborg anfører, at man er enig med de fire medlemmer af udvalget, jf. ovenfor under pkt. 2, som finder, at en inkorporering af konventionerne vil kunne medføre, at en del af regeringens og Folketingets kompetence til at bestemme, hvordan konventionerne gennemføres i Danmark, kan ende med i praksis at overgå til domstolene og andre retsmyndigheder i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager. Det anføres i den forbindelse endvidere, at dette vil indebære en prøvelse, som domstolene ikke har de fornødne forudsætninger for at foretage. Retten bemærker desuden, at en betydelig del af bestemmelserne i navnlig CESC, CEDAW, CRC og CRPD pålægger medlemsstaterne at iværksætte tiltag inden for områder, der i Danmark typisk henregnes til

velfærdslovgivningen, eller som forudsætter økonomiske ydelser inden for dette område. Domstolene og andre retsanvendende myndigheder er efter Retten i Svendborgs opfattelse ikke egnede – og har ikke den demokratiske legitimitet – til at træffe afgørelse om sådanne spørgsmål, der forudsætter inddragelse og afvejning af politiske og økonomiske hensyn ved afgørelsen af, hvordan konventionerne skal udmøntes i dansk ret. Retten er derfor som udgangspunkt skeptisk over for at inkorporere CESC, CEDAW, CRC og CRPD i deres helhed, mens de samme betænkeligheder efter rettens opfattelse ikke gør sig gældende i forhold til CCPR, CERD og CAT. Retten vil dog kunne støtte en inkorporering af også CEDAW, CRC og CRPD, hvis det i inkorporeringsloven eller dennes forarbejder bliver præciseret, at bestemt opregnede artikler eller rettigheder (f.eks. de økonomiske og sociale rettigheder) ikke forudsættes omfattet af domstolens kompetence, og det samtidig bliver angivet, hvordan domstolene skal forholde sig, hvis de bliver påberåbt i en konkret sag. Endelig bemærker retten, at EU i 2010 har tiltrådt CRPD, og at denne konventions rettigheder – som en del af EU-retten og i overensstemmelse med EU-rettens almindelige fortolkningsprincipper – har forrang over for (også senere) dansk ret. Dette forhold kan efter rettens opfattelse siges – inden for EU-rettens anvendelsesområde – til dels at fjerne betænkelighederne ved en inkorporering af de økonomiske og sociale rettigheder i CRPD.

LO kan tilslutte sig, at Danmark inkorporerer CCPR, CERD, CAT og CEDAW. Organisationen anfører i den forbindelse, at man er åben over for inkorporering af vigtige konventioner, men at det er helt afgørende, at det præcise indhold af konventionerne fremgår. CESC, CEDAW, CRC og CRPD indeholder efter organisationens opfattelse en række vagt og generelt formulerede bestemmelser, herunder deciderede programerklæringer, hvorfor de ikke umiddelbart er egnede til at blive inkorporeret. Organisationen henviser i den forbindelse til udtalelsen fra fire medlemmer af udvalget, jf. ovenfor under pkt. 2, der advarer om faren for en forskydning af balancen mellem lovgiver og domstole og andre retshåndhævende myndigheder, hvis man inkorporer konventioner, der indeholder upræcist affattede rettigheder og pligter. Der gør sig efter organisationens opfattelse dog samtidig særlige forhold gældende i relation til CEDAW, og organisationen henviser i den forbindelse bl.a. til, at denne konvention efter udvalgets opfattelse umiddelbart næppe går videre end EU's ligestillingsdirektiver. Organisationen fremhæver endelig, at det er en forudsætning for dens anbefaling, at eventuelle sager – i det omfang,

der er hjemmel hertil i overenskomster mv. – kan behandles i det fagretlige system.

Bedsteforældre for Asyl, Børnesagens Fællesråd, Børns Vilkår, Mødrehjælpen, Røde Kors og Unicef har haft særlig fokus på børn og anbefaler derfor, at Danmark inkorporerer CRC og tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité. De nævnte organisationer peger herved navnlig på, at en inkorporering vil styrke børn retsstilling. Det fremhæves i den forbindelse bl.a., *at* en inkorporering vil medføre en større bevidsthed om ikke blot konventionen, men også børns rettigheder generelt, *at* en inkorporering vil give børn et ekstra værn mod overgreb mv., som de – til trods for diverse lovgivningsinitiativer på det sociale område – har brug for, *at* en inkorporering vil tydeliggøre, hvorledes Danmark i praksis lever op til internationale forpligtelser over for udsatte grupper, og *at* en inkorporering vil sende et vigtigt signal til omverdenen. For så vidt angår klageadgangen til FN's Børnekomité bemærker organisationerne bl.a., *at* et stort flertal i udvalget anbefaler en tilslutning, idet Danmark allerede har tilsluttet sig individuelle klageadgange under mange andre af FN's komitéer, *at* klageadgangen til FN's Børnekomité vil give yderligere mulighed for, at børn kan få vurderet en sag, og *at* klageadgangen vil have en væsentlig betydning i forhold til de klare, præcise og ubetingede rettigheder, som CRC indeholder.

Dignity anbefaler, at Danmark inkorporerer CAT. Organisationen anfører herved bl.a., at CAT indeholder en bedre beskyttelse mod tortur end EMRK, og at en inkorporering vil have en kolossal stor signalværdig både indenrigs- og udenrigspolitisk. Organisationen giver endvidere udtryk for, at der findes en righoldig praksis fra FN's Torturkomité, som indebærer, at de danske domstole i tilfælde af inkorporering ikke vil være tvunget til at påtage sig en dynamisk rolle, som vil kunne forskubbe magtbalancen mellem Folketinget og domstolene. Herudover peger organisationen på en række forhold, der ifølge organisationen taler for inkorporering. Det anføres således bl.a., *at* en inkorporering vil sikre indplaceringen af torturforbuddet som en jus cogens norm, og *at* en inkorporering vil sikre klarhed for danske domstole og andre retsanvendende myndigheder om retsgrundlaget i en given sag, hvor der på nuværende tidspunkt kan være modstrid mellem CAT og en dansk lovregel.

Justitia anfører, at vedtagelsen og inkorporeringen af flere menneskerettigheder indebærer en risiko for duplikation og ”rettighedsinflation”. Tænketanken peger herved bl.a. på, at en række af de

relevante menneskerettighedskonventioner udgør såkaldte specialkonventioner, som har fokus på beskyttelsen af bestemte gruppers rettigheder (kvinder, børn, personer med handicap, etniske minoriteter mv.). Hvis Danmark inkorporerer samtlige af disse konventioner, vil mange af de samme rettigheder optræde i flere forskellige konventioner med hver sin ordlyd, fokus og fortolkningsgrundlag, hvilket efter tænketankens opfattelse indebærer en risiko for uklarhed. Tænketanken peger endvidere på, at en række af konventionerne indeholder uklare og upræcise bestemmelser og forpligtelser for medlemsstaterne, som mere har karakter af vage programerklæringer uden klart retligt indhold. Dette øger efter tænketankens opfattelse risikoen for, at domstolene og internationale organer vil skulle træffe afgørelser på basis af uklare bestemmelser, hvilket kan resultere i en magtforskydning mellem domstole og Folketing. En inkorporering af en række af FN's menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af individuel klageadgang til disse komitéer risikerer efter tænketankens opfattelse således at kunne få konsekvenser for Danmarks muligheder for selv at kunne fastlægge sin udlændingepolitik, foretage nødvendige fordelingsmæssige prioriteringer, værne om ytringsfriheden og den frie debat mv. Tænketanken finder dog, at CAT og den 12. tillægsprotokol til EMRK – i modsætning til de øvrige FN-konventioner – indeholder bestemmelser af relativ præcis karakter og generelle definitioner på henholdsvis tortur og diskrimination, som i tilfælde af en inkorporering ville kunne udgøre et godt supplement til beskyttelsen efter EMRK, ligesom det ville kunne lukke eksisterende huller i forhold til denne konvention. Tænketanken anbefaler på den baggrund, at Danmark inkorporerer CAT samt ratificerer (eller indledningsvist eventuelt alene underskriver) den 12. tillægsprotokol til EMRK.