

DEN  
UAFHÆNGIGE  
POLITIKLAGEMYNDIGHED

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Jmt. modt.  
-5 SEP. 2014

**Vedrørende høring over betænkning nr. 1546/2014**

Ved brev af 18. august 2014 har Justitsministeriet anmodet Den Uafhængige Politiklagemyndighed om en udtalelse om betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

I den anledning har Den Uafhængige Politiklagemyndighed foretaget en gennemgang af betænkningen og kan oplyse, at myndigheden ingen bemærkninger har hertil.

Med venlig hilsen

  
Kirsten Dyrman  
direktør

Aarhus, 4. september 2014

Journalnr.: DUP-2014-149-0008

Sekretær: Allan Knudsen  
Sagsbehandler: Marianne Pedersen

Domstolsstyrelsen



Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Store Kongensgade 1-3  
1264 København K  
Tlf. +45 70 10 33 22  
post@domstolsstyrelsen.dk  
CVR-nr. 21659509  
EAN-nr. 5798000161184

Sendt pr. e-mail til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

J.nr. 2014-4101-0045-5  
Sagsbeh.: Marianne Ploug  
Dir.tlf.: +45 99 68 42 26  
Mail: [mapl@domstolsstyrelsen.dk](mailto:mapl@domstolsstyrelsen.dk)  
15. september 2014

**Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, j.nr. 2014-629-0450**

Ved brev af 18. august 2014 har Justitsministeriet bedt Domstolsstyrelsen om en udtalelse om betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Domstolsstyrelsen har ikke bemærkninger til betænkningen, men finder anledning til at bemærke, at en eventuel inkorporering mv. må forventes at medføre visse merudgifter hos domstolene, jf. herved betænkningens kapitel 10.

Størrelsen af disse merudgifter kan ikke nærmere opgøres på nuværende tidspunkt, da den vil afhænge af blandt andet omfanget af en eventuel inkorporering mv. og tidshorisonten herfor. Domstolsstyrelsen må derfor tage et forbehold om at komme med bemærkninger herom på et senere tidspunkt.

Med venlig hilsen

Marianne Ploug

**Fra:** Lisbeth Feldvoss [LFK@procesbevillingsnaevnet.dk]  
**Sendt:** 15. september 2014 15:38  
**Til:** Justitsministeriet  
**Emne:** Høringssvar - sagsnr. 2014-629-0450

Justitsministeriet har ved mail af 18. august 2014 anmodet Procesbevillingsnævnet om en udtalelse om betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

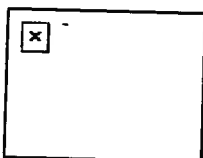
I den anledning kan det oplyses, at Procesbevillingsnævnet ikke har bemærkninger hertil.

Med venlig hilsen

Lisbeth Feldvoss  
Chefkonsulent

Dir. tlf.: 99 68 74 03

E-post: [lfk@procesbevillingsnaevnet.dk](mailto:lfk@procesbevillingsnaevnet.dk)



Procesbevillingsnævnet  
St. Kongensgade 1-3, 2. sal  
1264 København K  
Tlf.: 33 12 13 20  
Fax: 33 12 10 77  
E-post: [post@procesbevillingsnaevnet.dk](mailto:post@procesbevillingsnaevnet.dk)



Dato: 09/09-2014

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Ved brev af 18. august 2014 har Justitsministeriet hørt Dommerforeningen over betænkning nr. 1546 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Dommerforeningen har behandlet spørgsmålet på et bestyrelsesmøde.

Dommerforeningen finder anledning til at bemærke, at alle syv konventioner allerede i dag er gældende for Danmark, og at Danmark derfor er folkeretligt forpligtet til at overholde konventionerne i praksis og til at indrette dansk lovgivning i overensstemmelse med konventionernes bestemmelser. Det er Dommerforeningens opfattelse, at dette efterleves i praksis.

Vurderingen af, om de syv konventioner helt eller delvis skal inkorporeres i dansk ret ved lov, ligger efter Dommerforeningens opfattelse hos den lovgivende magt - regering og Folketing. Det samme gælder for spørgsmålet, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til FN's komité om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og FN's Børnekomité, samt spørgsmålet, om Danmarks skal ratificere den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention.

Dommerforeningen kan derfor tilslutte sig de synspunkter, formanden for udvalget og repræsentanten for Dommerforeningen har anført vedrørende de nævnte spørgsmål.

Der henvises til jr. 2014-629-0450.

Dette svar sendes kun elektronisk.

Med venlig hilsen



Mikael Sjöberg



**dommerfuldmægtigforeningen**

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret

Sønderborg, den 17. september 2014

**Vedr. Deres sagsnr. 2014-629-0450**

Justitsministeriet har ved email af 18. august 2014 hørt Dommerfuldmægtigforeningen over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Dommerfuldmægtigforeningen har behandlet spørgsmålet på et bestyrelsesmøde.

Foreningen skal i den anledning meddele, at foreningen finder at spørgsmålet om inkorporering i det væsentlige er et politisk spørgsmål der henhører under den lovgivende magt.

Dette høringssvar sendes elektronisk til: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk).

På foreningens vegne

Jacob Hinrichsen

Høringsansvarlig  
Dommerfuldmægtigforeningen

# Københavns Byret



Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv 25  
1450 København K.  
Tlf. 99 68 70 15  
CVR 21 65 95 09  
[administration.kbh@domstol.dk](mailto:administration.kbh@domstol.dk)  
J. nr. 9099.2014.40

Den 15. september 2014

Ved en mail af 18. august 2014 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenterne oplyse, at alle byretter – bortset fra retterne i Hillerød, Helsingør, Hjørring og Svendborg – kan tilslutte sig Den Danske Dommerforenings udtalelse af 9. september 2014.

Der henvises til j.nr. 2014-629-0450.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

DATO 11. september 2014

JOURNAL NR.

RA-2014-609-0270

BEDES ANFORT VED SVARSKRIVELSE

SAGSBEHANDLER: NWL

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16  
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 68 90 00  
FAX 72 68 90 04

**Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet**

Justitsministeriet har ved brev af 18. august 2014 anmodet om bemærkninger til den nævnte betænkning.

I den anledning kan det oplyses, at vurderingen af, hvilke menneskeretskonventioner der bør inkorporeres i dansk ret, og vurderingen af, hvilke ordninger med individuel klageadgang til FN-komitéer Danmark bør tilslutte sig på området, også efter Rigsadvokatens opfattelse må bero på en afvejning af forskellige hensyn.

Jeg finder i den forbindelse ikke at burde forholde mig nærmere til de enkelte konventioner og ordninger, idet jeg – på linje med det, der er anført af et af udvalgets mindretal – vil pege på, at der er tale om en stillingtagen til spørgsmål, hvor der ikke alene indgår juridiske og retligt prægede overvejelser, og hvor det derfor må anses for rigtigst at overlade den nærmere stillingtagen til regeringen og Folketinget.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgaard



Vestre Landsret  
Præsidenten



Justitsministeriet  
Statsret- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

J.nr. 40A-VL-36-14  
Den 12 09-2014

Justitsministeriet har ved brev af 18. august 2014 anmodet om en udtalelse om betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Sagen har været forelagt landsrettens dommere, og jeg skal herefter udtale, at landsretten er bekendt med og kan tilslutte sig den udtalelse, der er afgivet den 9. september 2014 af Den Danske Dommerforening.

Denne udtalelse sendes alene elektronisk til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk).

Der henvises til sagsnummer 2014-629-0450.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Bjarne Christensen".

Bjarne Christensen

Østre Landsret  
Præsidenten



Den **10 SEP. 2014**  
J.nr. 40A-ØL-41-14  
Init: cr

Justitsministeriets  
Statsrets- og Menneskeretskoret  
Slotholmsgade 10  
1216 København K

Justitsministeriet har ved brev af 18. august 2014 (sagsnr. 2014-629-0450) anmodet om eventuelle bemærkninger til betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Landsretten er bekendt med Den Danske Dommerforenings udtalelse af 9. september 2014 og kan tilslutte sig denne udtalelse.

Med venlig hilsen

Bent Carlsen

Ellen Busck Porsbo

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10

1216 København K

[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98  
FAX 33 36 97 50

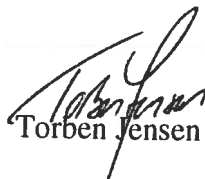
DATO: 11. september 2014  
SAGSNR.: 2014 - 2373  
ID NR.: 308593

**Høring - over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet**

Ved e-mail af 18-08-2014 har Justitsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte.

Advokatrådet har været repræsenteret i udvalgsarbejdet ved advokat Ole Spiermann og har ikke yderligere bemærkninger udover de i betænkningen anførte. Heri ligger således også, at man fra Advokatrådets side tilslutter sig en anbefaling af, 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 10 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 (side 9 og 10 i betænkningen).

Med venlig hilsen

  
Torben Jensen



København, den 15. september 2014

## HØRINGSSVAR OVER BETÆNKNING NR. 1546 OM INKORPORERING MV. INDEN FOR MENNESKERETSOMRÅDET.

Amnesty International har modtaget betænkning nr. 1546 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet samt en anmodning om vores eventuelle bemærkninger til betænkningen.

### Generelle bemærkninger

Amnesty International har i mange år været en varm fortaler for inkorporering i dansk ret af de internationale menneskerettighedskonventioner, som Danmark gennem tiden har undertegnet. Det har været ud fra en generel opfattelse af, at de pågældende rettigheder derved ville blive respekteret, støttet, og ikke mindst håndhævet, mest effektivt og mest synligt.

I dansk retspraksis har der traditionelt været stor tilbageholdenhed med at gøre Menneskerettighedskonventionerne, som ikke var inkorporeret i dansk ret, gældende for de danske domstole. "Borgerne kan ikke støtte ret direkte på konventionerne", var den overvejende opfattelse og begrundelse. Først ved inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har vi set en konvention, som er blevet citeret og anvendt af de danske domstole i et større antal sager.

Derfor har Amnesty med tilfredshed læst Betænkning nr. 1546 om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet, som efter vores opfattelse leverer en meget relevant og overbevisende gennemgang af de forhold, som må overvejes, når der skal tages stilling til, om internationale menneskerettighedskonventioner får størst indflydelse ved at få status af danske love, eller om de hellere skal virke middelbart, ved at danske love i forbindelse med hver enkelt konvention justeres eller præciseres for at sikre, at dansk ret er i overensstemmelse med de

konventionsretlige forpligtelser, som Danmark har påtaget sig. (I praksis ofte blot som en konstatering af, at dansk ret allerede ses at være i overensstemmelse med den pågældende konvention).

Der leveres efter Amnestys opfattelse en meget stærk argumentation for inkorporering af menneskerettighederne.

Et flertal på 6 af Inkorporeringsudvalgets medlemmer<sup>1</sup>, leverer efter Amnestys opfattelse en overbevisende og konsistent argumentation for, at vi ved at inkorporere konventionerne direkte i dansk ret styrker menneskerettighederne – ikke blot isoleret set i dansk ret - men også når Danmark i internationale fora er fortaler for, at andre lande skal respektere og håndhæve menneskerettighederne.

Det drejer sig om følgende konventioner,

1. FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder,
2. FN's konvention om barnets rettigheder,
3. FN's konvention om rettigheder for personer med handicap,
4. FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf,
5. FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination og
6. FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder,

om hvilke flertallet finder, at de har den fornødne præcision og klarhed i deres mål og hensyn, at de med fordel kunne inkorporeres.

<sup>1</sup> (bestående af Jonas Christoffersen, Gunnar Homann, Holger Kallehauge, Linda Nielsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Ole Spiermann)



Flertallet gør effektivt op med den bekymring, som har været fremført: At konventioner med status som lov og især domstolenes anvendelse af konventionerne risikerer at forrykke magtfordelingen mellem den lovgivende magt og dømmende magt.

Efter Amnestys opfattelse er denne bekymring overflødig. Dels har danske domstole traditionelt været meget tilbageholdende med at tilsidesætte eller foretage ændringer i fortolkningen af dansk ret med henvisning til internationale menneskerettighedskonventioner, og dels er formålet med inkorporering af konventionerne *ikke* at skabe nye rettigheder eller "snige" nye regler ind ad bagdøren, som ikke har kunnet gennemføres ad fordøren - dvs. Folketinget. Formålet er - som flertallet understreger - alene at styrke *håndhævelsen* af borgernes allerede eksisterende rettigheder.

Man vil styrke opmærksomheden på og *bevidstheden* om, at disse rettigheder findes og gælder konkret og praktisk, og sikre, at de kan gøres gældende direkte ved danske domstole - både i sager mellem borgere og i sager mellem borgere og staten, og at de kan håndhæves af danske domstole og danske forvaltningsmyndigheder.

Flertallet beskriver kort inkorporering som en måde at *skabe et lovbestemt grundlag for at anvende de internationale konventioner*. Både borgerne og domstolene får fast grund under fødderne, når konventionerne indgår på lige fod med anden lovgivning, er argumentationen. Amnesty støtter denne opfattelse. Erfaringerne med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention støtter meget klart dette synspunkt.

#### Særligt om Børnekonventionen og Handicapkonventionen.

Bortset fra den generelle anbefaling af, at Danmark inkorporerer de nævnte seks konventioner, har flertallet peget på FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap som særligt

egnede til inkorporering. Flertallet begrundet denne indstilling med, at inkorporering af disse to konventioner er særligt hensigtsmæssig og ønskværdig, fordi de omhandler rettigheder, som har helt praktisk indflydelse på borgernes liv og dagligdag, og som indgår i arbejdet og retsanvendelsen i de regionale og kommune forvaltningers afgørelser og virksomhed.

Efter Amnestys opfattelse tæller det yderligere til støtte for en inkorporering af de to konventioner, at der i den beskyttede personkreds i begge tilfælde er mennesker, som er sårbare og afhængige af omverdenens opmærksomhed på og respekt for de pågældende rettigheder. For begge grupper er der tale om, at udøvelsen af deres almindelige menneskerettigheder kan være hæmmet af helt konkrete problemer med tilgængelighed.

For begge er det afgørende, at udøvelsen af deres rettigheder og muligheden for at hævde dem over for myndigheder og forvaltninger skal lattes mest muligt. Amnesty støtter på den baggrund flertallets indstilling om, at inkorporering af disse to konventioner er særligt indiceret.

Amnesty International støtter i den forbindelse anbefalingen af, at Danmark samtidig giver sine borgere - sine børn og unge - mulighed for konkret klageadgang til FN's Børnekomité. Udtalelser fra komiteen vil kunne understøtte anvendelsen af de hensyn og principper, som konventionen bygger på. (Udtalelserne er ikke retligt bindende, og der er således ikke tale om overgivelse af beføjelser, som ellers ville ligge hos danske myndigheder.)

#### Tillægsprotokol nr. 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Udvalgets flertal konkluderer, at en tilslutning til protokol nr. 12 ikke vil indebære nogen materiel udvidelse af det beskyttede område - i forhold til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (artikel 26), men derimod vil være en udvidelse af beskyttelsen i forhold til Den Europæiske



Menneskerettighedskonvention og Det Europæiske Menneskerettighedscharter – og give mulighed for at klage og opnå en retligt bindende afgørelse ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Samlet set, argumenterer flertallet, vil der således ske en styrkelse af borgernes retsstilling.

Amnesty er enig i flertallets indstilling.

#### **Om Danmarks internationale fortalerrolle på menneskerettighedsområdet.**

Betænkningen gennemgår en lang række anbefalinger, som Danmark har fået – dels ved Universal Periodic Review og dels fra en række af de FN-komiteer, som har til opgave at føre tilsyn med staternes gennemførelse og efterlevelse af konventionerne. En væsentlig del af disse anbefalinger går på, at Danmark opfordres til at styrke efterlevelsen og håndhævelsen af de internationale konventioner. Udvalgets flertal peger på, at inkorporering ikke alene ville styrke respekten for menneskerettighederne i Danmark, men samtidig styrke Danmarks fortalrarbejde i forhold til andre landes overholdelse af menneskerettighedskonventionerne.

Amnesty støtter dette synspunkt.

Amnesty International, 15. september 2014



**Børnerådet**

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret

15. sept. 2014  
j.nr.3.8.13/sgh

Børnerådets kommentar til betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

Børnerådet har været repræsenteret i Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet af retspræsident Birgitte Holmberg Pedersen. Rådets synspunkter, særligt vedr. Børnekonventionen og Handicapkonventionen, fremgår derfor allerede detaljeret af selve betænkningen. Her skal derfor kun tilføjes nogle få, mere generelle betragtninger.

Som det fremgår af betænkningen, støtter Børnerådet en inkorporering af såvel Børnekonventionen som Handicapkonventionen og videre, at Danmark tiltræder den 3. tillægsprotokol om en klagemekanisme til Børnekonventionen.

Danmark ratificerede Børnekonventionen i 1991 og nu, 23 år senere, er det på tide at tage skridtet fuldt ud og give konventionen lovstyrke og dermed den særlige respekt og gennemslagskraft, som en inkorporering vil medføre. Inkorporering af Børnekonventionen vil sende et stærkt og tydeligt signal til børn og voksne ikke bare i Danmark, men i hele verden om, at børn skal respekteres og behandles som fuldgældige borgere med de særlige muligheder og begrænsninger, som deres alder og modenhed tilsiger.

Danske børns retsstilling er gennem en årrække blevet forbedret på en række områder. I 2012 og 2013 indførtes det særlige ombudssystem for børn, som indebærer et tæt samarbejde mellem Folketingets Ombudsmand, Børns Vilkår og Børnerådet, og senest har gennemførelsen af overgrebspakken og tilsynsreformen sigtet mod bedre og tidligere beskyttelse af børn mod overgreb og omsorgssvigt.

Alligevel bør børns rettigheder på en række områder styrkes væsentligt. Vi nævner som eksempler:

Indtænkningen af børns rettigheder inden for undervisningsområdet lader endnu meget tilbage at ønske, hvilket bl.a. afspejles i en undervisningsmiljølov, der ikke indeholder regler om de mest elementære inddragelsesprincip-

per i form af høring, individuel eller kollektiv klageadgang etc. Derfor er børn, der mobbes i skolen, uden reel beskyttelse.

Børn, der ikke har fast ophold i Danmark, behandles efter regler og metoder, der må beskrives som mangelfulde i forhold til Danmarks internationale forpligtelser, herunder regler om inddragelse i overensstemmelse med konventionens artikel 12. Dette afspejles bl.a. i den store mængde af sager, hvor myndighederne har behandlet børn uretmæssigt, og som først finder hensyn-tagende løsninger, hvis og når offentligheden gøres bekendt med dem.

Tøndersagen, Esbjergsagen etc. er alle set med Børnerådets øjne eksempler på, at Børnekonventionens principper og ånd ikke er slået tilstrækkeligt konkret igennem på det område, hvor den burde have størst indflydelse: I sager, hvor voksne begår overgreb mod børn og svigter dem.

Danmark er allerede forpligtet til at overholde Børnekonventionen. En inkorporering vil ikke medføre nye rettigheder for børn og unge, men understrege over for alle, at konventionen skal anvendes i sin fulde udstrækning i alle de sammenhænge, hvor børns liv udfolder sig. Det er Børnerådets indtryk, at behovet for øget gennemslagskraft er størst i kommunerne, fordi det særlige ansvar for børns trivsel her er mest synligt og relevant - socialt, sundheds- og uddannelsesmæssigt. En forøget styrke er imidlertid fuldt ud så nødvendig i forhold til de centrale lovgivningsprocesser og hos andre myndigheder med afgørelseskompetence i forhold til børns liv, fx Statsforvaltningen.

Med hensyn til spørgsmålet om klageadgang er det Børnerådets indstilling, at rettigheder, der ikke kan gøres gældende og vurderes i et formelt klagesystem, reelt er indholdsløse. Tilslutningen til klagemekanismen er derfor indlysende vigtig. Det øger betydningen af et sådant klagesystem, at kritik, henstillinger og råd, som Børnekomiteen vil formulere i forskellige sager, vil bidrage til opmærksomheden på og forståelsen af konventionens bestemmelser ikke bare i det land, der aktuelt klages over, men også globalt.

FN's Børnekomité kommenterede i 2011 situationen for børn i Danmark på baggrund af en indgående høring af regeringen, Institut for Menneskerettigheder, Børnerådet og en række børne- og ungdomsorganisationer<sup>1</sup>. Komiteen var særligt optaget af to forhold: Dels fraværet af en særlig, uafhængig ombudsmand for børn, eller en administrativ funktion med tilsvarende betydning. Dels, "at Konventionen kun anvendes af retsmyndigheder og administrative beslutningsorganer i begrænset omfang, *hovedsagelig på grund af, at Konventionen ikke er fuldt ud inkorporeret i deltagerstatens nationale lovgivning*" (Børnerådets fremhævning). På denne baggrund anbefale-

---

<sup>1</sup> Konkluderende bemærkninger fra Komiteen for Barnets Rettigheder: Danmark, CRC/C/DNK/CO/4, 4. februar 2011, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIndex.aspx> og <http://www.boerneraadet.dk/media/10434/Concluding-Observations-2009.pdf>



de komiteen, at Danmark skulle iværksætte tiltag med henblik på fuldstændig inkorporering af konventionen.

I 2016 vurderer FN's Børnekomité igen forholdene for børn i Danmark. Med hensyn til en ombudsinstitution har regeringen som tidligere nævnt etableret en særlig ordning med henblik på at styrke børns retsstilling, og Børnerådet forventer og håber, at komiteen vil hilse denne nyordning velkommen.

Børnerådet ser nu frem til, at regeringen på baggrund af betænkningen tager initiativ til at imødekomme komitéens anden centrale henstilling ved at fremsætte forslag om inkorporering af Børnekonventionen snarest muligt.

Med venlig hilsen



Per Larsen  
Formand for Børnerådet



Annette Juul Lund  
Sekretariatschef



**Børnerådet**

15. sept. 2014  
j.nr. 3.8.13

Kære Statsminister

Jeg vedlægger Børnerådets høringssvar til Justitsministeriets betænkning 1546/2014 om inkorporering mv. på blandt andet børneområdet.

Når jeg vælger at involvere regeringschefen, hænger det sammen med, at vi såvel i Børnerådet som en meget lang række børne- og menneskerettighedsorganisationer tillægger inkorporeringsspørgsmålet overordentlig stor betydning. Jeg ved, at Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen også fremsender skrivelse om dette emne i dag.

Med afsæt i regeringsgrundlagets bemærkninger om Danmark og menneskerettighederne er det i vores optik ikke mindst vigtigt, at vi også drager omsorg for, at vores børn og unge sikres de rettigheder, vi blandt andet ved at ratificere FN's Børnekonvention har tilkendegivet, at vi vil give dem, men som desværre fortsat ikke har vundet fuldt indpas i forvaltningerne.

Da udfordringen vedrører en lang række ministerier, håber jeg, at du ved din opmærksomhed på denne vigtige sag vil medvirke til, at der skabes et samlet fremadrettet bredt fundament for børnerettighederne samt for børnenes klagemuligheder.

Vi har i relation til FN's børnekonvention været på en lang rejse siden ratificeringen i 1991, og der er taget en lang række initiativer lovgivningsmæssigt.

Et udvalg konkluderede i 2001, at man ikke kunne anbefale en inkorporering, men dette ændrede sig nu her i 2014 til, at flertallet af sagkyndige i et nyt udvalg anbefalede en fuld inkorporering af konventionen og klageprotokollen.

Det har været fremført, at en inkorporering ikke er nødvendig, da man i forvejen overholder bestemmelserne i konventionen - det er for så vidt i stor udstrækning rigtigt, men der er stadig behov for lovmæssige reguleringer, blandt andet eksempelvis på psykiatriområdet. Med baggrund i mange års negative erfaringer anfører flertallet i udvalget, at inkorporeringen må antages at have sin primære praktiske betydning i forhold til forvaltningsmyndigheder, herunder det kommunale og regionale niveau,

hvor langt de fleste afgørelser af betydning for borgernes - her børnenes - rettigheder træffes.

Fejlprocenterne i den administrative praksis er fortsat her 23 år efter ratificeringen uacceptable høje, og der skal formentlig et meget kraftigt signal til, før der sker betydelige forbedringer - en inkorporering vil være et sådant signal og skabe baggrund for med alvor at iværksætte en omfattende proces med at ændre hele kulturen på dette område.

Der er behov for en systematisk bearbejdning af alle fagpersoner, der beskæftiger sig med børneområdet blandt andet i forbindelse med deres uddannelse, men der er i lige så høj grad behov for at informere børnene og de unge om deres rettigheder, hvilket kan ske igennem en tematiseret oplysning i skoleuddannelsen.

Vi har i Børnerådet iværksat en gennemgang af de kommunale tværgående politikker på børne- og ungeområdet. Det foreløbige materiale viser en meget svingende kvalitet samt kendskab til den aktuelle politik i de berørte kommuner.

Nogle politikker er meget fine og beskriver, hvorledes de har taget afsæt i FN-konventionen, medens andre ikke hverken i ord eller handlingsbeskrivelse tager dette afsæt.

I Socialministeriets vejledning anføres, at man i forbindelse med udformningen af politikerne KAN tage afsæt i FN-konventionen, hvor vi kunne ønske os, at man SKAL tage dette afsæt.

Vi er bekymret for den udmelding, der kommer fra KL. På den ene side mener man, at man lever op til konventionen, men på den anden side vil man ikke anbefale, før man har set på økonomiske konsekvenser.

Ved en anden lejlighed har man i forbindelse med Tøndersagen lagt vægt på, at kommunerne ikke kan gøres erstatningsansvarlige.

Det er ikke klædeligt at gøre 1,2 millioner børn og unges rettigheder afhængig af økonomisk tænkning, og bemærkningerne om erstatning viser klart, at vi skal sørge for at få et solidt dansk retsgrundlag, domstolene kan arbejde ud fra.

Senest har weekendens presse igen givet et billede af kommunale svigt - denne gang på anbringelsesområdet.

Vi håber, at du i forbindelse med den kommende debat vil sikre hensynet til barnets bedste, børneperspektivet i bredeste forstand samt sikre, at der sker den fornødne børneinddragelse på alle fronter, og vi finder ikke, at inkorporeringen og klagemekanismen overhovedet egner sig til "politiske handler", især fordi der tilsyneladende ikke er den store økonomi i sagen, hvis man opfører sig ordentligt.

Vi har bemærket os, at konventionen er inkorporeret i Norge, Island og Finland, og med en ny socialdemokratisk ledet regering i Sverige, er forventningen, at en inkorporering også snart vil ske her - vi kommer således eventuelt til at stå alene med vores holdning i Norden, hvis vi ikke inkorporerer. Det finder vi er et trist signal.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a horizontal line extending to the right.

Per Larsen  
Formand for Børnerådet

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret

**DANSK  
FLYGTNINGE  
HJÆLP**

DANSK FLYGTNINGEHJÆLP  
Borgergade 10, 3.sal  
DK-1300 København K  
Tlf: 3373 5000  
www.flygtning.dk

11.09.2014

### **Høring vedrørende inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret**

Ministeriet har ved e-mail af 18. august 2014 anmodet Dansk Flygtningehjælp om en udtalelse til spørgsmålet om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret.

Dansk Flygtningehjælp sætter pris på muligheden for at fremkomme med bemærkninger.

Dansk Flygtningehjælp har en rettighedsbaseret tilgang, der har til formål at sikre, at ingen flygtninge savner hjælp til at finde beskyttelse og varige løsninger. Flygtninge og asylansøgere skal uden nogen form for diskrimination kunne nyde de rettigheder til beskyttelse og livsmuligheder, som de har ifølge internationale menneskerettighedskonventioner og national lovgivning, og som de har et særligt behov for.

Vi er derfor af den opfattelse, at internationale menneskerettighedskonventioner skal styrkes i national lovgivning med henblik på at sikre beskyttelsen af flygtninge og asylansøgere.

## **Inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret**

Dansk Flygtningehjælp anbefaler i overensstemmelse med seks af inkorporeringsudvalgets medlemmer, at følgende konventioner inkorporeres i dansk ret:

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

Med henvisning til betænkning om inkorporering m.v. inden for menneskerettighedsområdet (Betænkning nr. 1546) finder Dansk Flygtningehjælp på baggrund af udvalgets konklusioner, at retssikkerheden generelt forbedres ved at skabe et lovbestemt grundlag for at anvende konventionerne.

Flygtninge og asylansøgere er sårbare grupper, og retssikkerheden er afgørende for beskyttelsen af deres rettigheder. Særligt sårbare er de flygtninge og asylansøgere, som er børn eller lider af fysiske eller psykiske handicap. Inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder og FN's konvention om rettigheder for personer med handicap finder vi derfor særligt vigtige.

Det er bl.a. vores opfattelse, at på sagsbehandlingsniveau vil en øget fokus på beslutningskompetencen for hensynet til barnets tarv være relevant. Inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder vil kunne medvirke til en styrkelse heraf.

Inkorporering af de nævnte konventioner vil desuden medføre øget opmærksomhed i stat, kommuner og regioner på borgernes rettigheder i konventionerne. Særligt i kommunerne er der en formodning for, at en øget opmærksomhed på international

menneskerettighedsbeskyttelse vil styrke flygtninge og asylansøgere rettigheder.

### **Individuel Klageadgang**

Dansk Flygtningehjælp støtter desuden dansk ratifikation af den tredje valgfri tillægsprotokol til FN's konvention om barnets rettigheder, der giver individuel klageadgang til FN's børnerettighedskomite.

Klageadgangen vil kunne medvirke til at styrke flygtningebørns rettigheder.

### **Forbud mod diskrimination**

Dansk Flygtningehjælp tilslutter sig også dansk ratifikation af den 12. tillægsprotokol til den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Flygtninge og asylansøgere er en udsat gruppe i forhold til diskrimination i det danske samfund, og ratifikationen vil kunne medvirke til at styrke denne gruppes retsstilling.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm,  
Generalsekretær  
Dansk Flygtningehjælp  
Email: andreas.kamm@drc.dk/Direkte telefon: 33735130

Til  
Justitsministeriet,  
e-mail: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Blekinge Boulevard 2  
2630 Taastrup, Danmark  
Tlf.: +45 3675 1777  
Fax: +45 3675 1403  
[dh@handicap.dk](mailto:dh@handicap.dk)  
[www.handicap.dk](http://www.handicap.dk)

Taastrup, den 15. september 2014  
Sag 14-2014-00574 – Dok. 170847 TO/sih/kft

## Hørings svar: Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet

Hermed høringssvar fra Danske Handicaporganisationer (DH) vedrørende "Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet".

Fra DH's side har vi bidraget aktivt og konstruktivt til udvalgets arbejde med en betænkning. Vores grundlæggende synspunkt er, at ratificerede menneskerettighedskonventioner bør inkorporeres, og at tillægsprotokoller bør ratificeres.

Vi vil gerne her kvittere for, at Folketinget allerede har besluttet at ratificere tillægsprotokollen til Handicapkonventionen. Det er et vigtigt skridt i den rigtige retning og vi vil gerne længere ad den vej.

I overensstemmelse med synspunkterne i betænkning 1546 er det vores opfattelse, at rettighederne i Handicapkonventionen er beskrevet meget bredt. Der er mange måder at tilrettelægge indsats og services på inden for rammerne af Handicapkonventionen. Derfor kan det også være vanskeligt for både myndigheder, institutioner og private at gennemskue, om en bestemt indsats, service eller handling er inden for rammerne af konventionen.

På det lidt mere overordnede plan er det afgørende for DH, at der vedtages et forbud mod diskrimination af handicapbetingede årsager – også uden for arbejdsmarkedet. Et sådant forbud vil lægge en linje og ved sin eksplicite form tydeliggøre, at diskrimination og forskelsbehandling er forbudt i enhver situation og relation. Vi er bekendt med, at offentlige myndigheder og institutioner skal behandle borgerne lige. Desværre er det ikke vores oplevelse, at myndigheder og institutioner altid er på det rene med denne forpligtelse. Bl.a. er de ikke altid indstillet på at yde den indsats, der gør, at de lever op til forpligtelsen. Desuden ser vi et tydeligt og entydigt behov for, at private indskærpes forpligtelsen, og at borgerne stilles langt stærkere, når de oplever diskrimination, hvad enten det er fra offentlige myndigheders og institutioners side, eller det er fra private virksomheder eller personer.

DH har repræsentanter i en række klageorganer. De beretter samstemmende om, at det er vanskeligt at anvende konventioner i arbejdet. Det er deres oplevelse, at konventioner



afvises, da de anses for at være for vanskelige at anvende, overordnede og upræcise, som de i mange tilfælde er.

I mange kommuner har Handicaprådet den samme diskussion, og vores medlemsorganisationers rådgivninger beretter om henvendelser fra personer, der oplever, at Handicapkonventionen tilsidesættes eller betragtes som irrelevant i behandlingen af deres konkrete sag. Også rådgivningerne hos vores medlemsorganisationer beretter om hyppige henvendelser i spørgsmål, som vi ville formode afgjort allerede med ratifikationen af Handicapkonventionen.

Der er således mange situationer, hvor de rettigheder, som Handicapkonventionen hjemler, ikke efterleves i hverdagen. Også hvor det i det samlede regnskab ikke har nogen fordyrende effekt at overholde Handicapkonventionen.

F.eks. ser vi forældre med handicap, der ikke får den fornødne støtte til forældreskabet, i de mest ekstreme tilfælde anbringes barnet uden for hjemmet. Der er ikke tale om personer uden forældreavn. Der er tale om personer, der har brug for praktisk hjælp til at få hverdagen til at fungere, til gavn for både barnet og familien som helhed.

Vi ser kommuner, der opfører nye store institutioner med tilhørende aktivering. Der er tale om moderne ghettoer, hvor egenbestemmelsen er afløst af et tydeligt institutionspræg. Beboerne har ingen mulighed for selv at bestemme, hvor og med hvem de vil bo. Her er fælles køkkenfaciliteter, senge- og spisetider, ordensregler, kostpolitik, ture og aktiviteter styret og struktureret af personalets vagtplaner, ferier og sygdom. En tilværelse, der er meget langt fra at være inkluderet i samfundet, således som det ellers er konventionens hensigt.

Vi ser børn, der som brikker flyttes fra et uddannelsesstilbud til et andet, og får hjælpemidler, uden at de er hørt om, hvad de selv synes er bedst for dem, og hvor og hvordan de lærer, udvikler sig og trives.

Desværre kunne vi blive ved og ved med at komme med eksempler på, hvordan vigtige og tydelige konventionsbestemmelser overses, misfortolkes eller direkte brydes.

For os taler disse erfaringer deres tydelige sprog. Der er alvorligt brug for, at menneskerettighedskonventioner omsættes til dansk lovgivning, således at det er tydeligt, hvordan menneskerettigheder konkret fortolkes og derfor forventes anvendt i forhold til de vilkår, som det enkelte menneske har. Derfor mener vi, at det er afgørende vigtigt, at lovgivningsmagten via en inkorporering tager en politisk beslutning om, hvordan rettighederne mere konkret skal forstås og opfyldes i den danske sammenhæng.

Fra DH's side deltager vi gerne i at udvælge og prioritere de lovgivninger, der er det største behov for revision af.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thorkild Olesen'.

Thorkild Olesen  
*Formand*

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

København,  
08-09-2014

Email: [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for  
menneskeretsområdet – sagsnr. 2014-629-0450**

Dansk Folkeoplysnings Samråd takker for invitationen til at afgive høringsvar i forbindelse med nævnte betænkning.

DFS mener, det er en grundsten i et demokratiske samfund at sikre alle borgeres rettigheder og vi støtter anbefalingen fra de seks medlemmer af det sagkyndige udvalg bag betænkningen, som anbefaler en inkorporering af seks FN-konventioner i dansk ret.

En inkorporering vil gøre rettighederne mere synlige. Vi betragter det som særdeles vigtigt, at borgerne ved, de kan påberåbe sig FNs menneskerettighedskonventioner ved danske domstole og at konventionerne går forud for en evt. modstridende dansk lov.

Med venlig hilsen



Trine Bendix Knudsen  
Sekretariatsleder



Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
[jm@im.dk](mailto:jm@im.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
DIREKTE 3269 8905  
MOBIL 3269 8905  
MAF@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

J. NR. 540.10/31026/MAF

**HØRING OVER BETÆNKNING NR. 1546/2014 OM  
INKORPORERING MV. INDEN FOR  
MENNESKERETSOMRÅDET**

8. SEPTEMBER 2014

Justitsministeriet har ved e-mail af 18. august 2014 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Instituttet har været repræsenteret ved direktør, dr. jur., Jonas Christoffersen i udvalget, som har udarbejdet betænkningen. Instituttet har ikke yderligere bemærkninger til betænkningen.

Samtidigt vil Instituttet udtrykke tilfredshed med at have haft lejlighed til at deltage i udvalgsarbejdet.

Der henvises til sagsnr. 2014-629-0450.

Med venlig hilsen

Martin Ryding Rosenkilde

# LANDSFORENINGEN AF FORSVARSAADVOKATER

Justitsministeriet  
Statsrets- og menneskeretskontoret  
Slotholmsgade 10  
1216 København K

(sendes pr. mail til [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk))

FORMAND :  
HENRIK STAGETORN  
ST. STRANDSTRÆDE 21, 1. SAL  
1255 KØBENHAVN K  
TLF. 33 12 46 11  
FAX 33 12 84 45  
E-MAIL: [HS@SWLP.DK](mailto:HS@SWLP.DK)

SEKRETARIAT :  
ST. STRANDSTRÆDE 21, 1. SAL  
1255 KØBENHAVN K  
TLF. 33 12 46 11  
FAX 33 12 84 45  
E-MAIL: [PT@SWLP.DK](mailto:PT@SWLP.DK)

15. september 2014

## Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet (sagsnr. 2014-629-0450)

Ved e-mail af 18. august 2014 har Justitsministeriet anmodet Landsforeningen af Forsvarsadvokater om en udtalelse om betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

I betænkningens kapitel 11 (side 356 ff) findes et udkast til lovforslag, der 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. De seks medlemmer af udvalget er Jonas Christoffersen, Gunnar Homann, Holger Kallehauge, Linda Nielsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Ole Spiermann.

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-komiteernes 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.

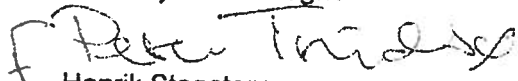
De seks medlemmer af udvalget har også anbefalet, at Danmark tiltræder den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. En eventuel tiltrædelse af protokollen vil i givet fald skulle ske på baggrund af et beslutningsforslag, men udvalget går ud fra, at den 12. tillægsprotokol 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.

LANDSFORENINGEN AF  
FORSVARSADVOKATER

Landsforeningen af Forsvarsadvokater kan tilslutte sig betænkningens udkast til lovforslag, ligesom landsforeningen kan tilslutte sig de seks udvalgsmedlemmers argumentation for at anbefale inkorporering af konventionerne i dansk ret (betænkningens pkt. 1.4, side 9-11).

På bestyrelsens vegne

  
f. Henrik Stagetorn

Justitsministeriet,  
Statsrets- og Menneskeretskontoret,  
Slotsholmsgade 10  
1216 København  
Att: Lars Solskov Lind



**Red Barnet**  
Save the Children Denmark

Mail: jm@jm.dk.dk

Dato 14.09.15

## **RED BARNETS HØRINGSSVAR OM BETÆNKNING NR 1546/2014 OM INKORPORERING MV. INDEN FOR MENNESKERETSOMRÅDET**

Red Barnet takker for muligheden for at udtale os om betænkningen og afgive høringssvar. Red Barnet har været repræsenteret i udvalget og er derfor enige med de seks medlemmer af udvalget, der:

- dels anbefaler, at Danmark inkorporerer seks ud af de syv konventioner som udvalget har taget stilling til, men som samtidigt særligt peger på **"den praktiske betydning"** af at **inkorporere Konventionen om Barnets Rettigheder og Handicapkonventionen, fordi det drejer sig om "beskyttelsen af de to persongrupper, der i praksis er i særlig risiko for at blive udsat for indgreb og overgreb"**.
- samt anbefaler, at **Danmark tilslutter sig og ratificerer klageadgangen til FN's Børnekomité**. I øvrigt mener tre af de øvrige af udvalgets medlemmer også, at det vil være **"nærliggende"** at gøre.

Red Barnet vil herudover pege på nogle helt særlige forhold og synspunkter, der specifikt vedrører styrkelsen af børns rettigheder med udgangspunkt i de problemstillinger, som betænkningen belyser og i nogle af de synspunkter, der er blevet fremført i kølvandet af betænkningen:

1. Betænkningen fastslår overordnet, at **en inkorporering af konventionerne kan ses** som en styrkelse af borgernes retsstilling, og således også **en styrkelse af børns retsstilling**.

Red Barnet er enig i, at en inkorporering af FN's Børnekonvention vil styrke børns retsstilling i Danmark. Dels fordi det vil gøre børns muligheder for at påberåbe sig konventionen ved danske domstole tydelig. Derudover vil en inkorporering også bidrage væsentligt til en bedre beskyttelse af børn i Danmark ved at tydeliggøre alle myndigheders pligt til at anvende Børnekonventionen. Ikke mindst forvaltningsmyndigheder i regionerne og i kommunerne, hvor langt størstedelen af afgørelser om børns rettigheder og liv træffes. Dermed vil inkorporering først og fremmest have en præventiv effekt – børns rettigheder vil i højere grad ligge som grund-præmis i handlinger og beslutninger, der vedrører børn.

Erfaringerne fra andre lande, der har gjort Børnekonventionen til lov, viser desuden, at det har haft den konsekvens, at den nationale lovgivning, der allerede varetager børns rettigheder, bliver bragt mere i spil.

2. **Alle udvalgsmedlemmer mener desuden, at en inkorporering vil rumme et vigtigt signal til omverdenen**, da det bl.a. vil imødekomme de opfordringer og anbefalinger, som Danmark gennem tiden har fået fra internationalt hold (herunder anbefalinger fra FN's Børnekomité).

Red Barnet mener, at Danmark ikke bør underestimere betydningen af at være et foregangsland. Som en international organisation, der arbejder tæt sammen med bl.a. civilsamfundsorganisationerne i syd, ved Red Barnet, hvad det betyder for dem, at der er lande som Danmark, der sender klare signaler på menneskerettighedsområdet. Ikke mindst for børn i syd, der i så høj grad har brug for deres menneskerettigheder, fordi de ikke nyder den samme beskyttelse, som børn Danmark som regel gør. Som international organisation oplever vi samtidig omverdenens reaktion og dybe forundring i de tilfælde, hvor Danmark ikke går i brechen for børns rettigheder.

3. De medlemmer af udvalget, der var skeptiske overfor inkorporering mener, at der er en fare for, at inkorporering af programlignende erklæringer og økonomiske rettigheder ville kunne vippe magtbalancen mellem den lovgivende myndighed og domstolene.

**Det er ikke Red Barnets vurdering, at der foreligger en reel fare for magtforskydning ved inkorporering af Børnekonventionen** og ved ratificering af børns klageadgang. Det er der flere årsager til:

- Samtlige af udvalgets medlemmer peger på, at formålet med inkorporering ikke er at ændre på den nuværende fordeling af ansvar og beføjelser mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt i Danmark. Dette skal naturligvis også præciseres i lovgrundlaget, jf. bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser i Betænkningen (s. 360).
- Som det fremgår af Betænkningen, har danske domstole med højesteret i spidsen efter inkorporeringen af den Europæiske Menneskerettighedskonvention fastholdt balancen mellem lovgivningsmagten og domstolene (Betænkningen side 41).
- Derudover understreges det både i Børnekonventionen (art. 4) og tillægsprotokollen om klageadgang til FN's Børnekomité, at denne type af artikler skal gennemføres fremadskridende og inden for de afsatte økonomiske ressourcer (og dermed besluttet politisk), samt at Børnekomiteen skal vise stor forsigtighed ift. nationalstaters egne råderum, når det drejer sig om økonomiske rettigheder og programlignende erklæringer (Protokollens artikel 10(4)). Det er derfor vores klare forventning, at vi ikke kommer til at se en praksis fra Børnekomiteen, som vil påvirke domstolene i en magtforskydende retning.



- I vores samarbejde med organisationer, institutioner og myndigheder i andre lande, hvor Børnekonventionen er lov, har vi heller ikke på noget tidspunkt fået indtryk af, at magtbalance-problematikken har været reel.

Red Barnet ønsker endvidere at præcisere, at der findes en lang række artikler i Børnekonventionen, der er så præcise, at de kan omsættes i konkrete afgørelser og beslutninger. En del af disse rettigheder er særlige børnerettigheder, som ikke dækkes ind af andre konventioner, heller ikke af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som det ellers har været fremført i debatten. Der findes ydermere 17 generelle kommentarer fra Børnekomiteen, der kan fortolke anvendelsen af artiklerne.

4. Betænkningen omfatter overvejelser over økonomiske konsekvenser ved hhv. inkorporering og tilslutning til klageadgangen. Af betænkningen fremgår det, at **det ikke forventes at have de store økonomiske konsekvenser, netop fordi vi jo i forvejen er forpligtet af konventionen**. Alligevel er frygten for større økonomiske udgifter blevet fremhævet.

Red Barnet mener følgende overvejelser yderligere bør indgå, når de økonomiske konsekvenser overvejes:

- **Forebyggelse og en tidlig indsats kan betale sig. At gøre Børnekonventionen til dansk lov vil særlig styrke forebyggelsen.**

Gode børneliv kræver naturligvis en investering, men dårlige børneliv koster dyrt på sigt. Hvis Børnekonventionen inkorporeres, vil det i høj grad få indflydelse på de processer, der vedrører børn. Lovgivningsapparatet vil i endnu højere grad tænke principperne fra konventionen ind i arbejdet. Det vil også få den betydning, at de processer, der i forvaltningsapparatet går forud for en egentlig afgørelse, i højere grad vil være baseret på barnets grundlæggende rettigheder fra konventionen. Det vil således ikke mindst være de processuelle rettigheder, der vil komme mere i spil – hensynet til barnets tarv skal vurderes og at barnet skal høres.

Indsatsen vil blive mere rettighedsbaseret, og Red Barnet er overbevist om, at det vil bidrage til, at der i højere grad bliver handlet præventivt, således at man i mange tilfælde vil kunne undgå at tage dyrere foranstaltninger i brug.

- **Inkorporering vil understrege forpligtelsen til, at hensynet til barnets tarv altid skal komme i første række.**

Red Barnet mener, at der er behov for, at forpligtelsen til at gøre barnets tarv til et primært hensyn i alle afgørelser, der vedrører barnet, bliver tydeliggjort. En inkorporering af Børnekonventionen vil bidrage til at styrke denne forpligtelse.

Dansk forvaltning skal altid efterleve, at hensynet til barnets tarv vejer tungere end økonomien. Desværre så vi så sent som i juni et eksempel på en kommune, der i et forsøg på at rette op på budgetoverskridelser på anbringelsesområdet, havde gjort økonomiske hensyn til den primære overvejelse i kommunens spareplan på bekostning af hensynet til de allermest udsatte børn (Se ombudsmandens udtalelser ift. Guldborgsund Kommunes spareplaner [http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/spareplan\\_for\\_anbragte\\_born/pdf](http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/spareplan_for_anbragte_born/pdf)).

Vi mener, at en inkorporering vil medvirke til at skærpe forpligtelsen til at vægte barnets tarv og dermed styrke børns retssikkerhed, når der skal træffes beslutninger, der kan have økonomiske konsekvenser.

Udover de vægtige grunde for inkorporering af Børnekonventionen, der fremgår af betænkningen, er en inkorporering og ratificering af klageadgang også vigtig, fordi det vil sende et klart politisk signal til børn om, at **alle børn er rettighedssubjekter, aktører og borgere, der bliver respekteret og som også skal respektere andres rettigheder**. Børn, der ved, de har rettigheder, kender også andres. De har respekt for andres ret til trivsel og kender grænser for egen og andres frihed. Dette bør være et vigtigt led i opdragelsen som medborger i Danmark. Børn, der selv er blevet behandlet med respekt, behandler andre med respekt. De ser hinanden som medborgere i et større fællesskab om en række værdier. De tager et selvstændigt ansvar for fællesskabet.

Herudover mener Red Barnet, at **der er en række andre væsentlige argumenter for at inkorporere Børnekonventionen** og ratificere klageadgangen:

- **Børnekonventionen er ikke en sær-konvention, der kun omfatter en lille gruppe af befolkningen**  
Børnekonventionen vedrører os alle. Alle mennesker er børn i starten af deres liv, og mange af os får selv børn. Men børn er en sårbar gruppe, fordi de er afhængige af voksnes omsorg for at kunne udvikles. Og børn – i hvert fald så længe de er yngre – har sværere ved selv at samle sig som en interessegruppe og kæmpe for deres rettigheder. Inkorporering af Børnekonventionen i national ret giver børn et ekstra værn.
- **Inkorporering vil øge kendskabet til Børnekonventionen**  
Dette er en af de helt tydelige konsekvenser, som vi hører fra andre europæiske lande, hvor Børnekonventionen er lov. Det gælder både hos politikere, i forvaltningen, ved domstolene, hos fagpersoner, der arbejder med børn og ikke mindst hos børn selv. Kun 4 % af børn i Danmark ved meget og 19 % ved ”noget” om børnerettigheder. Hele 46 procent siger, at de ikke har nogen viden om Børnekonventionen. Det kan få store konsekvenser på kort og lang sigt, at børn ikke siger fra, når deres egne eller deres kammeraters rettigheder krænkes. Hver dag lider børn overlast i form af mobning, overgreb eller andre krænkelser. Vi kan undgå nogle af disse krænkelser, når børnene selv kender deres rettigheder og ved, hvor de kan få hjælp.
- **Inkorporering vil fjerne fagpersoners usikkerhed om konventionens status**  
Vi, der arbejder med udsatte børn, oplever også, at myndigheder og politikere i praksis har svært ved at tage Børnekonventionen helt alvorligt. Ikke på grund af manglende vilje – men fordi mandatet er uklart. Fordi der på kommunekontorerne, opholdsstederne eller dagtilbuddene rundt omkring i landet - forståeligt nok - hersker usikkerhed om, hvordan man skal balancere forholdet mellem en forpligtende konvention og en gældende lovgivning.
- **Vi har behov for at bringe rettighederne i Børnekonventionen i spil i Danmark, så vi går fra at diskutere, om Børnekonventionen skal finde anvendelse og i stedet drøfter *hvordan*.**

Børnekonventionen indeholder en række forskellige rettigheder. Nogle af disse rettigheder er lette at anvende i praksis, mens andre kan være vanskeligere at anvende, fordi det kan være svært at afgøre omfanget af forpligtelsen. Hvis Børnekonventionen blev anvendt oftere af danske domstole og forvaltning i enkeltsager, ville vi kunne få en bedre forståelse for og diskussion af, hvad de enkelte rettigheder indebærer.

Det er Red Barnets håb, at regeringen på baggrund af betænkningen og de indkomne høringsvar vil benytte denne historiske mulighed til at fremsætte lovforslag om at inkorporere Børnekonventionen og ratificere klageadgangen til FN's Børnekomité. Det vil sende et klart signal til beslutningstagere og børn i Danmark om, at Danmark reelt tager børns rettigheder alvorligt. Det vil samtidig sende et klart signal til omverdenen om, at vi anerkender, at den danske indsats for børns rettigheder i verden begynder med, at den danske regering sikrer sig, at de altid respekteres hos os selv.

Spørgsmål til høringsvaret kan rettes til børnepolitisk seniorrådgiver Inger Neufeld på tlf. 3524 8539 / [in@redbarnet.dk](mailto:in@redbarnet.dk)

Med venlig hilsen



Mimi Jakobsen  
Generalsekretær



Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Præsidenten  
Søndre Jernbanevej 18B  
E-mail : hillerod@domstol.dk  
3400 Hillerød  
Tlf. 47338700

00010817/Sagsbeh. JKJ  
J.nr. 9001.2014.1.1  
Vedr.

15. september 2014

Ved brev af 18. august 2014 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Retterne i Hjørring, Helsingør og Hillerød har følgende bemærkninger til betænkningen:

Det fremgår af betænkningen, at Justitsministeriet i kommissoriet bl.a. har anmodet udvalget om at 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.

Udvalget har i betænkningen beskrevet de hensyn, der bør indgå ved vurderingen af, om yderligere 7 FN- konventioner bør inkorporeres i dansk ret, om Danmark bør tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer, og om Danmark skal tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Efter en afvejning af fordele og ulemper herved anbefaler 6 af udvalgets medlemmer, at alle de omhandlede konventioner med undtagelse af konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder inkorporeres, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité, og at Danmark tiltræder den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

For så vidt angår spørgsmålet om inkorporering kan vi tiltræde de 6 medlemmers anbefaling af, at konventionerne om borgerlige og politiske rettigheder, børnekonventionen, handicapkonventionen, torturkonventionen, og konventionerne om afskaffelse af racediskrimination og diskrimination mod kvinder bør inkorporeres i dansk ret. Vi kan i det hele tiltræde de

synspunkter og vurderinger, de 6 medlemmer giver udtryk for i betænkningen. Set fra et domstolssynspunkt finder vi anledning til særlig at fremhæve, at inkorporering ikke vil forpligte myndighederne mere eller give borgerne større rettigheder, end de har i dag, men vil medføre en øget retsbeskyttelse til en række persongrupper, som typisk står i en udsat eller på anden måde sårbar situation. Vi finder dernæst grund til at understrege, at der - som erfaringen med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention viser - ikke er noget belæg for at antage, at der skulle være risiko for, at en inkorporering vil kunne forrykke balancen mellem den lovgivende og den udøvende magt. En mulig bekymring i denne henseende kan efter vores opfattelse imødegås ved i forbindelse med en inkorporeringslov - i overensstemmelse med lovudkastet i betænkningen (side 360 f.) - i forarbejderne at angive en grundlæggende forudsætning om, at den traditionelle rollefordeling mellem domstolene mv. på den ene side og lovgivningsmagten på den anden side ikke forrykkes, herunder således, at domstolene forudsættes at være meget tilbageholdende med at tage krav om økonomiske ydelser til følge, som alene støttes på en konvention, og der er tale om et retsområde, hvor der skal træffes et valg mellem forskellige, herunder fordelingspolitiske, løsninger.

For så vidt angår spørgsmålet om tilslutning til den individuelle klageadgang kan vi tiltræde de 6 medlemmers anbefaling af, at Danmark tilslutter sig klageadgangen til Børnekomitéen. Vi kan i også den forbindelse tilslutte os disse medlemmers begrundelse herfor, herunder at Danmark allerede har tiltrådt - eller har besluttet at tiltræde - en række individuelle klageadgange, og at udtalelserne fra de omhandlede komiteer ikke er retligt bindende.

Vi kan endelig tiltræde anbefalingen fra de 6 medlemmer om, at Danmark bør tiltræde den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og vi kan ligeledes her tiltræde disse medlemmers begrundelse herfor, herunder at en tiltrædelse vil styrke borgernes retsbeskyttelse, men ikke medføre nogen udvidelse af borgernes rettigheder.

På de tre retters vegne

Bjarne Bjørnskov Jensen





## RETS POLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

#### **Forslag til høringssvar vedr. Betænkning nr.1546 om inkorporering m.v. inden for menneskeretsområdet.**

**Sagsnr. 2014-629-0450**

Udvalgets kommissorium fremhæver regeringsgrundlagets s. 61, hvor det anføres, at regeringen er optaget af, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser. Denne ret selvfølgelig sætning, der vist polemisk er vendt mod den tidligere regering, skal efter Retspolitisk Forenings opfattelse suppleres med regeringsgrundlagets bemærkninger under afsnittet Demokrati og menneskerettigheder s. 38, hvoraf det fremgår, at:

”Diplomati og dialog skal være omdrejningspunktet i dansk udenrigspolitik. Danmark skal yde støtte til fremme af menneskerettighederne, styrke indsatsen for at fremme god regeringsførelse og samfund baseret på retsstatsprincipper, samt støtte udvikling af demokratiske institutioner. *Indsatsen for menneskerettighederne starter dog med, at vi sikrer os, at de altid respekteres hos os selv*”. (RPF’s kursivering).

Det citerede uddrag fra regeringsgrundlaget er dog ikke medtaget i kommissoriet for udvalgets arbejde, hvilket forekommer uforklarligt, da netop den kursiverede sætning uden videre kan og bør bl.a. forstås som en

henvisning til den mangeårige diskussion om inkorporering af centrale internationale konventioner.

Retspolitisk Forening opfatter regeringsgrundlagets interesse for Danmarks internationale forpligtelser som en udtrykkelig tilkendegivelse af disses betydning ikke blot af hensyn til danske borgeres retssikkerhed, men tillige som et signal til omverdenen om regeringens prioriteringer i det internationale samkvem. Dette signal er således et udtryk for, at regeringen vil gøre mere, end dens forgænger på dette område. Derfor måtte nedsættelsen af et nyt inkorporeringsudvalg i december 2012 efter en kritisk eksamination af Danmark ved FN's menneskerettighedsråd (UPR) i maj 2011, forstås som et tegn på, at regeringen er indstillet på at gå videre end de hidtil anvendte metoder til inkorporering af Danmarks internationale forpligtelser.

I hvert fald må man formode, at de tre konventioner, som et enigt udvalg med betænkning nr. 1407/2001 indstillede inkorporeret ved lov på samme måde, som det skete med Den europæiske Menneskerettighedskonvention i 1992, uden særlige nye undersøgelser i deres helhed kunne inkorporeres ved lov. Derefter kunne man have overladt spørgsmålet om yderligere inkorporering f.eks. af konventionen om barnets rettigheder og CEDAW-konventionen til et nyt inkorporeringsudvalg. Selvom kommissorierne for udvalget bag betænkning nr. 1407/2001 og den nye betænkning i nogen grad er forskellige, er det udvalgets forståelse af kommissoriet fra 2012, at dette også omfatter anbefalinger med hensyn til inkorporering ved lov af en række konventioner, selvom dette ikke anføres direkte i kommissoriets tekst. Dermed bliver formål med og systematik i begge betænkninger i det væsentligste sammenfaldende.

På denne baggrund er det overraskende og retspolitisk uforståeligt, at betænkning nr. 1546, bortset fra anbefalingerne fra et fast mindretal på

seks medlemmer, er ude af stand til at levere ny og kvalificeret argumentation for eller i mod inkorporering ved lov. I det væsentligste forekommer betænkningens overvejelser og argumentation som en gentagelse af det grundige udvalgsarbejde, der blev leveret med betænkning 1407. Endnu mere forbløffende er det, at regeringens repræsentanter, der udgør en tredjedel af udvalgets medlemmer, nærmest konsekvent afstår fra at forholde sig til de i kommissoriet rejste spørgsmål med den begrundelse, at regeringen ikke vil forholde sig nærmere til de rejste spørgsmål, før udvalget har afsluttet sit arbejde. Skal regeringsgrundlagets bemærkninger forstås som et oplæg til en ny og skarpere profil på menneskerettighedsområdet, *har* regeringen allerede i 2011, da regeringsgrundlaget blev affattet, tilkendegivet sin holdning.

Denne adfærd, der vist er ganske ny i statsadministrationens virksomhed med hensyn til udredning af væsentlige spørgsmål i sagkyndige udvalg og kommissioner, rejser det naturlige spørgsmål, hvilken opgave disse fem udvalgsmedlemmer har varetaget i udvalgsarbejdet. Navnlig er det påfaldende, at en genganger fra udvalgsarbejdet bag betænkning nr. 1407/2001, der dengang stod bag udvalgets anbefalinger, i 2014 er ude af stand til at tage stilling til spørgsmålet om lovbestemt inkorporering af de konventioner, som vedkommende var med til at anbefale inkorporeret ved lov i 2001, selvom den daværende regering heller ikke havde ytret sig med hensyn til de spørgsmål, der lå til grund for udvalgets nedsættelse.

Læsningen af betænkningen efterlader overordnet et ganske forvirrende indtryk, idet det næppe er muligt for læseren at danne sig noget indtryk af reelle flertal og mindretal i udvalgsarbejdet. Der kan derfor næppe ligge nogen brugbar vejledning for regeringen i betænkningens flertalskonklusioner, for så vidt disse kan identificeres.



Retspolitisk Forening skal videre bemærke, at Danmarks ratifikation af internationale konventioner naturligt må forstås som en forpligtelse, Folketinget påtager sig i den hensigt, at de retsnormer, der er udtrykt i konventionerne, skal være gældende i dansk ret. Dette kan ske på mange forskellige måde, således som såvel betænkning 1407 som 1546 har redegjort for ved gennemgangen af dansk og udenlandsk inkorporeringspraksis og lovgivning på området.

Det afgørende argument for inkorporering ved lov af konventionerne i deres helhed forekommer at være, at bestemmelserne kan påberåbes direkte af borgerne såvel over for forvaltningsmyndighederne som over for domstolene. Dermed sker der en styrkelse af borgernes retsstilling, hvilket kun kan hilses velkommen. Foreningen skal her henvise til forårets diskussion om begrebet barnets tarv, der da navnlig i en række artikler i dagbladet Information blev belyst ved en analyse af praksis, når myndighederne skal begrunde, om en flygtningefamilie med børn skal have lov til at opholde sig i Danmark eller ej.

Videre vil Folketingets behandling af et lovforslags forenelighed med Danmarks internationale forpligtelser være væsentlig mere kvalificeret, såfremt tinget skal sammenholde en ved lov inkorporeret forpligtelse med et lovforslags forenelighed hermed. I dag vil et lovforslags forenelighed typisk blive forelagt Justitsministeriet, der i lovforslaget bemærkninger udtaler sig herom. Selvom lovforslagets bemærkninger anfører, at der ikke foreligger problemer med Danmarks internationale forpligtelser, og at loven derfor forventes administreret i overensstemmelse hermed, er det som betænkningen også anfører s. 103 ikke af den grund sikkert, at de afgørelser, som træffes af domstolene og andre retsanvendende myndigheder, er i fuld overensstemmelse med Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

Et enkelt medlem af udvalget fremfører gentagne gange, at inkorporering (ved lov) indebærer en sådan risiko for forskydning af kompetence fra Folketinget og regeringen til domstole og andre retsanvendende myndigheder, at han i lyset af grundlovens § 3 ikke kan anbefale inkorporering som et yderligere opfyldesskridt. Argumentet forekommer efter foreningens opfattelse ganske abstrakt og bunder formentlig i den klassiske juridiske diskussion om domstolenes og den offentlige forvaltnings retsskabende virksomhed set i forhold til lovgivningsmagten. Dette kan i sagens natur kun være tilfældet, hvis de inkorporerede bestemmelser har en sådan generel og uklar karakter, at det volder vanskeligheder i konkrete situationer at benytte dem som retsgrundlag. Retspolitisk Forening anerkender, at en sådan risiko eksisterer, men finder, at dansk retstradition er så rodfæstet, at dette problem næppe kan tillægges afgørende vægt. Udvalget anfører da også (betænkningen s. 105), at domstolene generelt udviser og bør udvise tilbageholdenhed, hvis rækkevidden af en konventionsforpligtelse er uklar.

Det skal hertil afsluttende bemærkes, at når Folketinget ratificerer en konvention ved inkorporering ved lov, må det antages, at det for lovgiverne står klart, at brede og skønsprægede bestemmelser efterfølgende vil blive udfyldt af de retsanvendende myndigheder, herunder domstolene, samt at dette er et vilkår ved opfyldelsen af internationale forpligtelser. Problemet er i øvrigt ikke ukendt i national lovgivning, ligesom det også undertiden optræder ved implementering og administration af EU-retsakter.

Endelig vil kommende og eksisterende individuelle klagemuligheder og udtalelser fra kommitter, der overvåger overholdelsen af konventionsforpligtelserne, give domstolene et væsentlig mere sikkert retsgrundlag, såfremt en konvention i sin helhed er gældende dansk ret på

lige fod med anden dansk lovgivning, selvom at udtalelser fra disse kommittéer ikke er bindende.

Foreningen skal særligt om ratifikation af den 12. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bemærke, at navnlig dette spørgsmål ikke burde volde hverken retlige eller politiske betænkeligheder, da Danmark jo for lang tid siden har inkorporeret selve konventionen med tilhørende protokoller. En henvisning til, at protokollens principper i vidt omfang allerede er gældende i skreven og uskreven forvaltningsret, kan ikke føre til andet resultat, idet en ratifikation kun kan opfattes som en styrkelse af kravene om ikke-diskrimination.

Samlet set er betænkningens flertalskonklusioner i det omfang, disse klart kan udledes af betænkningens tekst, et tilbageskridt i forhold til betænkning nr. 1407/2001 - uagtet at der forekommer mange nyttige ajourføringer af denne betæknings faktuelle oplysninger. De retlige overvejelser synes stort set identiske.

Under henvisning til ovenstående tilslutter Retspolitisk Forening sig mindretallets lovudkast.

København, den 14. september 2014

Bjørn Elmquist

formand

Peter Arnborg

bestyrelsesmedlem

Statsminister Helle Thorning-Schmidt  
Statsministeriet  
Christiansborg  
Prins Jørgens Gård 11  
1218 København K

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
INFO@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

10. SEPTEMBER 2014

Vedr. **Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet**

Kære Helle Thorning-Schmidt

Regeringsgrundlaget lægger op til, at menneskerettighederne skal tages meget seriøst, og at Danmark skal være længst fremme, når det drejer sig om at overholde dem. "Indsatsen for menneskerettighederne starter dog med, at vi sikrer os, at de altid respekteres hos os selv," står der i "Et Danmark, der står sammen". Meget er opnået, men Danmark kan tage nye skridt til at styrke beskyttelsen af det enkelte individ mod overgreb fra statens side.

Regeringen skal snart tage stilling til, om Danmark skal forbedre beskyttelsen af borgernes menneskerettigheder yderligere. I august afleverede et sagkyndigt udvalg en betænkning til regeringen om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet. Regeringen havde bedt om anbefalinger på tre områder, hvor beskyttelsen af borgernes menneskerettigheder kan styrkes:

- Skal Danmark gøre en række FN-konventioner til en del af dansk ret?
- Skal Danmark give borgerne adgang til at klage til FN over krænkelser?
- Skal Danmark indføre et generelt forbud mod diskrimination?

Vi går ud fra, at regeringen vil være enig i, at børn og handicappede i Danmark skal have ret til at klage til FN, ligesom vi forventer, at der i regeringen vil være enighed om at styrke borgernes retsbeskyttelse gennem indførelse af et generelt forbud mod diskrimination.

Men vi er bekymrede for, at regeringen ender med at indstille til Folketinget, at man ikke skal inkorporere en række væsentlige FN-

konventioner og dermed gøre dem til en del af dansk ret. Medlemmerne af det sagkyndige udvalg har mange syn på inkorporering. Modstanderne fremhæver bl.a. risikoen for, at magtbalancen mellem lovgiver og domstole forskubbes til skade for førstnævnte. Risikoen synes dog teoretisk, da danske domstole med Højesteret i spidsen altid har vist stor tilbageholdenhed. Tilhængerne fremhæver, at inkorporering vil styrke retsstillingen for borgerne ved, at:

- Tydeliggøre, at man kan påberåbe sig konventionerne ved danske domstole;
- Skabe klarhed om, at konventionen går forud for en modstridende dansk lov;
- Gøre rettighederne mere synlige og dermed i sidste instans mere anvendte.

De underskrivende organisationer i Rådet for Menneskerettigheder er enige med de seks medlemmer af udvalget, der konkluderer: "Ønskes borgernes retsbeskyttelse styrket, er inkorporering kort sagt det rigtige at gøre, og der er ikke afgørende hensyn, der taler imod."

For det handler i bund og grund om at sikre borgernes rettigheder. Regeringen er optaget af, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser. Derfor bør der skabes størst mulig klarhed om, hvilke rettigheder borgerne har, og gives dem de bedste muligheder for at påberåbe sig deres rettigheder. Når regeringen tilkendegiver, at den går op i, at borgernes rettigheder respekteres, så bør man også sikre, at det sker i praksis. Vi håber derfor, at du sammen med dine ministre vil tage nye og tydelige skridt til at sikre, at menneskerettighederne altid respekteres hos os selv og dermed sende et utvetydigt signal om respekt for menneskerettighederne til FN's øvrige medlemslande.

Med venlig hilsen



Therese Maria Rytter

Fungerende formand for Rådet for Menneskerettigheder

**Rådet for Menneskerettigheder v/**

Advokatsamfundet  
Amnesty International, dansk afdeling  
Bedre Psykiatri  
Børnerådet  
Børnesagens Fællesråd  
Dansk Flygtningehjælp

Dansk Folkeoplysnings Samråd  
Danske Seniorer  
DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur  
Dokumentations- og rådgivningscentret om racediskrimination (DRC)  
European Network Against Racism (ENAR)  
European Anti-Poverty Network (EAPN)  
FN-Forbundet  
Kvindernes U-landsudvalg (KULU)  
Kvinderådet  
LGBT – Danmark  
OASIS  
Red Barnet  
Røde Kors  
Unge for Menneskerettigheder  
ÆldreForum  
Ældresagen

**Fra:** Abelone Løgstrup [al@aeldreforum.dk]  
**Sendt:** 12. september 2014 11:38  
**Til:** Justitsministeriet  
**Emne:** Høringssvar: Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet  
**Vedhæftede filer:** Brev til statsministeren vedr Bet 1546 2014 om menneskerettigheder.pdf

**Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet**

Tak for den tilsendte betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

En række organisationer i Rådet for Menneskerettigheder – herunder ÆldreForum – har fremsendt vedhæftede brev til statsminister Helle Thorning-Schmidt. Det fremgår blandt andet af brevet, at de underskrivende organisationer er enige med de seks medlemmer af udvalget, der konkluderer: "Ønskes borgernes retsbeskyttelse styrket, er inkorporering kort sagt det rigtige at gøre, og der er ikke afgørende hensyn, der taler imod."

Rådet har ikke yderligere bemærkninger til betænkning nr. 1546/2014.

Venlig hilsen

Abelone Løgstrup  
Fuldmægtig  
ÆldreForums Sekretariat  
Mobil: +45 41 93 25 52  
E-mail: [al@aeldreforum.dk](mailto:al@aeldreforum.dk)

-----  
ÆldreForum  
Edisonsvej 18, 1 sal  
5000 Odense C  
Telefon: +45 72 42 39 90  
Fax: +45 72 42 39 91  
[www.aeldreforum.dk](http://www.aeldreforum.dk)



Statsminister Helle Thorning-Schmidt  
Statsministeriet  
Christiansborg  
Prins Jørgens Gård 11  
1218 København K

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
INFO@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

10. SEPTEMBER 2014

**Vedr. Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet**

Kære Helle Thorning-Schmidt

Regeringsgrundlaget lægger op til, at menneskerettighederne skal tages meget seriøst, og at Danmark skal være længst fremme, når det drejer sig om at overholde dem. "Indsatsen for menneskerettighederne starter dog med, at vi sikrer os, at de altid respekteres hos os selv," står der i "Et Danmark, der står sammen". Meget er opnået, men Danmark kan tage nye skridt til at styrke beskyttelsen af det enkelte individ mod overgreb fra statens side.

Regeringen skal snart tage stilling til, om Danmark skal forbedre beskyttelsen af borgernes menneskerettigheder yderligere. I august afleverede et sagkyndigt udvalg en betænkning til regeringen om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet. Regeringen havde bedt om anbefalinger på tre områder, hvor beskyttelsen af borgernes menneskerettigheder kan styrkes:

- Skal Danmark gøre en række FN-konventioner til en del af dansk ret?
- Skal Danmark give borgerne adgang til at klage til FN over krænkelser?
- Skal Danmark indføre et generelt forbud mod diskrimination?

Vi går ud fra, at regeringen vil være enig i, at børn og handicappede i Danmark skal have ret til at klage til FN, ligesom vi forventer, at der i regeringen vil være enighed om at styrke borgernes retsbeskyttelse gennem indførelse af et generelt forbud mod diskrimination.

Men vi er bekymrede for, at regeringen ender med at indstille til Folketinget, at man ikke skal inkorporere en række væsentlige FN-



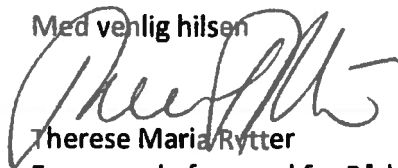
konventioner og dermed gøre dem til en del af dansk ret. Medlemmerne af det sagkyndige udvalg har mange syn på inkorporering. Modstanderne fremhæver bl.a. risikoen for, at magtbalancen mellem lovgiver og domstole forskubbes til skade for førstnævnte. Risikoen synes dog teoretisk, da danske domstole med Højesteret i spidsen altid har vist stor tilbageholdenhed. Tilhængerne fremhæver, at inkorporering vil styrke retsstillingen for borgerne ved, at:

- Tydeliggøre, at man kan påberåbe sig konventionerne ved danske domstole;
- Skabe klarhed om, at konventionen går forud for en modstridende dansk lov;
- Gøre rettighederne mere synlige og dermed i sidste instans mere anvendte.

De underskrivende organisationer i Rådet for Menneskerettigheder er enige med de seks medlemmer af udvalget, der konkluderer: "Ønskes borgernes retsbeskyttelse styrket, er inkorporering kort sagt det rigtige at gøre, og der er ikke afgørende hensyn, der taler imod."

For det handler i bund og grund om at sikre borgernes rettigheder. Regeringen er optaget af, at Danmark overholder sine internationale forpligtelser. Derfor bør der skabes størst mulig klarhed om, hvilke rettigheder borgerne har, og gives dem de bedste muligheder for at påberåbe sig deres rettigheder. Når regeringen tilkendegiver, at den går op i, at borgernes rettigheder respekteres, så bør man også sikre, at det sker i praksis. Vi håber derfor, at du sammen med dine ministre vil tage nye og tydelige skridt til at sikre, at menneskerettighederne altid respekteres hos os selv og dermed sende et utvetydigt signal om respekt for menneskerettighederne til FN's øvrige medlemslande.

Med venlig hilsen



Therese Maria Rytter

Fungerende formand for Rådet for Menneskerettigheder

**Rådet for Menneskerettigheder v/**

Advokatsamfundet  
Amnesty International, dansk afdeling  
Bedre Psykiatri  
Børnerådet  
Børnesagens Fællesråd  
Dansk Flygtningehjælp

Dansk Folkeoplysnings Samråd  
Danske Seniorer  
DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur  
Dokumentations- og rådgivningscentret om rasediskrimination (DRC)  
European Network Against Racism (ENAR)  
European Anti-Poverty Network (EAPN)  
FN-Forbundet  
Kvindernes U-landsudvalg (KULU)  
Kvinderådet  
LGBT – Danmark  
OASIS  
Red Barnet  
Røde Kors  
Unge for Menneskerettigheder  
ÆldreForum  
Ældresagen

# Foreningen af Udlændingeretsadvokater

---

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Den 13. oktober 2014

## Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

Med henvisning til ministeriets brev af 19. september 2014 skal foreningen herved fremkomme med sit høringssvar.

Foreningens medlemmer gør ofte brug af FN-konventionerne, både i asylsager og i andre sager, der angår udlændinges retsstilling og retssikkerhed.

I den forbindelse henviser vore medlemmer i stigende omfang til bestemmelser i FN-konventionerne. Ud over flygtningekonventionen gælder dette navnlig konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, torturkonventionen og kvindekonventionen. Vore medlemmer har i den forbindelse ofte oplevet, at en henvisning til bestemmelser i disse konventioner forbigås i tavshed og ikke behandles i præmisser for afgørelser fra f.eks. Flygtningenævnet.

Danske myndigheder synes således ikke at tage vore konventionsforpligtelser på menneskeretsområdet tilstrækkeligt alvorligt. Det kan i den forbindelse tages ad notam, at emnet inkorporering af konventioner på menneskeretsområdet ikke ses i regeringens netop fremlagte lovkatalog for det indeværende folketingsår.

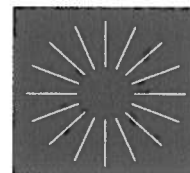
Foreningens medlemmer ønsker, at vore udenlandske klienter opnår den fulde beskyttelse og retssikkerhed, de har krav på i henhold til bl.a. FN's konventioner på menneskeretsområdet. Foreningen ser derfor frem til, at Danmarks forpligtelser i henhold til underskrevne og ratificerede konventioner vil blive efterlevet i større omfang end det sker i dag.

Disse ønsker og formål kan efter Foreningens opfattelse kun sikres gennem fuld inkorporering af konventionerne i dansk ret.

Foreningen kan derfor fuldt ud tilslutte sig det lovudkast med bemærkninger, der fremgår af betænkningen side 356-362, og som bygger på en anbefaling fra seks af udvalgets medlemmer.

Med venlig hilsen  
p.f.v.

  
Helge Nørrung  
Formand



København d. 15. september 2014

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 Kbh. K  
Att. Thomas Kloppenburg [jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

**Kvinderådets høringsvar vedr. inkorporering af konventioner inden for menneskeretsområdet.**

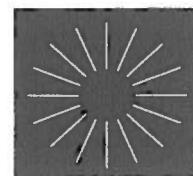
Kvinderådet takker for muligheden for at kommentere på betænkning nr. 1546 "Betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet".

For Danmark trådte Kvindekonventionen i kraft i 1983 og for Kvinderådet er Kvindekonventionen en helt central konvention og udgangspunktet for meget af vores arbejde. **Vi støtter derfor de af udvalgets medlemmer, der peger på en inkorporering.** Det vil kun være naturligt og på høje tid, at Danmark tager det sidste skridt i opfyldelsen af danske kvinders internationalt stadfæstede rettigheder gennem at inkorporere Kvindekonventionen i dansk ret.

I gennemlæsningen af betænkningen har Kvinderådet bl.a. noteret sig:

- At udvalgets gennemgang af de syv konventioner viser, at de påberåbes og anvendes sjældnere ved danske domstole end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der er inkorporeret.
- At udvalget er enig i, at en inkorporering vil medføre øget opmærksomhed og større bevidsthed om de inkorporerede konventioner.
- At udvalget mener, at en inkorporering vil medføre en styrkelse af retsstillingen for de personer, der er omfattet af konventionerne, da muligheden for at påberåbe sig konventionerne vil blive tydeliggjort.
- Udvalget mener, at en inkorporering overfor konventionsorganerne og andre lande vil understrege, at Danmark tager konventionerne alvorligt.
- At flere FN organer flere gange har opfordret regeringen til at inkorporere de undersøgte konventioner.

Kvinderådet lægger sig op af den indstilling som seks af udvalgets medlemmer (Jonas Christoffersen, Gunnar Homann, Holger Kallehauge, Linda Nielsen, Birgitte Holmberg Pedersen og Ole Spiermann) anbefaler, nemlig en inkorporering af seks af konventionerne heriblandt FNs konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder. Tydeliggørelsen af og øget bevidsthed om konventionen i dansk ret er nødvendig og i øvrigt også noget CEDAW komiteen gentagne gange har efterspurgt. Både dette Inkorporeringsudvalg og det tidligere nedsatte fra 2001 påpegede, at inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har ført til, at konventionen anvendes hyppigere og har større gennemslagskraft, hvilket vi mener taler for en inkorporering af flere konventioner.



Kvinderådet er ikke enig i de seks udvalgsmedlemmers fremhævelse af, at "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" (s.10), hvor det specifikt nævnes, at de 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" (s.10). Kvinderådet mener ikke, at man skal forsøge at give forrang til nogle konventioner ved en eventuel inkorporering. FN har i udarbejdelsen af konventionerne ønsket at give ekstra beskyttelse til specielt udsatte grupper, og konventionerne optræder ikke i en hierarkisk orden. Sårbare grupper inden for de forskellige konventioner har alle brug for beskyttelse og ekstra fokus.

I øvrigt noterer Kvinderådet sig:

- At det kun er civile samfundsorganisationer på børne- og handicapområdet, der har fået lov til at indstille medlemmer til udvalget.
- At udvalgets medlem på ligestillingsområdet, i lighed med de andre regeringsrepræsentanter, ikke mener at kunne fremsætte anbefalinger.

Vi beklager, at der ikke er nogen kvindeorganisationer, der på samme måde som handicaporganisationer og børneorganisationer har fået mulighed for at indstille repræsentanter til udvalget. Vi mener det er en forfordeling af nogle diskriminationsområder. Denne forfordeling mener vi også er tydeligt afspejlet i nogle medlemmers indstilling af netop handicap- og børnekonventionerne til at have forrang ved en eventuel inkorporering. Denne diskrepans bliver yderligere tydeliggjort, da repræsentanten for (det daværende) Ministerium for Ligestilling og Kirke i lighed med de andre regerings/ministerierepræsentanter vælger ikke at udtale sig ift. inkorporering, hvorved ligestillingen mister en stemme, hvilket børne- og handicap området ikke gør, da de af civilsamfundsorganisationerne udpegede repræsentanter på disse områder naturligvis vælger at udtale sig.

Med venlig hilsen

Trine Porret Randahl Larsen

Forkvinde, Kvinderådet

Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotholmsgade 10  
1216 København

Sagsnr 2014-629-0450

København, 12. september 2014

**Høringssvar vedr. betænkning nr. 1536/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.**

Det er KVINFOs anbefaling, at regeringen følger anbefalingen fra flertallet i Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet og inkorporerer de nævnte konventioner i dansk lov.

KVINFO lægger særlig vægt på, at CEDAW bliver inkorporeret i dansk lov, fordi det vil betyde, at konventionen bliver en integreret del af den danske retspraksis og en del af curriculum på jurastudiet, hvilket vil styrke opmærksomheden på kvinders rettigheder i Danmark. En inkorporering af CEDAW vil også betyde at Danmark vil stå stærkere internationalt i forhold til arbejdet med kvinders rettigheder og i kravet til andre lande om at styrke kvinders rettigheder.

Med venlig hilsen



Nina Groes

Direktør

THE DANISH CENTRE FOR  
RESEARCH AND INFORMATION  
ON GENDER, EQUALITY AND  
DIVERSITY

Christians Brygge 3  
DK-1219 København K  
Tlf: 33 13 50 88  
Fax: 33 14 11 56

[kvinfo@kvinfo.dk](mailto:kvinfo@kvinfo.dk)  
[www.kvinfo.dk](http://www.kvinfo.dk)



Justitsministeriet  
Statsrets- og Menneskeretskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

den 15. september 2014

### **Om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet**

Hermed høringssvar over betænkning nr. 1546 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Unge for Menneskerettigheder vil gerne fremhæve at Danmark er folkeretligt forpligtet til at overholde de syv konventioner, og en inkorporering vil styrke denne forpligtelse.

En indkorporering vil styrke danskernes retsstilling ved at gøre rettighederne mere kendte og anvendte ved danske domstole, da de så kan påberåbes af den enkelte borger, sådan som det er sket med den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som blev inkorporeret for mere end 20 år siden. En inkorporering vil ikke give de danske domstole fortolkningsvanskeligheder. Domstolene er vant til og i stand til at fortolke konventionerne på samme måde som de fortolker Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og andre danske love.

Danmark vil endvidere med en inkorporering følge anbefalinger fra FN om at gøre konventionerne til nationale love, og det vil sende et internationalt signal, som også har betydning for Danmarks omdømme og dermed afsætning af varer og service, om at Danmark støtter op om menneskerettigheder og anbefalinger fra FN.

Unge for Menneskerettigheder kan derfor tilslutte sig de synspunkter som seks medlemmer af udvalget har anført og anbefaler en inkorporering af de seks konventioner.

Dette svar er kun sendt elektronisk. Såfremt det ønskes kan det tillige sendes med almindelig post.

Med venlig hilsen

Vivian Jørgensen  
Bestyrelsesformand

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

12.09.2014

**Vedr. Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet**

Ministeriet har via email af 18. august 2014 anmodet Oasis om en udtalelse vedr. ovennævnte betænkning.

Oasis takker for muligheden for at udtale sig og har følgende bemærkninger til betænkningen.

Oasis anbefaler, at samtlige konventioner inkorporeres i dansk lov, således også konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Det vil styrke den enkelte borgers retsstilling og tydeliggøre myndighedernes pligt til at anvende konventionerne.

Oasis ønsker i øvrigt at fremføre følgende:

Da vi arbejder med torturofre og traumatiserede flygtninge og deres pårørende, er vi meget optagede af, at Danmark inkorporerer konventionen mod tortur. Det har efter vores opfattelse en meget vigtig signalværdi over for resten af verden og vil give os en vægtig og troværdig platform i samarbejdet med vore internationale kolleger på området.

Da Oasis ligeledes hører patienterne fortælle om uligheder og forskelsbehandling i sundheds- og socialsektoren, støtter vi på det kraftigste, at konventionerne om racediskrimination, og konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder inkorporeres i dansk lov.

Endelig ønsker vi at understrege vigtigheden af inkorporering af konvention om barnets rettigheder samt handicapkonventionen. Disse to grupper er i særlig grad udsat for myndighedsafgørelser, og en inkorporering vil bidrage til at kvalificere disse afgørelser, når der er pligt til at anvende konventionerne i den daglige praksis.

Venlig hilsen

Ruth Lauge  
Centerleder  
Oasis





Justitsministeriet har ved brev af den 18. august 2014 anmodet om en udtalelse om betænkning om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Retten i Svendborg skal i den anledning udtale:

Retten i Svendborg bemærker, at de syv konventioner allerede i dag er gældende for Danmark, og at Danmark derfor er folkeretligt forpligtet til at overholde konventionerne i praksis og til at indrette dansk lovgivning i overensstemmelse med konventionernes bestemmelser. Konventionerne kan i dag endvidere påberåbes ved danske domstole i overensstemmelse med fortolknings- og formodningsreglerne med det indhold, reglerne antages at have i dag. Det må på baggrund af erfaringerne med blandt andet inkorporeringen af den Europæiske Menneskeretskonvention (EMK) antages, at en inkorporering af en eller flere af de nævnte konventioner vil medføre, at de pågældende konventioner i langt videre omfang end i dag vil blive påberåbt for de danske domstole.

Ingen af udvalgets medlemmer har anbefalet, at konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder inkorporeres i dansk lovgivning.

Det er et centralt omdrejningspunkt for de forskellige positioner blandt de to grupperinger i udvalget, der ikke repræsenterer regeringen, om der ved inkorporering vil være en risiko for, at der sker en forskydning af kompetence fra lovgiver til domstolene og andre retsanvendende myndigheder.

Retten i Svendborg er enig med mindretallet på fire medlemmer i, at en inkorporering af konventionerne 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 de danske domstole og andre retsanvendende myndigheder i forbindelse med afgørelsen af konkrete sager, og at dette vil indebære en prøvelse, som domstolene ikke har de fornødne forudsætninger for at foretage. Det er ofte vanskeligt at udlede det nærmere indhold af bestemmelserne, da disse ofte er vage og programmatisk.

For så vidt angår en betydelig del af bestemmelserne i navnlig børnekonventionen, konventionen om afskaffelse af diskrimination af kvinder og handicapkonventionen - samt ikke mindst konventionen om økonomiske og sociale rettigheder - er der tale om, at staterne pålægges pligt til at iværksætte tiltag inden for områder, der i Danmark henregnes til typisk velfærdslovgivning, eller som forudsætter økonomiske ydelser inden for dette område.

Det drejer sig eksempelvis om følgende rettigheder: Særlig støtte til handicappede (børnekonventionens artikel 23 og handicapkonventionens artikel 26), retten til sundhed (børnekonventionens artikel 24, handicapkonventionens artikel 25 og til dels konventionen om afskaffelse af diskrimination af kvinder artikel 12), retten til "social security" (børnekonventionens artikel

26), retten til en vis levestandard (børnekonventionens artikel 27 og handicapkonventionens artikel 28), retten til uddannelse (børnekonventionens artikel 28 og 29, handicapkonventionens artikel 24 og til dels konventionen om afskaffelse af diskrimination af kvinder artikel 10), retten til arbejde og karriere (handicapkonventionens artikel 27 og til dels konventionen om afskaffelse af diskrimination af kvinder artikel 11) og retten til hvile og afslapning og deltagelse i kulturelle og sportslige aktiviteter (børnekonventionens artikel 31 og handicapkonventionens artikel 30).

Retten i Svendborg er enig med mindretallet på fire medlemmer i, at domstolene og andre retsmyndigheder ikke er egnede – og ikke har den demokratiske legitimitet - til at træffe afgørelser om sådanne spørgsmål, der forudsætter inddragelsen og afvejningen af politiske og økonomiske hensyn ved afgørelsen af, hvordan konventionerne skal udmøntes i dansk ret. For så vidt angår de bestemmelser, der forbyder *diskrimination* inden for den enkelte sociale og økonomiske rettighed (artiklerne 10, 11 og 12 i konventionen om afskaffelse af diskrimination af kvinder) er domstolene dog nok bedre egnet til at foretage en prøvelse, end for så vidt angår de bestemmelser, der foreskriver en "open ended" beskyttelse af rettigheden.

En inkorporering af sociale og økonomiske rettigheder må endvidere antages at indebære en risiko for, at spørgsmål om allokering af ydelser inden for velfærdslovgivningen i højere grad - eventuelt med domstolenes mellemkomst - vil blive retliggjort. Det vil kunne have en negativ indvirkning på lovgivningsprocessen, som den sædvanligt forløber i Danmark, hvor forskellige - i udgangspunktet ligeværdige - ideologiske, sociale og økonomiske hensyn brydes i en demokratisk proces, blandt andet under inddragelse af høringssvar fra relevante myndigheder og interesseorganisationer. Således vil rettigheder, som de måtte være udmøntet af domstolene i en konkret sag, kunne indgå som en "trumpf" i forhold til andre hensyn i den demokratiske proces.

Selv om konventionerne også indeholder bestemmelser, der er mere præcise, og som efter sit indhold og i sin udformning har en højere grad af lighed med de klassiske civile og politiske rettigheder, er Retten i Svendborg derfor som udgangspunkt skeptisk over for, at børnekonventionen, konventionen om afskaffelse af diskrimination af kvinder, handicapkonventionen og konventionen om økonomiske og sociale rettigheder i deres helhed inkorporeres i dansk lovgivning.

Udvalgets flertal peger på side 263 på, at bestemmelserne i børnekonventionens artikel 4 og handicapkonventionens artikel 4 begge ved henvisning til de sociale og økonomiske rettigheder i konventionerne tilføjer sådanne forbehold til rettighedernes anvendelse, at de *eo ipso* bringes uden for domstolenes kompetence. Synspunktet er imidlertid ikke ubetinget i overensstemmelse med den internationale menneskeret, idet det her er almindeligt antaget, at "kernen" i sådanne rettigheder - uanset sådanne forbehold - er *judiciable*, altså undergivet domstolenes kompetence. Under alle omstændigheder står det - selv hvis man tager flertallets udtalelse for pålydende - i nogen grad uklart, hvilke rettigheder/artikler i konventionerne, der ikke forudsættes omfattet af domstolenes kompetence.

De nævnte betænkeligheder ved konventionernes inkorporering kunne

måske bortvejres, hvis det i en inkorporeringslov eller i dens forarbejder blev præciseret, at bestemt opregnede artikler/rettigheder (eksempelvis de ovennævnte sociale og økonomiske rettigheder) ikke forudsattes omfattet af domstolens kompetence, og det blev angivet, hvorledes domstolene skulle reagere, hvis de blev påberåbt i en konkret sag. Retten i Svendborg kan med disse modifikationer tilslutte sig flertallets anbefaling af, at børnekonventionen, konventionen om afskaffelse af diskrimination af kvinder og handicapkonventionen inkorporeres i dansk ret.


De betænkeligheder, der er nævnt vedrørende børnekonventionen, konventionen om afskaffelse af diskrimination af kvinder, handicapkonventionen og konventionen om økonomiske og sociale rettigheder, gør sig ikke i samme grad gældende i relation til konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, rasediskriminationskonventionen og torturkonventionen. Bestemmelserne i disse konventioner tilhører udelukkende eller i meget vid udstrækning gruppen af de klassiske civile og politiske rettigheder, de er forholdsvis præcise og overlader kun i begrænset omfang medlemsstaterne et valg. Endvidere indeholder konventionerne antagelig på enkelte punkter en bedre retsbeskyttelse end den, som følger af den europæiske menneskeretskonvention. Retten er derfor positivt indstillet over for, at disse konventioner bliver inkorporeret i dansk lovgivning.

For så vidt angår særligt handicapkonventionen finder retten anledning til at bemærke, at denne konvention er tiltrådt af EU den 23. december 2010. Dette indebærer, at konventionen er bindende for EU og for medlemsstaterne, jf. EUT artikel 216, stk. 2. Det betyder ligeledes, at bestemmelserne i konventionen er en del af EU-retten, og det må antages, at konventionens bestemmelser i det omfang de er tilstrækkeligt præcise og ubetingede, er umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne inden for EU-rettens område. Dette gælder under alle omstændigheder, når EU-domstolen har bekræftet en rettighed gennem sin praksis. Det betyder endelig, at rettighederne nu, som en del af EU-retten og i overensstemmelse med EU-rettens almindelige fortolkningsprincipper har forrang over for (også senere) dansk ret.

Konsekvensen af EUs tiltrædelse af handicapkonventionen og f.eks. EU-domstolens præjudicielle afgørelse af den 11. april 2013 i de forenede sager C-335/11 og C-337/11, Ring og Skouboe Werge, ses i den omstændighed, at der i det danske retsvæsen for øjeblikket verserer et skønsmæssigt anset to-cifret antal funktionærsager, der vedrører aspekter af EUs handicapdirektiv og handicapkonventionen.

Med hensyn til handicapkonventionen kan det derfor endeligt anføres på den ene side, at en inkorporering af konventionen af hensyn til at styrke borgernes retsbeskyttelse er overflødig, inden for EU-rettens anvendelsesområde. På den anden side kan de øvrige hensyn, såsom en tydeliggørelse af myndighedernes pligt til at anvende konventionen og en positiv signalvirkning i forhold til andre lande, fortsat tale for inkorporering. Endvidere er der stadig et hensyn at tage til borgernes retsbeskyttelse uden for EU-rettens område.

Denne EU-retlige regulering kan derfor siges - indenfor EU-rettens område - til dels at fjerne betænkelighederne ved inkorporering af de sociale og økonomiske rettigheder i handicapkonventionen.



Anni Hejmark  
retspræsident





Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Att.: Lars Solskov Lind

Sagsnr. 14-2281  
Vores ref. JRB  
Deres ref. 2014-629-0450

Den 15. september 2014

### Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

Justitsministeriet har ved skrivelse af 18. august 2014 anmodet LO om en udtalelse om ovennævnte betænkning.

LO har to gange tidligere afgivet høringssvar over betænkninger om inkorporering af konventioner. Det drejer sig om et høringssvar fra 26. september 1991 om betænkning nr. 1220/1991 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og et høringssvar fra 10. juni 2002 om betænkning 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret. Disse høringssvar viser, at LO er åben over for inkorporering af vigtige konventioner. De viser samtidig, at det er helt afgørende, at det præcise indhold af konventionerne klart fremgår.

I skrivelsen fra 2002 tiltrådte LO inkorporering af 3 FN-konventioner (om borgerlige og politiske rettigheder, om afskaffelse af alle former for racediskrimination og konventionen mod tortur) og beslutningen om ikke at tiltræde FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Denne konvention er nemlig mindre egnet til at blive ophøjet til lov, idet den indeholder en række vage og generelle bestemmelser. Dette er også konklusionen i betænkning 1564/2014, side 144ff.

I betænkning nr. 1564/2014 behandles – udover de nævnte 4 konventioner – yderligere 3 konventioner. Det er alle FN-konventioner. De drejer sig om konventionerne om barnets rettigheder, diskrimination mod kvinder og handicapkonventionen. Alle disse konventioner indeholder bestemmelser, der er vagt og generelt formulerede, herunder er deciderede programerklæringer. Der henvises om FN's konvention om barnets rettigheder til betænkning 1564/2014, side 214 og i betænkning 1407/2001, side 274, om FN's handicapkonvention til betænkning 1564/2014 side 252 og om FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder til betænkning 1564/2014, side 238 og betænkning nr. 1407/2001, side 291. Disse 3 konventioner er derfor for så vidt ikke egnede til at blive ophøjet til dansk lovgivning. LO henviser særligt til bemærkningerne i betænkning 1564/2014, side 265f fra fire medlemmer af udvalget om de retsanvendende myndigheders fortolkning og anvendelse af konventionsbestemmelser. Blandt de to medlemmer er højesteretsdommer Hanne Schmidt og

landsdommer John Lundum. Disse medlemmer advarer om faren for en forskydning af balancen mellem lovgiver og domstole og andre retshåndhævende myndigheder, hvis man inkorporerer konventioner, der indeholder upræcist affattede rettigheder og pligter.

Spørgsmålet er imidlertid, om særlige forhold ikke gør sig gældende i relation til FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination af kvinder. Ligestilling mellem mænd og kvinder har i en årrække været et mål for LO. Danmark har ratificeret konventionen helt tilbage i 1979. Konventionen indeholder flere bestemmelser om ret til ligestilling mellem mænd og kvinder på arbejdsmarkedet. Der er oprettet en komité vedrørende afskaffelse af diskrimination mod kvinder. Denne komité har kompetence til at påse, at konventionen overholdes. Siden 2000 har det endvidere været muligt for individuelle personer at klage over Danmarks manglende overholdelse af konventionen til FN's Kvindekomité. I betænkning nr. 1564/2014 gennemgås praksis i tilknytning til konventionen. Udvalget konkluderer side 240, "FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination af kvinder går efter udvalgets opfattelse umiddelbart næppe videre end" EU's ligestillingsdirektiver.

På denne baggrund kan LO tilslutte sig, at Danmark inkorporerer FN's konventioner om borgerlige og politiske rettigheder, om afskaffelse af racediskrimination, mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling og straf, og om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder.

Som anført i LO's skrivelse af 10. juni 2002 er det dog en forudsætning, at eventuelle sager, i det omfang, der er hjemmel hertil i overenskomster mv. kan behandles i det fagretlige system.

Med venlig hilsen

  
Lizette Risgaard

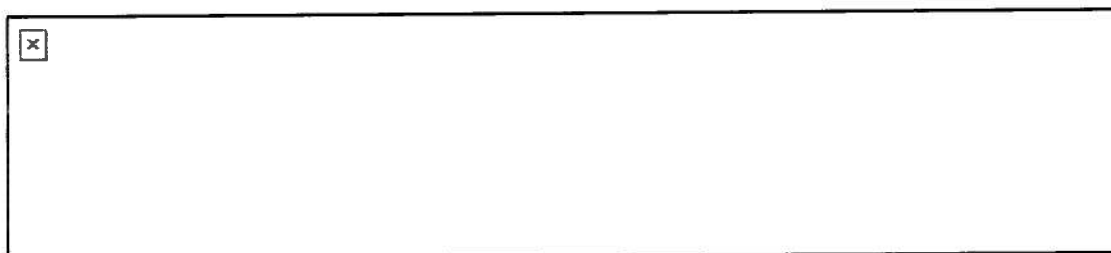
*Vedlagt:*

*Høringssvar af 26. september 1991 og 10. juni 2002*

**Fra:** Justitsministeriet  
**Sendt:** 15. september 2014 15:40  
**Til:** EStatsret og Menneskeretskontoret (951s17)  
**Emne:** VS: Høringsbrev vedr. Betænkning 1546/2014

---

**Fra:** Ole Bergmann [<mailto:olebergmann@hotmail.com>]  
**Sendt:** 14. september 2014 23:41  
**Til:** Justitsministeriet  
**Emne:** Høringsbrev vedr. Betænkning 1546/2014



Sørup, 14. september 2014

Kære justitsminister Karen Hækkerup.

Det ligger os Bedsteforældre for Asyl meget på sinde, at FNs Børnekonvention nu forhåbentlig endelig implementeres i dansk lovgivning af hensyn til alle børn i Danmark, men ikke mindst af hensyn til asylbørnene.

Vi har derfor med stor interesse set frem til offentliggørelsen af betænkningen fra Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet (betænkning nr. 1546/2014) og læst det omfattende materiale.

Det er indlysende for de fleste mennesker i en retsstat, at alt bør gøres for at sikre, at der tages alle nødvendige hensyn til børn. Når det drejer sig om asylbørn, kan dette bl.a. ske ved at sørge for, at de får en selvstændig asylsagsbehandling. Det er et af vore grundlæggende krav til en ny og anstændig asylpolitik, at der sker ubetinget overholdelse af menneskerettighedskonventionens bestemmelser om beskyttelse af familiens enhed, - og af børns krav på en selvstændig sagsbehandling.

Vi mener, at det ved en inkorporering af Børnekonventionen i dansk lov vil blive fastslået, at der altid skal lovgives og administreres ud fra konventionens Art. 3:, - at barnets tarv altid skal komme i første række.

*Vi har desværre mange, dokumenterbare eksempler på, at dette ikke altid overholdes.*

Vi mener, at det vil medføre en mærkbar forandring for asylsager behandlet af danske myndigheder, hvis man altid skal overholde Art. 12: "I enhver myndigheds behandling af sager, der vedrører børn, skal barnet høres."

Bedsteforældre for Asyl har agiteret for inkorporeringen i dansk lovgivning ved en lang række arrangementer, herunder på Folkemødet på Bornholm, og mødt stor og bred forståelse for dette synspunkt, bl.a. i form af underskrifter, som vi vil aflevere til dig ved given lejlighed.

Vi ser frem til, at regeringen beslutter sig for at tage skridtet fuldt ud og vise, at Danmark er en retsstat, der tager hensynet til menneskerettighederne så alvorligt, at de inkorporeres i lovgivning og praksis. Vi mener naturligvis også, at Danmark bør tiltræde direkte klageadgang til FNs Børnekomité af hensyn til den store og udsatte gruppe, som børn i almindelighed – og børn på flugt

og i asylsøgerposition – udgør...  
Med venlig hilsen  
Ole Bergmann  
med i Bedsteforældre for Asyl

[olebergmann@hotmail.com]





Justitsministeriet  
Slotsholmen 10  
1216 København K

Den 15. september 2014

### **Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.**

Børnesagens Fællesråd takker for muligheden for at afgive høringssvar vedr. ovennævnte.

Børnesagens Fællesråds principielle holdning er, at Danmark for at overholde sine internationale forpligtelser bør ratificere og inkorporere konventioner og tillægsprotokoller for at styrke og beskytte borgernes rettigheder. Børnesagens Fællesråd har afgrænset høringssvaret til inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) samt Danmarks tilslutning til klageadgangen til FN's børnekomité.

Børnesagens Fællesråd tilslutter sig de seks udvalgsmedlemmer anbefaling af, at Børnekonventionen inkorporeres i dansk lovgivning. Det vil styrke alle børn og unges rettigheder og beskyttelse, og det vil styrke den nationale lovgivning på børne- og ungeområdet til en i praksis bedre beskyttelse af eksisterende rettigheder.

Børn og unge er en persongruppe, der i praksis er i særlig risiko for at blive udsat for svigt og overgreb. Det er anerkendt, at de har særligt brug for hjælp og støtte. Imidlertid har Danmark haltet bagefter, når det har drejet sig om at anerkende børn og unge som selvstændige rettighedshavere på linje med andre borgere.

I dansk ret er børn og unges rettigheder spredt ud over mange love. En inkorporering af Børnekonventionen vil betyde, at alle myndigheder, herunder den kommunale forvaltning, medtænker børn og unges rettigheder i deres praksis. En sådan praksis vil danne grundlag for et fælles fundament og få betydning for den måde, vi alle i Danmark betragter og behandler børn og unge på. Børn og unges rettigheder vil således stå stærkere, og formålet med de mange reformer og lovændringer på området vil blive understreget.

Med 98 forskellige børnepolitikker og forskellige forvaltninger oplever mange børn og unge forskel i forhold til de ydelser, kommunerne er villige til at tilbyde. Eksempelvis har kommunerne indrettet sig på forskellig vis, når det drejer sig om opkrævning af børn og unges egenbetaling af udgifter til anbringelsen. Opkrævningsmuligheden er en af de mange 'kan'-bestemmelser i Serviceloven, der er grundlag for kommunernes forvaltning. Når kommunerne indretter deres forvaltning forskelligt resulterer det i nogen tilfælde i en forskelsbehandling af børn og unge, der ikke er i overensstemmelse med Børnekonventionen. Var konventionen inkorporeret i dansk ret, ville forvaltningen skulle tage højde for lighedsprincippet og sikre, at deres frihed til at indrette sig ikke medførte denne risiko.



En inkorporering vil bringe børneperspektivet ind i centrum af beslutningsprocesserne og eliminere sager, der går i hårdknude samt bidrage til fortolkning og praksis på området.

Børnesagens Fællesråds er overbeviste om, at der ved inkorporering af Børnekonventionen ikke vil blive ændret på magtfordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene, der forfatningsmæssigt er grundlovssikret. Traditionelt har domstolene undladt at påtage sig opgaver, som tilkom lovgivningsmagten. Domstolene har dog ikke undladt at påpege dette, dersom de blev bekendt med opgaver, som lovgivningsmagten manglede at tage stilling til. Børnesagens Fællesråd anser denne retstradition, som endnu en styrkelse af børn og unges retssikkerhed ved inkorporering af Børnekonventionen. En inkorporering vil endvidere betyde, at Danmark vil kunne supplere med fortolkningsbidrag af de vage og upræcise bestemmelser i konventionen og på denne vis være med til at skabe en anerkendt praksis i tillæg til FN's Børnekomité's fortolkning.

Børnesagens Fællesråd støtter en dansk ratificering af den valgfri protokol til Børnekonventionen om en individuel klageadgang til FN's Børnekomité. Det er vigtigt, at børn og unge i Danmark får mulighed for en klageadgang på linje med børn i fx Gabon eller Tyskland.

Børnesagens Fællesråd mener også, at retten til at klage skal gælde alle børn og unge uden forskel grundet særlige omstændigheder eksempelvis handicap. Børnesagens Fællesråd ønsker i den forbindelse at erindre om, at man tidligere på året ved ratificering af den valgfri protokol af 13. december 2006 til FN's konvention om rettigheder for personer med handicap, allerede har givet børn og unge med handicap klageadgang til FN's handicapkomité. En klageadgang til FN's Børnekomité vil på samme vis styrke og beskytte rettighederne for alle børn og unge og sikre at de bliver mødt, som selvstændige rettighedshavere på linje med andre borgere.

Med venlig hilsen

Inge Marie Nielsen  
Sekretariatschef



Den 19. september 2014

Kære statsminister.

I Børnesagens Fællesråd er vi meget optaget af børns rettigheder, og tillægger inkorporeringsspørgsmålet om FNs Børnekonvention overordentlig stor betydning. En inkorporering der for nylig også blev bakket op af det udvalg som regeringen har nedsat. Et flertal af sagkyndige i regeringens udvalg har netop anbefalet en fuld inkorporering af konventionen og klageprotokollen.

Når jeg vælger at henvende mig direkte til dig som regeringschef, hænger det sammen med, at udfordringen vedrører en lang række ministerier, og jeg håber, at du ved din opmærksomhed vil medvirke til, at der skabes et samlet fundament for at inkorporere FN's Børnekonvention, som vi har ratificeret, men som endnu ikke har vundet fuldt indpas i forvaltningerne.

Fejlprocenterne i den administrative praksis på området er uacceptabelt høje, og der skal formentlig et meget kraftigt signal til, før der sker betydelige forbedringer. Inkorporering vil også signalere, at Danmark tager børns rettigheder alvorligt og fjerner det akavede i, at vi gerne belærer andre lande om, at de skal overholde børns rettigheder, men ikke kan finde ud af at gøre det i vores eget land. Danske børn bliver desværre alt for ofte svigtet af de myndigheder, der burde beskytte dem. Når landets kommuner ikke lever op til standarden, rammer det især de udsatte børn og unge.

Island, Finland og Norge har for længst gjort Børnekonventionen til lov og melder entydigt – senest på Nordisk Ombudsmandsmøde – tilbage, at fx domstolene er blevet mere bevidste om at inddrage børnenes perspektiv i retssager og træffe afgørelser, der tager udgangspunkt i barnets bedste. Med en ny socialdemokratisk ledet regering i Sverige, er forventningen, at en inkorporering også snart vil ske her - vi kommer således eventuelt til at stå alene med vores holdning i Norden, hvis vi ikke inkorporerer. Det finder vi ikke er et optimalt signal.



I år fylder FN's Børnekonvention 25 år, og vi finder, at den bør være adelsmærke for enhver lovgivning og enhver social praksis, og ikke henvist til en skyggetilværelse. Med afsæt i regeringsgrundlagets bemærkninger om Danmark og menneskerettighederne finder vi det vigtigt, at vi anerkender børn og unge som selvstændige rettighedsindehavere og inkorporerer Børnekonventionen i vores lovgivning. Det vil bidrage til at give børnekonventionen dens legitime plads i det danske velfærdssamfund.

Med venlig hilsen



René Skau Björnsson  
Formand

Jeg vedlægger Børnesagens Fællesråds høringsvar til Justitsministeriets betænkning 1546/2014 om inkorporering mv. på blandt andet børneområdet.

**Børnesagens Fællesråd organiserer førende aktører på det børneretlige område i Danmark**, inklusive Børns Vilkår, Red Barnet, Mødrehjælpen, Livsværk, Foreningen Grønlandske Børn og Ungdommens Røde Kors. Sammen med en lang række øvrige menneskerettighedsorganisationer tillægger vi inkorporeringsspørgsmålet overordentlig stor betydning. Derfor er vi medunderskrivere på en skrivelse om dette emne fra både Samarbejdsgruppen om Børnekonventionen og Rådet for Menneskerettigheder.

Justitsministeriet  
Statsrets- og  
Menneskeretskontoret  
Att.: Lars Solskov Lind

**Børns Vilkår**  
FOR BØRN I DANMARK  
Børns Vilkår  
Trekronergade 126 F, 2. sal  
2500 Valby

Den 12. september 2014

## Høring over betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

Børns Vilkår takker for muligheden for at afgive høringssvar vedr. ovennævnte.

Børns Vilkår har i høringssvaret koncentreret sig om spørgsmålet om inkorporering af FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen), samt Danmarks tilslutning til klageadgangen til FN's børnekomité.

Børns Vilkår er enige med de seks medlemmer af 'Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet', der anbefaler, at Børnekonventionen inkorporeres i dansk lovgivning. Børn er en sårbar gruppe, der i særlig grad befinder sig i en udsat position i forhold til overgreb og uretmæssige indgreb. Det er Børns Vilkårs holdning at inkorporering af Børnekonventionen giver børn et ekstra værn.

Børn i Danmark kan bruge det ekstra værn. Til trods for lovgivningsinitiativer på det sociale område, ser vi fortsat nye sager, hvor børn er blevet udsat for vold og overgreb uden at nogen har grebet ind. Det er Børns Vilkårs synspunkt, at en inkorporering af Børnekonventionen vil styrke de tanker og den indstilling til børn, der ligger bag konventionen. Det skal i fremtiden være utænkeligt ikke at inddrage et barn i behandlingen af dets egen sag – børn og unge skal have mulighed for at fortælle, hvad de bliver udsat for af omsorgssvigt og være sikre på at myndighederne handler. Det skal ikke være muligt at tilsidesætte hensynet til barnet for hensynet til begrænsede ressourcer i kommunen, såsom vi desværre har set eksempler på i det kommunale system.

Børns Vilkår mener, at man ved at inkorporere ville kunne styrke retssikkerheden for børn generelt. En sådan styrkelse vil f.eks. være tydelig på skoleområdet. Hvis man inkorporerede børnekonventionen ville mobbeofre kunne beskyttes, når der ikke sættes seriøst og effektivt ind mod mobning. Mobning er en krænkelse af konventionens artikel 19. Som lovgivningen er skruet sammen for nuværende, kan de skønmæssige beslutninger en skoleleder tager i forbindelse med en mobbesag ikke prøves af en uvildig instans. Børns Vilkår møder jævnligt børn og forældre for hvem det ville gøre en kæmpe forskel, såfremt dette var muligt. Mobning er ikke for sarte sjæle. På den korte bane kan mobning være tæt forbundet med ensomhed, selvskaade og endda selvmordstanker. På den lange bane går mobning ud over barnets læring og mentale sundhed resten af livet. Det er rystende læsning, når børn fortæller os på BørneTelefonen hvordan

det føles at blive mobbet, og samtidigt opleve ikke at blive hørt af forældre og blive overset af en lærer eller skoleleder.

I forbindelse med Børns Vilkår's arbejde med bisidning af børn, der har en social sag i det kommunale system, oplever vi gang på gang, at det er af afgørende betydning for børn, at de kender deres rettigheder, så de kan reagere, hvis de eller en kammerat f.eks. bliver krænket. Børnene føler sig stærkere og for nogle af dem betyder det at have rettigheder, at de for første gang føler at de betyder noget – at også de er vigtige.

Den samme erfaring har rådgivningen på BørneTelefonen, hvor evalueringen viser, at de børn, der i forbindelse med rådgivningen er blevet oplyst om deres rettigheder, føler sig bedre hjulpet end de børn, der ikke er blevet oplyst om deres rettigheder.

Også Børns Vilkår's SkoleTjeneste oplever, at det at oplyse børn om deres rettigheder gør en forskel. Når oplægsholderne har det oplæg med, der hedder 'børn har også ret' oplever de, at flere børn henvender sig med problematikker, som oplægsholderen efterfølgende må underrette om. Børnene tør pludselig sige fra!

”  
**Jeg er også et menneske i denne her sag.**

”  
**Jeg er ikke bare en brik, der skal rykkes lidt rundt med**

citater fra et barn, der har haft en professionel bisidder fra Børns Vilkår

Danske børn ved ifølge nye undersøgelser ikke særlig meget om deres rettigheder – og noget tyder endda på at deres viden er faldende. Vi mener, at inkorporering af Børnekonventionen vil medføre en større bevidsthed om børnekonventionen i særdeleshed, men også om børns rettigheder generelt, således at alle børn kan opleve det rygstød det er at få at vide, at der er nogen der tager dem alvorligt.

Børns Vilkår skal endvidere støtte anbefalingen om, at Danmark tilslutter sig klageadgangen til FN's Børnekomité. Børns Vilkår mener, at det er afgørende for det signal vi sender til børnene, at de også får mulighed for at benytte sig af klageadgangen, såfremt deres rettigheder ikke bliver overholdt. Det bør tillægges afgørende betydning i den forbindelse, at netop denne komité har en særlig børnevenlig procedure, der adskiller sig fra de andre klageorganer på området.

Med venlig hilsen

Rasmus Kjeldahl  
Direktør



### Indledning

Justitsministeriet har anmodet om en udtalelse vedr. betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretområdet. Mødrehjælpens udtalelse fremgår af nedenstående.

11. september  
2014

### Udtalelse fra Mødrehjælpen

I Danmark er der fortsat i høj grad brug en styrkelse af børns retsstilling. Det ses bl.a. bekræftet i den mangelfulde varetagelse af barnets tarv i forbindelse med stærke konflikter i skilsmisssager ml. forældre i Statsforvaltningen og i relation til flere eksempler på vanrøgt af børn og unge i kommunale institutioner rundt om i landet.

Mødrehjælpen noterer sig, at det anbefales af et flertal i Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet (nr. 1546/2014), at FN's børnekonvention inkorporeres i dansk lovgivning, da det vil styrke børns retsstilling og således have stor betydning for denne persongruppe, som er i særlig risiko for indgreb og overgreb. Ligeledes bemærker Mødrehjælpen, at et stort flertal i udvalget anbefaler, at Danmark tilslutter sig til den individuelle klageadgang til FN's børnekomité, da Danmark allerede har tilsluttet sig individuelle klageadgange under mange andre af FN's komitéer. Udvalget bemærker endvidere, 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 FN's børnekonvention indeholder.

Mødrehjælpen kan derfor fuldt ud bakke op om, at FN's børnekonvention inkorporeres i dansk ret, og at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's børnekomité.

Med venlig hilsen

  
Mads Bøke Clausen  
Direktør

# HØRINGSSVAR

15. september 2014

Til:  
Sendt pr. mail til jm@jm.dk  
Fra:  
Røde Kors



## **Vedr. betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet**

Røde Kors takker for invitationen til at afgive hørings svar i forhold til betænkningen.

Røde Kors arbejder med udsatte børn og unge i vores nationale sociale aktiviteter og på asylcentre rundt om i landet, eksempelvis børnecentre for uledsagede børn, specialtilbud for mindreårige der ledsages af andre end deres forældre og opholdscentre for børnefamilier. Røde Kors har i alt 25.000 frivillige i Danmark, hvoraf nogle skaber netværk for udsatte familier, er aktive på landets asylcentre eller repræsentanter og forældremyndighedsindehavere for uledsagede børn.

Når flygtninge ankommer til Danmark står Røde Kors parat til at give dem en tryk, meningsfuld og værdig hverdag. Det gør vi i samarbejde med kommuner og det øvrige foreningsliv for at understøtte og udvikle de ressourcer, asylansøgere kommer med.

I Røde Kors' nationale sociale aktiviteter arbejder vi med mange udsatte familier i Danmark, der har svært ved at få hverdagen til at hænge sammen. Vi arbejder med et særligt fokus på børnene i vores aktiviteter, da vi ser, hvordan en svær opvækst kan have store konsekvenser for børnenes almene trivsel og forringede børnenes muligheder senere i livet.

På den baggrund vil vi i Røde Kors forholde os til den del af betænkningen, der handler om at inkorporere FN's konvention om barnets rettigheder.

Røde Kors ser gerne Børnekonventionen inkorporeret i dansk ret - herunder at den valgfri protokol, der giver individuel klageadgang, tiltrædes.

I Røde Kors mener vi, at en inkorporering af Børnekonventionen er et vigtigt signal om, at vi i Danmark lever op til vores særlige forpligtigelser over for børn og vil samtidig give børnene bedre mulighed for at gøre brug af deres rettigheder.

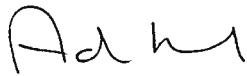
Fra arbejdet med asylansøgere i Danmark erfarer vi, hvor vigtigt det er, at børn høres og inddrages i beslutninger, der får betydning for dem. Røde Kors har ved flere lejligheder gjort opmærksom på, at vi ikke mener, der i specifikke myndighedsbeslutninger er blevet taget behørigt hensyn til barnets tarv. Ligeledes har Røde Kors gjort opmærksom på, at barnets ret til selvstændigt asylmotiv vanskeligt tilgodeses, når barnet ikke selv deltager i asylsamtalen sammen med børnefagligt personale. Rø-



de Kors mener, at en inkorporering af Børnekonventionen vil bidrage til at løse disse problemer og dermed sikre, at børns perspektiver i højere grad fremover vil blive hørt og inddraget.

Røde Kors har særligt fokus på asylansøgende børn, herunder også uledsagede børn, som vi oplever som en udsat gruppe. Røde Kors ser gerne, at det bliver tydeligere, hvilke hensyn der er lagt vægt på i sager vedrørende børn, herunder eksempelvis børn, der skal videresendes i medfør af Dublin forordningen eller tilbagesendes til oprindelseslandet. En inkorporering vil tydeliggøre, hvorledes vi i Danmark i praksis lever op til internationale forpligtigelser overfor netop sådanne udsatte grupper. Derudover vil en individuel klageadgang til FN's Børnekomité sikre, at vi fastholder et skarpt blik på, hvordan det enkelte barns interesser varetages bedst.

Venlig hilsen



Anders Ladekari,  
Generalsekretær Røde Kors

UNICEF Danmark  
FN Byen  
Marmorvej 51  
2100 København Ø  
Tlf. +45 35 27 38 00  
Fax +45 35 27 38 10  
unicefdk@unicef.dk  
www.unicef.dk

Protector: Alexandra,  
grevinde af Frederiksborg

15. september 2014

### Hørings svar vedr. betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet.

Det er UNICEF Danmarks principielle holdning, at den danske stat for at overholde sine internationale forpligtelser, i tillæg til at have ratificeret, også inkorporerer Børnekonventionen i lovgivningen for at styrke og beskytte børns rettigheder.

Børn og unge er en befolkningsgruppe, der er i særlig risiko for at blive udsat for svigt og overgreb. Det er bredt anerkendt, at de har et særligt behov for hjælp og støtte. Imidlertid har Danmark haltet bagefter, når det har drejet sig om at anerkende børn og unge som selvstændige rettighedshavere på linje med andre borgere, der har ret til at blive hørt i sager, der vedrører dem.

UNICEF Danmark støtter derfor op om anbefalingen fra flertallet af udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet om, at Børnekonventionen inkorporeres i dansk lovgivning. Det vil styrke børns og unges retsstilling, rettigheder og beskyttelse, og det vil styrke den nationale lovgivning på børne- og ungeområdet til en i praksis bedre beskyttelse af eksisterende rettigheder. Det vil have signifikant betydning for denne befolkningsgruppe, der er i særlig risiko for svigt og overgreb.

UNICEF Danmark bemærker ligeledes, at et stort flertal i udvalget anbefaler, at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité, da Danmark allerede har tilsluttet sig individuelle klageadgange under mange andre af FN's komitéer. Udvalget bemærker endvidere, 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 FN's Børnekonvention indeholder.

I dansk ret er børns og unges rettigheder spredt ud over mange love. En inkorporering af Børnekonventionen vil betyde, at alle myndigheder, herunder den kommunale forvaltning, medtænker børns og unges rettigheder i praksis. En sådan praksis vil danne grundlag for et fælles fundament og få betydning for den måde, vi alle i Danmark betragter og behandler børn og unge på.

UNICEF Danmark bakker derfor fuldt op om, at FN's Børnekonvention inkorporeres i dansk ret, og at Danmark tilslutter sig den individuelle klageadgang til FN's Børnekomité.

Med venlig hilsen



Steen M. Andersen  
Generalsekretær  
UNICEF Danmark

Justitsministeriet  
Stats- og menneskerettighedskontoret  
Slotholmsgade 10  
1216 København K

København, den 11. september 2014

**Udtalelse vedr. betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet med fokus på FN's konvention mod tortur**

---

Det glæder os, at det sagkyndige udvalg bag betænkning nr. 1546/2014 finder tungtvejende grunde til, at Danmark inkorporerer FN's konvention mod tortur (CAT) i dansk ret, og at seks af udvalgets medlemmer anbefaler en sådan inkorporering som tilfældet også var i betænkning nr. 1407/2001.

Vi ønsker hermed at redegøre for, hvorfor vi som ekspertorganisationer med over 30 års erfaring fra videnskabelig forskning, dokumentation af tortur, lovreform, samarbejde med retsvæsener og førelse af retssager vedr. tortur mener, at det vil være afgørende, at Danmark inkorporerer CAT i dansk ret.

Som nævnt i begge betænkninger er FN's konvention mod tortur *central* for beskyttelsen af menneskerettigheder, og dens præcise bestemmelser gør konvention *egnet* til at blive anvendt som retsgrundlag ved domstole og andre retsanvendende myndigheder. Konventionen har desuden praktisk relevans særligt i asylsager, udvisningsager og i sager om overdragelse af fanger under væbnede konflikter, hvor forbuddet mod *refoulement* i art. 3 er central. Også i forhold til spørgsmål om politiets magtanvendelse og brugen af langvarig isolationsfængsling har CAT praktisk relevans.

Til forskel fra Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) yder CAT en bedre beskyttelse af borgerne og pålægger desuden staten en række forpligtelser til at forebygge tortur, retsforfølge formodede gerningsmænd og sikre oprejsning til ofre for tortur. FN's komité mod tortur har tilmed en righoldig retspraksis, navnlig vedr. art. 3, som bidrager til at fastlægge konventionens indhold. Danske domstole vil således ikke været 'tvunget' til at påtage sig en 'dynamisk' rolle, som vil gøre at magtbalancen risikerer at forskubbes mellem folketinget og domstolene.

I tillæg til betænkningens vurderinger og anbefalinger ønsker vi hermed at fremhæve en række yderligere forhold, der taler for inkorporering:

**DIGNITY**  
Dansk Institut Mod Tortur  
Bryggervangen 55  
2100 København Ø

Tel. +45 33 76 06 00  
Fax +45 33 76 05 10

info@dignityinstitute.dk  
www.dignityinstitute.dk

CVR nr. 69735118  
P-nr. 1002304764  
EAN 5790000278114

Danske Bank Nr.  
4183-4310821209

- 1) Det universelle og absolutte forbud mod tortur har en helt særlig placering i folkeretten som en *jus cogens* norm, dvs. en tvingende folkeretlig norm, som ikke kan tilsidesættes hverken ved folkeretlige traktater eller national lov. Kun ganske få internationale forbrydelser tilhører denne kategori, herunder navnlig forbuddet mod folkedrab og krigsforbrydelser samt forbuddet mod tortur. Danmark inkorporeret en række af disse *jus cogens* normer i dansk ret ved lov. Det gælder FN's folkedrabskonvention, Rom-statutten for Den Internationale Straffedomstol og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Selvom Rom-Statutten og EMRK begge indeholder et forbud mod tortur er forbuddets anvendelsesområde og rækkevidde ikke det samme som i CAT, der både finder anvendelse i freds- og krigstid og yder en bedre beskyttelse.
  - ⇒ For at sikre, at det universelle og absolutte forbud mod tortur - som defineret i FN's konvention mod tortur – indplaceres i dansk ret som en *jus cogens* norm vil vi anbefale, at man inkorporerer CAT.
- 2) FN's konvention mod tortur indeholder en række **klart definerede forpligtelser** for staterne til at kriminalisere tortur, forebygge tortur, efterforske formodede torturhandlinger, retsforfølge og straffe gerningsmændene og sikre oprejsning til torturofrene. Mens Danmark overholder langt hovedparten af disse forpligtelser, er der områder, hvor dette ikke er – eller ikke altid har været – tilfældet, hvilket bl.a. har skyldtes uklarhed pga. modstrid mellem dansk ret og CAT:
  - I 2008 indførtes en bestemmelse i straffelovens §93b om at torturhandlinger, jf. § 157, ikke forældes. Den sene indførsel af forældelsesbestemmelsen har betydet, at statsadvokaturen har måttet opgive at efterforske og rejse tiltale i en række sager, idet da var forældede efter dansk ret, selvom de ikke var forældede efter folkeretten. Såfremt CAT havde været inkorporeret i dansk ret, ville denne modstrid ikke være opstået, og Danmark ville kunne have opfyldt sine forpligtelser efter CAT.
  - I forbindelse med Danmarks deltagelse i Irak-krigen ledede danske styrker bl.a. operation "Green Dessert" i 2004, hvor en række irakere angiveligt blev udsat for tortur af irakiske myndigheder. Ifølge art. 12 i FN's konvention mod tortur er Danmark forpligtet til hurtigt at iværksætte en upartisk undersøgelse af torturhandlingerne. En sådan undersøgelse fandt imidlertid ikke sted i overensstemmelse med art. 12. I stedet har en række formodede irakiske torturofre måttet gå til danske domstole med et krav om erstatning for Danmarks medvirken til tortur. Sagen illustrerer, at såfremt CAT havde været inkorporeret i dansk ret, havde forsvaret været underlagt en udtrykkelig forpligtelse til at iværksætte en undersøgelse, jf. art 12.

⇒ For at sikre klarhed for danske domstole og andre retsanvendende myndigheder om retsgrundlaget i en given sag – hvor der pt kunne være modstrid mellem CAT og en dansk lovregel – anbefaler vi, at CAT inkorporeres i dansk ret. Hermed vil danske myndigheder ikke risikere at lægge en modstridende dansk lovregel til grund og overtræde vores internationale forpligtelser.

3) Danmark har siden vedtagelsen af FN's konvention mod tortur i 1984 været et **foregangsland i den internationale indsats mod tortur**, som har udgjort en topprioritet i danske udenrigspolitik:

- På Danmarks forslag indførtes 'freedom from torture' i den skelsættende 'Vienna declaration' ved FN's menneskerettighedskonference i Wien i 1993.
- Det var på dansk initiativ, at FN i 1998 indførte 'International Day in Support of Victims of Torture', som markeres den 26. juni hvert år.
- Skiftende danske regeringer har hvert år været forfattere og forslagsstillere til resolutioner om tortur i FN's generalforsamling og FN's menneskerettighedsråd, og har hermed bidraget til at styrke normdannelsen på dette felt.
- Regeringen har netop i år lanceret et 10-årigt initiativ for universel ratifikation og implementering af FN's konvention mod tortur.

Sluttelig ønsker vi at pointere, at en inkorporering af CAT i dansk ret vil have en kolossal stor signalværdi både indenrigs- og udenrigspolitisk, og vi ville hermed imødekomme FN's torturkomité's gentagne anbefalinger til Danmark om inkorporering af CAT.

Vi håber, at vores udtalelse om vigtigheden af, at Danmark inkorporerer FN's konvention mod tortur i dansk ret vil inddrages i ministeriets videre overvejelser, og at disse vil munde ud i at regeringens fremsætter et lovforslag om inkorporering af CAT. Såfremt I måtte ønske yderligere dokumentation, står vi naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen



Direktør Karin Verland  
DIGNITY – Dansk Institut mod Tortur



Professor Bent Sørensen  
Anti-Tortur Støtte Fonden



Inge Genefke, Dr.med.hc.mult  
Anti-Tortur Støtte Fonden



# Høringssvar fra Tænketanken Justitia vedr. betænkning nr. 1546/2014

## Sammenfatning

Torsdag den 14. august afgav Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskerettighedsområdet sin betænkning (betænkning nr. 1546/2014) med anbefalinger til om og i givet fald hvilke yderligere FN-konventioner, der bør inkorporeres i dansk ret samt, hvorvidt Danmark skal anerkende yderligere klageadgang til øvrige FN-komitéer.

Justitia – Danmarks juridiske uafhængige tænketank – behandler i dette høringssvar samme problemstilling, som udvalget blev stillet til opgave i kommissoriet. På den baggrund fremsætter Justitia en samlet vurdering og anbefaling, hvori Justitia forholder sig til Udvalgets anbefaling i forhold til behovet for inkorporering og (hvor relevant) anerkendelse af individuel klageadgang. Justitia kan i øvrigt henvise til rapporten ”Internationale menneskerettighedskonventioner og dansk ret: En rapport om konsekvenserne af Danmarks mulige inkorporering af internationale menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af klageadgang til menneskerettighedsorganer” udfærdiget af direktør Jacob Mchangama fra oktober 2013.

På baggrund af behandlingen af de enkelte konventioner samt praksis fra det relevante konventionsorgan argumenteres i nærværende høringssvar for, at vedtagelsen og inkorporering af flere menneskerettigheder medfører en fare for duplikation og ”rettighedsinflation”, og dermed en risiko for udvanding af selve menneskerettighedsbegrebet. En række af de relevante menneskerettighedskonventioner udgør såkaldte specialkonventioner, som har fokus på beskyttelsen af bestemte gruppers rettigheder så som kvinder, børn, handicappede, etniske minoriteter mm. Hvis Danmark inkorporerer samtlige af disse, vil mange af de samme rettigheder optræde i flere forskellige konventioner med hver sin ordlyd, fokus og fortolkningsgrundlag. En sådan duplikation indebærer en risiko for uklarhed, da forskelle i ordlyd og fortolkninger vil mudre snarere end styrke beskyttelsen af menneskerettigheder. På samme måde indeholder en række af disse øvrige konventioner uklare og upræcise bestemmelser og forpligtelser for konventionsstaterne, som mere har



karakter af vage programmerklæringer uden klart retligt indhold. Det øger risikoen for, at domstole og internationale organer vil skulle træffe afgørelser på basis af uklare bestemmelser, hvilket kan resultere i en magtforskydning mellem domstole og Folketing. Det kan i den forbindelse ikke anses for tilstrækkeligt betryggende, at udvalget lægger til grund, at rollefordelingen mellem lovgiver og domstole ikke skal påvirkes af inkorporering eller, at danske domstole skal anlægge en tilbageholdende fortolkning af vage og upræcise bestemmelser og som udgangspunkt overlade opfyldelsen af politiske programmerklæringer til lovgiver.

Det vurderes således, at en inkorporering af en række af FN's øvrige menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af individuel klageadgang til disse komiteer uanset et politisk ønske om det modsatte risikerer at kunne få konsekvenser for Danmarks mulighed for selv at fastlægge vores udlændingepolitik, foretage nødvendige fordelingsmæssige prioriteringer, værne om ytringsfriheden og den frie debat mm.

I modsætning til de øvrige konventioner, der enten indeholder uklare programmerklæringer og/eller duplikerer eksisterende rettigheder, indeholder Torturkonventionen samt TP 12 i fornøden grad bestemmelser af relativ præcis karakter og generelle definitioner på hhv. tortur og diskrimination, som, hvis disse blev inkorporeret, ville udgøre et godt supplement til og lukke de nuværende huller i EMRK, og dermed styrke de fundamentale menneskerettigheder. Det kan dog overvejes alene at underskrive TP 12 og afvente ratificering til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afsagt en række Storkammer domme, der angiver det nærmere anvendelsesområde for TP 12. Ved alene at inkorporere CAT og udvide diskriminationsforbuddet under EMRK sikres en mere sammenhængende praksis med det altovervejende udgangspunkt i én konvention og én domstolspraksis, der er velkendt og indarbejdet i dansk lovgivnings- og retspraksis. Det skal i den forbindelse bemærkes, at EMD i en række domme har inddraget de relevante FN-konventioner som fortolkningshensyn. EMD har således henvist til Handicapkonventionen i 24 domme (heraf 3 Storkammerafgørelser) og 4 afgørelser, til Kvindekonventionen i 22 domme (heraf 4 fra Storkammeret) og 7 afgørelser, og til Børnekonventionen i 149 domme (heraf 26 fra Storkammeret) og 69 afgørelser. På den baggrund må det fastslås, at grupper som børn, handicappede og kvinder allerede nyder en høj grad af beskyttelse via EMRK og retspraksis fra EMD.

Regeringen bør derfor ikke følge anbefalingen fra den del af Udvalget, som anbefaler inkorporering af seks af de syv relevante FN konventioner. Det anbefales således, at Danmark inkorporerer tortur-konventionen, der indeholder en præcis og klar definition af tortur, samt at ratificere (eventuelt indledningsvist alene underskrive) Tillægsprotokol 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der udvider forbuddet



mod diskrimination, mens inkorporering af de øvrige konventioner bør afvises, ligesom der ikke bør anerkendes klageadgang til yderligere FN-komiteer. Ved denne model sikres en mere sammenhængende praksis med udgangspunkt i én konvention og én domstolspraksis, der er velkendt og indarbejdet i dansk lovgivnings- og retspraksis.

## Gennemgang af de enkelte konventioner

### ICCPR

Danmark har ratificeret FN's konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (ICCPR) og anerkendt den individuelle klageprocedure herunder ved at ratificere den første valgfrie protokol til ICCPR. ICCPR blev vedtaget af FN's general-forsamling 16. december 1966 sammen med ICESCR. Begge konventioner har baggrund i FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948 (UDHR), der indeholder både borgerlige og politiske rettigheder, samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

#### Ordlyden af ICCPR

ICCPR indeholder relativt præcise og konkrete bestemmelser og forpligtelser for konventionsstaterne, der både relaterer sig til negative og positive forpligtelser såsom eksempelvis at afholde sig fra vilkårlig frihedsberøvelse og sikringen af effektive retsmidler. ICCPR's materielle rettigheder og forpligtelser findes i konventionens artikel 1 – 27 og omhandler i det store hele de helt grundlæggende frihedsrettigheder, der er grundstenene i den demokratiske retsstat. Herunder hører eksempelvis: forbuddet mod forskelsbehandling (artikel 2), retten til liv (artikel 6), forbud mod tortur (artikel 7), retten til frihed og sikkerhed (artikel 9), retten til den lige adgang til domstole (artikel 14), tankefrihed og religionsfrihed, ytringsfrihed (artikel 18-19), samt princippet om lighed for loven og ikke-diskrimination (artikel 26). Størstedelen af disse materielle bestemmelser er allerede omfattet af EMRK, mens princippet om lighed for loven og ikke-diskrimination er indeholdt i EMRK artikel 14, der dog alene finder anvendelse i sammenhæng med de øvrige artikler i EMRK. Tillægsprotokol 12 til EMRK, som Danmark endnu ikke har ratificeret indeholder imidlertid et lignende fritstående diskriminationsforbud som ICCPR.





### FN's Menneskerettighedskomité

FN's Menneskerettighedskomité, der er det overvågende organ til ICCPR, har udfærdiget en række fortolkningsbidrag til konventionen, mens den tillige behandler de individuelle klagesager mod konventionsstaterne. Flere af Komitéens for-tolkningsbidrag omhandler præciseringer og i visse tilfælde også udvidelser af konventionsstaternes forpligtigelser i henhold til en række rettigheder i ICCPR. Eksempelvis har Komitéen understreget, at staternes juridiske forpligtelser både er negative og positive, og samtidig kvalificeret de positive forpligtigelser til at omhandle beskyttelse mod handlinger fra private, der medfører en krænkelse af konventionens rettigheder. I flere fortolkningsbidrag uddyber komitéen forbuddet mod forskelsbehandling mhp. beskyttelsen af kvinder og kravet om positive foranstaltninger ud over lovgivningsmæssige tiltag. Yderligere har komitéen indfortolket øvrige forpligtigelser, herunder rapporteringsforpligtigelser på især diskriminationsområdet, samt en forpligtigelse til at imødegå hungersnød og barnedødelighed, hvilket bærer præg af en dynamisk fortolkning, der udvider omfanget og indholdet af bestemmelserne i ICCPR betragteligt.

Menneskerettighedskomitéen vurderer tillige de periodiske rapporter, som konventionsstaterne er forpligtigede til at indsende. Her er det overordnede fokus på mange af kernerettighederne i konventionen, såsom ytringsfrihed og forsamlingsfrihed, samt retten til at deltage i det politiske liv. Alligevel vidner nogle af komitéens anbefalinger i den senere tid om, at den til tider også fokuserer på rettigheder, der må siges at have et mere perifert forhold til ICCPR. Eksempelvis kan nævnes Komitéens interesse i staternes ressourcefordeling ift. velfærdssydelse, selvom rettighederne i ICCPR i overvejende grad er negative frihedsrettigheder. Et eksempel herpå er Komitéens opfordring til Canada om at sikre, at "cuts in social programmes do not have a detrimental impact on vulnerable groups." Ift. Danmark har komitéen udtrykt bekymring for, at statsstøtten til den danske folkekirke kan medføre en diskrimination over for andre religiøse samfund.

Komitéens dynamiske fortolkning er også at finde i praksis under den individuelle klageprocedure, der er gået i forskellige retninger, både i forhold til staternes forpligtelser og i forhold til bestemmelsernes omfang og konventionsstaternes skønsmargin. Komitéens inkonsistente praksis indikerer, at konventionen er et levende instrument underlagt en dynamisk fortolkning. Eksempelvis har komitéen i nogle sager tillige bedømt ICCPR's forhold til underliggende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. I de ledende sager Boreks mod Holland og Zwann-de-Vries mod Holland, der begge omhandler artikel 26 om ikke-diskrimination, konstaterede komitéen, at artikel 26 også omfatter diskrimination i forhold til økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder,



herunder diskriminerende tiltag i de nationale sociale velfærds politikker. Yderligere slog Komitéen i Länsman mod Finland fast, at den pågældende sag ifølge komitéen ikke kunne afgøres ud fra hensyntagen til en national skønsmargin, og dermed udtrykkeligt forkastede EMD's doktrin om staternes skønsmargin. Komitéen har truffet afgørelse i omkring 10 sager mod Danmark, hvor den i kun to af sagerne har konkluderet, at der har foreligget en krænkelse. Den første sag, Jonny Rubin Byahuranga mod Danmark, var en udvisningssag i forbindelse med overtrædelse af straffelovens § 191, hvor komitéen konkluderede, at udvisningen af klager til Uganda ville medføre en krænkelse af ICCPR artikel 7 om forbud mod tortur. Mohamed El-Hichou mod Danmark omhandlede en nægtelsen af en familiesammenføring, hvor komitéen konkluderede, at en nægtelse af en familiesammenføring mellem klager og hans fader ville medføre en krænkelse af konventionens artikel 23 og 24 om hhv. retten til familieliv og forskelsbehandling af børn og børns rettigheder. Danmark har efterfølgende fulgt komitéens anbefalinger.

#### Inkorporering af ICCPR

ICCPR har sat et begrænset aftryk i dansk ret, og påberåbes oftest i sammenhæng med EMRK's bestemmelser, der allerede er inkorporeret i dansk ret og i vidt omfang indeholder samme type rettigheder som ICCPR. En inkorporering af ICCPR vil dermed medføre en duplikation af borgerlige og politiske frihedsrettigheder, som allerede i dag indgår som del af EMRK's bestemmelser, med risiko for øget uklarhed. Det forhold, at ICCPR indeholder et fritstående og dermed mere omfattende diskriminationsforbud end EMRK kan udlignes ved at ratificere og inkorporere TP 12 til EMRK. ICCPR bør således først og fremmest fungere som et udfyldende fortolkningshensyn, der kan understøtte de rettigheder, der er beskyttet i EMRK. I tilfælde af klar og utvetydig uoverensstemmelse mellem ICCPR og dansk ret vil der kunne tages højde herfor ved lovgivers tilpasning og omskrivning af relevante lovbestemmelser. Det kan på baggrund af ovenstående ikke anbefales at inkorporere ICCPR i dansk ret.

#### **ICESCR**

Ligesom ICCPR blev FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ICESCR) ratificeret af Danmark den 6. januar 1972. Danmark har ikke ratificeret den valgfrie tillægsprotokol til konventionen og har dermed ikke anerkendt den individuelle klageprocedure under konventionen.

#### Ordlyden af ICESCR



ICESCR indeholder i vidt omfang vage og upræcise rettigheder med karakter af programmerklæringer uden klart retligt indhold. Efter ICESCR artikel 2 er konventionsstaternes generelt forpligtiget til "i videst mulig udstrækning og ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende fulde virkeliggørelse." Disse begreber er eksempler på vage og upræcise formuleringer, der i højere grad overlader staterne et spillerum til fortolkning af, hvornår passende midler, foranstaltninger eller forholdsregler er truffet og indført, og de er dermed uegnede til domstolsprøvelse. De upræcise forpligtigelser går igen i de fleste af konventionens materielle rettigheder, der er indeholdt i ICESCR artikel 1– 15. Her er de kontraherende stater forpligtigede til at "anerkende, træffe passende foranstaltninger" eller "forholdsregler" i sikringen af rettighederne, såsom retten til arbejde, social tryghed, sundhed og uddannelse. Hvad disse forholdsregler præcist består i, er dog ikke nærmere defineret. ICESCR indeholder tillige et forbud mod forskelsbehandling i nydelsen af rettighederne, mens forpligtigelserne heri må anses for overvejende positive forpligtigelser for staterne til en aktiv realisering af rettighederne, mens realiseringens nærmere indhold ikke er tilstrækkeligt præciseret eller defineret i konventionens tekst. Som følge heraf må mange af konventionens rettigheder betragtes som programmerklæringer uden klart retligt indhold.

#### FN's komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

ICESCR-Komitéen, som er det overvågende organ til ICESCR, fortolkning af de enkelte materielle rettigheder og forpligtigelser for staterne skal findes i komitéens fortolkningsbidrag i form af General Comments, hvoraf flere omhandler udvidelser og præciseringer af rettighederne i ICESCR. Eksempelvis har komitéen fastslået, at rettighederne i ICESCR indeholder "minimum core obligations" for staterne, selvom ordlyden af artikel 2 (1) kun omfatter "den fremadskridende fulde virkeliggørelse af rettighederne og tilgængelige ressourcer," hvilket som eksempel relaterer sig til fordelingen af sundhedsydelser mv. Det må således konstateres, at konventionsstaternes udviklingsstadiet er underordnet, da der vil være tale om samme minimumsforpligtigelser uanset landets tilgængelige ressourcer. Oprindeligt var det imidlertid meningen, at de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder skulle realiseres gradvist, hvorfor der således ingen holdepunkter er for, at ICESCR skulle indeholde sådanne umiddelbare forpligtigelser. Komitéen har i flere andre tilfælde generelt udvidet omfanget af rettighederne i ICESCR gennem en dynamisk fortolkning, der er svært forenelig med en ordinær fortolkning af disse i henhold til Wienerkonventionens principper om traktatfortolkning. Her kan eksempelvis nævnes General Comment nr. 15 om eksistensen af en fritstående "ret til vand", samt Komitéens fortolkning af artikel 11 om "retten til en tilstrækkelig levefod", der ifølge Komitéen er udvidet til at



omfatte en selvstændig ret til en passende bolig, hvilket omfatter betingelser som ventilation, vaskefaciliteter, samt affalds- og kloakeringsystem. Komitéens dynamiske fortolkning er også bemærket i en vidt omtalt artikel fra 2004, hvor to jurister fra det amerikanske udenrigsministerium gjorde gældende, at Komitéens fortolkning udgør en ensidig ændring af det materielle indhold i ICESCR og forpligtigelserne deri, som heri udtalte "Nothing gives the Committee authority to rewrite the provisions of the covenant".

Det er som udgangspunkt op til staterne selv at allokere deres ressourcer med henblik på opfyldelsen af de vidtgående rettigheder i ICESCR. Imidlertid kan de efterfølgende blive kritiseret for at have prioriteret forkert, selvom det næppe er muligt at objektivisere, i hvilket omfang en stat "i videst muligt omfang" bruger "alle egnede midler". Der er ikke opstillet noget hierarki mellem rettighederne i ICESCR, hvorfor en stat altid vil kunne anklages for ikke at bruge tilstrækkelige midler på en given rettighed, selvom man fra politisk hold har prioriteret mellem konkurrerende hensyn. Komitéen har dog desuagtet udtrykt, at "insufficient expenditure or misallocation of public resources" kan medføre en krænkelse af konventionen.

General Comments er ikke juridisk bindende for konventionsstaterne, men anvendes af Komitéen som fortolkningsbidrag i forbindelse med vurderingen af de periodiske landerapporter og formentlig også i forbindelse med fremtidige individuelle klagesager, som den siden 5. maj 2013 har været kompetent til at modtage og vurdere.

Komitéen anvender en særdeles aktivistisk fortolkningsstil og har endvidere i sine anbefalinger til konventionsstaternes periodiske rapporter kritiseret flere velfærdsstaters fordelingspolitik. Komitéen fortolker konventionens forpligtigelser således, at et indgreb i eller afskaffelse af sociale ydelser vedrørende rettigheder i konventionen som udgangspunkt er i strid med konventionen, medmindre de kan retfærdiggøres af tungtvejende grunde. Eksempelvis har komitéen udtrykt bekymring over nedsættelsen af dagpengeperioden fra 4 til 2 år og anbefalet Danmark at sikre sig, at niveauet for sociale ydelser til unge under 25 fastsættes, så det sikrer en tilstrækkelig levestandard. Dette kan have den betydning, at hvis Danmark skærer i de offentlige budgetter, f.eks. på kontanthjælps- eller sundhedsområdet, så vil der være tale om et indgreb i forhold til Danmarks forpligtigelser efter konventionen. Staten vil følgelig skulle løfte bevisbyrden for, at et sådant tiltag er nødvendigt og proportionalt, og Komitéen vil foretage en relativt intensiv prøvelse heraf. Dette gør det vanskeligt at overskue det nærmere indhold af konventionen, mens rettigheders natur og Komitéens aktivistiske fortolkningsstil, herunder dens konkrete kritikpunkter af dansk fordelingspolitik ved en tiltrædelse af den valgfrie protokol til ICESCR vil indebære en risiko for, at den endelige afgørelse af væsentlige sociale,



økonomiske og fordelingspolitiske spørgsmål vil blive overladt til et internationalt kvasi-juridisk organ, frem for hos den nationale lovgivningsmagt.

### Inkorporering af ICESCR

ICESCR har kun i meget begrænset omfang været påberåbt for de danske domstole, og dér for det meste i forbindelse med EMRK. Det bemærkes endvidere, at man tidligere har afvist at inkorporere ICESCR i dansk ret med blandt andet den begrundelse, "at en række af bestemmelserne i [ICESCR] er vagt formulerede og til dels har karakter af såkaldte "programerklæringer", indebærer efter udvalgets opfattelse, at det vil være vanskeligt for domstole og administrative myndigheder at anvende dem som grundlag for løsning af konkrete tvister [...]", samt at diskrimination i henhold til rettighederne i ICESCR vil være omfattet af forbuddet mod diskrimination i ICCPR, ligesom EMRK's diskriminations-forbud vil dække økonomiske sociale og kulturelle rettigheder, såfremt Tillægsprotokol 12 til EMRK ratificeres og inkorporeres. I tilfælde af klar og utvetydig uoverensstemmelse mellem ICESCR og dansk ret vil der kunne tages højde herfor ved lovgivers tilpasning og omskrivning af relevante lovbestemmelser. En inkorporering af ICESCR eller en tiltrædelse af den valgfrie tillægsprotokol vil medføre både retstekniske og magtfordelmæssige problemer, da en sådan retstilstand ikke stemmer overens med principperne bag grundlovens § 3 eller dansk retskultur, hvorefter det i al væsentlighed er lovgiver, der træffer beslutning om ressourceallokering og prioriterer den økonomiske og sociale politik. Det kan på baggrund af ovenstående ikke anbefales at inkorporere ICESCR i dansk ret, eller at tiltræde den valgfrie tillægs-protokol om en individuel klageadgang til ICESCR.

### **ICERD**

Danmark ratificerede FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (ICERD) i 1971 og anerkendte også her Racediskriminationskomitéens kompetence til at modtage og vurdere individuelle klagesager iht. Konventionens bestemmelser. Konventionen er en specialkonvention og relaterer sig udelukkende til forebyggelsen og bekæmpelsen af raceadskillelse og racediskrimination.

### Ordlyden af ICERD

ICERD indeholder en definition af "racediskrimination" og indebærer i vidt omfang et forbud mod forskelsbehandling pga. race i henhold til rettigheder omfattet af bl.a. ICCPR, EMRK og ICESCR. ICERD indeholder således kun selv begrænsede selvstændige rettigheder. Disse konventioner, herunder den



inkorporerede EMRK, indeholder dog allerede et forbud mod sådan forskelsbehandling, hvorfor inkorporering i vidt omfang vil medføre duplikation af rettigheder.

Konventionsstaterne er iht. de materielle rettigheder forpligtigede til ikke at deltage i eller sponsorere, forsvare eller støtte racediskrimination, hvilket som udgangspunkt relaterer sig til staternes negative forpligtigelser om at afholde sig fra indgriben i borgernes rettigheder. Samtidig har staterne også iht. ICERD positive forpligtigelser, som f.eks. at forbyde og gøre en ende på, samt staternes forpligtigelse til at tage aktive skridt til at fordømme propaganda samt organisationer, der bygge på raceadskillelsesidealer. Herunder hører også, at konventionsstaterne efter artikel 4 (a) er forpligtigede til at "kriminalisere" al udbredelse af ideer og tilskyndelse til racediskrimination, samt at erklære ulovlige og forbyde organisationer, samt organiseret og al anden propagandavirksomhed, som fremmer og tilskynder til racediskrimination, jf. artikel 4 (b). Artikel 4 stiller således vidtgående krav til staternes straffelovgivning på bekostning af ytrings- og foreningsfriheden, da der eksempelvis ikke stilles krav om afgrænsning af personkreds og lignende.

#### FN's Racediskriminationskomité

Racediskriminationskomitéen er det overvågende organ til ICERD. Komitéen har udfærdiget en række fortolkningsbidrag vedr. staternes forpligtigelser samt omfanget af de materielle rettigheder i konventionen. Komitéen fortolker ikke lige så udvidende som ICESCR-Komitéen, men har i nogle tilfælde alligevel tillagt forpligtigelserne i visse bestemmelser en dynamisk fortolkning, der er svært forenelig med en ordinær fortolkning af disse iht. Wienerkonventionens principper om traktatfortolkning. Et eksempel herpå er Komitéens fortolkning af den kontroversielle og særdeles omdiskuterede artikel 4 (a) vedrørende begrænsninger i ytringsfriheden ved kriminalisering af udbredelsen af ideer baseret på raceoverlegenhed og –had, samt artikel 4 (b) vedrørende forbud mod foreninger og organisationer, som fremmer tilskyndelse til racediskrimination, der ifølge Komitéen er af obligatorisk karakter.

Samme linje ses ift. konventionsstaternes periodiske rapporter, hvor komitéen gentagne gange har kritiseret Danmark for sin angiveligt lemfældige holdning til udbredelsen af racistiske ideer over radioen med henvisning til Radio Oasen. Yderligere har komitéen udtrykt bekymring over, at Danmarks iht. racismeparagraffen i Straffelovens § 266b fortolker denne indskrænkende overfor ytringsfriheden, samt på det stærkeste opfordret flere lande til at forbyde organisationer, der opfordrer og tilskynder til racediskrimination, selvom det ved vedtagelsen af konventionen blev overladt til staterne selv at finde en balance mellem frihederne. Komitéen



har yderligere i konkrete klagesager statueret, at Danmark og Tyskland har krænket ICERD på grund af anklagemyndighedens afgørelse om ikke at rejse tiltale for overtrædelse af straffelovens § 266b (racismeparagraffen) i forhold til eksempelvis ledende danske politikere og en prominent tysk debattør og forfatter.

### Inkorporering af ICERD

I forbindelse med ratificeringen af ICERD blev loven om forbud mod forskelsbehandling pga. race samt en ændring af straffelovens § 266b vedtaget. ICERD er i visse tilfælde blevet nævnt i forbindelse med straffelovens 266b samt EMRK. Som eksempel kan nævnes U.1999.1113.Ø, vedr. racismeprægede udtalelser i et tv-program, hvor EMRK artikel 10 om ytringsfriheden blev behandlet. Retspraksis illustrerer, at ICERD ikke anvendes som en selvstændig retskilde af domstolene, og som oftest blot bruges som fortolkningsbidrag. Endvidere indeholder ICERD forpligtelser, der medfører begrænsninger af grundlæggende frihedsrettigheder såsom foreningsfrihed og ytringsfrihed. ICERD indeholder kun begrænsede selvstændige rettigheder, mens forbuddet mod racediskrimination må anses for at være omfattet af EMRK, samt det bredere diskriminationsforbud i TP 12 til EMRK, såfremt denne ratificeres og efterfølgende inkorporeres. Behovet for at inkorporere ICERD vil i det tilfælde mindskes. I tilfælde af klar og utvetydig uoverensstemmelse mellem ICERD og dansk ret vil der kunne tages højde herfor ved lovgivers tilpasning og omskrivning af relevante lovbestemmelser. Det kan på baggrund af ovenstående ikke anbefales at inkorporere ICERD i dansk ret.

### **CEDAW**

FN's kvindekonvention (CEDAW) blev ratificeret af Danmark i 1983, og 2000 blev ydermere den valgfrie protokol til CEDAW vedrørende anerkendelsen af den individuelle klageprocedure under konventionen ratificeret. Konventionen er en specialkonvention, hvis formål er at afskaffe diskrimination mod kvinder i alle dens former og udtryk.

### **Ordlyden af CEDAW**

De materielle rettigheder i CEDAW er indeholdt i artiklerne 2 – 16 og omhandler både gentagelser og henvisninger til borgerlige og politiske rettigheder, samt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. CEDAW fokuserer især på de rettigheder, som i medfør af ICESCR må anses som programmerklæringer uden klart retligt indhold. Herunder kan eksempelvis nævnes retten til at deltage i fritidsaktiviteter, retten til sociale



familieydelse, samt retten til et banklån (artikel 13). Forpligtelserne i de materielle bestemmelser i CEDAW har hovedsageligt karakter positive forpligtelser og må i medfør af de upræcise begreber såsom "forfølge ved alle passende midler og træffe alle passende foranstaltninger" anses for at overlade staterne et større spillerum til fortolkning, hvilket vanskeliggør en domstolsprøvelse heraf. Det er imidlertid væsentligt at bemærke at generelle konventioner såsom ICCPR, ICESCR og den allerede inkorporerede EMRK alle indeholder et forbud mod diskrimination på baggrund af køn. Det samme gør EU-retten, der er implementeret i dansk ret.

### FN's Kvindekomité

FN's Kvindekomité er det overvågende organ til CEDAW og har udfærdiget en lang række fortolkningsbidrag vedr. staternes forpligtelser samt omfanget af de materielle rettigheder i CEDAW. Komitéen må anses for at have anlagt en dynamisk fortolkning, der, når henses til de mange uklare bestemmelser i CEDAW, gør det vanskeligt at overskue det nærmere indhold af konventionen. Herunder kan eksempelvis nævnes fortolkningsbidraget vedrørende midlertidige særforanstaltninger, hvoraf det fremgår, at ligestilling mellem kønnene ikke er tilstrækkeligt til at opfylde alle kravene i CEDAW, hvorefter komitéen foreslår indførelse af kvotesystemer.

Komitéens præference for kvotepolitik skinner også igennem i bemærkningerne og anbefalingerne til konventionsstaternes periodiske rapporter, hvor Danmark ikke bare har fået kritik for ikke at have nok kvinder i de styrende organer i kommunerne og i ledende stillinger, men også i forhold til folkevalgte politikere i Folketinget og i kommunalbestyrelserne. En sådan kvotepolitik vil imidlertid ikke stemme overens med demokratiske grundprincipper. I forhold til de individuelle klagesager, der hidtil er vurderet af Kvindekomitéen, vedrører størstedelen vold mod kvinder i forskellige henseender, mens en enkelt vedrører afskedigelse fra arbejde pga. køn, sundhed og graviditet. Nogle af afgørelserne må anses for vidtgående, herunder eksempelvis Teixeira mod Brasilien, hvor der blev statueret en krænkelse som følge af Brasiliens utilstrækkelige medicinske behandling mhp. adressering af kvindens specielle behov. Da kvinden var af afrikansk oprindelse, fandt komitéen, at der forelå en dobbelt diskrimination, selvom kvindes etniske oprindelse ikke syntes at være af betydning i den konkrete sag.

### Inkorporering af CEDAW

Kvindekomitéen har i vidt omfang sat fokus på positiv særbehandling af kvinder, hvilket må anses for værende betænkeligt og på området for politiske organer, uforeneligt med demokratiske principper. CEDAW's





bestemmelser er vagt og generelt formulerede, hvilket taler imod en inkorporering. Samtidig vil der ved en inkorporering af CEDAW være risiko for dobbeltregulering, idet ligebehandlingsprincippet indgår som en integreret del af EU-retten, EMRK samt dansk ret. I tilfælde af klar og utvetydig uoverensstemmelse mellem CEDAW og dansk ret vil der kunne tages højde herfor ved lovgivers tilpasning og omskrivning af relevante lovbestemmelser. Det kan på den baggrund ikke anbefales at inkorporere CEDAW i dansk ret.

## CAT

Danmark ratificerede FN's Torturkonvention (CAT) i 1984 og har yderligere afgivet erklæring om anerkendelse af FN's Torturkomité's kompetence til at modtage og vurdere individuelle klagesager mod Danmark.

### Ordlyden af CAT

CAT indeholder bestemmelser af direkte og præcis karakter, samt en definition af begrebet tortur i artikel 1. Forbuddet mod tortur må anses for at udgøre et af de mest fundamentale principper i den internationale menneskeret med status af Jus Cogens. Endvidere indeholder CATs øvrige bestemmelser og processuelle forpligtelser i artikel 2-16, der understøtter og gør forbuddet mod tortur mere effektivt, og som ikke findes i øvrige konventioner. Herunder hører både positive og negative forpligtelser for staterne til at tage en del – primært processuelle – forholdsregler og foranstaltninger i brug i forbindelse med tortursager, såsom at kriminalisere torturhandlinger under deres nationale strafferet.

### FN's Torturkomité

FN's torturkomité har udarbejdet tre fortolkningsbidrag til konventionen i form af General Comments. Den ene vedrører artikel 3 om forbud mod udvisning, tilbagelevering eller udlevering af personer i de situationer, hvor der er fare for at personen vil blive udsat for tortur i sit hjemland og udpensler heri, at det er op til klageren under den individuelle klage-procedure at etablere prima facie for, at Komitéen skal behandle sagen. Ud over det har Komitéen understreget, at forbuddet mod tortur er af ufravigelig og absolut karakter, men anerkendt at det er op til staterne at beslutte hvilke forholdsregler, de vil tage i brug for at opfylde forpligtelserne iht. CAT. Imidlertid har Komitéen også sat fokus på nogle områder, der må siges at ligge uden for CAT's ordlyd, såsom indsatsen mod vold mod kvinder og vold i hjemmet, hvor Komitéen har fastslået, at staterne har ansvaret for, at deres embedsmænd samtykker eller føjer sig overfor torturhandlinger eller lignende begået af ikke statslige aktører.



Torturkomitéens generelle bemærkninger fokuserer blandt andet på varetægtsfængsling i isolation, der kan føre til ned-værdigende og umenneskelig behandling, og opfordret til, at brugen heraf begrænses til et minimum, samt princippet om non-refoulement og pointeret, at princippet er absolut, såfremt den udsendte person vil blive udsat for tortur i sit hjemland eller andet sted, han/hun bliver sendt til. Komitéen har yderligere flere gange opfordret Danmark til at inkorporere CAT og fastholdt, at det vil forbedre borgernes retsstilling. Danmark indarbejdede i 2008 en bestemmelse i straffeloven, hvorefter det skal anses som en skærpende omstændighed, hvis en lovovertrædelse er begået ved tortur. Selvom bestemmelsen beskriver, hvornår noget skal være anset for at være begået ved tortur, er definitionen ikke lige så klar, som den i CAT artikel 1.

I forhold til de individuelle klagesager har de fleste mod Danmark vedrørt non-refoulement i CAT artikel 3, hvoraf Komitéen i to af sagerne har statueret en krænkelse af artiklen – den ene med begrundelse i, at det var sandsynligt, at klager ville blive udsat for tortur ved hjemsendelsen til Iran, og i den anden fordi Danmark ikke havde foretaget nogen lægeundersøgelse af klager og dermed undladt at fastslå, om der var vægtige grunde til at antage, at klageren ville blive udsat for tortur ved hjemsendelsen. I første genoptog Flygtningenævnet sagen og meddelte efterfølgende klageren opholdstilladelse, mens man i den anden sag har sendt afgørelsen til fornyet behandling. Yderligere har Komitéen også konkluderet, at såfremt der ikke er tale om myndigheders involvering i torturhandlinger mv., vil der ikke være tale om en krænkelse af CAT.

### Inkorporering af CAT

Det er tidligere i blandt andet betænkning nr. 1407/2001 blevet anbefalet at inkorporere CAT i dansk ret. Her lagde udvalget vægt på, at selvom CAT udgør en specialkonvention, så vedrører den en af de mest fundamentale rettigheder, med klare og præcise bestemmelser, der er egnede til inkorporering. Som et af de mest fundamentale principper i den internationale menneskeret med status som Jus Cogens bør forbuddet mod tortur skinne klarere igennem i dansk lovgivning og nyde en særlig beskyttelse. Uanset det forhold, at forbuddet mod tortur er indeholdt i andre konventioner, udgør den relativt præcise definition af tortur i artikel 1 et selvstændigt og væsentligt bidrag til forbuddet mod tortur, der ikke er indeholdt i de øvrige konventioners bestemmelser vedrørende samme emne. Yderligere fremgår der eksempelvis ikke eksplicit af EMRK's ordlyd præcise og klare positive forpligtigelser for konventionsstaterne til at forebygge og undgå tortur. Selvom de positive forpligtigelser for staterne er behandlet dybdegående i EMD's praksis, er beskyttelsen i CAT bredere, klarere og mere præcis end i EMRK.



I nogle tilfælde fortolker Komitéen CAT's formål bredere end konventionens ordlyd, og videre end hvad folkeretlige fortolkningsprincipper synes at kunne retfærdiggøre. I en eventuel inkorporeringslov bør det således gøres klart, at Tor-turkomitéens fortolkningsbidrag, konklusioner og udtalelser, herunder i konkrete klagesager mod Danmark, ikke er juridisk bindende, hvorfor der ikke er samme forpligtigelse til at efterkomme disse eller fortolke dansk ret i overensstemmelse med Komitéens konklusioner, som det er tilfældet med den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Samtidig bør der lægges særlig vægt på den ovennævnte nationale skønsmargin i forhold til efterlevelsen af de processuelle forpligtigelser, der følger af CAT. Det bør også understreges, at der skal anlægges en fast fortolkning af torturdefinitionen, således at handlinger, der traditionelt set kan høre ind under den almindelige straffelovgivning ikke kan udvides til også at være tortur. På den baggrund anbefales det at inkorporere CAT.

## **CRC**

Danmark ratificerede FN's Børnekonvention (CRC) i 1991, og har efterfølgende tiltrådt de to første valgfrie protokoller vedrørende hhv. børn i væbnede konflikter og børneprostitution. Danmark har ikke tiltrådt den tredje valgfrie protokol vedrørende en individuel klageprocedur for børn til FN's børnekomité, og denne er heller ikke trådt i kraft endnu. CRC anses som en specialkonvention, da den kun beskytter en begrænset persongruppe.

### Ordlyden af CRC

CRC indeholder både borgerlige og politiske rettigheder, såvel som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der allerede er indeholdt i de mere generelle konventioner, samt særlige rettigheder for børn, hvoraf flere allerede er afspejlet i dansk ret. En række af rettighederne i CRC har karakter af vage og upræcise programerklæringer uden klart retligt indhold, der generelt er mere detaljerede og vidtgående i forhold til EMRK, ICCPR og ICESCR. Af eksempler herpå kan nævnes retten til en passende levestandard i artikel 27, hvorefter staterne er forpligtede til også at bistå forældre og andre i gennemførelsen af denne ret. Yderligere kan nævnes retten til uddannelse i artikel 28-29, der omfatter disciplin på skolen, kulturel identitet, samt til at forberede barnet på at leve i et frit samfund og retten til den højest opnåelige sundhedstilstand, der også omfatter bl.a. retten til rent drikkevand (artikel 24). Af specifikke rettigheder for børn kan nævnes



handicappede børns ret til et indholdsrigt og menneskeværdigt liv (artikel 23) samt, at barnets tarv altid skal komme i første række (artikel 5)

### FN's Børnekomité

FN's Børnekomité, der er det overvågende organ til CRC, har vedtaget en række fortolkningsbidrag til CRC, der både relaterer sig til de enkelte materielle rettigheder såsom retten til hvile, fritid, leg og fritidsinteresser (artikel 31). Flere lande har fortolket deres forpligtigelser til blot at omhandle en hensigt og en politik, men ikke at de enkelte forpligtigelser skal implementeres ved retlig regulering i de nationale lovgivninger, hvilket Komitéen forsøger at fremme i fortolkningsbidraget til artikel 28-29 om uddannelse. Yderligere har Komitéen understreget menneskerettighedernes udelelighed og indbyrdes uafhængighed og mener på den baggrund, at alle rettigheder kan bedømmes af en domstol. Mens den yderligere udtaler: "even where the available resources are demonstrably inadequate, the obligation remains for a State party to strive to ensure the widest possible enjoyment of the relevant rights under the prevailing circumstances ..." Denne udtalelse er interessant, eftersom der ikke i CRC er angivet nogen hierarki imellem rettighederne, og at "relevant rights" ikke stemmer godt overens med, at alle rettigheder er udelelige og indbyrdes afhængige.

Komitéen har således anlagt en dynamisk fortolkning og kritiserer ofte konventionsstaterne for deres fordeling af velfærdsydelser og andre økonomiske prioriteringer. Eksempelvis er Danmark blevet kritiseret for sin måde at allokere ressourcer på efter strukturreformen i 2007, hvorefter det nu er op til kommunerne selv at bestemme fordelingen af sociale ydelser. Samtidig har Komitéen over for Danmark pointeret, at "a significant number of children are reported to be living in poverty", mens Komitéen ift. nedsættelsen eller frakendelsen af kontanthjælpsydelse udtaler: "[...] 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".

### Inkorporering af CRC

Såfremt CRC inkorporeres, og klageadgang til Børnekomitéen anerkendes, indebærer det en risiko for, at sådanne fordelingspolitiske og økonomiske spørgsmål vil kunne blive afgjort af domstolene eller Komitéen fremfor af folkevalgte politikere. I tilfælde af klar og utvetydig uoverensstemmelse mellem CRPD og dansk ret vil der kunne tages højde herfor ved lovgivers tilpasning og omskrivning af relevante lovbestemmelser. Det kan



på baggrund af ovenstående ikke anbefales at inkorporere CRC, ligesom Danmark heller ikke bør tiltræde den 3. valgfrie tillægsprotokol til CRC om den individuelle klageadgang.

## **CRPD**

FN's handicapkonvention (CRPD) blev ratificeret af Danmark i 2009. CRPD er en anti-diskriminations- samt special-konvention, der fokuserer på handicappedes rettigheder. Danmark har endnu ikke tilsluttet sig den individuelle klageprocedure til konventionen efter den valgfrie tillægsprotokol.

### CRPD's ordlyd

CRPD henviser i høj grad til allerede eksisterende rettigheder, som blandt andet er beskyttet i dansk ret gennem EMRK og anden national sociallovgivning, såsom Serviceloven. Konventionens hovedformål er at sikre, at handicappede nyder rettigheder på lige fod med andre, men indeholder også en række særrettigheder for handicappede, såsom retten til at bo alene (uafhængigt) og til at blive inkluderet i samfundet (artikel 19, samt muligheden for personlig og uafhængig mobilitet (artikel 20). Yderligere pålægger CRPD vidtgående forpligtigelser for staterne i implementeringen af konventionen, der eksempelvis omfatter forpligtigelser til at fremme forskning og udvikling af hjælpemidler til handicappede (teknologiske, faciliteter, service mv., jf. artikel 4, stk. 1(g)), samt at fremme beskæftigelsen af personer med handicap i den private sektor gennem passende politikker og foranstaltninger, som kan omfatte positiv særbehandling, incitamentsordninger og andre foranstaltninger (artikel 27, stk. 1 (h)). En række af rettighederne i CRPD har karakter af vage og upræcise programerklæringer uden klart retligt indhold, såsom retten til at deltage i kulturlivet (artikel 30).

### FN's Handicapkomité

Ved "Folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af den valgfri protokol af 13. december 2006 til konventionen om rettigheder for personer med handicap" blev det den 13. maj 2014 vedtaget at Danmark skal tilslutte sig den valgfri protokol, der giver individuel klageadgang til FNs Handicapkomité.

Imidlertid er der grund til at frygte, at Handicapkomitéen vil følge ICESCR-komitéens praksis for vidtgående anbefalinger og afgørelser. Eksempelvis har Komitéen fastslået, at det var en krænkelse af CRPD, at en konventionsstat ikke havde pålagt en privat bankkæde at gøre dets bankautomater tilgængelige for synshæmmede. Selvom der i sagen kan peges på, at klagerne oplevede gener, er der i praksis ikke tale om, at



Komitéen tager stilling til egentlig diskrimination men derimod, at Komitéen pådømmer omfanget af forpligtelsen til at indføre særrettigheder for handicappede. Eksempelvis vil personer med andre handicap end synsedsættelse givetvis kunne kræve, at bankautomater og andre private services og tjenesteydelser også vil skulle tilpasses deres specifikke behov. Sådanne beslutninger indeholder nødvendigvis en række praktiske og økonomiske afvejninger, der ikke kan gøres til genstand for objektive kriterier, og som derfor bør foretages af folkevalgte politikere på nationalt niveau, ligesom afgørelserne vil have indflydelse på private aktørers retlige og økonomiske muligheder for at agere. Baseret på disse eksempler kunne man forestille sig, at Komitéen i fremtiden vil træffe afgørelser, der strider mod dansk retstradition i særdeleshed i forhold til eksempelvis fordelingspolitik og velfærdsydelser, såsom kommunernes prioritering af hjælperordninger, aktivitetstilbud og tillægsydelser, ligesom området for private tjenesteydelser kan blive påvirket i et omfang, der ikke på forhånd kan gennemskues.

### Inkorporering af CRPD

I dansk ret har vi allerede et ligebehandlingsprincip inden for sociallovgivningen, mens mange af CRPD's områder er reguleret af anden lovgivning i Danmark. Desuden vil en ratifikation og inkorporering af TP 12 til EMRK også medføre et vidt lovfæstet forbud mod diskrimination, hvilket vil svække behovet for en inkorporering af CRPD yderligere. Samtidig må EU's tiltrædelse af CRPD anses som endnu et forhold, der tale imod inkorporering, da man kan forvente, at EU vil fortolke sin praksis og udstede lovgivningsmæssige tiltag i overensstemmelse med CRPD's principper, således som eksempelvis er set vedrørende fortolkningen af definitionen af handicappede i afgørelsen Ring og Werge fra EU-Domstolene.

Danmark har allerede et tilfredsstillende rets- og klagesystem – også for handicappede, hvorfor en anerkendelse af den individuelle klageprocedure, henset til Komitéens allerede vidtgående afgørelser, vil være betænkelig med risiko for, at et internationalt klageorgan vil tage stilling til nationale fordelingsmæssige spørgsmål, snarere end egentlige spørgsmål om diskrimination på grund af handicap. Der er givetvis plads til, at Danmark på visse områder styrker prioriteringen af handicapområdet, men det bør primært være en opgave for den danske lovgiver og ikke for domstolene. I tilfælde af klar og utvetydig uoverensstemmelse mellem CRPD og dansk ret vil der kunne tages højde herfor ved lovgivers tilpasning og omskrivning af relevante lovbestemmelser. Det kan på baggrund af ovenstående ikke anbefales at inkorporere CRPD.

### **TP12**



Danmark har endnu ikke tiltrådt Tillægsprotokol 12 til EMRK (TP 12).

### Ordlyden af TP 12

TP 12 indeholder et generelt og fritstående diskriminationsforbud TP 12 relaterer sig til "any right set forth by law" og gælder således også i forhold til rettigheder, der følger af national ret, herunder både lovgivning, rets sædvaner og administrative forskrifter. TP 12 udvider dermed EMRK artikel 14's diskriminationsforbud, der alene gælder i forbindelse med de øvrige rettigheder i EMRK.

### Fortolkning af TP 12

Begrebet "diskrimination" i TP 12 er identisk med dette begrebs definition under EMRK artikel 14. Imidlertid er det tydeligt, at der ikke er tale om et totalforbud mod forskelsbehandling, hvilket af EMD er blevet udtrykt som "discrimination means treating differently, without an objective and reasonable justification, persons in relevantly similar situations." Forskelsbehandling kan således begrundes i saglige hensyn, at der skal være tale om et lovligt formål med et rimeligt forhold mellem mål og middel. Der er indtil videre kun blevet afsagt to afgørelser for EMD vedrørende TP 12, hvor EMD i Sejdic og Finci mod Bonznien Herzegovina, udtalte, at der ved anvendelsen af TP 12 skulle bruges samme fortolkningsmomenter som ved EMRK artikel 14. Som udgangspunkt finder TP 12 alene anvendelse i forhold til diskrimination begået af offentlige myndigheder, men den forklarende protokol åbner dog op for en snæver (indirekte) anvendelse i forhold til diskrimination mellem private parter.

### Ratificering og inkorporering af TP 12

En ratificering af TP 12 vil medføre, at forbuddet mod forskelsbehandling kan stå alene, og således lukke det væsentligste hul i beskyttelsesniveauet mellem EMRK og ICCPR, eftersom sidstnævnte allerede indeholder et generelt diskriminationsforbud i artikel 26. Endvidere vil et generelt diskriminationsforbud i vidt omfang overflødiggøre behovet for inkorporering af specialkonventioner med anti-diskriminationssigte såsom ICERD og CEDAW. Det kan i forbindelse med ratificering og efterfølgende inkorporering overvejes eksplicit at omfatte handicap som en af de omfattede grunde, der ikke må diskrimineres på baggrund af. Ved at udvide diskriminationsforbuddet under EMRK snarere end ved inkorporering af en række specialkonventioner sikres en mere sammenhængende praksis med udgangspunkt i én konvention og én domstolspraksis, der er velkendt og indarbejdet i dansk lovgivnings- og retspraksis. I forbindelse med ratificering og inkorporering bør det dog



fremhæves, at den traditionelle balance mellem lovgiver og dømmende magt skal bibeholdes således, at der (med respekt for EU-retten) eksempelvis vil være større spillerum i forhold til at forskelsbehandle på baggrund af nationalitet, når det gælder eks. tildeling og optjening af velfærdsydelse og stemmeret. Det bør ligeledes fast-slås, at TP 12 ikke skal omfatte diskrimination i forholdet mellem private parter. Det kan på den baggrund anbefales at ratificere og inkorporere TP 12.

## Konklusion og anbefaling

Som følge af ovenstående bør Danmark alene inkorporere CAT og TP 12, der også bør ratificeres i dansk ret, og afstå fra at inkorporere øvrige menneskerettighedskonventioner i dansk ret. Ligeledes bør Danmark ikke ratificere flere tillægsprotokoller, der anerkender yderligere klageadgang til FN-konventioner. Som beskrevet vil en inkorporering af specialkonventioner, ICCPR og ICESCR medføre en duplikation af rettigheder, som snarere vil mindske end styrke beskyttelsen af menneskerettigheder i dansk ret. Endvidere indeholder en lang række af de relevante konventioner vage og uklare rettigheder, der har karakter af programmerklæringer, hvorfor deres nærmere indhold er svært overskueligt og dermed betænkeligt at overlade til domstole og internationale komiteers fortolkning, da magtforholdet mellem lovgivende og dømmende magt dermed risikerer at blive forskubbet. Således bør Danmark ikke anerkende yderligere klageadgang til FN-komiteer for dermed at undgå, at den endelige afgørelse af væsentlige økonomiske, sociale eller kulturelle spørgsmål vil blive afgjort af et internationalt kvasi-juridisk organ, fremfor hos den danske lovgivningsmagt. Ved alene at inkorporere CAT og udvide diskriminationsforbuddet under EMRK sikres en mere sammenhængende praksis med det altovervejende udgangspunkt i én konvention og én domstolspraksis, der er velkendt og indarbejdet i dansk lovgivnings- og retspraksis.

Derimod bør Danmark styrke og øge respekten for de rettigheder, der allerede er en del af dansk ret. Inden for de seneste årtier har vi set en række eksempler på, at der er vedtaget omfattende lovgivning med konsekvenser for en række grundlæggende frihedsrettigheder. Eksempelvis kan nævnes terrorpakkerne, politiloven og udvidede beføjelser og ny praksis hos offentlige myndigheder som SKAT. Dette har rejst spørgsmål om, hvorvidt Danmark har den fornødne respekt for grundlæggende frihedsrettigheder såsom retten til privatliv, retten til den personlige frihed, samt forsamlingsfrihed og ytringsfrihed. Med det in mente





Skrevet af  
**Jacob Mchangama**  
d. 15. september 2014

bør Danmark indføre et bedre beskyttelsesniveau af rettighederne i EMRK, snarere end at inkorporere flere internationale menneskerettighedsinstrumenter med risiko for dobbeltregulering.