



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Retsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 30. januar 2009
Kontor: Menneskeretsenheden
Sagsnr.: 2009-792-0778
Dok.: LST41108

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 308 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 7. januar 2009. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Line Barfod (EL).

Brian Mikkelsen

/

Nina Holst-Christensen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 308 fra Folketingets Retsudvalg (Alm. del):

”Ministeren bedes redegøre for, hvilke konventioner Danmark har bundet sig til i forhold til menneskerettigheder, herunder også på udlændingeområdet, i hvilket omfang det er muligt at tage forbehold for konventioner, vi har ratificeret og hvilke procedurer, der skal til hvis Danmark skal udtræde af en eller flere af konventionerne, samt hvilke konsekvenser det vil have for Danmark, hvis vi udtræder af en eller flere af konventionerne, herunder i forhold til medlemskab af Nordisk Råd, Europarådet, OSCE, EU og andre internationale organisationer.”

Svar:

1. Danmark har tiltrådt en lang række af internationale konventioner om menneskerettigheder, der også har betydning på udlændingeområdet.

Først skal nævnes Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950 med tilhørende tillægsprotokoller, der blev inkorporeret i dansk ret i 1992.

Herudover har Danmark bl.a. tiltrådt FN's Flygtningekonvention fra 1951, FN's Konvention om Afskaffelse af alle Former for Racediskrimination fra 1965, FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder fra 1966, FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder fra 1966, FN's Konvention om Afskaffelse af alle Former for Diskrimination imod Kvinder fra 1979, FN's Konvention mod Tortur og Anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf fra 1984 og FN's Børnekonvention fra 1989.

2. Fremsættelse af forbehold i forbindelse med undertegnelse, ratifikation mv. af en international forpligtelse er generelt reguleret i Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten, som blev ratificeret af Danmark den 10. maj 1976.

Et forbehold defineres i Wienerkonventionens art. 2, stk. 1 (d), som en ensidig erklæring, uanset formulering og betegnelse, fremsat af en stat i forbindelse med undertegnelse, ratifikation, accept, godkendelse eller tiltrædelse af en traktat i den hensigt at udelukke eller ændre retsvirkningerne af visse af traktatens bestemmelser i relation til den pågældende stat.

Det fremgår af Wienerkonventionens artikel 19, at en stat ”ved undertegnelse, ratifikation, accept, godkendelse eller tiltrædelse af en traktat [kan] fremsætte et forbehold, medmindre: (a) traktaten forbyder det pågældende forbehold; (b) traktaten foreskriver, at kun nærmere bestemte forbehold, der ikke omfatter det pågældende forbehold, kan fremsættes, eller (c) forbeholdet, i tilfælde, der ikke omfattes af punkterne (a) og (b), er uforeneligt med traktatens hensigt og formål.” Det er således ikke muligt efter Wienerkonventionen at tage forbehold efter det tidspunkt, hvor konventionen er ratificeret mv.

For så vidt angår forbehold i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fremgår det af konventionens artikel 57, at enhver medlemsstat ved undertegnelsen eller ratifikationen af konventionen kan tage specificerede forbehold over for enkelte traktatbestemmelser, såfremt den nationale retsstilling ikke er i overensstemmelse med det af konventionen krævede. Forbehold af generel karakter er ikke tilladt i henhold til konventionen.

En medlemsstat kan dog efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens artikel 15 fravige visse af konventionens forpligtelser under offentlige faretilstande. Det følger således af bestemmelsens stk. 1, at ”under krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens, kan en høj kontraherende part træffe forholdsregler, der fraviger dens forpligtelser ifølge denne konvention, i det omfang det er strengt påkrævet af situationen, og forudsat at sådanne forholdsregler ikke er uforenelige med dens andre forpligtelser ifølge folkeretten.” Der er ikke hjemmel til at fravige konventionens artikel 2, undtagen ved død som følge af lovlige krigshandlinger, eller artiklerne 3, 4, stk. 1, og 7, jf. artikel 15, stk. 2. Endelig følger det af artikel 15, stk. 3, at enhver stat, der benytter sig af retten til fravigelse, skal holde Europarådets generalsekretær fuldt underrettet om de forholdsregler, den har taget, og om grundene dertil, ligesom staten skal underrette generalsekretæren, når sådanne forholdsregler er ophørt at virke, og konventionens bestemmelser igen er fuldt ud i kraft.

3. En traktats ophør eller en deltagers tilbagetræden kan i medfør af Wienerkonventionens artikel 54 ske i overensstemmelse med traktatens bestemmelser eller når som helst med samtykke fra alle deltagerne efter samråd med de øvrige kontraherende stater.

En traktat, som ikke indeholder nogen bestemmelse vedrørende dens ophør, og som ikke åbner adgang til opsigelse eller tilbagetræden, kan i medfør af Wienerkonventionens artikel 56 ikke være genstand for opsigelse eller tilbagetræden, medmindre det er godtgjort, at deltagerne havde til hensigt at indrømme en mulighed for opsigelse eller tilbagetræden, eller hvis retten til opsigelse eller tilbagetræden følger af traktatens natur. En deltagerstat skal i så fald give mindst 12 måneders varsel om, at den har til hensigt at opsiges eller træde tilbage fra traktaten efter denne bestemmelse.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder i artikel 58 en bestemmelse om, at en kontraherende stat ikke kan opsiges konventionen før udløbet af 5 år fra den dato, da den trådte i kraft for dens vedkommende, og efter et varsel på 6 måneder, der meddeles Europarådets generalsekretær, der skal underrette de øvrige medlemsstater.

4. Konsekvensen af en stats tilbagetræden fra en traktat er, at staten ikke længere er bundet af traktatens bestemmelser.

Imidlertid må visse af bestemmelserne i de ovenfor nævnte traktater antages at være udtryk for grundlæggende menneskerettigheder af en sådan karakter, at en eventuel tilbagetræden fra den pågældende traktat ikke med sikkerhed vil kunne antages at fritage den enkelte stat for forpligtelsen til at respektere rettighederne som en del af den folkeretlige sædvane. Det følger således af Wienerkonventionens artikel 43, at en deltagers tilbagetræden fra en traktat ikke på nogen måde skal påvirke statens pligt til at opfylde nogen forpligtelse, der har fundet udtryk i traktaten, og som ville påhvile staten ifølge folkeretten uafhængigt af traktaten.

Derudover fremgår det af artikel 3 i Statutten for Europarådet, at ethvert medlem af Europarådet skal anerkende de for retsstater almindeligt gældende grundsætninger og det princip, at menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder tilkommer enhver person indenfor dets jurisdiktion, og samarbejde oprigtigt og effektivt på virkeliggørelsen af Europarådets formål.

En medlemsstat, som alvorligt har krænket Statuttens artikel 3, kan suspenderes fra retten til at lade sig repræsentere og af Ministerkomiteen anmodes om at udtræde, og hvis en sådan medlemsstat ikke efterkommer denne anmodning, kan Ministerkomiteen bestemme, at medlemsstaten er

ophørt med at være medlem af Europarådet fra den dato, som Ministerkomiteen måtte bestemme, jf. Statuttens artikel 8.

Endvidere følger det af EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, at unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles. Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten, jf. bestemmelsens stk. 2.

I henhold til EU-Traktatens artikel 7, stk. 1, kan Rådet med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer på begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder principper i artikel 6, stk. 1, og rette passende henstillinger til denne medlemsstat. Efter EU-Traktatens artikel 7, stk. 2, kan Rådet i dets sammensætning af stats- og regeringschefer med enstemmighed på forslag af en tredjedel af medlemsstaterne eller Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder principper i artikel 6, stk. 1, efter at have opfordret den pågældende medlemsstats regering til at fremsætte sine bemærkninger. Hvis en overtrædelse er fastslået, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af traktaten på den pågældende medlemsstat, herunder de stemmerettigheder, der er tillagt repræsentanten for den pågældende medlemsstats regering i Rådet, jf. EU-Traktatens artikel 7, stk. 3.

Endelig fremgår det af Helsingfors-slutakten af 1975, der ligger til grund for dannelsen af OSCE, at de deltagende stater vil respektere menneskerettighederne samt opfylde deres forpligtelser i henhold til internationale erklæringer og aftaler på områder.

I Europarådet vil et enkelt lands udtræden af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af de andre medlemslande formentlig blive opfattet som en alvorlig tilsidesættelse af den ovenfor nævnte artikel 3 i Statutten for Europarådet, hvorfor det pågældende land – hvis det ikke selv iværksætter udtrædelse af Europarådet – risikerer at blive ekskluderet af Europarådet efter Statuttens artikel 8.

Tilsvarende må det i forhold til EU antages, at en enkelt EU-medlemsstats udtræden af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og andre centrale internationale konventioner om menneskerettigheder, som samtlige EU-medlemsstater i dag deltager i, vil blive mødt med alvorlige indsigelser fra de øvrige EU-medlemsstater og muligvis krav om udtræden af EU, uanset at der ikke er nogen formel eksklusionsmekanisme i EU's traktatgrundlag.

Tilsvarende konsekvenser vil efter omstændighederne komme på tale i andre internationale organisationer.

Ovenstående svar er udarbejdet i samarbejde med Udenrigsministeriet.