



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 12. januar 2012  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsbeh: Andreas Christensen  
Sagsnr.: 2012-733-0038  
Dok.: 316873

## **Notat om Danmarks forbehold over for artikel 14, stk. 5 og 7, i den internationale konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder (CCPR)**

### **1. Danmarks ratifikation af konventionen**

Danmark ratificerede den 6. januar 1972 den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Ved ratifikationen tog Danmark bl.a. forbehold over for konventionens artikel 14, stk. 5 og 7, der bestemmer, at enhver, der er domfældt for en forbrydelse, har ret til at få domfældelsen og fastsættelsen af retsfølgen prøvet af en højere domstol i overensstemmelse med loven (stk. 5), og at ingen på ny må tiltales eller straffes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endelig domfældt eller frifundet i overensstemmelse med det enkelte lands lovgivning og strafferetspleje (stk. 7).

Danmarks forbehold over for disse bestemmelser er sålydende:

”Article 14, paragraphs 5 and 7, shall not be binding on Denmark.

The Danish Administration of Justice Act contains detailed provisions regulating the matters dealt with in these two paragraphs. In some cases, Danish legislation is less restrictive than the Covenant (e.g. a verdict returned by a jury on the question of guilt cannot be reviewed by a higher tribunal, cf. paragraph 5); in other cases, Danish legislation is more restrictive than the Covenant (e.g. with respect to resumption of a criminal case in which the accused party was acquitted, cf. paragraph 7).”

Folketinget meddelte den 4. juni 1971 samtykke til ratifikationen ved at vedtage et beslutningsforslag herom, som udenrigsministeren havde frem-

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

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

sat den 1. december 1970 (Folketingstidende 1970-71, tillæg A, spalte 1719ff).

Danmarks mulighed for at tage forbehold omtales i bemærkningerne til beslutningsforslaget (op.cit, spalte 1849):

”De fleste af konventionen[s] bestemmelser frembyder ikke problemer i relation til gældende dansk ret. På enkelte punkter må det imidlertid konstateres, at dansk ret ikke, eller ikke med den fornødne sikkerhed opfylder konventionen[s] krav. I disse tilfælde må der i forbindelse med ratifikationen enten foretages lovændringer eller tages forbehold. Konventionen[n] indeholder ingen bestemmelser om adgang til at tage forbehold. Efter almindelig folkeretlig opfattelse er det under sådanne omstændigheder tilladt at tage ethvert forbehold, der ikke er uforeneligt med konventionen[n]s hensigt og formål.”

Det fremgår videre af bemærkningerne, at spørgsmålet om fortolkningen af visse bestemmelser i konventionen og om behovet for eventuelle forbehold havde været drøftet mellem de nordiske lande med henblik på i så vidt omfang som muligt at etablere en fælles nordisk holdning til de centrale spørgsmål i konventionen. Spørgsmålet om dansk ratifikation havde endvidere været forelagt bl.a. Justitsministeriet, som havde givet udtryk for, at visse forbehold burde tages.

Om artikel 14, stk. 5, fremgår følgende af bemærkningerne (op.cit., spalte 1861):

”For så vidt angår skyldsspørgsmålet i nævningesager og såvel skyldsspørgsmålet som strafudmålingen i visse politisager, er konventionens krav om, at der skal kunne ske prøvelse af såvel domfældelsen som retsfølgen ikke opfyldt i dansk ret, jfr. retsplejelovens § 945, stk. 2 (nævningesager) og § 962, stk. 2, (politisager).

Samme problem foreligger i Norge, og der er enighed mellem den norske og den danske regering om, at der bør tages forbehold over for artikel 14, stk. 5.”

Om artikel 14, stk. 7, fremgår følgende af bemærkningerne (op.cit., spalte 1861f):

”Retsplejelovens § 976 åbner en videre adgang til genoptagelse af straffesager, der er endt med frifindende dom, end tilladt efter konventionen.

Dette er også tilfældet i de øvrige nordiske lande, og disse har under drøftelserne om konventionen givet udtryk for, at forbehold formentlig bliver aktuelt.

Det er regeringens hensigt at tage forbehold over for bestemmelsen.”

## 2. Politi- og domstolsreformen

Ved lov nr. 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform) blev der med virkning fra den 1. januar 2008 indført fuld toinstansbehandling af nævningsager, dvs. mulighed for prøvelse af skyldsspørgsmålet i to instanser. Af lovforslagets bemærkninger fremgår følgende om Danmarks forbehold over for artikel 14, stk. 5, i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (Folke­tingstidende 2005-06, tillæg A, side 5304):

”Indførelse af mulighed for fuldstændig toinstansprøvelse vil samtidig harmonere med artikel 14, stk. 5, i FN's konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder [...], hvorefter enhver, der er domfældt for en forbrydelse, har ret til at få domfældelsen eller fastsættelsen af rets­følgen prøvet af en højere domstol. Danmark har taget forbehold over for [denne] bestemmelse] bl.a. som følge af den manglende adgang til at anke skyldsspørgsmålet i nævningsager. Skønt der med lovforslaget foreslås indført en sådan adgang til anke, vil de danske forbehold skulle oprethol­des, idet der fortsat vil gælde ankebegrænsninger i visse sager vedrørende mindre alvorlige lovovertrædelser, jf. den gældende bestemmelse i retsple­jelovens § 962, stk. 2, som med lovforslaget videreføres med visse redakti­onelle ændringer (som retsplejelovens § 902, jf. lovforslagets § 1, nr. 133, og bemærkningerne hertil).”

## 3. FN's Menneskeretskomité's anbefaling

Som afslutning på eksaminationen af Danmarks 5. periodiske rapport om FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder vedtog FN's Men­neskeretskomité i slutningen af oktober 2008 sine ”concluding observati­ons”, hvor pkt. 5 er sålydende:

”5. The Committee regrets that the State party intends to maintain all the reservations entered upon ratification of the Covenant. It considers in par­ticular that following the recent reform of the jury system (cfr. CCPR/C/DNK/5, para. 350), which has introduced the right to have one's conviction and sentence reviewed by a higher tribunal with respect to the most serious criminal cases, the scope of the reservation to Article 14, para­graph 5, could be reduced.

**The State party should keep the reservations to the Covenant under constant review, with a view to withdrawing them in whole or in part. The State party should in particular consider narrowing the scope of the reservation to Article 14, paragraph 5, in the light of the recent reform of the jury system.”**

## 4. Indskrænkning af Danmarks forbehold

### 4.1. Artikel 14, stk. 5

4.1.1. Konventionens artikel 14, stk. 5, er sålydende:

”Everyone convicted of a crime shall have the right to his conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law.”

”Toute personne déclarée coupable d’une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi.”

”Enhver, der er domfældt for en forbrydelse, har ret til at få domfældelsen og fastsættelsen af retsfølgen prøvet af en højere domstol i overensstemmelse med loven.”

Fortolkningen af bestemmelsen kan give anledning til tvivl.

Der sondres mellem ”domfældelsen” og ”fastsættelsen af retsfølgen”, og begge skal kunne prøves af en højere domstol. Det kan imidlertid næppe alene ud fra ordlyden fastslås, om en prøvelse alene af retsspørgsmål (i modsætning til bevisspørgsmål) er tilstrækkelig til at opfylde kravet om mulighed for prøvelse af ”domfældelsen”.

Der henvises til ret til prøvelse ”i overensstemmelse med loven”. Det kan imidlertid give anledning til tvivl, om der ved lov kan fastsættes nærmere betingelser for udøvelsen af retten til prøvelse, f.eks. om indhentelse af anketilladelse.

I forbindelse med Danmarks ratifikation af konventionen blev det lagt til grund, at en prøvelse alene af retsspørgsmål ikke er tilstrækkelig, og at en ordning med administrativ anketilladelse ikke opfylder kravet om ret til fornyet prøvelse ved en højere domstol.

I Norge kræver anke i straffesager i en række tilfælde ankeinstansens tilladelse. Det må derfor ved indskrænkningen i 1995 af Norges forbehold over for artikel 14, stk. 5, være lagt til grund, at en ordning, hvor ankeinstansen skal give tilladelse, opfylder konventionens krav, da det norske forbehold nu kun omfatter Rigsretten og domfældelser i ankeinstansen.

4.1.2. Efter Justitsministeriets opfattelse bør der ved overvejelser om en indskrænkning af Danmarks forbehold anvendes et *forsigtighedsprincip*,

sådan som det også skete ved Danmarks ratifikation af konventionen, hvor det bl.a. nævnes, at dansk ret på nogle punkter ”ikke med den fornødne sikkerhed” opfylder konventionens krav (jf. citatet ovenfor under pkt. 1). Herfor taler også, at et forbehold til enhver tid kan trækkes tilbage eller indskrænkes, hvorimod der efter folkeretten ikke er mulighed for at tage nye forbehold eller foretage indholdsmæssige udvidelser af et eksisterende forbehold.

Ved vurderingen af, i hvilket omfang dansk ret efter gennemførelsen af fuld toinstansbehandling i nævningesager fortsat ikke opfylder konventionens artikel 14, stk. 5, bør der på denne baggrund tages hensyn til følgende:

- Straffesager, hvor tiltalte kun kan anke med Procesbevillingsnævnets tilladelse, jf. retsplejelovens §§ 902 og 903. Det drejer sig om sager, hvor der ikke er idømt andre offentligretlige følger end højst 20 dagbøder eller en bøde på højst 3.000 kr. eller konfiskation af genstande af tilsvarende værdi.
- Straffesager, hvor tiltalte frifindes i første instans, men domfældes i ankeinstansen.
- Straffesager, der behandles ved Rigsretten i første og eneste instans, jf. grundloven.

4.1.3. Danmarks forbehold over for artikel 14, stk. 5, er formuleret som et generelt forbehold, der suppleres af en (vanskeligt tilgængelig) uddybende forklaring. Forbeholdet er taget på et tidspunkt, hvor der ikke var mulighed for fuld toinstansprøvelse i nævningesager.

FN's Menneskeretskomité har som anført ovenfor anbefalet, at Danmark overvejer helt eller delvis at trække sine forbehold over for konventionen tilbage, og at Danmark i lyset af nævningereformen særligt overvejer at indskrænke forbeholdet over for artikel 14, stk. 5.

I forbindelse med Danmarks ratifikation af konventionen var spørgsmålet om, hvilke forbehold der eventuelt burde tages, genstand for drøftelse mellem de nordiske lande. Der var dengang enighed mellem Danmark og Norge om at tage forbehold over for konventionens artikel 14, stk. 5. Sverige, Finland og Island har ikke taget forbehold over for denne bestemmelse.

Efter gennemførelse af en toinstansreform i straffesager ændrede Norge i

1995 sit oprindelige generelle forbehold over for artikel 14, stk. 5, til et mere begrænset forbehold, som kun angår Rigsretten og domfældelse i ankeinstansen.

Danmark er herefter det eneste nordiske land, der har taget et generelt formuleret forbehold over for artikel 14, stk. 5. Langt de fleste andre lande, som har taget forbehold over for denne bestemmelse, har taget et mere begrænset forbehold, hvor det nærmere angives, hvad forbeholdet angår. I de andre landes forbehold genfindes i forskellige varianter de tre sagskategorier, der er nævnt ovenfor for Danmarks vedkommende (mindre straffesager, hvor der ikke er fri adgang til anke i alle sager, domfældelser i ankeinstansen efter frifindelse i første instans samt Rigsretten).

4.1.4. På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at Danmark bør indskrænke sit forbehold vedrørende artikel 14, stk. 5, således at Danmark afgiver en ny og mere præcist formuleret erklæring om sit forbehold over for artikel 14, stk. 5, som på dette punkt erstatter den erklæring, som Danmark afgav i forbindelse med ratifikationen af konventionen.

## **4.2. Artikel 14, stk. 7**

4.2.1. Konventionens artikel 14, stk. 7, er sålydende:

”No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country.”

”Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d’une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays.”

”Ingen må på ny tiltales eller straffes for en lovovertrædelse, for hvilken han allerede er blevet endelig domfældt eller frifundet i overensstemmelse med det enkelte lands lovgivning og strafferetspleje.”

I overensstemmelse med, hvad der blev lagt til grund ved Danmarks ratifikation af konventionen, og med de øvrige nordiske landes forbehold over for artikel 14, stk. 7, må det antages, at bestemmelsen er til hinder for regler om genoptagelse af endeligt afgjorte straffesager, eller at sådanne regler i det mindste ikke med den fornødne sikkerhed kan antages at være i overensstemmelse med artikel 14, stk. 7.

Der er således behov for at opretholde Danmarks forbehold over for artikel

14, stk. 7.

4.2.2. Danmarks forbehold over for artikel 14, stk. 7, er i dag en integreret del af et samlet forbehold over for artikel 14, stk. 5 og 7. I forbindelse med, at forbeholdet vedrørende artikel 14, stk. 5, i givet fald indskrænkes og præciseres (jf. pkt. 4.1 ovenfor), vil det derfor i praksis også være nødvendigt at omformulere forbeholdet vedrørende artikel 14, stk. 7. I den forbindelse bør forbeholdet tydeliggøres, da den nuværende formulering er vanskeligt tilgængelig.

### 4.3. Ny formulering af forbeholdet

Udkast til erklæring om præcisering af Danmarks forbehold vedrørende artikel 14, stk. 5 og 7:

**”Declaration of the Kingdom of Denmark concerning Article 14, paragraphs 5 and 7, of the International Covenant on Civil and Political Rights**

Upon ratification of the Covenant the Kingdom of Denmark entered a reservation *inter alia* in respect of Article 14, paragraphs 5 and 7, of the Covenant. The Kingdom of Denmark hereby declares that para. 2(b) of Denmark’s declaration made upon ratification of the Covenant shall be replaced by the following, it being understood that paras. 1, 2(a) and 3 of Denmark’s declaration made upon ratification remain unchanged:

”(b)(i) Article 14, paragraph 5, shall be applied in such a manner that:

- An unlimited right to appeal does not have to be instituted in cases where the conviction concerns a minor offence and the sentence imposed is a fine and/or confiscation below a certain amount to be laid down by law.

- A right to a further appeal does not have to be instituted in cases where the accused person, having been acquitted by a lower court, is convicted for the first time by a higher court hearing an appeal of the acquittal.

- A right to appeal does not have to be instituted in criminal proceedings against a Member of Government or any other person brought before the High Court of the Realm (*Rigsretten*).

(ii) Article 14, paragraph 7, shall be applied in such a manner that criminal proceedings which led to a final conviction or acquittal may be reopened in certain circumstances to be laid down by law.”