

# Fordele og ulemper ved inkorporering af menneskerettighedskonventioner

- Jacob Mchangama, Chefjurist CEPOS

# Grundpræmis

## Grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincipper bør tillægges større vægt end rettigheder, der er formuleret som politiske programerklæringer

Vi bør bibeholde den traditionelle balance mellem den lovgivende og dømmende magt, og derfor må spørgsmål om **ressourceallokering** og prioritering mellem forskellige og konkurrerende økonomiske og sociale politikker og hensyn fortsat varetages af lovgiver.

### Derfor bør vi undgå:

- At inkorporere politiske programerklæringer, hvis retlige indhold i overvejende grad er usikkert, og som vil skulle udfyldes via fortolkning uden særlige støttepunkter i ordlyd eller forarbejder.
- At inkorporere de såkaldte **specialkonventioner**, der fokuserer på beskyttelsen af bestemte gruppers rettigheder, så som kvinder, børn, handicappede og etniske minoriteter, og dermed undgå at **duplikere** rettigheder.
- At udvande menneskerettighedsbegrebet ved en "**rettighedsinflation**".

# Grundpræmis

## Politiske programerklæringer egner sig ikke til juridisk håndhævelse

Betænkning 1407/2001:

”Konventioner, der overvejende indeholder vagt formulerede bestemmelser, herunder såkaldte ”programerklæringer”, hvis udmøntning i reglen kræver mere eller mindre politiske valg mellem forskellige løsningsmuligheder, der bør foretages af Folketinget, kan efter dansk retstradition ikke anses for egnede til håndhævelse ved domstolene.”

# Undgå duplikation af rettigheder

Inkorporering af flere af konventionerne vil medføre, at de samme rettigheder optræder forskellige steder i lovgivningen med hver sin ordlyd, fokus og fortolkningsgrundlag.

*En handicappet 17-årig dansk pige med indvandrerbaggrund vil have sin **ytringsfrihed** beskyttet af både EMRK, Konventionen om borgerlige og politiske rettigheder, Racediskriminationskonventionen, Kvindekonventionen, Børnekonventionen og Handicapkonventionen.*

En sådan **duplikation**, med forskelle i ordlyden og underlagt forskellige fortolkninger af flere konventionsorganer, risikerer blot at forvirre end at gøre gavn i forhold til beskyttelsen af menneskerettigheder.

Duplikation vil skabe **uklarhed, inkonsistens og vanskeliggøre** en sammenhængende fortolkning på både det nationale og internationale niveau.

---

Eksempelvis er omfatter **Handicapkonventionens** forpligtigelser i **artikel 21** om ytringsfrihed en række "*passende foranstaltninger*". Det er endnu uklart, hvordan implementeringen af disse foranstaltninger vil spille sammen med muligheden for at gøre indskrænkninger i ytringsfriheden efter **EMRK artikel 10, stk. 2**.

# Gå uden om programerklæringerne

## Uklare og upræcise bestemmelser og forpligtigelser for konventionsstaterne:

### Eksempler

- ICCPR artikel 23, stk. 1: *"Familien er samfundets naturlige og grundlæggende gruppeenhed og **har ret til** samfundets og statens beskyttelse"*
- ICESCR artikel 9 , stk. 1: *"De i denne konvention deltagende stater **anerkender** ethvert menneskes ret til social tryghed, herunder socialforsikring."*
- CRC artikel 27, stk. 1: *"Deltagerstaterne **anerkender** ethvert barns ret til den levestandard, der kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sociale udvikling"*
- CEDAW artikel 14, 1. pkt.: *"De deltagende stater **skal tage hensyn til** landbokvinders særlige problemer og den betydelige rolle, de spiller for deres familiers økonomiske overlevelen..."*
- CRPD artikel 31 (1): *"Deltagerstaterne **anerkender** retten for personer med handicap til at tage del i kulturlivet på lige fod med andre ..."*

# Inkorporering

## Danske domstole vil skulle lægge vægt på udtalelser og anbefalinger fra FN-komitéer for at vurdere hensigten med bestemmelserne...

... udtalelser fra FN-komitéer, der savner direkte **demokratisk legitimitet** og ofte anlægger en særdeles **aktivistisk fortolkningsstil**, der ligger langt fra dansk politisk kultur og retstradition.

- FN's Racediskriminationskomité har foreslået yderligere **indskrænkninger i ytringsfriheden**- og foreningsfriheden
- FN's Kvindekomité har foreslået Danmark, at indføre **kønkvoter** – ikke bare inden for erhvervslivet men inden for folkevalgte politikere.
- FN's komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder har udtalt, at indførte **sociale ydelser** – eksempelvis efterløn, dagpenge og pension - ikke kan fjernes eller forringes, med mindre der er tungtvejende grunde. Kritiseret Danmark for dagpengereform og lave sociale ydelser til unge under 25.
- FN's Komité for borgerlige og politiske rettigheder har lagt op til at **begrænse statens mulighed** for at udvise illegale indvandrere og lempe familiesammenføringsreglerne

# Rettighedsinflation

## Rettighedsinflation og udvanding af menneskerettighedsbegrebet

Hvis Danmark inkorporerer alle de instrumenter, som udvalget skal tage stilling til vil det resultere i yderligere **459 bestemmelser** i den danske lovgivning. Dvs. i høj grad overlappende, vage og upræcise bestemmelser, som domstolene skal tage stilling til og som principielt vil skulle kunne tilsidesætte modstridende bestemmelser i dansk ret.

# EMD som udgangspunkt

## Danmarks menneskerettighedsbeskyttelse bør primært tage udgangspunkt i EMRK

EMRK er del af dansk ret, og i modsætning til treaty bodies kan EMD afsige bindende domme.

- Giver mere sammenhængende menneskerettighedsbeskyttelse med udgangspunkt i samme konvention, der er indarbejdet i dansk ret og fortolkes af én domstol, fremfor fragmenteret, overlappende og inkonsistent beskyttelse med udgangspunkt i forskellige konventioner og organer.
- EMD har indfortolket højnet beskyttelse af bl.a. kvinder, etniske minoriteter, handicappede og børn, derfor ikke nødvendigt med yderligere inkorporering.
- I det omfang der konstateres klar uoverensstemmelse mellem dansk ret og ratificeret konvention kan dette hul lukkes ved omskrivning: et langt mere "kirugisk" indgreb og lovgivningsmetode end inkorporering. Det har vi tidligere gjort ift eks. Forældreansvarsloven. Eks. værgemålsloven og stemmeret ift handicapkonvention.
- Ratificering (evt. initial underskrivelse) af TP 12 vil desuden lukke beskyttelseshul



# Anbefaling

JUSTITIA

**Danmark bør alene inkorporere FN's Torturkonvention og Tillægsprotokol 12 til EMRK  
(der også bør ratificeres)**

## Inkorporering af CAT

**Forbuddet mod tortur – bør også være et fundamentalt princip i dansk ret**

- CAT er direkte og præcis og indeholder en klar **definition af begrebet tortur**
- Beskyttelsen i CAT er **bredere** og **klarere** end EMRK, og indeholder procesuelle forpligtigelser, der gør forbuddet mod tortur mere effektivt

## Generelt diskriminationsforbud i den danske lovgivning

- Ratifikation og inkorporering af TP 12 vil medføre at **forbuddet mod forskelsbehandling** vil kunne stå alene, og dermed lukke "hullet" i den danske lovgivning