

## **DANMARK BØR UNDLADE AT STEMME FOR OG RATIFICERE TILLÆGS PROTOKOLLEN TIL DEN INTERNATIONALE KONVENTION OM ØKONOMISKE, SOCIALE OG KULTURELLE RETTIGHEDER**

*I oktober skal FNs Generalforsamling tage stilling til vedtagelsen af en tillægsprotokol til FNs Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder. Såfremt konventionen bliver godkendt, og Danmark ratificerer den, vil FNs Komite for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder i Geneve kunne behandle individuelle klagesager, der er underlagt dansk jurisdiktion. Konventionen indeholder blandt andet retten til "social tryghed" og retten til en "passende bolig". Komiteen har anlagt en aktivistisk fortolkningsstil, der bl.a. medfører, at en konventionsstats ophævelse eller begrænsning af en allerede tildelt rettighed som udgangspunkt vil udgøre en krænkelse af konventionen, med mindre staten løfter bevisbyrden for, at et sådant tiltag kan retfærdiggøres.*

*Dette medfører en risiko for, at eventuelle fremtidige danske reformer af dagpengeperioden, efterlønnen, kontanthjælpsloftet, folkepensionen eller andre sociale ydelser vil kunne resultere i konventionsbrud. Komiteen vil potentielt have det afgørende ord på en lang række områder inden for social-, økonomisk- og fordelingspolitik, som i dag fastsættes af Folketinget og regeringen. En ratificering af tillægsprotokollen vil, såfremt Komiteens afgørelser følges, medføre risiko for en udhuling af det danske demokrati. Dette til fordel for et internationalt kvasi-juridisk organ uden tilknytning til, indsigt i eller forståelse for danske forhold og retstraditioner. Vælger Danmark omvendt at ignorere Komiteens afgørelser, vil Danmarks internationale troværdighed på menneskerettighedsområdet lide skade, ligesom FN-organer, der beskæftiger sig med basale borgerlige og politiske frihedsrettigheder, såsom ytringsfriheden, vil have mindre gennemslagskraft. CEPOS anbefaler derfor, at den danske regering stemmer imod tillægsprotokollen i Generalforsamlingen, samt undlader at underskrive og ratificere protokollen, såfremt den skulle blive vedtaget. Endvidere bør regeringen klart og tydeligt slå fast, at ansvaret for økonomisk, social og fordelingspolitik er et nationalt anliggende, som nationale demokratiske institutioner med direkte folkelig legitimitet har ansvaret for, og som ikke kan bestemmes ud fra en rettighedstilgang.*

### **Tillægsprotokollen**

Danmarks internationale menneskerettighedspolitik dækker både over borgerlige og politiske rettigheder (såsom ytringsfrihed, forbud mod tortur og forsamlingsfrihed) og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (såsom ret til en rimelig levefod, bolig og sundhed). Begge disse rettighedstyper genfindes i FNs Universelle Menneskerettighedserklæring fra 1948 (der ikke er juridisk bindende), men blev i 1966 skilt i hver deres konvention. Konventionen om de Borgerlige og Politiske Rettigheder ("BPR-Konventionen") blev umiddelbart juridisk bindende, for staterne. Konventionen om de Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder ("ØSKR-Konventionen") indeholder derimod i høj grad programerklæringer, frem for egentlige juridiske forpligtelser, hvorefter staterne forpligter sig til at søge at realisere rettighederne i denne konvention over tid. Siden FNs Verdenskonference om Menneskerettigheder i Wien i 1993, har det dog været officiel FN politik, at de to rettighedstyper anses for at være "uadskillelige", uden at der dog er blevet ændret på ordlyden af ØSKR-Konventionen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En). Danmark har også ratificeret det Europæiske Sociale Charter, der ligeledes inkluderer økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, men ikke tillader individuel klageadgang. EU's Charter for Grundlæggende Rettigheder, der bliver bindende, såfremt Lissabontraktaten træder i kraft indeholder både borgerlige og politiske rettigheder og økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Dog er de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder ikke beskyttet på samme vis som de borgerlige og politiske. Retten til social sikkerhed i Artikel 34 henviser således blot til EU-ret og nationale love, hvorfor den ikke indeholder en

Senest har FNs Menneskerettighedsråd godkendt et udkast til den førnævnte tillægsprotokol til ØSKR-Konventionen, vedrørende individuel klageadgang, som skal godkendes af FNs Generalforsamling til oktober.<sup>2</sup> Godkendes tillægsprotokollen, vil den kunne underskrives og ratificeres af de FN-stater, der allerede har ratificeret ØSKR-Konventionen, herunder Danmark. Såfremt tillægsprotokollen træder i kraft for Danmark, vil personer og grupper inden for dansk jurisdiktion kunne klage til FNs Komite for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder ("Komiteen") med påstand om, at deres rettigheder efter ØSKR-Konventionen er blevet krænkede.<sup>3</sup> Danmark har som led i forhandlingerne vedrørende protokollen udtrykt skepsis for, hvorvidt den påtænkte individuelle klageadgang er hensigtsmæssig.<sup>4</sup> Samtidig har Danmark dog en officiel målsætning om "at styrke den internationale kontrol med overholdelsen af forpligtelser" på menneskerettighedsområdet.<sup>5</sup> Det er således endnu ikke klart, hvorvidt Danmark vil stemme for og i givet fald ratificere tillægsprotokollen.

### ØSKR-Konventionens rettigheder

Størstedelen af rettighederne i ØSKR-Konventionen indebærer en lang række problemer, idet de er vagt formulerede i et upræcist sprog, der medfører betragtelig usikkerhed om deres nærmere indhold og rækkevidde. ØSKR-Konventionen fastslår bl.a., at staterne er forpligtede til "ved alle egnede midler, herunder især lovgivningsforanstaltninger, at træffe forholdsregler med henblik på den fremadskridende, fulde virkeliggørelse" af rettighederne deri. Hvad disse midler og lovgivningsforanstaltninger nærmere skal bestå i er i høj grad uklart. At Komiteen har fastslået, at disse midler skal være "bevidste, konkrete og målrettede" giver ikke megen vejledning.<sup>6</sup> Dette adskiller ØSKR-Konventionens rettigheder fra rettighederne i BPR-Konventionen, der i vidt omfang genfindes i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ("EMRK"), og er formuleret i et mere præcist sprog, der gør deres indhold retligt anvendeligt. De Borgerlige og politiske rettigheder udgør således en vigtig del af vestlig retstradition som et værn mod statsmagtens vilkårlige indgreb i borgernes personlige frihed, hvilket ikke er tilfældet for størstedelen af rettighederne i ØSKR-Konventionen.

Tillægsprotokollens artikel 8 fastslår, at Komiteen ved sin bedømmelse af klagesager skal tage hensyn til, om staterne har taget "rimelige skridt" til at opfylde ØSKR-Konventionen, og at staterne har en skønsmargen i forhold til, hvilke skridt der skal tages, og hvilke politikker der skal udformes. På trods af denne kvalifikation og rettighedernes uklarhed tyder Komiteens fortolkning dog på, at ØSKR-Konventionen meget vel kan tænkes at give anledning til, at selv velstående lande som Danmark i konkrete tilfælde vil risikere at krænke ØSKR-Konventionen. Komiteen har bl.a. fastslået, at når en stat først har indført en social eller økonomisk rettighed (f.eks. i form af en offentlig ydelse), vil en bevidst forringelse deraf som udgangspunkt være i strid med ØSKR-Konventionen, med mindre staten kan retfærdiggøre et sådant tiltag.<sup>7</sup>

---

selvstændig ret til eller krav på social sikkerhed. De økonomiske, sociale og kulturelle rettigheders status kan dog ændres som følge af EF-domstolens fremtidige fortolkning af Charteret.

<sup>2</sup> [http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_8\\_2.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_8_2.pdf). Det nuværende udkast til tillægsprotokollen skal først godkendes af Generalforsamlingens 3. Komite. Derefter vil udkastet komme til afstemning i Generalforsamlingen.

<sup>3</sup> Klageadgang til Komiteen forudsætter dog, at alle nationale retsmidler er udtømt, dvs. at en klage som udgangspunkt forudgående har været behandlet af de danske domstole.

<sup>4</sup> Report of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its fifth session (Geneva, 4-8 February and 31 March – 4 April 2008) A/HRC/8/7, 6. maj 2008.

<sup>5</sup> <http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/GlobaleEmner/Menneskerettigheder/DanskMenneskerettighedspolitik/>

<sup>6</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment 3, the Nature of the states parties obligations (article 2, par. 1) (fifth session 1990) afsnit 2.

<sup>7</sup> Ibid afsnit 9.

### Retten til social tryghed

Princippet om at staten skal retfærdiggøre "forringende" tiltag gælder også for retten til social tryghed, herunder socialforsikring i ØSKR-Konventionens artikel 9.<sup>8</sup> Komiteen har således fastslået, at der gælder "en kraftig formodning for, at forringende tiltag for så vidt angår retten til social tryghed er forbudt i henhold til [ØSKR-]Konventionen"<sup>9</sup>. Staten vil følgelig skulle løfte bevisbyrden for, at et sådant tiltag er nødvendigt og proportionalt, og Komiteen vil foretage en relativt intensiv prøvelse heraf. Kan staten ikke løfte denne bevisbyrde, vil der foreligge en krænkelse af retten til social tryghed.<sup>10</sup>

I en situation, hvor Danmark ratificerer tillægsprotokollen, medfører Komiteens fortolkning en risiko for, at fremtidige reformer af offentlige ydelser, såsom en forkortelse af dagpengeperioden, nedsættelse af kontanthjælpen, afskaffelse af efterlønnen, en indkomstafhængig folkepensionsydelse m.v., vil kunne resultere i konventionsbrud over for de personer, der måtte blive omfattet deraf. Det kunne eksempelvis have været tilfældet med Nyrup-regeringens reformer i 1990'erne, der bl.a. medførte en nedsættelse af dagpengeperioden, halvering af kontanthjælpen for personer under 25 år og nedskæringer i efterlønnen. Denne fortolkning støttes af, at Komiteen har udtrykt "bekymring" over nedskæringer i offentlige ydelser i Finland, hvor Komiteen opfordrede den finske regering til at "sikre at en reduktion i budgetallokeringerne til velfærdsprogrammer ikke resulterer i en krænkelse af...konventionen."<sup>11</sup>

Komiteen har også udtrykt bekymring over velfærdsreformer i en række andre velstående vestlige lande, som Tyskland, Holland, Schweiz, New Zealand og Canada.<sup>12</sup> Canada kritiseres blandt andet for siden 1994 at have skåret ned på sociale ydelser for at imødegå et budget underskud uden at have været "tilstrækkeligt opmærksom på de negative konsekvenser for den canadiske befolknings nydelse af økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder". I sin anbefaling til Canada anfører Komiteen bl.a., at Canada bør overveje at "genindføre et nationalt system med specifikke kontantoverførsler til social assistance...der inkluderer universelle ydelser", at et arbejdsløshedsforsikringsprogram bør "reformeres så det yder tilstrækkelig dækning for alle ubeskæftigede arbejdere med et beløb og en varighed der fuldt ud garanterer [arbejderes] ret til social tryghed", ligesom Komiteen "kraftigt anbefaler", at den canadiske regering genovervejer "alle forringende tiltag indført i 1995".<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Retten til social sikkerhed omfatter bl.a. ydelser til beskyttelse mod manglende lønindkomst, som følge af arbejdsløshed, manglende arbejdsevne, alderdom, barsel eller tab af forsøger, ligesom rettigheden dækker manglende adgang til sundhedsydelser og ved manglende økonomisk støtte fra familien f.eks. for så vidt angår mindreårige.

<sup>9</sup> Committee on Economic, Social & Cultural Rights General Comment 19, the right to social security article 9, thirty ninth session 23 November 2007, afsnit 42.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Conclusions and recommendation on Economic, Social and Cultural Rights, Finland, U.N. Doc E/C.12/1Add.8 (1996) afsnit 21.

<sup>12</sup> Conclusions and recommendation on Economic, Social and Cultural Rights, Germany U.N. Doc. E/C/Add.68 (2001) afsnit 23 og 41, Conclusions and recommendation on Economic, Social and Cultural Rights, The Netherlands, U.N. Doc E/C.12/1Add 25 (1998) afsnit 10, 16 og 25. Conclusions and recommendation on Economic, Social and Cultural Rights, Switzerland, U.N. Doc E/C.12/1Add 30 (1998) afsnit 23., Concluding observation of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, New Zealand E/C.12/1993/13, 4 (1994), afsnit 11, 13 og 18, Conclusions and recommendations on Economic, Social and Cultural Rights, Canada, U.N. Doc E/C.12/1Add 31 (1998) afsnit 40 og U.N. Doc E/C.12/CAN/CO/5 (2006) afsnit 52.

<sup>13</sup> Conclusions and recommendation on Economic, Social and Cultural Rights, Canada U.N. Doc E/C.12/CAN/CO/5 (2006) afsnit 52 og Conclusions and recommendations on Economic, Social and Cultural Rights, Canada, U.N. Doc E/C.12/1Add 31 (1998) afsnit 45.

### Retten til en passende bolig

Også Komiteens fortolkning af retten til en passende bolig i artikel 11 indeholder elementer, der vil kunne medføre, at det bliver problematisk at efterleve denne bestemmelse.

På baggrund af ØSKR-Konventionens ganske kortfattede ordlyd, der blot fastslår, at alle har ret til en "passende bolig" har Komiteen fastslået, at denne rettighed indeholder en lang række elementer.

En passende bolig skal således bl.a. omfatte passende essentielle faciliteter for så vidt angår sundhed, sikkerhed, velvære og ernæring, herunder energi til madlavning, varme og lys, sanitære installationer, vaskefaciliteter, mulighed for at opbevare fødevarer, affaldssystem og kloakering. Boligudgifter for den enkelte må ikke ligge på et niveau, hvor de gør indhug i beløb, der bruges til at dække øvrige basale ydelser. Endvidere skal boligen have en passende størrelse og beskytte mod kulde, fugt, varme, regn og vind. Komiteen har også erklæret, at rettigheden indebærer ret til en bolig, hvis beliggenhed tillader adgang til beskæftigelsesmuligheder, sundhedsservice, skoler, daginstitutioner og øvrige sociale faciliteter, hvilket gælder både for by- og landdistrikter.

Rettigheden kræver derudover, at boliger, herunder de anvendte byggematerialer og et lands boligpolitik som sådan, på behørig vis tillader, at boligens "kulturelle identitet og diversitet" kommer til udtryk.<sup>14</sup> Det burde være klart, at ingen stat konsekvent kan opfylde disse udførlige krav. Særligt udviklingslande vil konstant overtræde en stor del af deres befolknings ret til en passende bolig.

Men Komiteen har også i forhold til Danmark udtrykt bekymring over, at retten til en bolig ikke er sikret ved lov, og at "underprivilegerede og marginaliserede grupper, særligt indvandrere" oplever vanskeligheder med at leje eller få adgang til offentlige boliger på grund af "diskriminerende praksisser". Komiteen har endvidere udtrykt bekymring over den stigende hjemløshed blandt indvandrere.<sup>15</sup> Komiteen har i forhold til Norge udtrykt "bekymring" over, at "underprivilegerede og marginaliserede grupper" bliver særligt berørt af privatisering af kommunalt socialt boligbyggeri og stigende huspriser, samt at antallet af billige sociale boligenheder for lavindkomst familier og personer "langt fra er tilstrækkeligt".<sup>16</sup>

### Diskrimination

ØSKR-Konventionen indeholder et vidtgående diskriminationsforbud, der påbyder staterne at "garantere...de i konventionen anførte rettigheder gennemføres uden forskelsbehandling af nogen art i henseende til race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling".<sup>17</sup> Derudover lægger Komiteen særlig vægt på bekæmpelsen af såkaldte "svage og marginaliserede grupper"<sup>18</sup>, som ifølge Komiteen ofte består af kvinder, minoriteter, indvandrere og flygtninge, for hvilke

<sup>14</sup> CESCR General Comment 4 the right to adequate housing (Art. 11 (1) 13. December 1991, afsnit 8.

<sup>15</sup> Conclusions and recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Denmark U.N. Doc. E/C.12/1/add.102 (2004), afsnit 21 og 34.

<sup>16</sup> Conclusions and recommendations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Norway, U.N. Doc. E.C.12/1/Add.109 (2005), 18.

<sup>17</sup> Anti-diskriminationsbestemmelsen i ØSKR-Konventionen vil i betragteligt omfang overlappe med anti-diskriminationsbestemmelsen i artikel 26 i BPR-Konventionen.

<sup>18</sup> Committee on Economic, Social & Cultural Rights General Comment 19, the right to social security article 9, thirty ninth session 23 November 2007, afsnit 64.

staterne skal gøre en særlig indsats.<sup>19</sup> Som det fremgår ovenfor, er Komiteen således af den opfattelse, at der udøves diskrimination over for marginaliserede og underprivilegerede grupper på det offentlige boligmarked i Danmark. Det er også værd at bemærke, at diskrimination mellem statsborgere og udlændinge som udgangspunkt er forbudt, med mindre der foreligger en rimelig begrundelse. Dette kan få store økonomiske følger for lande, hvor indvandring er betinget af, at tilflyttere i en vis periode er afskåret fra ellers universelle offentlige ydelser, som de ikke har bidraget til at finansiere via skatteindbetalinger. Komiteen har således udtrykt bekymring over, at Australien opererer med et system, hvor indvandrere først får adgang til sociale ydelser efter 2 år.<sup>20</sup>

### Øvrige aspekter af Komiteens praksis

Disse vidtgående konklusioner vedrørende retten til social tryghed, retten til en bolig og diskrimination udgør kun et lille udsnit af Komiteens samlede konklusioner og anbefalinger vedrørende rettighederne i ØSKR-Konventionen, og som i individuelle klagesager potentielt vil kunne resultere i en krænkelse. På trods af, at Komiteen generelt roser Danmarks efterlevelse af ØSKR-Konventionen, er Danmark således blevet kritiseret for at have en høj arbejdsløshed blandt udlændinge, for en voksende tendens til "intolerance og vold" mod minoriteter og udlændinge, ligesom Komiteen har anbefalet Danmark at lette adgangen til familiesammenføringer for udlændinge og til at tage skridt til at bekæmpe stofmisbrug, rygning og alkoholmisbrug.<sup>21</sup>

Det er kendetegnende, at Komiteens vidtgående anbefalinger på særdeles komplekse områder ikke er ledsaget af underliggende samfundsvidenskabelige eller økonomiske undersøgelser eller argumenter, der støtter Komiteens kritikpunkter eller anbefalinger. Komiteen sandsynliggør eksempelvis ikke, at dens konklusioner eller anbefalinger skulle være mere effektive end den kritiserede politik. Komiteen kan derfor kritiseres for at lægge en særlig politisk anskuelse til grund for sin fortolkning, der favoriserer omfordeling uden at lægge vægt på konkurrerende politiske ansuelse eller økonomiske teorier.

Det skal påpeges, at Komiteens afgørelser ikke vil være formelt juridisk bindende. Det er dog praksis for medlemsstater at følge individuelle klageorganers afgørelser, hvilket også respekteres af Danmark.<sup>22</sup> Hertil skal lægges, at Danmark har en målsætning om at styrke internationale kontrolorganer, hvorfor det må forventes, at Danmark i tilfælde af ratifikation vil følge Komiteens afgørelser.

Komiteen har i den forbindelse slået fast, at selv, om staterne har en vis skønsmargen i forbindelse med implementeringen af rettighederne i ØSKR-Konventionen, er det Komiteen, der ultimativt afgør om staterne lever op til deres forpligtelser.<sup>23</sup> ØSKR-Konventionens rettigheders natur og Komiteens aktivistiske fortolkningsstil vil derfor medføre en risiko for, at den endelige afgørelse af væsentlige sociale, økonomiske og fordelingspolitiske spørgsmål vil blive overladt til et organ, der er løsrevet fra og mangler grundlæggende forståelse for danske samfundsforhold og retstraditioner. Komiteen mangler i sagens natur demokratisk legitimitet

<sup>19</sup> Se f.eks. Committee on Economic, Social & Cultural Rights General Comment 19, the right to social security article 9, thirty ninth session 23 November 2007, afsnit 31.

<sup>20</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, concluding observations, Australia, E.C.12/1/Add.50 (2000).

<sup>21</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 16 and 17 of the Covenant, Denmark (1999), afsnit 18 og 23, samt Committee on Economic, Social and Cultural Rights, concluding observations Denmark, U.N. Doc. E/C12/1/Add.102 (2004), afsnit 29 og 35.

<sup>22</sup> Betænkning 1407/2001 om inkorporering af internationale menneskerettighedskonventioner side 179. Danmark valgte da også at følge Menneskerettighedskomiteens afgørelse i Jonny Rubin Byahuranga v. Denmark, Communication No. 1222/2003, hvorefter Danmark undlod at udvise klageren til Uganda.

<sup>23</sup> Op.cit note 6.

over for og nærhed til de danske borgere, som bliver direkte berørt af fordelingspolitiske spørgsmål, hvorfor Komiteens afgørelser tillige medfører en risiko for en udhuling af det danske demokratiske folkestyre.

Da et udvalg under Justitsministeriet skulle afgive en betænkning vedrørende inkorporering af menneskerettighedstraktater i dansk ret, nåede det da også frem til at anbefale ikke at inkorporere ØSKR-Konventionen – i modsætning til BPR-Konventionen – bl.a. under hensyntagen til, at:

*”Det forhold, at en række af bestemmelserne i [ØSKR-Konventionen] 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. Virkeliggørelse af sådanne bestemmelser vil således i vidt omfang nødvendiggøre valg, der bl.a. indebærer politiske overvejelser, herunder en vurdering af udnyttelsen af tilgængelige ressourcer, prioriteringer mellem forskellige hensyn m.m...Efter udvalgets opfattelse er der tale om vurderinger, som det tilkommer lovgivningsmagten at foretage.”<sup>24</sup>*

Udvalgets konklusion om, at ØSKR-konventionen er uegnet til at blive inkorporeret i dansk ret, idet danske domstoles anvendelse deraf vil være et brud med fordelingen mellem den lovgivende og dømmende magt, bør i endnu højere grad tillægges afgørende vægt i forhold til et internationalt klageorgan, hvis rolle bør være mere subsidiær end nationale domstoles.

Komiteens fortolkning risikerer endvidere at underminere den politiske pluralisme, der hersker i Danmark, idet Komiteens ofte aktivistiske fortolkning medfører, at politiske partier, der prioriterer markedsbaserede politiske initiativer frem for omfordeling, vil risikere at få underkendt deres politiske tiltag som konventionsstridige, uanset om de måtte være baseret på et demokratisk flertal. Dette er ikke i overensstemmelse med præmisserne for det liberale demokrati. I det liberale demokrati er det befolkningsflertallets politiske overbevisning – ikke abstrakte programerklæringer håndhævet af et kvasi-juridisk organ - der afgør, hvorvidt en stat skal have en omfattende eller begrænset grad af økonomisk omfordeling, om sociale ydelser skal være høje eller lave, og om de skal være universelle eller målrettede. Dermed adskiller de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder sig på afgørende vis fra de borgerlige og politiske rettigheder, idet sidstnævnte primært opstiller begrænsninger for, hvilke indgribende tiltag en demokratisk stat – selv via flertalsbeslutninger - kan tillade sig at bruge overfor sine borgere.

Skulle Komiteen i en række tilfælde finde, at Danmark overtræder ØSKR-Konventionen, må folketing og regering således vælge mellem at tage de lovgivnings- og forvaltningsmæssige skridt, der kræves for at opfylde ØSKR-Konventionens forpligtelser, eller alternativt undlade at efterkomme Komiteens afgørelser. Begge disse scenarier bør undgås.

Følges eventuelle afgørelser fra Komiteen, der måtte indebære vidtgående konsekvenser for udformningen af dansk fordelingspolitik, risikerer man at underminere det danske demokrati og lægge sig fast på en økonomisk politik, som der muligvis ikke er politisk eller folkelig opbakning til. En sådan løsning bør følgelig være udelukket.

Vælger Danmark og andre vestlige stater derimod at ignorere afgørelser fra Komiteen, risikerer man at underminere både FN-systemet og Danmarks troværdighed på menneskerettighedsområdet. Dette vil give stater, der ikke efterlever basale borgerlige og

<sup>24</sup> Betænkning 1407/2001 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret side 213.

politiske rettigheder et påskud til at ignorere afgørelser fra de FN-organer, der træffer afgørelser i individuelle klagesager vedrørende borgerlige og politiske rettigheder. Sådanne FN-organer har i en række tilfælde fastslået, at FN-stater har krænket basale menneskerettigheder, som forbuddet mod tortur, ytringsfriheden og retten til livet, der er afgørende for den personlige frihed.<sup>25</sup> Endvidere vil Danmarks målsætninger om dels at styrke den internationale kontrol med menneskerettigheder og dels at være et foregangsland på dette område, lide alvorlig skade, såfremt Danmark ignorerer afgørelser fra et organ, hvis kompetence man frivilligt har anerkendt ved at ratificere protokollen. Dette vil gøre Danmark sårbar overfor international kritik fra både Komiteen og øvrige FN-organer, eksperter, fremmede stater og NGO'er. En kritik, der efter ratifikation og anerkendelse af Komiteens kompetence, vil være svær at imødegå uden at fremstå som dobbeltmoralisk.

### Konklusion

På denne baggrund bør Danmark stemme imod godkendelsen af tillægsprotokollen på Generalforsamlingen og undlade at ratificere denne, såfremt den måtte blive godkendt i dette forum. Endvidere bør Danmark i sin officielle menneskerettighedspolitik tydeligt klargøre, at der er afgørende forskel på de borgerlige og politiske rettigheder og de økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. De førstnævnte er umiddelbart og juridisk bindende og udgør forudsætningen for et frit liberalt demokrati, mens sidstnævnte primært er juridisk uforbindende hensigtserklæringer, som kan søges realiseret af de demokratiske institutioner inden for de borgerlige og politiske rettigheders ramme. Det bør klart og entydigt slås fast, at ansvaret for økonomisk, social og fordelingspolitik er et nationalt anliggende, som nationale demokratiske institutioner med direkte folkelig legitimitet har ansvaret for, og som ikke kan bestemmes ud fra en rettighedstilgang. I så fald vil Danmark ligge på linje med stater som Storbritannien, Australien, Italien, Canada, USA og Schweiz, som – med visse interne forskelle – også anser forpligtelserne i ØSKR-Konventionen for væsentligt forskellige fra forpligtelserne i BPR-konventionen. Der skal i den forbindelse også lægges vægt på, at EMRK (ud over retten til undervisning) alene indeholder borgerlige og politiske rettigheder med den konsekvens, at den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke kan tage stilling til sociale, økonomiske og kulturelle rettigheder.

---

<sup>25</sup> Se f.eks. Menneskerettighedskomiteens afgørelser i Mr. Primo José Essono Mika Miha v. Equitorial Guinea CCPR/C/51/D/414/1990, 10 August 1994, Tae Hoon Park (represented by Mr. Yong-Whan Cho of Duksu Law Offices in Seoul) v. Republic of Korea, Communication No. 628/1995, U.N. Doc. CCPR/C/64/D/628/1995, 3 November 1998 og Mojica v. Dominican Republic, Communication No. 449/1991, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/449/1991 (1994).