



Høringsvar 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 programerklæringer 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 programerklæringer til lovgiver.

Det vurderes således, at en inkorporering af en række af FN's øvrige menneskerettighedskonventioner og anerkendelse af individuel klageadgang til disses 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 programerklæringer 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 Menneskerettighedskomit 

FN's Menneskerettighedskomit , 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 forpligtigelser 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 diskriminationsomr det, samt en forpligtigelse til at imødegå hungersnød og barned delighed, hvilket bærer præg af en dynamisk fortolkning, der udvider omfanget og indholdet af bestemmelserne i ICCPR betragteligt.

Menneskerettighedskomit en 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. velfærdsydelser, 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 forpligtigelser 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 velfærdspolitikker. Yderligere slog Komitéen i Länsmän 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 programklæringer 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 programklæringer 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 sundhedsydelse mv. Det må således konstateres, at konventionsstaternes udviklingsstadium 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 levestandard", der ifølge Komitéen er udvidet til at



omfatte en selvstændig ret til en passende bolig, hvilket omfatter betingelser som ventilation, vaskefaciliteter, samt affalds- og kloakeringssystem. 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 forpligtelserne 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 forpligtelser 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 forpligtelser 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 magtfordelingsmæssige 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 raceover-legenhed 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 programerklæringer 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). Forpligtigelserne i de materielle bestemmelser i CEDAW har hovedsageligt karakter positive forpligtigelser 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 forpligtigelser 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 ligebehandling 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 CAT's 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 følger 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 skærpene 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 synsnedsættelse 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 afvejsninger, 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 mudre 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 programerklæringer, 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



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