

## Analyse om inkorporering af FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i dansk ret

16. november 2015

### Resumé

Den 16-17. november 2015 skal Danmark til "menneskerettighedseksamen" ved FN's tortur-komité. Denne analyse behandler spørgsmålet om, hvorvidt Danmark bør inkorporere FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT/FN's konvention mod tortur) i dansk ret. Det konkluderes, at inkorporering vil udgøre et yderligere vigtigt tiltag for at sikre en klar og konkret anvendelse af CATs bestemmelser i Danmark og for at styrke det *universelle og absolutte forbud mod tortur*, som er en af de helt grundlæggende frihedsrettigheder i et demokratisk samfund.

FN's konvention mod tortur er *central* for beskyttelse af menneskerettighederne i Danmark. Der er en række tungtvejende grunde til, at Danmark bør indføre en torturbestemmelse i straffeloven og generelt inkorporere konventionen i dansk ret og gøre denne specialkonvention blandt FN's menneskerettighedskonventioner til *lex specialis* på de relevante retsområder. Privates retstilling vil blive styrket ved, at konventionen kan påberåbes og anvendes direkte af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.<sup>1</sup> Eksempler på konventionens praktiske relevans omfatter sager vedrørende politiets magtanvendelse, forsvarets håndtering af fanger, langvarig isolationsfængsling (bl.a. af børn) og tvang i psykiatrien.

---

<sup>1</sup> Se Betænkning nr. 1546/2014 (side 189): De centrale bestemmelser i FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf svarer således til allerede gældende regler i dansk lovgivning. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at konventionens øvrige bestemmelser må antages at kunne give en vis yderligere beskyttelse.

Som fremhævet af de to sagkyndige udvalg bag betænkning nr. 1407/2001<sup>2</sup> og nr. 1546/2014<sup>3</sup> er FN's konvention mod tortur som følge af dens præcist formulerede rettigheder og pligter, sammenholdt med fortolkningsbidrag fra FN's komité mod tortur, *egnet* til at blive anvendt som retsgrundlag ved danske domstole og andre retsanvendende myndigheder, og der er således ikke en risiko for, at magtbalancen mellem Folketinget og domstolene forskubbes. Eventuel usikkerhed om dette bør der tages højde for i inkorporeringsloven. Samlet set vil inkorporering af CAT være afgørende for forebyggelsesarbejdet i Danmark og for at fastholde Danmarks position som en markant global aktør, der styrker menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincipper.

## 1: Konventionens rettigheder og forpligtelser

### Indledning

FN's konvention mod tortur blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 10. december 1984<sup>4</sup> og trådte i kraft den 26. juni 1987, efter de første 20 stater havde ratificeret den. I dag har 158 lande tiltrådt konventionen. Danmark ratificerede konventionen den 10. december 1984.<sup>5</sup> Efter ikrafttræden den 26. juni 1987 blev konventionen således bindende for Danmark. FN's tillægsprotokol til CAT (OPCAT) blev ratificeret den 25. juni 2004 med ikrafttræden den 22. juni 2006.<sup>6</sup> Som led i den nationale forebyggende mekanisme oprettet under OPCAT gennemfører Folketingets Ombudsmand, Dansk Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY forebyggende besøg til institutioner, hvor personer kan blive frihedsberøvet. Dette gælder fx fængsler, arresthuse, politistationer og psykiatriske institutioner.

Konventionen stipulerer mandatet for FN komité mod tortur<sup>7</sup>, som i tråd med andre konventionsbaseret FN-komiteer har til formål at påse, at medlemsstaterne efterlever deres forpligtelser i henhold til konventionen. Danmark afgav ved ratificering af konventionen en

---

<sup>2</sup> Inkorporeringsudvalget anbefalede, at FN's konvention mod tortur blev inkorporeret i dansk ret.

<sup>3</sup> Menneskeretsudvalget fremhævede en række hensyn, som indebærer en styrkelse af borgernes rettigheder på de retsområder, som FN-konventionen omfatter. Dette talte efter udvalgets opfattelse for en inkorporering (side 189). Seks af udvalgets medlemmer anbefalede direkte, at FN's konvention mod tortur blev inkorporeret i dansk ret.

<sup>4</sup> UN General Assembly Resolution 39/46.

<sup>5</sup> Bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 (Lovtidende C). Danmark har efterfølgende accepteret ændringsforslaget til konventionen af 8. september 1992 vedrørende artikel 17 (7) og 18 (5).

<sup>6</sup> Afstemning B 129, 2003-2004. Se også BKI nr. 38 af 27. oktober 2009.

<sup>7</sup> Komiteen består af 10 eksperter og har pt. et dansk medlem (Dr. Jens Modvig, afdelingsleder i DIGNITY).

erklæring om anerkendelse af komiteens kompetence til at modtage og vurdere individuelle klagesager, jf. artikel 22.<sup>8</sup> Komiteens udtalelser er ikke bindende for Danmark, jf. artikel 22, stk. 7. Komiteen har afgivet udtalelse i 14 sager mod Danmark (se bilag 1)<sup>9</sup> og konkluderede i to af disse sager, at der forelå en krænkelse af artikel 3.<sup>10</sup> Pt. verserer 12 sager ved komitéen.

### Formålet med FN's konvention mod tortur

De internationale bestræbelser på at udarbejde en specialkonvention vedrørende forebyggelse af tortur indledtes i begyndelsen af 1970'erne og medførte i første omgang vedtagelsen i 1975 af Verdenserklæringen om beskyttelse af alle mennesker mod tortur eller anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.<sup>11</sup> De efterfølgende års arbejde i FN-regi indebar drøftelser af bl.a. definitionen af tortur, omfanget af staternes forpligtelser og komiteens kompetence.<sup>12</sup> Arbejdet kulminerede i 1984 med vedtagelsen af en juridisk bindende konvention, som tog udgangspunkt i artikel 5 i 1948 Verdenserklæringen om Menneskerettigheder (UDHR), artikel 7 i 1967 FN Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR) - som begge bestemmer, at ingen må underkastes tortur eller grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf - retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) vedrørende forbuddet i artikel 3<sup>13</sup> og gældende international sædvaneret.

CAT bygger således på en erkendelse af, at det juridisk gældende forbud mod tortur i sig selv ikke var tilstrækkeligt til at bekæmpe tortur, og at stater burde påtage sig yderligere folkeretlige forpligtelser. Formålet med konventionen var således, jf. *pre-amblen*:

*at udøve en mere effektiv indsats i kampen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf over hele verden.*

De folkeretlige forpligtelser for medlemsstater, herunder Danmark, omfattede følgende tre hovedkategorier: a) bekæmpelse af straffrihed for tortur ved bl.a. at indføre en bindende definition

<sup>8</sup> Danmark accepterede endvidere komiteens kompetence til at modtage og behandle mellemstatslige klager (artikel 21). Denne bestemmelse er aldrig blevet anvendt.

<sup>9</sup> Tre af de 17 modtagne klager blev ikke realitetsbehandlet ("discontinued"). Se endvidere [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>10</sup> Communication No. 464/2011 og Communication No. 339/2008. Se endvidere Betænkning nr. 1546/2014 for en gennemgang af de individuelle klagesager mod Danmark, side 184 ff.

<sup>11</sup> UN General Assembly: Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

<sup>12</sup> Manfred Nowak and Elizabeth McArthur, A Commentary on the UN Convention against Torture (2008).

<sup>13</sup> Jf. domstolens første afgørelse vedrørende tortur i sagen Irland v. England (no. 18/10/1978, Series A no. 25).

af tortur og kræve kriminalisering af tortur; b) oprejsning for ofre; og c) forebyggelse af tortur (se nedenfor).

### Definitionen af tortur

Forbud mod tortur er præcist defineret i artikel 1 CAT i forhold til fire kvalificerende elementer (vores understregninger):

*enhver handling, ved hvilken stærk smerte eller lidelse, enten fysisk eller mental, bevidst påføres en person med det formål at fremskaffe oplysninger eller en tilståelse fra denne eller en tredjemand, at straffe ham for en handling, som han selv eller en tredjemand har begået eller mistænkes for at have begået, eller at skræmme eller lægge tvang på ham eller en tredjemand, eller af nogen grund baseret på nogen form for forskelsbehandling, når en sådan smerte eller lidelse påføres af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embedsmedfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse.*

Dette er den eneste definition af tortur i en international menneskerettighedskonvention, og definitionen er blevet anvendt til at præcisere indholdet af denne internationale forbrydelse. EMD har for eksempel anvendt definitionen i en række sager.<sup>14</sup>

Konventionen indeholder således retten til at blive beskyttet mod handlinger, som er defineret i artikel 1 og, som skal være strafbare, jf. artikel 4.

### Staters folkeretlige forpligtelser

Som nævnt indeholder konventionen en række forpligtelser for staterne (artikel 2-16), som har til formål at iværksætte mere effektive foranstaltninger mod tortur og anden umenneskelig behandling mv.

Artikel 2 (i sammenhæng med artikel 4) vedrører forebyggelse af tortur, bl.a. ved kriminalisering af tortur. Komiteen fremhævede fx i sine afsluttende bemærkninger til Island den manglende kriminalisering af tortur i forbindelse med drøftelse af artikel 2<sup>15</sup>:

*The Committee reiterates its previous recommendation, namely that the definition of torture according to article 1 of the Convention be introduced into Icelandic criminal legislation in order to ensure that all elements of torture are included, and that torture be defined as a specific offence in domestic laws. The Committee also draws the*

<sup>14</sup> Første gang i sagen Selmouni mod Frankrig, dom af 29. juli 1999, klagesag nr. 25803/94.

<sup>15</sup> Komiteen har fortolket denne forpligtelse i General Comment No. 2.

*attention of the State party to its general comment No. 2 on the implementation of article 2.*<sup>16</sup>

Komiteén har endvidere anbefalet inkorporering af konventionen ved lov i andre lande med en dualistisk forfatningsretlig tradition (dvs. hvor konventionen ikke ved ratifikation direkte bliver en del af national ret) bl.a. med henvisning til artikel 2 forpligtelser (se nedenfor afsnit 2).<sup>17</sup>

De materielle bestemmelser i konventionen er indeholdt i artikel 3 – 16, der alle indeholder præcise forpligtelser såsom, at de deltagende stater *skal sikre eller tage forholdsregler i brug* for at undgå, at tortur og umenneskelig behandling m.v. bliver praktiseret i den pågældende stat.

Forpligtelserne er af både negativ (fx artikel 15) men i høj grad også positiv karakter, hvorefter staterne er forpligtigede til at tage en del, primært processuelle forholdsregler og foranstaltninger, i brug i forbindelse med tortursager, såsom at kriminalisere torturhandlinger under deres nationale strafferet. Som nævnt i Betænkning nr. 1546/2014 indeholder konvention ikke programmerklæringer uden retligt indhold.<sup>18</sup>

Ifølge artikel 3, som er blevet fortolket af komiteen i General Comment No. 1<sup>19</sup>, må konventionsstaterne ikke udvise, tilbagelevere eller udlevere en person til en anden stat, hvis han vil være i fare for at blive underkastet tortur. Artikel 4 omhandler forpligtelsen om at kriminalisere tortur i den nationale straffelovgivning, mens artikel 5, 6, 7<sup>20</sup>, 8 og 9 kvalificerer forpligtelserne i henhold til artikel 4. Disse vedrører eksempelvis forvaring samt øvrige foranstaltninger, retsforfølgning, udleveringssager og bistand mellem staterne i forbindelse med strafforfølgning. Artikel 5 fastslår konventionens *jus cogens* status (præceptive karakter) om universel jurisdiktion i forhold til tortur.

Artikel 10 vedrører undervisning og træning af civilt eller militært retshåndhævelsespersonale, offentligt ansatte og andre personer involveret i anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling.

<sup>16</sup> CAT/C/ISL/CO/3 af 8. juli 2008. Se endvidere fodnote 28.

<sup>17</sup> Se fx anbefaling til Norge 13. december 2012, CAT/C/NOR/CO/6-7, paragraf 6. Se endvidere LOIPR for næste eksamination af Norge, paragraf 2: In light of the Committee's previous concluding observations (para. 6), please indicate whether the Convention continues to be partly incorporated into Norwegian law. Please indicate whether consideration has been given to its incorporation into domestic law, as is the case with ICCPR, CESCR, CRC, CEDAW and ECHR, so that the Convention can be invoked directly in court.

<sup>18</sup> Betænkning Nr. 1546/2014, side 189.

<sup>19</sup> Komiteen har senest besluttet at revidere General Comment No. 1.

<sup>20</sup> Østre Landsret henviste til artikel 7 i U2004.715Ø.

Efter artikel 12 er staterne forpligtigede til at sikre, at myndighederne hurtigt iværksætter en upartisk undersøgelse i de tilfælde, hvor der er rimelig grund til at antage, at en torturhandling er begået på noget territorium under dens jurisdiktion. Artikel 13 fastslår, at torturofre eller personer, der hævder at have været udsat for tortur, skal have mulighed for at få en klage bedømt hurtigt og upartisk, og at torturofre og vidner har krav på beskyttelse.

Artikel 14, som komiteen har fortolket i General Comment No. 3 (2012), omhandler oprejsning i forbindelse med tortur, herunder retten til domstolsprøvelse.<sup>21</sup>

Artikel 15 fastslår, at enhver udtalelse opnået i medfør af tortur ikke kan bruges i en straffesag mod en person.<sup>22</sup>

Artikel 16 er en opsamlingsbestemmelse vedrørende staternes forpligtigelser til at forhindre andre handlinger, der indebærer grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, når sådanne handlinger er foretaget af eller på opfordring af en offentlig ansat eller en anden person, der virker i embedsmedfør eller med en sådan persons samtykke eller indvilligelse.

Stater har forpligtelser i forhold til personer, som nyder beskyttelse ifølge konventionen, herunder personer i Danmark; danskere som har været udsat for tortur uden for Danmark; og udenlandske statsborgere, som har været i dansk militærs varetægt i forbindelse med militære operationer i udlandet.<sup>23</sup>

## **2: Opfordringer fra FN's komité mod Tortur til Danmark**

Ifølge artikel 19 er konventionsstaterne forpligtigede til at indsende periodiske rapporter hvert fjerde år vedrørende de foranstaltninger, de har truffet til opfyldelse af konventionens forpligtigelser. Komiteen vurderer herefter de enkelte landes rapporter og kommer med kommentarer hertil. Danmark har indsendt seks periodiske rapporter; modtaget fem Concluding Observations og vil blive eksamineret af komiteen i næste uge (16. – 17. november 2015).

---

<sup>21</sup> Dette spørgsmål blev drøftet af Højesteret i dom af 17. september 2013 i sag 135/2013 og 136/2013. DIGNITY bi-intervenerede i sagen til fordel for sagsøgere og påberåbte artikel 14 vedrørende retten til domstolsprøvelse af deres krav mod forsvarsministeriet.

<sup>22</sup> Højesteret henviste til artikel 15 i U2011.2318H.

<sup>23</sup> Betænkning 1546/2014, side 188.

Efter den sidste eksamination i 2007 gentog Komitéen dens opfordring til Danmark vedrørende inkorporering<sup>24</sup> med den begrundelse, at borgere derved kunne påberåbe sig konventionen direkte ved domstole; konventionen ville få en højere status; og der ville blive skabt øget opmærksomhed om konventionens bestemmelser blandt dommere og retsanvendende myndigheder ("judiciary") og i befolkningen generelt:

*The Committee recommends that the State Party incorporate the Convention into Danish law in order to allow persons to invoke it directly in courts, to give prominence to the Convention as well as to raise awareness of its provisions among members of the judiciary and the public at large.*<sup>25</sup>

I Danmarks seneste nationale rapport til komitéen (august 2014)<sup>26</sup> svarede regeringen, at den ville overveje konklusionerne fra menneskeretsudvalget:

*In December 2012, the Danish Government established a committee of experts in the human rights field. This committee has among other issues been asked to consider, whether Denmark should incorporate additional human rights instruments, including the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. The Committee concluded its work in August 2014, and the Danish Government will now consider its findings.*<sup>27</sup>

I 2007 gentog Komitéen endvidere dens opfordring til Danmark om at indføre en torturbestemmelse i straffeloven og i den militære straffelov.<sup>28</sup> Danmark har fastholdt sit synspunkt, at med de gældende bestemmelser i straffeloven og den militære straffelov opfylder Danmark de folkeretlige forpligtelser til at kriminalisere tortur.<sup>29</sup> I Sverige har et ekspertudvalg senest fremlagt et forslag om, at en ny torturbestemmelse indføres i den svenske straffelov med ikrafttræden januar 2017.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Tilsvarende opfordring er fremført af lande i UPR-regi. Næste UPR-eksamination finder sted 21. januar 2016. Spørgsmålet om inkorporering blev ikke behandlet i Danmarks nationale UPR rapport 2015 (National Report submitted in accordance with paragraph 5 in Human Rights Council resolution 16/21).

<sup>25</sup> CAT/C/DNK/CO/5, 16. juli 2007, paragraf 9. Opfordringen er gentaget i LOIPR af 19. januar 2010, paragraf 1.

<sup>26</sup> Offentliggjort 6. januar 2015, CAT/C/DNK/6-7.

<sup>27</sup> National Report, paragraf 2.

<sup>28</sup> Komiteen har ofte i periodiske eksaminationer udtrykt bekymring for manglende kriminalisering af tortur, se fx i forhold til Sverige (CAT/C/SWE/CO/6-7 12. december 2014) og seneste i forhold til en række lande eksamineret under session 55 (se <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx>)

<sup>29</sup> Straffelovrådets betænkning nr. 1494/2008 om en torturbestemmelse i straffeloven.

<sup>30</sup> Se betænkning Ds. 2015:42 Ett Särskilt tortyrbrott, som blev fremlagt for regeringen 3. september 2015. Betænkningen anbefaler en ny lov med ikrafttræden januar 2017, som bl.a. dækker emnerne medansvar; jurisdiktion; psykologisk tortur og forældelses. Der henvises endvidere til debatten i USA vedrørende et forbud mod tortur, som vedtaget af Senatet i maj 2015.

### 3: Inkorporering af CAT i dansk ret vil give borgere en yderligere retsbeskyttelse

Forbuddet mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf og retten til at få domstolsprøvet en eventuel krænkelse af dette forbud er helt grundlæggende frihedsrettigheder i et demokratisk samfund.

I 1987 i forbindelse med tiltrædelse af konventionen blev det vurderet, om dansk lovgivning og praksis var i overensstemmelse med konventionen.<sup>31</sup> Konklusionen var hovedsagelig normharmonisk, og alene straffelovens bestemmelser om jurisdiktion blev ændret på daværende tidspunkt. Senere har skiftende danske regeringer vurderet, at de folkeretlige forpligtelser kunne opfyldes ved at ændre en række love (herunder paragraf 93 b (vedrørende forældelse) og 157a (vedrørende skærpende omstændigheder) i straffeloven<sup>32</sup> og paragraf 27a i den militære straffelov), men uden direkte at inkorporere konventionen ved lov i dansk ret.<sup>33</sup> Denne beslutning afspejler forfatningsretlige traditioner i Danmark, som har medført, at den eneste menneskerettighedskonvention, som hidtil er inkorporeret ved lov, er EMRK. Ikke-inkorporerede konventioner har dog i medfør af forfatningsretlige fortolkningsregler nogen retskildeværdi.<sup>34</sup>

I straffeloven og militær straffelov defineres de skærpende omstændigheder således:

*hvis den er begået i udøvelsen af dansk, udenlandsk eller international offentlige tjeneste eller hverv ved at tilføje en anden person skade på legeme eller helbred eller stærk fysisk eller psykisk smerte eller lidelse, 1) for at skaffe oplysninger eller en tilståelse fra nogen, 2) for at afstraffe, skræmme eller tvinge nogen til at gøre, tåle eller undlade noget eller, 3) på grund af den pågældendes politiske overbevisning, køn, race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.*

Danmark er imidlertid forpligtet til løbende at vurdere, om de folkeretlige forpligtelser *effektivt* efterleves i praksis, og om en inkorporering ved lov er blevet nødvendig. Nedenfor nævnes nogle eksempler på, hvorledes en eventuel inkorporering kunne medføre en bedre retstilling og retsbeskyttelse for borgere end den nuværende retstilstand, herunder ifølge EMRK artikel 3:

- Danske domstole og andre retsmyndigheder kan anvende en inkorporeringslov direkte og på grundlag af loven tilsidesætte en modstridende dansk lovregel. Hermed vil

<sup>31</sup> Se bemærkningerne til beslutningsforslag nr. B 130 i folketingsåret 1986-87 og straffelovrådets betænkning nr. 1099/1987.

<sup>32</sup> Lov nr. 494 af 17. juni 2008.

<sup>33</sup> Der har flere gange været fremsat forslag om at inkorporere konventionen i dansk ret, seneste 7. oktober 2004.

<sup>34</sup> Betænkning 1546/2014, Kapitel 3.



borgeres retstilling blive styrket, og danske myndigheder vil ikke risikere at overtræde internationale forpligtelser.

- Personer ville kunne påberåbe sig konventionen inden for retsområder, hvor Danmark ifølge komitéens tidligere bemærkninger har været på kant med konventionens bestemmelser, herunder langvarige varetægtsfængsling; langvarige isolationsfængsling (bl.a. af børn), administrativ frihedsberøvelse af udlændinge og forsvarets håndtering af fanger.
- Et tydeligt lovbestemt grundlag for anvendelse af konventionen vil sandsynligvis medføre, at konventionen vil blive påberåbt i flere sager.<sup>35</sup> Dette vil i sig selv have en forebyggende effekt i forhold til bl.a. politiets magtanvendelse (jf. COP-15 sagen afgjort af Østre Landsret 25. januar 2012) og kriminalforsorgens indgreb over for indsatte (jf. fx Østre Landsrets dom af 4. juni 2014).
- Danske domstole vil i processuelle spørgsmål – fx vedrørende retten til effektive retsmidler - kunne anvende artikel 14 direkte, sammenholdt med komitéens fortolkningsbidrag i General Comment No. 3.
- I sager vedrørende anvendelse af tvang og fiksering i psykiatrien (fx Østre Landsrets dom af 8. december 2014) ville anvendelse af konventionen i konkrete sager øge opmærksomheden om konventionens brede anvendelsesområde, herunder på forhold i psykiatrien.
- Det absolutte forbud mod tortur og kravet om at udelukke oplysninger kan styrke ofres retstilling i afvejning af sikkerhedsforanstaltninger i kampen mod terror i forhold til almindelige retssikkerhedsmæssige principper.
- Inkorporering vil bidrage til en effektiv implementering af non-refoulement princippet og sikre den nødvendige beskyttelse i henhold hertil, fx i udvisningssager hvor komitéen mod tortur træffer afgørelse om krænkelse af artikel 3.<sup>36</sup>
- Inkorporering vil medføre, at Danmark *ex officio* er forpligtet til hurtigt at iværksætte en upartisk undersøgelse, hvis der er mistanke om tortur eller anden umenneskelig behandling m.v. (artikel 12 og 16). En klager ville direkte i sin anmeldelse til anklagemyndigheden kunne påberåbe sig artikel 12 og 13 om retten til at klage og retten til beskyttelse. Sagen om

<sup>35</sup> Se Betænkning 1546/2014. De danske domstole har taget stilling til FN's konvention mod tortur i enkelte sager (inkl. U.2011.2904Ø, U2004.715Ø og U2011.2318H). Konventionen har været påberåbt i yderligere sager, herunder Højesterets dom af 17. september 2013.

<sup>36</sup> Se afgørelse 464/2011 og <http://politiken.dk/indland/ECE1859079/danmark-vil-hente-tvangsudvist--tilbage-igen/>

Danmarks deltagelse i Irak-krigen illustrer, at såfremt konventionen havde været inkorporeret i dansk ret, havde forsvaret været underlagt en udtrykkelig forpligtelse til at iværksætte en undersøgelse, jf. art 12.

- Der ville blive skabt klarhed om eventuelt direkte- eller medansvar under militæroperationer i væbnede konflikter i udlandet, herunder ved overdragelse af fanger.
- Den Uafhængige Politiklagemyndighed (DUP) har mandat til at afgøre adfærdsklager og efterforske straffesager mod politiet. Inkorporering af konventionen vil medføre en styrkelse af klageres retstilling, idet DUPen vil være forpligtet til at anvende konventionen i dens afgørelse.
- Den sene indførelse af forældelsesbestemmelsen i straffelovens paragraf 93b har betydet, at statsadvokaturen har måttet opgive at efterforske og rejse tiltale i en række sager, der var forældede efter dansk ret, selvom de ikke var forældede efter folkeretten. Såfremt konventionen havde været inkorporeret i dansk ret, ville denne modstrid ikke være opstået, og Danmark ville kunne have opfyldt sine forpligtelser efter konventionen. Inkorporering kan klargøre de folkeretlige krav vedrørende forældelse af straffe- og civilesager.

Øvrige eksempler på, hvorledes inkorporering af CAT vil kunne styrke borgernes retsstilling fremgår af bilag 1. Et stigende antal sager, som borgere har indbragt for FN's komite mod tortur<sup>37</sup> (se bilag 2), vidner i øvrigt om den praktiske relevans af konventionen.

En inkorporeringslov vil gøre domstole og andre retsanvendende myndigheder opmærksomme på borgernes rettigheder ifølge konventionen og give et retsgrundlag til at anvende konventionen yderligere. Sådanne afgørelser er af betydning i de konkrete sager, men har endvidere en generel forebyggende virkning.

Endvidere skal det understreges, at bedre statistik og forståelse for konventionens anvendelsesområde fjerner eventuel retsusikkerhed og forebygger straffrihed, for eksempel i sager om politiets magtanvendelse.

#### **4: Samspillet mellem lovgiver og domstole tilgodeset i inkorporeringsloven**

---

<sup>37</sup> I den første 10-årige periode efter Danmarks accept af den individuelle klageadgang (1987-1997) blev der ikke indgivet nogle klager. I den næste 10-årige periode blev syv klager afgjort, og endelig fra 2007-2015 er 9 sager afgjort og yderligere er 9 sager indgivet.

De to tidligere ekspertudvalg konkluderede i 2001 og 2014, at konventionen indeholder bestemmelser, som er egnede til anvendelse i løsning af konkrete tvister.

I Betænkning 1546/2014 hedder det bl.a.

*Inkorporering ved lov af FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf indebærer således næppe – eller i hvert fald kun i mindre grad – risiko for, at det i videre omfang overlades til domstolene at træffe afgørelser, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgivningsmagten at træffe, herunder om fordelingspolitiske spørgsmål. Endvidere må konventionen generelt anses for egnet til at blive anvendt af domstolene og andre retsanvendende myndigheder. Dette taler efter udvalgets opfattelse for en inkorporering.<sup>38</sup>*

CAT står således i modsætning til en række andre konventioner, der af flertallet i Betænkning 1407/2001 og en række af medlemmerne i udvalget bag Betænkning 1546/2014 fandtes at indeholde vage og uklare bestemmelser med karakter af politiske programerklæringer.

Ved en inkorporering bør der dog desuagtet ovenstående tages højde for forskellige problemstillinger i forhold til samspelet mellem lovgiver og domstole.

FN's komité mod tortur har en righoldig retspraksis, navnlig vedrørende artikel 3, og har offentliggjort tre general comments, som yderligere bidrager til at fastlægge konventionens indhold, og som er forholdsvis overensstemmende med konventionens ordlyd. En inkorporering af konventionen i dansk ret vil styrke danske domstole og forvaltningsmyndigheder i forhold til komitéen, idet konventionen kan lægges til grund allerede i de danske afgørelser.

I en eventuel inkorporeringslov bør det gøres klart, at komitéens General Comments konklusioner og udtalelser ikke er juridisk bindende, hvorfor der ikke er samme forpligtigelse til at efterkomme disse eller fortolke dansk ret i overensstemmelse med komitéens konklusioner i samme omfang, som det er tilfældet med domme afsagt af EMD.

Der kan ved en inkorporering opstå nogle materielle og processuelle problemstillinger eks. i forhold til Danmarks positive forpligtelser til at forebygge vold mod kvinder og vold i hjemme. Disse problemstillinger bør der tages stilling til i en eventuel inkorporeringslov. Yderligere kan nævnes artikel 14, stk. 1, hvorefter konventionsstaterne skal sikre, at et offer for en torturhandling opnår

---

<sup>38</sup> Betænkning 1546/2014, pkt. 5.4

oprejsning og fuldstændig rehabilitering. Her skal der i en eventuel inkorporeringslov tages stilling til, hvordan Danmark konkret skal forholde sig til sådanne forpligtelser, og i hvilket omfang disse skal ydes.

I en inkorporeringslov bør der lægges særlig vægt på den nationale skønsmargin i forhold til efterlevelsen af de processuelle forpligtelser, der følger af FN's konvention mod tortur. 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.

## **5: inkorporeringslov vil være afgørende for forebyggelsesarbejde i Danmark og for Danmarks internationale udviklingsarbejde til forebyggelse og bekæmpelse af tortur og organiseret vold**

Som tidligere nævnt havde FN's konvention mod tortur til formål – til forskel fra fx EMRK – at pålægge præcise og klare positive forpligtelser for konventionsstaterne til *at forebygge og undgå tortur*. En ny lov og den efterfølgende anvendelse af loven ved danske domstole og forvaltningsmyndigheder vil i sig selv have en forebyggende effekt og bidrage til Danmarks opfyldelse af sådanne positive forpligtelser i konventionen.

En Epinions undersøgelse sidste år<sup>39</sup> vidste, at 23 procent af alle danskere synes, at tortur godt må bruges i enkelte tilfælde. Et forbud mod tortur i lovgivningen vil øge folks bevidsthed om kravet og sende et klart signal om, at Danmark ikke accepterer tortur af egne borgere eller under nogen som helst andre omstændigheder. Signallovgivning og særskilt kriminalisering er tidligere anvendt fx i forhold til kvindelig omskæring.

Det er også væsentligt at fremhæve, at ifølge Amnesty International blev der i perioden 2009-2013 rapporteret om brug af tortur i 141 af verdens lande, inklusiv tortur mod kvinder, børn og udsatte grupper.<sup>40</sup> Der er derfor fortsat brug for en stærk og engageret indsats i kampen mod tortur. I den forbindelse vil Danmarks internationale udviklingsarbejde til forebyggelse og bekæmpelse af tortur

---

<sup>39</sup> <https://dignityinstitute.dk/nyheder-og-aktiviteter/nyheder/2011/hver-fjerde-dansker-er-for-tortur/>

<sup>40</sup> <https://www.amnesty.org/en/documents/ACT40/004/2014/en/>

og organiseret vold blive styrke ved, at Danmark optræder som et foregangsland i den internationale indsats mod tortur, herunder i forhold til indsatsen for flygtninge i nærområder i MENA; Danmarks indflydelse på FN's arbejde med bekæmpelse af tortur (fx bidraget til at styrke normdannelsen på dette felt); og i Convention-against-Torture Initiativ (CTI)-regi, hvor Danmark i samarbejde med fire andre lande (Chile, Ghana, Indonesien og Marokko) har søsat ambitionen om universel ratifikation og implementering af konvention i 2024. Danmarks ledende rolle og CTI-initiativets succes og gennemslagskraft må antages at ville blive væsentligt styrket ved dansk inkorporering af CAT, mens afvisning af inkorporering omvendt vil svække Danmarks troværdighed som bannerfører i kampen mod tortur og give stater, der ikke ønsker at implementere konventionen, dække for sådan manglende vilje.

Sluttelig ønsker vi således at pointere, at en inkorporering af FN's konvention mod tortur i dansk ret vil have en kolossal stor signalværdi både idenrigs- og udenrigspolitisk.

## Konklusion og anbefaling

Denne analyse behandler spørgsmålet om, hvorvidt Danmark bør inkorporere FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (CAT) i dansk ret. Det konkluderes, at inkorporering vil udgøre et yderligere vigtigt tiltag for at sikre en klar og konkret anvendelse af CATs bestemmelser i Danmark og for at styrke det *universelle og absolutte forbud mod tortur*, som er en af de helt grundlæggende frihedsrettigheder i et demokratisk samfund.

FN's konvention mod tortur er *central* for beskyttelse af menneskerettighederne i Danmark. Der er en række tungtvejende grunde til, at Danmark bør indføre en torturbestemmelse i straffeloven og generelt inkorporere konventionen i dansk ret og gøre denne specialkonvention blandt FN's menneskerettighedskonventioner til *lex specialis* på de relevante retsområder. Privates retstilling vil blive styrket ved, at konventionen kan påberåbes for og anvendes direkte af danske domstole og andre retsanvendende myndigheder.<sup>41</sup> Eksempler på konventions praktiske relevans omfatter sager vedrørende politiets magtanvendelse, forsvarets håndtering af fanger, langvarig isolationsfængsling (bl.a. af børn) og tvang i psykiatrien.

---

<sup>41</sup> Se Betænkning 1546/2014 (side 189): De centrale bestemmelser i FN's konvention mod tortur or anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf svarer således til allerede gældende regler i dansk lovgivning. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at konventionens øvrige bestemmelser må antages at kunne give en vis yderligere beskyttelse.

Som fremhævet af de to sagkyndige udvalg er FN's konvention mod tortur som følge af dens præcist formulerede rettigheder og pligter, sammenholdt med fortolkningsbidrag fra FN's komité mod tortur, *egnet* til at blive anvendt som retsgrundlag ved domstole og andre retsanvendende myndigheder, og der er således ikke en risiko for, at magtbalancen mellem Folketinget og domstolene forskubbes. Eventuelle uklarheder om konventionens rækkevidde bør der tages højde for i inkorporeringsloven. Samlet set vil inkorporering af CAT være afgørende for forebyggelsesarbejdet i Danmark og for at fastholde Danmarks position som en markant global aktør, der styrker menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincipper.

**Bilag 1** Inkorporering af CAT i dansk ret vil inden for følgende retsområder styrke borgernes retstilling:

*Politiets magtanvendelse i strid med FN's konvention mod tortur*

- Kriminalisering af tortur direkte i den danske straffelov vil have en stor symbolsk betydning og endvidere en forebyggende virkning i forhold til politiets magtanvendelse over for borgere og i forhold til bekæmpelse af straffefrihed.
- Den Uafhængige Politiklagemyndighed (DUP) ville i efterforskning af straffesager mod politiet skulle tage stilling til afgrænsningen mellem tortur, som påfører stærk fysisk eller mental smerte eller lidelse, og andre umenneskelig eller nedværdigende handlinger, som ikke udgør tortur, men som er omfattet af artikel 16 i CAT. Dette ville også have betydning for anklagemyndighedens afgørelse af tiltalespørgsmålet. Som følge heraf vil det blive tydeliggjort, hvor mange af borgernes klager indgivet til DUPen, som vedrører henholdsvis tortur og anden umenneskelig handling, og i hvor mange sager der bliver rejst tiltale indenfor CATs anvendelsesområde. I dag findes ikke en sådan statistik over, hvornår politiet har handlet i strid med FN's konvention mod tortur.<sup>42</sup>
- Konkrete eksempler på politiets overdreven brug af magt ved anholdelse omfatter COP-15 sagen, som blev afgjort af Østre Landsret 25. januar 2012, og andre sager fremhævet af CPT i 2014, herunder politiets anvendelse af peberspray, politihunde og håndjern.<sup>43</sup>
- Politiet har endvidere i andre sager handlet i strid med CAT, fx i en sag fra april 2014 hvor politiet på Blågårds Plads udsatte en lammet mand for en ydmygende behandling.<sup>44</sup>
- I civile erstatningsager mod politiet ville borgere efter en inkorporering af CAT ved lov kunne påberåbe sig definitionen i art 1 i CAT og krav på beskyttelse mod andre umenneskelige og ydmygende handlinger, jf. artikel 16 i CAT.

---

<sup>42</sup> Jf. Danmarks national rapport til FN's komité mod tortur (2014): "...it is not possible to provide the exact number of complaints specifically regarding the use of torture or ill-treatment by police officers", paragraf 18.

<sup>43</sup> CPT rapport 17. september 2014, CPT/Inf (2014) 25, paragraf 2 vedrørende ill-treatment by law enforcement agencies.

<sup>44</sup> <https://dignityinstitute.dk/nyheder-og-aktiviteter/nyheder/2014/politiets-behandling-af-lammet-mand-var-nedvaerdigende/>

- En inkorporeringslov bør tage stilling til ofres krav på beskyttelse mod repressalier, jf. artikel 13.<sup>45</sup> Borgere, som indgiver en klage til DUPen, ville derefter kunne påberåbe sig denne ret.
- Et tydeligt lovbestemt grundlag for anvendelse af konventionen i civile erstatningsager mod politiet og i klager til DUPen vil konkret medføre, at konventionen vil blive påberåbt og anvendt i flere sager.<sup>46</sup>

#### *Krav mod kriminalforsorgen*

- I erstatningsager mod kriminalforsorgen vedrørende indgreb (fx Østre Landsrets dom af 4. juni 2014) vil sagsøgere ved domstolene kunne påberåbe sig beskyttelse ifølge CAT. Det vil endvidere tydeliggøre kriminalforsorgens forpligtelser og ansvar under konventionen.

#### *Processuelle rettigheder ifølge Art 14 CAT*

- En inkorporeringslov bør tage stilling til de rettigheder, som torturofre og ofre for anden umenneskelig handling har i medføre af Art 14 CAT og komiteens fortolkningsbidrag i General Comment No. 3. Når denne lov kan påberåbes direkte ved danske domstole, vil borgernes retsstilling i forhold til processuelle spørgsmål blive forbedret, bl.a. ved at en eventuel modstridende dansk lovregel ville kunne tilsidesættes. Det vil have betydning i forhold til bl.a.
  - Retten til effektiv domstolsprøvelse af krav, som falder indenfor CAT's anvendelsesområde, jf. Højesterets dom af 17. september 2013.
  - Retten til effektive retsmidler, jf. Østre Landsrets dom af 4. juni 2014; og
  - Folkeretlige krav vedrørende forældelse<sup>47</sup>, jf. Østre Landsrets dom af 4. juni 2014.

<sup>45</sup> Enhver deltagende stat skal sikre, at enhver person, som hævder, at han har været underkastet tortur på noget territorium under dens jurisdiktion, har ret til at klage til og få sin sag undersøgt hurtigt og upartisk af dens kompetente myndigheder. Der skal tages skridt til at sikre, at klageren og vidnerne beskyttes mod enhver mishandling eller trussel som følge af klagen eller en afgivet vidneforklaring.

<sup>46</sup> Se Betænkning 1546/2014. De danske domstole har taget stilling til FN's konvention mod tortur i enkelte sager (inkl. U.2011.2904Ø, U2004.715Ø og U2011.2318H). Konventionen har været påberåbt i yderligere sager, herunder Højesterets dom af 17. september 2013.

<sup>47</sup> Komiteen mod Tortur har udtalt vedrørende forældelse i General Comment No. 3, paragraph 40: On account of the continuous nature of the effects of torture, statutes of limitations should not be applicable as these deprive victims of the redress, compensation, and rehabilitation due to them. For many victims, passage of time does not attenuate the harm and in some cases the harm may increase as a result of post-traumatic stress that requires medical, psychological and social support, which is often inaccessible to those whom have not received redress.



*Tvang i psykiatrien*

- Anvendelse af tvang i psykiatrien kan være i strid med CAT, jf. sagen mod Odense Universitetshospital afgjort af Østre Landsret 8. juli 2014. Inkorporering af CAT vil endvidere sende et signal og øge opmærksomheden blandt personalet på psykiatriske institutioner, om at forhold på psykiatriske institutioner falder inden for konventionens brede anvendelsesområde.

**Bilag 2:****FN's Komité mod Tortur: Individuelle klagesager mod Danmark**

- 1) 12. oktober 2015, No. 555/2013
- 2) 11. september 2015, No. 571/2013
- 3) 20. juni 2014, No. 466/2011
- 4) 16. december 2013, No. 429/2010
- 5) 7. februar 2013, No. 464/2011
- 6) 6. februar 2013, No. 412/2010
- 7) 14. maj 2012, No. 460/2011 - discontinued
- 8) 30. november 2010, No. 339/2008
- 9) 11. november 2010, No. 409/2009 - discontinued
- 10) 18. maj 2004, No. 225/2003
- 11) 5. maj 2004, No. 202/2002
- 12) 12. november 2003, No. 210/2002
- 13) 12. november 2003, No. 209/2002
- 14) 30. april 2002, No. 180/2001
- 15) 30. april 2002, No. 146/1999

16) 10. maj 2000, No. 143/1999

17) (se afsnit 2.3 i betænkning 2001/1407): discontinued