

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

GENNEM-
FØRELSE AF
MENNESKE-
RETTEN

STATUS 2013



GENNEM-FØRELSE AF MENNESKE-RETTE STATUS 2013

Dette kapitel er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2013'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, menneskehandel, race og etnisk oprindelse, religion, retfærdig rettergang, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

© 2013 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk.

INDHOLD

1	OVERBLIK	5
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	7
2.1	STATERNE HAR STOR VALGFRIHED VED GENNEMFØRELSEN AF MENNESKERETTIGHEDER	7
3	DEN NATIONALE RAMME	9
3.1	GRUNDLOVEN SÆTTER RAMMERNE	9
4	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	11
4.1	TILTRÆDELSE AF MENNESKERETLIGE AFTALER	11
4.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	11
4.1.2	DANSKE FORHOLD	12
4.1.3	ANBEFALINGER	14
4.2	INKORPORERING	14
4.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	15
4.2.2	DANSKE FORHOLD	15
4.2.3	ANBEFALINGER	17
4.3	MENNESKERETLIG HANDLINGSPLAN	17
4.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	17
4.3.2	DANSKE FORHOLD	18
4.3.3	ANBEFALINGER	21
4.4	REVISION AF GRUNDLOVEN	21
4.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	21
4.4.2	DANSKE FORHOLD	21
4.4.3	ANBEFALINGER	22
4.5	REVISION AF LIGEBEHANDLINGSLOVGIVNINGEN	22
4.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	22
4.5.2	DANSKE FORHOLD	23
4.5.3	ANBEFALINGER	26
4.6	REVISION AF UDLÆNDINGELOVEN	26
4.6.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	27
4.6.2	DANSKE FORHOLD	27
4.6.3	ANBEFALINGER	28
	SLUTNOTER	30

FORKORTELSER

CPT	Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur
CPR	FN's Konvention om Civile og Politiske Rettigheder
ECRI	Den Europæiske Komité mod Racisme og Intolerance
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
FN	De Forenede Nationer
ILO	Den Internationale Arbejderorganisations
NHRI	National Menneskerettighedsinstitution
UPR	Den Universelle Periodiske Bedømmelse

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

FN's Verdenserklæring om Menneskerettighederne og efterfølgende menneskerettighedskonventioner angiver et sæt af ufortabelige rettigheder, som alle mennesker besidder. Disse rettigheder omfatter for eksempel ret til livet, ret til en retfærdig rettergang og ret til ligebehandling. Hvis hvert enkelt menneske i praksis skal kunne nyde sine grundlæggende rettigheder, må de internationalt anerkendte rettigheder forankres i de enkelte landes nationale retssystemer og gennemføres på nationalt plan.

De internationale menneskerettighedskonventioner indeholder imidlertid meget lidt regulering af, hvordan menneskerettighederne i praksis skal overføres til det nationale retssystem. De enkelte stater har derfor stor valgfrihed til at beslutte, hvordan de vil sikre en tilstrækkelig menneskerettighedsbeskyttelse. Det skal blot være en effektiv beskyttelse i praksis.

En effektiv beskyttelse af menneskerettighederne forudsætter, at der er nogle grundlæggende strukturelle rammer for, hvordan menneskerettighederne håndhæves. For eksempel skal der være et velfungerende retssystem med uafhængige dommere, som kan sikre retten til en retfærdig rettergang og håndhæve beskyttelsen af menneskerettigheder. Det nationale politi skal være i stand til at beskytte borgerne mod menneskeretlige overgreb og selv undlade at krænke menneskerettigheder. Der skal være et velfungerende parlamentarisk system. Nogle institutioner kan være med til at fremme den menneskeretlige beskyttelse og kultur, såsom en national menneskerettighedsinstitution (NHRI) eller ombudsmandsinstitutioner.

Beskyttelsen af menneskerettigheder kan også styrkes ved, at der i befolkningen er kendskab til menneskerettigheder og bevidsthed om muligheder for at påberåbe sig sine menneskerettigheder. Uddannelse og oplysning om menneskerettigheder kan styrke befolkningens kendskab til menneskerettighederne. Inddragelse af borgere i demokratiske processer – såsom folkeafstemninger og høringer i forbindelse med beslutninger – kan styrke menneskerettighedernes gennemførelse. Ligeledes vil tilstedeværelsen af et aktivt civilsamfund, som

kender til og arbejder for at styrke menneskerettighederne, kunne bidrage til at øge bevidstheden om menneskerettigheder og fremme den menneskeretlige beskyttelse.

Dette kapitel handler om gennemførelsen af menneskerettigheder i Danmark. Kapitlet fokuserer især på tre elementer:

- De organisationer og øvrige strukturelle rammer, som kan medvirke til at sikre en effektiv menneskerettighedsbeskyttelse.
- Menneskerettighedskonventioners status i dansk ret, herunder beskyttelsen af menneskerettigheder i grundloven.
- De procedurer og systemer, hvormed menneskeretlige anbefalinger gennemføres i Danmark.

Kapitlet behandler temaerne: menneskeretlig handlingsplan og monitorering af menneskerettighedssituationen i Danmark, ratifikation, inkorporering samt revision af grundloven, ligebehandlingslovgivningen og udlændingeloven.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 STATERNE HAR STOR VALGFRIHED VED GENNEMFØRELSEN AF MENNESKERETTIGHEDER

De internationale menneskerettighedskonventioner indeholder meget lidt regulering af gennemførelsen af menneskerettigheder i det nationale retssystem. FN's Menneskerettighedskomité har fastslået, at FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CPR) generelt overlader det til medlemsstaterne at vælge sin egen metode til at implementere konventionens bestemmelser i sit nationale system, og det samme har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) fastslået vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).¹

En række internationale aftaler anbefaler og forpligter i nogle tilfælde medlemsstater til at etablere institutioner til at varetage bestemte menneskeretlige opgaver.

Retten til en retfærdig rettergang ved uafhængige domstole er en grundlæggende menneskerettighed, som er beskyttet i en række konventioner, såsom CPR og EMRK. Begge konventioner beskytter desuden retten til at kunne indbringe en klage over menneskerettighedskrænkelser for en domstol eller en anden uafhængig klageinstans, som effektivt kan behandle sagen. Rettighederne forudsætter således tilstedeværelsen af uafhængige domstole eller andre institutioner, som kan behandle menneskerettighedsklager og andre sager.

Tillægsprotokollen til FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Torturkonventionen) forpligter medlemsstaterne til at oprette såkaldte uafhængige nationale forebyggende mekanismer til at arbejde for at forebygge tortur på nationalt niveau.

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen) forpligter medlemsstaterne til at udpege en eller flere uafhængige institutioner, som har til formål at fremme, beskytte og overvåge gennemførelsen af Handicapkonventionen nationalt.²

FN's Paris-Principper om nationale menneskerettighedsinstitutioner anbefaler, at FN's medlemsstater opretter nationale menneskerettighedsinstitutioner, som skal arbejde for at fremme og beskytte menneskerettighederne på basis af et bredt mandat. Institutionen skal være uafhængig og skal blandt andet kunne fremkomme med anbefalinger til at fremme den menneskeretlige beskyttelse og afgive rapport om menneskeretlige emner. FN's Børnekomité har desuden anbefalet, at medlemsstaterne opretter et særligt mandat til at arbejde med børns rettigheder hos en national menneskerettighedsinstitution eller Ombudsmand.³

Inden for EU har medlemsstaterne vedtaget direktiver, som forpligter medlemsstaterne til at oprette eller udpege uafhængige institutioner til at fremme ligebehandling på grund af race eller etnisk oprindelse samt køn. Ligebehandlingsinstitutionerne skal blandt andet have mandat til at bistå ofre for forskelsbehandling med at få behandlet deres klager over forskelsbehandling, foretage uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling, offentliggøre uvildige rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.⁴

EU's databeskyttelsesdirektiv forpligter desuden EU-landene til at oprette eller udpege en uafhængig offentlig tilsynsmyndighed, der har til opgave at påse overholdelsen af den nationale lovgivning, som gennemfører direktivet i national ret. Tilsynsmyndigheden skal høres ved udarbejdelsen af lovgivning vedrørende behandling af personoplysninger, og myndigheden skal kunne iværksætte undersøgelser, have adgang til relevante oplysninger og behandle sager om overtrædelse inden for databeskyttelsesdirektivets område.⁵

Se desuden kapitlet om introduktion til menneskeretten.

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 GRUNDLOVEN SÆTTER RAMMERNE

Danmark har generelt en stærk menneskerettighedsbeskyttelse, som varetages af velfungerende offentlige institutioner. Desuden har Danmark et aktivt civilsamfund, som bidrager til den menneskeretlige debat.

Grundloven sætter rammerne for den danske lovgivningsproces, Folketingets arbejde og domstolenes uafhængighed. Desuden beskytter grundloven en række menneskerettigheder, som for eksempel den personlige friheds ukrænkelighed, boligens ukrænkelighed, ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed.

Retsplejeloven regulerer gennemførelsen af retssager ved domstolene og beskytter i praksis retten til en retfærdig rettergang. Retsplejeloven fastlægger desuden politiets mulighed for at foretage indgreb over for borgere, og politiloven begrænser blandt andet politiets mulighed for at anvende magt. Straffeloven beskytter mod en lang række menneskerettighedsovergreb begået af andre borgere. Straffelovsbestemmelser om drab, vold, husfredskrænkelser og ulovlig tvang medvirker for eksempel til at beskytte retten til livet, forbud mod tortur, den personlige frihed og respekten for privatlivets fred.

De danske domstole og administrative myndigheder kan prøve sager, hvor der indgår spørgsmål om forenelighed med menneskerettigheder. De offentlige myndigheder er desuden generelt forpligtet til at sikre overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser.

En række offentlige institutioner medvirker til at sikre en høj grad af menneskerettighedsbeskyttelse. Folketingets Ombudsmand behandler klager fra borgere over administrative myndigheders afgørelser og deres behandling af borgerne og sagerne. Ligebehandlingsnævnet behandler klager over forskelsbehandling inden for den danske ligebehandlingslovgivning. Datatilsynet behandler klager over overtrædelse af persondataloven og medvirker blandt andet til at sikre privatlivsbeskyttelsen. Institut for Menneskerettigheder er Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution, som blandt andet har til opgave at monitorere menneskerettighedssituationen i Danmark og at rådgive regeringen og

Folketinget om beskyttelsen af menneskerettigheder. Børnerådet er en uafhængig offentlig institution, der virker som fortaler for børn og arbejder for at forbedre og beskytte børns rettigheder i Danmark, blandt andet gennem fortalervirksomhed og rådgivning af regeringen og Folketinget. En række af ovenstående myndigheder er desuden udpeget til at varetage et eller flere af de EU- og FN-mandater, som er nævnt i afsnit 2.

Danmark har tilsluttet sig en lang række af internationale menneskerettigheds-konventioner. Desuden rapporterer Danmark løbende og stabilt til internationale ekspertkomitéer, som overvåger den menneskeretlige udvikling i medlemslandene. For eksempel rapporterer Danmark løbende til FN's ekspertkomitéer, og Danmark har udstedt en stående invitation til FN's særlige procedurer. Desuden modtager Danmark jævnligt besøg fra Europarådets ekspertkomitéer, såsom den Europæiske Komité mod Racisme og Intolerance (ECRI), den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur (CPT) eller den rådgivende komité for rammekonventionen om nationale mindretal.

Se desuden kapitlet om introduktion til menneskeretten.

4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

4.1 TILTRÆDELSE AF MENNESKERETLIGE AFTALER

Danmark tilslutter sig en international konvention ved, at regeringen med Folketingets samtykke ratificerer konventionen. Gennem ratifikation påtager Danmark sig at overholde konventionens forpligtelser, men konventionen bliver ikke derved en egentlig del af dansk ret. Det sker først ved inkorporering.

4.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Det fremgår af artikel 11 i Wienerkonventionen om traktatretten, at stater kan give samtykke til at blive bundet af internationale aftaler på en række forskellige måder. Det kan for eksempel ske gennem underskrivelse, udveksling af instrumenter, ratifikation, accept eller godkendelse. Ofte fastlægges det i en konventions indhold, hvordan stater giver samtykke til juridisk at lade sig forpligte af en konvention. For så vidt angår de menneskeretlige kernekonventioner tiltrådt af Danmark, er den mest anvendte metode, at stater tilslutter sig konventioner ved at undertegne konventionen og efterfølgende lader sig forpligte af konventionen gennem ratifikation.⁶

Det er op til den enkelte stat at beslutte, hvilke internationale konventioner staten vil ratificere. En stat er derfor heller ikke forpligtet til at tiltræde yderligere konventioner eller senere vedtagne tillægsprotokoller. Det anbefales imidlertid af FN's og Europarådets overvågningsmekanismer, at FN's ni menneskeretlige kernekonventioner og tillægsprotokoller tiltrædes af FN's medlemsstater. Blandt Europarådets medlemsstater anbefales det generelt, at medlemslandene tiltræder EMRK og Den Europæiske Socialpagt.

I 2013 anbefalede FN's komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, at Danmark ratificerer tillægsprotokollen til FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder om individuel klageadgang samt FN's konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstagere og deres familier (Migrantarbejderkonventionen).⁷

I 2011 anbefalede FN's Børnekomité, at Danmark ratificerer Migrantarbejderkonventionen samt tillægsprotokollen til FN's konvention om rettigheder til personer med handicap (Handicapkonventionen) om individuel klageadgang.⁸

I 2010 anbefalede FN's komité for afskaffelse af alle former for racediskrimination, at Danmark ratificerer Migrantarbejderkonventionen.⁹

I 2009 anbefalede FN's Kvindekomité, at Danmark ratificerer Migrantarbejderkonventionen og FN's konvention om beskyttelse af alle personer mod tvungne forsvindinger.¹⁰

I 2012 anbefalede ECRI, at Danmark ratificerer protokol 12 til EMRK om individuel klageadgang, Migrantarbejderkonventionen og Europarådet reviderede socialpagt.¹¹

Under den Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR) af Danmark i 2011 blev Danmark desuden anbefalet at ratificere Migrantarbejderkonventionen, protokol 12 til EMRK om et generelt forbud mod diskrimination samt at tiltræde tillægsprotokoller om individuel klageadgang, for så vidt angår ØSKR og Handicapkonventionen.¹²

4.1.2 DANSKE FORHOLD

FN har vedtaget ni kernekonventioner om menneskerettigheder. Danmark har ratificeret syv af konventionerne:

- FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CPR)
- FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR)
- FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Torturkonventionen)
- FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen)
- FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination (Racediskriminationskonventionen)
- FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (Kvindekonventionen)
- FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen).

De sidste to kernekonventioner, som Danmark ikke har ratificeret, er FN's konvention om beskyttelse af alle personer mod tvungne forsvindinger og FN's konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstagere og deres familier. Den danske regering oplyste i september 2011, at der er igangsat en undersøgelse af, hvilke lovændringer der skal foretages, for at Danmark kan opfylde kravene i FN's konvention om beskyttelse af alle personer mod tvungne

forsvindinger. Når undersøgelsen er afsluttet, vil Folketinget beslutte, om konventionen skal ratificeres. Den danske regering afviste desuden at ratificere FN's konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstagere og deres familier (Migrantarbejderkonventionen), da Danmark allerede har ratificeret alle Den Internationale Arbejderorganisations (ILO) kernekonventioner om arbejdstageres rettigheder, som også beskytter udenlandske statsborgere bosat i Danmark.¹³ ILO har vedtaget otte kernekonventioner om grundlæggende arbejdstagerrettigheder.¹⁴

I 2000 vedtog Europarådet den 12. tillægsprotokol til EMRK, som indfører et generelt forbud mod diskrimination. I afgørelsen Sejdić og Finci mod Bosnien og Hercegovina fra 2009 fastslog EMD, at både EMRK artikel 14 om diskrimination i forhold til nydelsen af konventionens rettigheder og artikel 1 i 12. tillægsprotokol benytter det samme begreb, diskrimination. Uanset at de to bestemmelser har forskelligt anvendelsesområde fandt EMD, at forståelsen af begrebet "diskrimination" er identisk i bestemmelserne. EMD fremhævede desuden, at CPR artikel 26 indeholder en bestemmelse, som ligner 12. tillægsprotokol, artikel 1, selvom bestemmelserne ikke er identiske.¹⁵

I september 2011 afviste den danske regering at ratificere protokollen, da protokollen er for upræcis, og da det derfor er vanskeligt at vurdere konsekvenserne af at ratificere protokollen.¹⁶ Den danske regering har oplyst, at protokollens anvendelse af EMD følges nøje, og at Danmark er villig til at genoverveje ratifikation, såfremt retspraksis giver klarhed over omfanget af de retlige forpligtelser, der følger af instrumentet.¹⁷

FN's Generalforsamling har vedtaget tillægsprotokoller, som indfører individuel klageadgang til de syv kernekonventioner, som Danmark har tiltrådt. Desuden indeholder konventionen om beskyttelse af alle personer mod tvungne forsvindinger bestemmelser om individuel klageadgang. Danmark har på nuværende tidspunkt ikke tiltrådt tillægsprotokoller om individuel klageadgang til Handicapkonventionen, ØSKR og Børnekonventionen. Tillægsprotokollerne vil give borgere i medlemsstaterne mulighed for at klage til konventionernes ekspertkomitéer, hvis borgere i konkrete sager føler, at en medlemsstat har handlet i strid med konventionens bestemmelser. Komitéernes individuelle sagsbehandling kan bidrage til en øget forståelse af de enkelte konventioners indhold, da komitéerne derved får mulighed for at fortolke konventionerne i praksis. Særligt EMD's fortolkning af EMRK gennem retspraksis har bidraget til at udvikle forståelsen af EMRK's enkelte bestemmelser.

Justitsministeriet nedsatte i december 2012 Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet (Inkorporeringsudvalget), som ud over

inkorporering skal overveje fordele og ulemper ved at tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer. Udvalget skal i den forbindelse blandt andet overveje samspillet mellem danske domstole og FN-komitéerne, såfremt man samtidig vælger at inkorporere den pågældende menneskerettighedskonvention. Udvalget skal desuden overveje fordele og ulemper ved, at Danmark ratificerer den 12. tillægsprotokol til EMRK.

Europarådet vedtog endvidere i 2009 konventionen om undgåelse af statsløshed i relation til statssuccession.¹⁸ Danmark har ikke ratificeret og heller ikke underskrevet konventionen.

4.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- tiltræder tillægsprotokol 12 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
- tiltræder FN's konvention om beskyttelse af alle personer mod tvungne forsvindinger og anerkender komitéen for tvungne forsvindingers kompetence til at behandle individuelle klager
- tiltræder de valgfrie protokoller til Handicapkonventionen, Børnekonventionen og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR)
- ratificerer Europarådets konvention om undgåelse af statsløshed i relation til statssuccession.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- foretager en undersøgelse af forpligtelserne i FN's konvention om beskyttelse af alle vandrende arbejdstagere og deres familier for at afklare, hvilke bestemmelser i konventionen Danmark ikke vil efterleve, således at ratifikation med forbehold kan overvejes.

4.2 INKORPORERING

Inkorporering af en konvention ved lov betyder, at Folketinget vedtager en lov, som bestemmer, at konventionen bliver en del af dansk ret.

4.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Wienerkonventionen om traktatretten kræver, at stater opfylder de konventioner, som de har tilsluttet sig, i god tro.¹⁹ International ret stiller ikke krav til, hvordan en konvention gennemføres i national ret, så længe konventionens bestemmelser loyalt efterleves. Medmindre de enkelte konventioner stiller konkrete krav til opfyldelsesmetode, er stater derfor frit stillet med hensyn til at gennemføre konventionerne nationalt.

Der er heller ikke nogen international forpligtelse til at inkorporere konventioner i national ret. FN's menneskerettighedskomiteer anbefaler imidlertid, at lande som Danmark, hvor tiltrådte konventioner ikke umiddelbart kan påberåbes selvstændigt ved de nationale domstole, inkorporerer FN's menneskeretlige konventioner i national ret. Komiteerne anser det for centralt for konventioners effektive gennemførelse i national ret, at de kan påberåbes umiddelbart for domstolene, og at de i praksis bliver anvendt af advokater og domstole i konkrete sager

4.2.2 DANSKE FORHOLD

Grundloven indeholder ikke udtrykkelige bestemmelser om, hvilken retsvirkning internationale konventioner har i dansk ret. Udgangspunktet i grundloven er dog, at konventioner ikke uden videre er en del af dansk ret.²⁰ Internationale konventioner er imidlertid relevante retskilder i dansk ret, uanset om de er inkorporerede eller ej. Konventionerne kan påberåbes for og anvendes af domstolene og andre myndigheder, og dansk ret skal så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Konventionernes retlige status er imidlertid ikke afklaret i alle situationer. Dette gælder for eksempel, hvis der er en klar konflikt mellem en konvention og en dansk lov, eller hvis der mangler en bestemmelse i dansk lov, som opfylder et konventionskrav. En konvention, som inkorporeres i dansk ret, har en stærkere status end ikke-inkorporerede konventioner, da det ved lov fastslås, at konventionen gælder i dansk ret. Inkorporeringsloven skaber et klart grundlag for, at konventionen kan anvendes af de danske domstole ligesom andre danske love. Højesteret har i nyere afgørelser udtalt, at ikke-inkorporerede konventioner har en begrænset virkning i dansk ret.²¹

EMRK er den eneste internationale menneskerettighedskonvention, som Danmark har inkorporeret ved lov. Inkorporeringsloven blev vedtaget i 1992 og ændret i 1995, da Europarådet vedtog yderligere protokoller til EMRK. Siden lovændringen i 1995 har Europarådet i 2002 vedtaget 13. tillægsprotokol om dødsstraf og i 2004 14. tillægsprotokol om reform af domstolen. På nuværende tidspunkt er 13. og 14. tillægsprotokol ikke inkorporeret i dansk ret.

I praksis anvender danske domstole EMRK betydeligt oftere end FN's menneskerettighedskonventioner, som ikke er blevet inkorporeret i dansk ret. Desuden er anvendelsen af EMRK steget betydeligt siden inkorporeringen i 1992.²²

I perioden fra 1992 til juni 2001 er der afsagt 158 afgørelser, hvor EMRK er blevet påberåbt eller anvendt af danske domstole. I samme periode er der 12 afgørelser, hvor andre menneskeretlige konventioner er blevet påberåbt eller anvendt. En opgørelse for perioden 1. juni 2001 til 15. august 2005 viser, at EMRK er blevet anvendt i 139 afgørelser, og FN's konventioner om menneskerettigheder er blevet anvendt i 12 afgørelser. I perioden 15. august 2005 til og med 2012 er der offentliggjort 241 vedrørende EMRK i Ugeskrift for Retsvæsen og 26 sager vedrørende andre menneskeretlige konventioner. Samlet set er EMRK altså blevet anvendt i 538 sager ved de danske domstole mellem 1992 og 2012, mens øvrige menneskeretlige konventioner er blevet anvendt i 50 sager. EMRK's øgede anvendelse skyldes formentlig både inkorporering, som medfører øget opmærksomhed og kendskab til konventionen, EMD's store antal afgørelser, som hjælper med at udvikle og fortolke konventionen i praksis.

I 2001 afgav Justitsministeriets inkorporeringsudvalg en betænkning om inkorporering af FN's menneskerettighedskonventioner i dansk ret. Inkorporeringsudvalget udtalte, at inkorporering af konventioner kan styrke borgernes retsstilling, da det tydeliggøres, at borgerne har mulighed for at påberåbe sig konventionerne ved domstolene. En inkorporering kan også tydeliggøre domstolenes opgave med at sikre, at dansk lovgivning anvendes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser. Udvalget fandt ingen væsentlige ulemper, der talte imod en inkorporering.²³

Inkorporeringsudvalget anbefalede, at CPR, Racediskriminationskonventionen og Torturkonventionen blev inkorporeret i dansk ret. Udvalget vurderede, at et begrænset antal konventioner skulle inkorporeres for at få en gradvis erfaring med anvendelsen af de inkorporerede konventioner. Udvalget anbefalede derfor, at ØSKR, Børnekonventionen og Kvindekonventionen ikke blev inkorporeret i 2001. Udvalgets anbefalinger blev afvist af den daværende regering.

Justitsministeriet nedsatte i december 2012 Udvalget om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet. Udvalget skal for det første vurdere, om de enkelte konventioner er egnede til at blive inkorporeret i dansk lovgivning, og om en inkorporering vil føre til en bedre retsbeskyttelse for den enkelte borger, eller om andre grunde kan føre til, at det må anses for nødvendigt eller hensigtsmæssigt at inkorporere konventionerne. I den forbindelse skal udvalget

vurdere forholdet til allerede gældende lovbestemmelser, der tilsigter at gennemføre konventionsforpligtelserne i dansk ret.

For det andet skal udvalget overveje fordele og ulemper ved at tilslutte sig den individuelle klageadgang til yderligere FN-komitéer. Udvalget skal i den forbindelse blandt andet overveje samspillet mellem danske domstole og FN-komitéerne, herunder hvis man samtidig vælger at inkorporere den pågældende menneskerettighedskonvention.

Endelig skal udvalget skal for det tredje overveje fordele og ulemper ved, at Danmark ratificerer den 12. tillægsprotokol til EMRK om et generelt diskriminationsforbud.

Udvalget skal færdiggøre sit arbejde inden udgangen af september måned 2013.

4.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- inkorporerer FN's menneskeretlige kernekonventioner i dansk ret
- indfører tillægsprotokol 13 og 14 til EMRK i inkorporeringsloven.

4.3 MENNESKERETLIG HANDLINGSPLAN

I Danmark arbejdes der med menneskerettigheder på mange planer, men arbejdet med at fremme og beskytte menneskerettighederne er ikke systematisk, da der hverken er udarbejdet en national menneskeretlig handlingsplan i Danmark eller foretages løbende menneskeretlig monitorering og informationsindsamling.

Et systematisk arbejde med menneskerettighederne gennem handlingsplaner, overvågning og evaluering forankret i et tværministerielt udvalg er en velegnet metode til at sikre et effektiv menneskeretlig beskyttelse. Den systematiske tilgang kan give et overblik over den nationale indsats, ligesom menneskerettighedsfremmende initiativer kan kædes sammen med igangværende politiske aktiviteter. Desuden kan de største menneskeretlige udfordringer i Danmark identificeres, og det kan klarlægges, om der mangler viden inden for bestemte områder.

4.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Der findes ikke internationale bindende regler for, hvordan stater i praksis skal arbejde med og følge op på menneskeretlige anbefalinger nationalt. Hver enkelt stat har således en stor valgfrihed i forhold til, hvordan arbejdet med menneske-

rettighederne tilrettelægges. Internationale ekspertkomitéer fra for eksempel FN og Europarådet, som overvåger den menneskeretlige situation i medlemslandene, koncentrerer sig oftest om den menneskeretlige beskyttelse i praksis. Ligeledes vil komitéer og domstole, som behandler enkeltsager, vurdere, om der i den konkrete sag er tale om en menneskerettighedskrænkelse. Ekspertkomitéerne afgiver således anbefalinger til, hvor den menneskeretlige beskyttelse kan styrkes, men overlader det som oftest til medlemsstaten selv at vurdere, hvorvidt der bør udarbejdes handlingsplaner, og hvilke nationale myndigheder som skal gøre hvad.

Ved Verdenskonferencen om Menneskerettigheder, som blev afholdt i Wien i 1993, blev konceptet om en menneskeretlig national handlingsplan udviklet. Ved konferencen vedtog de deltagende stater enstemmigt en anbefaling om, at hver enkelt stat bør overveje at udarbejde en national handlingsplan, som identificerer de tiltag, som staten vil foretage for at styrke den nationale beskyttelse og udvikling af menneskerettigheder.²⁴ Som led i FN's Universelle Periodiske Bedømmelse af Danmark i 2011, blev det anbefalet, at Danmark udvikler en national menneskeretlig handlingsplan med det formål at skabe rammerne for en systematisk og omfattende indsats for at fremme og beskytte menneskerettighederne.²⁵

FN's Børnekomité anbefalede i 2011, at Danmark udarbejder en samlet politik og en harmoniseret handlingsplan særligt vedrørende gennemførelsen af Børnekonventionens bestemmelser i Danmark. Komitéen anbefalede, at handlingsplanen indeholder konkrete tidsfaste og målbare mål for effektivt at kunne overvåge de fremskridt, der gøres. Handlingsplanen bør desuden knyttes til nationale, sektorielle og kommunale strategier og budgetter for at sikre en hensigtsmæssig fordeling af de økonomiske, menneskelige og tekniske ressourcer, der kræves ved gennemførelsen af handlingsplanen.²⁶

4.3.2 DANSKE FORHOLD

I Danmark er der vedtaget adskillige handlingsplaner og iværksat initiativer, som vedrører menneskeretligt relevante områder. For eksempel er der udarbejdet handlingsplaner til bekæmpelse af menneskehandel, bekæmpelse af vold mod kvinder, om etnisk ligebehandling og respekt for den enkelte, for nedbringelse af sagsbunker ved domstolene og for virksomheders samfundsansvar. Der har imidlertid aldrig været udarbejdet en generel menneskeretlig handlingsplan i Danmark, og der savnes i dag et overblik over den samlede menneskeretligt relaterede indsats. Selv om mange handlingsplaner vedrører menneskeretlige emner, er det langt fra alle handlingsplaner, som nævner menneskerettigheder eller har fokus på at fremme den menneskeretlige situation. En generel

menneskeretlig handlingsplan ville blandt andet kunne sammentænke den menneskeretlige indsats, som allerede ydes gennem andre handlingsplaner.

I september 2011 afviste den danske regering at udarbejde en national menneskeretlig handlingsplan, da det blev anset for unødvendigt i forhold til at sikre en effektiv menneskerettighedsbeskyttelse. Regeringen fremhævede, at Danmark generelt har en høj menneskerettighedsstandard inden for politik og lovgivning og i alle dele af samfundet. Forskellige menneskerettighedsproblematikker behandles konkret, og initiativer udvikles af relevante eksperter inden for de enkelte samfundsområder.

Dette er i vidt omfang korrekt. Danmark er et åbent samfund, hvor megen information og statistik af menneskeretlig relevans er offentligt tilgængelig. Der foretages imidlertid ikke en systematisk indsamling af menneskeretligt relevante data og overvågning af relevante områder. Den danske menneskeretlige monitorering er således fragmenteret og ikke systematiseret.

Flere forskellige institutioner i Danmark monitorerer menneskerettigheds-situationen i Danmark. For eksempel overvåger offentlige uafhængige institutioner som Institut for Menneskerettigheder, Børnerådet, Datatilsynet og Folketingets Ombudsmand den generelle menneskeretlige situation i Danmark eller områder af menneskeretlig relevans. Andre institutioner behandler konkret sager eller arbejder inden for områder, som kan være menneskeretligt relevante. Dette omfatter for eksempel Ligebehandlingsnævnet, Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Ankestyrelsen og Rigsrevisionen. Desuden er der i Danmark et aktivt civilsamfund med organisationer, som inden for deres arbejdsområde bidrager til at overvåge den menneskeretlige udvikling.

Det menneskeretlige vidensgrundlag i Danmark ville kunne styrkes ved at udvikle menneskeretlige indikatorer, som definerer, hvilke informationer der er nødvendige for at foretage en effektiv menneskeretlig monitorering. Dette kan for eksempel være domstolsafgørelser, administrative afgørelser, informationer om lønforskelle, informationer om brugen af varetægtsfængsel eller information om handicaptilgængelighed til offentlige bygninger. Desuden kan en kortlægning af nuværende monitoreringsinitiativer hjælpe med at afklare, inden for hvilke områder det menneskeretlige vidensgrundlag ikke er komplet.

Arbejdet med at fremme og beskytte menneskerettigheder i Danmark foretages primært af de enkelte ministerier, kommunerne og andre offentlige myndigheder. Ansvar for at implementere internationale anbefalinger om menneskerettigheder uddelegeres ligeledes til de enkelte myndigheder. Der foretages således ikke en central koordinering og implementering af

internationale anbefalinger. Mange offentlige institutioner medvirker til at sikre en effektiv menneskerettighedsbeskyttelse i Danmark. Til gengæld er tilgangen til det menneskeretlige arbejde hverken struktureret eller systematisk.

I 2010 blev Danmark eksamineret af FN's Komité mod Racediskrimination, og komitéen afgav en række anbefalinger til at fremme beskyttelsen mod race-diskrimination i Danmark yderligere. I januar 2011 blev Danmark ligeledes eksamineret af FN's Børnekomité, som også afgav en række anbefalinger. En række ministerier og myndigheder deltog i eksaminationerne, og udarbejdelsen af den danske rapport til komitéerne, som dannede grundlaget for eksaminationerne. Der er imidlertid ikke nogen fast procedure for opfølgningen på anbefalingerne, og der foretages ikke nogen tværministeriel koordinering af opfølgningen. Det er derfor op til de enkelte, relevante ministerier at foretage implementeringen af anbefalingerne. Folketinget inddrages ikke i opfølgningen på anbefalingerne.

Ud over den væsentlige problemstilling om det usystematiske menneskerettighedsarbejde i Danmark kan en mere konkret problemstilling nævnes. For at kunne monitorere den menneskeretlige beskyttelse i enkeltsager er det centralt at have adgang til domme fra domstole og administrative myndigheder. I Danmark er adgang til domstolsafgørelser begrænset, da der ikke findes en offentlig og gratis database med alle afsagte domme og kendelser fra domstolene. Højesteret offentliggør alle afsagte domme på Højesterets hjemmeside. Enkelte domme fra landsretterne og byretterne offentliggøres også på internettet, men langt fra alle. Det er muligt at tegne et privat abonnement på Ugeskrift for Retsvæsen, hvor der er internetadgang til alle Højesteretsdomme, udvalgte domme fra landsretterne og nogle få byretsdomme. Domsudskrifter kan desuden fås ved henvendelse til de enkelte retsinstanser mod indbetaling af et gebyr per afgørelse. Det er imidlertid ikke muligt at skabe sig et overblik over menneskeretligt relevante afgørelser, da man ikke kan søge efter domme efter emne, for eksempel "Børnekonventionen" eller "ytringsfrihed".

Den manglende adgang til domstolsafgørelser gør det umuligt at foretage en effektiv monitorering af den menneskeretlige beskyttelse ved danske domstole. Især menneskeretlige afgørelser, som behandles i byretterne og ikke ankes til landsretterne, er i praksis vanskelige at monitorere.

Den danske regering oplyste i september 2011, at Domstolsstyrelsen i efteråret 2010 indledte arbejdet med at udvikle en offentlig database med retspraksis. Det forventes, at databasen vil give gratis adgang til domme fra Højesteret, landsretterne og Sø- og Handelsretten.

4.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- udarbejder en national handlingsplan for menneskerettigheder, der blandt andet følger op på internationale anbefalinger om menneskerettigheder, og som forankres tværministerielt
- foretager en systematisk monitorering af menneskerettighedssituationen i Danmark
- gør alle afgørelser fra danske domstole og administrative organer offentligt tilgængelige på internettet i en gratis, online database.

4.4 REVISION AF GRUNDLOVEN

Grundloven beskytter en række menneskerettigheder, såsom den personlige friheds ukrænkelighed, boligens ukrænkelighed, ejendomsrettens ukrænkelighed, fri undervisning i folkeskolen, ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed. I praksis anvender danske domstole og myndigheder imidlertid internationale konventioner om menneskerettigheder, og særligt EMRK, fremfor grundlovens rettigheder.

4.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Der er intet internationalt krav om, at menneskeretlig beskyttelse skal være indarbejdet i grundloven. Internationale menneskerettighedskonventioner kræver blot, at medlemsstaterne i praksis sikrer en effektiv beskyttelse af de anerkendte rettigheder. En grundlovssikret beskyttelse af menneskerettigheder vil imidlertid styrke den menneskeretlige beskyttelse i forhold til anden lovgivning.

4.4.2 DANSKE FORHOLD

Den danske grundlov blev vedtaget i 1849 og er siden blevet revideret i 1866, 1915 og 1953. Den gældende version af grundloven er den ældste ikke-reviderede grundlov i det danske demokratis historie. Grundlovens beskyttelsesniveau af de grundlæggende rettigheder er forældet i forhold til udviklingen af moderne menneskerettighedsstandarder. Grundloven bliver derfor også yderst sjældent citeret af danske myndigheder eller domstole i sager om menneskerettigheder. I sager af menneskeretlig karakter inddrages EMRK langt oftere end grundloven. Et resultat heraf er, at beskyttelsesniveauet i Danmark efterhånden primært tilskrives internationale konventioner, hvilket medfører manglende nationalt ejerskab til de grundlæggende menneskerettigheder.

Grundloven beskytter en række grundlæggende menneskerettigheder så som religionsfrihed, den personlige frihed, krav om at frihedsberøvelse skal have hjemmel i lovgivning, retten til at blive stillet for en dommer 24 timer efter anholdelse, boligens ukrænkelighed, ejendomsrettens ukrænkelighed, lige adgang til erhverv, adgang til arbejde, ret til fri undervisning, ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed.

Grundlovens katalog af menneskerettigheder er imidlertid ikke opdateret i forhold til de internationalt anerkendte menneskerettigheder. En række grundlæggende menneskerettigheder eksisterer derfor ikke i grundloven, såsom et generelt forbud mod diskrimination eller retten til en retfærdig rettergang. Disse rettigheder beskyttes gennem Danmarks tilslutning til internationale konventioner. En opdatering af de beskyttede rettigheder i grundloven vil kunne styrke den nationale forankring af menneskerettighederne i dansk ret og i den danske befolknings bevidsthed, således at menneskerettigheder i højere grad vil blive opfattet som en del af dansk historie og tradition i stedet for et fremmedelement.

4.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- reviderer grundlovens katalog af menneskerettigheder.

4.5 REVISION AF LIGEBEHANDLINGSLOVGIVNINGEN

Den danske ligebehandlingslovgivning har i vid udstrækning baggrund i menneskeretlig og EU-retlig regulering. Den danske ligebehandlingslovgivning giver i dag forskellig beskyttelse mod diskrimination til forskellige grupper.

4.5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Ligebehandling er en grundlæggende menneskeret, som indgår i stort set alle menneskeretlige konventioner. CPR og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-chartret) indeholder generelle forbud mod diskrimination. Ifølge CPR artikel 26 er alle lige for loven, og national lovgivning skal forbyde enhver forskelsbehandling og sikre alle ligelig og effektiv beskyttelse imod diskrimination uanset race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling. Artikel 21 i EU-chartret forbyder enhver diskrimination på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre ansuelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold. Diskrimination på grund af nationalitet er ligeledes forbudt inden for anvendelsesområdet for traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab

og traktaten om Den Europæiske Union med forbehold for særlige bestemmelser i disse traktater.

EMRK, CPR og ØSKR indeholder et forbud mod diskrimination i forhold til at kunne nyde beskyttelse fra konventionernes enkelte rettigheder. EMRK artikel 14 beskytter mod diskrimination i forhold til de enkelte rettigheder i konventionen på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. Ifølge CPR artikel 2 og ØSKR artikel 2 har alle personer inden for en medlemsstats område ret til at nyde konventionernes rettigheder uden forskelsbehandling af nogen grund, herunder race, hudfarve, køn, sprog, religion, politisk eller anden anskuelse, national eller social herkomst, formueforhold, fødsel eller anden stilling.

FN har desuden vedtaget en række konventioner, som beskytter særlige grupper mod diskrimination, for eksempel Handicapkonventionen, Racediskriminationskonventionen og Kvindekonventionen.²⁷

EU har vedtaget direktiver, som sikrer ligebehandling i forhold til køn, race og etnisk oprindelse generelt. EU har desuden vedtaget et direktiv, som sikrer ligebehandling inden for arbejdsmarkedet uanset religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.²⁸

4.5.2 DANSKE FORHOLD

EU-retten har haft særlig betydning for udformningen af den danske ligebehandlingslovgivning. Den gradvise inkorporering af EU's ligebehandlingsdirektiver har imidlertid medført, at diskriminationsbeskyttelsen i Danmark er spredt over en række forskellige love, der hver med forskellige udgangspunkter regulerer forskellige aspekter af ligebehandling.²⁹ Inden for arbejdsmarkedet er følgende grunde beskyttet mod diskrimination: race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse. Uden for arbejdsmarkedet beskytter dansk ret imidlertid primært mod diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse og køn. Dertil kommer, at nogle former for diskrimination er strafbare ifølge lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v., mens andre former for diskrimination alene kan medføre civilretlig kompensation til offeret.

Inden for arbejdsmarkedet er der et civilretligt forbud mod diskrimination.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. forbyder arbejdsgiveres direkte eller indirekte diskrimination på grund af race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller

national, social eller etnisk oprindelse. Loven beskytter lønmodtagere eller ansøgere til ledige stillinger ved ansættelse, afskedigelse, forflyttelse, forfremmelse eller med hensyn til løn- og arbejdsvilkår.³⁰

Uden for arbejdsmarkedet er diskrimination på grund af race eller etnisk oprindelse samt køn særligt reguleret gennem et civilretligt diskriminationsforbud.

Lov om etnisk ligebehandling forbyder direkte eller indirekte diskrimination på grund af en persons eller en tredjemands race eller etniske oprindelse. Loven omfatter al offentlig og privat virksomhed, for så vidt angår social beskyttelse, herunder social sikring og sundhedspleje, sociale goder, uddannelse samt adgang til og levering af varer og tjenesteydelser, herunder bolig, der er tilgængelige for offentligheden. Forbuddet gælder endvidere for medlemskab af og deltagelse i en organisation, hvis medlemmer udøver et bestemt erhverv, samt de fordele, sådanne organisationer giver medlemmerne. Loven gælder ikke for udøvelse af aktiviteter af rent privat karakter.³¹

Lov om ligestilling af mænd og kvinder forbyder direkte eller indirekte diskrimination på grund af køn. Loven omfatter enhver arbejdsgiver, myndighed og organisation inden for offentlig forvaltning og almen virksomhed og myndigheder og organisationer og alle personer, som leverer varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden inden for både den offentlige og den private sektor, herunder offentlige organer, og som tilbydes uden for privat- og familielivet, samt transaktioner i den forbindelse.³²

Lov om lige løn til mænd og kvinder forpligter enhver arbejdsgiver til at yde kvinder og mænd lige løn, for så vidt angår alle lønelementer og lønvilkår, for samme arbejde eller for arbejde, der tillægges samme værdi. Når et fagligt klassifikationssystem anvendes for lønfastsættelsen, skal sådan et system bygges på samme kriterier for mandlige og kvindelige lønmodtagere og indrettes således, at det udelukker forskelsbehandling med hensyn til køn. Loven finder ikke anvendelse, hvis en tilsvarende pligt til at yde lige løn følger af en kollektiv overenskomst.³³

Lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger forbyder direkte eller indirekte forskelsbehandling mellem mænd og kvinder i de erhvervstilknyttede sikringsordninger vedrørende 1) ordningernes anvendelsesområde, 2) betingelserne for adgang til ordningerne, 3) rettigheder og pligter i ordningerne eller 4) rettigheder i forbindelse med udtræden og efter udtræden af ordningerne.³⁴

Straffeloven og lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. kriminaliserer visse typer af diskrimination.

Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. gør det strafbart at nægte at betjene en person på samme vilkår som andre inden for erhvervsmæssig eller almennyttig virksomhed på grund af vedkommendes race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering. Det er desuden strafbart at nægte at give en person adgang på samme vilkår som andre på grund af førnævnte grunde til sted, forestilling, udstilling, sammenkomst eller lignende, der er åben for almenheden. Aktieselskaber, andelsselskaber eller lignende kan pålægges et bødeansvar for at overtræde loven.³⁵

Straffeloven kriminaliserer desuden racistiske ytringer. Straffelovens § 266 b gør det strafbart forsætligt at fremsætte ytringer offentligt, der truer, forhåner eller nedværdiger en gruppe af personer på grund af deres race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering.³⁶

Dansk forvaltningsret indeholder desuden et uskrevet forvaltningsretligt ligebehandlingsprincip, som forpligter den offentlige forvaltning til at behandle lige forhold lige.

Ligebehandlingsnævnet behandler klager over diskrimination på grund af køn, race, hudfarve, religion eller tro, politisk anskuelse, seksuel orientering, alder, handicap eller national, social eller etnisk oprindelse, som er omfattet af den civile ligebehandlingslovgivning. Ligebehandlingsnævnet kan tilkende godtgørelse og underkende afskedigelse. Hvis nævnets afgørelser og forlig, som er indgået for nævnet, ikke efterleves, skal nævnet indbringe sagen for domstolene, hvis klageren anmoder herom.³⁷

Det er tvivlsomt, om den danske ligebehandlingslovgivning i alle tilfælde lever op til Danmarks internationale forpligtelser, idet dansk lovgivning ikke fuldt ud beskytter mod diskrimination på grund af for eksempel handicap og seksuel orientering. Der henvises i øvrigt til statusrapportens kapitler om handicap og religion.

I den danske oversættelse af EU-direktiverne om ligebehandling på grund af køn, race og etnisk oprindelse samt ligebehandling inden for arbejdsmarkedet er det engelske ord "discrimination" oversat med ordet "forskelsbehandling".³⁸ Ved implementeringen af direktiverne i dansk ret anvendes ordet forskelsbehandling ligeledes i stedet for diskrimination. Ordet "forskelsbehandling" anvendes desuden i den danske oversættelse af artikel 21 i EU-chartret, CPR, ØSKR,

Torturkonventionen og Børnekonventionen. Oversættelsen af EMRK, Kvindekongventionen, Racediskriminationskonventionen og Handicapkonventionen anvender imidlertid oversættelsen "diskrimination".³⁹

Diskrimination beskrives ofte som ulovlig forskelsbehandling. Forskelsbehandling kan således også dække over saglig eller lovlig forskelsbehandling og ikke al forskelsbehandling vil være diskrimination. I EU-Domstolens praksis skelnes der endvidere mellem "differential treatment", som bør oversættes til "forskelsbehandling", og "discrimination", som med fordel kan oversættes til "diskrimination".⁴⁰ Det er således uhensigtsmæssigt, at dansk lovgivning og officielle oversættelser af internationale konventioner, direktiver mv. ikke konsekvent skelner mellem forskelsbehandling og diskrimination.

I betænkningen vedrørende gennemførelsen af direktivet om etnisk ligestilling i dansk ret overvejede udvalget, om begrebet diskrimination eller forskelsbehandling skulle anvendes. Et flertal af udvalgets medlemmer fandt, at det var mest hensigtsmæssigt at anvende begrebet forskelsbehandling, da dette anvendes i direktivets danske udgave og i øvrigt anvendes i vidt omfang i dansk lovgivning. Et mindretal af udvalgets medlemmer fandt det mest hensigtsmæssigt at anvende betegnelsen diskrimination, da betegnelsen diskrimination i vid udstrækning anvendes i øvrige medlemslande i tilfælde, hvor en given forskelsbehandling må betegnes som usaglig.⁴¹

4.5.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- reviderer den danske ligestillingslovgivning og udarbejder en samlet lov, som beskytter alle grupper mod diskrimination.
- reviderer den danske ligestillingslovgivning og officielle oversættelser af EU-direktiverne om ligestilling og FN's menneskerettighedskonventioner, således at ordet diskrimination konsekvent anvendes, når der er tale om ulovlig forskelsbehandling.

4.6 REVISION AF UDLÆNDINGELOVEN

Regler for udlændinges indrejse og ophold er reguleret i udlændingeloven. Både internationale menneskerettighedskonventioner og EU-retten spiller dog en stor rolle på udlændingeområdet og præger både udlændingelovens udformning samt anvendelsen og fortolkningen af lovens bestemmelser.

4.6.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Den danske udlændingelov påvirkes af en række internationale forpligtelser, såsom EMRK, Flygtningekonventionen, Torturkonventionen, Børnekonventionen og EU-Chartret. Disse konventioner opstiller en række krav vedrørende udlændinges indrejse og ophold, som reflekteres i udformningen af udlændingelovens bestemmelser. For eksempel vil EMRK artikel 8 og 3 om retten til respekt for familieliv og forbud mod tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf skulle respekteres i den danske udlændingelov.

Som nævnt i afsnit 2.1 er det i høj grad overladt til de enkelte stater at afgøre, hvordan internationale menneskerettighedskonventioner gennemføres i det nationale retssystem. Staterne er dog forpligtede til at træffe de fornødne foranstaltninger til at sikre, at de enkelte konventionsrettigheder effektivt beskyttes nationalt. Dette fremgår for eksempel af CPR artikel 2, stk. 2, og ØSKR artikel 2, stk. 1. EMD har ligeledes fremhævet, at EMRK skal fortolkes og anvendes således, at konventionen rettigheder i praksis sikrer en effektiv beskyttelse snarere end at være teoretiske og illusoriske rettigheder.⁴²

En række rettigheder i EMRK kræver, at et indgreb i rettigheden skal ske i overensstemmelse med national ret. Dette gælder for eksempel indgreb i artikel 8 om retten til respekt for privat- og familieliv, artikel 9 om retten til religionsfrihed, artikel 5 om frihedsberøvelse og artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang. EMD har generelt udtalt, at kravet om overensstemmelse med national ret indeholder flere elementer. For det første skal der efter national ret være reel adgang til at foretage et indgreb for eksempel gennem lovgivning eller domstolspraksis. For det andet skal disse regler være tilgængelige for borgerne. Og for det tredje skal reglerne være forudsigelige for den enkelte. Det vil sige, at borgerne skal kunne overskue og forudsige konsekvenserne af reglernes anvendelse, ligesom de skal beskyttes mod vilkårlige indgreb.⁴³

4.6.2 DANSKE FORHOLD

Den gældende udlændingelov er baseret på udlændingeloven af 1983, som var resultatet af en større udlændingelovsrevision.⁴⁴ Siden 1983 er udlændingeloven dog blevet ændret flere gange. Fra juni 1983 til og med maj 2013 er udlændingeloven således blevet ændret 94 gange. Heraf har der i perioden fra 2002-2012 været 64 ændringer af udlændingeloven, et gennemsnit svarende til én lovændring omkring hver anden måned. Derudover blev der i august 2013 sendt tre udkast til forslag om ændring af udlændingeloven i ekstern høring.

En række af disse ændringer har været nødvendige for at leve op til Danmarks internationale forpligtelser efter både menneskeretten og EU-retten. Mange af ændringerne er dog nationalt betinget. Det er de seneste 15 år blevet sværere

for asylansøgere at opnå opholdstilladelse, ligesom reglerne for udvisning er blevet skærpet. Det er tilsvarende blevet stillet flere krav for at opnå familiesammenføring. I de senere år er det samtidig blevet nemmere for bestemte typer arbejdsindvandrere, typisk højtuddannede eller fra udvalgte lande, at få ophold i Danmark. Andre ændringer er blevet gennemført for at sikre mere kontrol med udlændinge, herunder opsyn med børns ophold i deres forældres hjemland (såkaldte genopdragelsesrejser) og frihedsberøvelse af udlændinge.⁴⁵ Visse ændringer af udlændingeloven har desuden haft sigte på ganske specifikke grupper eller er blevet ændret på baggrund af enkeltsager i medierne, eksempelvis den såkaldte ”tuneserlov” vedrørende opholds- og meldepligt.⁴⁶

De mange ændringer i loven har medført, at det kan være svært for såvel praktikere som de berørte personer at forstå reglerne og praksis samt forholdet til de internationale forpligtelser. Der er også i udlændingeloven en del skønsmæssige bestemmelser, ikke mindst på familiesammenføringsområdet, hvilket ligeledes rejser spørgsmål om klarhed og forudsigelighed. Dertil kommer en række bemyndigelsesbestemmelser, der lægger op til en stigende regulering af området gennem administrative forskrifter udarbejdet af de behandlende myndigheder. Endelig fremgår det af udlændingeloven, at Danmark i visse situationer alene skal give opholdstilladelse, såfremt der er en international forpligtelse til at gøre det. Her overlades det til udlændingemyndighederne løbende at fortolke praksis fra eksempelvis EMD for at sikre, at EMRK overholdes.

Det er vigtigt at kunne danne sig et overblik over forarbejder og praksis på området, såfremt man eksempelvis arbejder med eller søger opholdstilladelse efter udlændingeloven. Der kan på www.nyidanmark.dk (Udlændingemyndighedernes hjemmeside) findes en række praksis- og fortolkningsnotater samt meddelelser om sagsbehandlingen af en sagstype.

Efter offentlighedsloven, som træder i kraft den 1. januar 2014, kan man få aktindsigt i interne dokumenter, som foreligger i endelig form, når disse dokumenter indeholder generelle retningslinjer for behandlingen af bestemte sagstyper eller indeholder en systematiseret gengivelse af praksis på bestemte sagsområder.⁴⁷

4.6.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- foretager en revision af udlændingeloven for at sikre en klar og systematisk fremstilling af de danske udlændingeregler, herunder beskriver forholdet til Danmarks internationale forpligtelser
- sikrer, at alle relevante dokumenter bliver offentliggjort, holdt opdateret og gjort tilgængelige på de mest anvendte sprog. Det gælder for eksempel behandling af bestemte sagstyper og systematisk praksis på bestemte sagsområder.

SLUTNOTER

¹ FN's Menneskerettighedskomité: General Comment No. 3: Implementation at the national level, 29. juli 1981; EMD, Silver og andre mod Storbritannien, afgørelse af 25. marts 1983, app. nr. 5947/72, og EMD, M.S. mod Kroatien, afgørelse af 25. juli 2013, app. nr. 36337/10.

² Jf. Handikapkonventionen artikel 33.

³ FN's Generalforsamling, resolution 48/134 af 20. december 1993: Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles). Se også FN's Menneskerettighedsråds resolution A/HRC/RES/17/9, vedtaget 16. juni 2011: National institutions for the promotion and protection of human rights; FN's Generalforsamlings resolution A/RES/66/169, vedtaget den 19. december 2011: National institutions for the promotion and protection of human rights, og FN's Børnekomité: General Comment No. 2: The role of independent human rights institutions, 15. november 2002.

⁴ Jf. direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning) og direktiv 2004/113/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser.

⁵ Direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (Databeskyttelsesdirektiv).

⁶ Jf. for eksempel EMRK artikel 59, CPR artikel 48, ØSKR artikel 26 og Handikapkonventionens artikel 43.

⁷ FN's komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, "Concluding observations on the fifth periodic report of Denmark, adopted by the Committee at its fiftieth session (29 April-17 May 2013)", 6. juni 2013.

⁸ FN's Børnekomité, "Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark", 4. februar 2011.

⁹ FN's komité for afskaffelse af alle former for racediskrimination, "Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Denmark", 27. august 2010.

¹⁰ FN's Kvindekomité, "Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Denmark", 7. august 2009.

¹¹ Den Europæiske Komité mod Racisme og Intolerance, "ECRI Report on Denmark, (fourth monitoring cycle)", 23. marts 2012, CRI(2012)25.

¹² FN's Menneskerettighedsråd, "Working Group on the Universal Periodic Review: Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Denmark", 5. maj 2011.

¹³ Addendum to the Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, "Denmark's views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies", 13. september 2011, A/HRC/18/4/Add.1.

¹⁴ Se statuskapitlet om introduktion til menneskeretten.

¹⁵ EMD, Sejdić og Finci mod Bosnien og Hercegovina, afgørelse af 22. december 2009, app. nr. 27996/06 og 34836/06.

¹⁶ Addendum to the Report of the Working Group on the Universal Periodic Review on Denmark, "Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review", 2011.

¹⁷ Den Europæiske Komité mod Racisme og Intolerance, "ECRI Report on Denmark, (fourth monitoring cycle)", 23. marts 2012, CRI(2012)25.

¹⁸ Council of Europe Convention on the avoidance of statelessness in relation to State succession, CETS no. 200, 2009.

¹⁹ Traktatretskonventionen af 23. maj 1969 (Wienerkonventionen) artikel 26 og 27.

²⁰ Jf. grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., og Jonas Christoffersen, "Folkerettens virkning i dansk ret", U2001B, side 143.

²¹ Jf. for eksempel U2006.770H og U2011.221H.

²² Betænkning 1407/2001.

²³ Betænkning 1407/2001.

²⁴ Verdenskonferencen om menneskerettigheder, Vienna Declaration and Programme of Action, del 2, pr. 71, vedtaget 12. juli 1993, A/CONF.157/23.

²⁵ FN's Menneskerettighedsråd, "Working Group on the Universal Periodic Review: Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Denmark", 5. maj 2011.

²⁶ FN's Børnekomité, "Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Denmark", 4. februar 2011.

²⁷ Jf. Handicapkonventionen, Racimekonventionen og Kvindekonventionen.

²⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning); Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser; Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og Rådets direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

²⁹ Jf. grundlovens § 74, lov om inkorporering af EMRK § 14, straffeloven (§ 81, nr. 6, hadforbrydelser og § 266 b, hadefuld tale), lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. (forskelsbehandlingsloven), lov om ligestilling af mænd og kvinder (ligestillingsloven), lov om lige løn til mænd og kvinder (ligelønsloven), lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v. (ligebehandlingsloven), lov om etnisk ligebehandling, lov om forbud mod forskelsbehandling pga. race m.v.

³⁰ Bekendtgørelse af lov nr. 1349 af 16. december 2008 om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v.

³¹ Bekendtgørelse af lov nr. 438 af 16. maj 2012 om etnisk ligebehandling.

³² Bekendtgørelse af lov nr. 1095 af 19. september 2007 om ligestilling af kvinder og mænd (Ligestillingsloven).

³³ Bekendtgørelse af lov nr. 899 af 5. september 2008 om lige løn til mænd og kvinder (Ligelønsloven).

³⁴ Bekendtgørelse af lov nr. 775 af 29. august 2001 om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger.

³⁵ Bekendtgørelse af lov nr. 626 af 29. september 1987 om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v.

³⁶ Bekendtgørelse af lov nr. 1007 af 24. oktober 2012, straffeloven.

³⁷ Bekendtgørelse af lov nr. 905 af 3. september 2012 om Ligebehandlingsnævnet.

³⁸ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse, Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv (omarbejdning).

³⁹ Bekendtgørelse nr. 30 af 29. marts 1976 af international konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende valgfri protokol; bekendtgørelse nr. 5 af 14. januar 1976 af international konvention af 16. december 1966 om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder; bekendtgørelse nr. 55 af 4. august 1972 af international konvention af 21. december 1965 om afskaffelse af alle former for racediskrimination; bekendtgørelse nr. 83 af 9. september 1983 af konvention af 18. december 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder; bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 af konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf; bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder; og bekendtgørelse nr. 35 af 15. september 2009 af FN-konvention af 13. december 2006 om rettigheder for personer med handicap. Se også EMRK med tilhørende protokoller. Tilgængelig på: www.echr.coe.int/Documents/Convention_DAN.pdf.

⁴⁰ EU-Domstolen, Werner Mangold mod Rüdiger Helm, dom af 22. november 2005, sag nr. C-144/04; EU-Domstolen, David Hütter mod Technische Universität Graz, dom af 18. juni 2009, sag nr. C-88/08; EU-Domstolen, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding mod Firma Feryn NV, dom af 10. juli 2008, sag nr. C-54/07.

⁴¹ Betænkning nr. 1422 – Gennemførelsen i dansk ret af direktivet om etnisk ligebehandling,

⁴² EMD, Airey mod Irland, afgørelse af 9. oktober 1979, app. nr. 6289/73; EMD, Golder mod Storbritannien, afgørelse af 21. februar 1975, app. nr. 4451/70; og EMD, Allen mod Storbritannien, dom af 12. juli 2013, app. nr. 25424/09.

⁴³ Jf. for eksempel EMD, Lindon, Otchakovsky-Laurens and July mod Frankrig, afgørelse af 22. oktober 2007, app. nr. 21279/02 36448/02 pr. 41; EMD, the Sunday Times mod Storbritannien, afgørelse af 26. april 1979, app. nr. 6538/74; og EMD, Amuur mod Frankrig, afgørelse af 25. juni 1996, app. nr. 19776/92.

⁴⁴ Lov nr. 226 af 8. juni 1983 (Udlændingeloven).

⁴⁵ Lov nr. 301 af 19. april 2006 om ændring af udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning (fremrykket ansøgningstidspunkt i sager om humanitær opholdstilladelse,

indberetningspligt ved mistanke om genopdragelsesrejser, begrænsning af adgangen til familiesammenføring for personer, der er dømt for børnebortførelse, ændrede regler om undervisning og aktivering af voksne asylansøgere m.v.) og lov nr. 487 af 12. juni 2009 om lov om ændring af udlændingeloven og retsafgiftsloven (Behandling af sager om administrativ udvisning af udlændinge, der må anses for en fare for statens sikkerhed, m.v.).

⁴⁶ Lov nr. 1397 af 27. december 2008 om lov om ændring af udlændingeloven (Skærpet meldepligt for udlændinge på tålt ophold, styrket kontrol med overholdelse af påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted samt forhøjelse af strafferammen for overtrædelse af en pålagt meldepligt eller et påbud om at tage ophold på et bestemt indkvarteringssted).

⁴⁷ Jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013, offentlighedslovens § 26, nr. 4 og 5.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

