

Danmark og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention



JACQUES HARTMANN

Danmark og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Ex Tuto
PUBLISHING
www.extuto.com

Jacques Hartmann

Danmark og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Første udgave, første oplag

Denne bog er udgivet i november 2017 af EX TUTO PUBLISHING A/S. Grafisk tilrettelæggelse og sats af MERE.INFO A/S, som har anvendt LibreOffice/Linux samt skrifterne Baskerville Original og Cronos designet af henholdsvis FRANTIŠEK ŠTORM i 2000 og ROBERT SLIMBACH i 1996. TOVE MØGELVANG-HANSEN har stået for korrekturlæsning af manuskriptet. Forlagsredaktion: JAN TRZASKOWSKI. Bogen er trykt på Munken Pure 120 g/m² af NARAYANA PRESS, der ligger på Gyllingnæs syd for Odder. Indbindingen er udført af BUCHBINDEREI S.R. BÜGE GMBH i Celle. Ved at bruge FSC-certificeret papir støtter vi bæredygtig skovforvaltning.

Copyright © 2017 the author

Printed in Denmark 2017

ISBN 978-87-420-0008-3

Ex Tuto Publishing A/S

Toldbodgade 55, 1.

DK-1253 København K

www.extuto.com



Udgivet med støtte fra

dreyersfond

FairPublishing

Indholdsfortegnelse

Forord	11
Indledning	13
Kilder	16
1. Fakta	19
1.1. Hvorfra kommer internationale regler?	19
1.2. Er folkeret (og menneskerettigheder) en del af dansk ret?	23
1.3. Hvorfra kommer menneskerettigheder?	27
1.3.1. Menneskerettighedernes oprindelse	28
1.3.2. Oplysningstiden og begrænset kongemagt	29
1.3.3. Menneskerettigheder før 1945	31
1.3.3.1. Slaveriets ophævelse	31
1.3.3.2. Minoritetsbeskyttelse	32
1.3.4. Menneskerettigheder efter 1945	35
1.4. Hvad er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?	37
1.5. Hvad er Europarådet?	40
1.6. Hvordan blev konventionssystemet til?	43
1.7. Hvordan fungerer Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol?	45
1.8. Hvem er dommerne?	47
1.9. Hvem er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?	48
1.10. Hvilke rettigheder er beskyttet?	50
1.10.1. Retten til liv – artikel 2	52
1.10.2. Forbud mod tortur m.v. – artikel 3	54
1.10.3. Forbud mod slaveri og tvangsarbejde – artikel 4	57
1.10.4. Ret til frihed og sikkerhed – artikel 5	58
1.10.4.1. Vasileva mod Danmark (2003)	59
1.10.5. Ret til retfærdig rettergang – artikel 6	61
1.10.5.1. Hauschildt mod Danmark (1989)	63
1.10.5.2. Bløder-sagen (1996)	65
1.10.5.3. Kurt Nielsen mod Danmark (2000)	68
1.10.5.4. Iversen mod Danmark (2006)	69
1.10.5.5. Moesgaard Petersen og Hasslund mod Danmark (2008)	69
1.10.5.6. Christensen mod Danmark (2009)	70
1.10.5.7. Valentin mod Danmark (2009)	72

1.10.5.8.	Nielsen mod Danmark (2009)	73
1.10.6.	Ingen straf uden hjemmel – artikel 7	74
1.10.7.	Ret til respekt for privatliv og familieliv – artikel 8	75
1.10.7.1.	Amrollahi mod Danmark (2002)	80
1.10.7.2.	Osman mod Danmark (2011)	81
1.10.7.3.	Biao mod Danmark (2016)	82
1.10.8.	Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed – artikel 9	85
1.10.9.	Ytringsfrihed – artikel 10	88
1.10.9.1.	Grønjakke-sagen (1994)	91
1.10.10.	Forsamlings- og foreningsfrihed – artikel 11	94
1.10.10.1.	Sørensen og Rasmussen mod Danmark (2006)	96
1.10.11.	Forbud mod diskrimination – artikel 14	98
1.11.	Den Europæiske Menneskerettighedskonventions indflydelse	100

2. Fiktion **107**

2.1.	Er menneskerettigheder et indgreb i dansk suverænitæt?	108
2.2.	Indskrænker menneskerettighederne demokrati?	111
2.3.	Er Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol aktivistisk?	113
2.4.	Beskytter menneskerettighederne de forkerte?	120
2.5.	Forhindrer konventionen udvisning af kriminelle udlændinge?	122
2.6.	Er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention forældet?	127
2.7.	Er der folkelig opbakning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?	129

3. Fremtid **135**

3.1.	Kan Danmark forlade Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?	136
3.2.	Kan Danmark ændre eller tage forbehold over for konventionen?	139
3.3.	Er der andre måder, hvorpå Danmark kan ændre konventionens indflydelse?	143
3.3.1.	Ændring eller ophævelse af implementeringsloven	145
3.3.2.	Muligheden for bi-intervention	148
3.4.	Er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention stadig relevant?	150

APPENDIKS **153**

Den Europæiske Menneskeretskonvention **155**

Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder	156
Artikel 1	156
AFSNIT I RETTIGHEDER OG FRIHEDER	157
Artikel 2. Ret til livet	157
Artikel 3. Forbud mod tortur	157
Artikel 4. Forbud mod slaveri og tvangsarbejde	157
Artikel 5. Ret til frihed og sikkerhed	158
Artikel 6. Ret til retfærdig rettegning	159
Artikel 7. Ingen straf uden retsregel	160
Artikel 8. Ret til respekt for privatliv og familieliv	160
Artikel 9. Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og	

religionsfrihed	161
Artikel 10. Ytringsfrihed	161
Artikel 11. Forsamlings- og foreningsfrihed	162
Artikel 12. Ret til at indgå ægteskab	162
Artikel 13. Adgang til effektive retsmidler	162
Artikel 14. Forbud mod diskriminering	162
Artikel 15. Fravigelse af forpligtelser under offentlige faretilstande	162
Artikel 16. Indskrænkninger i udlændinges politiske virke	163
Artikel 17. Forbud mod misbrug af rettigheder	163
Artikel 18. Begrænsninger i brug af indskrænkninger i rettigheder	163
AFSNIT II. DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOL	164
Artikel 19. Oprettelse af domstolen	164
Artikel 20. Dommernes antal	164
Artikel 21. Kriterier for valg til dommer	164
Artikel 22. Valg af dommere	164
Artikel 23. Embedsperiode og afskedigelse	164
Artikel 24. Justitskontor og rapportører	165
Artikel 25. Domstolen i plenum	165
Artikel 26. Enkeltdommerformation, komitéer, kamre og Storkammeret	165
Artikel 27. Enkeltdommeres kompetence	166
Artikel 28. Komitéers kompetence	166
Artikel 29. Kamres beslutning om klagers antagelse til behandling og stillingtagen til klagens grundlag	167
Artikel 30. Afgivelse af jurisdiktion til storkammeret	167
Artikel 31. Storkammerets beføjelser	168
Artikel 32. Domstolens kompetence	168
Artikel 33. Mellemstatslige sager	168
Artikel 34. Individuelle klager	168
Artikel 35. Kriterier for antagelse til behandling i realiteten	169
Artikel 36. Tredjeparts intervention	169
Artikel 37. Sletning af klager fra listen	170
Artikel 38. Behandling af sagen	170
Artikel 39. Forlig	170
Artikel 40. Offentlige høringer og adgang til dokumenter	171
Artikel 41. Passende erstatning	171
Artikel 42. Domme afsagt af kamre	171
Artikel 43. Henvisning til storkammeret	171
Artikel 44. Endelige domme	172
Artikel 45. Begrundelser for domme og afgørelser	172
Artikel 46. Dommers bindende kraft og fuldbyrdelse	172
Artikel 47. Rådgivende udtalelser	173
Artikel 48. Domstolens rådgivende kompetence	173
Artikel 49. Begrundelse for rådgivende udtalelser	174
Artikel 50. Domstolens udgifter	174
Artikel 51. Dommernes privilegier og immuniteter	174

AFSNIT III FORSKELLIGE BESTEMMELSER	174
Artikel 52. Anmodning om oplysninger fra generalsekretæren	174
Artikel 53. Sikring af eksisterende menneskerettigheder	174
Artikel 54. Ministerkomiteens beføjelser	174
Artikel 55. Udelukkelse af andre midler til afgørelse af tvister	175
Artikel 56. Anvendelsesområder	175
Artikel 57. Forbehold	175
Artikel 58. Opsigelse	176
Artikel 59. Undertegnelse og ratifikation	176
Tillægsprotokol til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder	177
Artikel 1. Beskyttelse af ejendom	177
Artikel 2. Ret til uddannelse	178
Artikel 3. Ret til frie valg	178
Artikel 4. Anvendelsesområder	178
Artikel 5. Forhold til Konventionen	178
Artikel 6. Undertegnelse og ratifikation	178
Protokol nr. 4 til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder ved hvilken der sikres visse rettigheder og frihedsrettigheder ud over de i Konventionen og i protokol nr. 1 til denne indeholdte bestemmelser	179
Artikel 1. Forbud mod frihedsberøvelse på grund af gæld	180
Artikel 2. Frihed til valg af opholdssted	180
Artikel 3. Forbud mod udvisning af egne statsborgere	180
Artikel 4. Forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge	180
Artikel 5. Anvendelsesområde	180
Artikel 6. Forhold til Konventionen	181
Artikel 7. Undertegnelse og ratifikation	181
Protokol nr. 6 til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder vedrørende afskaffelsen af dødsstraf	182
Artikel 1. Afskaffelse af dødsstraf	182
Artikel 2. Dødsstraf i krigstid	183
Artikel 3. Forbud mod fravigelser	183
Artikel 4. Forbud mod forbehold	183
Artikel 5. Anvendelsesområde	183
Artikel 6. Forhold til Konventionen	183
Artikel 7. Undertegnelse og ratifikation	184
Artikel 8. Ikrafttræden	184
Artikel 9. Deponering	184
Protokol nr. 7 til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder	185
Artikel 1. Proceduremæssig sikring vedrørende udvisning af udlændinge	185
Artikel 2. Ret til appel i straffesager	186
Artikel 3. Erstatning ved fejlagtig domfældelse	186
Artikel 4. Ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange	186
Artikel 5. Ægtefællers lige rettigheder	187
Artikel 6. Anvendelsesområde	187

Artikel 7. Forhold til Konventionen	188
Artikel 8. Undertegnelse og ratifikation	188
Artikel 9. Ikrafttræden	188
Artikel 10. Deponering	188
Protokol nr. 12 til Konventionen for beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder	189
Artikel 1. Generelt forbud mod diskrimination	190
Artikel 2. Territorial anvendelse	190
Artikel 3. Forbindelser med Konventionen	191
Artikel 4. Undertegnelse og ratificering	191
Artikel 5. Ikrafttræden	191
Artikel 6. Ihændeleverens funktioner	192
Protokol nr. 13 til Konventionen for beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder vedrørende afskaffelse af dødsstraf uanset omstændighederne	192
Artikel 1. Afskaffelse af dødsstraf	193
Artikel 2. Forbud mod undtagelse	193
Artikel 3. Forbud mod forbehold	193
Artikel 4. Territorial anvendelse	193
Artikel 5. Forbindelser med Konventionen	194
Artikel 6. Undertegnelse og ratificering	194
Artikel 7. Ikrafttræden	194
Artikel 8. Ihændeleverens funktioner	195
 Domsregister	 197
 Bibliografi	 199
Bøger	199
Tidsskrifter	201
Betænkninger	202
Medier	202
Online kilder	204
 Stikordsregister	 207

Forord

Jeg har undervist i menneskerettigheder siden 2003, og jeg har længe villet skrive en bog om Danmark og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Jeg skylder derfor en stor tak til *Dreyers Fond* og *Max Sørensens Mindefond* for deres økonomiske støtte. Uden denne støtte havde det ikke været muligt for mig at interviewe de mange mennesker og indsamle det omfattende materiale, som danner grundlaget for denne bog.

Derudover vil jeg gerne takke de mange jurister, politikere, embedsmænd og debattører, som generøst har givet af deres tid og besvaret mine mange spørgsmål. Jeg er overvældet af jeres enorme villighed til at hjælpe med projektet. Jeg er også taknemlig for, at Københavns Universitet stillede lokaler og andre ressourcer til rådighed.

En særlig tak skylder jeg også de skarpsindige læsere, som har hjulpet undervejs i skriveprocessen, og som er kommet med mange konstruktive bemærkninger. Eventuelle fejl eller forseelser er naturligvis mine egne.

Edinburgh, oktober 2017

Jacques Hartmann

Indledning

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention trådte i kraft den 3. september 1953. Danmark var med til at grundlægge konventionen, og traditionelt har der været stor støtte til menneskerettigheder i Danmark. I de seneste år har der imidlertid været en del diskussion om Danmarks fortsatte medlemskab af Menneskerettighedskonventionen. Fremtrædende politikere og debattører har argumenteret for, at konventionen “trænger [...] til et eftersyn og en voldsom justering”,¹ eller at Danmark helt skulle melde sig ud af konventionen.² Kritikken er ikke i sig selv ny.³ Det nye er, at kritikken ikke længere er begrænset til et parti eller en side af det politiske spektrum. I dag er der kun få politiske partier, som tør stille sig frem og sige noget positivt om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller menneskerettigheder generelt. Det er nærmest blevet et adelsmærke i dansk politik at tale negativt om menneskerettigheder.

Debat er en vigtig del af demokratiet, men debatten om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er tit unuanceret, uoplyst og til tider direkte vildledende. Det er eksempelvis svært at forstå, at de samme mennesker, som kritiserer Menneskerettighedskonventionen for at være forældet, i samme åndedrag kritiserer Menneskerettighedsdomstolen for at fortolke konventionen i lyset af moderne forhold. Af debatten får man desuden den opfattelse, at Den Europæiske Menneskerettighedskonventions væsentligste indflydelse på Danmark er at forhindre udvisning af kriminelle udlændinge. Sær-

1. H. Day Poulsen, “Skal Menneskerettighedskonventionen skrottes?”, *Berlingske* (24. november 2015).

2. M. Messerschmidt, “Lad os melde os ud af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention”, *Politiken* (2. februar 2015).

3. Se fx S. Krarup, *Dansen om menneskerettighederne* (2000) og M.B. Andersen, “Op-gør med menneskerettstænkningen”, *Berlingske* (13. marts 2005).

ligt har sagen om Gimi Levakovic (“sigøjnerbossen”) tiltrukket sig stor opmærksomhed og ledt til kritik af Menneskerettighedskonventionen. Ligesom mange andre aspekter af debatten bygger kritikken af *Levakovic*-sagen ofte på misforståelser eller manglende viden. En væsentlig grund til, at Levakovic ikke blev udvist var at anklagemyndigheden begik en fejl.

Selvom nogle menneskerettighedsafgørelser for mange kan synes uforståelige – hvilket ikke er overraskende, når der henses til, hvordan de formidles – er det værd at huske, at menneskerettigheder også handler om andet end kriminelle udlændinge, nemlig om beskyttelsen af den enkelte borger mod staten.

Danmark har endvidere “tabt” få sager. Siden Danmarks tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i 1953 er der blevet indgivet næsten 2.000 klager mod Danmark, hvoraf langt de fleste er blevet afvist. De mange klager har således kun medført 50 domme, hvoraf Danmark har tabt 15.⁴ Til sammenligning har Sverige i samme periode tabt 60 og Norge 28 sager. Langt de fleste sager mod Danmark – 9 for at være præcis – har omhandlet retten til en retfærdig rettergang. Derudover har Danmark tabt 3 sager om opholdstilladelse eller udvisning (men ikke *Levakovic*-sagen), 1 sag om tvunget medlemskab af fagforeninger, 1 sag om manglende beskyttelse af journalisters yringsfrihed og 1 sag om en pensionist, som blev tilbageholdt i over 13 timer, fordi hun nægtede at oplyse navn og adresse til politiet.

Flere af disse sager, samt andre principielle sager fra Menneskerettighedsdomstolen, har haft en afgørende indflydelse på det danske retssystem og værdinormerne i Danmark samt resten af Europa. Konventionssystemet har fx haft en afgørende indflydelse på det danske retssystem, særligt hvad angår dommerhabilitet, længden af retssager samt brugen af isolationsfængsling. Domstolen har ligeledes været en afgørende faktor i forhold til at sikre, at Danmark, som et af de sidste lande i Europa, afskaffede brugen af eksklusivaftaler på arbejdsmarkedet. Mere generelt har Domstolen også været en afgørende faktor i ophævelsen af legemlig afstraffelse af børn samt beskyttelsen af forskellige minoriteter, heriblandt bøsser, lesbiske, biseksuelle og transkønnede mennesker. En stor del af de rettigheder eller friheder, som mange tager for givet – såsom retten til yringsfrihed eller privatlivets fred – er beskyttet og udviklet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

4. <www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592016_ENG.pdf>.

Formålet med denne bog er at forsøge at skabe en bedre forståelse for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dennes indflydelse i Danmark. Domstolen er naturligvis ikke hævet over kritik, men debatten har i de sidste år været ensidig og til tider uoplyst. Derudover er der en tendens til at fokusere på enkeltsager, hvilket skaber et unuanceret billede af Menneskerettighedskonventionens indflydelse. Bogen gennemgår derfor mange af de myter, som eksisterer, og den analyserer den kritik, der har været af konventionen, fx at den gør det for svært at udvise kriminelle udlændinge. Samtidig vurderes det, om der virkelig er behov for et eftersyn af konventionen, og om det er realistisk at ændre den. Håbet er, at bogen ikke kun vil blive læst af jurister, men af alle dem, som vil forstå og forholde sig til kritikken af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Der findes allerede flere fortrinlige bøger om Menneskerettighedskonventionen, men de fleste retter sig mod jurister. Denne bog er skrevet i håbet om, at også ikke-jurister kan have lyst til at læse om dette lidt misforståede emne. Bogen er af samme grund forsøgt skrevet i et let forståeligt sprog, og brugen af fodnoter er begrænset til et minimum, særligt hvor det relevante materiale kan findes ved en hurtig Google-søgning. Dog er der indsat henvisninger til en række kilder, som er nyttige til at finde yderligere information om de behandlede emner.

Bogen er inddelt i tre dele: Faktum, Fiktion og Fremtid. Formålet med den første del er at injicere noget fakta i debatten om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er svært at forstå det system, som er skabt af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samt at forholde sig til kritikken heraf uden en vis forståelse af en række emner. Første del af bogen indeholder derfor en grundlæggende introduktion til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og menneskerettighedernes oprindelse samt det internationale retssystem, som disse regler er en del af. Bogen indeholder derimod ikke en omfattende gennemgang af alle de rettigheder og friheder, som er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. En sådan gennemgang kan findes andre steder.⁵ Bogen indeholder alene en kort skitsering af de rettigheder og friheder, som oftest er genstand for kritik, samt en gennemgang af de 15 sager, som Danmark har tabt ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol siden 1953.

Bogens anden del forsøger at gøre op med nogle af de myter og fiktioner, som eksisterer om Menneskerettighedskonventionen.

5. Se fx J.F. Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention* (2017).

Denne del af bogen tager udgangspunkt i den kritik, som ofte bliver fremsat i den offentlige debat. De fleste afsnit i denne del af bogen tager derfor udgangspunkt i udtalelser fra politikere eller debattører, fx at menneskerettighederne indskrænker demokrati, eller at Menneskerettighedskonventionen er forældet. Denne del af bogen illustrerer, hvordan debatten om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention tit er unuanceret, uoplyst og til tider direkte vildledende.

Den sidste del af bogen fokuserer på Den Europæiske Menneskerettighedskonventions fremtid samt muligheden for at ændre konventionens indflydelse, fx ved at forlade eller genforhandle dele af konventionen eller ændre implementeringsloven. Derudover forsøger denne del af bogen at sætte den danske debat om Menneskerettighedskonventionen i et større perspektiv.

Kilder

Bogen bygger hovedsageligt på en gennemgang af afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol samt akademisk litteratur. Den inddrager både sager, som er anlagt mod Danmark og præcedensdannende domme (både mod Danmark og andre lande), som har ledt til ændringer i dansk lovgivning og praksis.⁶ For at sikre det bedste grundlag for vurderingen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions indflydelse bygger bogen herudover på en række interviews – heriblandt med ledende menneskerettighedsjurister, politikere, embedsmænd og debattører. Grunden til, at bogen inddrager disse kilder, er, at de, der arbejder med menneskerettigheder, ofte har et væld af information, som ikke er tilgængelig andre steder. De har derudover et bedre grundlag for at vurdere menneskerettighedernes indvirkning, både på lovgivningsarbejde og i den daglige administration. Derudover er der mange potentielle menneskerettighedssager, som aldrig udvikler sig, fx fordi vejledning fra embedsmænd leder til ændringer eller i nogle tilfælde helt stopper et lovforslag. Som eksempel kan det nævnes, at Det Konservative Folkeparti i 2009 fremsatte et lovforslag, som ville forbyde burkaer, og at dette forslag blev opgivet, efter at Justitsministeriet fastslog, at det rejste væsentlige spørgsmål i forhold til grundloven og Den Europæiske

6. Bogen fokuserer hovedsageligt på nyere sager. For en gennemgang af ældre sager se ligeledes C. Nørgaard, "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret", *Ugeskrift for Retsvæsen* (1987), s. 73-82 og K. Hagel-Sørensen & N. Holst-Christensen, "Menneskerettighedskommissionens behandling af danske klager", *Ugeskrift for Retsvæsen* (1989), s. 273-281.

Menneskerettighedskonvention.⁷ De interviewede personer inkluderer både kritikere og dem, der har en mere positiv holdning til Menneskerettighedskonventionen. Dette er sket for at sikre en afbalanceret vifte af synspunkter. Det skal dog bemærkes, at de personer, som til dagligt arbejder med konventionen og dennes indflydelse på Danmark, kun havde meget få kritiske bemærkninger.

Langt de fleste af de personer, som er interviewet i forbindelse med bogen, har været villige til at stå frem med navn. På trods af dette har jeg valgt, særligt at hensyn til de interviewede embedsmænd, at anonymisere alle udtalelser. Bogen er således rensset for information, der kan henføres til enkeltpersoner eller institutioner.

7. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har siden ændret mening, og de Konservative ønsker stadig et forbud. Se fx J.B. Larsen m.fl., "Konservative presser V og LA: Lynforbud mod burka til efteråret", *DR Nyheder* (15. august 2017).

Kapitel 1

Fakta

Det er svært at forstå Den Europæiske Menneskerettighedskonventions indflydelse i Danmark uden en vis viden om det retlige system, som konventionen er en del af. Første del af denne bog forklarer derfor, hvorfra de internationale regler kommer. Samtidig beskriver denne del af bogen, hvordan disse regler finder anvendelse i Danmark. Formålet med disse indledende afsnit er ikke at give en udtømmende gennemgang af folkeretten eller dennes anvendelse i dansk ret, da dette er beskrevet andre steder.¹ Formålet er alene at give læseren en forståelse for, hvordan folkeret påvirker danske beslutningstagere – om det er på Christiansborg, i ministerierne eller kommunerne. Tanken er derigennem at skabe et bedre forståelsesgrundlag for de efterfølgende afsnit, som fokuserer på den historiske udvikling af menneskerettighederne samt udviklingen og anvendelsen af det europæiske menneskerettighedssystem. Derudover indeholder første del af bogen en kort gennemgang af mange af de rettigheder eller friheder, som er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Emnerne er komplicerede og gennemgangen heraf nødvendigvis kursorisk. Det overordnede formål er alene at introducere læseren til en række faktuelle emner, som danner grundlag for diskussionen af en række aktuelle spørgsmål om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

1.1. Hvorfra kommer internationale regler?

Der er stort set ingen områder af vores moderne verden, der fuldt ud kan forstås uden et vist kendskab til folkeret. Alligevel er der mange

1. Se fx F. Harhoff m.fl., *Folkeret* (2015), O. Terkelsen, *Folkeret og dansk ret* (2017), J. Farver og M. Sillesen Skøtt, *Jus Cogens i dansk ret* (2016) eller S. Schaumburg-Müller m.fl., *Folkeret* (2017).

mennesker, som betvivler, at emner såsom krig og fred eller internationale relationer kan reguleres af regler. Nogle går endda så langt som til at hævde, at der ikke er sådan noget som “folkeret”. Men folkeretten eksisterer ikke blot, den har også en langt dybere og bredere indflydelse i hverdagen, end de fleste mennesker sætter pris på. For at forstå Den Europæiske Menneskerettighedskonventions indflydelse i Danmark er det nyttigt kort at introducere det internationale retssystem, som traditionelt betegnes med det lidt vildledende navn “folkeret”.²

Grundlæggende kan folkeret beskrives som de regler og principper, som regulerer stater³ og i nogle tilfælde individers adfærd. Denne beskrivelse er meget abstrakt. Konkret kan man sige, at stort set alle internationale handlinger og relationer er reguleret af folkeret. Der er internationale regler for brug af verdenshavene, det ydre rum og Antarktis. Der er ligeledes regler for international kommunikation, både hvad angår moderne kommunikation og gammeldags breve sendt med frimærke på tværs af grænser. Der er regler for transport af varer, passagerer, farligt affald og penge. Al verdenshandel er baseret på internationale regler. Derudover er der regler for udlevering af kriminelle, tildeling af statsborgerskab og behandling af mennesker, bl.a. via menneskerettigheder. Der er regler, der beskytter miljøet og vores sikkerhed, og ikke mindst er der regler for krig og fred. Som med så mange andre regler tænker vi ikke over folkeretten, når den virker. Det er først i tilfælde af konflikt, at de fleste hører om eller tænker over de mange regler, som regulerer staters adfærd.

Der er til tider nogle, der sætter spørgsmålstegn ved de internationale regler, men det betyder ikke, at de ikke eksisterer.⁴ Der findes ca. 200 lande i verden, som lever side om side, og som handler og samarbejder på et utal af måder. Alle disse lande har naturligvis deres egne interesser, og uden folkeretten ville verden være kaos. Som udgangspunkt har alle lande brug for at samarbejde, og intet land – end ikke verdens eneste nuværende supermagt, USA – kan klare alverdens problemer alene. Et eksempel er bekæmpelse af kriminali-

2. Den anvendte terminologi bliver ikke mindre forvirrende af, at flere personer er begyndt at bruge betegnelsen “international ret” i stedet for den traditionelle betegnelse “folkeret”.

3. Ordne “stat” og “land” bruges som synonymer alt afhængig af, hvad der passer bedst med den almindelig sprogbrug.

4. Se fx Søren Espersens udtalelser i J. Vangkilde, Espersen, “Der kører nogle meget teoretiske spekulationer om lovlige og ulovlige krige. Jeg kan ikke acceptere det”, *Politiken* (8. juli 2015).

tet. Selv hvis USA bygger en mur på grænsen mod Mexico, er det meget usandsynligt, at de kan stoppe indsmuglingen af mennesker eller narkotika uden hjælp fra andre lande. Dette er dog langt fra det eneste emne, som kræver internationalt samarbejde. I vores globaliserede verden er de fleste lande afhængige af andre lande. Der er kun få lande, som er selvforsynende og som ville kunne overleve uden internationalt samarbejde – særligt i form af handel. Samarbejde er med andre ord en nødvendighed, og samarbejde kræver regler.

Folkeretten indeholder de grundlæggende regler, som regulerer staternes samarbejde og sameksistens. Folkeretten tjener derfor på mange måder de samme formål som den nationale ret. Begge sikrer, at vores samfund – hvad enten det er globalt eller lokalt – fungerer.

Folkeretten virker imidlertid ikke på samme måde som national ret. En af de afgørende forskelle på national- og folkeret er, at der ikke er nogen international lovgiver. Der er med andre ord ikke noget i folkeretten, som minder om Folketinget, og der er intet organ, som kan vedtage, hvad man med rette kan betegne som “love”.⁵ De internationale regler kommer derfor ikke fra en lovgiver, men bliver derimod skabt af landene selv. De vigtigste regler skabes via internationale aftaler eller praksis.

Internationale aftaler betegnes hovedsageligt som “traktater” eller “konventioner”, men kan have mange andre betegnelser. Betegnelsen er ikke i sig selv afgørende for en aftales retskraft. Det afgørende er parternes intention om at skabe en bindende aftale. Traktater minder derfor om kontrakter, idet de indeholder gensidige forpligtigelser, som lande kan tiltræde, hvis de vil. Dog er de bindende, når de først er indgået, hvilket fx er tilfældet med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

International praksis kan også binde lande, og når det sker, betegnes denne praksis som “sædvaneret”. Modsat traktater bliver sædvaneret ikke indgået, men nærmere konstateret. Det sker, når lande gentagne gange handler på samme måde i ensartede situationer. Der kan være mange årsager til, at lande handler, som de gør. Men til tider handler lande – eller de undlader at handle – på en særlig måde, fordi de mener, at de er forpligtiget hertil. Hvis tilstrækkeligt mange lande handler på samme måde, fordi de mener, at de er forpligtiget dertil, så opstår der en retligt bindende praksis, som kaldes sædvaneret. Sædvaneret er med andre ord international praksis,

5. Visse institutioner, såsom EU, FN's Sikkerhedsråd eller Verdenssundhedsorganisationen (WHO) kan vedtage retsakter, som er bindende for deres medlemmer.

som lande følger, fordi de mener, at de er bundet heraf. Hvis et land ikke vil bindes af en praksis, skal den gøre indsigelser mod etableringen af en ny sædvaneretlig regel. Når en sædvane først er etableret, så binder den dog som udgangspunkt alle lande, også dem som måske ikke har handlet sådan før.

Både traktater og sædvaneret er baseret på landenes accept, enten direkte eller indirekte. Et land kan derfor som udgangspunkt ikke bindes af en folkeretlig regel uden samtykke. De folkeretlige regler vil ofte medføre retlige begrænsninger i landenes handleevne, men begrænsningerne er selvpålagte og medfører ofte andre fordele, såsom økonomisk gevinst – i form af handelsaftaler – eller international prestige og sikkerhed.

Eftersom de folkeretlige regler er rodfæstet i, hvad lande sædvanligvis gør (i form af sædvaneret) eller direkte accepterer (i form af traktater), er det ingen overraskelse, at de fleste lande normalt overholder deres folkeretlige forpligtigelser. Hvis et land ikke overholder sine folkeretlige forpligtigelser, kan det have vidtrækkende konsekvenser. Den mest åbenlyse reaktion er økonomiske sanktioner som dem, der blev indført mod Rusland efter deres (ulovlige) annektering af Krim-halvøen i 2014. Men et land har meget andet at tabe, hvis det nægter at følge folkeretten.

Udover sanktioner er der både politiske og økonomiske omkostninger. Et land, som ikke følger folkeretten, taber ofte politisk indflydelse og tillid, hvilket kan resultere i reduktion i international handel eller udviklingshjælp. Et ry for ikke at overholde aftaler kan også gøre det svært at indgå nye aftaler. Hvis et land ikke overholder sine menneskerettighedsforpligtigelser, vil det ofte medføre et tab af international prestige, og i nogle tilfælde vil det også få indflydelse på samhandelen. Respekt for menneskerettigheder er fx en integreret del af EU's eksterne handelsforbindelser, og alle EU's handelsaftaler, samarbejdsaftaler, partnerskaber og associeringsaftaler med tredje-lande indeholder bestemmelser om menneskerettighedsbeskyttelse. Overtrædelser af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan pådømmes af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvis afgørelser er bindende. Domstolen og dens virke omtales yderligere i afsnit 1.7.

1.2. Er folkeret (og menneskerettigheder) en del af dansk ret?

Alle internationale aftaler – dvs. traktater – som regeringen har tiltrådt, er bindende for Danmark. Det betyder, at regeringen skal overholde disse aftaler i sine internationale relationer. Det gælder, uanset om disse aftaler er en del af dansk ret. Nogle aftaler – såsom dem om menneskerettigheder – kan endvidere påberåbes for og anvendes af danske domstole og andre myndigheder.⁶ For at undgå overtrædelser bliver opfyldelsen af Danmarks internationale forpligtigelser sikret på en af tre måder: “normharmonisering”, “omskrivning” eller “inkorporering”.

Hvis dansk ret allerede er i overensstemmelse med en traktat, som Danmark ønsker at tiltræde, siges der at foreligge “normharmonisering”. I sådanne tilfælde kan Danmark tiltræde traktaten uden at ændre dansk lovgivning. Er dansk lovgivning derimod ikke i overensstemmelse med en traktat, må de pågældende love som udgangspunkt ændres, før Danmark kan tiltræde. Denne ændring sker enten ved “omskrivning” eller “inkorporering”. Omskrivning indebærer, at dansk lovgivning ændres, fx ved ophævelse eller omskrivning af en eller flere bestemmelser i den eksisterende lovgivning. Sådanne ændringer sker for at sikre, at lovgivning er i overensstemmelse med den traktat, som Danmark ønsker at tiltræde. Hvis der ikke skete en sådan omskrivning, kunne Danmark teoretisk set overtræde sine internationale forpligtigelser, allerede den dag traktaten blev underskrevet. Som eksempel kan nævnes forslag til lov om forbud mod forskelsbehandling på arbejdsmarkedet m.v. I det fremsatte lovforslag stod der, at:

Forslaget fremsættes tillige i erkendelsen af, at Danmark ikke i tilstrækkelig grad lever op til de internationale forpligtigelser, som Danmark har påtaget sig ved at ratificere ILO-konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv og FN's konvention om rasediskrimination [...]⁷

Inkorporering indebærer ikke kun en omskrivning af dansk lov, men at den pågældende traktat bliver en del af dansk lovgivning, fx i form

6. Der har længe været en diskussion om forholdet mellem dansk ret og folkeret. For menneskerettigheder: se Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering m.v. inden for menneskeretsområdet, særligt kapitel 3.

7. Lovforslag nr. 181 af 17. januar 1996, vedtaget som lov nr. 459 af 12. juni 1996.

af en lov eller bekendtgørelse. Det betyder, at hele eller dele af traktaten oversættes til dansk og vedtages af Folketinget, hvilket skete med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som blev en del af dansk ret ved "Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention" – lov nr. 285 af 29. april 1992.⁸ Loven er sidenhen ændret flere gange. Den gældende lovtekst findes i lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998.

Inkorporeringen skete på grundlag af en betænkning, som var udarbejdet af et udvalg, som havde til formål at undersøge fordele og ulemper ved inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i dansk ret.⁹ Udvalget blev nedsat i 1989 og tilrådede, at regeringen inkorporerede fire menneskerettighedskonventioner, hvilket udover Den Europæiske Menneskerettighedskonvention inkluderede: FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder med tilhørende protokoller, FN's konvention om afskaffelse af alle former for racediskrimination samt FN's konvention om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling. Den daværende regering fulgte imidlertid kun anbefalingen om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og de andre konventioner er på trods af gentagne opfordringer aldrig blevet implementeret.

Et af hovedformålene med inkorporeringen var at skabe klarhed for danske domstole og andre myndigheder om anvendelse af konventionen og Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. Før 1993 var overholdelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention sket ved omskrivning og konstatering af normharmonie.

Det er regeringen, der handler på Danmarks vegne i internationale sammenhænge, og det er derfor også regeringen, som vælger, hvordan Danmark opfylder sine internationale forpligtigelser.¹⁰ Konstatering af normharmonie og omskrivning er de mest anvendte metoder for at sikre opfyldelse af traktater, og med undtagelse af EU-direktiver sker inkorporering forholdsvis sjældent. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er således den eneste menneskerettighedskonvention, som er inkorporeret i Danmark.

I 2014 aflagt regeringens Inkorporeringsudvalg en betænkning om inkorporering af yderligere menneskeretlige konventioner. Udvalgets 15 medlemmer kunne imidlertid ikke nå til enighed. Et flertal på

8. Oversættelse af konventionsteksten er et bilag til den lov, som blev vedtaget.

9. Betænkning nr. 1220/1991 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dansk ret.

10. Grundloven § 19.

seks af udvalgets medlemmer anbefalede, at Danmark skulle inkorporere seks af de syv FN-konventioner, som Danmark allerede har tiltrådt.¹¹ De lagde bl.a. vægt på, at en inkorporering vil tydeliggøre myndighedernes pligt til at anvende konventionerne, uden at det ville medføre nye internationale forpligtigelser. Fire af udvalgets medlemmer fandt derimod yderligere inkorporering betænkelig, hvorimod de resterende fem medlemmer, der repræsenterede regeringen, undlod at tage stilling til spørgsmålet om yderligere inkorporering.¹² Regeringen har efterfølgende valgt ikke at inkorporere flere menneskeretlige konventioner, idet inkorporering, efter regeringens opfattelse, vil indebære en risiko for en forskydning af kompetence fra Folketinget og regeringen til domstolene.

Den potentielle påvirkning af magtfordelingen mellem lovgivningsmagten og domstolene var ligeledes et centralt emne i forbindelse med inkorporering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. På daværende tidspunkt løste man dette forfatningsmæssige problem ved at skrive i forarbejderne til loven, at domstolene ikke på grundlag af den inkorporerede konvention skulle blive selvstændigt retsskabende. Der blev med andre ord lagt op til en betydelig grad af tilbageholdenhed fra domstolenes side, dog uden at denne tilbageholdenhed blev beskrevet eller begrundet særligt præcist.¹³ Forudsætningen har, som højesteretsdommer Jens Peter Christensen har bemærket, formentlig været urealistisk lige fra begyndelsen.¹⁴

Som borger er det uden tvivl nemmere at påberåbe sig en traktat, der er inkorporeret, end en, der ikke direkte er blevet gjort til en del af dansk ret. Erfaringerne med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention viser endvidere, at advokaters og domstoles anvendelse af konventionen steg betydeligt efter inkorporeringen i 1992.¹⁵ Dette på trods af, at ikke-inkorporerede traktater, som Danmark har tiltrådt, stadig er bindende, hvilket bl.a. kommer til udtryk i fortolknings-, formodnings- og instruktionsreglen. Formålet med disse uskrevne regler er at sikre, at myndighederne handler i overensstemmelse med

11. De anbefalede ikke inkorporering af FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

12. Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering m.v. inden for menneskeretsområdet.

13. I.E. Koch m.fl., *Menneskerettigheder og magtfordeling – domstolskontrol med politiske prioriteringer* (2004), s. 9.

14. J.P. Christensen, *Domstolene – den tredje statsmagt* (2004), s. 41.

15. Se nedenfor afsnit 1.11.

Danmarks internationale forpligtigelser, således at Danmark undgår et ansvar for et folkeretsbrud.

Fortolkningsreglen indebærer, at dansk lovgivning ved fortolkningstvivl skal søges fortolket på en måde, der bringer lovgivningen i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtigelser. Som eksempel på en konkret anvendelse kan det nævnes, at en række ministerier i 2016 foreslog, at der ved fortolkning af den daværende udlændingelov skulle ses bort fra den såkaldte "26-årsregel".¹⁶ Det skete, efter at Danmark havde tabt en sag om familiesammenføring ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Dommen gennemgås nedenfor i afsnit 1.10.7.

Der er derudover en formodning om, at Folketinget ikke handler i strid med Danmarks internationale forpligtigelser, når de vedtager en lov, medmindre dette fremgår direkte af en lovtekst. Denne formodning betegnes ikke overraskende som "formodningsreglen". Ifølge denne regel skal myndigheder derfor så vidt muligt søge at anvende de nationale regler på en sådan måde, at en krænkelse af internationale forpligtigelser undgås. De to regler – fortolknings- og formodningsreglen – kan være svære at adskille i praksis.

Endelig følger det af instruktionsreglen, at afgørelse truffet på et skønsmæssigt grundlag også bør ske i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtigelser.

De tre uskrevne regler sikrer, at dansk lovgivning anvendes på en sådan måde, at krænkelse af Danmarks internationale forpligtigelser undgås. Det er i den forbindelse ligegyldigt, hvilken myndighed der handler. Den danske stat er som udgangspunkt ansvarlig for alle myndigheder, uanset om det er en minister eller en politibetjent, der handler. Alle myndigheder skal endvidere så vidt muligt fortolke dansk lovgivning i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtigelser. Ingen af disse fortolkningsregler finder dog anvendelse, hvor der er en klar uoverensstemmelse mellem en dansk lov og en ikke-inkorporeret traktat. Inkorporerede traktater er derimod en del af dansk lov, og de kan derfor kun tilsidesættes med en ny lov. Inkorporerede traktater har derfor en stærkere position end ikke-inkorporerede traktater. Modsat grundloven har den lov, som inkorporerede Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ikke

16. Orientering om behandlingen af konkrete sager om ægtefællesammenføring efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i klagesagen Biao mod Danmark (38590/10), af 17. juni 2016. Loven blev senere ændret.

forrang for andre love.¹⁷ Det er med andre ord en almindelig lov, som kan ændres eller ophæves af Folketinget.

1.3. Hvorfra kommer menneskerettigheder?

Der er mange forskellige opfattelser af menneskerettigheder. For nogle er det et naturligt udgangspunkt, at alle mennesker skal behandles med respekt og medmenneskelighed. Andre er mere skeptiske. For dem er menneskerettigheder ofte en unødvendig hindring, som begrænser politiets eller andre myndigheders mulighed for at udføre deres arbejde, når de beskytter samfundet mod terror eller anden kriminalitet. Det er fra den mere skeptiske gruppe, man hører, at konventionerne “beskytter de forkerte”. Denne gruppe stiller kritiske spørgsmål som: hvorfra kommer menneskerettighederne? Og hvem har bestemt, at en særlig ret er en “menneskeret”? Det nemme svar er, at menneskerettigheder kommer fra internationale traktater, som Danmark har tiltrådt og derfor forpligtiget sig til at følge. Dette svar medfører tit andre spørgsmål som: kan vi ikke bare forlade konventionerne? Det er ofte muligt at forlade en konvention, heriblandt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men, som vi senere vil se i afsnit 3.1, er en sådan beslutning ikke uden konsekvenser. I forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ville det formentligt betyde, at Danmark også skulle forlade EU. Det ville også formindske Danmarks evne til at yde indflydelse på værdinormer i andre lande, heriblandt gennem såkaldt “soft power”. Derudover ville det ganske givet skade Danmarks internationale omdømme.

For at give et mere fyldestgørende svar på spørgsmålet “hvorfra kommer menneskerettigheder?”, skitserer resten af dette afsnit menneskerettighedernes historie. Formålet er ikke kun at besvare selve spørgsmålet. Formålet er også at vise, hvordan menneskerettigheder hænger uløseligt sammen med demokrati. Menneskerettigheder er ikke, som det nogle gange anføres, en hindring for demokrati, men tværtimod en nødvendig del af et retfærdigt flertalsstyre. Lige siden sin begyndelse har demokratiet skullet bryde med spørgsmålet om, hvordan enkelte personers sikkerhed og frihed kunne sikres, samtidig med at flertallet havde magten. Eller sagt med andre ord, hvordan man undgår “flertallets tyranni”. Dette er et emne, som mange har tænkt over og skrevet om, og som har haft afgørende indflydelse på

17. Forholdet mellem grundloven og folkeretten blev bl.a. fastslået i den såkaldte “Irak-sag” (UfR 2010.1547 H), som var anlagt om lovligheden af Danmarks deltagelse i Irak-krigen i 2003.

det moderne demokrati og hele den måde, vi har organiseret vores samfund på, fx i form af “magtens tredeling”.¹⁸ Både menneskerettigheder og demokrati bygger endvidere på den samme grundlæggende tanke: at ethvert menneske tæller. Det er derfor værd kort at opridsse menneskerettighedernes historie og deres plads i demokratiet.

1.3.1. Menneskerettighedernes oprindelse

Det er svært at sige præcis, hvornår kimen til menneskerettighederne blev lagt, men den grundlæggende tanke om, at ethvert menneske har visse iboende rettigheder, kan spores flere tusind år tilbage i tiden.¹⁹ Det er ikke muligt at finde et særligt tidspunkt, sted, kultur eller religion, hvorfra menneskerettighederne oprinder. De fleste lande eller retstraditioner har alligevel et dokument, som de fremhæver som en forløber for senere retsstatsprincipper, og som oftest er forbundet med menneskerettigheder. I den vestlige verden er det oftest aftalen mellem den engelske konge John (1166-1216) og en gruppe oprørske baroner, som var utilfredse med de skatter, som kongen opkrævede. Aftalen kaldes “Magna Carta” og er fra 1215. Magna Carta beskyttede frie mænds rettigheder, og det fulgte bl.a. af aftalen, at:

Ingen fri mand skal arresteres eller fængsles eller fratages sin ejendom eller gøres fredløs eller drives i landflygtighed eller på nogen måde ødelægges, ej heller skal vi gå mod ham eller sende folk mod ham, medmindre det sker efter hans ligemænds dom og i henhold til landets lov.

På trods af at Magna Carta indeholdt visse rettigheder, er det svært at anskue aftalen som et menneskerettighedsdokument. I første omgang fordi paven annullerede aftalen få måneder efter, at den blev vedtaget, men vigtigere endnu, fordi den kun beskyttede frie mænd, hvorimod menneskerettigheder beskytter *alle* mennesker. Sådanne detaljer kunne måske overses, hvis det ikke var, fordi Magna Carta

18. Princippet om “magtens tredeling” er et grundlæggende princip, som sikrer, at statsmagten ikke koncentrerer sig i en del af staten eller hos en enkeltperson. Formålet med princippet er at beskytte mod tyranni samt at bevare den enkeltes frihed. På dette grundlag er statsmagten som udgangspunkt opdelt i en lovgivende, udøvende og dømmende magt. Princippet finder udtryk i grundlovens § 3. Se J.P. Christensen m.fl., *Dansk statsret* (2016), s. 123 ff.

19. M. Ishay, *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Globalization Era* (2008).

indeholder flere bestemmelser, som er svært forenelige med vores moderne syn på menneskerettigheder. Det følger fx af en bestemmelse, at ingen person må anholdes eller fængsles for drab på grundlag af et vidneudsagn fra en kvinde, med undtagelse af hendes mand.²⁰

Selv om Magna Carta måske ikke lagde kimen til menneskerettighederne, er det stadig et vigtigt dokument; først og fremmest fordi det indeholdt en klar afvisning af en ubegrænset kongemagt, som ikke kunne holdes ansvarlig for sine handlinger. Den væsentligste ide, som var indeholdt i Magna Carta, var derfor ideen om, at selv den øverste statsmagt skulle være underlagt visse overordnede regler. Det nærmeste vi har i Danmark, der kan sammenlignes med Magna Carta, er Erik Klippings håndfæstning fra 1282. Håndfæstningen definerer bl.a. visse af kongens rettigheder og pligter, men af grunde lignende dem, der gjorde sig gældende for Magna Carta, kan heller ikke dette betegnes som et menneskerettighedsdokument.

1.3.2. Oplysningstiden og begrænset kongemagt

Der gik flere hundrede år, før stridigheder i Europa mellem konger og deres undersåtter udviklede sig til det, vi i dag kender som menneskerettigheder. I den forbindelse var tanken om begrænset kongemagt afgørende. Dette emne blev især italesat af den engelske filosof John Locke (1632-1704), som var fortalere for såkaldte "naturrettigheder", som han mente, alle personer havde fra fødslen. Rettighederne eksisterede derfor uafhængigt af den verdslige lovgivning. Locke hævdede bl.a., at naturens lov forpligtigede alle mennesker til ikke at "skade andre på deres liv, helbred, frihed og ejendom".²¹

Et af Lockes vigtigste bidrag til udviklingen af menneskerettigheder var imidlertid ikke de iboende naturrettigheder, men tanken om begrænset kongestyre. Ideen om begrænset kongestyre – eller regeringsmagt – var en vigtig del af udviklingen af det moderne demokrati. Ifølge Locke var formålet med en regering at sikre borgernes rettigheder. Hvis ikke regeringen sikrede disse rettigheder, var den "sociale kontrakt" brudt, og kongen eller regeringen kunne afsættes – om nødvendigt med vold.

20. En moderne oversættelse af Magna Carta er tilgængelig på: <www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-carta-english-translation>. Se regel nr. 54 om kvinders vidneudsagn.

21. J. Locke, *The Second Treatise of Civil Government* (1690), kapitel II.

Accepten af at statsmagten kunne miste sin legitimitet, hvis den ikke beskytter borgernes rettigheder, blev også en vigtig del af menneskerettighederne, hvilket bl.a. kommer til udtryk i De Forenede Nationers Verdenserklæring fra 1948. Præambelen fremhæver, at:

[...] det er af afgørende betydning, at menneskerettighederne beskyttes af loven, hvis ikke mennesket som en sidste udvej skal tvinges til at gøre oprør mod tyranni og undertrykkelse [...]

Ideen om at alle mennesker har visse naturgivne rettigheder, som ikke kan tages fra dem, var en vigtig del af oplysningstidens menneskesyn. Dette nye menneskesyn kommer bl.a. til udtryk i datidens forfatninger, som ofte indeholder et katalog af grundrettigheder, som kongen eller regeringen ikke kan tilsidesætte.

Betydningen af oplysningstidens menneskesyn kom bl.a. til udtryk i Den Amerikanske Uafhængighedserklæring. Borgerne i nutidens USA løsrev sig netop fra Storbritannien, fordi de ikke mente, at den britiske konge respekterede deres rettigheder. Den Amerikanske Uafhængighedserklæring indeholdt en lang liste af klager mod kongen, og erklærede:

We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. — That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed, — That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness.

En lignende erklæring findes i den franske Erklæring om Menneske- og Borgerrettigheder fra 1789, hvoraf det bl.a. fremgår, at et samfund uden beskyttelse af grundrettigheder ikke har nogen forfatning.²² Den første danske grundlov fra 1849 var også inspireret af oplysningstidens idealer og indeholdt ligeledes et katalog af grundrettigheder, såsom: ytrings-, forenings- og forsamlingsfrihed, ejendomsrettens

22. Artikel 16: "Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution".

ukrænkelighed samt forbud mod vilkårlig fængsling.²³ Disse rettigheder er stadig vigtige og eksemplificerer, hvordan oplysningstidens idealer fortsat er relevante i dag.

Selvom den amerikanske og den franske erklæring fra 1700-tallet er vigtige milepæle i menneskerettighedernes historie, skal deres betydning naturligvis ikke overvurderes. Enhver, som kender lidt historie, ved, at der skete uhyrlige menneskerettighedsovertrædelser i USA og i Frankrig lang tid efter, at disse lande havde erklæret, at alle mennesker var født lige med iboende rettigheder. Men det nye menneskesyn, som opstod i oplysningstiden, og ideen om begrænset statsmagt, er afgørende for udviklingen af menneskerettighederne og det moderne demokrati, og ideerne er stadig yderst relevante, hvilket bl.a. ses af den indflydelse, de har haft på forfatningerne i de fleste demokratier.

1.3.3. Menneskerettigheder før 1945

På trods af at oplysningstidens nye menneskesyn ikke medførte et øjeblikkeligt stop for det, som vi i dag ville kalde "menneskerettigheds-overtrædelser", havde de underliggende ideer om lighed og iboende rettigheder en betydelig indflydelse. Som eksempler kan nævnes ophævelsen af slaveri i slutningen af 1800-tallet og indførelsen af minoritetsbeskyttelse i starten af 1900-tallet. Begge eksempler gennemgås nedenfor. Indledningsvis skal det bemærkes, at eksemplerne fokuserer på de juridiske rammer for ophævelsen af slaveri og minoritetsbeskyttelse, hvilket ikke altid er i harmoni med deres egentlige håndhævelse. På trods af dette er begge vigtige eksempler på oplysningstidens nye menneskesyn.

1.3.3.1. Slaveriets ophævelse

Danmark var et af de første lande, som forbød handel med slaver, hvilket skete med den såkaldte forordning om "negerhandlen" af 1792. Forordningen trådte dog ikke i kraft før 1803, og den var heller ikke udelukkende udtryk for oplysningstidens indflydelse i Danmark, men var snarere et resultat af realpolitiske overvejelser. I slutningen af 1700-tallet var der en stærk anti-slaveri bevægelse i Storbritannien, og i det perspektiv blev det i Danmark anset for økonomisk rationelt at være foran udviklingen. Formålet med den danske forordning var

23. Grundlovens §§ 85, 87, 91, 92, 93. Se J.P. Christensen m.fl., *Dansk statsret* (2016), s. 275 ff.

derfor at gøre plantagerne i Dansk Vestindien selvforsynende med slaver, inden briterne forsøgte at stoppe den verdensomspændende slavehandel.²⁴

Slaveri var et vigtigt politisk emne i den britiske valgkamp i 1806, og året efter vedtog det britiske parlament en lov, som forbød britiske statsborgere at deltage i slavehandel samt import af slaver til britiske kolonier. Dette var starten på en langvarig kampagne for at stoppe slaveri, hvilket er blevet betegnet som Storbritanniens første “menneskerettighedsbaserede udenrigspolitik”.²⁵

Ophævelsen af slaveriet var på mange måder en forløber for menneskerettighedsbevægelsen.²⁶ Storbritannien var 1800-tallets stærkeste sømagt, og den britiske regering brugte sin magt til at undertrykke slavehandelen, bl.a. ved at beslaglægge slaveskibe. Militærmagt var imidlertid ikke nok i sig selv, og over flere årtier brugte Storbritannien sin udenrigspolitiske indflydelse på at indgå en række bilaterale aftaler, som forbød slavehandel. Storbritanniens bestræbelser kulminerede i vedtagelsen af to multilaterale traktater, som forbød slavehandel i slutningen af 1800-tallet.

At det tog mindre end hundrede år at indføre et verdensomspændende forbud mod slavehandel, var på mange måder utroligt. Særligt når det tages i betragtning, at flere lande på daværende tidspunkt var stærkt afhængige af slaveri. Det var imidlertid ikke kun humanitære overvejelser, der ledte til slaveriets ophævelse. Den indflydelsesrige økonom Adam Smith (1723-1790) havde bl.a. argumenteret imod slaveri på et økonomisk grundlag, men oplysningstidens idealer, og ideen om at alle mennesker er født lige med visse iboende rettigheder, var uden tvivl en afgørende faktor i slaveriets ophævelse. Slaveri er stadig udbredt, men modsat andre former for menneskerettigheds-overtrædelser er der intet land, der i dag stiller sig frem og argumenterer for slaveri. Forbuddet mod slaveri er med andre ord universelt accepteret, om end der stadig er lang vej til universel håndhævelse.

1.3.3.2. Minoritetsbeskyttelse

Et andet tidligt eksempel på oplysningstidens indflydelse er minoritetsbeskyttelse. De første sporadiske forsøg på at beskytte etniske

24. Se <<http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/myte-var-danmark-det-foerste-land-der-ophaevde-slaveriet/>>.

25. E. Bates, “History” i D. Moeckli m.fl. (red.), *International Human Rights Law* (2013), s. 25.

26. J.S. Martinez, “Antislavery Courts and the Dawn of International Human Rights Law” (2008) *The Yale Law Journal*, s. 550.

minoriteter skete ikke overraskende i Europa. Et tidligt eksempel er aftalen, som afsluttede Trediveårskrigen, hvilket betegner en række religiøse krige, hovedsageligt mellem protestanter og katolikker, som fandt sted fra 1618 til 1648. Fredsslutningen skete i to traktater. Den ene traktat blev indgået i den protestantiske by Osnabrück og den anden i den katolske by Münster. Begge byer ligger i Westfalen, og traktaterne betegnes som "Den westfalske fred".

Den westfalske fred bliver ofte fremhævet som begyndelsen på den "suveræne" stat. Fredsaftalen, som etablerede de enkelte staters uafhængighed og suverænitet, var et afgørende brud med kirken og Det Tysk-romerske Imperiums overherredømme.²⁷ Fredsaftalen medførte også en lang række nye grænser i Europa, og mennesker, som tidligere var en del af flertallet, blev pludselig del af sproglige og religiøse minoriteter. Aftalen indeholdt derfor detaljerede regler om minoritetsbeskyttelse.

Senere grænseændringer medførte ligeledes ny minoritetsbeskyttelse. Dette gjaldt særligt efter 1. Verdenskrig, hvilket bl.a. førte til opløsningen af Østrig-Ungarn og de Russiske og Osmanniske riger. Ved fredsforhandlingerne i Paris 1919 udtalte USA's præsident Woodrow Wilson (1856-1924), at intet var mere tilbøjeligt til at forstyrre den nyetablerede verdensfred end behandling af minoriteter.²⁸ Det var ikke et ubetydeligt emne. I efterkrigstidens Europa var der mindst 32 mio. mennesker, som tilhørte en minoritetsgruppe. For at sikre freden indgik de allierede (USA, Storbritannien, Frankrig, Italien og Japan) derfor en række fredsaftaler, der ligesom tidligere aftaler sikrede minoritetsbeskyttelse.

Et eksempel er den fredsaftale, som de allierede indgik med det genetablerede Polen. I aftalen fra 1919 forpligtigede Polen sig til at sikre den fuldstændige beskyttelse af retten til liv og frihed for alle indbyggere i Polen, uanset deres nationalitet, sprog, race eller religion.²⁹ Derudover sikrede fredsaftalen en beskyttelse af religionsfrihed samt en lang række andre rettigheder. Lignende bestemmelser blev indsat i andre fredsaftaler, heriblandt med Østrig, Bulgarien, Grækenland, Ungarn, Tyrkiet og det tidligere Tjekkosllovakiet og Jugoslavien.³⁰

27. F. Harhoff m.fl., *Folkeret* (2015), s. 16.

28. A.W.B. Simpson, *Human Rights and the End of Empire* (2004), s. 125.

29. Treaty of Peace Between the United States of America, the British Empire, France, Italy, and Japan and Poland (1919).

30. A.W.B. Simpson, *Human Rights and the End of Empire* (2004), s. 127.

Der var også undtagelser. For eksempel blev den tyske minoritet i Slesvig ikke beskyttet i en international aftale.

Efter etableringen af Folkeforbundet i 1920 – forgængeren for de Forenede Nationer – blev der etableret et internationalt tilsyn med overholdelsen af fredsaftalerne. De lande, som var underlagt fredsaftalerne, accepterede, at minoritetsbeskyttelse var et internationalt anliggende, og at andre medlemslande af Folkeforbundet havde en legitim interesse i at sikre overholdelse af aftalerne. Uenighed om fortolkning af aftalerne kunne desuden indbringes for Den Permanente Internationale Domstol – forgængeren for Den Internationale Domstol i Haag.

Accepten af at beskyttelsen af minoriteter var et internationalt anliggende, var et afgørende brud med den måde, hvorpå folkeretten og international politik traditionelt fungerede. Traditionelt kunne andre lande ikke blande sig i andre staters såkaldte “indre anliggender”. Forbuddet mod indblanding i indre anliggender betød bl.a., at andre lande traditionelt ikke kunne blande sig i, hvordan en stat behandlede sine egne borgere, eller hvad der i øvrigt skete på et andet lands territorium. Udviklingen af retten til selvbestemmelse og de internationale menneskerettigheder medførte en svækkelse af dette princip, og i dag er det ikke unormalt, at et land kritiserer et andet land for overtrædelse af menneskerettighederne. I starten af 1900-tallet var det imidlertid et radikalt nybrud.

Oprindeligt var det ikke muligt for individer eller minoritetsgrupper at klage over staters behandling af dem til et internationalt organ. Denne ret var forbeholdt medlemslandene af Folkeforbundet. Først i 1922 fik minoriteter i Europa en traktatsikret ret til at klage direkte til et internationalt organ. Det skete i Øvre Schlesien, et landområde, som både Polen og Tyskland gjorde krav på. Efter en folkeafstemning i 1921 besluttede flertallet, at de ville være en del af Tyskland, men Folkeforbundet opdelte alligevel området. For at sikre minoriteterne forhandlede Folkeforbundet en traktat, der ligesom tidligere traktater sikrede visse grundlæggende rettigheder. Modsat tidligere traktater gav traktaten for Øvre Schlesien individer ret til at klage direkte til Folkeforbundet.

Det nye system havde en vis succes. På trods af at minoritetsbeskyttelse var blevet anerkendt som et internationalt anliggende, var Folkeforbundets medlemmer imidlertid yderst tilbageholdende med at klage over behandlingen af minoriteter i andre lande. Befolkning-

gen i Øvre Schlesien var derimod mindre tilbageholdende, og flere end 2.000 klager blev indgivet mellem 1922 og 1937.³¹

På trods af sin korte varighed fik traktaten for Øvre Schlesien en vis indflydelse, og indtil 1937 var den jødiske befolkning i den tyske del af Øvre Schlesien bedre beskyttet end i resten af Tyskland. Derudover havde eksperimentet med den direkte klageret afgørende indflydelse på den måde, hvorpå moderne menneskerettigheder fungerer. For det første fordi landene i Europa accepterede, at folkeretten kunne opstille grænser for, hvordan et land kunne behandle sine egne borgere. For det andet fordi de accepterede, at de kunne blive underlagt et internationalt tilsyn, samt at individer kunne klage direkte til en international institution. Denne accept brød fundamentalt med det traditionelle ikke-indblandings princip.

Der skulle dog gå mange år, før det blev generelt anerkendt, at menneskerettigheder var et internationalt anliggende, og det er sigende, hvor lidt Folkeforbundets medlemmer protesterede mod behandlingen af minoriteter i lande som Tyskland, Sovjetunionen og Italien i opløbet til 2. Verdenskrig. På trods af dette kan 1900-tallets minoritetsbeskyttelse stadig ses som de første spæde skridt til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og mange af de processuelle innovationer – såsom den individuelle klageadgang – blev videreført i Menneskerettighedskonventionen. Udover at oplysnings-tidens ideer om lighed og iboende grundrettigheder havde indflydelse på minoritetsbeskyttelse efter 1. Verdenskrig, skete der også en vigtig sammenkobling mellem grundrettigheder og fred. En sammenkobling, som blev særligt vigtig under Den Kolde Krig.³²

1.3.4. Menneskerettigheder efter 1945

En af de vigtigste begivenheder for udviklingen af de moderne menneskerettigheder er 2. Verdenskrig. De fleste er bekendt med krigens uhyrligheder, hvor flere end 50 mio. mennesker døde. Hertil kom, at millioner af mennesker, særligt jøder, blev frataget deres rettigheder og beskyttelse i national lovgivning. I de efterfølgende retssager i Nürnberg forsvarede de anklagede sig med, at de havde fulgt loven. I overensstemmelse med tidligere tiders tankegang argumenterede de

31. Traktaten ophørte efter 1937, idet hverken Tyskland eller Polen var interesserede i at videreføre aftalen.

32. Om Den Kolde Krig og menneskerettigheder, se særligt S. Jensen, *The Making of International Human Rights* (2016).

for, at hvad et land gør mod sine egne borgere, er et internt anliggende. Dette argument blev afvist af Nürnberg-domstolen.

Holocaust og krigens andre grusomheder viste endvidere, at man ikke fuldt ud kan stole på nationalstaten – end ikke en demokratisk stat – når det gælder sikring af grundlæggende rettigheder. Som filosofen Hannah Arendt (1906-1975) bemærkede: hvis det overlades til den enkelte stat at beskytte sine borgere, risikerer man bare, at de tænder for gassen.³³ En lærdøm, som desværre er gentaget mange gange.

Allerede under krigen var menneskerettigheder et vigtigt emne. I en tale fra 1941 forklarede præsident Franklin D. Roosevelt (1882-1945) Kongressen, hvorfor USA skulle deltage i 2. Verdenskrig. Han sagde, at alle verdens mennesker havde ret til fire grundlæggende friheder: ytringsfrihed, trosfrihed, frihed for afsavn og frihed for frygt.³⁴ Disse friheder var, ifølge Roosevelt, essensen af demokrati.

Menneskerettigheder blev også afgørende for de allierede. Nytårsdag 1942 underskrev USA, Storbritannien, Kina og Sovjetunionen et kort dokument, som blev kendt som “De Forenede Nationers erklæring”. I dette dokument, som senere blev underskrevet af 47 lande, lovede de underskrivende regeringer at maksimere deres indsats i krigen samt at arbejde sammen for at sikre freden. Dokumentet fremhævede vigtigheden af menneskerettigheder:

Being convinced that complete victory over their enemies is essential to defend life, liberty, independence and religious freedom, and to preserve human rights and justice in their own lands as well as in other lands, and that they are now engaged in a common struggle against savage and brutal forces seeking to subjugate the world.³⁵

Formålet med de allieredes indsats, og det moralske fundament for krigen, var derfor menneskerettigheder og demokrati.

Efter krigen etablerede de 47 lande De Forenede Nationer (FN). Formålet med FN er, som det så poetisk er udtrykt i FN-pagten, “at frelse kommende generationer fra krigens svøbe, som to gange i vor levetid har bragt usigelige lidelser over menneskeheden”. Der var ikke samme enighed om menneskerettigheder, og den traditionelle

33. H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (1951), s. 292.

34. Tale til kongressen af 6. januar 1941 (Four Freedoms speech).

35. Se <www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1942-declaration-united-nations/>.

modvilje mod indblanding i indre anliggender betød, at FN-pagten – den traktat, som skabte FN, og som ligger til grund for dets virke – kun indeholder nogle sporadiske referencer til menneskerettigheder. Det eneste, landene kunne enes om, var at “styrke og fremme respekten for menneskerettigheder og for fundamentale frihedsrettigheder for alle uden forskel med hensyn til race, køn, sprog eller religion”. Men FN-pagten indeholder intet menneskerettighedskatalog.

FN's Menneskerettighedskommission blev etableret i 1946 med det formål at udarbejde et internationalt menneskerettighedskatalog. Udformningen af kataloget viste sig dog hurtigt at blive meget politisk, og kommissionen valgte at opdele arbejdet i tre faser. I den første fase ville kommissionen fokusere på en politisk erklæring. Først herefter ville kommissionen fokusere på en juridisk bindende aftale, og i den tredje fase ville den fokusere på et internationalt tilsyn. Opfyldelsen af målet for første fase gik forholdsvis hurtigt, og Generalforsamlingen vedtog FN's Verdenserklæring i 1948. Der skulle dog gå mange år, før det lykkedes at opnå enighed om de to andre faser. Et udkast til, hvad der senere blev til konventionen om borgerlige og politiske rettigheder og konventionen om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, lå færdigt i 1954, men det tog mere end to årtier, før de fornødne 35 lande ratificerede konventionerne, som først trådte i kraft i 1976. Det var udsigten til de langtrukne internationale forhandlinger, som foranledigede de europæiske lande til at udarbejde deres egen menneskerettighedskonvention, som blev til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1950.

1.4. Hvad er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er en international traktat, som 47 europæiske lande har tiltrådt. Traktatens fulde navn er: “Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder”, men dette navn bliver kun sjældent anvendt. Menneskerettighedskonventionen blev færdigforhandlet i 1950. Den blev underskrevet af udenrigsminister Ole Bjørn Kraft den 5. november 1950 ved en ceremoni i Barberini-paladset i Rom, og trådte i kraft den 3. september 1953. Danmark var blandt de ti første lande, som ratificerede Menneskerettighedskonventionen, og var dermed med til at sikre ikrafttrædelsen af konventionssystemet.

Den oprindelige konvention indeholdt 12 rettigheder eller friheder, men konventionens beskyttelsesområde er senere blevet udvidet

med såkaldte “tillægsprotokoller”. I dag indeholder konventions-systemet 25 rettigheder eller friheder, som medlemslandene har forpligtiget sig til at respektere. Hvis de ikke respekterer rettighederne, giver konventionen mulighed for at klage over det pågældende medlemsland til Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg.

Konventionen erstatter ikke de enkelte staters egne nationale systemer til beskyttelse af menneskerettigheder, men skaber et subsidiært kontrolsystem. Dette kontrolsystem sikrer et internationalt opsyn med menneskeretsbeskyttelsen i Menneskerettighedskonventionens medlemslande. Konventionssystemet samt de rettigheder, som beskyttes, gennemgås yderligere i afsnit 1.10. Resten af dette afsnit giver en kort introduktion til andre traktater, som ofte forveksles i debatten om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Udover Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har Danmark tiltrådt en lang række menneskerettighedskonventioner. FN har bl.a. vedtaget ni såkaldte “kernekonventioner”, hvoraf Danmark har tiltrådt syv. Hertil kommer en lang række andre menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tiltrådt uden for FN, bl.a. i Europarådet eller via Den Internationale Arbejdsorganisation. Derudover har EU vedtaget en række retsakter, som har direkte virkning i dansk ret, og som beskytter menneske- og andre rettigheder. I den forbindelse skal EU’s charter om grundlæggende rettigheder særligt fremhæves.³⁶ Chartret samler mange af de rettigheder, som beskytter EU’s borgere i ét dokument. Dokumentet indeholder derfor mange af de samme rettigheder og friheder, som også findes i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Derudover indeholder chartret rettigheder fra andre internationale konventioner, heriblandt Europarådets konventioner, FN’s konventioner samt rettigheder fra EU-traktaterne. EU-retten indeholder yderligere regler, som bl.a. giver unionsborgere og deres familiemedlemmer ret til at arbejde eller opholde sig i Danmark. Disse regler betegnes som “den fri bevægelighed”.³⁷

En række af bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention svarer indholdsmæssigt til bestemmelser i andre internationale menneskerettighedskonventioner. Det gælder særligt FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder, som indeholder flere bestemmelser, som minder om bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det gælder fx forbuddet mod tortur, som også er indeholdt i FN’s torturkonvention. Både Den

36. Se herom J. Christoffersen, *EU’s Charter om Grundlæggende Rettigheder* (2014).

37. Se herom K.E. Sørensen m.fl., *EU-Retten* (2014) kapitel 10-11.

Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder derudover bestemmelser om frihedsberøvelse, ret til retfærdig rettergang, ret til respekt for privatliv og familieliv samt ret til religionsfrihed, ytringsfrihed, forningsfrihed og forsamlingsfrihed.

På flere områder indeholder FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder mere detaljerede rettigheder eller indeholder færre undtagelser til rettighederne end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.³⁸ Beskyttelsen i FN-konventionen går derfor videre end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Et eksempel er, at FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder indeholder en ret til selvbestemmelse. En ret, der er af særlig betydning for Færøerne og Grønland, og som i kraft af denne ret frit kan bestemme deres politiske stilling og frit varetage deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling. En tilsvarende bestemmelse findes ikke i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er således del af et kompliceret netværk af traktater, som sikrer menneskerettigheder både i Europa og globalt. Mange af reglerne i dette netværk overlapper og sikrer grundlæggende rettigheder via forskellige traktater og institutioner, såsom FN, EU eller Europarådet. Netværket er som nævnt kompliceret og giver tit anledning til forvirring. Mange af de regler, som udspringer af EU-retten – som giver unionsborgere ret til at opholde sig og arbejde i Danmark – bliver således ofte forvekslet eller bevidst sammenblandet med menneskerettigheder.³⁹ Det samme gælder de rettigheder, som udspringer af FN's flygtningekonvention fra 1951, som forpligtiger 145 lande til ikke at sende mennesker, der er på flugt, og som opfylder konventionens betingelser, tilbage til deres hjemlande. Det er flygtningekonventionen, som danner grundlaget for Danmarks behandling af asylsager. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er imidlertid ikke en del af EU, og hverken konventionen eller Menneskerettighedsdomstolen har nogen indflydelse på retten til fri bevægelighed. Menneskerettighedsdomstolen har heller ingen indflydelse på asyl, og Domstolen har gentagne gange understreget, at udlændinge ikke har en konventionssikret ret til at opholde sig i Europarådets medlemslande, heriblandt Danmark.

38. Betænkning 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, s. 125.

39. Se fx B. Haarder, "Domme skader EU og rettighederne", *Berlingske* (14. august 2017).

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er et unikt system. Det, der særligt adskiller det europæiske menneskerettigheds-system fra andre internationale menneskerettighedssystemer, er Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Modsat mange andre menneskerettighedsorganer kan Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol træffe bindende afgørelser. Mange af de interviewede embedsmænd fremhævede netop Domstolen som et vigtigt incitament til at sikre overholdelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorimod der var mindre fokus på andre klageorganer såsom FN's Menneskerettighedskomité. Ligesom Menneskerettighedsdomstolen kan FN's klageorganer modtage klager, men modsat Domstolen kan de ikke træffe bindende afgørelser. Der er endvidere langt mindre fokus på disse klageorganer i medierne. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention bliver gennemgået yderligere i afsnit 1.6.

1.5. Hvad er Europarådet?

For at forstå Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er det nyttigt kort at skitsere Europarådets historie og virke. Europarådet er en international organisation, som blev etableret i 1949 i et forsøg på at forene Europa i efterkrigstiden. Rådet er ikke en del af EU, men forveksles tit med "Det Europæiske Råd", som er et EU-organ bestående af EU-landenes stats- og regeringschefer.⁴⁰ Modsat EU kan Europarådet ikke vedtage love eller regler, der gælder direkte i Danmark. Det er med andre ord ikke en "overstatslig" organisation, hvor medlemslandene afgiver suverænitet til det internationale samarbejde. Arbejdet i Europarådet foregår derimod på et "mellemsstatsligt" niveau. Det betyder, at Europarådet forhandler retsregler i form af traktater, som kun binder de lande, som tiltræder dem.

Danmark er et af de 10 oprindelige medlemslande af Europarådet, som også inkluderede Belgien, Frankrig, Irland, Italien, Luxembourg, Holland, Norge, Sverige og Storbritannien. Siden etableringen er antallet af medlemslande steget. Særligt Sovjetunionens opløsning i slutningen af 1990'erne medførte mange nye medlemslande, og i dag har Europarådet 47 medlemmer.⁴¹

40. Der er en glimrende forklaring på <www.coe.int/en/web/about-us/do-not-get-confused>.

41. For en oversigt over Europarådets medlemslande se <www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>.

Formålet med Europarådet er at sikre fred og samarbejde i Europa, hvilket bl.a. sikres gennem beskyttelsen af menneskerettigheder. Det følger af traktaten, som grundlagde Europarådet, at ethvert medlem af rådet skal "anerkende de for retsstaten almindeligt gældende grundsætninger og det princip, at menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder tilkommer enhver person indenfor dets jurisdiktion".⁴² De lande, som ikke overholder menneskerettighederne, kan udvises fra Europarådet. Intet land er endnu blevet udvist, men Grækenland forlod Europarådet i 1969. Dog genindtrådte Grækenland efter Junta-styrets fald og genindførelsen af demokrati i 1974.

Europarådet søger at fremme demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincipper. Dette sker hovedsageligt ved, at medlemslande forhandler traktater, som etablerer fælles standarder for hele det europæiske kontinent. Europarådet har forhandlet mere end 200 traktater, der dækker mange forskellige emner såsom traktaten om immunitet fra 1972 og Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet fra 2011.⁴³ Den vigtigste traktat er imidlertid Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Betydningen heraf bliver bl.a. afspejlet i den omstændighed, at mange af de nye demokratier, som kom til verden efter Sovjetunionens opløsning, anså netop Menneskerettighedskonventionen som en vigtig traktat at tilslutte sig, idet tiltrædelse ansås som et væsentligt brud med fortiden og et tegn på deres engagement med en demokratisk fremtid.⁴⁴

Europarådet har hovedsæde i Strasbourg og består af fire overordnede institutioner. Den første er Den Parlamentariske Forsamling, som består af 318 medlemmer og 318 suppleanter, hvoraf der er fem danske medlemmer og fem suppleanter, som alle kommer fra Folketinget. Den Parlamentariske Forsamling er et rådgivende organ, som mødes fire gange om året for at drøfte aktuelle emner. Forsamlingen har ingen lovgivningsbeføjelser, men forsamlingen har taget initiativ til mange af Europarådets tiltag, såsom forhandlingen af internationale traktater. Forsamlingen kan også iværksætte overvågning af en medlemsstats efterlevelse af Europarådets grundlæggende forpligtelser, heriblandt menneskerettigheder. Derudover er det forsam-

42. Statut for Det Europæiske Råd, undertegnet i London den 5. maj 1949, Artikel 3.

43. En oversigt over Europarådets traktater er tilgængelig på <www.coe.int/en/web/conventions/full-list>.

44. E. Bates E, *The Evolution of the European Convention on Human Rights* (2010), s. 22.

lingen, som godkender dommere til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Dommerne er, med andre ord, valgt ved en demokratisk proces. Dommerne beskrives yderligere nedenfor i afsnit 1.8. Det er også Den Parlamentariske Forsamling, som vælger Europarådets generalsekretær efter indstilling fra Ministerkomitéen.

Ministerkomitéen er det overordnede besluttende organ i Europarådet. Komitéen er sammensat af de 47 medlemsstaters udenrigsministre. Det er alene dette organ, som kan træffe lovgivningsmæssige beslutninger samt vedtage og administrere organisationens arbejdsprogram og budgetmæssige ramme. En væsentlig del af Ministerkomitéens opgaver behandles af en særlig komité – Ministrenes Stedfortræderkomité. Den består af de enkelte medlemsstaters faste repræsentanter til Europarådet. Ministerkomitéen vedtager nye initiativer eller tager beslutninger om Europarådets virke, herunder bl.a. generelle anbefalinger til medlemsstaterne og udarbejdelse af nye traktater. En af komitéens vigtigste funktioner er at sikre, at medlemsstaterne overholder Menneskerettighedsdomstolens afgørelser.⁴⁵ Ministerkomitéen mødes en gang om året, men Stedfortræderkomitéen mødes ugentligt. Formandskabet for Ministerkomitéen roterer hvert halve år i maj og november.

De sidste to overordnede institutioner er Kongressen af Lokale og Regionale Myndigheder (også kaldet Kommunalkongressen) samt Sekretariatet. Kommunalkongressen består af borgmestre, byrådsmedlemmer samt andre valgte medlemmer af regionale myndigheder og har til formål at fremme lokalt demokrati.

Sekretariatet varetager Europarådets daglige arbejde. Det ledes af Europarådets Generalsekretær, som på nuværende tidspunkt er den tidligere norske statsminister Thorbjørn Jagland. Jagland blev valgt i 2009 og genvalgt i 2014.

Alle Europarådets 47 medlemslande bidrager til Europarådets budget, som i 2017 var ca. 455 mio. euro.⁴⁶ Bidraget beregnes efter en særlig fordelingsnøgle. Danmarks bidrag udgør lidt over 1 % af det samlede budget, hvilket i 2017 svarede til 5,5 mio. euro. En stor del af budgettet går til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I 2017 var Domstolens budget på 71 mio. euro. Domstolen omtales yderligere nedenfor i afsnit 1.7.

45. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 46.

46. <www.coe.int/en/web/about-us/budget>.

1.6. Hvordan blev konventionssystemet til?

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev færdigforhandlet i 1950 og trådte i kraft i 1953. Den oprindelige konvention indeholdt 12 grundlæggende rettigheder, som var inspireret af FN's Verdenserklæring fra 1948. Verdenserklæringen var – og er – et vigtigt dokument, men formålet med erklæringen var ikke at skabe en juridisk bindende traktat. Der er heller ingen klagemuligheder eller håndhævelsesmekanismer indbygget i erklæringen. Medlemmerne af Europarådet ønskede at gå et skridt videre. De ønskede at skabe en traktat, som forpligtigede medlemslandene til at håndhæve menneskerettighederne, og for at sikre håndhævelsen skabte de ikke kun en juridisk bindende traktat; de etablerede også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. En af grundene til, at Europas lande ønskede et internationalt organ, som kunne påse overholdelsen af menneskerettigheder, var at skabe et kollektivt værn mod totalitarisme.⁴⁷ Menneskerettigheder er derfor ikke, som det nogle gange bliver påstået, et venstreorienteret projekt. Tværtimod blev de internationale menneskerettighedssystemer hovedsageligt udviklet for at sikre traditionelle højreorienterede værdier såsom den individuelle frihed.⁴⁸

Ideen om at etablere en domstol, som kunne håndhæve individuelle rettigheder over for suveræne stater, brød på mange måder med de eksisterende folkeretlige principper. Før Domstolens tilblivelse var det traditionelt antaget, at hvad en stat gjorde mod sine egne borgere, var et internt anliggende. I forbindelse med erfaringerne fra Øvre Schlesien fandt mange lande grund til at genoverveje denne antagelse. Mange af de lande, som deltog i forhandlingerne om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, var imidlertid ikke villige til at acceptere en international domstol med kompetence til at behandle klagesager. De var heller ikke villige til at acceptere, at individer kunne klage direkte til en international domstol. I den endelige konventionstekst fra 1950 var det derfor muligt for medlemslandene at vælge, om de ville acceptere Domstolens kompetence og den individuelle klageadgang.

Danmark var et af de første lande, som ratificerede konventionen og et af kun to lande, som accepterede Domstolens kompetence (sammen med Irland), og et af kun tre lande (sammen med Sverige og

47. E. Bates E, *The Evolution of the European Convention on Human Rights* (2010), s. 7.

48. M. Duranti, *The Conservative Human Rights Revolution* (2017).

Irland), som accepterede den individuelle klageadgang. Danmark var med andre ord et foregangsland. Italien, derimod, accepterede først den individuelle klageadgang i 1973, og Frankrig ventede helt frem til 1981. Danmark var som nævnt et foregangsland; dette på trods af, at den danske chefforhandler Max Sørensen var en "forsigtig mand", som en af de interviewede personer formulerede det. Denne forsigtighed forklarer måske, hvorfor den oprindelige danske accept var tidsbegrænset til 2 år.

Domstolens kompetence til at høre sager og den individuelle klageadgang blev først obligatorisk for alle medlemsstater i 1998. Siden da har konventionssystemet været under stadig forandring. En særligt bidragende faktor er udvidelsen af Europarådets medlemsstater og derigennem antallet af personer, som er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Da konventionen trådte i kraft i 1953, var der 10 medlemslande. I dag er der 47. Som følge heraf dækker Menneskerettighedsdomstolen et enormt område: fra den nordlige del af Island til den sydlige del af Tyrkiet, og fra den vestlige del af Grønland til den østlige del af Rusland. Der har aldrig været en domstol med større territorialt virke, og Domstolen beskytter flere end 800 mio. mennesker. Det er ikke en nem opgave, men Domstolen bliver desuagtet bestandig beskrevet med ros og begejstring, særligt blandt akademikere. Domstolssystemet er således ofte blevet fremhævet som det mest avancerede og effektive system for international menneskerettighedsbeskyttelse.⁴⁹ En amerikansk journalist (og akademiker) er endda gået så langt som til at sige, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har overtaget rollen som "verdens mest betydningsfulde og innovative juridiske instans". En rolle som, ifølge ham, traditionelt tilfaldt USA's Højesteret.⁵⁰ Rollen som verdens mest betydningsfulde juridiske instans er bl.a. afspejlet i, at domme fra Menneskerettighedsdomstolen bliver oversat til flere end 30 forskellige sprog, og Domstolens database (HUDOC) har hvert år flere millioner besøgende.⁵¹

49. For en oversigt over citater se M. Goldhaber, *A People's History of the European Court of Human Rights* (2007), s. 2.

50. A. Reding, "The human-rights verdict is in: Europe wins", *The Globe and Mail* (27. januar 2000).

51. Se <www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_ENG.pdf>.

1.7. Hvordan fungerer Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol?

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol holder til i Strasbourg. Domstolens rolle er hovedsageligt at afgøre klager om påståede krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dommene er – modsat hvad der ofte skrives i medierne – bindende. Det følger direkte af konventionens artikel 46, hvor der står, at medlemslande “forpligtiger sig til at rette sig efter Domstolens endelige dom i enhver sag, som de er part i.” Hvis Domstolen finder en krænkelse af konventionen eller dennes tillægsprotokoller, pålægger dommen, at krænkelsen bringes til ophør. Domstolen kan også tilkende erstatning, men den kan ikke underkende medlemslandes lovgivning.

Domstolen kan både tilkende erstatning for økonomisk tab og ikke-økonomisk skade. Erstatning for ikke-økonomisk skade er et beløb, som tilkendes af Domstolen, som afspejler krænkelsens art, omfang og grovhed. I nogle sager siger Domstolen imidlertid, at konstateringen af en krænkelse i sig selv er tilstrækkelig compensation. Det skete fx i den første sag, som Danmark tabte i 1989. Domstolen kan også pålægge, at medlemslandet dækker sagens omkostninger. I visse tilfælde vil Domstolen også påpege de foranstaltninger, som et land bør træffe for at råde bod på en krænkelse. Dette sker dog forholdsvis sjældent.⁵²

For at forstå det nuværende konventionssystem er det nyttigt kort at forklare, hvordan det oprindelige system fungerede, inden det blev ændret i 1998. Den konvention, som blev vedtaget i 1950, etablerede to organer: en kommission og en domstol. Begge organer var uafhængige af de nationale myndigheder i Europarådets medlemslande. Kommissionen modtog klager fra individer, som mente, at et af Europarådets medlemslande havde overtrådt deres menneskerettigheder. Det var kommissionens opgave at vurdere, om klagen kunne realitetsbehandles, dvs. om der var grundlag for at behandle klagen. Det var der som regel ikke, og langt de fleste sager (ca. 90 %) blev afvist. Sager blev afvist, fordi kommissionen ikke mente, at klageren havde lidt skade.

I de første to årtier var der få sager. I 1960erne afsagde Domstolen 10 domme. I det efterfølgende årti afsagde Domstolen 26 domme, og derefter steg antallet stærkt. I de sager, der ikke blev afvist, undersøgte kommissionen sagens omstændigheder og forsøgte

52. J.F. Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention* (2017), s. 141-142.

at indgå et forlig mellem klageren og det pågældende medlemsland. Hvis et forlig ikke kunne opnås, skrev kommissionen en rapport om sagen, som blev oversendt til Ministerkomitéen. Først herefter kunne kommissionen – eller et medlemsland – anmode Domstolen om at vurdere sagen. Domstolens afgørelser var – og er – bindende, og det var Ministerkomitéens opgave at sikre efterlevelse. Hvis en sag ikke blev vurderet af Domstolen, var det op til Ministerkomitéen at vurdere, om der var sket en krænkelse af Menneskerettighedskonventionen.

Det oprindelige system var bevidst kompliceret, fordi mange af landene ikke ville underlægges internationalt opsyn. Systemet blev forenklet i 1998, hvor kommissionen blev erstattet af en enkelt domstol.⁵³ Grunden til ændringen var bl.a., at medlemslandene var blevet mere fortrolige med konventionssystemet. Derudover var der en frygt for, at det gamle system ville blive overbelastet med udvidelsen af de mange nye medlemslande fra Østeuropa. Denne frygt viste sig at være berettiget. På trods af det nye og enklere system blev Domstolen i slutningen af 1990'erne oversvømmet med klager. Mange af sagerne var såkaldte "gentagelsessager", der omhandlede klare krænkelse af konventionen.

For at sikre at Domstolen kunne håndtere den store sagsmængde, blev konventionssystemet ændret med en ny tillægsprotokol fra 2004. Formålet med ændringerne var hovedsageligt at frigøre dommernes tid til behandling af de vigtigste sager. Det betød bl.a., at én enkelt dommer kunne afvise sager fra realitetsbehandling, samt at Domstolen kunne behandle de mange gentagelsessager samlet. Rusland undlod i mange år at tiltræde tillægsprotokollen, og ændringerne trådte først officielt i kraft i 2010. Ruslands forhaling ledte til en ophobning af sager, og i 2011 var der flere end 160.000 klager, der afventede behandling af Domstolen. Med de nye reformer blev det tal halveret i 2014, men antallet af ubehandlede klager ligger stadig omkring 80.000. Det er på trods af, at Domstolen behandler flere tusinde klager om året. I 2015 behandlede Domstolen således flere end 38.000 klager, hvoraf langt de fleste bliver afvist.⁵⁴ FN's klageorganer behandler til sammenligning kun en brøkdel heraf. Langt de fleste klager kommer fra en lille gruppe lande (Rusland, Tyrkiet, Ukraine, Italien og Serbien), som enten er uvillige eller ude af stand til at sikre overholdelse af Menneskerettighedskonventionen.

53. Ændringen skete med 11. tillægsprotokol af 11. maj 1994.

54. Se <www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2016_ENG.pdf>.

To yderligere ændringsforslag blev vedtaget i 2013. Det første medfører bl.a., at et subsidiaritetsprincip vil blive indskrevet i Menneskerettighedskonventionen.⁵⁵ Subsidiaritetsprincippet kræver, at de nationale domstole altid skal have muligheden for at afhjælpe menneskeretlighedskrænkelser, inden Menneskerettighedsdomstolen bliver hørt. Det andet forslag vil medføre, at medlemslandenes højeste domstole – Højesteret for Danmark – kan anmode Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol om vejledende udtalelser.⁵⁶ Ingen af de to ændringsforslag er endnu trådt i kraft, og Danmark har kun underskrevet og ratificeret ændringsforslaget om subsidiaritetsprincippet. Det er på trods af, at Danmark selv var med til at vedtage protokollen om vejledende udtalelser.⁵⁷

1.8. Hvem er dommerne?

Domstolen består af 47 dommere – en fra hvert af Europarådets medlemslande. Det bliver ofte anført, at dommerne er “udemokratiske”, men modsat de fleste nationale dommere bliver dommerne ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention valgt ved en demokratisk proces. Dommerne bliver således valgt af Europarådets Parlamentariske Forsamling efter indstilling af tre kandidater fra det pågældende medlemsland.

For at kunne blive dommer skal man “nyde den højeste moralske anseelse” og generelt være kvalificeret landsdommer eller være anerkendt professor eller lignende. Dommerne bliver udnævnt for en periode af ni år, som ikke kan fornyes.

Ved behandlingen af sager sidder “Domstolen” i enkeltdommerformation, i komitéer på 3 dommere, i kamre på 7 dommere eller i særlige tilfælde i et Storkammer på 17 dommere.

Storkammeret behandler særligt principielle sager, dvs. sager, der rejser væsentlige spørgsmål om fortolkningen af konventionen eller tillægsprotokollerne. Parterne i en sag kan også efter kammerets afgørelse forsøge at indbringe sagen for Storkammeret, hvilket skal ske inden for en frist på tre måneder. Når Domstolen hører sager som 7-dommerkammer eller i Storkammeret, omfatter Domstolens sammensætning altid en national dommer. Selvom hvert medlemsland er repræsenteret af en dommer, er dommerne uafhængige.

55. 15. tillægsprotokol af 24. juni 2013.

56. 16. tillægsprotokol af 2. november 2013.

57. Se K. Kristensen, Regeringen skrotter tilføjelse til Menneskerettighedskonvention, Information (24. juni 2016).

I mange år var langt de fleste dommere mænd, men i dag er ca. 40 % af dommerne kvinder. Det er dog kun én af de syv danske dommere, som har været en kvinde. Den nuværende danske dommer, som blev udnævnt i 2014, er Jon Fridrik Kjølbro. Han var, på tidspunktet for udnævnelsen, dommer i Østre Landsret, og han har tidligere været ansat i Justitsministeriet. De tidligere danske dommere er:

- Dr.jur. Peer Lorenzen, tidligere Højesteretsdommer (1998-2014)
- Dr.jur. Isi Foighel, tidligere minister og professor i jura (1989-1998)
- Jørgen Gersing, tidligere Højesteretsdommer (1982-1988)
- Dr.jur. Max Sørensen, professor og retschef i Udenrigsministeriet (1980-1981)
- Helga Pedersen, tidligere justitsminister og Højesteretsdommer (1971-1980)
- Dr.jur. og dr. phil. Alf Ross, professor i jura (1959-1971)

1.9. Hvem er beskyttet af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 1, at medlemsstaterne “garanterer enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, der angives i denne Konvention”. Ordet “jurisdiktion” fortolkes som udgangspunkt som medlemsstaternes territorium, men kan udvides, hvor et lands repræsentanter udfører myndighedsudøvelse i et andet land, fx når danske soldater tilbageholder personer i Afghanistan eller Irak. Behandlingen af fanger i internationale militære operationer er netop et område, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har haft stor indflydelse. Denne indflydelse er bl.a. afspejlet i den danske militærmanual fra 2016. Manualen har til formål at danne rammen om planlægningen af forsvarets deltagelse i internationale operationer og gennemgå de regler, som finder anvendelse i sådanne operationer, heriblandt reglerne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det er vigtigt at understrege, at beskyttelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke er begrænset til et lands egne statsborgere, men gælder alle. Det betyder alle personer – uanset race, religion, seksualitet, nationalitet m.v. Statsløse personer er således også beskyttet. Det samme gælder umyndige, mindreårige, personer med handicap, psykisk syge, fængslede mv. Der er ingen und-

tagelser. Heraf også navnet “menneskerettigheder”. Enkelte politiske rettigheder er dog forbeholdt et lands statsborgere. Det gælder fx retten til at stemme til valg, en ret, der er beskyttet i artikel 3 i 1. til-lægsprotokol.

Menneskerettighedskonventionen beskytter imidlertid ikke kun mennesker. Domstolen kan modtage klager fra “enhver person, enhver ikke-statslig organisation eller gruppe af enkeltpersoner”, der hævder, at deres rettigheder er blevet krænket af et af Europarådets medlemslande. Dette gælder såvel fysiske som juridiske personer, såsom aktieselskaber og anpartsselskaber. Juridiske personer har af naturlige årsager ikke de samme rettigheder som mennesker. Et aktie-selskab kan således ikke tortureres, men det kan derimod have ejen-domsret.

Den person, som klager til Domstolen, skal sandsynliggøre, at vedkommende er “offer” for en krænkelse af en eller flere af de rettig-heder eller friheder, som er beskyttet i Menneskerettighedskonventio-nen eller dennes tillægsprotokoller. Det betyder, at de skal vise, at de er direkte og personligt påvirket af den handling eller undladelse, som de mener, udgør en krænkelse. I visse tilfælde kan nærtstående familiemedlemmer også klage, fx hvor en person er død eller forsvun-det.

Før at Domstolen vil realitetsbehandle en klage, skal en række betingelser være opfyldt. For det første skal alle nationale klage- og ankesmuligheder være udtømt. Denne betingelse sikrer, at de natio-nale myndigheder har haft mulighed for at afhjælpe krænkelsen. Konventionssystemet er som udgangspunkt subsidiært til de natio-nale klagesystemer, og det er først, hvor det ikke er muligt at finde en løsning nationalt, det er muligt at klage til Menneskerettighedsdom-stolen. I Danmark vil betingelsen for, at klageren skal have udtømt alle de nationale retsmidler, ofte være opfyldt, når en sag har været behandlet ved de relevante administrative myndigheder og af de nationale domstole, normalt i to og i særlige tilfælde i tre instanser. Derudover er det vigtigste krav, at enhver klage indgives inden en frist på 6 måneder, efter at sagen er blevet endeligt afgjort i det dan-ske system. Der er en række andre betingelser, som er udførligt gen-nemgået i vejledningen “Sådan klager du til Den Europæiske Menne-skerettighedsdomstol”, som er tilgængelig på Justitsministeriets hjem-meside.

Den konkrete anvendelse af visse menneskerettigheder bliver gennemgået yderligere nedenfor.

1.10. Hvilke rettigheder er beskyttet?

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er overraskende kort. Hele konventionen fylder ikke mere end en lille lommebog. Den oprindelige konvention indeholdt 66 artikler, hvoraf 12 omhandlede menneskerettigheder. Resten omhandlede konventionssystemet, herunder regler for udnævnelse af dommere og Domstolens virke. Den oprindelige konvention indeholdt følgende rettigheder og friheder:

- Artikel 2 – Ret til livet
- Artikel 3 – Forbud mod tortur
- Artikel 4 – Forbud mod slaveri og tvangsarbejde
- Artikel 5 – Ret til frihed og sikkerhed
- Artikel 6 – Ret til retfærdig rettergang
- Artikel 7 – Ingen straf uden retsregel
- Artikel 8 – Ret til respekt for privatliv og familieliv
- Artikel 9 – Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed
- Artikel 10 – Ytringsfrihed
- Artikel 11 – Forsamlings- og foreningsfrihed
- Artikel 12 – Ret til at indgå ægteskab
- Artikel 13 – Adgang til effektive retsmidler
- Artikel 14 – Forbud mod diskriminering

Konventionen er senere blevet udvidet med såkaldte “tillægsprotokoller”, og i dag indeholder konventionssystemet 25 grundlæggende rettigheder og friheder. Følgende rettigheder er indsat ved tillægsprotokoller:

1. tillægsprotokol (1952)

- Artikel 1 – beskyttelse af ejendom
- Artikel 2 – ret til uddannelse
- Artikel 3 – ret til frie valg

4. tillægsprotokol (1963)

- Artikel 1 – forbud mod frihedsberøvelse på grund af gæld
- Artikel 2 – frihed til valg af opholdssted
- Artikel 3 – forbud mod udvisning af egne statsborgere
- Artikel 4 – forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge

7. tillægsprotokol (1984)

- Artikel 1 – proceduremæssig sikring vedrørende udvisning af udlændinge
- Artikel 2 – ret til appel i straffesager

Artikel 3 – erstatning ved fejlagtig domfældelse

Artikel 4 – ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange

Artikel 5 – ægtefællers lige rettigheder

Danmark har ratificeret alle tillægsprotokoller med undtagelse af den 12. tillægsprotokol, som indfører et generelt forbud mod diskrimination, og den 16. tillægsprotokol, der giver mulighed for at anmode om vejledende udtalelser.

Nedenfor er der en kort introduktion til de rettigheder og friheder, som oftest er genstand for kritik eller diskussion. Det er således ikke en udtømmende gennemgang af alle rettigheder eller friheder. Det er heller ikke muligt, inden for rammerne af denne bog, at give en fuldstændig gennemgang af de valgte rettigheder, som ofte er yderst komplicerede. Formålet er alene at give en kort introduktion samt at illustrere, hvordan Menneskerettighedskonventionen ofte supplerer dansk lovgivning – herunder særligt grundloven. Pointen er at vise, at uden Menneskerettighedskonventionen og implementeringsloven ville der være betydelige “huller” i beskyttelsen af grundlæggende rettigheder i Danmark. Et andet vigtigt formål er at illustrere, at Danmark – ligesom alle andre lande – til tider overtræder menneskerettighederne. Derudover giver denne del af bogen konkrete eksempler på, hvordan Domstolen fortolker Menneskerettighedskonventionen. Domstolens fortolkningsstil bliver ofte kritiseret for at være “aktivistisk” eller rost for at være “dynamisk”. Uden konkrete eksempler er det imidlertid umuligt at tage stilling til, om Domstolen fortjener det ene eller det andet prædikat. Domstolen har siden sin etablering afsagt næsten 20.000 domme og har behandlet over 700.000 klager, og da det ikke er muligt at gennemgå alle disse, vil valget heraf nødvendigvis være selektivt.⁵⁸ Fokus er på danske sager, og denne del af bogen gennemgår alle de 15 sager, som Danmark har tabt siden 1953, dvs. sager, hvor Menneskerettighedsdomstolen har fundet en krænkelse af en eller flere af de 25 rettigheder eller friheder, som er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Endelig forsøger denne del af bogen at vise, at menneskerettigheder ikke står over vægtige samfundsmæssige hensyn – som det nogle gange bliver påstået. Tværtimod indeholder de fleste rettigheder en indbygget afvejning af individuelle og samfundsmæssige interesser.

58. <www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592016_ENG.pdf>.

1.10.1. Retten til liv – artikel 2

Det følger af konventionens artikel 2, at “Ethvert menneskes ret til livet er beskyttet ved lov.” Bestemmelsen indeholder derudover en meget begrænset liste af undtagelser, hvorefter det er lovligt at fragte en person livet, hvilket inkluderer selvforsvar. De nationale myndigheder kan ligeledes bruge dødelig magt til at forhindre farlige kriminelles flugt og til undertrykkelse af optøjer. Fælles for alle disse undtagelser er, at magtanvendelsen kun må finde sted, hvor det er absolut nødvendigt. Tidligere var dødsstraf også en legitim undtagelse, men denne undtagelse blev senere fjernet af medlemsstaterne.⁵⁹

Retten til liv er ikke beskyttet i grundloven. Straffeloven indeholder imidlertid bestemmelser om forbrydelser mod livet såsom drab eller uagtsomt manddrab.⁶⁰ Der er ingen regler i dansk ret, som direkte regulerer såkaldt aktiv dødshjælp. Modsat andre lande er det ikke forbudt i Danmark at begå selvmord, men det kan være strafbart at hjælpe én, der begår selvmord, ligesom det kan være strafbart at undlade at hjælpe én, som er nødlidende efter et selvmordsforsøg.⁶¹ Ifølge sundhedsloven har en uafvendeligt døende patient ret til at afvise livsforlængende behandling.⁶²

Dansk ret stemmer godt overens med beskyttelsen af retten til liv i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dødsstraffen blev afskaffet i Danmark som en civil straf i 1930, og endeligt afskaffet med ændringen af den militære straffelov i 1978. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har afvist at indfortolke en ret til at dø i artikel 2. Det er derfor op til medlemslandene selv at lovgive for eller imod aktiv dødshjælp. Domstolen har dog indfortolket en række forpligtigelser i artikel 2, herunder en særlig handlepligt. Udover at retten til liv skal være beskyttet af lov, er medlemslandene også forpligtiget til at sikre anvendelsen af disse love samt til at etablere regler og procedurer, der kan medvirke til at undgå tab af menneskeliv. Den særlige handlepligt er indfortolket for at sikre den effektive opfyldelse af konventionens bestemmelser. Artikel 2 indeholder derfor tre hovedforpligtigelser. For det første skal myndighederne i videst muligt omfang forsøge at undgå brugen af dødelig magt.

59. Det skete med 6. og 13. tillægsprotokol, som henholdsvis trådte i kraft i 1985 og 2003.

60. Straffelovens §§ 237 og 241.

61. Straffelovens §§ 239-240.

62. Sundhedsloven § 25.

Denne forpligtigelse blev bl.a. fremhævet i en principiel sag, hvor Domstolen fandt, at Storbritannien havde overtrådt artikel 2, fordi der ikke var tilstrækkelig planlægning af anholdelsen af tre formodede terrorister, hvilket resulterede i, at de blev skudt og dræbt.⁶³ For det andet har myndighederne en særlig forpligtigelse til at undersøge mistænkelige dødsfald. Dette gælder særligt, hvor en person dør i myndighedernes varetægt, eller hvor myndighedspersoner har brugt dødelig magt. Men forpligtigelse til at undersøge mistænkelige dødsfald er ikke begrænset til myndighedspersoner. For det tredje har myndighederne en forpligtigelse til at regulere farlige situationer eller aktiviteter, som kan medføre dødsfald. Som eksempel fandt Domstolen i en sag mod Tyrkiet, at artikel 2 var blevet krænket, fordi myndighederne ikke havde truffet foranstaltninger til at sikre beboerne nær en losseplads mod en gasekspllosion, som kostede 39 mennesker livet.⁶⁴

Danmark har aldrig tabt en sag om artikel 2, men flere sager er blevet rejst mod Danmark. Den vigtigste af disse – “den såkaldte Tilst-sag” – blev afvist i 2016. Sagen omhandlede to biltyve, som blev skudt og dræbt af politiet i 2001. De implicerede betjente forklarede, at tyvene havde forsøgt at køre dem ned. Statsadvokaten og Rigsadvokaten afviste at indlede en straffesag mod de to betjente, som de mente, havde handlet i nødværge. De pårørende var imidlertid uenige, men da de ikke havde mulighed for at anke Rigsadvokatens afgørelser fra 2004, indledte de civile søgsmål i 2006 og 2007. Landsretten fandt i 2009, at betjentene havde handlet i nødværge. Den lange sagsbehandlingstid blev kritiseret. Gorm Toftegaard Nielsen, tidligere professor i strafferet ved Aarhus Universitet, udtalte, at det var en ulykke, at sagen varede så længe. Ifølge ham var det dels “en ulykke for de implicerede, men det er også en væsentlig mangel i politiklagesystemet, hvis man ikke hurtigt kan få en endelig afgørelse af sagerne.”⁶⁵

Højesteret stadfæstede landsrettens afgørelse i 2011, hvorefter de pårørende indledte en sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Sagen blev behandlet af Domstolens Storkammer, der kun vurderer sager af særligt principiel karakter. På trods af sagens principielle karakter blev sagen afvist på grund af forældelse. Ifølge Dom-

63. *McCann m.fl. mod Storbritannien*, dom af 27. september 1995.

64. *Öneriyıldız mod Tyrkiet*, dom af 30. november 2004.

65. L. Clemmensen, “Klager over politiet trækker i langdrag”, *Information* (16. september 2009).

stolen burde sagen have været anlagt senest seks måneder efter, at Rigsadvokaten traf sin afgørelse i 2004. Hvorvidt Domstolen ville have fundet en krænkelse af artikel 2, hvis sagen havde været anlagt tidligere, er tvivlsomt. Men ligesom landsretten og Højesteret ville Domstolen uden tvivl have påpeget, at det var uheldigt, at de to betjente havde mulighed for at samstemme deres forklaringer, inden de blev afhørt af statsadvokaten. Efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse udtalte faderen til en af de dræbte: “Jeg føler, at jeg for en gangs skyld i denne sag har oplevet, at myndighederne har taget mig seriøst”.⁶⁶

1.10.2. Forbud mod tortur m.v. – artikel 3

Det følger af konventionens artikel 3, at “Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.” Modsat de fleste andre bestemmelser er der her ingen undtagelser eller mulighed for fravigelser. Dette gælder uanset omstændighederne, fx krig eller anden faretilstand. Offerets egen adfærd eller handlinger kan heller ikke begrunde mishandling. Forbuddet er derfor absolut. Der findes ingen definition af “tortur” eller de andre former for mishandling, som er nævnt i artikel 3. Domstolen har derfor givet mening til disse begreber via sin domspraksis.

Tortur og andre former for mishandling har været udbredt og blev først formelt afskaffet i Danmark i 1837.⁶⁷ Før inkorporeringen af konventionen var der ikke noget direkte forbud mod tortur i dansk ret, og Danmark har længe modsat sig internationalt pres for at indsætte en særskilt torturbestemmelse i straffeloven. Ifølge skiftende regeringers opfattelse er det tilstrækkeligt, at torturhandlinger er omfattet af lovens generelle bestemmelser, herunder bestemmelser om legemskrænkelser, tvang, trusler og forbrydelser begået i offentlig tjeneste.⁶⁸ Først i 2008 blev der indsat en særlig bestemmelse i straffeloven, som gør det til en skærpende omstændighed at udføre tortur i offentlig tjeneste.⁶⁹ Der er dog stadig ingen specifik torturforbrydelse i dansk ret.

66. M.L. Andersen, “Tilst-sagen op på højeste niveau i Menneskerettighedsdomstolen”, *Århus Stiftstidende* (3. maj 2016).

67. J.E. Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder* (2016), s. 125.

68. Denne opfattelse er støttet af betænkning nr. 1494/2008 om en torturbestemmelse i straffeloven.

69. Lovbekendtgørelse nr. 1068 af 6. november 2008.

Ligesom med retten til liv har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol indfortolket visse forpligtigelser i artikel 3, som medfører en særlig handlepligt for myndighederne. Det følger direkte af artikel 3, at myndighederne ikke må bruge tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har endvidere indfortolket en pligt til at beskytte mod overgreb fra private. Som eksempel kan nævnes en sag mod Storbritannien, hvor en mand havde slået sit stedbarn med en kæp. De britiske myndigheder fandt, at mandens handling var omfattet af revselsesretten. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol mente imidlertid, at Storbritannien havde tilsidesat den særlige handlepligt til at beskytte børn, og fandt derfor en krænkelse af artikel 3.⁷⁰

Ifølge Domstolen har myndighederne desuden en særlig pligt til at efterforske anklager om tortur m.v. samt til at retsforfølge de mennesker, der er under mistanke for at have foretaget sådanne overgreb. Dette gælder særligt, hvor en person er i myndighedernes varetægt, såsom indsatte i fængsler eller personer, der modtager lægelig behandling. Domstolen har også indfortolket et forbud mod udlevering eller udvisning til tredjelande, hvor der er en reel risiko for, at den udleverede person vil udsættes for behandling, som strider mod artikel 3. Forbuddet mod udlevering var grundlaget for, at våben-smugleren Niels Holck ikke kunne udleveres til Indien i 2011.⁷¹ Afgørelsen blev imidlertid truffet af en dansk domstol og ikke af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Menneskerettighedsdomstolen var oprindeligt tilbageholdende med at bruge begrebet "tortur", men det har siden ændret sig. I dag udgør artikel 3 en overraskende stor del af Domstolens sagsmængde. I perioden fra 1959-2016 omhandlede over 10 % af alle krænkelser af konventionen forbuddet mod tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.⁷²

Danmark har aldrig tabt en sag om artikel 3, men flere sager er blevet rejst mod Danmark.⁷³ De fleste af disse sager har omhandlet personer, som er udvist. Domstolen har imidlertid aldrig fundet, at

70. A mod Storbritannien, dom 23. september 1998.

71. Se J. Hartmann, "Udlevering – hvordan og hvorfor?", *Juristen* (2011), s. 253.

72. <www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592016_ENG.pdf>.

73. Derudover har Udlændingestyrelsen genoptaget en række sager om udvisning, hvorefter klagerne fik opholdstilladelse, og sagerne blev slettet fra Menneskerettighedsdomstolens sagsliste. Se besvarelse af spørgsmål nr. 586 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til Justitsministeren den 19. februar 2013.

Danmark har krænket artikel 3 og har bl.a. tilladt udvisninger fra Danmark til Syrien og Sri Lanka.⁷⁴

I den syriske sag er det ubestridt, at den udviste person blev udsat for tortur. Han blev tvangsudsendt i 2010, dvs., han blev eskorteret af tre betjente, og hans dokumenter blev overleveret til de syriske myndigheder ved ankomsten til Damaskus. Efter ankomsten blev han tilbageholdt og tortureret. De danske betjente var ikke involveret, og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol mente ikke, at de danske myndigheder kunne have forudset, at han ville blive udsat for tortur. Udvisningen udgjorde derfor ikke en krænkelse af artikel 3. Sagen fik stort set ingen mediedækning, men det er ikke den eneste sag, hvor danske myndigheder har været tæt på tortur.⁷⁵

Derudover har der været flere sager om brug af isolationsfængsling, og Danmark var i 2005 én stemme fra at tabe en sag, der var anlagt af den tidligere elitesvømmer Peter Rohde.⁷⁶ Rohde var sigtet for narkosmugling, og i forbindelse med hans straffesag var han varetaget i 17 måneder, hvoraf mere end 11 måneder var i isolation. Landsretten frifandt ham for medvirken til narkosmugling, men han blev idømt fængsel i otte måneder og en bøde på 875.000 kr. for groft skattesvig. Efter dommen gjorde Rohde krav på erstatning. Han ville have 22,5 mio. kr., hvoraf de 10 mio. kr. skulle være erstatning for isolationsfængslingen, som han mente, udgjorde tortur. Højesteret tildelte Peter Rohde 1,1 mio. kr. i erstatning. Ligesom by- og landsretten fandt Højesteret imidlertid ikke, at isolationsfængslingen krænkede Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Efter Højesterets afgørelse klagede Rohde til Menneskerettighedsdomstolen. Fire af de syv dommere fandt ikke, at der var sket en krænkelse af forbuddet mod tortur. De lagde særlig vægt på, at Rohde havde været under løbende lægelig behandling. De tre dissenterende dommere henviste til, at både by- og landsretten havde givet forholdsvis generelle begrundelser for isolationsfængsling, og de mente derfor ikke, at det var godtgjort, at isolationsfængsling var absolut nødvendigt som påkrævet af retsplejeloven. Derudover

74. *M.E. mod Danmark*, dom af 8. juli 2014; *T.N. og S.N. mod Danmark*, afgørelse af 20. januar 2011, *S.S. og andre mod Danmark*, afgørelse af 20. januar 2011; *P.K. mod Danmark*, afgørelse af 20. januar 2011; *T.N. mod Danmark*, dom af 20. januar 2011; *N.S. mod Danmark*, afgørelse af 20. januar 2011.

75. I 2011 blev en tvangsudsendt syrisk kurder pisket. Se B.D. Jensen, "Tvangsudsendt syrisk kurder, der blev udsat for tortur i Syrien, får asylsag genoptaget", *Sameksistens.dk* (15. april 2011).

76. *Rohde mod Danmark*, dom af 21. juli 2005.

understregede de, at Peter Rohdes psykiatriske overvågning var mangelfuld. Selv om Domstolen ikke fandt en krænkelse, vedtog Folketinget i 2006 en ændring af retsplejeloven. Med ændringen blev adgangen til isolationsfængsling yderligere begrænset, og tidsgrænserne for isolationsfængsling blev generelt væsentligt nedsat.⁷⁷

1.10.3. Forbud mod slaveri og tvangsarbejde – artikel 4

Det følger af konventionens artikel 4, at “Ingen må holdes i slaveri eller trældom” samt at “Ingen må pålægges at udføre tvangs- eller pligtarbejde.” Forbuddet mod tvangs- eller pligtarbejde indeholder en række undtagelser, og det omfatter ikke arbejde i fængsler, værnepligt, arbejde, der pålægges i tilfælde af alvorlig nødstilstand eller ulykke, samt såkaldte borgerpligter. Danmark var et af de første lande, som forbød slavehandel, men slaveri var ikke direkte strafbelagt i dansk ret før 2002.⁷⁸ Derudover indeholder grundloven ingen bestemmelser om slaveri eller tvangsarbejde.

Som nævnt tidligere er forbuddet mod slaveri universelt accepteret. Det betyder imidlertid ikke, at slaveri er ophørt. Tværtimod. I dag er der flere slaver end på noget andet tidspunkt i verdenshistorien. Ifølge *The Global Slavery Index* er der i dag over 45 mio. slaver i verden, hvoraf flere end 1.2 mio. er i Europa. På trods af dette høje tal har der været forholdsvis få sager om slaveri eller tvangsarbejde, som er blevet behandlet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Domstolen har indfortolket en handlepligt i artikel 4, således at medlemsstaterne har en pligt til at beskytte ofre, eller potentielle ofre, for slaveri og tvangsarbejde. De er også forpligtiget til at kriminalisere menneskehandel. I Danmark sker det via straffelovens § 262a. Det er dog ikke alle former for tvungent arbejde, som er omfattet af artikel 4. I en tidligere sag forsøgte en advokatfuldmægtig at påberåbe sig forbuddet mod tvangsarbejde, fordi han havde pligt til at

77. Justitsministeriet fandt ikke, at der var grund til at antage, at isolation inden for rammerne af retsplejelovens daværende regler generelt ville være i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men lovændringerne imødekom anbefalinger fra FN's og Europarådets Torturkomitéer, FN's Menneskerettighedskomité og FN's Børnekomité. Se lovforslag af 25. oktober 2006 om ændring af retsplejeloven (2006/1 LSF 44).

78. Lov nr. 380/2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugning og menneskehandel m.v.).

arbejde som forsvarer i straffesager uden betaling.⁷⁹ Domstolen fandt imidlertid, at visse professionelle hverv – som læger og advokater – accepterer arbejde af denne karakter som en del af deres uddannelse. Derudover har der været flere sager om menneskesmugling, dog ikke mod Danmark, og Danmark har aldrig tabt en sag omhandlende artikel 4.

1.10.4. Ret til frihed og sikkerhed – artikel 5

Både grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter retten til frihed. Det følger af grundlovens § 71, at “Den personlige frihed er ukrænkelig”, og at frihedsberøvelse kun kan “finde sted med hjemmel i loven”. Grundloven opstiller endvidere regler for, at enhver person, der anholdes, skal stilles for en dommer inden 24 timer (et såkaldt “grundlovsforhør”). Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 5, at “Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed”, og at ingen må frihedsberøves uden hjemmel i lov. Artikel 5 indeholder derudover en udtømmende liste af grunde, som kan berettige frihedsberøvelse. Frihedsberøvelse kan derfor kun ske ved afsoning af en fængselsstraf, til gennemtvungelse af domstolspåbud eller lovpligter, ved anholdelse af personer, som er mistænkt for kriminalitet, socialt begrundet frihedsberøvelse af børn og unge, frihedsberøvelse af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer, der er sindssyge, alkoholikere, narkomaner eller vagabonder, og endeligt kan der ske frihedsberøvelse af udlændinge i asyl- og udvisningssager. Menneskerettighedskonventionen tillader ikke andre begrundelser for frihedsberøvelse end dem, der er opregnet i artikel 5. Konventionen tillader fx ikke præventiv forvaring af potentielle kriminelle. Herved adskiller beskyttelsen i Menneskerettighedskonventionen sig væsentligt fra beskyttelsen i grundloven, som ikke stiller nogen særlige krav til, hvorfor personer frihedsberøves.⁸⁰

Beskyttelsen af retten til frihed i Menneskerettighedskonventionen er yderligere suppleret med en række processuelle krav. Enhver person, der anholdes, skal derfor hurtigst muligt underrettes om grundene til anholdelsen. Det skal ske på et sprog, som han eller hun

79. *Van der Musselle mod Belgien*, dom af 23. november 1983.

80. Grundloven opstiller alene den begrænsning i statens adgang til at frihedsberøve, at “Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning underkastes nogen form for frihedsberøvelse.” Se herom J.E. Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder* (2016), s. 161 ff.

forstår. Derudover skal enhver, der anholdes på grundlag af mistanke om kriminalitet, ufortøvet stilles for en dommer. De personer, som frihedsberøves, har endvidere ret til at indbringe deres sag for en domstol.

Danmark tabte for første gang en sag om retten til frihed og sikkerhed i 2003. Det skete i *Vasileva*-sagen, om en pensionist, som blev frihedsberøvet i over 13 timer, fordi hun nægtede at oplyse sit navn og adresse til politiet. Dommen gennemgås nedenfor. Derudover var Danmark tæt på at tabe den såkaldte *Jon*-sag i 1988 om en 12-årigs ret til ikke at blive hospitalsindlagt mod sin vilje.⁸¹ Ni af de seksten dommere stemte for frifindelse af Danmark. De resterende syv dommere mente, at Danmark havde overtrådt Menneskerettighedskonventionen ved at tillade, at en mindreårig kunne blive indlagt på en psykiatriske afdeling mod sin vilje, uden at være psykisk syg og uden mulighed for at få en domstol til at vurdere sin klage. Sagen skabte debat i den danske offentlighed, og den satte fokus på børns retsbeskyttelse.⁸² Retten til frihed var også omdrejningspunktet i den såkaldte *Tuneser*-sag, som omhandlede frihedsberøvelse af to personer, som skulle udvises fra Danmark. Sagen måtte helt til Højesteret, før det blev fastslået, at politiet ikke kan frihedsberøve personer uden domstolskontrol.⁸³

1.10.4.1. Vasileva mod Danmark (2003)

Vasileva-sagen startede helt tilbage i august 1995, da den 67-årige Sofika Vasileva stod på en bus i Aarhus.⁸⁴ En billetkontrollør mente, at Vasilevas busbillet var ugyldig, men da han ville udstede en bøde, nægtede hun at oplyse navn og adresse. Billetkontrolløren tilkaldte derfor politiet. Det følger af retsplejelovens § 750, stk. 1, at enhver er "pligtig på forlangende at opgive navn, adresse og fødselsdato til politiet", og da Vasileva også nægtede at identificere sig over for politiet, blev hun anholdt.⁸⁵ Vasileva ankom til politistationen kl. 21.30,

81. *Nielsen mod Danmark*, dom af 28. november 1988.

82. For yderligere information se L. Hansen, *Danmark på anklagebænken* (2007), s. 12 ff.

83. J. Christoffersen, Domstolsprøvelse i terrørsager, *Ugeskrift for Retsvæsen* 2004B.97 og *Ugeskrift for Retsvæsen* 2008B.131.

84. *Vasileva mod Danmark*, dom af 25. september 2003.

85. Politiet har efter retsplejelovens § 755, stk. 4, ret til at anholde personer, som ikke vil opgive deres navn, adresse og fødselsdato; anholdelse må dog ikke udføres, "hvis frihedsberøvelse efter sagens art eller omstændighederne i øvrigt vil være et uforholdsmæssigt indgreb."

og blev indledningsvist tilbageholdt i et venteværelse. Da hun fortsat nægtede at identificere sig, blev hun overført til detentionen, hvor hun sad indtil næste morgen.

I en efterfølgende retssag forklarede Vasileva, at hun havde nægtet at give sit navn til billetkontrolløren, dels fordi hun var vred, og dels fordi kontrolløren allerede vidste, hvem hun var. De to betjente, som anholdt Vasileva, forklarede, at de to gange havde bedt hende om at identificere sig, og at hun var blevet advaret om, at hun ville blive anholdt, hvis hun ikke oplyste sit navn og adresse. Den vagthavende politibetjent forklarede, at han gentagne gange forsøgte at få Vasileva til at oplyse navn og fødselsdato, men at han opgav og derfor overførte hende til detentionen kl. 23. Først kl. 06.30, dagen efter at hun var blevet anholdt, forsøgte politiet igen at få Vasileva til at identificere sig, hvilket hun gjorde kl. 10.45. Kort efter blev hun løsladt.

Samlet blev Vasileva tilbageholdt i over 13 timer. Efter frigivelsen kollapsede Vasileva og blev indlagt på hospitalet, hvor hun lå i tre dage med forhøjet blodtryk. Vasileva klagede til Politimesteren i Aarhus, Statsadvokaten for Viborg samt Rigsadvokaten, men samtlige klager blev afvist. Byretten i Århus tildelte hende senere en erstatning på 2.200 kr., men afgørelsen blev anket af anklagemyndigheden, og landsretten tilsidesatte byrettens afgørelse. Herefter klagede Vasileva til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Ligesom byretten fandt Menneskerettighedsdomstolen, at tilbageholdelsen var uproportionel. Domstolen bemærkede bl.a., at den manglende overholdelse af lovpilgten til at oplyse sit navn, adresse og fødselsdato til politiet var en mindre forseelse, hvilket kun kan straffes med bøde. Derudover lagde Domstolen vægt på, at politiet i over syv timer ikke forsøgte at tale med Vasileva.

Foran Menneskerettighedsdomstolen forklarede den danske regering, at politiet havde ment, at Vasileva havde brug for søvn. Domstolen var dog ikke overbevist og var desuden tilbageholdende med at acceptere, at sådanne overvejelser generelt kunne prioriteres højere end retten til frihed. Derudover beklagede Domstolen, at Vasileva ikke var blevet tilset af en læge, og fremhævede i den forbindelse, at en udefrakommende person netop kunne have hjulpet til med at genoprette kommunikationen mellem Vasileva og politiet. De syv dommere fandt enstemmigt, at den oprindelige anholdelse var lovlig, men at den over tretten timer lange tilbageholdelse var uproportionel. De fandt derfor, at der var en krænkelse af artikel 5. Domstolen tilkendte 500 euro i erstatning. *Vasileva*-sagen medførte ingen lovændringer, men bliver ofte fremhævet som et lærebogseksempel på,

at myndighederne løbende bør vurdere lovligheden og nødvendigheden af frihedsberøvelse.⁸⁶

1.10.5. Ret til retfærdig rettergang – artikel 6

Det følger af konventionens artikel 6, at enhver “har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov”. Retten til en retfærdig rettergang er en kernebestemmelse i enhver retsstat. På trods af dette er denne rettighed ikke direkte beskyttet i grundloven. Retten til en retfærdig rettergang er en af de mest komplicerede bestemmelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og det er derfor kun muligt at give et kort oprids. Indledningsvis er det vigtigt at slå fast, at retten til en retfærdig rettergang finder anvendelse både i straffe- og civile retlige sager, samt i andre sager, hvor der træffes afgørelse af privatretlig karakter. Artikel 6 sikrer fundamentale retssikkerhedsgarantier. Heriblandt særlige organisatoriske krav – fx, at der eksisterer domstole og dommere, der er uafhængige og upartiske – samt processuelle krav – såsom krav til offentlighed i retsplejen, og at afgørelser træffes inden for en rimelig tid.⁸⁷ Særligt det sidste krav har voldt Danmark problemer, og Danmark har tabt otte sager om retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist. Derudover er der indgået forlig i flere andre sager.⁸⁸

Spørgsmålet om, hvorvidt sagsbehandlingstiden i en given sag har været “rimelig”, kan ikke besvares generelt med angivelse af absolute frister. Vurderingen vil i hver sag bero på en konkret vurdering, hvor Domstolen afvejer længden af sagsforløb mod andre faktorer såsom sagens kompleksitet og myndigheders eller klagerens adfærd. Mere komplekse sager tager naturligvis længere tid, men selv i komplekse sager kan passivitet fra myndigheders side lede til en krænkelse af Menneskerettighedskonventionen. Det gælder også, hvor den person, som klager over et langt sagsforløb, selv har været med til at forhale sagen. I meget komplekse sager har Domstolen accepteret ganske lange sagsbehandlingstider, i nogle tilfælde over ti år.⁸⁹

86. Se fx D.J. Harris m.fl., *Harris, O’Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2014), s. 313.

87. Nogle af disse krav er ligeledes sikret i grundloven. Se §§ 61-65.

88. For en liste over sager se J.F. Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention* (2017), s. 193.

89. Se fx klagesag nr. 23012/02 (Frank Clarence Provstgaard Frederiksen mod Danmark) vedrørende selskabstømmerkriminalitet. Sagen varede i mere end 10 år og 3 måneder i to retsinstanser. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afvi-

Konventionen indeholder desuden en udvidet beskyttelse i strafretlige sager. Artikel 6 sikrer bl.a., at enhver, der anklages for at have begået en forbrydelse, anses som værende “uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.” Dette princip betegnes som “uskyldsformodningen”. Tæt knyttet hertil er retten til ikke at inkriminere sig selv. Dette princip er ikke nævnt, men indfortolket i artikel 6. Retten til ikke at inkriminere sig selv forudsætter bl.a., at det er anklagemyndigheden, der skal bevise den anklagedes skyld, og ikke den anklagede, der skal bevise sin uskyld. Retten beskytter også mod tvang fra myndighedernes side. Myndighederne kan derfor ikke tvinge en person til at tilstå en forbrydelse, fx ved brug af tortur – hvilket også er forbudt efter artikel 3. Konventionen sikrer endvidere, at enhver, der er anklaget for en forbrydelse, bliver underrettet om årsagen til sigtelsen, hvilket naturligvis er nødvendigt for at kunne forsvare sig mod urigtige anklager. Ifølge konventionen har alle ret til at forsvare sig selv. Hvis den anklagede ikke ønsker at forsvare sig selv, skal han eller hun have adgang til juridisk bistand.

Mange af de beskyttede retssikkerhedsgarantier er indfortolket i artikel 6, heriblandt retten til at få adgang til en domstol – hvilket lidt pudsigt ikke er nævnt. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har dog fastslået, at denne ret er indforstået i artikel 6.⁹⁰ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har dog generelt været tilbageholdende med at opstille detaljerede regler om indholdet af en retfærdig rettergang, og har i stedet respekteret, at der kan være stor forskel i nationale regler og procedurer. De 47 medlemsstater af Europarådet har fx meget forskellige regler om, hvilke beviser der kan anvendes i straffesager.⁹¹

Det er også vigtigt at understrege, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke er en appeldomstol. Den har således ikke beføjelse til at efterprøve nationale domstoles afgørelser. Domstolen efterprøver derfor ikke, om den nationale lovgivning er fortolket korrekt, eller om de nationale domstole har lavet en korrekt bevisbedømmelse. Menneskerettighedsdomstolens rolle er alene at efterse, hvorvidt medlemsstaterne efterkommer deres forpligtigelser i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

ste klagen som åbenbart ugrundet.

90. *Golder mod Storbritannien*, dom af 21. januar 1975.

91. DJ Harris m.fl., *Harris, O’Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2014), s. 418-420.

Retten til en retfærdig rettergang er den mest anvendte bestemmelse i Menneskerettighedskonventionen, og i perioden fra 1959-2016 omhandlede over 40 % af alle krænkelser artikel 6.⁹² Derfor er det måske ikke overraskende, at langt de fleste sager, som Danmark har tabt ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, omhandler netop denne bestemmelse. Den første sag, som Danmark tabte i Strasbourg, omhandlede ligeledes artikel 6. Det skete i den såkaldte Hauschildt-sag fra 1989. Danmark har efterfølgende tabt otte sager omhandlende artikel 6, som alle omhandlede retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist.

1.10.5.1. Hauschildt mod Danmark (1989)

I 1989 tabte Danmark den første sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.⁹³ Sagen omhandlede Mogens Hauschildt, som i 1980 blev anholdt under mistanke for bedrageri og skatteunddragelse. Hauschildt var varetægtsfængslet i over fire år, imens politiet undersøgte sagen imod ham, hvilket var en ny dansk rekord. Byretten fandt, at Hauschildt havde svindlet for mere end 40 mio. kr. og idømte ham syv års fængsel. Landsretten nedsatte straffen til fem år, men på grund af den lange varetægtsfængsling blev han løsladt samme dag.

Hauschildt forsøgte at indbringe sagen for Højesteret, men fik afslag. Han klagede herefter til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor han gjorde gældende, at han ikke havde modtaget en retfærdig rettergang. Særligt gjorde han gældende, at flere af dommerne i by- og landsretten ikke var "upartiske", som det ellers er krævet af artikel 6.

Under det fire år lange forløb blev lovligheden af Hauschildts fortsatte varetægtsfængsling vurderet af en dommer hver fjerde uge. Oprindeligt skete det med henvisning til risikoen for, at Hauschildt begik yderligere kriminalitet. Men efter en afgørelse fra landsretten, hvor Hauschildt havde anmodet om at stoppe varetægtsfængslingen, skete varetægtsfængslingen også med henvisning til en bestemmelse i retsplejeloven, som tillod fængslingen, hvor der var en "særlig bestyret mistanke" om, at den anklagede havde begået en forbrydelse.⁹⁴ Byretsdommeren i den endelige retssag havde forlænget Hauschildts

92. Se <www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_ENG.pdf>.

93. For yderligere information om sagen se L. Hansen, *Danmark på anklagebænken* (2007), s. 43 ff.

94. Jf. den dagældende § 762, stk. 2 i retsplejeloven.

varetægtsfængsling 21 gange, 9 gange med henvisning til en særligt bestyrket mistanke om, at han havde begået en forbrydelse. Flere af dommerne i landsretten havde ligeledes forlænget varetægtsfængslingen med henvisning til en særligt bestyrket mistanke.

Hauschildts sag blev med andre ord behandlet af dommere i to instanser, som allerede havde taget stilling til, hvorvidt han var skyldig eller ej. Hauschildt mente ikke, at dommerne kunne undgå at blive påvirket heraf i den endelige retssag. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol var enig. Beslutninger om varetægtsfængslingen medførte ikke nødvendigvis, at en dommer ikke længere kunne anses som upartisk, men Menneskerettighedsdomstolen fremhævede, at det særlige grundlag for Hauschildts varetægtsfængsling – nemlig at der var en særlig bestyrket mistanke om, at han havde begået en forbrydelse – kunne give anledning til tvivl. På den baggrund fandt 12 af Storkammerets 17 dommere, at der var sket en krænkelse af artikel 6.

Det er vigtigt at understrege, at Domstolen ikke tog stilling til, om Hauschildt var skyldig. Det var han. Den fandt heller ikke bevis for, at de danske dommere havde ageret partisk. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tog alene stilling til, om Hauschildt havde fået en retfærdig rettergang. I den forbindelse lagde Menneskerettighedsdomstolen vægt på, at den nationale domstols praksis må være hævet over enhver tvivl, og den fremhævede, at det ikke alene var Hauschildts skyld, som stod på spil, men også den tillid, som domstolene i et demokratisk samfund skal inspirere til i offentligheden, hvilket er særligt vigtigt i straffesager. Domstolen fandt derfor, at Danmark havde krænket retten til en retfærdig rettergang.

Hauschildt havde anmodet Menneskerettighedsdomstolen om 1,5 mio. kr., i erstatning, men Domstolen fandt, at selve afgørelsen om, at der var sket en krænkelse af artikel 6, var tilstrækkelig oprejsning. Derudover fik Hauschildt tildelt 180.000 kr. til dækning af sagsomkostningerne. Disse blev dog modregnet i de 3 mio. kr., som Hauschildt skyldte den danske stat for sagsomkostninger i straffesagen imod ham, og Hauschildt fik derfor aldrig nogen penge. På trods af at Hauschildt ikke fik nogen penge, var sagen ikke uden konsekvenser. Allerede imens sagen verserede i Strasbourg, blev retsplejelovent ændret, således at den samme dommer ikke både kan varetægtsfængsle og afsige den endelige dom i en straffesag.⁹⁵ Oprindeligt angik ændringen kun sager, hvor varetægtsfængslingen udelukkende

95. Lov nr. 386 af 10. juni 1987.

skete på grund af en særligt bestyrket mistanke, men reglerne blev yderligere strammet efter afgørelsen i Strasbourg.⁹⁶ Dommen udløste en lavine af retssager i Danmark og fik bl.a. betydning i den såkaldte Jydebrødre-sag, hvor Højesteret udsatte en straffesag, fordi en dommer tidligere havde varetægtsfængslet med henvisning til en særligt bestyrket mistanke. Dommen i *Hauschildt*-sagen gjorde også menneskerettigheder nærværende for danske jurister. I de forgangne 35 år havde menneskerettigheder hovedsageligt været anset som et udenrigspolitisk anliggende.⁹⁷

1.10.5.2. Bløder-sagen (1996)

I 1996 vandt en gruppe blødere en sag mod Danmark, fordi det tog op til seks år for de danske domstole at behandle deres erstatnings-sag, efter at de var blevet smittet med HIV-virus.⁹⁸ Sagen er kendt som *Bløder*-sagen, fordi den omhandlede 90 personer, som led af hæmofili. Sagen havde stor mediebevågenhed, og den omtales til tider som "Danmarkshistoriens største medicinskandale".⁹⁹

Bløderne var blevet smittet via deres medicin, som var lavet af blodplasma. Efter at det i starten af 1980'erne blev konstateret, at HIV-virus kunne overføres via blødermedicin, begyndte udenlandske fabrikanter at varmebehandle medicinen for at nedsætte risikoen for smitte. En gruppe danske læger anmodede i slutningen af 1984 Sundhedsstyrelsen om tilladelse til at bruge udenlandsk varmebehandlet medicin. Danmarks Bløderforening anmodede ligeledes i begyndelsen af 1985 om, at alt donorblod blev screenet for HIV-virus, og at alle blodprodukter blev varmebehandlet. I stedet for at følge disse anmodninger foretrak sundhedsmyndighederne at lave blødermedicin af blod doneret i Danmark. De mente, risikoen for at dansk donorblod var inficeret med HIV-virus, var mindre.¹⁰⁰

Først da det i 1985 kom frem, at hospitalspatienter var blevet smittet med HIV-virus gennem blodtransfusioner, besluttede den daværende indenrigsminister, at alt dansk donorblod skulle varmebe-

96. Lov nr. 403 af 13. juni 1990.

97. J. Christoffersen, *Menneskeret – en demokratisk udfordring* (2014) 15.

98. For yderligere information om sagen se L. Hansen, *Danmark på anklagebænken* (2007), s. 71 ff.

99. Se fx R.S. Westersø, "26 blødere overlevede 'Blødersagen'", *Berlingske* (27. juli 2014).

100. Af de i alt ca. 5.500 undersøgelser, der var foretaget før 1985, havde ingen været positive, dvs. ingen indeholdt HIV. Se E. Albæk, *Eksperter kan være gode nok, men...* (2005), s. 132.

handles og screenes for HIV-virus. I en overgangsperiode gav Sundhedsstyrelsen imidlertid de danske producenter af blødermedicin lov til at opbruge deres eksisterende lagre af dansk donorblod, til trods for at det hverken var varmebehandlet eller screenet. Denne overgangsordning blev først offentligt kendt i slutningen af 1987.¹⁰¹ Efter at det blev kendt, at myndighederne havde tilladt brugen af ubehandlet og uscreenet blod, indledte Danmarks Bløderforening en erstatningssag mod de danske sundhedsmyndigheder samt de medicinalfabrikanter, som havde fremstillet blødermedicinen. Bløderforeningen gjorde bl.a. gældende, at Indenrigsministeriet, Sundhedsministeriet og Sundhedsstyrelsen havde handlet uansvarligt, fordi de ikke havde indført varmebehandling og screening af donorblod i 1985.

Landsretten frifandt medicinalfabrikanterne i 1995. Sundhedsministeriet og Sundhedsstyrelsen fandtes derimod at have handlet uagtsomt, fordi de i en kort periode havde nægtet bløderne mulighed for at få dispensation til udenlandske blodprodukter samt for den såkaldte overgangsordning. Tre af sagsøgerne ankede til Højesteret, som stadfæstede landsrettens dom for to af sagsøgerne, men hævdede erstatningen for den sidste sagsøger fra knap 19.000 til 230.000 kr. Allerede i 1987 besluttede Folketinget, at hver HIV-smittet bløder skulle have 100.000 kr. i "godtgørelse". Efter landsrettens afgørelse tog Folketinget initiativ til oprettelsen af en erstatningsfond på 20 mio. kr., der skulle administreres af Bløderforeningen og bruges til at støtte de HIV-smittede. Den oprindelige godtgørelse blev senere forøget flere gange til et samlet beløb på 750.000 kr.

En gruppe på ti blødere fortsatte deres juridiske kamp i Strasbourg, hvor de gjorde gældende, at deres mellem fire og seks år lange erstatningssager mod den danske stat brød princippet om retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist. Domstolen var enig. Seks af de ni dommere fandt, at der var sket en krænkelse af artikel 6 i otte sager.¹⁰² Tre dommere, heriblandt den danske, dissenterede. De dissenterende dommere mente, at ansvaret for den lange sagsbehandlingstid hovedsageligt lå hos klagerne og deres advokat, idet de havde anmodet eller accepteret en lang række udsættelser i sagsforløbet. På trods af at klagerne selv havde været med til at forhale sagsforløbet, påpegede flertallet, at de danske myndigheder havde en forpligtelse til at handle med ekstraordinær omhu for at sikre retfær-

101. E. Albæk, *Ekspertes kan være gode nok, men...* (2005), s. 140.

102. Domstolen fandt, at to af de pårørende ikke havde været ofre for en krænkelse, idet de først var gået ind i landsretssagen, efter at bløderne var døde.

dig rettergang inden for en rimelig frist. Ifølge Domstolen var denne forpligtigelse særlig vigtig i en sag som *Bløder*-sagen, hvor klagerne var ramt af en uhelbredelig sygdom, som forkortede deres forventede levetid. En omstændighed, som desværre blev illustreret af, at tre af klagerne døde af AIDS, før dømsforhandlingen startede i landsretten.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tildelte hver af klagerne 100.000 kr. i erstatning samt sagsomkostninger, hvilket kom oven i den godtgørelse, som allerede var tildelt af Folketinget. *Bløder*-sagen blev dermed den første sag, hvor den danske stat blev anmodet om at betale erstatning for en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Menneskerettighedsdomstolen kunne kritiseres for at blande sig i *Bløder*-sagen, som allerede blev behandlet af de danske myndigheder, endda overordentligt grundigt. *Blødersagen* blev genstand for en dommerundersøgelse, hvilket medførte en tjenestemandssag mod syv ledende embedsmænd og en straffesag mod Nordisk Gentoft (senere Novo Nordisk) samt en erstatnings sag ved Østre Landsret, som senere blev anket til Højesteret. Derudover havde Folketinget tilkendt de smittede blødere en godtgørelse. Der var imidlertid stor politisk bevågenhed om sagen – hvilket bl.a. afspejledes i den omstændighed, at den oprindelige godtgørelse fra Folketinget på 100.000 kr. blev mere end syvdoblet på fem år – og der var ingen kritik af Menneskerettighedsdomstolens indblanding.

Bløder-sagen medførte flere lovændringer. Folketinget vedtog i 1997 en ændring af retsplejeloven om hurtigere behandling af civile sager.¹⁰³ Formålet med lovændringen var at understrege domstolens pligt til at sikre, at civile retssager ikke trækker unødvendigt længe ud, hvilket netop var en af de omstændigheder, som Menneskerettighedsdomstolen kritiserede ved behandlingen af *Bløder*-sagen. Derudover medførte sagen også en ændring af reglerne for erstatning for tab forårsaget af lægemidler. Før *Bløder*-sagen gjaldt de almindelige erstatningsregler. Det betød, at det var bløderne, som skulle bevise, at der var begået fejl eller udvist forsømmelse, hvilket kan være svært i sådanne sager. Reglerne blev ændret med lov om patientforsikring, som gjorde det nemmere at søge om erstatning for skade påført i forbindelse med lægebehandling.¹⁰⁴ En ny lov om erstatning ved lægemiddelskader gav ligeledes patienter adgang til at søge om erstatning for skader forvoldt af lægemidler.¹⁰⁵ Formanden for Danmarks Blø-

103. Lov nr. 414 af 10. juni 1997.

104. Lov nr. 367 af 6. juni 1991.

105. Lov nr. 1120 af 20. december 1995. Lov om patientforsikring og lov om erstat-

derforening, Jacob Andersen, har udtalt, at “Vi skal huske Blødersagen, fordi den historie aldrig nogensinde må gentage sig i det danske sundhedsvæsen”.¹⁰⁶

1.10.5.3. Kurt Nielsen mod Danmark (2000)

Blødersagen er langt fra den eneste sag, hvor Danmark brød principet om retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist. I 2000 blev Danmark dømt i en sag om udbetaling af skadeserstatning efter en bilulykke. Sagen startede i 1988, hvor klageren, Kurt Nielsen, anlagde sag mod tre forsikringsselskaber, som han mente, skulle betale erstatning for varigt mén og tab af erhvervsevne efter en bilulykke to år forinden. Sagen blev udsat for at afvente resultatet af en anmodning til Arbejdsskadestyrelsen, som skulle vurdere graden af de varige mén og tabet af erhvervsevne. Det tog Arbejdsskadestyrelsen over et år og otte måneder at svare på den oprindelige anmodning. Den lange sagsbehandlingstid var bl.a. foranlediget af Skanderborg Kommune, som brugte mere end 10 måneder på at svare på spørgsmål i forbindelse med vurderingen. Sagen blev yderligere forsinket af en række opfølgende spørgsmål til Arbejdsskadestyrelsen, og sammenlagt tog det over otte år og seks måneder, fra sagen først blev anlagt, til en endelig afgørelse blev truffet af landsretten i 1992.

Nielsen indledte herefter en sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor han gjorde gældende, at den lange sagsbehandlingstid brød hans menneskerettigheder. Domstolen fandt enstemmigt, at det over otte år lange sagsforløb krænkede artikel 6. På trods af Skanderborg Kommunes forhaling af sagen benægtede den danske regering, at “betydelige forsinkelser” kunne tilskrives de danske myndigheder. Menneskerettighedsdomstolen påpegede, at det kun er forsinkelser, som tilskrives de relevante retslige og administrative myndigheder, som er relevante for vurderingen af kravet om rettergang inden en rimelig frist. Samtidig understregede Domstolen, at den danske stat er ansvarlig for kommuner samt andre myndigheder, der udfører offentlige opgaver. På den baggrund fandt Domstolen, at mange af forsinkelserne kunne henregnes til staten. Domstolen tilkendte 70.000 kr. i erstatning samt sagsomkostninger til Nielsen. Sagen førte ikke til lovændringer.

ning for lægemiddelskader indgår nu i lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet. Lov nr. 24 af 21. januar 2009.

106. Se fx R.S. Westersø, “26 blødere overlevede ‘Blødersagen’”, *Berlingske* (27. juli 2014).

1.10.5.4. Iversen mod Danmark (2006)

I 2006 blev Danmark dømt i en sag om udbetaling af erstatning for lægefejl.¹⁰⁷ Sagen startede i 1992, da Lise Donald Iversen indbragte en klage til Sundhedsvæsenets Patientklagenævn. Iversen mente, at hun havde været udsat for fejlbehandling, da hun nogle år forinden var blevet opereret på et hospital i Hillerød. Hun var blevet opereret for smerter i kæben og fik indsat teflon i kæbeleddene. Teflonen blev senere fjernet på grund af en lægefaglig diskussion om risikoen ved denne form for behandling. Efter at Patientklagenævnet havde afvist sagen, indledte Iversen i 1994 en erstatningssag mod Frederiksborg Amt, hvor hun krævede kompensation for sine medicinske omkostninger, tab af erhvervsevne og invaliditet. Efter et langt sagsforløb, hvor en byretsdommer måtte udsætte sagen på grund af sygdom, tilkendte byretten i 2000 Iversen over 600.000 kr. i erstatning. Frederiksborg Amt ankede imidlertid afgørelsen, og sagen blev først endeligt afgjort, efter at parterne indgik et forlig ved landsretten i 2002. Ifølge forliget skulle Frederiksborg Amt udbetale næsten 600.000 kr. i erstatning. Iversen indledte herefter en sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor hun gjorde gældende, at den lange sagsbehandlingstid brød princippet om retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist. Domstolen fandt enstemmigt, at det næsten ni år lange sagsforløb – fra klagen til byretten til forliget ved landsretten – brød kravet om rettergang inden en rimelig frist. Det var på trods af, at Iversens egen advokat havde været med til at forhale sagen. Domstolen tilkendte hende 6.000 euro i erstatning samt sagsomkostninger. Sagen førte ikke til lovændringer.

1.10.5.5. Moesgaard Petersen og Hasslund mod Danmark (2008)

I 2008 blev Danmark dømt i to identiske sager om retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist.¹⁰⁸ Sagerne omhandlede Torben Moesgaard Petersen og Henrik Hasslund, som i 2004 blev idømt henholdsvis to og tre års fængsel for grov skyldnersvig. Sammen med fire medtiltalte havde de i årene 1992-1994 medvirket til en stribe selskabstømninger for over 100 mio. kr. Den efterfølgende retssag var yderst kompliceret, og den tog næsten 10 år. Sagen startede, da politiet ransagede Moesgaard Petersen og Hasslunds ejendomme i 1996, og en endelig afgørelse forelå først i 2006, da Procesbevillingsnævnet

107. *Iversen mod Danmark*, dom af 28. september 2006.

108. *Hasslund mod Danmark*, dom af 11. december 2008, og *Moesgaard Petersen mod Danmark*, dom af 11. december 2008.

afslog en anmodning om at indbringe sagen for Højesteret. De anklagede gjorde flere gange gældende, at den lange sagsbehandlingstid brød artikel 6, men det blev afvist af både by- og landsretten. Heller ikke Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt grundlag for at kritisere politiets eller anklagemyndighedens behandling af den meget komplekse straffesag. Domstolen fandt imidlertid grundlag for at kritisere Procesbevillingsnævnet. Efter landsretsdommen i 2004 forsøgte Moesgaard Petersen og Hasslund at få tilladelse af Procesbevillingsnævnet til at indbringe sagen for Højesteret. Det tog Procesbevillingsnævnet næsten et år og otte måneder at afgøre, om sagen kunne ankes. Hovedårsagen til, at det tog så lang tid, var, at Procesbevillingsnævnet glemte appellanmodningen. Denne "beklagelige fejl" kunne Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke overse, og den fandt derfor enstemmigt, at der forelå en krænkelse af retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist. Moesgaard Petersen og Hasslund fik begge 2.000 euro i erstatning. Sagen førte ikke til lovændringer.

1.10.5.6. Christensen mod Danmark (2009)

I 2009 blev Danmark igen dømt for ikke at leve op til princippet om retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist.¹⁰⁹ Også denne sag omhandlede udbetaling af erstatning for lægefejl. Sagen omhandlede Anne-Marie Christensen, som i 1995 anlagde en sag mod en læge og senere Københavns Amt som ansvarlig for den behandling, hun havde modtaget på Gentofte og Glostrup Amtssygehus i 1992. Rets sagen blev først behandlet af landsretten, hvilket tog syv år og fire måneder. Herefter var sagen for Højesteret, hvilket tog yderligere tre år og fire måneder. Hele retssagen varede i næsten 11 år. Efter Højesterets afgørelse i 2006 klagede Christensen over den lange sagsbehandlingstid til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Christensen klagede derudover over, at det danske retssystem ikke sikrede hende adgang til et effektivt retsmiddel i forhold til den lange sagsbehandlingstid – en ret, som er garanteret i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 13. Der var ingen tvivl om, at Christensen selv havde medvirket til at forhale retssagen. Hun udskiftede sin advokat otte gange, hvilket betød, at ikke færre end ni forskellige advokater havde været inddraget i sagen, hvilket uundgåeligt påvirkede den samlede sagsbehandlingstid. Christensen bidrog også

109. *Christensen mod Danmark*, dom af 22. januar 2009. Se også N. Holst-Christensen, "Krav på erstatning for urimeligt lange retssager", *Advokaten* (25. maj 2009).

til at forhale retssagen ved i flere tilfælde at anmode om udsættelse, med henblik på at udforme spørgsmål til Retslægerådet. På trods af at Christensen selv havde medvirket til at forhale retssagen, fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at sagsforløbet var urimeligt langt. Menneskerettighedsdomstolen bemærkede, at de nationale domstole havde pligt til at sikre, at retssager ikke trak i langdrag. Formålet med den lovændring, som blev indført efter *Bløder*-sagen, var netop at understrege domstolenes pligt til at sikre, at civile retssager ikke trak unødvendigt længe ud. Hvis domstolene havde fulgt loven – og dermed forhindret parterne i gentagne gange at udsætte sagen, fordi de ikke kunne nå til enighed om udformningen af spørgsmål til Retslægerådet – så ville der ikke have været en krænkelse af Menneskerettighedskonventionen.

Menneskerettighedsdomstolen fandt endvidere, at Christensen manglede adgang til et effektivt retsmiddel, idet der ikke var nogen mulighed i dansk ret for at kompensere for den lange sagsbehandlingstid. Det var ikke første gang, Menneskerettighedsdomstolen behandlede en klage over den manglende adgang til et effektivt retsmiddel i langtrukne sager. I tidligere sager havde Menneskerettighedsdomstolen imidlertid accepteret, at dansk lovgivning sikrede et effektivt retsmiddel, idet domstolene kunne fritage parterne i retssager fra at betale sagsomkostninger, hvis sagsbehandlingen var unødvendigt lang. En væsentlig faktor adskilte imidlertid Christensens sag fra tidligere sager: hun havde fri proces. Det betød, at staten allerede betalte for sagens omkostninger. Foran Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol argumenterede den danske regering for, at Christensen stadig havde adgang til et effektivt retsmiddel, fordi hun ikke havde fri proces for landsretten. Det betød, at hun selv skulle betale retsafgiften og salæret til sine advokater for denne del af sagen. Højesteret kunne derfor fritage Christensen fra disse omkostninger. Selvom det var en teoretisk mulighed, bemærkede Menneskerettighedsdomstolen, at regeringen ikke havde henvist til retspraksis eller på anden måde dokumenteret, at en person som Christensen var blevet fritaget fra at betale sagsomkostninger i lignende sager. Det var med andre ord aldrig sket. På den baggrund fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol enstemmigt, at der var sket en krænkelse af både retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist samt retten til et effektivt retsmiddel. Domstolen tildelte Christensen 4.000 euro i erstatning.

Allerede inden afgørelsen fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol blev der indført en lovændring, som havde til formål at

forhindre eller standse krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. En ny bestemmelse blev således indført i retsplejeloven samt konkursloven, hvilket gjorde det muligt for en part i en retssag at forlange, at Domstolen fastsætter tidspunktet for hovedforhandlingen af en sag.¹¹⁰ Nina Holst-Christensen fra Justitsministeriets Lovafdeling, en af Danmarks førende eksperter i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, skrev efter dommen, at disse lovændringer betyder, at dansk lovgivning “fuldt ud lever op til kravet i konventionens artikel 13 om adgang til effektive retsmidler i forhold til klager over langvarig retssagsbehandling”.¹¹¹ Dommen gav derfor ikke anledning til overvejelser om nye lovændringer.

1.10.5.7. Valentin mod Danmark (2009)

I *Valentin*-sagen blev Danmark igen dømt for ikke at sikre retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist samt retten til et effektivt retsmiddel. Sagen omhandlede James Valentin, som klagede til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol over sin mere end 17 år lange konkurssag. Valentin var partner i et vekselersfirma, som i 1988 indbragte sin konkurssag for Skifteretten. Skifteretten afsagde et konkursdekret samme år, men boet blev først afsluttet i 2005. Sagen var kompleks og bl.a. kompliceret af, at der var flere partnere i vekselersfirmaet.

På trods af konkurssagens kompleksitet og den omstændighed, at der ikke var uberettigede forsinkelser, fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at den samlede sagsbehandlingstid var urimeligt lang og i strid med kravet om en retfærdig rettergang inden for en rimelig frist. Domstolen fandt ligeledes, at der var sket en krænkelse af retten til adgang til et effektivt retsmiddel. Regeringen argumenterede for, at der var effektive retsmidler til rådighed, idet Skifteretten efter de daværende regler havde en tilsynspligt over for kurator. Regeringen mente derfor, at Valentin skulle have klaget til Skifteretten, som herefter kunne have givet kurator pålæg om at behandle boet hurtigere. Menneskerettighedsdomstolen bemærkede, at der ikke i den daværende konkurslov fandtes bestemmelser, som gav Valentin mulighed for at klage over den lange sagsbehandlingstid.

110. Se retsplejelovens § 152 a og konkurslovens § 127 a. Ændringerne i konkursloven havde ikke direkte til formål at sikre efterlevelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Se betænkning nr. 1484/2006 om hurtigere behandling af konkursboer.

111. N. Holst-Christensen, “Krav på erstatning for urimeligt lange retssager”, *Advokaten* (25. maj 2009).

Domstolen konstaterede samtidig, at regeringen ikke havde henvist til retspraksis, der kunne dokumentere, at det ville have hjulpet Valentin, hvis han havde klaget til Skifteretten. På den baggrund fandt Menneskerettighedsdomstolen – for anden gang – at Danmark havde krænket retten til et effektivt retsmiddel.

Eftersom Valentin ikke havde adgang til at administrere eller handle med sin formue under det 17 år lange sagsforløb, fandt Domstolen også, at Danmark havde krænket hans ret til respekt for ejendom, som er beskyttet i artikel 1 i 1. tillægsprotokol. Domstolen fandt derfor enstemmigt, at der forelå tre krænkelser i samme sag, og tilføjede 16.000 euro i erstatning. Eftersom konkursloven blev ændret i 2007, således at skyldneren eller en fordringshaver kan forlange, at Skifteretten fastsætter tidspunktet for afholdelse af skiftesamling, gav sagen ikke anledning til overvejelser om nye lovændringer.

1.10.5.8. Nielsen mod Danmark (2009)

I 2009 fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol igen, at Danmark havde krænket retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist. Sagen omhandlede Rolf Nielsen, som i 1992 solgte et firma, der senere gik konkurs. Konkursboets administrator påstod, at Nielsen havde været med til at strippe det solgte selskab for aktiver, hvorfor han rejste et erstatningskrav mod ham og hans pengeinstitut, som igen rejste et erstatningskrav mod Niensens advokat og revisor. Sagen var med andre ord kompliceret, og inkluderede formelt tolv forskellige parter. Erstatningssagen startede i 1997 og varede i mere end 11 år.

Nielsen klagede over den lange sagsbehandlingstid til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Domstolen fandt, at sagens kompleksitet berettigede til et længere sagsforløb. Desuden påpegede Domstolen, at Nielsen selv havde medvirket til at forlænge sagens forløb, bl.a. ved at bede om udsættelse til at finde en ny advokat. Nielsen skiftede advokat fem gange, og i visse perioder havde han ingen juridisk repræsentant. På trods af at Nielsen selv havde medvirket til at forhale sagen, bemærkede Menneskerettighedsdomstolen, ligesom i tidligere sager, at det var landsrettens pligt at overvåge sagens forløb og undgå unødige forsinkelser. På den baggrund fandt Domstolen enstemmigt, at Danmark krænkede retten til en retfærdig rettergang inden en rimelig frist. Domstolen tilkendte 6.000 euro i erstatning. *Nielsen*-sagen er den seneste sag, hvor Danmark har krænket artikel 6. Eftersom konkursloven blev ændret i 2007, gav sagen ikke anledning til overvejelser om nye lovændringer.

1.10.6. Ingen straf uden hjemmel – artikel 7

Det følger af konventionens artikel 7, at “Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en forbrydelse efter national eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået.” Artikel 7 forbyder, med andre ord, at der skabes strafferetlige forbrydelser med tilbagevirkende kraft. Lovgivning med tilbagevirkende kraft anses generelt for værende uacceptabelt, og det har været forbudt i mange retssystemer siden Romerretten. Grunden hertil er, at lovgivning med tilbagevirkende kraft gør det umuligt for borgerne at forudse konsekvenserne af deres handlinger. Betænkkelighederne er især knyttet til skærpende af de strafferetlige regler. Det følger endvidere af konventionens artikel 7, at der heller ikke kan pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. En lignende bestemmelse findes i straffeloven.¹¹² Grundloven indeholder derimod intet forbud mod at lovgive med tilbagevirkende kraft, end ikke for strafferetlige regler. Et eksempel på en lov med tilbagevirkende kraft er straffelovstillægget, som blev vedtaget kort efter den tyske besættelses ophør i 1945, og som udvidede området for, hvilke handlinger under besættelsen, der var strafbare, og som indførte skærpede straffe, herunder dødsstraf.¹¹³

Danmark har aldrig tabt en sag om krænkelse af forbuddet mod straf uden hjemmel. I 2003 klagede tre medlemmer af Greenpeace til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, fordi de hver var blevet idømt en bøde på 5.000 kr. for ulovlig indtrængen på Thulebasen i Grønland.¹¹⁴ De var dømt efter den grønlandske straffelov og en bekendtgørelse om rejser til og i Grønland fra 1954. De tre Greenpeace-aktivister protesterede over bøden. De mente, at rejsebekendtgørelsen var ugyldig. Desuden gjorde de gældende, at de ikke kunne straffes for ulovlig indtrængen på Thule-basen, idet grænserne for det militære område aldrig var officielt defineret. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fandt – ligesom Grønlands Landsret og Østre Landsret – at der var hjemmel for bøden. Selv om dommen var enstemmig, fandt den spanske dommer stadig grund til at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt den danske lovgivning var tilstrække-

112. Straffelovens § 3.

113. Se J.P. Christensen m.fl., *Dansk statsret* (2016), s. 162.

114. *Custer, Deveaux og Turk mod Danmark*, dom af 3. maj 2007.

ligt tilgængelig og forudsigelig. Rejsebekendtgørelsen blev ændret i 2010.¹¹⁵

1.10.7. Ret til respekt for privatliv og familieliv – artikel 8

Det følger af konventionens artikel 8, at “Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.” Det er værd at bemærke, at bestemmelsen, modsat andre bestemmelser, ikke sikrer en konkret ret (såsom retten til liv eller en retfærdig rettergang) men derimod “respekt” for fire lidt tvetydige begreber: privatliv, familieliv, hjem og korrespondance. Domstolen har givet mening til disse begreber via sin domspraksis, og det er særligt her, Domstolen har haft afgørende indflydelse på værdinormer i Europa. Det er samtidig også her, Domstolen ofte bliver kritiseret for at være for “aktivistisk”. Det er imidlertid svært at undgå en vis aktivisme, hvis Domstolen skal anvende Menneskerettighedskonventionen og give mening til begreber såsom “ret til respekt for sit privatliv”.

For at forstå kritikken, og artikel 8, er det nemmeste at give nogle eksempler. Kernen i artikel 8 er klar: enhver person har en privat-sfære, som myndighederne skal respektere og beskytte. Groft sagt betyder det, at der er dele af vores liv, som vi har ret til at holde for os selv. Den ydre grænse af denne sfære er imidlertid svær – om ikke umulig – at definere. Grunden til, at det er svært at drage en klar grænse, er, at der er så mange områder af vores liv, hvor vi kan blive udsat for indgreb i privat- eller familielivet. Derudover er forståelsen af disse begreber under konstant forandring. Facebook er et godt eksempel. I dag er der milliarder af mennesker, som gladeligt deler informationer, som for få år siden ville have været anset som private. Domstolen tilpasser løbende fortolkningen af Menneskerettighedskonventionen til sådanne forandringer, og den har bl.a. indfortolket rettigheder vedrørende kønsidentitet, databeskyttelse, miljøproblemer og meget andet.¹¹⁶ Der findes ingen tilsvarende beskyttelse i grundloven.

Domstolen har bemærket, at det hverken er muligt eller nødvendigt at forsøge at opstille en udtømmende definition af “privatliv”, og potentielt kan begrebet dække alle relationer mellem mennesker.¹¹⁷ To konkrete eksempler er den personlige integritet i det offentlige rum og databeskyttelse. Menneskerettighedsdomstolen har ligesom ved

115. Bekendtgørelse nr. 138 af 8. februar 2010.

116. Se J.F. Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention* (2017), s. 773 ff.

117. *Niemietz mod Tyskland*, dom af 16. december 1992.

andre bestemmelser også indfortolket en handlepligt i artikel 8. I en sag om Prinsesse Caroline af Monaco fandt Domstolen således, at Tyskland havde krænket hendes privatliv, fordi det ikke under tysk lov var muligt at forhindre offentliggørelsen af paparazzibilleder.¹¹⁸ Privatlivet dækker også data-beskyttelse. En beskyttelse, som er stadig vigtigere i takt med, at internationale selskaber, såsom Facebook og Google har adgang til mere og mere information om vores liv.¹¹⁹ Beskyttelsen af personlig data, særligt fra multinationale selvskaber, er et emne, som ingen kunne have forudset i 1950, og det er et godt eksempel på, hvordan samfundsmæssige forandringer har nødvendiggjort en vis aktivistisk fortolkning, hvis retten til respekt for privatliv fortsat skal have mening i dag.

Domstolen har heller ikke givet nogen entydig definition af begrebet "familieliv", men den har langsomt udvidet beskyttelsen i artikel 8. I dag er det ikke kun traditionelle kernefamilier, som er beskyttet. Domstolen bekræftede allerede i 1997, at forholdet mellem en transkønnet mand og et barn, født af dennes hustru ved kunstig befrugtning og donor, var beskyttet af artikel 8.¹²⁰ Domstolen lagde i den forbindelse vægt på det nære personlige forhold, som eksisterede mellem den transkønnede mand og barnet. Beskyttelsen af familieliv er derfor ikke begrænset til biologiske familier. Samtidig vil den blotte tilstedeværelse af et biologisk slægtskab, uden yderligere juridiske eller andre forhold, der indikerer eksistensen af et nært personligt forhold, ikke altid være tilstrækkeligt til at sikre beskyttelse af artikel 8.

Begreberne "hjem" og "korrespondance" er ligeledes blevet fortolket dynamisk. Ifølge Domstolens praksis er et "hjem" blevet identificeret som det sted, hvor en person bor, uanset om det er en traditionel eller ikke-traditionel bolig såsom et telt eller et hotelværelse. Begrebet "korrespondance" dækker ligeledes kommunikationsformer, som ingen kunne have forudset ved konventionens tilblivelse. Artikel 8 beskytter derfor også e-mails og andre former for kommunikation, inklusive private e-mails sendt fra ens arbejde.¹²¹ Artikel 8 bli-

118. *Von Hannover mod Tyskland*, dom af 24. juni 2004.

119. Hvilket bl.a. er omfattet af Europarådets konvention om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger fra 1981.

120. *X, Y og Z mod Storbritannien*, dom af 22. april 1997.

121. *Copland mod Storbritannien*, dom af 3. april 2007, og *Barbulescu mod Rumænien*, dom af 5. september 2017.

ver suppleret af flere bestemmelser såsom retten til at indgå ægteskab, som er beskyttet i konventionens artikel 12.

Grundloven sikrer en mindre omfattende beskyttelse. Det følger af grundlovens § 72, at “Boligen er ukrænkelig”. Husundersøgelser, beslaglæggelse og undersøgelse af breve m.v. kræver, ifølge denne bestemmelse, en retskendelse. Beskyttelse gælder imidlertid kun “hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse”. Grundloven indeholder derfor ingen reel beskyttelse, idet Folketinget frit kan tilside-sætte grundlovens beskyttelse. En opgørelse fra 2013 viste, at der var 240 love, der hjemlede en særegen undtagelse fra grundlovens § 71.¹²²

Artikel 8 tillader derimod kun indgreb i retten til respekt for privat- og familieliv, hvor der er vægtige samfundsmæssige hensyn, eller hvor dette er nødvendigt for at beskytte andre rettigheder. Beskyttelsen i Artikel 8 er derfor ikke absolut. Det fremgår af artikel 8, at individets interesser i visse tilfælde må vige for samfundsmæssige hensyn. Denne afvejning er indbygget i flere bestemmelser – de såkaldte “relative” rettigheder. Myndighederne kan derfor indskrænke retten til respekt for privat- og familieliv, hvor denne indskrænkning er i “overensstemmelse med loven og er nødvendig i et demokratisk samfund”. Andre bestemmelser er anderledes formuleret, men de indeholder alle de samme tre krav.

For det første skal ethvert indgreb have hjemmel i lov. Der skal med andre ord findes nationale regler, der giver myndighederne ret til at foretage det pågældende indgreb. Denne første betingelse sikrer imod arbitrære indgreb, og den giver kun sjældent anledning til problemer. For det andet skal indgrebet relatere sig til en nærmere angivet liste af beskyttelsesværdige hensyn. For artikel 8 er de beskyttelsesværdige hensyn: “den nationale sikkerhed, den offentlige tryk-
hed og eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.” Indgreb i retten til respekt for privat- og familieliv kan ikke legitimeres af andre hensyn. For det tredje skal indgrebet være “nødvendigt i et demokratisk samfund”. Dette krav etablerer en høj tærskel for, hvornår et indgreb er tilladt. Modsat grundloven er det således ikke tilstrækkeligt, at Folketinget blot ønsker at begrænse borgernes privatliv. Ifølge Menneskerettighedskonventionen skal ethvert indgreb være relevant, formålstjenligt og proportionelt. Et indgreb er ikke formålstjenligt, hvor det er åben-

122. CEPOS, “Offentlige myndigheder har fortsat vid adgang til at foretage tvangsindgreb i private hjem og virksomheder” (19. februar 2013).

bart, at det ikke sikrer et af de beskyttelsesværdige hensyn. På samme måde er et tiltag ikke proportionelt, hvis et mindre indgribende tiltag kunne have sikret samme hensyn. Det er fx ikke proportionelt at åbne alle breve til indsatte i fængsler for at forhindre kriminalitet. Det er tilstrækkeligt at åbne de breve, hvor der er en rimelig mistanke om et kriminelt forhold.¹²³

Et af de områder, som har været særligt kontroversielt i Danmark, er retten til at udvise kriminelle udlændinge. Samtidigt er det også et af de områder, hvor debatten om Menneskerettighedskonventionen er mest uoplyst. Som udgangspunkt har udlændinge ingen konventionssikret ret til at opholde sig i Danmark eller i andre lande, som er medlem af Europarådet.¹²⁴ Udvisning af udlændinge kan imidlertid rejse spørgsmål vedrørende artikel 3 og 8, fx hvor den udviste person har en familie i Danmark.¹²⁵ Domstolen har længe accepteret, at medlemslandene er berettiget til at udvise kriminelle udlændinge, og der er generelt vide rammer for, hvornår det kan ske.¹²⁶ Konventionen kræver dog, at medlemsstaterne tager hensyn til og afvejer en række forhold, som afspejler udlændingens tilknytning til Danmark eller et andet land.¹²⁷ Udvisning kræver derfor en proportionalitetsafvejning, som sikrer, at indgreb i udlændingens privat- og familieliv står i rimeligt forhold til de formål, som udvisningen skal varetage, hvilket ofte er at beskytte den nationale sikkerhed eller offentlige tryghed. Denne proportionalitetsafvejning foretages på baggrund af en samlet vurdering af en række elementer og er altid konkret. Forhold, der taler *imod* udvisning, er bl.a. et langt ophold eller familie i Danmark, og normalt skal der være tungtvejende grunde til at udvise udlændinge, der er født i eller er indrejst til Danmark som barn.¹²⁸ Men der er ingen absolut beskyttelse mod udvisning, selv for personer der er født i Danmark. Forhold, der taler *for* udvisning, er udlændingens tilknytning til sit oprindelsesland samt grovheden af den begåede kriminalitet. Ved grov kriminalitet – såsom narkotikakrimi-

123. *Campell mod Storbritannien*, dom af 25. marts 1992.

124. Det gælder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. EU-borgere har derimod ret til fri bevægelighed via EU-retten.

125. Se J.F. Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention* (2017) 905 ff.

126. Se N. Holst-Christensen m.fl., *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – Med kommentarer* (2011), s. 735.

127. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har fastlagt 10 kriterier, der kan have betydning for proportionalitetsafvejningen i sager om udvisning. Se *Üner mod Nederlandene*, dom af 18. oktober 2006.

128. *Maslov mod Østrig*, dom af 23. juni 2008.

nalitet eller voldelige forbrydelser – yder artikel 8 stort set ingen beskyttelse mod udvisning.

Udvisning af kriminelle udlændinge bliver ofte fremhævet som et af de områder, der illustrerer problemerne med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. En diskussion, der særligt blev ophedet af, at Højesteret i 2016 fandt, at den 46-årige kroatiske statsborger Gimi Levakovic (kendt fra dokumentaren “Sigøjnerbossen”) ikke kunne udvises, selvom han stod bag en lang række lovovertrædelser. Afgørelsen var yderst kontroversiel, og den medførte bl.a. en ændring af udlændingeloven.¹²⁹ Efterfølgende blev det fremhævet i regeringsgrundlaget, at regeringen vil styrke indsatsen for at få udsendt kriminelle udviste udlændinge fra Danmark. Det skal bl.a. ske ved, at regeringen i 2017, som led i det danske formandskab for Europarådet, vil se “kritisk på den måde, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dynamiske fortolkning har udvidet rækkevidden af dele af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention”.¹³⁰

Det stærke fokus på *Levakovic*-sagen er imidlertid misvisende. Danmark udviser hvert år hundredvis af personer. Siden 2010 er flere end 10.000 mennesker udvist og udsendt fra Danmark ved dom. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid kun fundet én krænkelse af Menneskerettighedskonventionen i forbindelse med en udvisning fra Danmark, hvilket skete i *Amrollahi*-sagen. Derudover har Danmark to gange krænket artikel 8 i forbindelse med sager om opholdstilladelse. Alle tre sager gennemgås nedenfor. Retten til at udvise kriminelle udlændinge behandles yderligere i afsnit 2.5.

En anden betydelig sag, som ikke ledte til domfældelse, men som alligevel havde indvirkning på Danmark, omhandlede retten til forældremyndighed. Sagen omhandlede et ugift par, som gik fra hinanden i 1976. Faderen ønskede forældremyndigheden over deres fælles barn. Da barnet var født uden for ægteskab, havde han efter daværende regler ingen ret til forældremyndighed, og han klagede derfor til Menneskerettighedsdomstolen over krænkelsen af hans ret til respekt for familieliv. Regeringen anmodede om at få sagen udsat for at gennemføre en lovændring. Efter lovændringen, der gav faderen mulighed for at få tillagt forældremyndighed, blev klagen til Menneskerettighedsdomstolen afvist.¹³¹

129. Ændringerne blev betegnet som “signallovgivning”. Se E. Khawaja, “Reminiscens af tidligere signallovgivning”, *Ruleoflaw.dk* (21. maj 2016).

130. Den såkaldte “Marienborgaftale” af 27. november 2016.

131. *X mod Danmark*, afgørelse af 5. december 1978.

1.10.7.1. Amrollahi mod Danmark (2002)

I 2002 fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at en gennemførelse af en udvisningsdom mod en iransk statsborger ville krænke artikel 8. Sagen omhandlede Davood Amrollahi, som ankom til Danmark i 1989, efter at han var deserteret fra den iranske hær. På daværende tidspunkt blev alle desertører fra Iran behandlet som *de facto* flygtninge, og Amrollahi fik permanent opholdstilladelse i 1994. Tre år efter at han ankom til Danmark, mødte Amrollahi en dansk kvinde, som han fik et barn med. Derudover havde Amrollahis hustru et barn fra et tidligere forhold. Familien boede sammen, og børnene blev, som der står i afgørelsen fra Menneskerettighedsdomstolen, "opdraget efter danske traditioner". Amrollahi havde tilsyneladende ingen kontakt til sin iranske familie, efter at han forlod landet i 1987.

I 1996 blev Amrollahi dømt for narkotikasmugling og idømt tre års fængsel. Han blev samtidig udvist med et bestandigt indrejseforbud. Han kunne med andre ord aldrig vende tilbage til Danmark. På tidspunktet for dommen havde Amrollahi opholdt sig i Danmark i otte år. Amrollahi ankede sagen, men landsretten stadfæstede afgørelsen. Amrollahi blev løsladt i 1998, efter at have afsonet to tredjedele af sin fængselsstraf. Han blev imidlertid straks tilbageholdt med henblik på udvisning. Amrollahi klagede herefter til Udlændingestyrelsen og senere til Flygtningenævnet, idet han mente, at udvisningen var i strid med Flygtningekonventionen fra 1951. Klagen blev afvist i begge instanser. Efter Flygtningenævnets afgørelse i 2000 indbragte Amrollahi igen sagen for byretten, hvor han påstod, at der var sket væsentlige ændringer i hans forhold. Han anmodede derfor byretten om at tilsidesætte udvisningen.

Byretten inddrog en stor mængde materiale, som Flygtningenævnet havde indhentet i deres behandling af sagen. Derudover forklarede Amrollahis hustru, at hendes ældste datter ikke var villig til at flytte med familien til Iran. Byretten tilsidesatte udvisningen. Sagen blev imidlertid indbragt for landsretten og senere Højesteret, som begge opretholdt den oprindelige udvisning. Landsrettens og Højesterets begrundelse var, at udlændingeloven kun berettigede én domstolsprøvelse af spørgsmålet om udvisning. Det var med andre ord ligegyldigt, at der var sket ændringer i Amrollahis forhold.

Herefter klagede Amrollahi til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor han gjorde gældende, at udvisningen til Iran ville krænke hans ret til privat- og familieliv. Da Domstolen behandlede sagen, havde parret fået endnu et barn. De havde derfor tre børn på henholdsvis 1, 6 og 13 år. Der var ingen tvivl om, at udvisningen

havde hjemmel i lov, eller at den forfulgte et legitimt formål. Spørgsmålet var alene, om udvisningen var proportionel. I den forbindelse lagde Menneskerettighedsdomstolen vægt på, at Amrollahi var dømt for en alvorlig forbrydelse, og at han havde en vis tilknytning til Iran, som han forlod i en alder af 21 år. Heroverfor afvejede Domstolen Amrollahis tilknytning til Danmark, hvilket hovedsageligt var baseret på hans hustru og deres børn. Domstolen bemærkede, at eftersom Amrollahis hustru hverken kunne tale farsi eller havde personlige kontakter i Iran, ville det være særdeles vanskeligt for hende at rejse med sin mand. Udvisningen ville derfor gøre det faktisk umuligt for dem at fortsætte deres familieliv. På den baggrund fandt Domstolen, at udvisningen til Iran ville være uproportionel, og at gennemførelsen af udvisningen derfor ville være i strid med artikel 8. Amrollahi havde ikke anmodet om erstatning, men fik på baggrund af sagen lov til at blive i Danmark. Sagen medførte ingen lovændringer. Amrollahi er indtil videre den eneste sag, hvor Menneskerettighedsdomstolen har fundet en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i forbindelse med udvisning fra Danmark. Derudover har Domstolen fundet en krænkelse i to sager om opholdstilladelse.

1.10.7.2. Osman mod Danmark (2011)

I 2011 fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at Danmark havde krænket artikel 8, fordi myndighederne gav afslag på at forny en opholdstilladelse til en somalisk statsborger, som havde boet i Danmark, siden hun var 7 år. Sagen vedrørte Sastro Osman, som var født i Somalia, men som kom til Danmark i 1991. I 2003 blev hun som 15-årig mod sin vilje sendt på genopdragsrejse til en somalisk flygtningelejr i Kenya. Hendes mor havde tilsyneladende modvilligt accepteret i forståelsen af, at det ville være et kort ophold.

Opholdet varede 2 år. Kort før Osman fyldte 18 år, henvendte hun sig sammen med sin far på den danske ambassade i Kenya, hvor hun søgte om opholdstilladelse i Danmark. Hun oplyste, at hun ikke havde forladt Danmark frivilligt, og at hun var blevet tvunget til at udsætte at tage kontakt til de danske myndigheder, da hendes farmor var blevet alvorligt syg.

Udlændingetjeneste, og senere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, afviste anmodningen med den begrundelse, at Osman havde mistet sin opholdstilladelse som følge af, at hun ikke havde opholdt sig i Danmark i mere end 12 måneder i træk. Osman gik derefter til domstolene, men både by- og landsretten stadfæstede afgørelsen. Herefter klagede Osman til Den Europæiske Menneske-

rettighedsdomstol. Foran Menneskerettighedsdomstolen forklarede den danske regering, at formålet med 12-måneders reglen var at forhindre genopdragelsesrejser. De understregede samtidig, at forældrene havde ret til at bestemme, hvor deres børn skulle opholde sig. Menneskerettighedsdomstolen accepterede, at lovens formål var legitimt. Domstolen var ligeledes enig i, at det normalt er forældrene, der bestemmer, hvor et barn skal opholde sig. Samtidig fremhævede Domstolen, at respekten for forældrenes rettigheder ikke betød, at myndighederne kunne ignorere Osmans interesser, herunder hendes ret til respekt for privat- og familieliv. Domstolen fandt således, at afslaget på opholdstilladelse havde krænket artikel 8, fordi myndighederne ikke i tilstrækkelig grad havde inddraget Osmans interesser i deres afgørelse, og at hun havde ret til både privat- og familieliv i Danmark. I den forbindelse lagde Domstolen vægt på, at hun havde levet hovedparten af sit liv i Danmark, talte dansk, havde gået i skole i Danmark og havde sin nærmeste familie her i landet. På den baggrund skulle der, ifølge Domstolen, være meget tungtvejende grunde til, at myndighederne afviste at forny hendes opholdstilladelse.

Domstolen tildelte 15.000 euro i erstatning samt sagsomkostninger. De danske myndigheder fornyede Osmans opholdstilladelse. I et efterfølgende notat skrev Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, at dommen ikke anfægtede udlændingelovens bestemmelser, men at den gav "anledning til en mindre justering af praksis."¹³² Sagen gav derfor ikke umiddelbart anledning til lovændringer, og integrationsministeren nægtede at undersøge tidligere sager, hvor der kunne være sket lignende krænkelser.¹³³ Loven blev dog ændret i 2012, således at myndighederne i dag skal tage hensyn til børns opvækst samt familiemæssige og sociale netværk ved afgørelser om opholdstilladelse. I tilfælde, hvor en opholdstilladelse bortfalder som følge af, at barnet imod sin vilje har opholdt sig uden for Danmark, skal dette endvidere tillægges særlig vægt.¹³⁴

1.10.7.3. Biao mod Danmark (2016)

I 2016 fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at den såkaldte "28-årsregel" (senere "26-årsregel") krænkede forbuddet mod

132. Notat om fortolkningen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 14. juni 2011 i sagen Osman mod Danmark (appl.no. 38058/09), af 8. juli 2011.

133. R. Wolfhagen, "Pind nægter at undersøge 75 sager for rettighedsbrud", *Information* (26. august 2011).

134. Lov om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om familiesammenføring med børn). Fremsat den 11. april 2012.

diskrimination.¹³⁵ Sagen omhandlede Ousmane Biao, som i 2003 fik afslag på at få sin ghanesiske kone til Danmark. Biao var født i Togo, men kom til Danmark i 1993, og blev efter 9 års ophold dansk statsborger i 2002. Året efter giftede han sig med en ghanesisk statsborger, som han havde mødt under et besøg i Ghana. Umiddelbart efter brylluppet anmodede Biaos hustru om opholdstilladelse i Danmark. På daværende tidspunkt var familiesammenføring kun tilladt, hvis begge ægtefæller var over 24 år, og deres samlede tilknytning til Danmark var stærkere end deres tilknytning til et andet land.¹³⁶ Udlændingestyrelsen, og senere Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, afviste ansøgningen med den begrundelse, at parrets tilknytning til Danmark ikke var stærkere end deres tilknytning til Ghana.

I slutningen af år 2003 blev reglerne om familiesammenføring ændret. De nye regler fritog personer, der havde haft dansk statsborgerskab i 28 år, eller som var opvokset og havde boet i Danmark i 28 år, fra tilknytningskravet. Lempelsen blev indført efter, at en stramning i reglerne for familiesammenføring fra 2002 havde haft den utilsigtede virkning at gøre det svært for udlændingsdanskere at vende tilbage til Danmark med en udenlandsk ægtefælle.

Efter at de nye regler blev indført, indledte Biao og hans hustru en retssag mod Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, hvor de påberåbte sig retten til respekt for familieliv og forbudet mod diskrimination, som er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 14. Parret mente, at de var udsat for diskrimination, fordi de – i modsætning til etniske danskere – var hårdere ramt af tilknytningskravet. I den konkrete sag betød det, at hvis Biao var indfødt dansker, kunne han straks have fået sin kone til Danmark, men som nydansker måtte han vente 28 år fra den dag, han fik statsborgerskab. Biaos advokat sagde, at 28-årsreglen var udtryk for, at der var “første- og andenrangs danskere”. Både landsretten og Højesteret frifandt den danske stat for krænkelser af Menneskerettighedskonventionen. Højesteret fandt enstemmigt, at artikel 8 ikke var krænket. Blandt landets højeste dommere var der derimod uenighed om, hvorvidt 28-årsreglen var diskriminerende. Et snævert flertal på

135. Se også E. Ersbøll, “Biao v. Denmark – Discrimination among citizens?”, *EUI Working Paper RSCAS 2014/79*.

136. Jf. udlændingelovens § 9, stk. 7.

fire ud af de syv dommere fandt, at Danmark heller ikke havde krænket artikel 14.¹³⁷

Efter Højesterets afgørelse klagede parret til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Også Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kom i første omgang frem til, at Danmark ikke havde krænket ægteparrets menneskerettigheder. Sagen blev herefter henvist til Menneskerettighedsdomstolens Storkammer. Et flertal på 12 dommere mente, at 28-årsreglen var diskriminerende og dermed i strid med artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹³⁸ Selv om reglen alene var baseret på varigheden af statsborgerskab eller ophold i Danmark – og derfor forekom etnisk neutral – fandt flertallet, at reglen favoriserede indfødte danskere.

Det er ikke enhver favorisering eller forskelsbehandling, der udgør diskrimination i strid med artikel 14. Forskelsbehandling er alene diskriminatorisk, hvis den ikke er objektivt og rimeligt begrundet.¹³⁹ Den danske regering kunne imidlertid ikke bevise, at forskelsbehandlingen som følge af 28-årsreglen var baseret på objektive faktorer uden tilknytning til etnisk oprindelse. Dette var ikke nogen overraskelse. Mindretallet i Højesteret havde netop bemærket, at 28-års-reglens favorisering af indfødte danskere – herunder udlandsdanskere – var “en tilsigtet konsekvens”. Menneskerettighedsdomstolen understregede, at “ingen forskelsbehandling som udelukkende eller i afgørende grad er baseret på en persons etniske oprindelse er berettiget i et moderne demokratisk samfund.” Denne udtalelse var støttet af praksis i andre europæiske lande, og flertallet lagde vægt på, at Danmark tilsyneladende var det eneste land i Europa, som skelnede mellem forskellige grupper af deres egne statsborgere i forbindelse med familiesammenføring. Hvis andre demokratiske lande ikke fandt det nødvendigt at skelne mellem forskellige grupper af statsborgere, var det svært for Danmark at vinde argumentet om, at indgrebet i retten til familieliv var “nødvendigt i et demokratisk samfund”, som krævet af artikel 8.¹⁴⁰

137. UfR 2010.1035 H.

138. Den danske dommer var blandt de fem dissentierende dommere.

139. J.F. Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention* (2017), s. 1157.

140. Domstolen inddrog praksis fra 29 lande: Østrig, Belgien, Bosnien-Hercegovina, Tjekkiet, Estland, Finland, Frankrig, Makedonien, Tyskland, Ungarn, Italien, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Moldova, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, Rusland, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Schweiz, Tyrkiet, Ukraine og UK.

Kritikken fra Domstolen var forudsigelig. Allerede ved sin vedtagelse i 2003 blev 28-års-reglen kritiseret, herhjemme såvel som i udlandet. Således havde både Dansk Institut for Menneskerettigheder, Europarådets kommissær for menneskerettigheder, Europarådets Kommission mod Racisme og Intolerance, og FN's udvalg til afskaffelse af racediskrimination kritiseret 28-års-reglen. Regeringen overhørte kritikken, og reglen blev først ændret efter afgørelsen i *Biao-sagen*.¹⁴¹ Som konsekvens skal alle danske statsborgere i dag opfylde tilknytningskravet i udlændingeloven.

1.10.8. Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed – artikel 9

Det følger af konventionens artikel 9, at "Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed." Denne ret omfatter friheden til at "skifte religion eller overbevisning såvel som frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller overbevisning gennem gudstjeneste, undervisning, religiøse skikke og overholdelse af rituelle forskrifter." Ligesom ved andre relative rettigheder fremgår det af artikel 9, at individets interesser i visse tilfælde må vige for samfundsmæssige hensyn. Myndighederne kan dog aldrig indskrænke retten til at tænke frit eller vælge – eller fra-vælge – en religion. Den første del af beskyttelsen i artikel 9 er derfor absolut. Den betyder, at du kan tro, hvad du vil, og myndighederne har ingen ret til at blande sig.

Først i det øjeblik du begynder at praktisere din religion eller anden overbevisning på en måde, som påvirker andre, har myndighederne ret til at gribe ind. Ligesom ved de andre relative rettigheder er der tre krav. For det første skal ethvert indgreb have hjemmel i lov. For det andet skal indgrebet relatere sig til en nærmere angivet liste af beskyttelsesværdige hensyn. For artikel 9 er de beskyttelsesværdige hensyn: "den offentlige sikkerhed, for at beskytte offentlig orden, sundheden eller sædeligheden, eller for at beskytte andres ret og frihed." Indgreb kan ikke legitimeres af andre hensyn. For det tredje skal indgrebet være "nødvendigt i et demokratisk samfund", hvilket indebærer en proportionalitetsvurdering.

I nogle tilfælde er det let at vurdere, om et indgreb er nødvendigt. Hvis tilhængere af forskellige religioner fx vælger ikke at spise kød eller afholder sig fra at drikke alkohol, påvirker disse manifesta-

141. Lov nr. 504 af 23. maj 2017.

tioner af deres religion ikke samfundets interesser som helhed, og der er derfor intet belæg for et indgreb. Det er ligeledes let at blive enige om, at et demokratisk samfund ikke skal tolerere ritualer såsom menneskeofring eller omskæring af kvinder, og medlemslandene er underlagt en særlig handlepligt til at beskytte borgerne mod sådanne overgreb. Indimellem disse ekstremer kan det imidlertid være svært at nå til enighed om, hvorvidt et indgreb er nødvendigt eller ej. Diskussion om omskæring af drenge er blot et eksempel.

Religion er desuden et område, hvor der er stor forskellighed i Europa samt stærke følelser på spil. Dette blev bl.a. illustreret i en sag om brugen af religiøse symboler i offentlige skoler i Italien. Sagen startede i 2002, da moderen til to børn klagede over, at hendes børn på henholdsvis 11 og 13 år var tvunget til at se på et krucifiks, når de sad i deres klasselokale. Moderen mente, at krucifikserne var uforenelige med statens pligt til at sikre religiøs neutralitet i uddannelsessystemet. Sagen endte hos Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvor moderen i første omgang fik medhold. Syv dommere var alle enige i, at krucifikser kunne virke indoktrinerende. Dette var i overensstemmelse med Domstolens tidligere praksis og derfor ikke overraskende, men afgørelsen medførte alligevel en ophidset debat.

Herhjemme blev der bl.a. stillet spørgsmål i Folketinget om, hvorvidt afgørelsen kunne lede til et forbud mod at flage med Dannebrog. Der var ligeledes spekulationer om, hvorvidt Kristus-figuren i danske pas kunne forbydes. Diskussionen var på mange måder absurd, idet Domstolen havde lagt afgørende vægt på børns særlige påvirkelighed.¹⁴² Undervisningsministeriets vurdering var da også, at dommen ikke havde betydning for danske skoler.¹⁴³

I 2011 blev den oprindelige afgørelse omstødt af Storkammeret. I stedet for at fokusere på børns påvirkelighed lagde Storkammeret afgørende vægt på medlemsstaters skønsmargen til selv at bestemme, hvilke indgreb der er nødvendige i et demokratisk samfund.¹⁴⁴ Kun 2 af de 17 dommere dissenterede. Omstødelsen – som umiddelbart var uforenelig med Domstolens tidligere praksis – var et resultat af den massive kritik, som den oprindelige afgørelse fra 2009 havde medført. Interessen for sagen var enestående, og hele ti lande, samt flere inter-

142. En klage om figuren i danske pas blev senere afvist. Se C. Agger, "Minister siger god for Kristus i danske pas", *Kristeligt Dagblad* (9. april 2010).

143. Udkast til tale til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål BN fra Folketingets Retsudvalg den 19. august 2010.

144. *Lautsi mod Italien*, dom af 18. marts 2011.

esseorganisationer, intervenerede foran Storkammeret. Selv Vatikanet holdt sig ikke tilbage fra at kritisere Menneskerettighedsdomstolen.¹⁴⁵ Lignende kritik i andre sager har gjort Menneskerettighedsdomstolen mere tilbageholdende med at blande sig i nationale forhold, særligt hvor der er en robust demokratisk proces bag et indgreb i retten til at udøve sin religion.

I dag tages religionsfrihed for givet i det meste af den vestlige verden, men det har ikke altid været tilfældet. Indtil grundloven af 1849 var der ingen religionsfrihed i Danmark, og Danske Lov fra 1683 – den første lov, som skabte retsenhed i landet – fastsatte dødsstraf for udøvelsen af andre religioner. Af grundlovens § 67 følger det, at “Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.” Derudover fritager § 67 enhver for betaling af personlige bidrag til en gudsdyrkelse, som ikke er ens egen, og § 70 forbyder diskrimination på baggrund af religion. Beskyttelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er på mange måder bredere end beskyttelsen i grundloven.¹⁴⁶ Den væsentligste forskel er, at Menneskerettighedskonventionen beskytter retten til at tænke frit, hvorimod grundloven kun beskytter guddyrkelse, dvs. troen på en højere magt.¹⁴⁷ Der er dog også områder, hvor grundloven tilsyneladende yder en bedre beskyttelse. Menneskerettighedsdomstolen har fx indrømmet medlemsstaterne en bred ret til at forbyde religiøse beklædningsgenstande, såsom burkaer.¹⁴⁸ Et sådant forbud er ikke umiddelbart foreneligt med grundloven.¹⁴⁹

Danmark har aldrig tabt en sag om artikel 9, men den første danske sag, som blev behandlet af Menneskerettighedsdomstolen, omhandlede bl.a. denne bestemmelse.¹⁵⁰ Sagen omhandlede en gruppe forældre, som klagede til Menneskerettighedsdomstolen, fordi de ikke kunne fritage deres børn fra seksualundervisning, efter at dette var blevet en integreret del af undervisningen i 1970. Forældrene

145. Se fx BBC News, “Italy school crucifixes ‘barred’” (3. november 2009).

146. J.E. Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder* (2016), s. 235 ff.

147. Se J.P. Christensen m.fl., *Dansk statsret* (2016) 386 ff., og J.E. Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder* (2016), s. 238.

148. See *S.A.S. mod Frankrig*, dom af 1. juli 2014, *Belkacemi og Oussar mod Belgien*, dom af 11. juli 2017, og *Dakir mod Belgien*, dom af 11. juli 2017.

149. Se besvarelse af spørgsmål nr. 286 (Alm. del), som Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik har stillet til justitsministeren den 18. september 2009.

150. *Kjeldsen, Busk Madsen og Pedersen mod Danmark*, dom af 7. december 1976.

mente, at det stred mod retten til undervisning, som er beskyttet i artikel 2 i 1. tillægsprotokol. Derudover påberåbte de en række andre bestemmelser, heriblandt artikel 9. Domstolen fandt, med et flertal på seks stemmer mod én, at den danske lovgivning på ingen måde krænkede klagernes religiøse eller filosofiske overbevisning. Sagen var skelsættende, idet Domstolen for første gang slog fast, at forældre ikke kan modsætte sig undervisning af religiøse eller filosofiske emner i folkeskolen. Samtidig understregede Domstolen, at det ikke er tilladt at indoktrinere børn, samt at undervisning skal ske på en "objektiv, kritisk og pluralistisk måde", som respekterer forældrenes religiøse eller filosofiske overbevisning.

1.10.9. Ytringsfrihed – artikel 10

Det følger af konventionens artikel 10, at "Enhver har ret til ytringsfrihed". Denne ret omfatter retten til at danne sig sine egne meninger samt frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlige myndigheder. Begge dele hænger uløseligt sammen, da det ikke er muligt for en person at danne sig en kvalificeret mening om et emne, hvis det ikke er muligt at modtage information samt høre og diskutere andres vurderinger af relevante kendsgerninger. Ytringsfrihed er derfor også en vigtig politisk rettighed, idet den er en forudsætning for, at demokratiet kan fungere. Grundet den vigtige politiske funktion har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udvidet beskyttelsen af artikel 10, således at bestemmelsen ikke kun beskytter traditionelle områder for tilkendegivelse af meninger, men også dækker områder, som man måske ikke umiddelbart ville forbinde med ytringsfrihed, såsom journalistisk kildebeskyttelse.

Ud over de traditionelle ytringsformer som skrift og tale beskytter artikel 10 også ikke-sproglige udtryksformer såsom billeder og film. Groft sagt beskytter artikel 10 retten til at ytre sig om hvad som helst og i enhver form.¹⁵¹ Dog beskytter artikel 10 ikke ytringer, der truer med eller tilskynder til vold eller ytringer, der er udtryk for ekstremt had eller forhånelser af andre persongrupper.

Menneskerettighedsdomstolen har indfortolket en særlig handling i artikel 10, hvorefter medlemslandene aktivt skal sikre ytringsfriheden. Myndighederne har fx en særlig pligt til at beskytte journalister eller demonstranter mod fare.¹⁵² Grundloven beskytter også

151. J.E. Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder* (2016), s. 264.

152. Se fx *Dink mod Tyrkiet*, dom af 14. september 2010.

ytringsfrihed, men modsat Den Europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter grundloven ikke retten til at modtage information. Grundloven pålægger heller ikke nogen handlepligt.

Det følger af grundlovens § 77, at "Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale, at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingen- sinde på ny indføres." Bestemmelsen indeholder et tilsyneladende absolut forbud imod censur eller andre forudgående foranstaltninger, som hindrer ytringsfriheden.¹⁵³ Dog indeholder grundloven ingen beskyttelse mod efterfølgende tiltag. En politibetjent kan derfor ikke lovligt forhindre en aktivist i at råbe majestætsfornærmelser, men så snart fornærmelserne er ytret, er der ingen egentlig beskyttelse i grundloven. Derimod indeholder straffeloven netop en bestemmelse, som tillader op til otte måneders fængsel for sådanne fornærmelser. Der findes ligeledes andre strafferetlige bestemmelser, som tillader efterfølgende sanktioner for ytringer. Som eksempel kan nævnes injurier (æreskrænkelse), racistiske bemærkninger og blasfemi. Derudover viser den såkaldte Tibet-sag, hvor demonstranter med tibetanske flag blev tilbageholdt eller afskærmet af politiet under et kinesisk statsbesøg i 2012, hvordan selv klare grundlovsbestemmelser kan sættes ud af kraft.

Modsat grundloven sikrer Den Europæiske Menneskerettighedskonvention imod forudgående såvel som efterfølgende indgreb i ytringsfriheden. Beskyttelsen er imidlertid ikke absolut, og ligesom de andre relative rettigheder tillader Menneskerettighedskonventionen indgreb, som er i samfundets interesse. Ifølge artikel 10 kan ytringsfriheden "underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund". Ligesom de andre relative rettigheder indebærer det tre krav. For det første skal ethvert indgreb have hjemmel i lov. For det andet skal indgrebet relatere sig til en nærmere angivet liste af beskyttelsesværdige hensyn. For artikel 10 er de beskyttelsesværdige hensyn: "den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagten

153. På trods af bestemmelsens klare ordlyd er det i visse tilfælde tilladt at nedlægge fogedforbud mod offentliggørelsen af en ytring samt at beslaglægge trykte værker. Se J.P. Christensen m.fl., *Dansk statsret* (2016), s. 342 ff.

autoritet og upartiskhed.” Indgreb i retten til ytringsfrihed kan ikke legitimeres af andre hensyn. Det tredje krav er, at ethvert indgreb skal være “nødvendigt i et demokratisk samfund”. Dette sidste krav vil ofte afhænge af en proportionalitetsafvejning, hvilket vil afhænge af omstændighederne i den konkrete sag. Generelt vil Menneskerettighedsdomstolen acceptere begrænsninger i ytringsfriheden, hvis et indgreb heri er mindre drakonisk end andre indgreb, som kunne have været overvejet. Domstolen kan således tillade, at myndighederne flytter en demonstration fra et sted til et andet for at forebygge uorden. Derimod vil Domstolen sjældent acceptere, at en demonstration aflyses med samme begrundelse.

I forbindelse med proportionalitetsafvejningen vil Domstolen ofte give medlemsstaterne en større skønsmargen til selv at afgøre, hvad der er “nødvendigt”, hvor denne afvejning indeholder følsomme moralske eller etiske overvejelser. Denne tilbageholdenhed beror på det fornuftsbestemte rationale, at de nationale myndigheder ofte er bedre end internationale dommere til at vurdere, hvad der er nødvendigt i sådanne sager.¹⁵⁴ Ytringer, som ville være lovlige i Danmark, kan derfor lovligt forbydes i andre lande uden at komme i konflikt med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Domstolen har fx tilladt beslaglæggelsen af uanstændige malerier og blasfemiske film i henholdsvis Schweiz og Østrig.¹⁵⁵ Ytringer, som uden tvivl ville have været tilladt i Danmark.

På trods af at Danmark har meget liberale regler for ytringsfrihed og en stærk beskyttelse i grundloven imod censur, har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afsagt tre domme mod Danmark om retten til ytringsfrihed, og den har fundet én krænkelse. I den første sag fra 1989 fandt Domstolen, at det ikke udgjorde en krænkelse af retten til ytringsfrihed, at danskeren Bjørn Barfod, som var bosat i Grønland, var blevet dømt for injurier. Barfod var blevet dømt, efter at han i en avisartikel skrev, at to lægdommere havde gjort “deres pligt”, hvilket i den konkrete sammenhæng kunne forstås som en beskyldning om, at de under udførelsen af deres embede havde stemt som ansatte ved hjemmestyret og ikke som uafhængige og upartiske dommere. Seks af de syv dommere ved Menneskerettighedsdomstolen fandt, at der ikke var sket en krænkelse af artikel 10.¹⁵⁶

154. Se *Handyside mod Storbritannien*, dom af 7. december 1976, § 48.

155. Se *Müller og andre mod Schweiz*, dom af 24. maj 1988, og *Otto-Preminger-Institut mod Østrig*, dom af 20. september 1994.

156. *Barfod mod Danmark*, dom af 22. februar 1989.

I 2004 fandt Menneskerettighedsdomstolen ligeledes, at det ikke var en krænkelse, at to journalister var dømt for bagvaskelse, efter at de indirekte havde beskyldt en kriminalinspektør for at have ignoreret – eller ligefrem fjernet – et afgørende vidneudsagn i en drabssag. Beskyldningerne blev fremsat i tv-udsendelsen “Politiets blinde øje”, som blev bragt på DR i 1991.¹⁵⁷ Udsendelsen indeholdt et interview med en taxachauffør, som påstod, at han havde set den dømte drabsmand i den såkaldte “Pedal Ove-sag” på gerningstidspunktet, hvilket betød, at han ikke kunne have begået drabet. Efter interviewet stillede en speaker bl.a. følgende retoriske spørgsmål:

Hvorfor forsvandt den afgørende del af [taxachaufførens] forklaring, og hvem inden for politi eller anklagemyndighed bærer ansvaret for dette?

Var det kriminalinspektør [X], der besluttede, at rapporten ikke skulle indgå i sagen? Eller har han sammen med [Y] fra Rigspolitiets rejsehold holdt vidneudsagnet skjult for forsvar og dommere og nævninge?

De to journalister blev efterfølgende dømt for bagvaskelse. Efter Højesterets afgørelse indbragte de to journalister sagen for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Et flertal på ni dommere mente ikke, at der var sket en krænkelse af artikel 10. De lagde bl.a. vægt på, at journalisterne ikke kunne underbygge deres indirekte beskyldninger. De kunne således ikke dokumentere, at taxachaufføren havde fortalt politiet, at hun havde set den drabssigtede, ligesom de heller ikke kunne dokumentere, at der var blevet skrevet en rapport, der indeholdt dette udsagn. Otte dommere dissenterede. Det hører med til historien, at udsendelsen såede så meget tvivl om straffesagen, at den blev genoptaget. Den nye sag ledte til en frifindelse i 1992 og en erstatning på 5,4 mio. kr.

1.10.9.1. Grønjakke-sagen (1994)

I 1994 blev Danmark dømt i *Grønjakke*-sagen. Sagen omhandlede journalisten Jens Olaf Jersild, som i 1987 blev dømt for at have viderebragt racistiske udtalelser i tv-programmet “Søndagsavisen”. I programmet interviewede Jersild tre såkaldte “grønjakker”: en gruppe unge mennesker, som var kendt for deres racistiske holdninger. Inter-

157. *Pedersen og Baadsgaard mod Danmark*, dom af 17. december 2004. For yderligere information se L. Hansen, *Danmark på anklagebænken* (2007), s. 107 ff.

viewet varede over fem timer, hvor Jersild gav grønjakkerne øl og stillede stærkt ledende spørgsmål. Det efterfølgende indslag varede cirka fem minutter og indeholdt flere racistiske udtalelser. En af Grønjakkerne sagde bl.a.:

[...] niggere [...] er jo ikke mennesker, det er dyr [...] Du kan da bare, hvad er det det hedder – tage et billede af en gorilla, mand – og så kigge på en neger, det er den samme kropsbygning og det hele mand – flad pande og alt muligt mand [...] en nigger det er ikke et menneske – det er et dyr – det er andre fremmedarbejdere – også tyrkere og jugoslaver – hvad de så hedder alle sammen.

Programmet blev efterfølgende anmeldt til politiet. Jersild blev sammen med de tre grønjakker og programmets redaktør sigtet for at have overtrådt straffelovens racismeparagraf. Alle fem blev kendt skyldige, og Jersild og hans redaktør blev hver idømt fem dagbøder, svarende til henholdsvis et- og to-tusind kroner. Jersild og hans redaktør ankede dommen, men både landsretten og Højesteret stadfæstede byrettens afgørelse. De nationale domstole lagde vægt på, at Jersild selv havde taget initiativ til programmet, opfordret til de racistiske udtalelser og redigeret det flere timer lange interview.

Efter Højesterets afgørelse klagede Jersild til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Foran Menneskerettighedsdomstolen forklarede den danske regering, at dommen mod Jersild ikke havde krænket hans ret til ytringsfrihed, idet han selv havde medvirket til udbredelse af racisme, hvilket Danmark havde en international forpligtigelse til at forebygge. Derudover lagde de vægt på, at indslaget var unuanceret og uden nogen form for udtalelser, som stod i kontrast til grønjakkernes racistiske synspunkter.

Jersild derimod forklarede, at han bevidst havde medtaget de racistiske udtalelser i programmet, ikke for at fremme grønjakkernes racistiske holdninger, men for at henlede offentlighedens opmærksomhed på grønjakkerne og voldelig racisme, hvilket på daværende tidspunkt var et nyt fænomen i Danmark.

Flertallet i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol var enig med Jersild. I den forbindelse fremhævede de journalisters afgørende rolle som demokratiets vagthund (“public watchdog”). De påpegede derudover, at det ikke var op til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, eller nationale domstole, at bestemme, hvordan journalister skulle redigere eller præsentere deres materiale. Domstolen tilkendte 1.000 kr. i erstatning samt sagsomkostninger.

Selvom *Grønjakke*-sagen kun førte til en beskeden erstatning, var afgørelsen vigtig, og der er ingen tvivl om, at Menneskerettighedsdomstolen har spillet en væsentlig rolle i beskyttelsen af den danske pressefrihed. Et eksempel herpå er den såkaldte “Svend Aukens have-sag”, hvor en journalist havde skaffet sig adgang til Aukens private have for at rapportere fra en demonstration.¹⁵⁸ Journalisten blev efterfølgende dømt i by- og landsretten for husfredskrænkelser. Højesteret frifandt imidlertid journalisten, idet den ikke mente, at hans tilstedeværelse i haven, for at skildre demonstrationen, kunne anses for at have været uberettiget.¹⁵⁹ Sagen er efterfulgt af en række andre sager, som tydeligt understreger betydningen af artikel 10 i dansk retspraksis. I den forbindelse er det værd at bemærke, at Højesteret i disse sager generelt ikke henviser til grundlovens bestemmelse om ytringsfrihed, men derimod kun til artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹⁶⁰

Efter dommen skrev Ambassadør Tyge Lehmann – som repræsenterede Danmark foran Menneskerettighedsdomstolen – at Jersild med sin “vedholdenhed havde vist, at det ikke er halsløs gerning at tage kampen op mod statsmagten, og at denne kamp tages meget alvorligt i Strasbourg.”¹⁶¹

Grønjakke-sagen førte ikke til lovændringer, men bliver ofte anført som en sag, som havde afgørende indflydelse på Højesterets forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Således har tidligere professor Eva Smith fx skrevet, at:

Denne dom rystede Højesteret. Ganske vist var det den danske stat, der blev dømt for at krænke menneskerettighederne, men det var pga. en dom fra Højesteret. Siden har Højesteret ført en meget forsigtig linje.¹⁶²

Denne vurdering er delt af andre. Således skrev Jonas Christoffersen allerede i 2000, at de danske domstole i flere tilfælde er gået længere

158. UfR 1999.1675 H.

159. UfR 1994.988 H.

160. Se eksempelvis UfR 2003.2044 H, UfR 2012.2328 H og UfR 2015.3106 H. Se også J.P. Christensen, *Domstolene – den tredje statsmagt* (2004), s. 22.

161. T. Lehmann, “Grønjakke-sagen UfR 1989.399 H” i P. Garde m.fl. (red.), *Minderværdige retssager* (2002), s. 239.

162. E. Smith, “Menneskerettighedsdomstolen er på vildspor”, *Politiken* (2. oktober 2017).

end nødvendigt for at skabe harmoni med Menneskerettighedskonventionen.¹⁶³

1.10.10. Forsamlings- og foreningsfrihed – artikel 11

Retten til forsamlings- og foreningsfrihed er tæt knyttet til artikel 9 og 10. Artikel 9 giver os ret til at tænke, hvad vi vil, og artikel 10 beskytter retten til at sige, hvad vi vil. Artikel 11 supplerer disse rettigheder ved at give os ret til at være sammen med, hvem vi vil – forudsat, at de vil være sammen med os. Alle disse rettigheder er en uundværlig del af det demokratiske system.

Det følger af konventionens artikel 11, at “Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.” Det er værd at bemærke, at den samme bestemmelse beskytter to forskellige, omend tæt knyttede, rettigheder. Den første del af artikel 11 beskytter således retten til forsamling, dvs. at en gruppe mennesker mødes. Formålet med forsamlingen er underordnet, så længe det er fredeligt. Retten til forsamlingsfrihed dækker således både politiske forsamlinger og rene forlystelser såsom koncerter. Ligesom ved andre bestemmelser har Menneskerettighedsdomstolen indfortolket en handlepligt, og medlemsstaterne er derfor forpligtigede til at sikre, at mennesker rent faktisk kan mødes. Denne forpligtigelse betyder bl.a., at myndighederne skal give tilladelser til demonstrationer m.m. Derudover er der også en forpligtigelse til at beskytte demonstranter mod fare, såsom voldelige moddemonstrationer.

Grundloven indeholder en lignende beskyttelse, og det følger af § 79, at “Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.” Beskyttelsen i grundloven overlapper på mange måder beskyttelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Den anden del af artikel 11 beskytter foreningsfrihed, hvilket indebærer, at grupper af mennesker har ret til at organisere sig i fællesskaber såsom sportsklubber eller politiske partier. Denne ret sikrer derfor en kollektiv varetagelse af fælles interesser, hvilket er særligt vigtigt for politiske partier og fagforeninger. Retten til at slutte sig til foreninger inkluderer også den negative ret til ikke at tilslutte sig.

163. UFR 2000B 593.

Artikel 11 sikrer derfor retten til at vælge, om man vil være medlem af en forening eller ej. Dette gælder også fagforeninger, hvilket Domstolen slog fast i en kontroversiel sag mod Danmark. Sagen er omtalt nedenfor.

Den negative ret til ikke at tilslutte sig en forening afstedkommer ikke en positiv ret til at blive medlem af en bestemt forening. Som udgangspunkt er det op til foreningerne selv at bestemme, hvem der kan blive medlem, og Menneskerettighedskonventionen sikrer derfor ingen ret til at blive medlem af den lokale golf- eller ungdomsklub. Derudover er det ikke alle, som nyder samme frihed. Artikel 11 forhindrer således ikke, "at der pålægges medlemmer af statens væbnede styrker, politi eller forvaltning lovlige indskrænkninger i udøvelsen" i deres forsamlings- og foreningsfrihed.

Grundloven sikrer ligesom Menneskerettighedskonventionen foreningsfrihed, og det følger af § 78, at "Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed." Også her overlapper beskyttelsen i grundloven på mange måder beskyttelsen i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Ligesom ved enhver anden indskrænkning af de relative rettigheder skal et indgreb i artikel 11 opfylde tre krav. For det første skal ethvert indgreb have hjemmel i lov. For det andet skal indgrebet relatere sig til en nærmere angivet liste af beskyttelsesværdige hensyn. De beskyttelsesværdige hensyn i artikel 11 er: "den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder." For det tredje skal ethvert indgreb være "nødvendigt i et demokratisk samfund", hvilket generelt etablerer en høj beskyttelse.

I forhold til det andet krav kan indgreb i retten til forsamlings- og foreningsfrihed ikke legitimeres af andre hensyn end dem, der er nævnt i artikel 8. Grundloven derimod tillader kun forbud mod forsamlinger, der er til "fare for den offentlige fred". Dette er derfor et af de få områder, hvor grundloven tilsyneladende yder bedre beskyttelse end Menneskerettighedskonventionen. Dog sikrer Menneskerettighedskonventionen på mange andre områder en bredere beskyttelse end grundloven, bl.a. fordi den etablerer en handlepligt.¹⁶⁴

Danmark har tabt én sag omhandlende artikel 11. Det skete i Sørensen og Rasmussen mod Danmark.

164. J.E. Rytter, *Individets grundlæggende rettigheder* (2016), s. 317 ff.

1.10.10.1. Sørensen og Rasmussen mod Danmark (2006)

I 2006 underkendte Menneskerettighedsdomstolen den danske brug af såkaldte “eksklusivaftaler”, hvilket krænkede den negative foreningsfrihed. Sagen omhandlede Morten Sørensen og Ove Rasmussen, som begge blev fyret, fordi de ikke ville være medlem af Specialarbejderforbundet i Danmark (SiD), som senere blev en del af Fagligt Fælles Forbund (3F).¹⁶⁵

I 1996 havde Sørensen netop afsluttet sin værnepligt og søgte et sommerferiejob, inden han skulle starte på universitetet.¹⁶⁶ Han blev tilbudt et job som ferieafløser på et lager. Hans nye arbejdsgiver havde indgået en eksklusivaftale med LO, en paraplyorganisation for danske fagforbund. Aftalen betød, at virksomheden var forpligtiget til kun at beskæftige personer, der var medlem af et fagforbund under LO, og i hans ansættelsesbrev stod der, at han skulle melde sig ind i SiD. Sørensen ville imidlertid ikke være medlem af SiD, hvorfor han meldte sig ind i en anden fagforening, som stod uden for LO. I hans første lønseddel kunne han imidlertid se, at han havde betalt kontingent til SiD. Da han klagede til sin arbejdsgiver og fortalte, at han ikke ville betale kontingentet, blev han fyret. Han krævede herefter erstatning for ulovlig afskedigelse. I den efterfølgende retssag gjorde Sørensen bl.a. gældende, at den daværende foreningsfrihedslov – som beskyttede eksklusivaftaler – krænkede retten til negativ foreningsfrihed. Sørensen tabte både i lands- og Højesteret. Han klagede herefter til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Rasmussen var ligeledes blevet medlem af SiD mod sin vilje. Han var i 1999 blevet ansat i et gartneri, som havde en eksklusivaftale med LO. Ligesom Sørensens var Rasmussens arbejde betinget af, at han meldte sig ind i SiD. Han havde tidligere været medlem, men havde grundet SiDs politiske engagementer meldt sig ud. Han havde i stedet meldt sig ind i Kristelig Fagforening, som bedre repræsenterede hans politiske synspunkter. Rasmussen blev modsat Sørensen ikke fyret, men efter nogle måneders ansættelse klagede Kristelig Fagforening på hans vegne til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Ligesom Sørensen klagede Rasmussen over, at eksklusivaftalen og den daværende foreningsfrihedslov krænkede retten til negativ foreningsfrihed. Domstolen behandlede de to klager samlet.

165. *Sørensen og Rasmussen mod Danmark*, dom af 11. januar 2006. For yderligere information se L. Hansen, *Danmark på anklagebænken* (2007), s. 150 ff.

166. Morten Sørensen bliver til tider omtalt som en “politisk aktivist”. Se J. Christoffersen, *Menneskeret – en demokratisk udfordring* (2014), s. 42.

Sagen stillede den daværende VK-regering i den besynderlige situation, at den skulle forsvare brugen af eksklusivaftaler, selvom den traditionelt havde været imod disse. Regeringen havde således i 2003 og 2005 forgæves forsøgt at fjerne beskyttelsen af eksklusivaftaler i den danske lovgivning. På trods af dette forsvarede den danske regering foreningsfrihedsloven i Strasbourg. Den argumenterede for, at Sørensen og Rasmussens sager var anderledes end de sager om eksklusivaftaler, som Domstolen tidligere havde behandlet. Regeringen lagde vægt på, at Sørensen og Rasmussen, inden deres ansættelse, kendte betingelserne for deres ansættelse. De vidste derfor, at de skulle være medlem af SiD, inden de accepterede deres job. Regeringen anførte desuden, at de kunne søge ansættelse hos en arbejdsgiver, der ikke havde indgået en eksklusiv aftale, samt at Sørensen ikke var økonomisk afhængig af sit sommerferiejob.

Menneskerettighedsdomstolen godtog ikke regeringens argumenter og påpegede, at det ikke gjorde nogen forskel, at Sørensen og Rasmussen havde kendskab til eksklusivklausulen inden deres ansættelse. Ifølge Menneskerettighedsdomstolen var de blevet tvunget til at være medlem af en forening, som de ikke ville være medlem af, og denne tvang berørte kernen af retten til foreningsfrihed. Domstolen lagde endvidere vægt på, at eksklusivaftaler var forbudt i den offentlige sektor, og at de kun blev anvendt i en mindre del (under 10 %) af det danske arbejdsmarked. Dette viste, ifølge Domstolen, at eksklusivaftaler, som var et indgreb i den negative foreningsfrihed, ikke var nødvendige i et demokratisk samfund, som det er krævet af artikel 11. Denne formodning blev yderligere bestyrket af, at regeringen selv havde forsøgt at forbyde eksklusivaftaler. Derudover lagde Domstolen vægt på, at de fleste af Europarådets medlemslande havde afskaffet brugen af eksklusivaftaler. På den baggrund fandt Domstolen, at Danmark ikke havde beskyttet klagernes negative foreningsfrihed, og der var derfor sket en krænkelse af artikel 11. Dommerne var delt i tolv mod fem, for så vidt angik Sørensen, og femten mod to for så vidt angik Rasmussen. Den danske dommer, som var i dissens, påpegede bl.a., at forhandlerne af konventionen bevidst havde undladt at indsætte en ret til negativ foreningsfrihed.

Kort efter dommen vedtog Folketinget en ændring af den daværende foreningsfrihedslov, hvilket med få undtagelser forbød eksklusivaftaler på det danske arbejdsmarked.¹⁶⁷ Derudover indførte det en

167. Der findes nogle få undtagelser fra forbuddet mod eksklusivaftaler, hvilket blandt andet gælder for læger og advokater.

ny lov, der indeholdt et forbud mod, at arbejdsgivere lægger vægt på foreningsforhold i forbindelse med ansættelse eller afskedigelse. Ved fremlæggelsen af loven sagde Venstres politiske ordfører, at det var en "stor dag i dag." Han fortsatte med at understrege, at Venstre altid havde været "store modstandere af eksklusivaftalerne", samt at de altid havde været af den opfattelse, at de "var i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention".¹⁶⁸ De Konservative bifaldt ligeledes afgørelsen, og den retspolitiske ordfører udtalte, at han var "lykkelig for, at Danmark er dømt med piber og trommer."¹⁶⁹ I modsætning til tidligere var der, efter afgørelsen fra Menneskerettighedsdomstolen, et stort flertal i Folketinget for at ændre foreningsfrihedsloven.

1.10.11. Forbud mod diskrimination – artikel 14

Det følger af konventionens artikel 14, at "Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel 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." Som det fremgår af bestemmelsen, gælder forbuddet mod diskrimination kun for de rettigheder og friheder, som er beskyttet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Artikel 14 giver derfor ingen selvstændig beskyttelse. Det betyder, at klager over diskrimination skal knytte sig til en af de andre rettigheder eller friheder i konventionen. Det betyder ikke nødvendigvis, at der skal foreligge en selvstændig krænkelse af en af de andre bestemmelser. Det er tilstrækkeligt, at diskriminationen omhandler rettigheder eller friheder, som er beskyttet. I *Biao*-sagen fandt Domstolen fx ikke, at der var sket en krænkelse af artikel 8, fordi nydanskere måtte vente 28 år, før de kunne bringe en ægtefælle til Danmark, men Domstolen fandt, at der var sket en krænkelse af artikel 14 sammenholdt med artikel 8. Sagen faldt inden for artikel 14's anvendelsesområde, fordi spørgsmålet om familiesammenføring er tæt knyttet til retten til respekt for familieliv.

168. Fremsættelsestale ved forslag til lov om ændring af lov om beskyttelse mod afskedigelse på grund af foreningsforhold. (Beskyttelse af den negative foreningsfrihed). Fremsat den 2. marts 2006.

169. D.I. Boddum, "Eksklusivaftaler i strid med menneskerettigheder", *Jyllands-Posten* (11. januar 2006).

Det er værd at bemærke, at artikel 14 ender med ordene “eller ethvert andet forhold”. Disse ord sikrer, at diskrimination, som ikke er baseret på køn, race, farve m.v. også er omfattet af forbuddet i artikel 14. Dette kunne fx være en persons beskæftigelse eller bopæl. Grundlæggende sikrer artikel 14 derfor lighed for loven. Denne beskyttelse er særligt vigtig for de svageste i samfundet, som ofte tilhører minoriteter. Som Domstolen påpegede i *Biao*-sagen, er enhver forskelsbehandling, som ikke er objektivt og rimeligt begrundet, uforenelig med værdierne i et demokratisk samfund. Det er i den forbindelse ligegyldigt, om forskelsbehandling sker på grund af en persons køn, race eller nationalitet m.v.

Medlemsstaterne af Europarådet vedtog i 2000 en tillægsprotokol, som supplerer artikel 14. Den 12. tillægsprotokol indeholder et generelt forbud mod diskrimination. Danmark har imidlertid hverken undertegnet eller ratificeret protokollen, og protokollen er endnu ikke trådt i kraft. Mødviljen mod den 12. tillægsprotokol skyldes særligt usikkerhed med hensyn til, om dansk ret er i overensstemmelse med et generelt diskriminationsforbud.

Med undtagelse af forbuddet mod diskrimination af religiøse årsager indeholder grundloven ikke et selvstændigt forbud mod diskrimination. Derimod findes der en speciel “lighedsgrundsætning” i dansk ret, som indebærer, at ensartede forhold skal behandles lige i retlig henseende. Dette princip er dog ulovbestemt, hvilket vil sige, at det generelle princip ikke er nedskrevet i nogen lov. Derudover finder princippet kun sjældent anvendelse i domspraksis.¹⁷⁰ Og trods den formelle ligestilling mellem danske statsborgere og udlændinge er der flere eksempler på regler, som i praksis rammer udlændinge eller nydanskere langt hårdere end etniske danskere. Derudover indeholder dansk lovgivning en uensartet beskyttelse mod diskrimination af forskellige grupper. Dette gælder særligt diskrimination på grund af handicap, seksuel orientering og alder.¹⁷¹

Danmark har tabt én sag om diskrimination, hvilket var *Biao*-sagen, som er gennemgået ovenfor.

170. J.P. Christensen, “Højesteret og statsmagten” i P. Magid m.fl. (red.) *Højesteret – 350 år* (2011) 265. Princippet er dog en vigtig bestanddel af ombudsmandens arbejde. Derudover vil det få betydning med hensyn til et eventuelt burkaforbud/maskeringsforbud.

171. Institut for Menneskerettigheder, *Gennemførelse af Menneskeretten Status 2015-16* (2016), s. 20.

1.11. Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens indflydelse

Dette afsnit forsøger at opsummere nogle af de områder, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har haft en konkret indflydelse på Danmark. Som det fremgår af afsnit 1.10, har Danmark tabt 15 sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvoraf flere har ledt til lovændringer. *Hauschildt*-sagen førte således til ændringer i retsplejeloven, hvilket bl.a. medførte en styrkelse af regler om dommerhabilitet. *Bløder*-sagen medførte ligeledes en del lovændringer, både hvad angår sagsbehandlingstiden i civile sager og regler om erstatningsansvar. *Christensen*-sagen medførte endnu en gang ændringer i retsplejeloven, hvilket igen skulle forhindre lange sagsbehandlingstider. *Osman*-sagen ledte i første omgang til en mindre justering af praksis, og senere til en ændring af udlændingeloven, således at der bl.a. skal tages stilling til barnets tarv i afgørelser om opholdstilladelse for børn. *Sørensen og Rasmussen*-sagen medførte et forbud mod eksklusivaftaler, et område, hvor Danmark haltede bag efter udviklingen i andre europæiske lande. *Biao*-sagen – den seneste sag, som Danmark har tabt – medførte en afskaffelse af 26-årsreglen. Det er de færreste, som i dag vil påstå, at Domstolens indflydelse inden for disse områder var negativ. Faktisk fremhævede flere af de personer, som jeg interviewede i forbindelse med denne bog, disse sager som eksempler på Menneskerettighedskonventionens positive indvirkning.

Et andet sted, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har haft en afgørende indflydelse, er ved de danske domstole. Jonas Christoffersen, direktør for Institut for Menneskerettigheder, konkluderede allerede i 2000, at Menneskerettighedskonventionen “har haft betydeligt større indvirkning på dansk ret, end det var forudsat og forudset på tidspunktet for inkorporationen.” Han fremhæver i den forbindelse, at danske domstole flere gange har tilsidesat dansk ret og anlagt fortolkninger, som ikke ville være blevet anlagt uden Menneskerettighedskonventionen. Jonas Christoffersen mener også, at Menneskerettighedskonventionen har haft en indflydelse på fortolkningen af grundloven.¹⁷² Dette er dog et kontroversielt synspunkt.¹⁷³

172. *Ugeskrift for Retsvæsen* 2000B.593.

173. Se fx J.P. Christensen, *Grundloven med kommentarer* (2015), s. 49 ff.

Det er imidlertid ikke kun gennem de tabte sager, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har ydet indflydelse på Danmark. Det vigtigste eksempel herpå er nok domstolsreformen fra 1998. I starten af 1990'erne opstod der en intens debat om domstolenes forhold, herunder om dommerrekrutteringen. Reformen skulle bl.a. sikre en mere alsidig sammensætning af dommere. Før reformen blev dommere udnævnt af Justitsministeriet, og mange – særligt i landsretterne såvel som Højesteret – blev rekrutteret fra ministeriets egne rækker. Dommerne gik, med andre ord, direkte fra at være en del af den udøvende magt til at være en del af den dømmende magt.

Der skete en yderligere sammenblanding af magtens tredeling ved brugen af såkaldte "konstituerede" dommere. Det var ansatte i Justitsministeriet, som fik "konstitution", dvs. en midlertidig stilling ved domstolene. Højesteret rejste i 1994 tvivl om, hvorvidt denne ordning var forenelig med retten til en uafhængig og upartisk domstol som krævet i artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, men overlod det til Folketinget at ændre reglerne.¹⁷⁴ Domstolsreformen medførte et opgør med brugen af konstituerede dommere, og den sikrede en formel og reel adskillelse af den dømmende og udøvende magt. Reformen havde to hovedelementer. Dels blev der oprettet en uafhængig Domstolsstyrelse, som har til opgave at varetage bevillingsmæssige og administrative opgaver knyttet til domstolenes virke, hvilket tidligere var underlagt Justitsministeriet. Dels blev der oprettet et selvstændigt Dommerudnævnelsesråd, som har til formål at gøre udnævnelsen af dommere mere gennemsigtig, øge mulighederne for en bredere rekruttering samt igen at markere uafhængigheden fra den udøvende magt.¹⁷⁵ Reformen skete bl.a. for at sikre opfyldelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹⁷⁶ En af de personer, jeg har interviewet i forbindelse med arbejdet med denne bog, beskrev dommerstanden inden reformen som en "old boys club". En anden sagde, at Menneskerettighedskonventionen har haft en "enorm indflydelse på den måde, vi strukturerer og opfatter domstolene på."

Et andet område, hvor Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har haft en afgørende indflydelse, er ved at ændre dommerens selvopfattelse. I den forbindelse skriver Jonas Christoffersen:

174. UfR 1994.536 H.

175. Se herom J.P. Christensen, *Domstolene – den tredje statsmagt* (2004) særligt kapitel 5.

176. Se Domstolsudvalgets betænkning 1319/96, særligt kapitel 7.

Det er måske her, at menneskerettighederne har haft den største principielle betydning for Danmark. Dette helt enkle, at danske dommere i dag ser beskyttelse af borgernes rettigheder som en central opgave.

Han pointerer samtidigt, at der før implementeringen af Menneskerettighedskonventionen var overraskende mange områder, hvor de danske domstole ikke spillede nogen rolle, og borgerne derfor heller ikke havde adgang til en uafhængig domstols kontrol med politikere og embedsmænds beslutninger.¹⁷⁷

Menneskerettighedskonventionen har også en betydelig indflydelse på praksis ved de danske domstole. Dette er særligt udpræget efter, at konventionen blev inkorporeret i 1992. I perioden fra 1992 til 2015 blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention påberåbt eller anvendt af danske domstole i 654 sager. Til sammenligning blev de øvrige menneskerettighedskonventioner, som Danmark har tiltrådt, kun påberåbt eller anvendt i 64 sager.¹⁷⁸ Af en rapport fra Institut for Menneskerettigheder fremgår:

Den store forskel er svær at forklare, men det kan ikke umiddelbart konkluderes, at forskellen alene skyldes, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er inkorporeret, hvorimod andre menneskerettighedskonventioner ikke er. Om end inkorporering uden tvivl har haft en indflydelse.¹⁷⁹

En mulig forklaring på, at danske domstole undlader at anvende andre menneskerettighedskonventioner, selv hvor de er blevet påberåbt af sagens parter, kan være, at domstolene ikke finder det nødvendigt at tage stilling til andre traktater, hvor de allerede har fundet en krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹⁸⁰ Den begrænsede anvendelse af andre konventioner kan også forklares ved, at de danske domstole er mere fortrolige med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, end de er med andre traktater. Det samme gælder måske også danske advokater. Nogle af de interviewede advokater gav imidlertid udtryk for, at de danske

177. J. Christoffersen, *Menneskeret – en demokratisk udfordring* (2014), s. 64.

178. Institut for Menneskerettigheder, *Gennemførelse af menneskeretten status 2015-16* (2006) 23. Se også Betænkning 1546/2014 om inkorporering m.v. inden for menneskeretsområdet, særligt kapitel 4.

179. Betænkning 1546/2014 om inkorporering m.v. inden for menneskeretsområdet, s. 75.

180. *Ibid.*, s. 76.

domstole var tilbageholdende med at acceptere argumenter om brud på menneskerettigheder, også selvom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er en del af dansk lovgivning.

Udover den omfattende indflydelse på de danske domstole har Den Europæiske Menneskerettighedskonvention også en afgørende indflydelse på dansk lovgivning. Danmark tilpasser løbende dansk ret i lyset af nye afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Efter en sag, hvor Menneskerettighedsdomstolen fandt, at det udgjorde en krænkelse af artikel 3 og 8, at de bulgarske myndigheder havde opgivet påtale i en voldtægtssag med den begrundelse, at det ikke kunne bevises, at klageren var blevet tvunget til samleje, da der ikke var tegn på fysisk vold, gennemgik myndighederne de danske regler.¹⁸¹ I den forbindelse konkluderede Straffelovsrådet, at gældende dansk ret var i overensstemmelse med de krav, som kan udledes af Menneskerettighedsdomstolens afgørelse.¹⁸² Det var med andre ord ikke nødvendigt at ændre de danske regler. Andre gange leder domme til ændring af danske love eller regler. Som eksempel kan nævnes ændring af lov om det centrale DNA-profil-register fra 2010. Ændringen skete som følge af en dom mod Storbritannien, hvorefter der blev indsat en frist på 10 år i den danske lov for sletning af oplysninger om DNA-profiler for personer, som ikke er dømt for en forbrydelse.¹⁸³ Dette er bare et af mange eksempler.¹⁸⁴

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har derudover en afgørende indflydelse på selve lovgivningsprocessen. Som en af de interviewede embedsmænd formulerede det, "ligger Menneskerettighedskonventionen altid latent i baghovedet" under det lovforberedende arbejde. I den forbindelse er der særligt fokus på Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, dels fordi den er en del af dansk lov, men også pga. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Udover at der er fokus på Menneskerettighedskonventionen i de enkelte ressortministerier, rådgiver Justitsministeriets Lovafdeling andre ministerier med hensyn til lovforberedelse, og de foretager en lovt teknisk gennemgang af alle regeringens lovforslag, inden de fremsættes for Folketinget. I denne gennemgang foretages der bl.a. en vurdering af, om lovforslaget er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

181. *M.C. mod Bulgarien*, dom af 4. december 2004.

182. Se betænkning 1534/2009 om seksualforbrydelser, s. 121.

183. Lov nr. 405 af 21. april 2010.

184. For flere eksempler se Betænkning 1546/2014 om inkorporering m.v. inden for menneskeretsområdet, særligt kapitel 5.

Flere af de interviewede politikere fremhævede ligeledes Menneskerettighedskonventionen som et vigtigt værktøj i lovgivningsprocessen. En politiker nævnte i den forbindelse, at konventionen kunne bruges som en "løftestang" til at influere den til enhver tid siddende regering. Et eksempel herpå er afskaffelsen af eksklusivaftaler i 2006. Den daværende VK-regering havde flere gange forsøgt at ændre den danske praksis. Det var imidlertid først efter afgørelsen mod Danmark i 2006, at den daværende regering kunne finde det nødvendige flertal i Folketinget.

Traditionelt har Danmark været god til at sikre en løbende tilpasning af lovgivningen, ligesom der har været et stort fokus på Domstolens praksis i lovgivningsprocessen. I de senere år har der imidlertid været en større villighed til at gå "til kanten af konventionerne", som integrationsminister Inger Støjberg har beskrevet det.¹⁸⁵ Denne risikovillighed er bl.a. reflekteret i lovforslag, som direkte refererer til "procesrisiko", dvs. muligheden for at tabe en sag ved Menneskerettighedsdomstolen. De interviewede personer har forskellige fortolkninger af den nye praksis. Nogle ser det som et klart brud med tidligere praksis, hvor Danmark altid forsøgte at efterleve sine internationale forpligtigelser, hvorimod andre ser det som en naturlig konsekvens af, at Danmark lovgiver inden for områder, hvor Menneskerettighedsdomstolens praksis enten er uklar eller ikke-eksisterende. Det sidste syn blev bl.a. fremført i forbindelse med et lovforslag, som blev fremsat i 2015, og som bl.a. omhandlede en udskydelse af retten til familiesammenføring. Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at:

Efter den foreslåede ændring vil en udlænding, der meddeles særlig midlertidig beskyttelse, som udgangspunkt ikke kunne få familiesammenføring i de første 3 år her i landet. Der foreligger ministeriet bekendt ikke nogen praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vedrørende familiesammenføring i en sådan situation [...]¹⁸⁶

Ifølge ministeren var der desuden altid en vis risiko for, at Menneskerettighedsdomstolen i forbindelse med prøvelse af en konkret sag ville nå frem til det resultat, at det ikke er muligt generelt at stille

185. M. Skærbæk, "Risikovillig Støjberg vil balancere på kanten af konventioner med nye asylstramninger", *Politiken* (24. november 2015).

186. Lovforslag nr. L 87. Fremsat den 10. december 2015.

krav om 3 års ophold som betingelse for familiesammenføring.¹⁸⁷ Flere ser imidlertid referencen til procesrisiko som en anerkendelse af, at loven efter alt at dømmes er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.¹⁸⁸

Som det fremgår af ovenstående, har Den Europæiske Menneskerettighedskonvention haft en betydelig indvirkning på Danmark – og har det fortsat. En anden vigtig indflydelse – som ofte bliver glemt i debatten – er, at Menneskerettighedskonventionen samt implementeringsloven supplerer en række rettigheder og friheder, som ellers ikke er beskyttet i dansk ret. Dette gælder bl.a. retten til liv, retten til privat- og familieliv samt retten til en retfærdig rettergang, hvilket nok er det område, hvor Menneskerettighedskonventionen umiddelbart har haft størst indflydelse i Danmark. Derudover supplerer Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mange af de rettigheder, som findes i grundloven. Dette gælder også rettigheder, som traditionelt er stærkt beskyttet såsom retten til ytringsfrihed. I den forbindelse viser *Jersild*-sagen med al tydelighed den ekstra beskyttelse, som udspringer af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Endelig skal det bemærkes, at det er forholdsvis nemt at identificere enkelt-sager, hvor afgørelser fra Domstolen har direkte konsekvenser for lovgivning eller administrativ praksis. Det er langt sværere at identificere Domstolens generelle indflydelse på værdinormerne i Danmark samt resten af Europa. Domstolens fortolkningsstil, hvorefter den lægger vægt på praksis i andre europæiske lande, betyder, at Domstolen ofte er med til at sikre gradvis højnelse af beskyttelsen af menneskerettighederne. En afgørende faktor for, at Danmark tabte *Sørensen og Rasmussen*-sagen, var således, at andre europæiske lande havde opgivet brugen af eksklusivaftaler. Danmark var med andre ord ikke fulgt med udviklingen. Dette hører dog til undtagelserne, og på mange andre områder er Danmark et foregangsland. Det betyder, at praksis fra Danmark kan have betydning for Domstolens vurdering af praksis i andre europæiske lande. Domstolen har fx henvist til danske regler om kunstig befrugtning.¹⁸⁹ Et af de områder, som særligt bliver fremhævet i forbindelse med Domstolens generelle indflydelse på værdinormerne, er beskyttelsen af marginaliserede grupper, og Domstolen har bl.a. været med til at ændre hold-

187. L 87 endeligt svar på spørgsmål 55 (18. januar 2016).

188. Se fx K. Villesen & U. Dahlin, "Smykker har taget fokus fra de virkelige problemer ved nye asylstramninger", *Information* (14. januar 2016).

189. *S.H. m.fl. v. Østrig*, dom af 3. november 2011.

ninger til homoseksuelle, biseksuelle eller transkønnede mennesker. Ofte har domstolens indblanding været kontroversiel, men mange af de værdiændringer, som Domstolen har med til at sikre, er i dag taget for givet. Det kan dog tit være svært at fastslå en direkte årsagssammenhæng mellem Domstolens afgørelser og de efterfølgende værdiændringer i Europarådets medlemsstater. Domstolens fortolkningsstil gennemgås yderligere nedenfor i afsnit 2.3.

Kapitel 2

Fiktion

Som nævnt indledningsvis er debatten om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ofte unuanceret og til tider direkte vildledende. Derudover er der generelt en tendens til at fokusere på enkelt-sager, hvilket tit skaber en fordrejet forestilling om menneskerettighederne. Særligt har der i de sidste år været meget fokus på udlevering eller udvisning af kriminelle udlændinge. Men modsat det indtryk, man kunne få på baggrund af den offentlige debat, handler menneskerettigheder ikke alene om kriminelle udlændinge. Som vi så i afsnit 1.10, handlede langt de fleste af de sager, som Danmark har tabt i Strasbourg, om retten til en retfærdig rettergang, og Danmark har kun tabt én sag om udvisning, hvilket ikke var *Levakovic*-sagen.

En stor del af den kritik, som har været rettet mod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Domstolens arbejde, hviler endvidere på fejlagtige eller arkaiske antagelser om “suveræniteten” eller “demokrati”. Der er ligeledes stor forvirring om Domstolens “dynamiske” fortolkning samt reglerne for udvisning af kriminelle udlændinge. Et stigende antal politikere – og til tider menneskerettighedseksperter – taler endvidere om den manglende folkelige opbakning til menneskerettigheder. Justitsminister Søren Pape Poulsen (KF) har fx udtalt, at hvis Danmark ikke kan udvise personer som Gimi Levakovic, tror han, at “politikere mister opbakning i befolkningen til at være en del af de her konventioner.”¹ Andre har tilsyneladende allerede opgivet håbet. Spørgsmålet er dog, hvorfra politikerne ved, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har mistet sin folkelige opbakning? Er udtalelserne et udtryk for mavefor-nemmelser eller demagogisk politik?

1. M. Skærbæk, “Overrasket justitsminister vil tage dommer på ordet og blande sig i kontroversielle sager”, *Politiken* (28. august 2017).

Debat er en vigtig del af demokrati, og Menneskerettighedsdomstolen er ikke hævet over kritik. Men det er vigtigt, at kritikken er saglig.² Netop derfor fokuserer denne del af bogen på den kritik, som ofte er rettet mod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Domstolens arbejde. Formålet er at kunne bidrage til at skabe mere klarhed om de reelle forhold ud fra et juridisk fagligt perspektiv frem for et politisk perspektiv. Denne del af bogen forsøger derfor at besvare syv spørgsmål, som dominerer debatten om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Spørgsmålene er inspireret af udtalelser eller kritik fra politikere eller debattører.

Denne del af bogen søger således at skabe et mere nuanceret billede af Domstolens praksis samt at gøre op med nogle af de myter, som eksisterer om menneskerettighederne og moderne demokrati. Kort sagt, forsøger denne del af bogen at skabe grundlag for en mindre fiktiv og mere faktuel debat om Danmark og den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.1. Er menneskerettigheder et indgreb i dansk suverænitet?

Er menneskerettigheder et indgreb i dansk suverænitet?³ Det korte svar er: Nej. Men hvad er suverænitet? Indledningsvist er det nyttigt at knytte nogle bemærkninger til dette lidt misforståede og misbrugte begreb. Ideen om den “suveræne stat” blev særligt populær, efter at den franske jurist Jean Bodin (1530-1596) udgav bogen *De Republica* i 1576, hvori han argumenterede for en stærk regeringsmagt. Bodin var overbevist om, at mange af Frankrigs daværende problemer udsprang af manglen på en stærk regering, som kunne stoppe interne stridigheder, og den bedste løsning på dette problem var ifølge ham at styrke kongen. Bodin skrev med andre ord om intern suverænitet, og han foreslog ikke, at kongen var hævet over loven.

Siden er begrebet imidlertid blevet fordrejet, og ordet “suverænitet” er indgået i den “politiske debat som et af de begreber, som kan bruges og misbruges til mange formål.”⁴ For mange betyder “suverænitet”, at nationalstater kan gøre, hvad de vil. Et øjeblik efter-

2. Dette er ikke en ny pointe. Se fx I.E. Koch & J. Vedsted-Hansen, “Opinion: Opgør med Bryde Andersens fordrejninger”, *Berlingske* (17. marts 2005).

3. Se for eksempel “DF: ‘Dybt problematisk’ at menneskeretsdomstol griber ind i dansk suverænitet”, *Berlingske* (24. maj 2016).

4. M. Sørensen, *Folkeret – nogle hovedproblemer i det internationale retssystem* (1971), s. 41.

tænksomhed vil få de fleste til at indse, at intet land er suverænt i den forstand, at det kan gøre, hvad det vil. Tværtimod må alle verdens lande tage hensyn til andre landes ønsker og handlinger, og der findes intet land, som helt egenrådigt kan gøre, hvad det vil – end ikke verdens eneste tilbageværende supermagt USA agerer efter en sådan logik.

Den bedste måde at forstå begrebet “suverænitet” på er som et teoretisk udgangspunkt. Det er et udgangspunkt, som siger, at alle stater er lige og derfor har samme rettigheder. Det er i den forbindelse ligegyldigt, om det er Kina – som ifølge CIA’s World Fact Book har en befolkning på 1,4 mia. – eller Tuvalu – som ifølge samme kilde har en befolkning på 11.000 mennesker. På trods af denne åbenlyse ulighed betyder det teoretiske udgangspunkt, at både Kina og Tuvalu har visse rettigheder som suveræne stater. De er således begge blevet optaget i FN, og på grund af deres teoretiske lighed har de begge én stemme i FN’s Generalforsamling. Fordi de begge er suveræne stater, kan de også indgå traktater med andre lande. Deres suverænitet betyder også, at de kan modsætte sig indblanding i deres indre anliggender, men som vi så i afsnit 1.3.3, har den traditionelle modstand imod indblanding i indre anliggender mindre betydning i forhold til menneskerettigheder. Dette gælder særligt, hvor landene selv har accepteret denne indblanding.

Danmark er netop et eksempel på et land, der har accepteret indblanding. Danmark har ved tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention accepteret, at andre europæiske lande har en legitim interesse i overholdelsen af menneskerettigheder i Danmark, samt at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kan påse overholdelsen af Menneskerettighedskonventionen. Danmark har selv gjort brug af denne ret og har bl.a. lagt sag an mod Tyrkiet for dets manglende overholdelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Efter militærkuppet i 1980 anlagde Danmark, Norge, Sverige, Nederlandene og Frankrig således sag an mod Tyrkiet, som de anklagede for systematisk brug af tortur. Sagen blev senere opgivet, men Danmark lagde igen sag an i 1997. Denne sag førte til et forlig med Tyrkiet, som lovede at forhindre brugen af tortur.⁵ Ingen af disse sager blev fra dansk side udlagt som et indgreb i Tyrkiets suverænitet.

Endelig er det værd at bemærke, at det beskyttelsessystem, som er etableret med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, er subsidiært til de nationale systemer, som beskytter menneskerettighe-

5. Se bl.a. *Danmark mod Tyrkiet*, dom af 5. april 2000.

der. Det er først og fremmest medlemslandene selv, der – gennem deres regeringer, lovgivende forsamlinger og domstole – skal beskytte menneskerettighederne. Systemets subsidiære rolle bliver bl.a. fremhævet i konventionens artikel 13, ifølge hvilken medlemslandene forpligtiger sig til at skabe nationale klagemuligheder for krænkelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er først, når en person har udtømt de nationale klagemuligheder, det er muligt at rejse en sag ved Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg. Kravet om nationale klagemuligheder sikrer, at medlemsstaterne selv har mulighed for at råde bod på eventuelle krænkelse af Menneskerettighedskonventionen.

Domstolens virkemidler er derudover begrænsede. Modsat de nationale domstole kan Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke underkende dansk lov. Den kan kun påpege, at en lov krænker Menneskerettighedskonventionen. Herefter er det op til regeringen og Folketinget at ændre loven, omend fortolkningsreglen kan medføre, at den relevante bestemmelse fortolkes i overensstemmelse med Domstolens afgørelse (se afsnit 1.2). Loven forbliver dog i kraft.

Domstolen er heller ikke nogen appelinstans. Den kan således ikke tilsidesætte eller ændre afgørelser, som er truffet af danske myndigheder. Hvis Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol finder en krænkelse, er det derfor op til Danmark selv at bestemme, hvordan de nationale regler eller den administrative praksis skal ændres. Som vi så ovenfor i afsnit 1.10, er det langt fra alle afgørelser, som medfører lovændringer eller tilsidesættelse af praksis.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols subsidiære rolle er også fremhævet i de principper, som Domstolen anvender i fortolkningen af Menneskerettighedskonventionen, hvilket er principperne om “subsidiaritet” og “staternes skønsmargen”. Disse principper, som allerede er en del af Domstolens praksis, vil blive fremhævet i præamblen til Menneskerettighedskonventionen, når den 15. tillægsprotokol fra 2013 træder i kraft. Det sker, når alle Europarådets 47 medlemslande har tiltrådt protokollen. Protokollen blev forhandlet under Storbritanniens seks måneder lange formandskab af Europarådet, som startede i november 2011. Danmark ratificerede protokollen i 2016, men der er endnu tolv lande, som ikke har tiltrådt tillægsprotokollen.

Menneskerettighederne udgør derfor ikke et indgreb i dansk suverænitet. Tværtimod har Danmark anvendt sin suverænitet til at blive medlem af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dermed frivilligt underlagt sig konventionensystemet. Danmark var

derudover et af de første lande, som accepterede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols kompetence og den individuelle klageadgang, og Danmark var derfor med til at skabe det europæiske domstolssystem, som vi har i dag. Som det vil blive påvist nedenfor i afsnit 2.3, havde den danske chefforhandler Max Sørensen også en afgørende indflydelse på Domstolens dynamiske fortolkningsstil. Beskyttelsen af national suverænitet var endvidere et vigtigt element i forhandlingerne af Menneskerettighedskonventionen, og det er netop derfor, Domstolens virkemidler er begrænsede. De begrænsede virkemidler vil blive yderligere fremhævet, når den 15. tillægsprotokol træder i kraft.

2.2. Indskrænker menneskerettighederne demokrati?

Indskrænker menneskerettighederne demokrati? Det korte svar er: Nej. Som vi så ovenfor i afsnit 1.3, er menneskerettigheder en nødvendig del af et retfærdigt flertalsstyre. Overholdelse af menneskerettighederne indskrænker naturligvis Folketingets spillerum, idet love, som krænker Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, kan erklæres konventionstridig af Domstolen i Strasbourg. Formelt er det dog op til regeringen og Folketinget, om de vil lade sig indskrænke, og Menneskerettighedsdomstolen kan hverken ophæve eller ændre dansk lovgivning. Folketinget og den demokratiske proces spiller derfor en afgørende rolle i implementeringen af afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvilket bl.a. ses i de lovændringer, som fulgte flere af afgørelserne mod Danmark såsom i *Bløder-sagen*.

En grundig diskussion af menneskerettighedsspørgsmål i forbindelse med lovgivningsprocessen kan ligeledes have en afgørende indflydelse på udfaldet af eventuelle sager i Strasbourg. Som eksempel kan nævnes en sag mod Storbritannien, hvor Domstolen fandt, at et forbud mod politiske reklamer var et nødvendigt indgreb i retten til ytringsfrihed.⁶ Dette var på trods af, at Domstolen tidligere var kommet til det modsatte resultat i en lignende sag.⁷ I den britiske sag var det en afgørende faktor, at loven var vedtaget med et bredt flertal på tværs af de politiske partier, på grundlag af en ekstraordinær grundig lovgivningsproces.⁸

6. *Animal Defenders International mod Storbritannien*, dom af 22. april 2013.

7. *Vgt Verein Gegen Tierfabriken mod Schweiz*, dom af 28. juni 2008.

8. *Animal Defenders International mod Storbritannien*, dom af 22. april 2013.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bliver til tider kritiseret for at blande sig i den nationale lovgivningsproces. Efter afgørelsen i *Biao*-sagen i 2016 udtalte Dansk Folkepartis Udlændinge- og Integrationsordfører Martin Henriksen fx, at “Det er helt uhørt, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol går så langt i forhold til nationalstaternes ret til at definere deres egen udlændingepolitik”.⁹ Domstolen diktererede imidlertid ikke indholdet af en ny lov. Domstolen sagde alene, at det ikke var nødvendigt i et demokratisk land at skelne mellem forskellige grupper af et lands egne statsborgere i forbindelse med familiesammenføring. Det var herefter op til regeringen og Folketinget at beslutte, hvordan afgørelsen skulle implementeres.

Domstolen opstillede derfor ikke detaljerede krav, og den anerkender generelt en betydelig variation i medlemsstaternes lovgivning og praksis – så længe den overholder Menneskerettighedskonventionen. At lovgivningen skal overholde menneskerettighederne, kan naturligvis ses som en indskrænkning i den lovgivende magt. Samtidig kan det også anses som en nødvendig forudsætning for lovgivningens legitimitet.¹⁰ Der er bred enighed om, at menneskerettigheder er en nødvendig del af et demokrati. Dette er i høj grad et resultat af de ideer og det nye menneskesyn, som blev udviklet i oplysningstiden, og som bl.a. kom til udtryk i De Forenede Nationers erklæring fra 1942, som tydeliggjorde formålet med de allieredes indsats i 2. Verdenskrig. De samme værdier ligger i dag til grund for samarbejdet i Europarådet og EU. I Traktaten om Den Europæiske Union (artikel 2) står der:

Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.

EU's 28 medlemsstater – hvoraf alle har tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – har derfor demokrati og menneskerettigheder som fælles værdier. Disse værdier blev indført med Maas-

9. E.V. Jensen, “Dom kan betyde nye regler for familiesammenføring”, *Berlingske* (24. maj 2016).

10. I.E. Koch m.fl., *Menneskerettigheder og magtfordeling* (2004), s. 146.

trichtraktaten, som, efter indsættelsen af Danmarks fire forbehold, blev vedtaget ved en folkeafstemning i Danmark i 1993. Værdierne har derfor et særligt demokratisk mandat i Danmark.

Et demokrati, som ikke sikrer menneskerettigheder, heriblandt mindretalsbeskyttelse, er dårligt foreneligt med den demokratiforståelse, som er udviklet siden oplysningstiden. Hele formålet med menneskerettighederne er netop at begrænse demokratiske regeringer og parlamenters handlefrihed og kompetencer, for derved at beskytte borgernes og i særdeleshed minoriteternes rettigheder og friheder. Domstolens overvågning af lovgivningen er derfor ikke en illegitim indskrænkning af demokratiet, men en nødvendig garanti mod flertallets tyranni. I den forbindelse skal domstolene – nationale såvel som internationale – ikke være tro mod Folketinget eller flertallet som sådan. Deres rolle er at sikre hvert enkelt individ og dets grundlæggende rettigheder. Rettigheder som ikke kan tilsidesættes af flertallet.

2.3. Er Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol aktivistisk?

Det er svært at give et kort svar på beskyldningen om, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er "aktivistisk". For svaret afhænger af, hvad der menes med "aktivisme". Som eksempler på Domstolens aktivisme fremhæver kritikere ofte, at Domstolen fortolker bestemmelser i konventionen på en måde, som ikke kan have været forudset, da konventionen blev forhandlet i efterkrigstiden. Således er Domstolen bl.a. blevet kritiseret for at have indfortolket en ret til negativ foreningsfrihed – hvilket skete i *Sørensen og Rasmussen*-sagen – på trods af, at det blev besluttet under forhandlingerne af Menneskerettighedskonventionen, at retten til foreningsfrihed ikke skulle inkludere en negativ foreningsfrihed. Andre påpeger, at Domstolen blander sig for meget i den nationale lovgivningsproces.

Ifølge kritikerne medfører Domstolens aktivisme en række problemer. Den grundlæggende kritik er, at eftersom konventionen blev forhandlet af en række demokratiske stater med et folkeligt mandat, har disse stater kun afgivet suverænitet ud fra en betragtning om, at visse rettigheder er så væsentlige, at de vil lade deres demokratiske institutioner være bundet af en international domstols afgørelser herom. Når så Domstolen udvider anvendelsesområdet for Menneskerettighedskonventionen, opstår der et demokratisk problem. Proble-

met er, at Domstolen derved påtager sig kompetencer, som ingen medlemsstat havde mandat eller hensigt til at afgive.¹¹

For at forholde sig til denne kritik er det nødvendigt kort at forklare, hvordan Domstolen fortolker Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Indledningsvist er det nyttigt at bemærke, at mange af bestemmelserne i konventionen er forholdsvis korte. Hele artikel 3 indeholder således kun 13 ord:

Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

For at give mening til artikel 3 – og andre bestemmelser – må Domstolen nødvendigvis fortolke ordlyden. Det betyder, at dommerne spørger sig selv: Hvad er “tortur”? Eller: Hvad er “umenneskelig” eller “vanærende” behandling? Det er Domstolens rolle at besvare sådanne spørgsmål for derigennem at give mening og indhold til konventionens bestemmelser.

Der er grundlæggende tre måder, hvorpå en traktat – såsom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – fortolkes. Den første fortolkningsteknik tager udgangspunkt i tekstens ordlyd. Denne teknik forsøger at udlede bestemmelsernes objektive mening. Denne tilgang har den åbenlyse svaghed, at der tit ikke er enighed herom. Det er netop, når der er uenighed om en bestemmelses betydning, at fortolkning er nødvendig. Derudover indeholder traktater ofte formuleringer, som er bevidst tvetydige. Som den britiske folkeretsjurist Phillip Allot meget præcist formulerede det: “A treaty is a disagreement reduced to writing”.¹² Ordlyden er derfor ofte ikke tilstrækkelig i sig selv.

En anden måde, hvorpå en traktat kan fortolkes, er med udgangspunkt i forhandlernes intention. Denne historiske tilgang lægger vægt på, hvad der blev sagt under forhandlingerne – ligesom danske domstole lægger vægt på forarbejderne ved fortolkningen af danske love. Der er imidlertid flere problemer ved at anvende en historisk tilgang. For det første fordi denne fortolkningsteknik er statisk. Fortolkningen af en traktat kan således ikke følge trit med udviklingen i verden generelt. Derudover er det ofte svært at udlede hen-

11. Se fx J. Mchangama, “International domstol tager magten”, *Berlingske* (19. februar 2009).

12. P. Allot, “The Concept of International Law”, *European Journal of International Law* (1990), s. 43.

sigten af en særlig bestemmelse ud fra, hvad der blev sagt under forhandlingerne. Det mest åbenlyse eksempel er mangel på materiale – såsom udtalelser og mødereferater – fra forhandlingerne. Selv hvor sådan materielle forefindes, leder dette ikke altid til nogen entydige konklusioner. Derudover vil der ofte være mange spørgsmål, som de oprindelige forhandlere ikke tog stilling til, og som de retfærdigvis heller ikke kunne forudse. Forhandlerne af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kunne således ikke have forudset spørgsmål om registrerede partnerskaber eller anerkendelsen af transsekuelles nye køn efter en kønsskifteoperation. Hertil kommer, at de oprindelige medlemslandes intentioner ikke nødvendigvis afspejler intentionerne af de lande, som tiltræder en traktat på et senere tidspunkt. Som eksempel kan nævnes, at antallet af medlemslande, der har tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, er mere end firdoblet, siden konventionen trådte i kraft i 1953. De nye lande har ikke deltaget i forhandlingen af den oprindelige traktatstekst og følger sig naturligvis heller ikke bundet heraf. Problemerne med den historiske tilgang betyder, at forarbejder til traktater generelt kun inddrages som et supplerende fortolkningsmiddel. Den historiske tilgang spiller derfor også en begrænset rolle i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

Den tredje måde, hvorpå en traktat kan fortolkes, tager udgangspunkt i, hvad forhandlerne ønskede at opnå, da de forhandlede traktaten, dvs. traktatens formål. Forskellen mellem forhandlerens intention og den formålsorienterede fortolkning er, at traktaten ikke længere er statisk, men derimod dynamisk. Fordelen ved den dynamiske fortolkning er, at fortolkningen af en traktat kan følge med tiden. Faren er naturligvis, at fortolkningen bliver *for* dynamisk, således at parterne ikke længere kan genkende den oprindelige aftale, og traktaten derved mister sin politiske legitimitet, hvilket netop er, hvad Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kritiseres for. I den forbindelse er det dog vigtigt at understrege, at den tekstnære og formålsorienterede fortolkning har en stærkere position i folkeretten end den historiske tilgang, som der ofte bliver argumenteret for i debatten om Menneskerettighedskonventionen. Reglerne om traktatfortolkning bliver reguleret af Wienerkonventionen om traktatretten fra 1969. Det følger direkte af Wienerkonventionens artikel 31, at:

En traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål.

Hvorimod forarbejderne til en traktat udtrykkeligt er et supplerende fortolkningsmiddel. Således fremgår det af artikel 32, at:

Supplerende fortolkningsmidler, herunder forarbejderne til traktaten og omstændighederne ved dens indgåelse, kan tages i betragtning med henblik på at få bekræftet den betydning, der fremkommer ved anvendelsen af artikel 31 [...]

Forarbejderne til traktaten tages derfor kun i betragtning, når en tekstnær eller formålsorienterende fortolkning leder til et "uklart" eller "åbenbart meningsløst" resultat.

Det normale udgangspunkt i folkeretten er derfor en tekstnær fortolkning suppleret af en formålsfortolkning. Som Ole Spiermann, tidligere professor ved Københavns Universitet, har bemærket, giver Den Europæiske Menneskerettighedskonventions "åbne tekst [...] i mange sager kun ringe vejledning for en objektive fortolkning". Det naturlige udgangspunkt er derfor en formålsfortolkning, og i et almindeligt folkeretligt lys tager Menneskerettighedsdomstolens aktivistiske fortolkningsstil sig "ikke synderlig aktivisk ud".¹³

I praksis betyder det, at Menneskerettighedsdomstolen hovedsageligt anvender en formålsorienterende fortolkning. Domstolen fortolker derfor konventionen og tillægsprotokollerne således, at bestemmelserne sikrer bedst mulig beskyttelse. Ifølge Domstolen er formålet med konventionen at sikre en praktisk og effektiv beskyttelse af menneskerettighederne. Domstolen afviser af samme grund at fortolke konventionens anvendelsesområde indskrænkende.

En anden karakteristik ved Domstolens formålsorienterende fortolkning er, at den ændrer sig med tiden og den samfundsmæssige udvikling. Denne tilgang kaldes "aktivistisk" eller "dynamisk". Uanset terminologien, betyder det, at Domstolen, i stedet for at tage udgangspunkt i de forhold og værdier, som eksisterede, da konventionen blev forhandlet i efterkrigstiden, fortolker Menneskerettighedskonventionen i lyset af moderne forhold og de nuværende samfundsværdier. Der er intet usædvanligt i, at regler – hvad enten de er nationale eller internationale – fortolkes i lyset af nye samfundsforhold. Straffelovens regler om blufærdighedskrænkelser fortolkes fx anderledes i dag, end da de blev indført i 1933.

En dynamisk fortolkning giver derudover god mening, hvis man overvejer, hvordan samfundsværdier har ændret sig i forhold til lige-

13. Se S. Spiermann, *Folkeret* (2004), s. 432 ff.

stilling, homoseksualitet og meget andet. Homoseksualitet var eksempelvis strafbart i de fleste lande, da Menneskerettighedskonventionen blev underskrevet i 1950. Tre årtier senere fandt Menneskerettighedsdomstolen imidlertid, at kriminalisering af homoseksuelle handlinger krænkede retten til respekt for privatliv.¹⁴ Dommen vakte ophidselse i de lande, der fortsat straffede homoseksuelt samvær, og Irland og Cypern blev dømt for lignende krænkelser i henholdsvis 1988 og 1993.¹⁵

Domstolen kan også ændre sin egen praksis med henvisning til princippet om dynamisk fortolkning. Et klassisk eksempel er transkønnedes ret til at få deres nye køn registreret efter en kønsskifteoperation. I 1986 fandt Domstolen, at Storbritannien ikke havde krænket konventionen, da myndighederne nægtede at udstede en ny fødselsattest efter et kønsskifte. Seksten år senere ændrede Domstolen mening og henviste til en klar samfundsmæssig udvikling. Domstolen lagde i den forbindelse vægt på, at andre demokratiske lande havde ændret deres lovgivning og registrerede det nye køn efter et kønsskifte.¹⁶

Denne dynamiske fortolkningsstil betyder, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ofte har været med til at hæve menneskerettighedsbeskyttelsen i Europa. Det sker, hvor der er en såkaldt "europæisk konsensus", dvs. at der er en vis ensartethed i lovgivningen i Europarådets medlemslande. Nye standarder i resten af Europa var fx en afgørende grund til, at Domstolen underkendte den danske praksis med brug af eksklusivaftaler. Det var på trods af, at de oprindelige forhandlere havde afvist at inkludere en negativ foreningsfrihed i artikel 11. Dette kan naturligvis betegnes som "aktivisme", men det kan også ses som en logisk fortolkning af kravet om, at ethvert indgreb i konventionens relative rettigheder skal være "nødvendigt i et demokratisk samfund", hvilket er det krav, som de forhandlende lande blev enige om, og som de indsatte i artikel 8-11. På samme måde som praksis fra andre lande indskrænkede de danske myndigheders spillerum i forbindelse med eksklusivaftaler, kan praksis for Danmark også indflydelse på andre landes handlefrihed.

Domstolens dynamiske fortolkning er ikke ny, og den "forsigtige" danske chefforhandler af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – som senere blev dommer ved den Europæiske Menne-

14. *Dudgeon mod Storbritannien*, dom af 22. oktober 1981.

15. *Norris mod Irland*, dom af 26. oktober 1988, og *Modinos mod Cypern*, dom af 25. marts 1993.

16. *Rees mod Storbritannien*, dom af 17. november 1986.

skerettighedsdomstol – bliver til tider fremhævet som en af de vigtigste ophavsmænd til Domstolens dynamiske tilgang.¹⁷ Max Sørensen holdt i 1976 en tale i Strasbourg, hvori han argumenterede for en dynamisk fortolkning af Menneskerettighedskonventionen. Han lagde bl.a. vægt på, at konventionen måtte holde trit med tiden, og at den bedste måde at sikre dette på var ved en dynamisk fortolkning. Han afsluttede sin tale med ordene “the European Convention is a living legal instrument”.¹⁸ Få år senere blev konklusionen gentaget næsten ordret i en sag om legemlig afstraffelse af en 15-årig dreng. Sagen grundlagde Domstolens dynamiske fortolkningsstil. På trods af, at legemlig afstraffelse var almindeligt, da konventionen blev vedtaget, fandt Domstolens flertal i 1978, at det var uforeneligt med artikel 3.¹⁹

Det er naturligvis legitimt at kritisere domstolen for at gå for langt i visse sager, men en general modstand mod Domstolens dynamiske fortolkning indebærer også en modstand mod Domstolens rolle i at ophæve legemlig afstraffelse af børn eller afkriminaliseringen af homoseksualitet i Europa. I dag er det dog de færreste, som vil mene, at disse ændringer har været en negativ udvikling. Det er på trods af, at de fleste oprindelige medlemslande ikke havde mandat til eller til hensigt at sikre denne udvikling, da de underskrev konventionen i 1950.

Det er vigtigt at fremhæve, at der er en del forvirring om Domstolens fortolkning. Flere politikere og kommentatorer har fx fremhævet *Levakovic*-sagen som et eksempel på problemerne ved Domstolens dynamiske fortolkning. Denne kritik er forfejlet. For det første blev sagen afgjort af den danske Højesteret og ikke af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. For det andet har retten til respekt for familieliv – som var en af grundene til, at *Levakovic* ikke kunne udvises – altid været en del af den oprindelige konventionstekst. Den er således ikke indfortolket af Menneskerettighedsdomstolen. I forbindelse med kritikken af sagen har professor Mikael Rask Madsen, leder af Center for Internationale Domstole ved Københavns Universitet, udtalt at:

Levakovic-sagen har meget lidt med dynamisk fortolkning at gøre. Det handler om, at manden har boet stort set hele sit liv i Dan-

17. C. Djeflal C, *Static and Evolutive Treaty Interpretation* (2015), s. 277.

18. Genoptrykt i E.M. Sørensen m.fl., *Professor dr.jur Max Sorensen: A Bibliography* (1988), s. 54-55.

19. *Tyrer Goodwin mod Storbritannien*, dom af 25. april 1978.

mark og har små børn her. Der er ikke noget dynamisk i det. Det er mere en principiel debat om tilhørsforhold.²⁰

Mere generelt har Jonas Christoffersen, direktør for Institut for Menneskerettigheder, udtalt:

De steder, hvor menneskerettighederne fylder i den danske debat, og hvor politikerne udtrykker frustration over menneskerettighedsdomstolen, er det ikke i forhold til den dynamiske fortolkning. På udvisningsområdet har det for eksempel ikke noget med dynamiske fortolkninger at gøre.²¹

Levakovic-sagen bliver omtalt yderligere nedenfor i afsnit 2.5.

Domstolen bliver også kritiseret for at påtage sig lovgivende kompetence. Men som den tidligere danske dommer Isi Foighel har udtalt, så er den “dynamiske fortolkning aldrig af dommerne blevet opfattet som et fribrev til at ‘finde på’, men derimod som en forpligtigelse til, at Domstolens praksis følger med retsudviklingen i Europa”.²² Domstolens kompetence til at fortolke Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er endvidere begrænset. Domstolen er særligt indskrænket af “subsidiaritetsprincippet” og princippet om “staternes skønsmargen”. Ifølge det første princip – som blev omtalt ovenfor – så er det først og fremmest medlemslandenes opgave at sikre overholdelse af konventionen, hvilket også afspejles i Domstolens fortolkning og de virkemidler, som Domstolen har til rådighed.

Princippet om staternes skønsmargen betyder, at Domstolen overlader et vist skøn til medlemslandene ved vurderingen af, om et indgreb i de af konventionen beskyttede rettigheder er nødvendigt. Domstolen forklarede princippet i en tidligere sag:

Som følge af deres direkte og løbende kontakt med de vitale kræfter i deres lande er statslige myndigheder i princippet bedre placeret end den internationale dommer til at vurdere det præcise indhold af [Menneskerettighedskonventionens krav].²³

20. C.A. Arnfred, “Menneskerettigheder kan blive justeret i Helsingør”, *Politiken* (26. August 2017).

21. *Ibid.*

22. A.F. Jacobsen, *Menneskerettigheder, Demokrati og Retssamfund* (2008), s. 152.

23. Se *Handyside mod Storbritannien*, dom af 7. december 1976, § 48.

Staternes skønsmargen varierer. For eksempel er der tildelt et stort skøn, hvad angår omstridte følsomme moralske eller etiske spørgsmål, særligt hvor der ikke er ens regler i Europarådets medlemslande. Som eksempel på andre områder, hvor medlemslande har et bredt skøn, kan nævnes regler om kunstig befrugtning eller aktiv døds-hjælp.²⁴ Det samme gælder forhold om medlemsstaternes nationale sikkerhed samt en lang række andre områder. Den brede skønsmargen var bl.a. grunden til, at Domstolen ikke fandt en krænkelse i *Barfod*-sagen, hvilket til tider fremhæves som et eksempel på en for bred skønsmargen.²⁵ Der er dog også områder, hvor medlemslandene har en forholdsvis lille skønsmargen, hvilket medfører en mere intens iv domstolskontrol. Dette gælder fx sager vedrørende enkeltpersoners identitet eller privatliv som i sagen om kriminalisering af homoseksuelles handlinger nævnt ovenfor. En anden faktor, som kan medføre en mindre skønsmargen, er, hvor der er ens regler i Europarådets medlemslande som i sagen mod Danmark om eksklusivaftaler.

2.4. Beskytter menneskerettighederne de forkerte?

Beskytter menneskerettigheder de forkerte?²⁶ Det korte svar er: Nej, menneskerettigheder beskytter *alle* mennesker. Præcis hvad der menes med denne kritik, er derfor ofte lidt uklart. Grundlæggende lyder det som en kritik af, at alle mennesker har samme grundlæggende rettigheder. Det er en kritik, som strider imod selve kernen i det menneskesyn, som blev grundlagt i oplysningstiden. Kritikken bygger derudover ofte på en fordrejet forestilling om menneskerettighederne. Som udgangspunkt beskytter menneskerettigheder alle mennesker, men det er ofte de svageste i samfundet, som har mest brug for beskyttelse. Det er som regel personer, som er mistænkt for kriminalitet, og som derfor har hele statsapparatet imod sig, eller minoriteter, som ikke nyder samme beskyttelse som flertallet af befolkningen.

Det er derfor ikke kun er kriminelle rockere eller bandeledere, som nyder godt af menneskerettighederne, hvilket ellers er det indtryk, man kunne få af debatten i medierne. Som vi så i afsnit 1.10, har langt de fleste af de sager, som Danmark har tabt ved Den Europæi-

24. Se fx *Evans mod Storbritannien*, dom af 10. april 2007.

25. D.J. Harris m.fl., *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights* (2014), s. 13.

26. Se fx J.B. Larsen, "Mette Frederiksen før asylforhandlinger: Menneskerettigheder beskytter de forkerte", *DR Nyheder* (24. november 2015).

ske Menneskerettighedsdomstol, omhandlet forholdsvis banale spørgsmål, hvor personer har gjort krav på at blive behandlet lige og retfærdigt. Som afsnittet viste, drejer det sig om personer som Mogens Hauschildt, som ikke fik en retfærdig rettergang, som Sofika Vasileva, som blev tilbageholdt i mere end 13 timer pga. af en udløbet busbillet, som bløderne, hvis erstatningssag tog så lang tid, at flere døde under den op til seks år lange behandling af deres krav, som Kurt Nielsen, som måtte vente over otte år for at få erstatning for en bilulykke, som Lise Donald Iversen og Anne-Marie Christensen, som ventede henholdsvis ni og elve år for at få erstatning for lægefejl, og som James Valentin, som måtte vente mere end sytten år for at få sin konkurssag færdigbehandlet.

Desværre er der meget lidt fokus på de banale sager. Menneskerettighedssager bliver ofte kun genstand for mediebevågenhed, når de kan danne grundlag for vrede og fortørnelse. Udover debattører og politikere er det derfor også relevant at pege på medierne som nogle af dem, der bærer en betydelig del af ansvaret for den negative omtale af menneskerettigheder. Enhver sag, hvor menneskerettigheder forhindrer udlevering eller udvisning fra Danmark, bliver således entusiastisk fortalt og genfortalt. I den forbindelse bliver nuancer ofte overset, og væsentlige principper – såsom Domstolens dynamiske fortolkning – bliver forvrænget, så de passer med fortællingen om en udemokratisk Domstol, der kan fjernstyre alt fra Strasbourg.²⁷ Virkeligheden er – som vi har set ovenfor – langt mere nuanceret.

Den unuancerede debat er dog ikke forbeholdt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.²⁸ Det er heller ikke et unikt dansk problem. Den britiske tabloidpresse er verdensmestre i at fordreje menneskerettighedssager, og den har i årtier været notorisk skeptisk over for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.²⁹ Den negative omtale har været med til at skabe et forvansket og unuanceret billede af menneskerettigheder generelt, hvilket desværre betyder, at mange alene ser menneskerettighederne som en beskyttelse af kriminelle, frem for som et værn for almindelige mennesker mod staters magt eller forsømmelighed.

Den store tillid til myndighederne i Danmark – som generelt er velbegrunderet – er ligeledes med til at sløre nødvendigheden af men-

27. Se fx B. Falbert, "47 nævenyttige dommere", *Ekstra Bladet* (2. september 2017).

28. Se fx M. Wind, "Uduelige ledere og medier er ved at ødelægge Europa", *Politiken* (8. maj 2016).

29. <<https://ukhumanrightsblog.com/2014/09/22/the-monstering-of-human-rights/>>.

neskerettigheder. Sandheden er imidlertid, at myndighederne i alle lande kan begå menneskerettighedskrænkelser. Menneskerettighedskrænkelser er således ikke forbeholdt diktaturstater, som bevidst undertrykker deres befolkning, men udspringer ofte af fejl. I *Moesgaard Petersen og Hasslund*-sagen glemte Procesbevillingsnævnet fx en appelanmodning, hvilket betød, at behandlingen heraf tog næsten et år og otte måneder. I *Kurt Nielsen*-sagen blev sagsbehandlingstiden udstrakt, fordi Skanderborg Kommune brugte mere end 10 måneder på at svare på spørgsmål i forbindelse med vurderingen af invaliditet efter en bilulykke. Sådanne fejl er ikke ualmindelige, og alle de interviewede eksperter, som arbejder i centraladministrationen, anerkendte, at der begås fejl.

Ifølge subsidiaritetsprincippet er det først og fremmest de nationale myndigheder, som skal råde bod på eventuelle fejl, hvilket også sker i langt de fleste tilfælde. Et af menneskerettighedernes vigtigste formål er at sikre, at der findes nationale procedurer, som forhindrer eller minimerer risikoen for fejl, samt at der eksisterer nationale klagemuligheder. Visse af de interviewede embedsmænd påpegede samtidig, at muligheden for et eventuelt sagsanlæg i Strasbourg virkede som et stærkt incitament til at sikre overholdelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dette er et andet vigtigt formål med det internationale tilsyn med menneskerettigheder. Indflydelsen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan således ikke kun måles i antallet af "tabte" sager i Strasbourg, men skal langt hen ad vejen måles i de værdinormer og den menneskerettighedskultur, som tiltrædelsen og inkorporeringen af Menneskerettighedskonventionen har medført. Ændringer som beskytter alle.

2.5. Forhindrer konventionen udvisning af kriminelle udlændinge?

Forhindrer Den Europæiske Menneskerettighedskonvention udvisning af kriminelle udlændinge? Det korte svar er: Sjældent. På trods heraf synes debatten om udvisningen at være næsten endeløs. Særligt har der været meget fokus på Højesterets afgørelse i *Levakovic*-sagen fra 2016. Det stærke fokus på *Levakovic*-sagen er imidlertid misvisende. Danmark udviser hvert år hundredvis af personer. Siden 2010 er flere end 10.000 mennesker udvist ved dom. Hertil kommer de, som bliver administrativt udvist.

Udvist ved dom	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	1.050	1.019	1.379	1.809	1.495	1.520	1.912	1.093*

Figur 2.1. Kilde: Udlændinge- Integrations- og Boligministeriets redegørelser om anvendelsen af udlændingelovens bestemmelser om udvisning ved dom eller administrativ beslutning. *Vedrører perioden 1. januar – 20. august 2017.

Netop udvisning er et godt eksempel på, at debatten om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention tit er uoplyst. Det uoplyste grundlag blev særligt fremhævet i et svar fra justitsminister Søren Pape Poulsen (KF). Han blev i august 2017 spurgt, hvor mange gange danske domstole i de sidste 10 år har undladt at udvise udenlandske kriminelle som følge af afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol? Hertil svarede ministeren, at det ikke er “muligt [...] at tilvejebringe de ønskede oplysninger.”³⁰ Der er, med andre ord, ingen, der ved, hvor tit Menneskerettighedskonventionen forhindrer udvisning. Dette på trods af, at netop udvisning dominerer debatten om menneskerettigheder i Danmark.

På trods af de mange udvisninger har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol imidlertid kun fundet én krænkelse af Menneskerettighedskonventionen i forbindelse med en udvisning fra Danmark, hvilket skete i *Amrollahi*-sagen. Det lave tal kan naturligvis begrundes i, at de danske domstole underkender anmodninger om udvisning fra anklagemyndigheden, men det sker tilsyneladende forholdsvis sjældent.

Som det er beskrevet ovenfor, har Danmark vid mulighed for at udvise kriminelle udlændinge, forudsat at de nationale domstole afvejer en række forhold, som afspejler udlændingens tilknytning til Danmark eller et andet land. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention kræver derfor, at myndighederne foretager en proportionalitetsafvejning, hvor de laver en samlet vurdering af en række elementer. Denne vurdering er altid konkret, og det er derfor ikke muligt at opstille en generel regel for, hvornår en person kan udvises. I tilfælde af grov kriminalitet er der imidlertid en vidtgående adgang til at udvise kriminelle udlændinge. Det gælder næsten uanset familiemæssig eller anden tilknytning til Danmark. Det eneste, der kræ-

30. Svar på Spørgsmål nr. 267 (Alm. del) fra Folketingets Udenrigsudvalg af 5. august 2017.

ves, er et minimum af reel tilknytning til den dømte persons oprindelsesland.³¹

Den vidtgående ret til at udvise er bl.a. illustreret i en udvisnings-sag fra 2015, der modsat *Levakovic*-sagen fik forholdsvis lidt omtale i de danske medier, og andre sager, som gennemgås nedenfor, fik ingen omtale. Sagen omhandlede Mahmoud Khalil Salem (bedre kendt som bandelederen “Fez Fez” eller “Fisfis”). Salem, som er statsløs palæstinenser, blev udvist til Libanon efter en dom på 6 års fængsel for narkokriminalitet. På trods af at Salem havde en forholdsvis stærk tilknytning til Danmark, blev udvisningen godkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.³²

Salem var indrejst til Danmark som 23-årig og havde opholdt sig i Danmark i 18 år. Han havde været gift med en dansk statsborger af palæstinensisk oprindelse, og sammen havde de 8 børn mellem 5 og 16 år. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol betvivlede, at Salem havde en stærk tilknytning eller en positiv indflydelse på sin familie i Danmark, og fremhævede, at familien under alle omstændigheder kunne besøge ham i Libanon samt kunne holde kontakt via telefon og internet. Udover Salems manglende tilknytning til Danmark lagde Menneskerettighedsdomstolen også vægt på, at Højesteret omhyggeligt havde afvejet de modstridende hensyn i sagen og inddraget den relevante retspraksis fra Strasbourg. Som det ses i andre sager, vil grundigheden af de nationale domstoles proportionalitetsafvejning ofte være en afgørende faktor i Menneskerettighedsdomstolens behandling af udvisningssager.³³ Som Robert Spano, sektionspræsident ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, har forklaret:

Hvis de danske domstole tager objektive kriterier med i vurderingen – hvor lang tid har personen været i et land, er der familierelationer, har personen forbindelse til andre lande med videre – så er domstolen i Strasbourg ikke i en position, hvor vi kan erstatte denne vurdering. Som det er i dag, så ser vi først og fremmest på, om kriterierne er taget med i vurderingen hos de nationale domstole. Er resultatet velbegrundet og balanceret, så stopper sagen dér.³⁴

31. Se Justitsministerens besvarelse af spørgsmål nr. 667 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til Justitsministeren den 15. marts 2013.

32. *Salem mod Danmark*, dom af 1. december 2016.

33. Se fx *Hamesevic mod Danmark*, afgørelse af 16. maj 2017.

34. P. Burhøi, “Præsident ved Menneskerettighedsdomstolen”, *Berlingske* (5. oktober

Som flere af de interviewede eksperter har fremhævet, viser *Salem*-sagen med al tydelighed, at Menneskerettighedskonventionen sjældent forhindrer udvisningen af kriminelle udlændinge, selv hvor de har en særdeles stærk personlig og familiemæssig tilknytning til Danmark. Dette er yderligere bekræftet af flere udvisningssager, som Menneskerettighedsdomstolen har afvist som "åbenbart ugrundede". I 2001 afviste Domstolen således en klage fra en nigeriansk statsborger, som blev udvist efter, at han var blevet idømt over 3 års fængsel for narkokriminalitet. Han havde fået opholdstilladelse i Danmark efter et seks måneder langt ægteskab med en dansk kvinde, og han havde i alt opholdt sig i Danmark i seks år.³⁵ I 2006 afviste Domstolen en klage fra en 35-årig tyrker, som blev udvist efter en dom på 3 års fængsel. Manden var indrejst som 13-årig og havde boet 22 år i Danmark. Han var skilt, men havde 3 børn på henholdsvis 11, 13 og 18 år.³⁶ Samme år afviste Domstolen en klage fra en amerikansk statsborger, som blev udvist efter en dom på 3 års fængsel. Manden havde været gift med en dansk kvinde og sammen havde de 2 børn på henholdsvis 3 og 5 år.³⁷ I 2007 afviste Domstolen en klage fra to tyrkiske brødre, hvoraf den ene var født i Danmark.³⁸ Alle disse sager blev afvist som værende "åbenbart ugrundede", hvilket betyder, at sagerne blev afvist uden nogen form for realitetsbehandling.

I en sag fra 2014 fandt Domstolen endvidere, at det ikke krænkede hverken artikel 3 eller 8, at en mand, som var indrejst til Danmark som 7-årig, og som havde to børn, blev udvist til Syrien. Menneskerettighedsdomstolen bemærkede, at den udviste person ikke kunne forvente at blive i Danmark, bare fordi han havde indgået et nyt ægteskab og ventede et tredje barn i Danmark.³⁹ I 2017 afviste Domstolen ligeledes en klage fra en pakistansk statsborger, som blev udvist efter en dom for drab. Hun havde boet i Danmark, siden hun var to år, og havde to børn og en mand i Danmark.⁴⁰

Sagerne er naturligvis forskellige, men de illustrerer alle, at det kun er sjældent, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

2017).

35. *Nwosu mod Danmark*, afgørelse af 10. juli 2001.

36. *Cömert mod Danmark*, afgørelse af 10. april 2006.

37. *Lagergren mod Danmark*, afgørelse af 16. november 2006.

38. *Hizir Kılıc mod Danmark*, afgørelse af 22. januar 2007, og *Ferhat mod Danmark*, afgørelse af 22. januar 2007.

39. *M.E. mod Danmark*, dom af 8. juli 2014.

40. *Alam mod Danmark*, afgørelse af 6. december 2007.

forhindrer udvisning af kriminelle udlændinge, selv hvor de er født eller indrejst til Danmark som barn.

Disse sager rejser det åbenlyse spørgsmål: hvorfor kunne Levakovic ikke udvises? Indledningsvist er det værd at understrege, at det ikke var Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som forhindrede udleveringen af Levakovic, men derimod Højesteret. Højesteret fulgte Menneskerettighedsdomstolens praksis og lagde vægt på en række personlige forhold, heriblandt at Levakovic havde opholdt sig i Danmark, siden han var tre år. Derudover havde Levakovic fire børn i Danmark. To af disse børn var mindreårige, og Levakovic havde den fulde forældremyndighed. Børnene havde ingen kontakt med deres mor, som var stofmisbruger. Højesteret nævnte, at hvis Levakovic blev udvist, vil han “ikke kunne tage sine børn med sig, og samværet med børnene vil blive effektivt forhindret.” Hans tilknytning til Kroatien var endvidere minimal. Han havde således aldrig besøgt Kroatien og talte ikke sproget. Hans eneste tilknytning til Kroatien bestod i, at to af hans brødre var udvist dertil. Derudover havde han ingen familie i Kroatien. Én ting var således hans personlige tilknytning til Danmark og hans familieliv her. En anden vigtig faktor var, at anklagemyndigheden ikke i de tidligere straffesager mod Levakovic havde nedlagt påstand om udvisning. Højesteret udtalte i den forbindelse, at det taler “imod udvisning, at der ikke tidligere er nedlagt påstand herom”. Anklagemyndigheden havde, som en af de interviewede eksperter formulerede det, begået en “fej”. Derudover kan der sættes spørgsmålstejn ved, om Højesteret gik til kanten af konventionerne.⁴¹

Som det ses af denne korte gennemgang, er det kun sjældent, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention forhindrer udvisning af kriminelle udlændinge. Dette bekræftes også af en undersøgelse lavet af tænketanken Justitia i 2017.⁴² I forbindelse med undersøgelsen udtalte Justitias direktør Jacob Mchangama, at der “skal ret meget til, før domstolen tilsidesætter det skøn, som eksempelvis danske domstole har foretaget i en konkret sag”.⁴³ Den samme pointe blev fremhævet af dommer Jon Fridrik Kjølbro under en konference i september 2017. Med henvisning til en række nye sager mod Danmark anførte han:

41. *Ndidi mod Storbritannien*, dom af 14. september 2017.

42. “EMD’s brug af artikel 8 i sager om udvisning af kriminelle udlændinge”, *Justitia* (28. september 2017).

43. “Jurist: Menneskerettighedsdomstolen havde måske tilladt at udvise Levakovic”, *Ritzau* (28. september 2017).

The examples mentioned and wording used clearly show that the Court is applying the principle of subsidiarity and granting a margin of appreciation to domestic authorities, when they have carefully balanced the competing interests in accordance with the Court's case-law, even in cases concerning expulsion of foreigners following criminal convictions. In other words, and if I am not mistaken, there is support in case-law for saying that the Court is already doing what politicians at domestic level have encouraged it to do.⁴⁴

Professor Mikael Rask Madsen fra Københavns Universitet har ligeledes påvist en stigning i reference til subsidiaritetsprincippet, hvilket kan spores helt tilbage til 2012.⁴⁵ Regeringens mål med at se kritisk på Domstolens dynamiske fortolkning er derfor, som dommer Kjølbros påpeger, allerede opfyldt. I sager som *Levakovic*-sagen kan man derudover spørge, hvorfor en person, som har boet i Danmark, siden han var tre år gammel, og som ikke har nogen tilknytning til Kroatien, skulle være et kroatisk problem?

2.6. Er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention forældet?

Et af de mest besynderlige elementer i debatten om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er, at mange af dem, der kritiserer Domstolens dynamiske fortolkning, også beskriver konventionen som værende "forældet".⁴⁶ Dette er besynderligt, idet den dynamiske fortolkning – som blev gennemgået ovenfor – netop blev indført for at undgå, at Menneskerettighedskonventionen blev utidssvarende.

Den eneste anden måde at opdatere konventionen på er ved forhandling af tillægsprotokoller, hvilket er særdeles tidkrævende. Derudover kræver nye tillægsprotokoller tiltrædelse fra alle Europarådets 47 medlemslande. Enkelte medlemslande kan derfor forhindre eller udsætte ikrafttrædelse, som det skete med den 14. tillægsprotokol. Protokollen – som havde til formål at strømline konventionssystemet

44. J.F. Kjølbros, "The future of the European Court of Human Rights: Practical challenges, legal challenges and a question of legitimacy", oplæg på Københavns Universitet den 22. september 2017.

45. M.R. Madsen, *Rebalancing European Human Rights: Has the Brighton Declaration Engendered a New Deal on Human Rights in Europe?* (2017). Tilgængelig på <<http://jura.ku.dk/icourts/research/working-papers/>>.

46. Se fx S. Domino, "Blå blok: Menneskerettighederne er forældede og skal laves om", *Berlingske* (14. juli 2016).

– blev færdigforhandlet i 2004, men trådte først officielt i kraft i 2010, efter at Rusland i mange år udsatte deres ratifikation.

Der er indtil videre vedtaget 16 tillægsprotokoller til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvoraf 6 har tilføjet nye rettigheder. De resterende tillægsprotokoller havde alle til formål at effektivisere konventionssystemet, særligt Domstolens arbejde.

Den seneste reformproces blev indledt ved Interlaken-erklæringen i 2010, der fulgtes op af Izmir-erklæringen i 2011 og Brighton-erklæringen i 2012. I medfør heraf blev den 15. tillægsprotokol vedtaget, hvilket betød en række ændringer i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvad angår den danske debat, er den vigtigste ændring indsættelsen af en udtrykkelig henvisning til “subsidiaritetsprincippet” og “princippet om staternes skønsmargin”. Som nævnt ovenfor indgår disse principper allerede som en del af Domstolens praksis, omend de ikke er direkte nævnt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Protokollen er dog endnu ikke trådt i kraft, og enkelte lande har endnu ikke underskrevet.

Reformprocessen blev afsluttet med “Bruxelles-erklæringen” fra 2015, som havde til formål at styrke de processer, der tidligere blev iværksat, samt at reducere mængden af Domstolens mange ubehandlede sager. I forbindelse med processen blev der udarbejdet en rapport om konventionssystemets fremtid.⁴⁷ Rapporten blev udarbejdet af en række eksperter og konkluderede, at der ikke var yderligere behov for større reformer af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Denne konklusion blev senere bekræftet af Europarådets medlemslande, heriblandt af Danmark. På trods af at den 15. tillægsprotokol endnu ikke er trådt i kraft, er der sket en stigning i Domstolens reference til princippet om staternes skønsmargin.⁴⁸

Kritikken af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som værende “forældet” er i direkte modstrid med kritikken af Domstolens dynamiske fortolkning. Der har været flere tiltag for at modernisere konventionssystemet, men disse har som udgangspunkt fokuseret på at sikre Domstolens arbejde. Derudover viser den langsomme ratifikation af den 15. tillægsprotokol, at det langtfra er alle Europarådets medlemslande, som prioriterer ændringer af Den Europæiske

47. “The Longer-Term Future of the System of the European Convention on Human Rights” (2015).

48. M.R. Madsen, *Rebalancing European Human Rights: Has the Brighton Declaration Engendered a New Deal on Human Rights in Europe?* (2017). Tilgængelig på <<http://jura.ku.dk/icourts/research/working-papers/>>.

Menneskerettighedskonvention. Denne tilbageholdenhed er også afspejlet i et svar fra Europarådets Ministerkomite fra januar 2017.

Martin Henriksen, Dansk Folkepartis Udlændinge- og Integrationsordfører, spurgte i august 2016, om Ministerkomiteen ville være villig til at drøfte ændringer af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for at gøre det nemmere for medlemslandene at udvise kriminelle udlændinge samt for at gøre det lettere for nationale parlamenter at ændre reglerne for at opnå asyl og familiesammenføring. Ministerkomiteen gav følgende svar:

The Committee of Ministers recalls that the European Convention on Human Rights (ECHR) forms the cornerstone of human rights protection in Europe. As interpreted and applied by the European Court of Human Rights, it has played a major role in safeguarding and promoting human rights and, accordingly, democratic security in Europe. The Committee of Ministers notes that the ECHR is a major asset of the European democratic architecture, any alteration of which must be considered with the greatest care [...]

Ensuring the long-term effectiveness of the ECHR system is a key priority of the Committee of Ministers. It has recently taken steps to amend the ECHR, inter alia, through the adoption at its 123rd Session of Protocol No. 15 to the Convention [...]⁴⁹

Svaret afspejler ikke en stor entusiasme for at ændre det nuværende konventionssystem. Langt de fleste af de interviewede eksperter mente heller ikke, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention var forældet. Faktisk fremhævede flere, at Domstolen igennem sin dynamiske fortolkning har været med til at holde konventionen opdateret og tidssvarende.

2.7. Er der folkelig opbakning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?

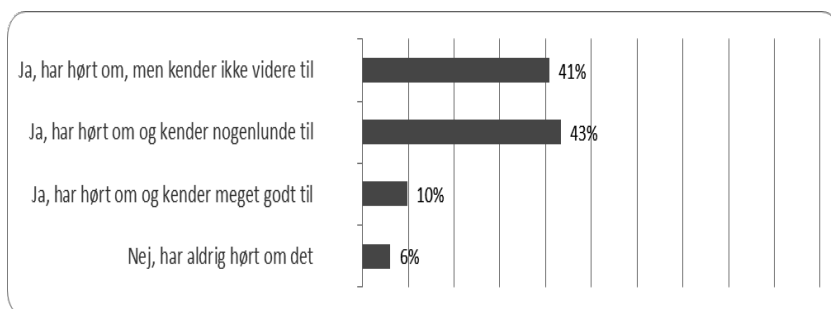
I den offentlige debat bliver der ofte sat spørgsmålstejn ved den folkelige opbakning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Men hvad er holdningen til konventionen? Som vist nedenfor er det korte svar, at den folkelige opbakning til Menneskerettighedskonventionen er forholdsvis stærk. Det er på trods af, at flere og flere politikere fremhæver en manglende folkelig opbakning. Udover

49. Svar på skriftlig forespørgsel Doc. 14232 af 19. januar 2017.

Justitsminister Søren Pape Poulsens (KF) udtalelse, som er nævnt ovenfor, så har folketingsmedlem Bertel Haarder (V) fx udtalt, at når:

Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg og EU-Domstolen fælder domme, der går langt ud over, hvad der var tanken med de pågældende bestemmelser, så skader de ikke bare respekten for begrebet menneskerettigheder, men undergraver tillige opbakningen til fælles europæiske løsninger i almindelighed.⁵⁰

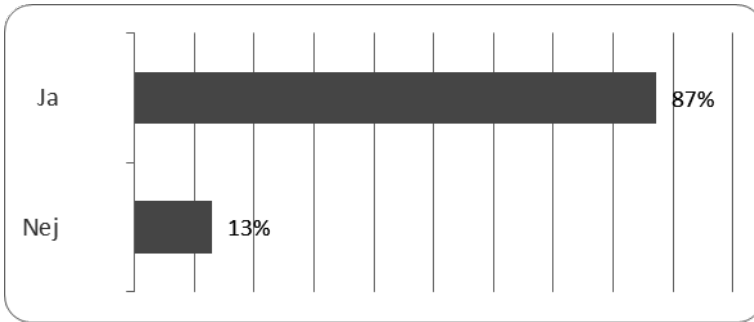
Sådanne udtalelser kan være udtryk for mavefornemmelser eller demagogisk politik. For at få en nærmere afklaring bestilte jeg i august 2017 en undersøgelse hos analyseinstituttet YouGov. YouGov startede med at spørge 1.019 personer, om de havde hørt om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention? Ikke overraskende var der kun 6 %, som svarede, at de aldrig havde hørt om konventionen. Flere mente endvidere, at de havde et nogenlunde kendskab til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.



Figur 2.2. Har du hørt om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?

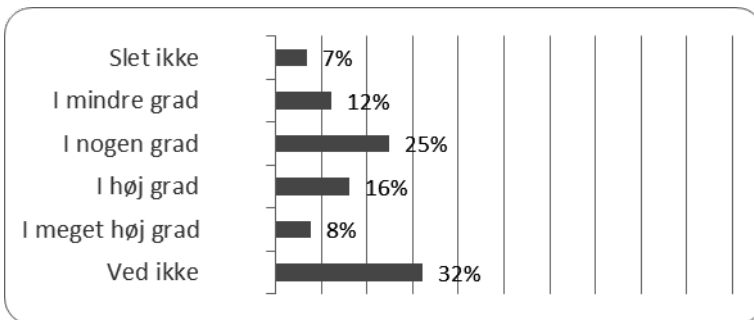
De mennesker, som kendte til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (957 i alt), blev derefter spurgt, om de vidste, at Danmark er medlem af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention? Hvilket langt størstedelen (87 %) vidste.

50. B. Haarder, "Domme skader EU og rettighederne", *Berlingske* (14. august 2017).



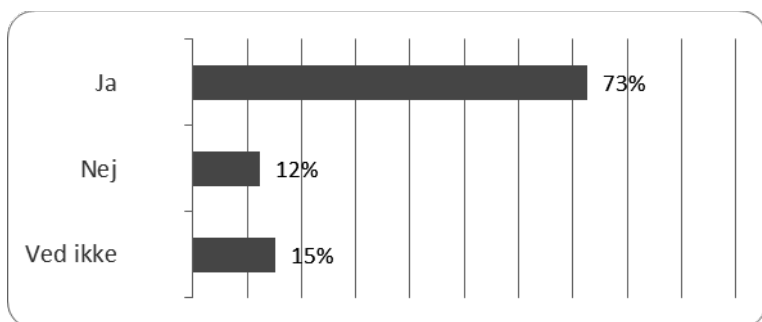
Figur 2.3. Vidste du, at Danmark er medlem af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?

Af de mennesker, som havde hørt om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, mente langt størstedelen (61 %), at Danmark har haft gavn af at være medlem af konventionen.



Figur 2.4. I hvilken grad mener du, at Danmark har haft gavn af at være medlem af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?

Størstedelen af de mennesker, som havde hørt om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (73 %), mente ligeledes, at Danmark skulle forblive medlem af konventionen.



Figur 2.5. Synes du fortsat, at Danmark skal være medlem af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?

Det har ikke været muligt for mig at finde tidligere undersøgelser af den folkelige opbakning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er derfor ikke muligt at sige, hvorvidt opbakningen til konventionen er steget eller faldet. Det eneste, denne undersøgelse viser, er, at der er en forholdsvis stærk opbakning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

YouGov-undersøgelsen skal samtidig sættes i perspektiv. En Norstat-undersøgelse ligeledes fra august 2017 viser således, at et flertal af den danske befolkning ønsker at forlade Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis det ikke lykkes for den danske regering at få genforhandlet konventionen, således at det bliver lettere at udvise kriminelle udlændinge. Ifølge Norstat-undersøgelsen ville 48 % forlade konventionen, hvis den ikke kan genforhandles, hvorimod kun 34 % mener, at Danmark under alle omstændigheder skal forblive i konventionen. De resterende 14 % svarede, at de ikke vidste, om Danmark skulle forlade eller forblive i konventionen.⁵¹

De to undersøgelser viser umiddelbart en overraskende stor uoverensstemmelse. Denne uoverensstemmelse kan dog formentligt forklares med henvisning til formuleringen af spørgsmålene, som lå til grund for undersøgelserne. Spørgsmålet i Norstat-undersøgelsen var således betydeligt mere værdiladet end spørgsmålene i YouGov-undersøgelsen. Norstats-spørgsmålet var formuleret således:

51. E. Holstein, "Opbakningen til menneskerettighedskonventionen er på vippen", *Altinget.dk* (5. september 2017).

Regeringen vil forsøge at genforhandle den europæiske menneskerettighedskonvention, så det bliver lettere at udvise kriminelle uden dansk statsborgerskab. Bør Danmark udtræde af konventionen, hvis det ikke bliver nemmere at udvise kriminelle?

Norstat foretog en lignende måling i september 2016. Dengang var deres spørgsmål mere afbalancerede. De spurgte:

Hvilket af følgende to udsagn er du mest enig i?

1. Danmark skal udtræde af de internationale konventioner, så vi lettere kan udvise kriminelle og bestemme, hvor mange asylansøgere, vi vil modtage.
2. Danmark skal blive i de internationale konventioner, der er med til at opretholde den internationale retsorden og udgør en beskyttelse af det enkelte menneske.

Målingen fra 2016 gav det modsatte resultat. Et flertal på 50 % mente, at Danmark skulle forblive medlem af de internationale konventioner, hvorimod 38 % mente, at Danmark skulle forlade konventionerne. Erik Gahner Larsen, som er forsker på Syddansk Universitet og ekspert i meningsmålinger, udtalte efterfølgende, at man på baggrund af de to meningsmålinger fra 2017, “hverken samlet eller hver for sig, kan konkludere, at danskerne vil forlade Menneskerettighedskonventionen.”⁵² På trods af den offentlige kritik fremhævede justitsminister Søren Pape Poulsen (KF) Norstat-undersøgelsen på en konference, som blev afholdt på Københavns Universitet den 22. september 2017.

Det bør også fremhæves, at Norstat-undersøgelsens spørgsmål om genforhandling er misvisende, idet det er højst usandsynligt, at Danmark kan genforhandle Menneskerettighedskonventionen. Muligheden for at ændre konventionen gennemgås nedenfor i afsnit 3.1.

52. R. Kernn-Jespersen, “Bakker danskerne op om Den Europæiske Konvention om menneskerettigheder?”, *Mandag Morgen* (15. September 2017).

Kapitel 3

Fremtid

Som nævnt indledningsvist er kritikken af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke ny. Det nye er, at kritikken ikke længere er begrænset til et parti eller en side af det politiske spektrum, og hvad der tidligere var mere eller mindre useriøse spekulationer, bliver i dag behandlet og debatteret i Folketinget. Således fremlagde Dansk Folkeparti i oktober 2016 et beslutningsforslag, hvorefter Danmark skulle ophæve inkorporeringsloven fra 1992. Dansk Folkeparti foreslog derudover, at Danmark skal udtræde af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for derefter at genindtræde med et forbehold, der ville gøre det muligt at udvise kriminelle udlændinge.¹ Regeringen vil dog ikke forlade Menneskerettighedskonventionen.² Det er derimod fremhævet i regeringsgrundlaget fra 2017, at regeringen vil styrke indsatsen for at få udvist kriminelle udlændinge. Det skal bl.a. ske ved, at regeringen, som led i det danske formandskab for Europarådet, vil se kritisk på Menneskerettighedsdomstolens dynamiske fortolkning. Derudover er Danmarks formandskabs prioritering under det seks måneder lange formandskab af Europarådets Ministerkomité en “reform af det europæiske menneskerettigheds-system”.³ Venstre har gjort det klart, at regeringen går efter at få vedtaget en erklæring under det danske formandskab, som starter i november 2017. Formålet med denne erklæring er at “dreje den euro-

-
1. Beslutningsforslag nr. B 18: Forslag til folketingsbeslutning om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Fremsat den 25. oktober 2016.
 2. Udenrigsminister Anders Samuelsen (LA) bekræftede i september 2017, at “Regeringen har således ingen intentioner om at melde Danmark ud af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.”, URU alm. del – svar på spørgsmål 262 fra Nikolaj Villumsen (EL) stillet den 15. august 2017 til udenrigsministeren.
 3. Ibid.

pæriske domstol i retning af de danske ønsker”, dvs. bedre mulighed for at udvise kriminelle udlændinge.⁴

Den sidste del af denne bog fokuserer på de forslag, som er kommet frem i debatten om at mindske indflydelsen fra Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i Danmark, fx ved at ændre eller tage forbehold over for dele af konventionen. Langt de fleste forslag er enten urealistiske eller vil have væsentlige udenrigspolitiske konsekvenser. Derudover er der andre muligheder for at mindske indflydelsen af Menneskerettighedskonventionen, som er langt mindre drakoniske. Danmark kunne fx ændre inkorporeringsloven fra 1992 eller intervenere i flere sager. Disse forslag vil blive gennemgået nedenfor.

3.1. Kan Danmark forlade Den Europæiske Menneskerettighedskonvention?

Flere har foreslået, at Danmark helt skal forlade Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Juridisk er det forholdsvist simpelt at forlade Menneskerettighedskonventionen. Konventionens artikel 48 indeholder en særlig opsigelsesklausul, hvorefter det kræver et “varsel på seks måneder” at opsiges konventionen. Alt, hvad det kræver, er et brev til Europarådets generalsekretær.

Som nævnt tidligere er der endnu intet demokratisk land, som har forladt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Faktisk er det uhyret sjældent, at et land forlader en menneskerettighedskonvention, også udenfor Europa. Det eneste land, som har forladt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, er Grækenland, som forlod konventionen i en kort periode fra 1969 til 1974 under den såkaldte Juntatid. Det skete efter, at en række lande, heriblandt Danmark, havde indledt en sag mod Grækenland for krænkelser af konventionen efter militærkuppet i 1967. Menneskerettighedskommissionen – som eksisterede frem til 1998 – fandt i november 1969, at Grækenland havde krænket Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvorefter Grækenland straks forlod konventionen. Efter genindførelsen af demokrati genindtrådte Grækenland i 1974. Det skete efter betydeligt politisk pres fra de resterende medlemmer af Europarådet. I dag ville der formentlig være endnu mere politisk pres end i 1970erne.

4. C.E. Arnfred, “Menneskerettigheder kan blive justeret i Helsingør”, *Politiken* (26. august 2017).

Der har været debat om, hvorvidt Danmark kunne forblive medlem af Europarådet eller EU, hvis Danmark forlod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Professor Mads Bryde Andersen fra Københavns Universitet – ekspert i formueret – har fx nævnt, at udtræden af Menneskerettighedskonventionen ikke ville “tvinge” Danmark ud af Europarådet, og at det heller ikke burde “skabe problemer i relation til EU-traktaterne”.⁵ Dette er imidlertid ren spekulation. Der er intet entydigt svar på, om udtræden af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ville tvinge Danmark ud af Europarådet eller EU. Det er i øvrigt vigtigt at holde sig for øje, at en udtræden af Menneskerettighedskonventionen har juridiske såvel som politiske konsekvenser.

Hvad angår Europarådet, var medlemskab af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke en betingelse for medlemskab i 1949. Dette er en naturlig konsekvens af, at Menneskerettighedskonventionen først var færdigforhandlet i 1950, året efter etableringen af Europarådet. Det følger af artikel 3 i traktaten, som grundlagde Europarådet, at ethvert medlem af rådet skal:

[...] anerkende de for retsstaten almindeligt gældende grundsætninger og det princip, at menneskerettighederne og de fundamentale frihedsrettigheder tilkommer enhver person indenfor dets jurisdiktion, og samarbejde oprigtigt og effektivt på virkeliggørelsen af Rådets formål [...]⁶

For at opfylde kravene i denne bestemmelse skal et ansøgerland i dag være medlem af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvilket bl.a. blev fremhævet i forbindelse med Finlands optagelse i Europarådet i 1989.⁷ De lande, som overtræder artikel 3, kan i princippet ekskluderes fra Europarådet, men det er aldrig sket. Da Grækenland forlod Menneskerettighedskonventionen i 1969, forlod de samtidig Europarådet. Der er således ingen praksis for, hvordan udtræden af Menneskerettighedskonventionen skal fortolkes i forhold til artikel 3, men det er svært at forestille sig, at et land kan forblive medlem af Europarådet uden at være medlem af Den Europæi-

5. Mads Bryde Andersen, “Derfor er det svært at ændre konventionen”, *Berlingske* (11. juli 2017).

6. Statut for Det europæiske Råd, undertegnet i London den 5. maj 1949, Artikel 3.

7. S. Schmahl & M. Breuer (red.), *The Council of Europe* (2017), s. 124.

ske Menneskerettighedskonvention, som ofte betegnes som Europarådets “kronjuvel”.⁸

Hvad angår EU, er det ligeledes en klar betingelse for nye medlemslande, at de har tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. For eksisterende medlemsstater er situationen imidlertid mindre klar. Det følger af EU-traktaten, at “Enhver europæisk stat, som respekterer værdierne i artikel 2 og forpligter sig til at fremme dem, kan ansøge om at blive medlem af EU.”⁹ Værdierne i artikel 2 indeholder bl.a. “respekt for menneskerettighederne”. Ifølge de såkaldte “Københavnskriterier”, som beskriver betingelserne for optagelse i EU, skal ethvert ansøgerland bl.a. sikre demokrati, retsstat og menneskerettigheder. I forbindelse med Bulgariens optagelse i EU i 2007 blev det gjort klart, at dette krav indebar, at ethvert ansøgerland skal have tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Medlemskab af Menneskerettighedskonventionen er således en klar betingelse for tiltrædelse af EU, men det er ikke udtrykkeligt angivet som en betingelse for fortsat medlemskab af Unionen.

Konsekvenserne af udtræden af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er længe blevet diskuteret i Storbritannien, men uden noget entydigt svar.¹⁰ Det virker dog kunstigt, hvis et land skal tiltræde Menneskerettighedskonventionen for at kunne blive medlem af EU, men frit kan forlade konventionen, så snart det er optaget.

EU-landenes sanktioner mod Østrig efter valget af den stærkt højreorienterede politiker Jörg Haider i 2002 viser endvidere, hvad der kunne ske, hvis Danmark valgte at træde ud af Menneskerettighedskonventionen. Efter valget af Haider blev bestemmelsen i EU-traktaten, som har til formål at sikre, at EU-lande respekterer værdierne i artikel 2, styrket, således at en grov og vedvarende overtrædelse kan lede til en suspension af den pågældende medlemsstats rettigheder såsom stemmerettigheder i det Det Europæiske Råd.¹¹ EU ind-

8. Se konklusion fra Department for Constitutional Affairs [som senere blev en del af Ministry of Justice], Review of the Implementation of the Human Rights Act (juli 2006) 37 citeret nedenfor.

9. Traktaten om Den Europæiske Union, artikel 49.

10. Se Commons Briefing papers SN06577, Is adherence to the European Convention on Human Rights a condition of European Union membership? (25 March 2014).

11. Traktaten om Den Europæiske Union, artikel 7.

ledte sådanne sanktioner imod Polen, efter at landet i juli 2017 vedtog en lov, som svækkede dommeres uafhængighed.¹²

Det ville være besynderligt, hvis EU-landene ikke også ville reagere på en udtræden af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Udtræden af konventionen ville desuden betyde, at Danmark ville blive en “paria stat”, som Dominic Grieve, tidligere chefjurist i den britiske regering, forklarede i 2012 i forbindelse med overvejelser om Storbritanniens udtræden.¹³ Hvis Danmark forlod Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ville vi i øvrigt være det eneste europæiske land – med undtagelse af Hviderusland – som ikke er medlem af Europarådet.

Selv om det juridisk er forholdsvis simpelt at forlade Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, vil en udtræden heraf formentlig have betydelige politiske konsekvenser for Europarådet såvel som EU. Derudover ville Danmark stadig være bundet af andre menneskerettighedsforpligtigelser såsom dem, der udspringer af EU-retten eller FN’s konvention om borgerlige og politiske rettigheder samt eventuelt sædvaneretlige regler.

3.2. Kan Danmark ændre eller tage forbehold over for konventionen?

Flere har foreslået, at Danmark skal tage forbehold over for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Indledningsvis er det nyttigt kort at forklare, hvad et “forbehold” er. Som nævnt i afsnit 1.1 minder traktater om kontrakter, idet de indeholder gensidige forpligtigelser, som lande kan tiltræde, hvis de vil, men som er bindende, når de først er indgået. Hver gang flere lande forhandler en traktat, sker der en afvejning mellem at maksimere omfanget af forpligtigelserne og muligheden for at maksimere antallet af lande, som tiltræder aftalen. De fleste lande er villige til at tiltræde en traktat, som indeholder et begrænset omfang af forpligtigelser, hvis de derigennem opnår andre fordele såsom international prestige eller sikkerhed. Antallet af lande, som vil tiltræde en traktat, vil ofte svinde ind i takt med, at forpligtigelserne bliver mere omfattende. For at sikre, at flest mulige lande tiltræder en traktat, er det muligt at tillade “forbehold”.

12. Se EU-Kommissionens pressemeddelelse, “Independence of the judiciary: European Commission takes second step in infringement procedure against Poland” (12. september 2017).

13. H. Watt, “Britain could become Belarus if it abandons human rights legislation, warns Attorney General”, *The Telegraph* (9. oktober 2012).

Det betyder, at et land kan tiltræde traktaten, men undtage sig selv for visse forpligtelser.

Kristian Thulesen Dahl (DF) har udtalt, at Danmark skal tage forbehold for de områder i konventionerne, som “vi ikke bryder os om”, hvilket i forbindelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er artikel 8 og formentlig artikel 3, som er de bestemmelser, som har størst betydning for udvisning eller udlevering.¹⁴ Det kunne også være artikel 14, som blev stærkt kritiseret efter afgørelsen i *Biao*-sagen.

Hvorvidt det er muligt at tage forbehold, afhænger af den relevante traktat. Nogle traktater indeholder fx en bestemmelse, hvorefter det ikke er muligt at tage forbehold. Dette er ikke tilfældet med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Konventionens artikel 57 tillader forbehold ved “undertegnelsen [...] eller ved deponeringen af ratifikationsinstrumentet”. Bestemmelsen er klar, og det er ikke muligt for et land at tage forbehold, efter det har tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det betyder, at Danmark skulle have taget forbehold i 1953; i dag er det ikke længere muligt.

For at komme uden om begrænsningen i artikel 57 er det blevet foreslået, at Danmark enten søger at ændre artikel 57, eller at vi udtræder af Menneskerettighedskonventionen og genindtræder med et forbehold. Det første forslag indebærer en genforhandling af hele Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Rent juridisk er det muligt, men politisk er det svært. Foreløbige sonderinger tyder på, at det vil være vanskeligt for regeringen at få de øvrige 46 medlemslande af Europarådet til at skrive under på vidtrækkende ændringer af Menneskerettighedskonventionen.¹⁵ En af de interviewede eksperter vurderede, at der ikke var en “kinamands chance i helvede”. En overraskende stærk udmelding fra de ellers meget afmålte eksperter.

I forbindelse med diskussionen om ændring af Menneskerettighedskonventionen skal det erindres, at flere lande generelt er tilfredse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det gælder lande som Belgien, Italien, Polen, Sverige, Tjekkiet, Tyskland og Østrig. Andre lande som Frankrig, Ungarn, Nederlandene, Norge og Schweiz er mindre tilfredse, men støtter stadig Menneskerettigheds-

14. H. Redder, “Her er de tre internationale aftaler, som DF vil have Danmark ud af”, *TV2 Nyheder* (10. august 2016).

15. C.A. Arnfred, “Menneskerettigheder kan blive justeret i Helsingør”, *Politiken* (26. august 2017).

konventionen. Hvorimod der kun er en lille gruppe af lande, som er åbenlyst kritiske, heriblandt Storbritannien, Rusland og Danmark.¹⁶

Enhver ændring af Menneskerettighedskonventionen ville skulle godkendes af alle Europarådets 47 medlemslande, og det vil uden tvivl være svært at overbevise lande som Tyskland og Sverige om, at det er nødvendigt at lave væsentlige ændringer til konventionen. Disse og andre lande vil formentlig modsætte sig en genforhandling, idet det vil være meget svært at begrænse omfanget af forhandlingerne. Hvis Danmark eksempelvis forsøger at ændre artikel 8, vil andre lande kunne bruge det som en mulighed for at kræve ændringer af andre bestemmelser. Som den daværende justitsminister Lene Espersen sagde i forbindelse med debatten om konventionen i 2005:¹⁷

Jeg tror, det er mere ødelæggende end gavnende at begynde at ændre konventionen. Hvis vi først går i gang med ændringer, vil alle mulige have ændret andre ting i den.¹⁸

At genforhandle Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er med andre ord som at åbne Pandoras æske.

En anden mulighed er som nævnt at udtræde af Menneskerettighedskonventionen for derefter at genindtræde med et forbehold. Dette er et yderst kontroversielt forslag. Justitsminister Søren Pape Poulsen (KF) har i den forbindelse udtalt:

En sådan løsning giver bl.a. anledning til væsentlige traktatretlige overvejelser. Faktisk er det en udbredt international vurdering, at det vil være i strid med traktatretten at opsig konventionen alene med det formål at genindtræde med en erklæring eller et forbehold.¹⁹

Derudover påpegede ministeren, at Danmark har en "klar interesse i en stærk international retsorden" – underforstået, at en sådan handling ville undergrave denne. Som beskrevet nedenfor er det dog sket før, at et land har forladt en traktat for derefter at genindtræde med

16. Popelier P. m.fl. (red.), *Criticism of the European Court of Human Rights* (2016).

17. Forslag til folketingsbeslutning om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Fremsat den 25. oktober 2016.

18. C. Aagaard, Lene Espersen, "Briterne går for vidt i kampen mod terror", *Politiken* (9. september 2005).

19. 1. behandling af beslutningsforslag nr. B 18: Forslag til folketingsbeslutning om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Fremsat den 25. oktober 2016.

forbehold. Hvorvidt dette er en mulighed vedrørende Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, er imidlertid yderst tvivlsomt. For det første fordi lovligheden af reservationer over for menneskerettighedskonventioner generelt er et kontroversielt emne, og for det andet fordi artikel 57 forbyder forbehold "af generel karakter". For at vurdere lovligheden af et eventuelt forbehold er det nyttigt at inddrage praksis fra andre menneskerettighedsorganer.

I 1998 forsøgte det sydamerikanske land Trinidad og Tobago at forhindre personer, som afventede dødsstraf, i at klage til FN's Menneskerettighedskomité, hvilket de havde ret til ifølge en tillægsprotokol til FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder. Eftersom Trinidad og Tobago allerede havde tiltrådt tillægsprotokollen, og det ikke længere var muligt at tage forbehold, forlod de protokollen og genindtrådte med et forbehold. Forbeholdet fratog Menneskerettighedskomitéen muligheden for at behandle klager om dødsstraf. Komitéen afviste imidlertid forbeholdet som værende uforeneligt med FN konventionens hensigt og formål. I den forbindelse udtalte Komitéen, at de ikke kunne acceptere forbehold, som "udskilte en gruppe af befolkningen, således at de havde mindre procesuel beskyttelse end resten af befolkningen".²⁰ Afgørelsen er ikke bindende for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, men det er svært at tro, at den ikke vil lade sig inspirere heraf – især efter udtalelsen i *Biao*-sagen, hvor Menneskerettighedsdomstolen fremhævede, at den ikke kan acceptere forskelsbehandling baseret på etnisk oprindelse. Ethvert forbehold, som fokuserer på udvisningen af udlændinge, vil nødvendigvis blive ramt af dette princip. Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis vil ethvert forbehold, som er uforeneligt med Menneskerettighedskonventionens hensigt og formål, blive tilsi-desat.²¹

Andre lande har af udenrigspolitiske årsager afholdt sig fra at udtræde for derefter at genindtræde med et forbehold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Ideen blev bl.a. foreslået af Storbritanniens daværende premierminister Tony Blair i 2003. En rapport fra det britiske Justitsministerium konkluderede imidlertid, at udtræden ville være forbundet med klare internationale konsekvenser:

20. Rawle Kennedy mod Trinidad og Tobago, U.N. Doc. CCPR/C/74/D/845/1998 (2002).

21. *Loizidou mod Turkey*, afgørelse af 23. februar 1995.

There would be clear international ramifications: the UK's rights of representation at the Council of Europe could be suspended, and the Committee of Ministers could request its withdrawal after calling for the opinion of the Parliamentary Assembly. From a broader political perspective, the UK would be fatally undermined in any efforts to encourage better human rights implementation by other members of the Council of Europe and our position in lobbying for human rights implementation by States elsewhere in the world would also be affected.²²

Udover at det vil være yderst kontroversielt for Danmark at udtræde af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for at genindtræde med et forbehold, vil et sådant forbehold formentlig hverken blive accepteret af de andre medlemslande eller af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Danmark vil med andre ord miste international prestige uden nogen håndgribelige resultater.

3.3. Er der andre måder, hvorpå Danmark kan ændre konventionens indflydelse?

Et andet forslag i forbindelse med debatten om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er at ophæve inkorporeringsloven fra 1992. Forslaget er begrundet i, at Danmark dermed kan "træde et skridt tilbage" i forhold til konventionens betydning i dansk ret. Danmark er ikke forpligtiget til at implementere Menneskerettighedskonventionen, hvilket også først skete mange år efter Danmarks tiltrædelse. Alle andre medlemmer af Europarådet har dog implementeret Menneskerettighedskonventionen; flere har endda inkorporeret konventionen i deres nationale forfatning.

Som vi så i afsnit 1.2, ville Danmark stadig være forpligtiget til at efterleve Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, også selvom den ikke længere er en del af dansk ret. Derudover ville konventionen fortsat kunne påberåbes, og domstolene såvel som andre myndigheder ville stadig skulle tage hensyn til Menneskerettighedskonventionen, jf. fortolknings- og formodningsreglen.

En ophævelse ville dog ikke være uden betydning. Som vi så i afsnit 1.2, har Den Europæiske Menneskerettighedskonvention en stærkere position i dansk ret end ikke-inkorporerede traktater, idet fortolknings- og formodningsreglen ikke finder anvendelse, hvor der

22. Department for Constitutional Affairs [som senere blev en del af Ministry of Justice], Review of the Implementation of the Human Rights Act (juli 2006), s. 37.

er en klar uoverensstemmelse mellem en dansk lov og en ikke-inkorporeret traktat. En ophævelse ville derfor betyde, at menneskerettighederne lettere ville kunne tilsidesættes af Folketinget, også hvor dette ikke nødvendigvis var deres intention.

Derudover så vi i afsnit 1.11, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention påberåbes i langt flere sager end alle andre menneskerettighedskonventioner tilsammen. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions uforholdsmæssigt store indflydelse kan ikke kun forklares med henvisning til inkorporeringsloven, men den har uden tvivl en afgørende betydning. Hvis det accepteres, at inkorporeringsloven styrker beskyttelsen af menneskerettighederne, vil en ophævelse heraf også medføre en svækkelse. Dette er særligt bekymrende inden for de områder, hvor dansk ret ikke indeholder en lignende beskyttelse, eller hvor Menneskerettighedskonventionen supplerer dansk ret. Som vi så i afsnit 1.10, er der flere områder, hvor inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har medført nye rettigheder. Dansk ret indeholder fx ingen ret til liv. Der er heller ikke noget direkte forbud mod tortur. Straffelovens generelle bestemmelser beskytter naturligvis både mod tortur og retten til liv, men der er ingen særlig handlepligt forbundet med bestemmelserne i straffeloven. Selv inden for de områder, hvor menneskerettighederne er beskyttet i grundloven, eller andre dele af dansk ret, leverer Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ofte et vigtigt supplement. Dette er særligt tydeligt i forbindelse med retten til ytringsfrihed, hvor grundlovens nærmest sagnomspundne beskyttelse generelt bliver ignoreret i Højesterets praksis. Advokat René Offersen satte problematikken på spidsen, da han udtalte, at "grundlovens beskyttelse af borgerlige frihedsrettigheder er utilstrækkelig og tæt på værdiløs."²³ Grundlovens utilstrækkelighed forklarer også, hvorfor danske domstole henviser til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention langt oftere end de henviser til grundloven.²⁴

Ophævelsen af inkorporeringsloven ville derudover sende et uheldigt signal til omverdenen, og der ville også kunne sættes spørgsmålstegn ved, om Danmark efterlevede EU's værdier.

23. R. Offersen, "Vi skal prise os lykkelige for, at det ikke er blevet, som Bertel Haarder ønsker sig", *Berlingske* (8. september 2017).

24. P.V. Kessing, "Er Menneskerettighederne relevante i Danmark" i A.F. Jacobsen m.fl. (red.), *Kampen om Menneskerettighederne* (2016), s. 96.

3.3.1. Ændring eller ophævelse af implementeringsloven

I stedet for at ophæve inkorporeringsloven kunne regeringen overveje at ændre loven. I den forbindelse er det værd at skele til den britiske model. I forbindelse med implementeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i Storbritannien var der – ligesom i Danmark – overvejelser om, hvordan man bedst bevarede national suverænitet.

I forbindelse med parlamentsvalget i 1997 var det en del af Labours regeringsprogram, at de ville implementere Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den britiske inkorporeringslov (Human Rights Act 1998) trådte i kraft i 2000. Ligesom i Danmark blev Menneskerettighedskonventionen implementeret som en almindelig lov. Lovens formål er: “to give further effect to rights and freedoms guaranteed under the European Convention on Human Rights”.

I forbindelse med implementeringen var der – igen ligesom i Danmark – stor modstand mod, at den nye lov skulle forrykke balancen mellem lovgivningsmagten og domstolene. Modsat Danmark var modstanden ikke mod, at domstolene ikke skulle påtage sig en større retspolitisk opgave – hvilket de altid har haft – men snarere imod, at domstolene skulle have ret til at underkende love med hjemmel i den nye inkorporeringslov. Denne modstand kom bl.a. til udtryk i lovens forarbejder:

To make provision in the Bill for the courts to set aside Acts of Parliament would confer on the judiciary a general power over the decisions of Parliament which under our present constitutional arrangements they do not possess, and would be likely on occasions to draw the judiciary into serious conflict with Parliament. There is no evidence to suggest that they desire this power, nor that the public wish them to have it. Certainly this Government has no mandate for any such change.²⁵

For at undgå at domstolene fik mulighed for at underkende love, indførte Storbritannien et unikt inkorporeringssystem. Første del af inkorporeringsloven definerer såkaldte “konventionsrettigheder” (artikel 1). Rettighederne er identiske med de tilsvarende artikler i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Loven gentager derfor ordlyden fra Menneskerettighedskonventionen, men modsat den dan-

25. Rights Brought Home, Cm 3872 (1997), para. 2.13.

ske inkorporeringslov gentager den britiske modpart ikke alle Menneskerettighedskonventionens bestemmelser. Loven gentager derimod kun de relevante rettigheder eller friheder.

Den britiske inkorporeringslov gør det endvidere klart, at de britiske domstole ikke er bundet af afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (artikel 2). Ifølge loven skal de britiske domstole tage hensyn til ("must take into account"), men er ikke forpligtiget til at følge afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen.²⁶ Den britiske inkorporeringslov skabte derfor et selvstændigt system for menneskerettighedsbeskyttelse, som kan udvikle sig uafhængigt af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og Domstolens praksis. Loven fastslår endvidere, at anden lovgivning eller administrativ praksis i videst muligt omfang fortolkes således, at det er i overensstemmelse med de rettigheder og friheder, som er indeholdt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (artikel 3):

So far as it is possible to do so, primary legislation and subordinate legislation must be read and given effect in a way which is compatible with the Convention rights.

Denne bestemmelse minder på mange måder om fortolknings- og formodningsreglen og pålægger alle britiske myndigheder at handle i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionen.

I de tilfælde, hvor de britiske domstole finder, at en lovbestemmelse ikke kan fortolkes således, at den er i overensstemmelse med inkorporeringsloven, kan domstolene som nævnt ikke underkende loven. Den eneste mulighed, de har, er at udstede en erklæring om uoverensstemmelse ("declaration of incompatibility"). En sådan erklæring påvirker ikke lovens gyldighed. Loven forbliver i kraft. Erklæringen giver alene regeringen og parlamentet mulighed for at ændre loven og bevarer derigennem parlamentets suverænitet.

De britiske domstole har i de fleste tilfælde kunnet fortolke sig ud af potentielle overensstemmelser, og i perioden fra inkorporeringsloven trådte i kraft i 2000 frem til 2015, er der kun blevet afgivet 29 erklæringer om uoverensstemmelse, hvoraf 20 blev opretholdt ved anke til højere domstole. Tallet er endvidere faldet betydeligt, og i perioden fra 2010 til 2015 blev der kun afgivet 3 erklæringer.²⁷

26. Derudover skal de tage hensyn til den tidligere Kommission, samt Ministerkomitéens praksis.

27. Joint Committee on Human Rights, Human Rights Judgments – Seventh

I langt de fleste tilfælde har det britiske parlament valgt at følge erklæringerne om uoverensstemmelse samt afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Dog har parlamentet siden 2005 nægtet at ændre en lov, som forhindrer indsatte i fængsler i at stemme ved parlamentsvalg.²⁸ Dette har længe været et kontroversielt emne i britisk politik, og løbende regeringer har valgt at ignorere afgørelser fra Menneskerettighedsdomstolen, hvilket ifølge den tidligere premierminister David Cameron gjorde ham "physically sick".

På trods af at Storbritannien har nægtet at give stemmeret til indsatte, anses inkorporeringen af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention generelt som en styrkelse af borgeres retsstilling. Denne styrkelse begrundes med, at inkorporeringen har medført, at borgerne har mulighed for at påberåbe sig konventionens bestemmelser over for domstolene og andre myndigheder. Overordnet menes det, at inkorporeringen har resulteret i færre sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, hvilket anses som positivt, fordi processen i Strasbourg er dyr og langvarig.²⁹

Den britiske model har i teorien den fordel, at den gør overholdelsen af menneskerettigheder til et rent nationalt anliggende. I praksis har det unikke inkorporeringssystem imidlertid ikke beskyttet Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol mod kritik. Ligesom herhjemme bygger meget af kritikken i Storbritannien på misforståelser og misinformation.³⁰ I Danmark såvel som i Storbritannien har der været stillet forslag om at ophæve inkorporeringsloven. I 2015 var det således en del af de Konservatives valgprogram, at de ville ophæve loven. De Konservative fik imidlertid ikke et flertal og indgik i en koalition med Liberale Demokraterne, og forslaget blev aldrig gennemført. Premierministeren, Theresa May, lovede ligeledes et opgør med Menneskerettighedskonventionen forud for parlamentsvalget i 2017.³¹ I sidste ende valgte de Konservative imidlertid at fokusere på Brexit.

Hvorvidt den britiske erfaring kan overføres direkte til Danmark, er tvivlsom. Briterne har som bekendt et andet retssystem ("common

Report of Session 2014–15, para. 4.1.

28. Se House of Commons Library Briefing Paper, *Prisoners' Voting Rights: Developments Since May 2015*, CPB 7461, (12. januar 2016).

29. Betænkning 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet, s. 88.

30. C. Gearty, *On Fantasy Island* (2016).

31. W. Worley, Theresa May "will campaign to leave the European Convention on Human Rights in 2020 election", *Independent* (29. december 2016).

law”), hvor dommerne spiller en større retspolitisk rolle. Dommerne kan ganske enkelt skabe ny ret. Den fortolkningsstil, som er kendetegnende for de britiske domstole – og for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – afviger derudover i væsentlig grad fra den stil, som kendetegner de danske domstole, som er langt mere tilbageholdende.³² Hvis Danmark ændrede inkorporeringsloven efter en britisk model, ville denne tilbageholdenhed formentlig reducere konflikter mellem domstolene og Folketinget. Derudover er det langt nemmere at ændre inkorporeringsloven, end det er at ændre Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Ændringer af inkorporeringsloven ville desuden kun have betydning for Danmark og ikke for de 800 mio. mennesker, som beskyttes af Menneskerettighedskonventionen.

3.3.2. Muligheden for bi-intervention

En anden mulighed for at yde større indflydelse på Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er, at Danmark “intervenerer” i flere sager. Det betyder, at den danske regering fremlægger deres synspunkter i verserende sager mod andre lande. Retten til at intervenere er direkte reguleret i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 36:

Domstolens præsident kan, af hensyn til en retfærdig rettergang, opfordre enhver høj kontraherende part, som ikke er part i sagen, eller enhver impliceret person, som ikke er klageren, til at afgive skriftlige bemærkninger eller til at deltage i høringer.

På trods af at retten til at intervenere er direkte reguleret i Menneskerettighedskonventionen, forekommer det forholdsvist sjældent, at andre lande intervenserer. Danmark har således kun intervenseret i én sag for Menneskerettighedsdomstolen siden tiltrædelsen i 1953.³³

Til sammenligning intervenserede Danmark alene i 2016 i 34 sager foran EU-Domstolen, og har derudover en lang tradition for at afgive indlæg i EU-sager.³⁴

32. Se J.P. Christensen m.fl., *Dansk statsret* (2016), s. 43 ff.

33. Danmark intervenserede i *Behrami*-sagen, hvor regeringen argumenterede imod at Franske soldater var underlagt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, når de opererede i Kosovo. *Behrami m.fl. mod Frankrig*, afgørelse af 2. maj 2007.

34. Redegørelse af 12. januar 2017 om udviklingen i EU-samarbejdet i 2016.

Andre lande har været langt mere aktive på området end Danmark. Nogle lande intervenserer for Menneskerettighedsdomstolen, når de mener, at de kan blive påvirket af resultatet i en verserende sag. Som eksempler kan nævnes, at hele ti lande intervenserede i *Lautsi*-sagen, om lovligheden af krucifikser i klasselokaler. Derudover har Storbritannien, Irland og Frankrig intervenseret i en sag om nævningenes begrundelse i en straffesag.³⁵ Storbritannien og Irland intervenserede ligeledes sammen med Malta og Cypern i en sag om artikel 6 – en sag om foragt for retten.³⁶ Derudover har Storbritannien intervenseret alene i en sag mod Italien om udvisning af en dømt terrorist.³⁷

Den danske dommer ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Jon Fridrik Kjølbro, har opfordret til, at Danmark intervenserer i flere sager. Kjølbro anfører, at:

Det er ekstremt værdifuldt, når vi sidder som dommere og skal træffe afgørelser, at vi hører, hvad de forskellige medlemsstater mener. De får mulighed for at forklare, hvad deres retstilstand er, og hvorfor de mener, at en sådan afgørelse kan få uheldige konsekvenser for eksisterende retssystemer.³⁸

Professor Mads Bryde Andersen har affejet forslaget som værende ekstremt ressourcekrævende. I den forbindelse har han udtalt:

Der bliver jo afsagt ca. 1.000 domme om året. Hvis man skulle sidde og holde øje med, om hver enkelt sag kunne tage en drejning med interesse for Danmark, ville det kræve en helt særlig indsats. Derfor tror jeg ikke på den.³⁹

Den tidligere danske ambassadør ved Europarådet, Claus von Barnekow, mener imidlertid, at det “er det rene vrøvl”.⁴⁰ Hans kritik er ikke uberettiget. I 2016 afsagde Menneskerettighedsdomstolen 993 domme, men langt de fleste af disse var ukontroversielle. Kun 51 af disse

35. *Taxquet mod Belgien*, dom af 16. november 2010.

36. *Kyprianou mod Cypern*, dom af 27. januar 2004.

37. *Saadi v Italy*, dom af 28. februar 2008.

38. M. Skærbæk, “Overrasket justitsminister vil tage dommer på ordet og blande sig i kontroversielle sager”, *Politiken* (28. august 2017).

39. M. Johansen, “Ekspert: Ekstremt dyrt at blande sig i andre landes menneskerettighedssager”, *Jyllands-Posten* (23. juli 2017).

40. T. Stadarfeld & C. von Barnekow, “Menneskerettigheder”, *Weekenden Avisen* (15. september 2017).

sager blev af Domstolen kategoriseret som “high importance”. Storkammeret, som behandler de principielle sager, afsagde derimod kun 27 domme.⁴¹

Derudover har lande som Nederlandene og Schweiz længe overvåget verserende sager. I Nederlandene har regeringen siden 2006 udarbejdet en årlig redegørelse til parlamentet, som i flere år indeholdt en oversigt over domme, som kunne have en direkte eller indirekte virkning på det nederlandske retssystem. Schweiz har udarbejdet en lignende rapport siden 2009.⁴² I Danmark udarbejdes der ligeledes en “Redegørelse om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri”, men modsat Nederlandene og Schweiz indeholder den danske redegørelse ikke en oversigt over verserende sager.

Som praksis fra flere lande viser, er det muligt at overvåge Menneskerettighedsdomstolens verserende sager. Det er imidlertid ikke nødvendigt, at alle Europarådets lande overvåger alle sager. Europarådets Rådgivende komité i Folkeretsspørgsmål (CAHDI) mødes to gange om året. Denne komité har netop til formål at udveksle information mellem Europarådets medlemslande, og det ville være et oplagt forum for udveksling af information om verserende sager i Strasbourg. Desværre er CAHDI – ligesom Europarådet – i mange år blevet nedprioriteret af regeringen. Danmark har, med andre ord, sovet i timen.

3.4. Er Den Europæiske Menneskerettighedskonvention stadig relevant?

Langt de fleste af de eksperter, som jeg interviewede i forbindelse med udgivelsen af denne bog, mente, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention stadig er relevant. Faktisk mente flere, at konventionen er mere relevant i dag end på noget andet tidspunkt siden Danmarks tiltrædelse i 1953. I den forbindelse fremhævede flere de populistiske tiltag, som vi har set de sidste år i Europa, samt Menneskerettighedsdomstolens rolle som et kollektivt værn mod totalitarisme. De fremhævede samtidig, at Menneskerettighedskonventionen ikke kun skal ses fra et dansk perspektiv, men derimod som et internationalt projekt til højnelse af individets rettigheder i Europa. Et projekt, som også har gavnet Danmark.

41. Se <www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_ENG.pdf>.

42. Parliamentary Scrutiny of the standards of the European Convention on Human Rights, PACE Committee on Legal Affairs and Human Rights Background Document, AS/Jur/Inf (2009), s. 2.

Da Danmark tiltrådte Menneskerettighedskonventionen, var der en opfattelse af, at menneskerettigheder hovedsageligt var et udenrigspolitisk anliggende. Menneskerettighedskrænkelser var noget, der skete i andre lande, ikke i Danmark. Denne formodning holdt langt hen ad vejen, og i de første 35 år tabte Danmark ikke én eneste sag i Strasbourg. Først med *Haushildt*-sagen i 1989 blev menneskerettigheder også et internt anliggende i Danmark, og sagen fik vidtrækkende konsekvenser. Siden er menneskerettighedernes indflydelse vokset, og Danmark har tabt en række sager i Strasbourg. I dag er der en ophedet debat om menneskerettigheder, og særligt Menneskerettighedsdomstolens indflydelse inden for udlændingeområdet står for skud.

Formålet med denne bog er ikke at hæmme kritikken af menneskerettigheder eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Debat er en vigtig del af et demokrati, og Menneskerettighedsdomstolen er ikke ufejlbarlig eller hævet over kritik. Faktisk er kritikken på mange måder et sundhedstegn i vores demokrati. Men det er vigtigt, at kritikken er saglig, og det er derfor også afgørende, at politikere og andre debattører ikke skaber en fordrejet forestilling om menneskerettighederne eller indflydelsen fra Den Europæiske Menneskerettighedskonvention eller Domstolens virke. Modsat det indtryk, man kunne få på baggrund af den offentlige debat, handler menneskerettigheder ikke alene om kriminelle udlændinge. Som det fremgår af denne bog, har sager mod Danmark samt andre principelle sager fra Menneskerettighedsdomstolen haft afgørende indflydelse på det danske retssystem og værdinormerne i Danmark. Viden om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions indflydelse er imidlertid ikke kun afgørende for en oplyst debat. Hvis Danmark ønsker at reformere konventionssystemet, kræver det viden om, hvordan det fungerer, samt hvilken indflydelse det har. Kun med et grundlag baseret på viden kan det nuværende system forbedres.

APPENDIKS

Den Europæiske Menneskeretskonvention

Som ændret ved 11. og 14. tillægsprotokol med tillægsprotokollerne 1, 4, 6, 7, 12 og 13.

Konventionsteksten omfatter de ændringer, som blev introduceret ved protokol nr. 14 (CETS nr. 194) fra dagen for dennes ikrafttræden den 1. juni 2010. Konventionsteksten er tidligere blevet ændret i medfør af bestemmelserne i 3. tillægsprotokol (European Treaties Series – “ETS” nr. 45), som trådte i kraft den 21. september 1970, 5. tillægsprotokol (ETS nr. 55), som trådte i kraft den 20. december 1971 og 8. tillægsprotokol (ETS nr. 118), som trådte i kraft den 1. januar 1990, og omfattede også teksten til 2. tillægsprotokol (ETS nr. 44) som, i overensstemmelse med dens Artikel 5, stk. 3, havde været en integreret del af Konventionen siden dens ikrafttrædelse den 21. september 1970. De bestemmelser, som blev ændret eller tilføjet ved disse tillægsprotokoller, blev erstattet ved 11. tillægsprotokol (ETS nr. 155) fra dens ikrafttrædelsesdato den 1. november 1998. Fra den samme dato ophævedes 9. tillægsprotokol, som trådte i kraft den 1. oktober 1994, ligesom 10. tillægsprotokol (ETS 146) mistede relevans. En aktuell oversigt over undertegninger og ratifikationer af konventionen og protokollerne samt en fuldstændig liste over deklarationer og forbehold kan findes på: <www.conventions.coe.int>.

Kun den engelske og den franske udgave af konventionen er autentiske. Denne oversættelse er ikke en officiel version.

Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

Rom, 4. november 1950

De underskrivende regeringer, der er medlemmer af Europarådet;

i betragtning af, at De forenede nationers Plenarforsamling den 10. december 1948 har proklameret verdenserklæringen om menneskerettigheder;

i betragtning af, at denne deklaration tilsigter at sikre en universel og effektiv anerkendelse og overholdelse af de deri omhandlede rettigheder;

i betragtning af, at Europarådets formål er at tilvejebringe en nærmere forening mellem dets medlemmer, og at en af de måder, hvorpå dette formål skal nås, er opretholdelse og yderligere fremme af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder;

idet de bekræfter deres dybe tro på disse grundlæggende frihedsrettigheder, som er grundlaget for retfærdighed og fred i verden, og bedst håndhæves på den ene side af et virkeligt demokratisk regeringssystem og på den anden side af en fælles forståelse og en fælles respekt for de menneskerettigheder, hvortil de bekender sig;

idet de, som regeringer i europæiske stater, besjælede af samme ånd og med en fælles arv af politiske traditioner, idealer, respekt for frihed og for lovens suverænitet er besluttet på at tage de første skridt til sikring af den kollektive håndhævelse af visse af de rettigheder, der omhandles i verdenserklæringen;

er blevet enige om følgende:

Artikel 1

Pligten til at respektere menneskerettighederne De høje kontraherende parter garanterer enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, der angives i denne Konventions afsnit 1.

AFSNIT I

RETTIGHEDER OG FRIHEDER

Artikel 2. Ret til livet

1. Ethvert menneskes ret til livet er beskyttet ved lov. Ingen må forsætligt berøves livet, undtagen ved fuldbyrdelse af en dødsdom, afsagt af en domstol i tilfælde, hvor der ved lov er fastsat dødsstraf for den pågældende forbrydelse.

2. Berøvelse af livet betragtes ikke som foregået i modstrid med denne Artikel, når den er en følge af magtanvendelse, der ikke går ud over det absolut nødvendige:

- a) for at forsvare nogen mod retsstridig overlast;
- b) for at iværksætte en lovlig anholdelse eller forhindre flugt fra lovlig forvaring;
- c) i retsmæssig foretagen undertrykkelse af fredsforstyrrende optøjer eller opstand.

Artikel 3. Forbud mod tortur

Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller vanærende behandling eller straf.

Artikel 4. Forbud mod slaveri og tvangsarbejde

1. Ingen må holdes i slaveri eller trældom.

2. Ingen må beordres til at udføre tvangs- eller pligtarbejde.

3. Ved anvendelse af denne Artikel omfatter udtrykket "tvangs- eller pligtarbejde" ikke:

- a) arbejde, som almindeligvis forlanges udført under forvaring i overensstemmelse med bestemmelserne i Artikel 5 i nærværende Konvention, eller under betinget løsladelse fra sådan forvaring;

- b) tjeneste af militær karakter eller, i de lande, hvor militærnægtelse af samvittighedsgrunde anerkendes, for så vidt angår personer, der er militærnægtere af samvittighedsgrunde, tjeneste, der udkræves i stedet for tvungen militærtjeneste;
- c) tjeneste, der pålægges i tilfælde af nødtilstand eller ulykker, der truer samfundets eksistens eller velfærd;
- d) arbejde eller tjeneste, der udgør en del af normale borgerlige forpligtelser.

Artikel 5. Ret til frihed og sikkerhed

1. Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves friheden undtagen i følgende tilfælde og i overensstemmelse med den ved lov foreskrevne fremgangsmåde:

- a) lovlig forvaring af en person efter domfældelse af en kompetent domstol;
- b) lovlig anholdelse eller forvaring for ikke-efterkommelse af en domstols lovlige påbud eller for at sikre opfyldelsen af en ved lov foreskrevet forpligtelse;
- c) lovlig anholdelse eller forvaring af en person med det formål at stille ham for den kompetente retlige myndighed, når der er begrundet mistanke om, at han har foretaget en retsstridig handling, eller når der er rimelig grund til at anse det for nødvendigt for at hindre ham i at foretage en retsstridig handling eller i at flygte efter at have fuldbyrdet en sådan;
- d) forvaring af en mindreårig ifølge lovlig kendelse med det formål at føre tilsyn med hans opdragelse eller for at stille ham for den kompetente myndighed;
- e) lovlig forvaring af personer for at hindre spredning af smitsomme sygdomme, af personer der er mentalt abnorme, drakkere, narkomaner eller vagabonder;

- f) lovlige anholdelse eller forvaring af en person for at hindre ham i uretmæssigt at trænge ind i landet eller af en person, mod hvem udvisnings- eller udleveringssag er svævende.
2. Enhver, der anholdes, skal ufortøvet på et sprog, som han forstår, underrettes om grundene til anholdelsen og om enhver mod ham rettet anklage.
3. Enhver, der anholdes eller tages i forvaring i henhold til bestemmelserne i denne Artikels stk. 1 c), skal ufortøvet stilles for en dommer eller anden øvrighedsperson, der ved lov er bemyndiget til at udøve domsmyndighed, og skal være berettiget til rettergang inden en rimelig tid, eller til at blive løsladt i afventning af rettergang. Løsladelsen kan gøres betinget af sikkerhed for, at den pågældende giver møde under rettergangen.
4. Enhver, der berøves friheden ved anholdelse eller forvaring, skal være berettiget til at tage skridt til, at der af en domstol træffes hurtig afgørelse om lovligheden af hans forvaring, og at hans løsladelse beordres, hvis forvaringen ikke er retmæssig;
5. Enhver, der har været genstand for anholdelse eller forvaring i modstrid med bestemmelserne i denne Artikel, har ret til erstatning.

Artikel 6. Ret til retfærdig rettegning

1. Enhver skal, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse, være berettiget til en retfærdig og offentlig rettegning inden en rimelig tid for en ved lov oprettet uafhængig og upartisk domstol. Dom skal afsiges i offentligt møde, men pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensynet til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.
2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

3. Enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, er i særdeleshed berettiget til:

- a) ufortøvet at modtage udførlig underretning på et sprog, som han forstår, om arten af og årsagen til den anklage, der er rejst mod ham;
- b) at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar;
- c) at forsvare sig personligt eller ved juridisk bistand som han selv har valgt, og, hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale den juridiske bistand, at modtage den uden betaling, når retfærdighedens interesser kræver det;
- d) at afhøre eller lade afhøre imod ham førte vidner og at få vidner i hans interesse tilsagt og afhørt på samme betingelser som vidner, der føres imod ham;
- e) at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten.

Artikel 7. Ingen straf uden retsregel

1. Ingen kan kendes skyldig i strafbar lovovertrædelse på grund af en handling eller undladelse, der ikke udgjorde en strafbar overtrædelse af national eller international ret på den tid, da den blev begået. Ej heller må der pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da den strafbare lovovertrædelse blev begået.

2. Denne Artikel præjudicerer ikke rettergang imod og straf af en person for en handling eller undladelse, der på det tidspunkt, da den blev begået, var strafbar ifølge de af civiliserede nationer anerkendte almindelige retsprincipper.

Artikel 8. Ret til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er

nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

Artikel 9. Ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed

1. Enhver har ret til at tænke frit, til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller overbevisning såvel som frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller overbevisning gennem gudstjeneste, undervisning, religiøse skikke og overholdelse af rituelle forskrifter.

2. Frihed til at lægge sin religion eller overbevisning for dagen skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige sikkerhed, for at beskytte offentlig orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

Artikel 10. Ytringsfrihed

1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at give eller modtage meddelelser eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til grænser. Denne Artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formelle bestemmelser, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig sikkerhed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed.

Artikel 11. Forsamlings- og foreningsfrihed

1. Enhver har ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger og til foreningsfrihed, herunder ret til at oprette og slutte sig til fagforeninger for at beskytte sine interesser.

2. Der må ikke gøres andre indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder end sådanne, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder. Denne Artikel skal ikke forhindre, at der pålægges medlemmer af statens væbnede styrker, politi eller forvaltning lovlige indskrænkninger i udøvelsen af disse rettigheder.

Artikel 12. Ret til at indgå ægteskab

Giftefærdige mænd og kvinder har ret til at indgå ægteskab og stifte familie i overensstemmelse med de nationale love, der giver regler om udøvelsen af denne ret.

Artikel 13. Adgang til effektive retsmidler

Enhver, der krænkes i de ved denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder, skal have adgang til effektiv oprejsning for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler på embeds vegne.

Artikel 14. Forbud mod diskriminering

Nydelsen af de i denne Konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørighed til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Artikel 15. Fravigelse af forpligtelser under offentlige faretilstande

1. Under krig eller anden offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens, kan enhver af de høje kontraherende parter i det omfang, det er strengt påkrævet af situationen træffe forholdsregler, der gør indgreb i dens forpligtelser ifølge denne Konvention, forudsat, at

sådanne forholdsregler ikke er uforenelige med dens andre forpligtelser ifølge folkeretten.

2. Der kan ikke med hjemmel i denne bestemmelse gøres afvigelse fra Artikel 2, undtagen med hensyn til berøvelse af livet, der er en følge af lovlige krigshandlinger, og ej heller fra artiklerne 3, 4, stk. 1 og 7.

3. Enhver stat, som benytter sig af denne ret til fravigelse, skal holde Europarådets generalsekretær fuldt underrettet om de forholdsregler, som den således har taget og om grundene dertil. Den skal også underrette Europarådets generalsekretær, når sådanne forholdsregler er ophørt at virke, og Konventionens bestemmelser igen er fuldt ud i kraft.

Artikel 16. Indskrænkninger i udlændinges politiske virke

Ingen bestemmelse i artiklerne 10, 11 og 14 må anses som værende til hinder for, at de høje kontraherende parter fastsætter indskrænkninger i fremmede statsborgeres politiske virksomhed.

Artikel 17. Forbud mod misbrug af rettigheder

Ingen bestemmelse i denne Konvention må fortolkes som medførende ret for nogen stat, gruppe eller person til at inklade sig på nogen virksomhed eller udføre nogen handling, der sigter til at tilintetgøre nogen af de heri nævnte rettigheder og friheder, eller til at begrænse dem i videre omfang, end der er hjemmel for i Konventionen.

Artikel 18. Begrænsninger i brug af indskrænkninger i rettigheder

De ifølge denne Konvention tilladte indskrænkninger i disse rettigheder og friheder må ikke anvendes i noget andet øjemed end det, for hvilke de er foreskrevet.

AFSNIT II.

DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOL

Artikel 19. Oprettelse af domstolen

For at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, de høje kontraherende parter har påtaget sig ved denne Konvention og de dertil knyttede protokoller, skal der oprettes en Menneskerettighedsdomstol i det følgende benævnt "Domstolen". Den skal fungere på permanent basis.

Artikel 20. Dommernes antal

Domstolen skal bestå af et antal dommere, der svarer til antallet af de høje kontraherende parter.

Artikel 21. Kriterier for valg til dommer

1. Dommerne skal nyde den højeste moralske anseelse og må enten besidde de kvalifikationer, der kræves for udnævnelse til høje juridiske embeder, eller være retskyndige af anerkendt sagkundskab.
2. Dommerne har sæde i Domstolen som individuelle personer.
3. Under deres embedsperiode må dommerne ikke påtage sig noget hverv, som er uforeneligt med deres uafhængighed og upartiskhed eller med kravene til et fuldtidsembede. Alle spørgsmål, der udspringer af anvendelsen af denne bestemmelse, afgøres af Domstolen.

Artikel 22. Valg af dommere

Dommerne vælges af Den parlamentariske Forsamling med hensyn til hver af de høje kontraherende parter ved flertal på grundlag af en liste over tre kandidater, der er opstillet af den høje kontraherende part.

Artikel 23. Embedsperiode og afskedigelse

1. Dommerne vælges for et tidsrum af 9 år. De kan ikke genvælges.
2. Dommernes embedsperiode udløber, når de fylder 70 år.

3. Dommerne skal beklæde embedet, indtil andre er valgt i deres sted. De skal imidlertid fortsætte med at behandle sager, som de allerede har påbegyndt.

4. En dommer kan ikke afskediges fra sit embede, medmindre de øvrige dommere med et flertal på to tredjedele beslutter, at den pågældende dommer ikke mere opfylder de krævede betingelser.

Artikel 24. Justitskontor og rapportører

1. Domstolen har et justitskontor, hvis funktioner og organisation bestemmes i Domstolens regler.

2. Når Domstolen sidder i enkeltdommerformation, bistås Domstolen af rapportører, som fungerer under domstolspræsidentens myndighed. De udgør en del af Domstolens justitskontor.

Artikel 25. Domstolen i plenum

Domstolen i plenum

- a) vælger sin præsident og en eller to vicepræsidenter for et tidsrum af 3 år. De kan genvælges;
- b) opretter kamre, der fungerer for en bestemt periode;
- c) vælger præsidenterne for Domstolens kamre. Disse kan genvælges;
- d) vedtager Domstolens regler;
- e) vælger en justitssekretær og en eller flere vicejustitssekretærer;
- f) fremsætter anmodninger i henhold til artikel 26, stk. 2.

Artikel 26. Enkeltdommerformation, komitéer, kamre og Storkammeret

1. Ved behandling af sager, der forelægges Domstolen, sidder Domstolen i enkeltdommerformation, i komitéer på 3 dommere, i kamre

på 7 dommere og i et Storkammer på 17 dommere. Domstolens kamre nedsætter komitéer, der fungerer for en bestemt periode.

2. Efter anmodning fra Domstolen i plenum kan Ministerkomitéen ved enstemmighed beslutte at reducere antallet af dommere i kamrene til fem for en bestemt periode.

3. En enkeltdommer må ikke behandle klagesager mod den stat, som vedkommende dommer er valgt for.

4. Der skal som ex officio medlem af kammeret og Storkammeret sidde den dommer, der er valgt for den stat, der er part i sagen. Hvis der ikke er en sådan dommer, eller hvis dommeren er ude af stand til at sidde som medlem, skal Domstolens præsident ud fra en liste, som vedkommende stat på forhånd har opstillet, vælge en person til at fungere som dommer.

5. Storkammeret omfatter også Domstolens præsident, vicepræsidenter, præsidenterne for kamrene og andre dommere, der er valgt ifølge Domstolens regler. Når en sag appelleres til Storkammeret i medfør af artikel 43, kan ingen dommer fra det kammer, der afsagde dommen, have sæde i Storkammeret, med undtagelse af præsidenten for kammeret og den dommer, der har haft sæde for den stat, der er part i sagen.

Artikel 27. Enkeltdommeres kompetence

1. En enkeltdommer kan afvise en klage eller slette en klage fra Domstolens liste over anmeldte klager, som er indbragt i medfør af artikel 34, hvis en sådan beslutning kan træffes uden yderligere undersøgelse.

2. En sådan beslutning er endelig.

3. Hvis enkeltdommeren ikke afviser eller sletter klagen, skal dommeren henvise den til behandling i en komité eller et kammer med henblik på videre undersøgelse.

Artikel 28. Komitéers kompetence

1. Når en klage er indbragt i medfør af artikel 34, kan en komité ved enstemmighed:

- a) afvise klagen eller slette den fra sin liste over anmeldte klager, hvis en sådan beslutning kan træffes uden yderligere undersøgelse; eller
- b) antage klagen til behandling og samtidig afsige dom om klagens grundlag, hvis det af sagen omhandlede spørgsmål vedrørende fortolkning eller anvendelse af konventionen eller de dertil knyttede protokoller allerede er afgjort i domstolens faste retspraksis.

2. Beslutninger og domme i henhold til stk. 1 er endelige.

3. Hvis den dommer, der er valgt for den stat, der er part i sagen, ikke er medlem af komitéen, kan komitéen på ethvert trin i sagsforløbet opfordre vedkommende dommer til at overtage pladsen fra et af komitéens medlemmer under hensyntagen til alle relevante forhold, herunder blandt andet hvorvidt den pågældende stat har bestridt anvendelsen af proceduren i medfør af stk. 1, b).

Artikel 29. Kamres beslutning om klagers antagelse til behandling og stillingtagen til klagens grundlag

1. Hvis der ikke tages beslutning i medfør af artikel 27 eller 28 eller afsiges dom i medfør af artikel 28, tager et kammer beslutning om, hvorvidt individuelle klager, der indbringes i henhold til artikel 34, skal antages til behandling og tager stilling til klagens grundlag. Beslutningen om klagens antagelse til behandling kan tages separat.

2. Et kammer tager beslutning om, hvorvidt mellemstatslige klager, der indbringes i henhold til Artikel 33, skal antages til behandling, og tager stilling til klagens grundlag. Beslutningen om klagens antagelse til behandling tages separat, medmindre Domstolen i særlige tilfælde træffer anden beslutning.

Artikel 30. Afgivelse af jurisdiktion til storkammeret

Hvis der i en sag, der verserer i et kammer, opstår et væsentligt spørgsmål, der berører fortolkningen af Konventionen eller de dertil knyttede protokoller, eller hvis løsningen af et spørgsmål i kammeret kan få et resultat, der er uforeneligt med en dom, der tidligere er afsagt af Domstolen, kan kammeret på ethvert tidspunkt, før den afsi-

ger sin dom, afgive sin jurisdiktion til Storkammeret, medmindre en af sagens parter rejser indsigelse herimod.

Artikel 31. Storkammerets beføjelser

Storkammeret

- a) afgør klager, der indgives enten i medfør af Artikel 33 eller Artikel 34, når et kammer har afgivet sin jurisdiktion i medfør af Artikel 30, eller hvis sagen er blevet henvist til det i medfør af Artikel 43;
- b) behandler sager, der er henvist til Domstolen af Ministerkomitéen i henhold til artikel 46, stk. 4; og
- c) behandler anmodninger om rådgivende udtalelser, der er forelagt i medfør af Artikel 47.

Artikel 32. Domstolens kompetence

1. Domstolens kompetence udstrækker sig til alle sager vedrørende fortolkningen og anvendelsen af denne Konvention og de dertil knyttede protokoller, som indbringes for den i medfør af Artikel 33, 34, 46 og 47.

2. Domstolen afgør selv tvistigheder med hensyn til sin kompetence.

Artikel 33. Mellestatslige sager

Enhver af de høje kontraherende parter kan indbringe ethvert påstået brud på Konventionens og de dertil knyttede protokollers bestemmelser foretaget af en anden høj kontraherende part.

Artikel 34. Individuelle klager

Domstolen kan modtage klager fra enhver person, enhver ikkestatslig organisation eller gruppe af enkeltpersoner, der hævder at være blevet krænket af en af de høje kontraherende parter i de rettigheder, der er anerkendt ved denne Konvention eller de dertil knyttede protokoller. De høje kontraherende parter forpligter sig til ikke på nogen måde at lægge hindringer i vejen for den effektive udøvelse af denne ret.

Artikel 35. Kriterier for antagelse til behandling i realiteten

1. Domstolen må kun optage sagen til behandling, når alle nationale retsmidler er blevet udtømt i overensstemmelse med de af folkeretten almindeligt anerkendte regler, og inden for et tidsrum af 6 måneder fra den dato, den endelige afgørelse blev truffet.

2. Domstolen må ikke behandle nogen individuel klage efter Artikel 34, som

- a) er anonym, eller
- b) i det væsentlige er identisk med en sag, der allerede er blevet undersøgt af Domstolen eller allerede har været underkastet anden form for international undersøgelse eller afgørelse, og som ikke indeholder nye oplysninger af betydning.

3. Domstolen skal afvise en klage, der er indbragt i henhold til artikel 34, når Domstolen er af den opfattelse, at:

- a) klagen er uforenelig med bestemmelserne i konventionen eller de dertil knyttede protokoller, er åbenbart ugrundet eller er misbrug af den individuelle klageadgang; eller
- b) klageren ikke har haft væsentlig ulempe, medmindre respekten for menneskerettigheder som defineret i konventionen og de dertil knyttede protokoller gør det påkrævet at realitetsbehandle klagen. En klage kan ikke afvises på dette grundlag, hvis klagen ikke har været behørigt behandlet af en national domstol.

4. Domstolen skal afvise enhver klage, som den anser for uforenelig med denne Artikel. Den kan gøre dette på ethvert trin i proceduren.

Artikel 36. Tredjeparts intervention

1. I alle sager, der er forelagt et kammer eller Storkammeret, har en høj kontraherende part, som har en af sine statsborgere som klager, ret til at afgive skriftlige bemærkninger og til at deltage i høringer.

2. Domstolens præsident kan, af hensyn til en retfærdig rettergang, opfordre enhver høj kontraherende part, som ikke er part i sagen, eller enhver impliceret person, som ikke er klageren, til at afgive skriftlige bemærkninger eller til at deltage i høringer.

3. I alle sager, der er forelagt et kammer eller Storkammeret, har Europarådets Menneskerettighedskommissær ret til at afgive skriftlige bemærkninger og til at deltage i høringer.

Artikel 37. Sletning af klager fra listen

1. Domstolen kan på ethvert tidspunkt i sagsbehandlingen beslutte at slette en klage af sagslisten, såfremt det på baggrund af omstændighederne findes, at

- a) klageren ikke har til hensigt at forfølge sin klage, eller
- b) sagen er blevet løst, eller
- c) det i øvrigt efter Domstolens opfattelse ikke længere er begrundet at forsætte behandlingen af klagen.

Domstolen skal dog fortsætte behandlingen af en klage, hvis respekten for menneskerettighederne som defineret i Konventionen og de dertil knyttede protokoller tilsiger det.

2. Domstolen kan beslutte at genoptage en klage på sin sagsliste, hvis den mener, at omstændighederne berettiger en sådan fremgangsmåde.

Artikel 38. Behandling af sagen

Domstolen skal behandle sagen sammen med parternes repræsentanter og om nødvendigt foranstalte en undersøgelse, til hvis effektive gennemførelse vedkommende stater skal stille alle nødvendige midler til rådighed.

Artikel 39. Forlig

1. På ethvert trin i sagsforløbet kan Domstolen stille sig til rådighed for vedkommende parter med det formål at opnå et forlig på grundlag af respekt for menneskerettighederne som defineret i konventionen og de dertil knyttede protokoller.

2. Proceduren i henhold til stk. 1 er fortrolig.
3. Hvis der opnås et forlig, skal Domstolen slette sagen fra sin sagsliste ved en afgørelse, som indskrænker sig til en kort konstatering af kendsgerningerne og den løsning, der er opnået.
4. Denne afgørelse oversendes til Ministerkomitéen, der skal overvåge, at forliget fuldbyrdes på de i afgørelsen fastsatte vilkår.

Artikel 40. Offentlige høringer og adgang til dokumenter

1. Høringer er offentlige, medmindre Domstolen i særlige tilfælde bestemmer andet.
2. Dokumenter, der deponeres hos justitssekretæren, skal være tilgængelige for offentligheden, medmindre Domstolens præsident træffer anden beslutning.

Artikel 41. Passende erstatning

Hvis Domstolen finder, at der er sket en krænkelse af Konventionen eller de dertil knyttede protokoller, og hvis vedkommende høje kontraherende parts interne ret kun tillader delvis skadesløsholdelse, skal Domstolen om nødvendigt tilkende den forurettede part passende erstatning.

Artikel 42. Domme afsagt af kamre

Domme afsagt af kamre bliver endelige i overensstemmelse med bestemmelserne i Artikel 44, stk. 2.

Artikel 43. Henvisning til storkammeret

1. Inden for en periode på 3 måneder fra datoen for den dom, der er afsagt af et kammer, kan enhver part i sagen undtagelsesvis anmode om, at sagen henvises til Storkammeret.
2. Et udvalg på 5 af Storkammerets dommere skal godkende anmodningen, hvis sagen rejser et væsentligt spørgsmål, der berører fortolkningen eller anvendelsen af Konventionen eller de dertil knyttede protokoller, eller et væsentligt emne af generel vigtighed.

3. Hvis udvalget godkender anmodningen, skal Storkammeret afgøre sagen ved afsigelse af en dom.

Artikel 44. Endelige domme

1. En dom afsagt af Storkammeret er endelig.
2. En dom afsagt af et kammer bliver endelig
 - a) hvis parterne erklærer, at de ikke vil anmode om, at sagen henvises til Storkammeret, eller
 - b) 3 måneder efter datoen for dommen, hvis der ikke er anmodet om henvisning af sagen til Storkammeret, eller
 - c) hvis Storkammerets udvalg afviser anmodningen om henvisning i henhold til Artikel 43.
3. Den endelige dom skal offentliggøres.

Artikel 45. Begrundelser for domme og afgørelser

1. Både domme og afgørelser, om hvorvidt klager kan antages til behandling eller ej, skal ledsages af grunde.
2. Hvis en dom helt eller delvis ikke giver udtryk for dommernes enstemmige mening, er enhver dommer berettiget til at afgive særskilt votum.

Artikel 46. Dommers bindende kraft og fuldbyrdelse

1. De høje kontraherende parter forpligter sig til at rette sig efter Domstolens endelige dom i enhver sag, som de er part i.
2. Domstolens endelige dom oversendes til Ministerkomitéen, der skal overvåge dommens fuldbyrdelse.
3. Hvis det er Ministerkomitéens opfattelse, at overvågningen af en endelig doms fuldbyrdelse vanskeliggøres af et problem med at fortolke dommen, kan Ministerkomitéen henvise sagen til Domstolen med henblik på at få afklaret fortolkningsspørgsmålet. En beslutning

om at henvise sagen kan vedtages med et flertal på to tredjedele af de repræsentanter, som har ret til at sidde i komitéen.

4. Hvis det er Ministerkomitéens opfattelse, at en høj kontraherende part nægter at rette sig efter en endelig dom i en sag mod vedkommende part, kan Ministerkomitéen, efter at have underrettet den pågældende part skriftligt derom, og såfremt beslutningen vedtages med et flertal på to tredjedele af de repræsentanter, som har ret til at sidde i komitéen, anmode Domstolen om at tage stilling til, hvorvidt den pågældende part har undladt at overholde sin forpligtelse i henhold til stk. 1.

5. Hvis Domstolen finder, at stk. 1 er overtrådt, skal den henvise sagen til Ministerkomitéen, som tager stilling til, hvilke foranstaltninger der skal træffes. Hvis Domstolen finder, at stk. 1 ikke er overtrådt, skal den henvise sagen til Ministerkomitéen, som afslutter sin behandling af sagen.

Artikel 47. Rådgivende udtalelser

1. På Ministerkomiteens anmodning kan Domstolen afgive rådgivende udtalelser om juridiske spørgsmål vedrørende fortolkningen af Konventionen og de til denne knyttede protokoller.

2. Sådanne udtalelser kan ikke vedrøre noget spørgsmål om indholdet eller rækkevidden af de rettigheder og friheder, som fastsættes i Konventionens afsnit I og i de til Konventionen knyttede protokoller, og heller ikke andre spørgsmål, som Domstolen eller Ministerkomiteen måtte skulle tage stilling til som følge af et i henhold til Konventionen iværksat retsskridt.

3. Ministerkomiteens beslutning om at anmode Domstolen om en rådgivende udtalelse kræver et flertal af de repræsentanter, som har ret til at sidde i komiteen.

Artikel 48. Domstolens rådgivende kompetence

Domstolen afgør, om en anmodning fra Ministerkomiteen om en rådgivende udtalelse falder ind under dens kompetence, således som denne er fastlagt i Artikel 47.

Artikel 49. Begrundelse for rådgivende udtalelser

1. Domstolens rådgivende udtalelser skal ledsages af grunde.
2. Såfremt den rådgivende udtalelse helt eller delvis ikke giver udtryk for dommernes enstemmige mening, er enhver af dommerne berettiget til at afgive særskilt votum.
3. Domstolens rådgivende udtalelser oversendes til Ministerkomiteen.

Artikel 50. Domstolens udgifter

Udgifterne til Domstolen udredes af Europarådet.

Artikel 51. Dommernes privilegier og immuniteter

Dommerne har under udøvelsen af deres hverv ret til de privilegier og immuniteter, der omhandles i Artikel 40 i Europarådets statut og i de overenskomster, der er indgået i henhold hertil.

AFSNIT III

FORSKELLIGE BESTEMMELSER

Artikel 52. Anmodning om oplysninger fra generalsekretæren

På anmodning af Europarådets generalsekretær skal enhver af de høje kontraherende parter give nærmere oplysning om, hvorledes den pågældende stats interne lovgivning sikrer den effektive gennemførelse af bestemmelserne i denne Konvention.

Artikel 53. Sikring af eksisterende menneskerettigheder

Ingen bestemmelse i denne Konvention må fortolkes som en begrænsning i eller afvigelse fra nogen af de menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som måtte være tilsikret i henhold til en høj kontraherende parts lovgivning eller i henhold til anden overenskomst, den er part i.

Artikel 54. Ministerkomiteens beføjelser

Ingen bestemmelse i denne Konvention skal præjudicere de beføjelser, der ved Europarådets statut er tillagt Ministerkomiteen.

Artikel 55. Udelukkelse af andre midler til afgørelse af tvister

Bortset fra særlig aftale giver de høje kontraherende parter afkald på at påberåbe sig traktater, overenskomster eller deklARATIONER, der består mellem dem, til i form af en stævning at forelægge en tvist om fortolkning eller anvendelse af denne Konvention, til afgørelse på anden måde end i denne Konvention bestemt.

Artikel 56. Anvendelsesområder

1. Enhver stat kan ved sin ratifikation eller når som helst derefter ved en til Europarådets generalsekretær stilet notifikation erklære, at nærværende Konvention skal, under forbehold af denne Artikels stk. 4, udstrækkes til alle eller nogle af de områder, for hvis internationale forbindelser den er ansvarlig.

2. Konventionen skal udstrækkes til det område eller de områder, der nævnes i notifikationen, fra den 30te dag efter, at Europarådets generalsekretær har modtaget denne notifikation.

3. Bestemmelserne i nærværende Konvention skal imidlertid i sådanne områder anvendes med skyldig hensyntagen til de stedlige vilkår.

4. Enhver stat, der har afgivet en erklæring i overensstemmelse med denne Artikels stk. 1, kan når som helst derefter på et eller flere af de områders vegne, som notifikationen omfatter, erklære, at den anerkender Domstolens kompetence til at modtage klager fra personer, ikke-guvernmentale organisationer eller grupper af enkeltpersoner som fastsat i Konventionens Artikel 34.

Artikel 57. Forbehold

1. Enhver stat kan ved undertegnelsen af denne Konvention eller ved deponeringen af ratifikationsinstrumentet tage forbehold med hensyn til enhver særskilt bestemmelse i Konventionen, i det omfang en lov, som på det tidspunkt er i kraft på dens område, ikke er i overensstemmelse med bestemmelsen. Forbehold af generel karakter er ikke tilladt i henhold til denne Artikel.

2. Ethvert forbehold, der tages i henhold til denne Artikel, skal indeholde en kort redegørelse for den pågældende lov.

Artikel 58. Opsigelse

1. En høj kontraherende part kan ikke opsigte nærværende Konvention før udløbet af fem år fra den dato, da den trådte i kraft for dens vedkommende og efter et varsel på seks måneder, tilstillet Europarådets generalsekretær, der skal underrette de andre høje kontraherende parter.
2. En sådan opsigelse har ikke til virkning, at den pågældende høje kontraherende part frigøres fra sine forpligtelser ifølge denne Konvention med hensyn til nogen handling, som kan udgøre et brud på denne Konvention, og som er udført før den dato, da opsigelsen fik virkning.
3. På samme vilkår skal enhver høj kontraherende part, der ophører med at være medlem af Europarådet, ophøre med at være part i denne Konvention.
4. Under iagttagelse af bestemmelserne i stk. 1-3 kan Konventionen opsiges med hensyn til ethvert område, for hvilket den i medfør af Artikel 56 er blevet erklæret anvendelig.

Artikel 59. Undertegnelse og ratifikation

1. Denne Konvention er åben for undertegnelse af Europarådets medlemmer. Den skal ratificeres. Ratifikationsinstrumenterne deponeres hos Europarådets generalsekretær.
2. Den Europæiske Union kan tiltræde denne konvention.
3. Denne Konvention træder i kraft, når ti ratifikationsinstrumenter er blevet deponeret.
4. For så vidt angår en signatarmagt, der senere ratificerer Konventionen, træder denne i kraft den dag, ratifikationsinstrumentet deponeres.
5. Europarådets generalsekretær skal give alle medlemmerne

af Europarådet meddelelse om Konventionens ikrafttræden, om navnene på de høje kontraherende parter, der har ratificeret den, og om deponering af alle ratifikationsinstrumenter, som senere foretages.

Udfærdiget i Rom, den 4. november 1950, på engelsk og fransk, begge tekster af lige gyldighed, i et eksemplar, som vedblivende skal være deponeret i Europarådets arkiver. Generalsekretæren skal overgive bekræftede genparter til hver af signatarmagterne.

Tillægsprotokol til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

Paris, 20 marts 1952

De underskrivende regeringer, der er medlemmer af Europarådet,

besluttede på at tage skridt til at sikre den fælles gennemførelse af visse rettigheder og friheder, som ikke allerede omfattes af afsnit I i Konventionen til beskyttelse af Menneskerettigheder og grundlæggende Frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (i det følgende kaldet Konventionen),

er blevet enige om følgende:

Artikel 1. Beskyttelse af ejendom

1. Enhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom. Ingen må berøves sin ejendom undtagen i samfundets interesse og i overensstemmelse med de ved lov og folkerettens almindelige principper fastsatte betingelser.

2. Foranstående bestemmelser skal imidlertid ikke på nogen måde gøre indgreb i statens ret til at håndhæve sådanne love, som den anser for nødvendige for at overvåge, at ejendomsretten udøves i overensstemmelse med almenhedens interesse, eller for at sikre betaling af skatter, andre afgifter og bøder.

Artikel 2. Ret til uddannelse

Ingen må nægtes retten til uddannelse. Ved udøvelsen af de funktioner, som staten påtager sig i henseende til uddannelse og undervisning, skal den respektere forældrenes ret til at sikre sig, at sådan uddannelse og undervisning sker i overensstemmelse med deres egen religiøse og filosofiske overbevisning.

Artikel 3. Ret til frie valg

De høje kontraherende parter forpligter sig til at lade afholde frie, hemmelige valg med passende mellemrum under forhold, som sikrer folkets frie meningstilkendegivelse ved valget af medlemmer til den lovgivende forsamling.

Artikel 4. Anvendelsesområder

1. Enhver af de høje kontraherende parter kan ved undertegnelsen eller ratifikationen eller når som helst derefter over for Europarådets generalsekretær afgive en erklæring om, i hvilket omfang den forpligter sig til at udstrække bestemmelserne i nærværende protokol til områder, for hvis internationale forbindelser den er ansvarlig.

2. Enhver af de høje kontraherende parter, som har afgivet en erklæring i medfør foranstående stykke kan fra tid til anden afgive en yderligere erklæring, hvorved den modificerer en hvilken som helst tidligere erklæring eller lader nærværende protokols bestemmelser opføre sig med at have gyldighed for et hvilket som helst område.

3. En erklæring afgivet i overensstemmelse med denne Artikel skal anses for afgivet i overensstemmelse med Konventionens Artikel 56 stk. 1.

Artikel 5. Forhold til Konventionen

De høje kontraherende parter betragter denne protokols artikler 1, 2, 3 og 4 som tillæg til Konventionen, og alle Konventionens bestemmelser skal derfor også have gyldighed i forhold til disse artikler.

Artikel 6. Undertegnelse og ratifikation

1. Nærværende protokol er åben for undertegnelse af de medlemmer af Europarådet, som har undertegnet Konventionen; den skal ratificeres samtidig med eller efter ratifikationen af Konventionen. Den træ-

der i kraft, når ti ratifikationsinstrumenter er blevet deponeret. For så vidt angår en signatarmagt, som senere ratificerer protokollen, træder denne i kraft den dag, ratifikationsinstrumentet deponeres.

2. Ratifikationsinstrumenterne deponeres hos Europarådets generalsekretær, som skal give samtlige medlemmer meddelelse om navnene på dem, der har ratificeret.

Udfærdiget i Paris, den 20. marts 1952, på engelsk og fransk, begge tekster af lige gyldighed, i et eksemplar, som vedblivende skal være deponeret i Europarådets arkiver. Generalsekretæren skal overgive bekræftede genparter til hver af signatarmagterne.

**Protokol nr. 4 til Konventionen til beskyttelse af
menneskerettigheder og grundlæggende
frihedsrettigheder ved hvilken der sikres visse
rettigheder og frihedsrettigheder ud over de i
Konventionen og i protokol nr. 1 til
denne indeholdte bestemmelser**

Strasbourg, 16. september 1963

De underskrivende regeringer, der er medlemmer af Europarådet,

i beslutning om at tage skridt til at sikre en kollektiv gennemførelse af visse rettigheder og frihedsrettigheder ud over dem, der allerede er omfattet af afsnit I i den i Rom den 4. november 1950 undertegnede Konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (i det følgende omtalt som "Konventionen") og Artikel 1-3 i den i Paris den 20. marts 1952 undertegnede protokol nr. 1 til denne Konvention

er blevet enige om følgende:

Artikel 1. Forbud mod frihedsberøvelse på grund af gæld

Ingen må berøves sin frihed alene på grund af manglende evne til at opfylde en kontraktmæssig forpligtelse.

Artikel 2. Frihed til valg af opholdssted

1. Enhver, der retmæssigt opholder sig på en stats territorium, har inden for dette territorium ret til bevægelsesfrihed og til frit at vælge sit opholdssted.

2. Enhver har frihed til at forlade et hvilket som helst land, herunder sit eget.

3. Udøvelsen af disse rettigheder skal ikke være underkastet andre begrænsninger end sådanne, som er i overensstemmelse med loven, og som i et demokratisk samfund er nødvendige af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige tryghed, for at opretholde ordre public, for at forebygge forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og frihedsrettigheder.

4. De i stk. 1 nævnte rettigheder kan endvidere inden for særlige områder underkastes restriktioner, som er indført ved lov, og som i et demokratisk samfund tjener almenvellet.

Artikel 3. Forbud mod udvisning af egne statsborgere

1. Ingen kan hverken ved individuelle eller ved kollektive foranstaltninger udvises af et territorium tilhørende den stat, i hvilken han er statsborger.

2. Ingen kan berøves retten til indrejse i den stat, i hvilken han er statsborger.

Artikel 4. Forbud mod kollektiv udvisning af udlændinge

Kollektiv udvisning af udlændinge er forbudt.

Artikel 5. Anvendelsesområde

1. Enhver af de høje kontraherende parter kan ved nærværende protokols undertegnelse eller ratifikation eller når som helst derefter til Europarådets generalsekretær afgive en erklæring om, i hvilket

omfang den forpligter sig til at anvende denne protokols bestemmelser inden for de af den pågældende stat angivne territorier, for hvis internationale forbindelser den er ansvarlig.

2. Enhver af de høje kontraherende parter, der har afgivet en erklæring i henhold til foregående stk., kan fra tid til anden afgive en yderligere erklæring, hvorved betingelserne i en tidligere erklæring ændres, eller anvendelsen af protokollens bestemmelser bringes til ophør for ethvert territoriums vedkommende.

3. En erklæring, der er afgivet i overensstemmelse med denne Artikel, skal betragtes som værende afgivet i overensstemmelse med Konventionens Artikel 56 stk. 1.

4. Et under en stat hørende territorium, på hvilket denne protokol finder anvendelse i henhold til ratifikation eller godkendelse, så vel som ethvert territorium, på hvilket denne protokol finder anvendelse i henhold til en af vedkommende stat i henhold til denne Artikel afgiven erklæring, skal betragtes som et særskilt territorium for så vidt angår de i Artikel 2 og 3 indeholdte henvisninger til en stats territorium.

5. Enhver stat, der har afgivet en erklæring i overensstemmelse med denne Artikels stk. 1 eller 2, kan når som helst derefter på et eller flere af de områders vegne, som erklæringen omfatter, erklære, at den anerkender Domstolens kompetence til at modtage klager fra personer, ikke-statslige organisationer eller grupper af enkeltpersoner som fastsat i Konventionens Artikel 34 vedrørende alle eller nogen af artiklerne 1 til 4 i denne protokol.

Artikel 6. Forhold til Konventionen

De høje kontraherende parter betragter bestemmelserne i protokolens artikler 1-5 som tillægsartikler til Konventionen, og alle Konventionens bestemmelser skal anvendes i overensstemmelse hermed.

Artikel 7. Undertegnelse og ratifikation

1. Denne protokol er åben for undertegnelse af de af Europarådets medlemmer, der har undertegnet Konventionen; den skal ratificeres samtidig med eller efter ratifikation af Konventionen. Den træder i kraft, når fem ratifikationsinstrumenter er blevet deponeret. For så

vidt angår en signatarmagt, der senere ratificerer protokollen, træder denne i kraft den dag, ratifikationsinstrumentet deponeres.

2. Ratifikationsinstrumenterne deponeres hos Europarådets generalsekretær, som meddeler samtlige medlemmer navnene på dem, der har ratificeret protokollen.

Til bekræftelse heraf har de nedenstående, som er behørigt befuld-mægtiget dertil, undertegnet denne protokol.

Udfærdiget i Strasbourg den 16. september 1963 på engelsk og fransk, således at begge tekster har samme gyldighed, i et enkelt eksemplar, som skal forblive deponeret i Europarådets arkiv. Generalsekretæren skal tilstille enhver stat, som har undertegnet protokollen, bekræftede geparter.

Protokol nr. 6 til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder vedrørende afskaffelsen af dødsstraf

Strasbourg, 28. april 1983

Europarådets medlemsstater, der har undertegnet denne protokol til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (i det følgende omtalt som "Konventionen"),

og som finder, at den udvikling, der er sket i adskillige af Europarådets medlemsstater, er et udtryk for en generel tendens hen imod afskaffelse af dødsstraf,

er blevet enige om følgende:

Artikel 1. Afskaffelse af dødsstraf

Dødsstraffen skal afskaffes. Ingen må idømmes en sådan straf eller henrettes.

Artikel 2. Dødsstraf i krigstid

En stat kan i sin lovgivning foreskrive dødsstraf for handlinger, der er begået i krigstid eller under overhængende fare for krig. En sådan straf må kun anvendes i de tilfælde, der er fastsat i loven og i overensstemmelse med dens bestemmelser. Staten skal give Europarådets generalsekretær meddelelse om de relevante bestemmelser i den pågældende lov.

Artikel 3. Forbud mod fravigelser

Der kan ikke foretages fravigelser fra bestemmelserne i denne protokol i henhold til Konventionens Artikel 15.

Artikel 4. Forbud mod forbehold

Der kan ikke tages forbehold i henhold til Konventionens Artikel 57 over for bestemmelserne i denne protokol.

Artikel 5. Anvendelsesområde

1. Enhver stat kan ved undertegnelsen eller ved deponeringen af sit ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument angive på hvilket territorium eller hvilke territorier, denne protokol finder anvendelse.
2. Enhver stat kan på et hvilket som helst senere tidspunkt ved en erklæring til Europarådets generalsekretær udstrække anvendelsen af denne protokol til ethvert andet territorium angivet i erklæringen. For et sådant territorium træder protokollen i kraft på den første dag i måneden efter, at generalsekretæren har modtaget erklæringen.
3. Enhver erklæring, der er afgivet i henhold til de to foranstående stykker, kan, for så vidt angår ethvert territorium, der er angivet i erklæringen, tilbagekaldes ved en meddelelse til generalsekretæren. Tilbagekaldelsen gælder fra den første dag i måneden efter, at generalsekretæren har modtaget meddelelsen.

Artikel 6. Forhold til Konventionen

Deltagerstaterne betragter bestemmelserne i protokollens Artikler 1-5 som tillægsartikler til Konventionen, og alle Konventionens bestemmelser skal anvendes i overensstemmelse hermed.

Artikel 7. Undertegnelse og ratifikation

Denne protokol er åben for undertegnelse af de af Europarådets medlemsstater, som har undertegnet Konventionen. Den skal ratificeres, accepteres eller godkendes. En medlemsstat af Europarådet må ikke ratificere, acceptere eller godkende protokollen medmindre den samtidig eller tidligere har ratificeret Konventionen. Ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumenter deponeres hos Europarådets generalsekretær.

Artikel 8. Ikrafttræden

1. Denne protokol træder i kraft den første dag i måneden efter den dato, på hvilken fem af Europarådets medlemsstater har givet deres samtykke til at være bundet af protokollen i overensstemmelse med bestemmelserne i Artikel 7.

2. For enhver medlemsstat, der efterfølgende giver sit samtykke til at være bundet af protokollen, træder den i kraft den første dag i måneden efter datoen for deponeringen af ratifikations-, accept- eller godkendelses-instrumentet.

Artikel 9. Deponering

Europarådets generalsekretær underretter Rådets medlemsstater om:

- a) enhver undertegnelse,
- b) enhver deponering af ratifikations-, accept- eller godkendelses-instrument,
- c) enhver ikrafttrædelse af denne protokol i medfør af Artikel 5 og 8,
- d) enhver anden handling, bekendtgørelse eller meddelelse i forbindelse med denne protokol.

Til bekræftelse heraf har de undertegnede, som er behørigt befuldmægtigede dertil, underskrevet denne protokol.

Udfærdiget i Strasbourg den 28. april 1983, med engelsk og fransk tekst, som begge har samme gyldighed, i et eksemplar, som skal

opbevares i Europarådets arkiver. Europarådets generalsekretær skal fremsende bekræftede genparter til hver af Europarådets medlemsstater.

Protokol nr. 7 til Konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

Strasbourg, 22. november 1984

Europarådets medlemsstater, der har undertegnet nærværende protokol,

og som er besluttede på at tage yderligere skridt til at sikre den fælles gennemførelse af visse rettigheder og friheder gennem Konventionen til Beskyttelse af Menneskerettigheder og Grundlæggende Frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (i det følgende kaldet "Konventionen"),

er blevet enige om følgende:

Artikel 1. Proceduremæssig sikring vedrørende udvisning af udlændinge

1. En udlænding, der lovligt er bosiddende i en stats territorium, kan ikke udvises derfra, medmindre dette sker i medfør af en beslutning truffet i overensstemmelse med loven, og den pågældende skal have adgang til:

- a) at fremkomme med sine bemærkninger mod udvisningen,
- b) at få sagen prøvet, og
- c) med henblik herpå at være repræsenteret over for den kompetente myndighed eller en person eller personer udpeget af denne myndighed.

2. En udlænding kan udvises inden udøvelsen af de i stk. 1 a)-c) nævnte rettigheder, når dette er nødvendigt af hensyn til den offentlige orden eller begrundet i hensynet til den nationale sikkerhed.

Artikel 2. Ret til appel i straffesager

1. Enhver, der af en domstol er domfældt for en strafbar lovovertrædelse, har ret til at få skyldsspørgsmålet eller strafudmålingen prøvet ved en højere domstol. Udøvelsen af denne ret, herunder de betingelser hvorunder denne kan udøves, fastsættes ved lov.

2. Der kan fraviges fra denne ret med hensyn til lovovertrædelser af mindre alvorlig art, således som fastsat ved lov, eller i tilfælde, hvor en person i første instans er blevet stillet for den højeste domstol eller er blevet domfældt efter anke af en frifindende dom.

Artikel 3. Erstatning ved fejlagtig domfældelse

Når en person ved endelig dom er blevet domfældt for et strafbart forhold, og når domfældelsen senere er blevet omstødt eller personen benådet som følge af, at en ny eller nyligt opdaget kendsgerning afgørende viser, at der er sket en urigtig domfældelse, skal personen, der er blevet straffet som følge af domfældelsen, have erstatning i overensstemmelse med loven eller vedkommende stats praksis, medmindre det godtgøres, at den manglende rettidige blotlæggelse af den ukendte kendsgerning helt eller delvis kan tilskrives ham.

Artikel 4. Ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange

1. Under én og samme stats jurisdiktion skal ingen i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken han allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i overensstemmelse med denne stats lovgivning og strafferetspleje.

2. Bestemmelserne i foregående stykke forhindrer ikke genoptagelse af sagen i overensstemmelse med vedkommende stats lovgivning og strafferetspleje, såfremt der foreligger bevis for nye eller nyopdagede kendsgerninger, eller såfremt der i den tidligere rettergang er begået en grundlæggende fejl, som kunne påvirke sagens udfald.

3. Der kan ikke ske fravigelse fra denne Artikel i medfør af Artikel 15 i Konventionen.

Artikel 5. Ægtefællers lige rettigheder

I privatretlig henseende skal ægtefæller i deres indbyrdes forhold og i forholdet til deres børn nyde lige rettigheder og pligter, med hensyn til indgåelse af ægteskab, under ægteskab og i tilfælde af dettes opløsning. Denne Artikel forhindrer ikke staterne i at tage sådanne forholdsregler, der er nødvendige af hensyn til børnenes interesser.

Artikel 6. Anvendelsesområde

1. Enhver stat kan på tidspunktet for undertegnelse eller deponering af sit ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrument nærmere angive for hvilket område eller hvilke områder denne protokol skal gælde og angive i hvilken udstrækning den forpligter sig til, at bestemmelserne i denne protokol skal finde anvendelse på dette område eller disse områder.

2. Enhver stat kan til enhver tid efterfølgende ved erklæring til Europarådets generalsekretær udvide anvendelsen af denne protokol til ethvert andet område nærmere angivet i erklæringen. For et sådant område træder protokollen i kraft på førstedagen i den måned, der følger efter en periode på to måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af en sådan erklæring.

3. Enhver erklæring afgivet i henhold til de to foregående stykker kan for et hvilket som helst område angivet i en sådan erklæring tilbagekaldes eller begrænses ved en notifikation stilet til generalsekretæren. Tilbagekaldelsen eller begrænsningen får virkning på førstedagen i den måned, der følger efter en periode på to måneder efter datoen for generalsekretærens modtagelse af en sådan notifikation.

4. En erklæring afgivet i overensstemmelse med denne Artikel skal anses for afgivet i overensstemmelse med Artikel 56 stk. 1, i Konventionen.

5. Enhver stats område, hvorpå denne protokol i medfør af statens ratifikation, accept eller godkendelse finder anvendelse, og ethvert område, hvorpå protokollen finder anvendelse i medfør af statens erklæring i henhold til denne Artikel, kan betragtes som enkeltområder i relation til henvisningen i Artikel 1 til en stats territorium.

6. Enhver stat, der har afgivet en erklæring i overensstemmelse med denne Artikels stk. 1 eller 2, kan når som helst derefter på et eller flere af de områders vegne, som erklæringen omfatter, erklære, at den anerkender Domstolens kompetence til at modtage klager fra personer, ikke-statslige organisationer eller grupper af enkeltpersoner som fastsat i Konventionens Artikel 34 vedrørende artiklerne 1 til 5 i denne protokol.

Artikel 7. Forhold til Konventionen

I forholdet mellem deltagende stater skal bestemmelserne i protokolens Artikel 1-6 anses som supplerende artikler til Konventionen og alle Konventionens bestemmelser skal finde anvendelse i overensstemmelse hermed.

Artikel 8. Undertegnelse og ratifikation

Denne protokol er åben for undertegnelse af de af Europarådets medlemsstater, der har undertegnet Konventionen. Den skal ratificeres, accepteres eller godkendes. En stat, der er medlem af Europarådet, kan ikke ratificere, acceptere eller godkende denne protokol uden forudgående eller samtidig hermed at ratificere Konventionen. Ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumenter skal deponeres hos Europarådets generalsekretær.

Artikel 9. Ikrafttræden

1. Denne protokol træder i kraft på førstedagen i den måned, der følger efter udløbet af et tidsrum på to måneder efter den dato, hvor syv medlemsstater af Europarådet har udtrykt deres samtykke til at blive bundet af protokollen i overensstemmelse med bestemmelserne i Artikel 8.

2. I forhold til en hvilken som helst medlemsstat, der senere giver sit samtykke til at være bundet af protokollen, træder denne i kraft på førstedagen i den måned, der følger efter udløbet af et tidsrum på to måneder efter datoen for deponering af ratifikations-, accept- eller godkendelsesinstrumentet.

Artikel 10. Deponering

Europarådets generalsekretær skal underrette alle Europarådets medlemsstater om:

- a) enhver undertegnelse;
- b) deponeringen af ethvert ratifikations-, accept- eller godkendelses-instrument;
- c) enhver dato for nærværende protokols ikrafttræden i overensstemmelse med artiklerne 6 og 9;
- d) enhver anden handling, notifikation eller erklæring i forbindelse med denne protokol.

Til bekræftelse heraf har de undertegnede, der er behørigt befuldmægtigede hertil, underskrevet denne protokol.

Udfærdiget i Strasbourg den 22. november 1984 på engelsk og fransk, med samme gyldighed for begge tekster, i et enkelt eksemplar, som skal deponeres i Europarådets arkiver. Europarådets generalsekretær skal fremsende bekræftede kopier til hver af Europarådets medlemsstater.

Protokol nr. 12 til Konventionen for beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder

Rom, 4. november 2000

Europarådets medlemsstater, kontrahenter af nærværende Protokol,

Under hensyntagen til det grundlæggende princip, ifølge hvilket alle mennesker er lige foran loven og har ret til en lige beskyttelse gennem loven;

Besluttet på at træffe nye forholdsregler til at fremme alles lighed gennem kollektiv sikring af et generelt forbud mod diskrimination gennem Konventionen til beskyttelse af menneskerettighederne og de

grundlæggende frihedsrettigheder, underskrevet i Rom den 4. november 1950 (herefter kaldet "Konventionen");

Med fornyet bekræftelse at, at princippet om ikke-diskrimination ikke forhindrer Medlemsstaterne i at træffe forholdsregler til at fremme fuld og reel lighed, på betingelse af, at forholdsreglerne beror på en objektiv og fornuftig begrundelse,

Har aftalt følgende:

Artikel 1. Generelt forbud mod diskrimination

1. Nydelsen af enhver i loven forudset ret skal sikres uden nogen diskrimination, navnlig på grund af køn, race, hudfarve, sprog, religion, politiske meninger eller enhver anden mening, national eller social herkomst, tilhørighed til et nationalt mindretal, formue, fødsel eller enhver anden situation.

2. Ingen kan blive til genstand for diskrimination fra en offentlig myndighed, uanset hvilken, navnlig på grund af de i paragraf 1 nævnte motiver.

Artikel 2. Territorial anvendelse

1. Enhver stat kan ved undertegnelsen eller ved aflevering af sit ratificerings-, accepterings- eller godkendelsesdokument angive det eller de områder, hvor nærværende Protokol vil blive anvendt.

2. Enhver stat kan på ethvert andet efterfølgende tidspunkt ved erklæring til Europarådets Generalsekretær udvide anvendelsen af nærværende Protokol til ethvert andet i erklæringen angivet område. Protokollen vil træde i kraft i dette område den første dag i den måned, der følger udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for Generalsekretærens modtagelse af erklæringen.

3. Enhver erklæring indbragt i kraft af de to førnævnte paragraffer vil kunne tilbagetrækkes eller ændres, hvad angår ethvert i erklæringen angivet territorium, ved forkyndelse til Europarådets Generalsekretær. Tilbagetrækningen eller ændringen vil få virkning den første dag i den måned, der følger udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for Generalsekretærens modtagelse af erklæringen.

4. En erklæring indbragt i overensstemmelse med nærværende artikel vil blive betragtet som indbragt i overensstemmelse med paragraf 1 i artikel 56 i Konventionen.

5. Enhver stat, der har indbragt en erklæring i overensstemmelse med paragraf 1 eller 2 i nærværende artikel, kan på et ethvert efterfølgende tidspunkt vedrørende et eller flere af de i erklæringen betegnede områder erklære, at den accepterer Domstolens myndighed til at dømme i klager fra fysiske personer, ikke-regerings-organisationer eller individuelle grupper, som forudsat i Konventionens artikel 34, i henhold til artikel 1 i nærværende Protokol.

Artikel 3. Forbindelser med Konventionen

Medlemsstaterne betragter artikel 1 og 2 i nærværende Protokol som supplerende artikler til Konventionen, og alle Konventionens bestemmelser finder derfor anvendelse.

Artikel 4. Undertegnelse og ratificering

Nærværende Protokol er åben for undertegnelse for de af Europarådets Medlemsstater, der har underskrevet Konventionen. Den vil blive underkastet ratificering, acceptering eller godkendelse. En medlemsstat af Europarådet kan ikke ratificere, acceptere eller godkende nærværende Protokol uden samtidig eller tidligere at have ratificeret Konventionen. Ratificerings-, accepterings- eller godkendelsesdokumenterne vil blive afleveret til Europarådets Generalsekretær.

Artikel 5. Ikrafttræden

1. Nærværende Protokol vil træde i kraft den første dag i den måned, der følger udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor ti af i Europarådets medlemsstater har udtrykt deres indvilligelse i at være bundet af nærværende Protokol i overensstemmelse med bestemmelserne i Protokollens artikel 4.

2. For enhver medlemsstat, der senere udtrykker sin indvilligelse i at være bundet af nærværende Protokol, vil denne træde i kraft den første dag i den måned, der følger udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor ratificerings-, accepterings- eller godkendelsesdokumentet afleveres.

Artikel 6. Ihændehaberens funktioner

Europarådets Generalsekretær vil forkynde alle Europarådets medlemsstater:

- a) enhver undertegnelse;
- b) enhver aflevering af ratificerings-, accepterings- eller godkendelsesdokument;
- c) enhver dato for ikrafttræden af nærværende Protokol i overensstemmelse med dennes artikel 2 og 5;
- d) ethvert andet dokument, enhver anden forkyndelse eller meddelelse, der sigter til nærværende Protokol.

Til bekræftelse heraf har de dertil behørigt bemyndigede undertegnede underskrevet nærværende Protokol.

Udstedt i Rom, den 4. November 2000, på fransk og engelsk, med samme gyldighed for disse to tekster, i et unikt eksemplar, der vil blive henlagt i Europarådets arkiver. Europarådets Generalsekretær vil give hver enkelt af Europarådets medlemsstater en bekræftet afskrift heraf.

Protokol nr. 13 til Konventionen for beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder vedrørende afskaffelse af dødsstraf uanset omstændighederne

Vilnius, 3. maj 2002

Europarådets medlemsstater, kontrahenter af nærværende Protokol,

Overbevist om, at ethvert menneskes ret til liv er en grundlæggende værdi i et demokratisk samfund, og at afskaffelse af dødsstraf er nød-

vendig for beskyttelse af denne ret og for den fulde anerkendelse af den værdighed, der er uadskilleligt forbundet med ethvert menneske;

I ønsket om at styrke beskyttelsen af retten til liv, der er sikret i Konventionen for beskyttelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter kaldet "Konventionen");

Under henvisning til, at Protokol nr. 6 i Konventionen vedrørende afskaffelse af dødsstraf, undertegnet i Strasbourg den 28. april 1983, ikke udelukker dødsstraf for handlinger begået i krigstid eller på et tidspunkt med overhængende fare for krig;

Besluttet på at tage det sidste skridt til afskaffelse af dødsstraf uanset omstændighederne,

Har aftalt følgende:

Artikel 1. Afskaffelse af dødsstraf

Dødsstraf er afskaffet. Ingen kan dømmes til en sådan straf eller henrettes.

Artikel 2. Forbud mod undtagelse

Der er ikke tilladt nogen undtagelse for bestemmelserne i nærværende Protokol i henhold til artikel 15 i Konventionen.

Artikel 3. Forbud mod forbehold

Der accepteres intet forbehold for bestemmelserne i nærværende Protokol i henhold til artikel 57 i Konventionen.

Artikel 4. Territorial anvendelse

1. Enhver stat kan ved undertegnelsen eller ved aflevering af sit ratificerings-, accepterings- eller godkendelsesdokument angive det eller de områder, hvor nærværende Protokol vil blive anvendt.

2. Enhver stat kan på ethvert andet efterfølgende tidspunkt ved erklæring til Europarådets Generalsekretær udvide anvendelsen af nærværende Protokol til ethvert andet i erklæringen angivet

område. Protokollen vil træde i kraft i dette område den første dag i den måned, der følger udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for Generalsekretærens modtagelse af erklæringen.

3. Enhver erklæring indbragt i kraft af de to førnævnte paragraffer vil kunne tilbagetrækkes eller ændres, hvad angår ethvert i erklæringen angivet territorium, ved forkyndelse til Europarådets Generalsekretær. Tilbagetrækningen eller ændringen vil få virkning den første dag i den måned, der følger udløbet af en periode på tre måneder efter datoen for Generalsekretærens modtagelse af erklæringen.

Artikel 5. Forbindelser med Konventionen

Medlemsstaterne betragter artikel 1 til 4 i nærværende Protokol som supplerende artikler til Konventionen, og alle Konventionens bestemmelser finder derfor anvendelse.

Artikel 6. Undertegnelse og ratificering

Nærværende Protokol er åben for undertegnelse for de af Europarådets Medlemsstater, der har underskrevet Konventionen. Den vil blive underkastet ratificering, acceptering eller godkendelse. En medlemsstat af Europarådet kan ikke ratificere, acceptere eller godkende nærværende Protokol uden samtidig eller tidligere at have ratificeret Konventionen. Ratificerings-, accepterings- eller godkendelsesdokumenterne vil blive afleveret til Europarådets Generalsekretær.

Artikel 7. Ikrafttræden

1. Nærværende Protokol vil træde i kraft den første dag i den måned, der følger udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor ti af Europarådets medlemsstater har udtrykt deres indvilligelse i at være bundet af nærværende Protokol i overensstemmelse med bestemmelserne i Protokollens artikel 6.

2. For enhver medlemsstat, der senere udtrykker sin indvilligelse i at være bundet af nærværende Protokol, vil denne træde i kraft den første dag i den måned, der følger udløbet af en periode på tre måneder efter den dato, hvor ratificerings-, accepterings- eller godkendelsesdokumentet afleveres.

Artikel 8. Ihændehaverens funktioner

Europarådets Generalsekretær vil forkynde alle Europarådets medlemsstater:

- a) enhver undertegnelse;
- b) enhver aflevering af ratificerings-, accepterings- eller godkendelsesdokument;
- c) enhver dato for ikrafttræden af nærværende Protokol i overensstemmelse med dennes artikel 4 og 7;
- d) ethvert andet dokument, enhver anden forkyndelse eller meddelelse, der sigter til nærværende Protokol.

Til bekræftelse heraf har de dertil behørigt bemyndigede undertegnede underskrevet nærværende Protokol. Udstedt i Vilnius, den 3. Maj 2002, på fransk og engelsk, med samme gyldighed for disse to tekster, i et unikt eksemplar, der vil blive henlagt i Europarådets arkiver. Europarådets Generalsekretær vil give hver enkelt af Europarådets medlemsstater en bekræftet afskrift heraf.

Domsregister

- Golder mod Storbritannien*, dom af 21. januar 1975, 62
Handyside mod Storbritannien, dom af 7. december 1976, 90, 119
Kjeldsen, Busk Madsen og Pedersen mod Danmark, dom af 7. december 1976, 87
Tyrer Goodwin mod Storbritannien, dom af 25. april 1978, 118
X mod Danmark, afgørelse af 5. december 1978, 79
Dudgeon mod Storbritannien, dom af 22. oktober 1981, 117
Van der Musselle mod Belgien, dom af 23. november 1983, 58
Rees mod Storbritannien, dom af 17. november 1986, 117
Müller og andre mod Schweiz, dom af 24. maj 1988, 90
Norris mod Irland, dom af 26. oktober 1988, 117
Nielsen mod Danmark, dom af 28. november 1988, 59
Barfod mod Danmark, dom af 22. februar 1989, 90
Campell mod Storbritannien, dom af 25. marts 1992, 78
Niemietz mod Tyskland, dom af 16. december 1992, 75
Modinos mod Cypern, dom af 25. marts 1993, 117
Otto-Preminger-Institut mod Østrig, dom af 20. september 1994, 90
Loizidou mod Turkey, afgørelse af 23. februar 1995, 142
McCann m.fl. mod Storbritannien, dom af 27. september 1995, 53
X, Y og Z mod Storbritannien, dom af 22. april 1997, 76
Danmark mod Tyrkiet, dom af 5. april 2000, 109
Nwosu mod Danmark, afgørelse af 10. juli 2001, 125
Vasileva mod Danmark, dom af 25. september 2003, 59
Kyprianou mod Cypern, dom af 27. januar 2004, 149
Von Hannover mod Tyskland, dom af 24. juni 2004, 76
Öneryıldız mod Tyrkiet, dom af 30. november 2004, 53
M.C. mod Bulgarien, dom af 4. december 2004, 103
Pedersen og Baadsgaard mod Danmark, dom af 17. december 2004, 91
Rohde mod Danmark, dom af 21. juli 2005, 56
Sørensen og Rasmussen mod Danmark, dom af 11. januar 2006, 96
Cömert mod Danmark, afgørelse af 10. april 2006, 125

Iversen mod Danmark, dom af 28. september 2006, 69
Üner mod Nederlandene, dom af 18. oktober 2006, 78
Lagergren mod Danmark, afgørelse af 16. november 2006, 125
Ferhat mod Danmark, afgørelse af 22. januar 2007, 125
Hizir Kilic mod Danmark, afgørelse af 22. januar 2007, 125
Copland mod Storbritannien, dom af 3. april 2007, 76
Evans mod Storbritannien, dom af 10. april 2007, 120
Behrami m.fl. mod Frankrig, afgørelse af 2. maj 2007, 148
Custer, Deveaux og Türk mod Danmark, dom af 3. maj 2007, 74
Alam mod Danmark, afgørelse af 6. december 2007, 125
Saadi v Italy, dom af 28. februar 2008, 149
Maslov mod Østrig, dom af 23. juni 2008, 78
Vgt Verein Gegen Tierfabriken mod Schweiz, dom af 28. juni 2008, 111
Hasslund mod Danmark, dom af 11. december 2008, 69
Moesgaard Petersen mod Danmark, dom af 11. december 2008, 69
Christensen mod Danmark, dom af 22. januar 2009, 70
Dink mod Tyrkiet, dom af 14. september 2010, 88
Taxquet mod Belgien, dom af 16. november 2010, 149
N.S. mod Danmark, afgørelse af 20. januar 2011, 56
P.K. mod Danmark, afgørelse af 20. januar 2011, 56
S.S. og andre mod Danmark, afgørelse af 20. januar 2011, 56
T.N. og S.N. mod Danmark, afgørelse af 20. januar 2011, 56
T.N. mod Danmark, dom af 20. januar 2011, 56
Lautsi mod Italien, dom af 18. marts 2011, 86
S.H. m.fl. v. Østrig, dom af 3. november 2011, 105
Animal Defenders International mod Storbritannien, dom af 22. april 2013, 111
S.A.S. mod Frankrig, dom af 1. juli 2014, 87
M.E. mod Danmark, dom af 8. juli 2014, 56, 125
Salem mod Danmark, dom af 1. december 2016, 124
Hamesevic mod Danmark, afgørelse af 16. maj 2017, 124
Belkacemi og Oussar mod Belgien, dom af 11. juli 2017, 87
Dakir mod Belgien, dom af 11. juli 2017, 87
Barbulescu mod Rumænien, dom af 5. september 2017, 76
Ndidi mod Storbritannien, dom af 14. september 2017, 126

Bibliografi

Bøger

- Albæk, Erik, *Ekspertter Kan Være Gode Nok, Men ... – Om Fagkundskabens Politiske Vilkår i Dansk Demokrati, Magtudredningen* (Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2004).
- Arendt, Hannah, *The Origins of Totalitarianism* (San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1951).
- Bates, Ed, *The Evolution of the European Convention on Human Rights: From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2010).
- Christensen, Jens Peter, *Domstolene - den tredje statsmagt* (Århus: Aarhus Universitetsforlag, 2003).
- Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen & Michael Hansen Jensen, *Dansk statsret*, 2. udgave, (København: Jurist- og økonomforbundets forlag, 2016).
- Christensen, Jens Peter, Jørgen Albæk Jensen & Michael Hansen Jensen, *Grundloven: med kommentarer* (København: Jurist- og økonomforbundets forlag, 2015).
- Christoffersen, Jonas, *EU's charter om grundlæggende rettigheder – med kommentarer* (København: Jurist- og økonomforbundets forlag, 2014).
- Christoffersen, Jonas, *Menneskeret: en demokratisk udfordring* (København: Hans Reitzels Forlag, 2014).
- Djeffal, Christian, *Static and Evolutive Treaty Interpretation: A Functional Reconstruction* (Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2015).
- Farver, Josefine & Malene Sillesen Skøtt, *Jus cogens i dansk ret* (København: Karnov Group, 2016).
- Gearty, Conor, *On Fantasy Island: Britain, Europe, and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

- Goldhaber, Michael D., *A People's History of the European Court of Human Rights* (New Brunswick: Rutgers University Press, 2009).
- Hansen, Lene, *Danmark på anklagebænken: en bog om de danske danske sager ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol* (Eget Forlag, 2007).
- Harhoff, Frederik, Sten Schaumburg-Müller, Birgit Feldtmann, Daniel Bugge Thorbjørn, Ulrike Barten & Kenneth Øhlenschläger Buhl, *Folkeret* (København: Hans Reitzel, 2017).
- Harris, David, Michael O'Boyle, Edward Bates & Carla Buckley, *Harris, O'Boyle, and Warbrick Law of the European Convention on Human Rights*, 3rd edition (Oxford: Oxford University Press, 2014).
- Holst-Christensen, Nina, Jonas Christoffersen, Peer Lorenzen, Jens Vedsted-Hansen, Peter Vedel Kessing & Sten Schaumburg-Müller, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Bind 2: Med kommentarer* (art. 10-59 samt til-lægsprotokollerne) (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2011).
- Ishay, Micheline, *The History of Human Rights: From Ancient Times to the Global-ization Era*, 2. pr (Berkeley: University of California Press, 2009).
- Jacobsen, Anette Faye & Steven L. B. Jensen (eds), *Kampen Om Menneske-rettighederne: En Debatbog* (København: Gads Forlag, 2016).
- Jacobsen, Anette Faye, *Menneskerettigheder, demokrati og retssamfund* (Køben-havn: Gyldendal, 2008).
- Jensen, Steven L. B., *The Making of International Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016).
- Koch, Ida Elisabeth (ed), *Menneskerettigheder og Magtfordeling: Domstolskontrol Med Politiske Prioriteringer* (Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2004).
- Krarup, Søren, *Dansen Om Menneskerettighederne* (København: Gyldendal, 2000).
- Magid, Per, Torben Melchior, Jon Stokholm & Ditlev Tam (red.), *Højesteret – 350 år* (København: Gyldendal, 2011).
- Moeckli, Daniel, Sangeeta Shah, Sandesh Sivakumaran & David. J. Harris (eds), *International Human Rights Law*, 2nd edition (Oxford: Oxford Uni-versity Press, 2014).
- Popelier, Patricia, Sarah Lambrecht & Koen Lemmens (eds), *Criticism of the European Court of Human Rights: Shifting the Convention System: Counter-Dynamics at the National and EU Level, Law and Cosmopolitan Values*, 2016, vol 9 (Cambridge: Intersentia).
- Rytter, Jens Elo, *Individets grundlæggende rettigheder* (København: Karnov Group, 2016).
- Schmahl, Stefanie & Marten Breuer (eds), *The Council of Europe: Its Law and Policies* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

- Simpson, Alfred William Brian, *Human Rights and the End of Empire: Britain and the Genesis of the European Convention*, (Oxford: Oxford University Press, 2010).
- Spiermann, Ole, *Moderne Folkeret*, 3. udgave (København: Jurist- og økonomforbundets forlag, 2006).
- Sørensen, Ellen Max, Carl Aage Nørgaard & Jens Søndergaard, *Professor dr.jur Max Sorensen: A Bibliography* (Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 1988).
- Sørensen, Karsten Engsig, Poul Runge Nielsen & Jens Hartig Danielsen, *EU-Retten* (København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014).
- Sørensen, Max, *Folkeret: nogle hovedproblemer i det internationale retssystem* (København: Berlingske Forlag, 1971).
- Terkelsen, Ole, *Folkeret og dansk ret* (København: Karnov Group, 2017).

Tidsskrifter

- Allott, Philip, "The Concept of International Law", *European Journal of International Law*, 10 (1999), s. 31-50
- Christoffersen, Jonas, "Domstolsprøvelse i terrørsager", *Ugeskrift for Retsvæsen*, 2004 B, s. 97-106
- Christoffersen, Jonas, "Domstolsprøvelse i terrørsager", *Ugeskrift for Retsvæsen*, 2008 B, s. 131-135.
- Hagel-Sørensen, Karsten & Nina Holst-Christensen, "Menneskerettigheds-kommissionens Behandling Af Danske Klager", *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1989, s. 273-281
- Hartmann, Jacques, "Udlevering – Hvordan Og Hvorfor?", *Juristen*, 2011, s. 253-62
- Holst-Christensen, Nina, "Krav På Erstatning for Urimeligt Lange Rets-sager", *Advokaten*, 2009, s. 32-34
- Madsen, Mikael Rask, "Rebalancing European Human Rights: Has the Brighton Declaration Engendered a New Deal on Human Rights in Europe?" (Rochester, NY: *Social Science Research Network*, 27 June 2017) <<https://papers.ssrn.com/abstract=2993222>>
- Martinez, J.S., "Antislavery Courts and the Dawn of International Human Rights Law", *The Yale Law Journal*, 2008, s. 550-641 <<https://doi.org/10.2307/20455804>>
- Nørgaard, Carl Aage, "Den Europæiske Menneskerettighedskonvention Og Dansk Ret", *Ugeskrift for Retsvæsen*, 1987, s. 73-82

Betænkninger

- Betænkning nr. 1220/1991 om Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention og dansk ret.
- Betænkning nr. 1484/2006 om hurtigere behandling af konkursboer.
- Betænkning nr. 1494/2008 om en torturbestemmelse i straffeloven.
- Betænkning nr. 1534/2009 om seksualforbrydelser.
- Betænkning nr. 1546/2014 om inkorporering mv. inden for menneskerets-området.

Medier

- Agger, Christina, "Minister siger god for Kristus i danske pas", *Kristeligt Dagblad* (9. april 2010).
- Andersen, Mads Bryde, "Derfor er det svært at ændre konventionen", *Berlingske* (11. juli 2017).
- Andersen, Mads Bryde, "Opgør med menneskeretstænkningen", *Berlingske* (13. marts 2005).
- Andersen, Marie-Louise, "Tilst-sagen op på højeste niveau i Menneskerettighedsdomstolen", *Århus Stiftstidende* (3. maj 2016).
- Arnfred, Carl Emil, "Menneskerettigheder kan blive justeret i Helsingør", *Politiken* (26. August 2017).
- BBC News, "Italy school crucifixes 'barred' (3. november 2009).
- Blem Larsen, Johan, "Mette Frederiksen før asylforhandlinger: Menneskerettigheder beskytter de forkerte", *DR Nyheder* (24. november 2015).
- Boddum, Dorte Ipsen, "Eksklusivaftaler i strid med menneskerettigheder", *Jyllands-Posten* (11. januar 2006).
- Burhøi, Peter, "Præsident ved Menneskerettighedsdomstolen", *Berlingske* (5. oktober 2017).
- Clemmensen, Lillan, "Klager over politiet trækker i langdrag", *Information* (16. september 2009).
- Domino, Søren, "Blå blok: Menneskerettighederne er forældede og skal laves om", *Berlingske* (14. juli 2016).
- Falbert, Bent, "47 nævenyttige dommere", *Ekstra Bladet* (2. september 2017).
- Holstein, Erik, "Opbakningen til menneskerettighedskonventionen er på vippen", *Altinget.dk* (5. september 2017).
- Haarder, Bertel, "Domme skader EU og rettighederne", *Berlingske* (14. august 2017).

- Jensen, Bent Dahl, "Tvangsudsendt syrisk kurder, der blev udsat for tortur i Syrien, får asylsag genoptaget", *Sameksistens.dk* (15. april 2011).
- Jensen, Esben Vest, "Dom kan betyde nye regler for familiesammenføring", *Berlingske* (24. maj 2016).
- Johansen, Martin, "Ekspert: Ekstremt dyrt at blande sig i andre landes menneskerettighedssager", *Jyllands-Posten* (23. juli 2017).
- Kerrn-Jespersen, Rasmus, "Bakker danskerne op om Den Europæiske Konvention om menneskerettigheder?", *Mandag Morgen* (15. September 2017).
- Koch, Ida Elisabet & Jens Vedsted-Hansen, "Opinion: Opgør med Bryde Andersens fordrejninger" (17. marts 2005).
- Kristensen, Kim, "Regeringen skrotter tilføjelse til Menneskerettighedskonvention", *Information* (24. juni 2016).
- Larsen, Johan Blem, Morten Kaus & Thomas Buhl, "Konservative presser V og LA: Lynforbud mod burka til efteråret", *DR Nyheder* (15. august 2017).
- Mchangama, Jacob, "International domstol tager magten", *Berlingske* (19. februar 2009).
- Messerschmidt, Morten, "Lad os melde os ud af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention", *Politiken* (2. februar 2015).
- Offersen, René, "Vi skal prise os lykkelige for, at det ikke er blevet, som Bertel Haarder ønsker sig", *Berlingske* (8. september 2017).
- Poulsen, Day, "Skal Menneskerettighedskonventionen skrottes?", *Berlingske* (24. november 2015).
- Redder, Hans, "Her er de tre internationale aftaler, som DF vil have Danmark ud af", *TV2 Nyheder* (10. august 2016).
- Reding, Andrew, "The human-rights verdict is in: Europe wins", *The Globe and Mail* (27. januar 2000).
- Ritzau, "DF: Dybt problematisk« at menneskeretsdomstol griber ind i dansk suverænitet", *Berlingske* (24. maj 2016).
- Skærbæk, Morten, "Overrasket justitsminister vil tage dommer på ordet og blande sig i kontroversielle sager", *Politiken* (28. august 2017).
- Smith, Eva, "Menneskerettighedsdomstolen er på vildspor", *Politiken* (2. oktober 2017).
- Stadarfeld, Tobias & Claus von Barnekow, "Menneskerettigheder", *Weekenden Avisen* (15. september 2017).
- Vangkilde, Jesper, Espersen, "Der kører nogle meget teoretiske spekulationer om lovlige og ulovlige krige. Jeg kan ikke acceptere det", *Politiken* (8. juli 2015).

- Villesen, Kristian & Ulrik Dahlin, "Smykker har taget fokus fra de virkelige problemer ved nye asylstramninger" (14. januar 2016).
- Watt, Holly, "Britain could become Belarus if it abandons human rights legislation, warns Attorney General", *The Telegraph* (9. oktober 2012).
- Westersø, Rikke Struck, "26 blødere overlevede 'Blødersagen'", *Bertlingske* (27. juli 2014).
- Wind, Malene, "Uduelige ledere og medier er ved at ødelægge Europa", *Politiken* (8. maj 2016).
- Wolfhagen, Rune, "Pind nægter at undersøge 75 sager for rettighedsbrud", *Information* (26. august 2011).
- Worley, Will, "Theresa May 'will campaign to leave the European Convention on Human Rights in 2020 election', *Independent* (29. december 2016).
- Aagaard, Camilla, "Lene Espersen: Briterne går for vidt i kampen mod terror", *Politiken* (9. september 2005).

Online kilder

- <cadmus.eui.eu> — Det Europæiske Universitetsinstituts forskningsdatabase. Databasen indeholder bl.a. kommentarer til domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
- <danmarkshistorien.dk> — Forskningsbaseret viden om Danmarks historie udarbejdet af Aarhus Universitet.
- <echr.coe.int> — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols hjemmeside. Her findes der mere information om Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
- <ft.dk> — Folketingets hjemmeside. Her findes bl.a. fremsættelse og diskussion af lovforslag.
- <hudoc.echr.coe.int> — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols doms-database. Her findes alle domme og afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.
- <menneskeret.dk> — Institut for Menneskerettigheder hjemmeside. Her findes mere information om menneskerettigheder i Danmark.
- <researchbriefings.parliament.uk> — Briefings producerede af The House of Commons Library.
- <ruleoflaw.dk> — En juridisk blog. Her findes kommentarer af juridiske emner.
- <website-pace.net> — Europarådets Den Parlamentariske Forsamlings. Her findes mere information om Forsamlingsarbejde.

<retsinformation.dk> – Det fælles statslige retsinformationssystem. Her findes alle love og regler (bekendtgørelser, cirkulærer m. v.), der udstedes af danske ministerierne samt centrale statslige myndigheder.

Stikordsregister

A

Aktivistisk domstol, 113
Amrollahi-sagen, 80

B

Bertel Haarder, 130
Biao-sagen, 82
Bjørn Barfod, 90
Bløder-sagen, 65

C

Christensen-sagen, 70
Claus von Barnekow, 149

D

David Cameron, 147
Demokrati, 111
Diskrimination, 98
Dominic Grieve, 139
Dommere, 47
Domstolen, 45

E

Eksklusivaftaler, 96
Erik Gahner Larsen, 133
Europarådet, 40

F

Familieliv, 75
FN's flygtningekonvention, 39
Forbehold, 139

Forening, 94
Formodningsreglen, 26
Forsamling, 94
Forskelsbehandling, 98
Fortolkningsreglen, 26
Franklin D. Roosevelt, 36
Fri bevægelighed, 38
Frihed, 58

G

Gimi Levakovic, 14
Gorm Toftegaard Nielsen, 53
Grundlovsforhør, 58
Grønjakke-sagen, 91

H

Handlepligt, 52
Hannah Arendt, 36
Hauschildt-sagen, 63
HIV-virus, 65
Hjem, 75
Human Rights Act 1998, 145

I

Inkorporering, 23
Inkorporeringsudvalg, 24
Instruktionsreglen, 26
Iversen-sagen, 69

J

Jacob Mchangama, 126

Jean Bodin, 108
Jens Olaf Jersild, 91
John Locke, 29
Jon Fridrik Kjølbro, 126, 149
Jon-sagen, 59
Jonas Christoffersen, 93, 100f., 119

K

Korrespondance, 75
Kristian Thulesen Dahl, 140
Københavnskriterierne, 138

L

Lighedsgrundsætning, 99
Liv, 52

M

Mads Bryde Andersen, 137, 149
Magna Carta, 28
Mahmoud Khalil Salem, 124
Martin Henriksen, 129
Mikael Rask Madsen, 118, 127
Moesgaard Petersen og Henrik
Hasslund-sagen, 69

N

Naturrettigheder, 29
Niels Holck, 55
Nielsen-sagen (2000), 68
Nielsen-sagen (2009), 73
Normharmoni, 23

O

Ole Bjørn Kraft, 37
Ole Spiermann, 116
Omskrivning, 23
Opsigelsesklausul, 136
Osman-sagen, 81

P

Peter Rohde, 56
Pligtarbejde, 57

Privatliv, 75

R

Religion, 85
René Offersen, 144
Retfærdig rettergang, 61
Robert Spano, 124
Rusland, 46

S

Samvittighed, 85
Sikkerhed, 58
Skønsmargen, 110
Slaveri, 57
Straf uden hjemmel, 74
Subsidiaritet, 110
Suverænitit, 108
Sædvaneret, 21
Søren Pape Poulsen, 123, 130, 133
Sørensen og Rasmussen-sagen, 96

T

Theresa May, 147
Tortur, 54
Traktater, 21
Trældom, 57
Tuneser-sagen, 59
Tvangsarbejde, 57
Tyge Lehmann, 93
Tænke frit, 85

V

Valentin-sagen, 72
Vasileva-sagen, 59

Y

Ytringer, 88

Ø

Østeuropa, 46
Øvre Schlesien, 34