

Udskriftsdato: 23. december 2025

2021/1 BSF 17 (Gældende)

Forslag til folketingsbeslutning om en grundig udredning af Danmarks forpligtelser og muligheder i forbindelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD)

Ministerium: Folketinget

Forslag til folketingsbeslutning

om en grundig udredning af Danmarks forpligtelser og muligheder i forbindelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD)

Folketinget pålægger regeringen at iværksætte en grundig udredning af Danmarks tilknytning til og forpligtelser i forbindelse med EMRK og afgørelser fra EMD med henblik på at anskueliggøre, hvilke muligheder det danske folkestyre har for at genvinde den del af lovgivningskompetencen, som gradvis fortages ved EMD's yderst politiske domspraksis.

Udredningen vil skulle have følgende fokusområder:

- a) Kan Danmark træde ud af EMRK uden samtidig at risikere sanktioner fra de øvrige EMRK-parter eller EU-medlemslande?
- b) Er det muligt for Danmark at udtræde af EMRK for derefter at indtræde med forbehold?
- c) Hvilke konsekvenser kan det få, hvis et EMRK-land ikke efterlever EMD-praksis?
- d) Hvilke konsekvenser kan en ophævelse af lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (inkorporeringsloven) medføre?

Udredningsarbejdet skal være afsluttet senest ved udgangen af 2022.

Bemærkninger til forslaget

Baggrund

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) har ikke altid været dynamisk og politisk i sine domsafsigelser, men siden 1978 er der vokset en praksis frem, som i høj grad er politisk, og hvor afgørelserne ikke nødvendigvis følger udtalelser i forarbejderne til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), som Danmark har tiltrådt. Det betyder i praksis, at EMD med sine afgørelser forpligter lande som Danmark til andet og mere, end landene i sin tid forpligtede sig til ved tiltrædelse af EMRK.

I Danmark ser vi også sommetider, at domstolene anvender lovgivningen på en anden måde, end der måske er et politisk ønske om. Efter dansk retspraksis lægger domstolene i høj grad vægt på bestemmelsers ordlyd, som i nødvendigt omfang suppleres af lovforarbejderne. Forskellen mellem domme afsagt af EMD og en dansk domstol er endvidere, at der så kan tages en national debat på baggrund af dommen, som kan føre til, at lovgivningen ændres af Folketinget, så fremtidige domme kan få et andet udfald. Den mulighed har Danmark ikke i forhold til domme afsagt af EMD. Det er ikke i samme grad muligt at ændre konventioner, eftersom det også afhænger af de andre parter.

Formålet med udredningen er at skabe klarhed over Danmarks forpligtelser og muligheder, når det kommer til EMRK og EMD. Med udredningens konklusioner vil vi i fremtiden få et mere oplyst og gennearbejdet grundlag at diskutere Danmarks forpligtelser i medfør af EMRK og praksis fra EMD på, end det grundlag vi hidtil har haft.

Konkrete problemstillinger, som skal undersøges med udredningen

a) Kan Danmark træde ud af EMRK uden samtidig at risikere sanktioner fra de øvrige EMRK-parter eller EU-medlemslande?

Det er ifølge EMRK's artikel 58 muligt at udtræde af EMRK, men det fremgår ikke, om et lands udtræden kan resultere i sanktioner fra andre EMRK-lande.

Justitsministeriet har tidligere i svar på Retsudvalget, alm. del – spørgsmål 1023, folketingsåret 2017-18, anført, at det antages, at en opsigelse af EMRK, som samtlige EU-medlemsstater deltager i, vil blive mødt med alvorlige indsigelser fra de øvrige medlemsstater og muligvis krav om udtræden, uanset at der ikke er nogen formel eksklusionsmekanisme i EU's traktatgrundlag.

I Justitsministeriets besvarelse henvises der imidlertid ikke til, hvad der ligger til grund for antagelsen, og der er derfor behov for med udredningen at belyse, hvilke indsigelser der kan forventes fra andre EU-lande.

Nogle mener, at der kan gælde en folkeretlig sædvane, som forhindrer medlemmer af Europarådet i at melde sig ud af EMRK, men som med de øvrige antagelser på området er der ikke dokumentation for, at denne fortolkning er korrekt. Derfor er der brug for at skabe klarhed over, om Danmark kan træde ud af EMRK, og hvad konsekvenserne i givet fald kan være.

b) Er det muligt for Danmark at udtræde af EMRK for derefter at indtræde med forbehold, og hvilke sanktioner kan Danmark i givet fald forvente at blive mødt med?

EMRK's artikel 57 giver mulighed for, at man ved indtræden kan tage forbehold for bestemte bestemmelser i konventionen.

Det bør derfor afklares, om det vil være muligt for Danmark at udtræde af EMRK for derefter at indtræde med forbehold for f.eks. udlændingeretlige regler om udvisning m.v. Det bør også indgå i vurderingen, at Danmark ikke er et af de medlemslande, som er kendt for generelt at have udfordringer med at respektere menneskerettighederne.

c) Hvilke konsekvenser kan det få, hvis et EMRK-land ikke efterlever EMD-praksis?

Flere EMRK-lande har år efter år forsømt at efterkomme domme fra EMD, men det har ikke ført til andet end interne påtaler.

Derfor bør det undersøges, hvilke retlige og politiske sanktioner det kan medføre for Danmark, hvis vi i Danmark besluttede ikke at efterkomme EMD's praksis, og om der er tradition for bestemte typer sanktioner.

Det er forslagsstillernes opfattelse, at EMD træffer afgørelser, som går langt ud over, hvad Danmark har tiltrådt, hvorfor denne overskridelse nærmere bør undersøges. Det vil i den forbindelse også være relevant at undersøge

- om det kan være en formildende omstændighed, hvis Danmark forgæves har forsøgt at få den konkrete dom indbragt for et EMD storkammer, og
- om Danmark vil kunne vælge at opfylde en fældende EMD-dom over for klageren, men ikke påtænker at følge EMD's fortolkning i fremtiden.

d) Hvilke konsekvenser kan en ophævelse af EMRK-inkorporeringsloven medføre?

Efter dansk rets princip om dualisme er det muligt for Danmark at ophæve inkorporeringsloven, men fortsat – folkeretligt – at være tiltrådt EMRK. Herved er Danmark fortsat retligt bundet af konventionen, men den er ikke gældende dansk ret. Dette ville have betydning for, hvordan de danske domstole anvender EMRK, hvorefter domstolene alene vil skulle inddrage EMRK som international forpligtelse i tvivlstilfælde. EMRK vil således stadig kunne få en betydning i en række fremtidige sager ved de danske domstole.

Der er behov for klarhed om, i hvilket omfang praksis fra EMD fortsat vil spille en rolle i dansk retspraksis, hvis inkorporeringsloven ophæves, og hvilke konsekvenser det i øvrigt vil kunne få for Danmark, hvis inkorporeringsloven ophæves.

Udredningsgruppens sammensætning

Gruppen, der skal forestå udredningsarbejdet, skal bestå af eksterne, uvildige jurister med baggrund og ekspertise i forskellige relevante fagområder.

Der bør udvises tilbageholdenhed med jurister tilknyttet menneskerettighedsorganisationer, henset til at der er behov for en upartisk udredning.

Udredningsgruppens arbejde skal tilrettelægges, således at udredningen skal være afsluttet senest ved udgangen af 2022.

Skriftlig fremsættelse

Morten Messerschmidt (DF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om en grundig udredning af Danmarks forpligtelser og muligheder i forbindelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

(Beslutningsforslag nr. B 17)

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.