

International Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder

CCPR/C/DNK/CO/6

Distr.: Generel
15. august 2016
Uofficiel oversættelse af den originale engelske
tekst

FN's Menneskerettighedskomité

Sammenfattende bemærkninger til Danmarks 6. periodiske rapport¹

1. Komiteen behandlede Danmarks 6. periodiske rapport (CCPR/C/DNK/6) på sine 3267. og 3268. møder (CCPR/C/SR.3267 og 3268), som blev afholdt henholdsvis den 20. og 21. juni 2016. Komiteen vedtog de nærværende sammenfattende bemærkninger på sit 3293. møde, som blev afholdt den 7. juli 2016.

A. Indledning

2. Komiteen påskønner, at den deltagende stat har accepteret den forenkledede rapporteringsprocedure, og at den deltagende stat har indsendt sin 6. periodiske rapport som svar på listen over problemer forud for rapporteringer i henhold til den nævnte procedure (CCPR/C/DNK/Q/6). Komiteen værdsætter muligheden for at forny den konstruktive dialog med den deltagende stats højtstående delegation om de foranstaltninger, som den deltagende stat har iværksat i rapporteringsperioden med henblik på at gennemføre konventionens bestemmelser. Komiteen takker den deltagende stat for delegationens mundtlige svar og for de supplerende oplysninger, som komiteen har modtaget på skrift.

B. Positive elementer

3. Komiteen bifalder følgende lovgivningsmæssige og institutionelle foranstaltninger, som den deltagende stat har iværksat:
 - (a) Ikrafttrædelsen i 2009 af Lov om Grønlands Selvstyre.
 - (b) Vedtagelsen af Lov om ændring af lov om Det Centrale Personregister (lov nr. 752 af 25. juni 2014) vedrørende tildeling af nyt personnummer til personer, der oplever sig som tilhørende det andet køn.
 - (c) Vedtagelsen i 2012 af lovgivning om ægteskab mellem to personer af samme køn og lovgivningens udvidelse til at omfatte Grønland i april 2016.
 - (d) Vedtagelsen af ændringer til straffeloven og den militære straffelov, der ophæver forældelsesfristen i straffesager vedrørende forbrydelser, som involverer brugen af tortur, herunder forsøg på tortur og medvirken til tortur.

¹ Vedtaget af komiteen på dens 117. samling (20. juni – 15. juli 2016).

- (e) Etableringen af Grønlands Råd for Menneskerettigheder i 2013.
 - (f) Styrkelsen af Institut for Menneskerettigheders kapacitet i 2012 og udvidelsen i 2014 af instituttets mandat til at omfatte Grønland.
 - (g) Styrkelsen af det nationale ligebehandlingsorgan for ligestilling mellem kønnenes mandat i 2011.
 - (h) Etableringen af Den Uafhængige Politiklagemyndighed i 2012.
 - (i) Vedtagelsen af handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018.
 - (j) Det grønlandske landsting Inatsisartuts vedtagelse i 2013 af strategi og handlingsplan mod vold 2014-2017.
 - (k) Færøernes vedtagelse i 2011 af handlingsplan for indsats mod vold i familien og nære relationer.
4. Komiteen bifalder den deltagende stats ratificering af eller tiltrædelse til følgende internationale instrumenter:
- (a) FN's Handicapkonvention og dens valgfrie protokol, tiltrådt hhv. den 24. juli 2009 og 23. september 2014.
 - (b) Den valgfrie protokol til FN's Børnekonvention om en procedure for henvendelser, den 7. oktober 2015.

C. Væsentlige bekymringer og anbefalinger

Konventionens indarbejdelse i det nationale retssystem

5. Komiteen noterer sig, at den deltagende stat ikke har til sinde at indarbejde konventionen i dansk national ret, hvilket betyder, at den nationale lovgivning måske ikke er i fuld overensstemmelse med konventionen (artikel 2).
6. **Komiteen opfordrer den deltagende stat til at overveje at indarbejde konventionens bestemmelser, så de kan få fuld virkning i den nationale lovgivning. Den deltagende stat bør fortsætte indsatsen for at skabe mere opmærksomhed om konventionen blandt dommere, advokater, anklagemyndigheden og embedsmænd med henblik på at sikre, at bestemmelserne kan påberåbes over for og få retsvirkning gennem de nationale domstole. Den deltagende stat bør fortsætte indsatsen for at gøre befolkningen opmærksom på konventionens bestemmelser.**

Forbehold over for konventionen

7. Komiteen noterer sig, at den deltagende stat har begrænset sit forbehold over for konventionens artikel 14, stk. 5, men ærgrer sig over, at den deltagende stat fastholder sine forbehold over for konventionens artikel 10, stk. 3, anden pkt., artikel 14, stk. 1, 5 og 7, samt artikel 20, stk. 1, (artikel 2).
8. **Den deltagende stat bør genoverveje begrundelserne for og nødvendigheden af at fastholde forbeholdene over for konventionens bestemmelser med henblik på at trække disse forbehold tilbage.**

Fravær af en national menneskerettighedsinstitution på Færøerne

9. Fraværet af en national menneskerettighedsinstitution på Færøerne til overvågning af implementeringen af menneskerettigheder på Færøerne bekymrer komiteen (artikel 2).

10. **Den deltagende stat bør sikre, at der etableres en national menneskerettighedsinstitution på Færøerne i overensstemmelse med principperne for nationale institutioners status i forhold til fremme og beskyttelse af menneskerettigheder (Paris-Principperne) med henblik på at overvåge implementeringen af menneskerettigheder på Færøerne.**

Betragtninger i forhold til den valgfrie protokol

11. Komiteen bifalder, at den deltagende stat har implementeret hovedparten af komiteens betragtninger i forhold til den valgfrie protokol men bemærker, at den deltagende stat endnu ikke har implementeret alle komiteens seneste vedtagne betragtninger, særligt i forhold til udvisningssager (artikel 2).
12. **Den deltagende stat bør tage passende hensyn til komiteens seneste vedtagne betragtninger i forhold til den første valgfrie protokol, så der sikres adgang til et effektivt retsmiddel i tilfælde af overtrædelser af konventionen, i overensstemmelse med artikel 2, stk.3, særligt i forhold til udvisningssager. Den deltagende stat bør endvidere sørge for en bred formidling af komiteens betragtninger.**

Anti-diskriminationslovgivning

13. Det bekymrer komiteen, at den deltagende stats anti-diskriminationslovgivning ikke omfatter alle de grunde til forskelsbehandling, som er nævnt i konventionen, hvilket betyder, at nogle personer og grupper ikke kan udøve deres rettigheder fuldt ud. Det bekymrer særligt komiteen, at homoseksuelle, biseksuelle og transkønnede personer, samt handicappede, ikke kan rapportere eller klage til Ligebehandlingsnævnet i sager, som ikke vedrører arbejdsmarkedet. Desuden er komiteen bekymret over manglen på udførlig anti-diskriminationslovgivning på Færøerne (artikel 2 og artikel 26).
14. **Den deltagende stat bør revidere anti-diskriminationslovgivningen for at sikre, at den omfatter alle de grunde til forskelsbehandling, som er fastlagt i konventionen, samt alle dele af livet. Den deltagende stat bør forbedre adgangen til effektive retsmidler over for enhver form for forskelsbehandling, bl.a. ved at overveje at udvide Ligebehandlingsnævnets mandat til at omfatte alle former for forskelsbehandling og alle grupper og enkeltpersoner, særligt homoseksuelle, biseksuelle og transkønnede personer, samt handicappede, i sager, som ikke har relation til arbejdsmarkedet. Den deltagende stat bør udvide anti-diskriminationslovgivningen til at omfatte Færøerne.**

Ligestilling mellem kønnene

15. Komiteen noterer sig de foranstaltninger, som den deltagende stat har truffet for at forbedre ligestillingen mellem kønnene, men er fortsat bekymret over kvinders underrepræsentation i det politiske og offentlige liv, og særligt kvinders underrepræsentation i lokalt valgte og udøvende organer, herunder i Grønland og på Færøerne. Ligeledes bekymrer det komiteen, at kvinders repræsentation i ledelser og bestyrelser fortsat er lav, til trods for at der er vedtaget nye regler for lige repræsentation af kvinder og mænd i bestyrelserne for de største aktieselskaber og statsejede virksomheder (artikel 2, artikel 3 og artikel 26).
16. **Den deltagende stat bør optrappe indsatsen for at fremme ligestillingen mellem kønnene på alle niveauer i det politiske og offentlige liv, og særligt i lokalt valgte og udøvende organer i Grønland og på Færøerne. Den deltagende stat bør sikre ligestilling mellem kønnene i bestyrelserne for de største aktieselskaber og statsejede virksomheder.**
17. Komiteen er bekymret over, at der fortsat eksisterer et løngab mellem kvinder og mænd i den deltagende stat, som særligt påvirker kvinder med indvandrerbaggrund. Det bekymrer endvidere komiteen, at kvinder møder forhindringer i deres forsøg på at få fuldtidsbeskæftigelse, og at dette resulterer i en reducere af deres løn, herunder i Grønland og på Færøerne. Komiteen ærgres sig over manglen på oplysninger om konkrete tiltag til at lukke løngabet mellem kvinder og mænd og resultaterne af disse tiltag (artikel 2, artikel 3 og artikel 26).

18. **Den deltagende stat bør fortsætte indsatsen for at fremme lige adgang til fuldtidsbeskæftigelse for kvinder i alle dele af den deltagende stats område, samt indsatsen for at eliminere løngabet mellem kvinder og mænd og for at adressere lønforskelle mellem kvinder og mænd for arbejde af samme værdi. Den deltagende stat bør tage være særlig opmærksom på situationen for kvinder med indvandrerbaggrund.**

Vold i hjemmet

19. Komiteen noterer sig de forskellige handlingsplaner, den deltagende stat har vedtaget og implementeret for at bekæmpe vold i hjemmet, og særligt vold mod kvinder, samt ændringerne til straffeloven hvad angår seksuelle forbrydelser, men komiteen er fortsat bekymret over det store antal kvinder, som fortsat udsættes for vold i den deltagende stat. Komiteen ærgrer sig over manglen på statistiske data om anmeldelser af vold i hjemmet, undersøgelser, retsforfølgning og afstraffelse af gerningsmænd, herunder i Grønland og på Færøerne. Komiteen er bekymret over oplysninger om, at lovgivningen om vold i hjemmet anvendes forskelligt på tværs af politikredse (artikel 3, artikel 7 og artikel 26).
20. **Den deltagende stat bør fortsætte indsatsen for effektivt at bekæmpe vold i hjemmet, særligt vold mod kvinder, ved at sikre en effektiv rapportering af voldshandlinger i hjemmet, undersøgelser, retsforfølgning og afstraffelse af gerningsmænd. Den deltagende stat bør sikre, at retningslinjerne for anvendelse af dens lovgivning håndhæves ensartet på tværs af alle politikredse. Den deltagende stat bør fortsætte med at tilbyde uddannelse til alle, som er involveret i forebyggelsen og bekæmpelsen af vold i hjemmet.**

Forbud mod tortur

21. Komiteen noterer sig den deltagende stats holdning til spørgsmålet om og indarbejdelsen af definitionen på tortur i straffelovens § 157 a og den militære straffelovs § 27 A men er betænkelig ved, at den deltagende stat ikke har inkluderet tortur som en særskilt lovovertrædelse i straffeloven og vedbliver at kvalificere tortur som en skærpende omstændighed i bestemmelsen af en straf (artikel 7).
22. **Den deltagende stat bør genoverveje sin holdning og inkludere tortur som en særskilt lovovertrædelse i straffeloven med henblik på at sikre en stærkere forebyggelse af, beskyttelse mod og retsforfølgning af tortur.**

Isolationsfængsling

23. Komiteen noterer sig indsatsen for at reducere brugen af isolation i forbindelse med varetægtsfængsling, herunder ændringerne til retsplejeloven gennemført ved lov nr. 1561 af 20. december 2006, men er betænkelig ved muligheden for, at varetægtsfængslede kan isolationsfængsles i op til otte uger for voksne, hvis sigtelsen kan føre til mere end seks års fængsel, og i op til fire uger for mindreårige. Komiteen er også bekymret over brugen af isolation som en disciplinærstraf over for indsatte, der kan håndhæves i en periode på op til 28 sammenhængende dage (artikel 7, artikel 9 og artikel 10).
24. **Den deltagende stat bør bringe statens lovgivning og praksis for anvendelse af isolationsfængsling i overensstemmelse med internationale standarder, som de fremgår af FN's Standard Minimumsregler for Behandlingen af Indsatte (Nelson Mandela-reglerne), ved at afskaffe isolationsfængslingen af mindreårige og reducere den tilladte samlede længde af en isolationsfængsling for varetægtsfængslede, også hvor isolationen anvendes som en sidste udvej. Den deltagende stat bør evaluere effekterne af isolationsfængsling regelmæssigt med henblik på fortsat reduktion og med henblik på om nødvendigt at udvikle alternativer.**

Tvang i psykiatrien

25. Komiteen noterer sig den deltagende stats indsats for at reducere brugen af tvang i psykiatrien, særligt ved lov om anvendelse af tvang i psykiatrien (lovbekendtgørelse nr. 1160 af 29. september 2015). Komiteen er dog stadig betænkelig ved brugen af sådanne indgreb, som ofte er forbundet med, at patienter tvangsfikseres i mere end 48 timer, til trods for at loven fastsætter, at sådanne indgreb udelukkende bør anvendes som en sidste udvej (artikel 7, artikel 9 og artikel 10).
26. **Den deltagende stat bør øge indsatsen for at reducere brugen af tvang i psykiatrien, særligt gennem en effektiv anvendelse af bestemmelserne i lovbekendtgørelse nr. 1106 af 29. september 2015 og ved at sikre, at de tvangsindgreb, som foretages, er nødvendige og proportionelle, samt at de udelukkende foretages som en sidste udvej. Den deltagende stat bør udvikle alternativer til tvang og sikre, at tvangsfiksering, som varer i mere end 48 timer, overvåges nøje. Den deltagende stat bør gøre alt, hvad der står i dens magt for at sikre, at alle psykisk syge patienter får fyldestgørende besked om deres behandling forud for behandlingen, og at de gives mulighed for at afvise at tage imod behandling eller ethvert andet medicinsk indgreb.**

Antiterrorisme og overvågningsaktiviteter

27. Det bekymrer komiteen, at anvendelsen af nogle af de foranstaltninger, som bruges til at bekæmpe terrorisme, kan udgøre en krænkelse af de rettigheder, som er fastsat i konventionen. Komiteen er særligt bekymret over:
a) de vage formuleringer, som anvendes i straffelovens § 114 til at kriminalisere og definere handlinger, som udgør terror; b) retsplejelovens § 780, som tillader politiet at aflytte kommunikation internt i Danmark, og som kan føre til masseovervågning til trods for de retsgarantier, som er fastlagt i lovens §§ 781 og 783; og c) muligheden for at inddrage statsborgerskabet fra danskere med dobbelt statsborgerskab (artikel 2, artikel 9, artikel 13, artikel 17 og artikel 26).
28. **Den deltagende stat bør forfølge sine planer om at foretage en grundig gennemgang af antiterrorlovgivningen og sikre, at den er i fuld overensstemmelse med den deltagende stats forpligtelser i henhold til konventionen. Den deltagende stat bør tydeligt definere hvilke handlinger, der udgør terrorisme, for at undgå misbrug. Den deltagende stat bør sikre, at anvendelsen af sådan lovgivning overholder konventionen, og at principperne om nødvendighed, proportionalitet og ikke-diskrimination nøje overholdes. Den deltagende stat bør etablere en klar procedure, som sikrer, at personer, som er i fare for at blive udvist af hensyn til den nationale sikkerhed, omgående underrettes, så de kan få deres sag vurderet af den kompetente myndighed, og så deres rettigheder til fulde varetages, herunder gennem juridisk bistand.**

Menneskehandel

29. Komiteen bifalder de lovmæssige, institutionelle og andre tiltag til bekæmpelse af menneskehandel, som den deltagende stat har vedtaget, særligt den nationale handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018, men er bekymret over, at handlen med mennesker, herunder med henblik på seksuel udnyttelse, fortsat er et problem (artikel 8 og artikel 24).
30. **Den deltagende stat bør styrke indsatsen for effektivt at forebygge og bekæmpe menneskehandel, herunder menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse, bl.a. ved at:**
 - (a) **Overvåge effekten af anvendelsen af lovgivningen på bekæmpelsen af menneskehandel og ved at styrke samarbejdet med nabolandene.**

- (b) **Sikre, at sager om menneskehandel undersøges prompte og udførligt, at lovovertrædere retsforfølges, og at ofre fortsat har adgang til effektiv beskyttelse og hjælp, og at de har adgang til retsmidler til at opnå fuld godtgørelse, herunder rehabilitering og passende erstatning. Den deltagende stat bør overveje at revidere betingelserne for tildeling af opholdstilladelse til ofre for menneskehandel.**

Udlændinges rettigheder, herunder migranter, flygtninge og asylansøgers rettigheder

31. Komiteen anerkender, at der er ankommet et stort antal migranter til den deltagende stats område, og komiteen anerkender udfordringerne forbundet hermed og den deltagende stats indsats for at imødekomme disse udfordringer, samt det store antal af asylansøgere, som den deltagende stat har givet asyl, men komiteen er bekymret over, at nogle af de foranstaltninger, som den deltagende stat har truffet for at imødegå tilstrømningen af migranter, kan udgøre en krænkelse af de rettigheder, som er beskyttet i henhold til konventionen. Komiteen er særligt bekymret over: a) ændringerne til udlændingeloven i 2011, som sætter tidsperioden for frihedsberøvelse af udlændinge med henblik på udvisning til maksimum 6 måneder med mulighed for forlængelse i op til yderligere 12 måneder, hvor der foreligger særlige omstændigheder; b) beretninger om utilfredsstillende forhold for frihedsberøvede udlændinge, herunder frihedsberøvede asylansøgere i Vridsløselille Fængsel i Albertslund Kommune; c) ændringerne til udlændingeloven, som blev vedtaget i november 2015, og som tillader midlertidig suspendering af grundliggende retsgarantier i situationer med massetilstrømning af migranter, som kan betegnes som ”særlige tilfælde”; og d) ændringen til udlændingeloven, som blev vedtaget i 2016, og som introducerer muligheden for at beslaglægge asylansøgers aktiver til dækning af udgifterne ved at tage imod dem, uden at der gives passende retsgarantier (artikel 6, artikel 7, artikel 9 og artikel 13).
32. **Den deltagende stat bør sikre sig, at dens foranstaltninger til at kontrollere indvandringen fuldt ud overholder migranternes rettigheder, herunder asylansøgers rettigheder, som er beskyttet i henhold til konventionen. Den deltagende stat bør især:**
- a) **Sikre, at politikker og praksis for tilbagesendelse og udvisning af migranter og asylansøgere giver passende garantier for overholdelse af konventionens ”non-refoulement”-princip.**
 - b) **Sikre, at frihedsberøvelsen af migranter og asylansøgere er rimelig, nødvendig og proportional i forhold til omstændighederne og i henhold til komiteens generelle bemærkning nr. 35 (2014) om personers frihed og sikkerhed, og at der i praksis findes alternativer til frihedsberøvelse.**
 - c) **Overveje at reducere længden af frihedsberøvelse for migranter og asylansøgere, som afventer udvisning, samt forbedre frihedsberøvelsesforholdene for disse personer, særligt i Vridsløselille Fængsel.**
 - d) **Ophæve den ændring, som blev introduceret til udlændingeloven i november 2015, med henblik på at sikre, at frihedsberøvede migranter har fuld adgang til grundliggende retsgarantier, særligt til domstolsprøvelse af lovligheden af deres frihedsberøvelse.**
 - e) **Ophæve den ændring til udlændingeloven, der angår beslaglæggelse af asylansøgers aktiver.**
33. Komiteen er bekymret over beretninger om, at de danske immigrationsmyndigheder kun sjældent anmoder om lægeundersøgelse af asylansøgere, som siger, de har været udsat for tortur i deres hjemland, for at fastslå sandfærdigheden af deres påstande (artikel 7).
34. **Den deltagende stat bør i alle relevante sager bestille en særlig lægeundersøgelse så tidligt som muligt i asylsagsforløbet, så det kan fastslås, hvorvidt asylansøgere, som påstår, at de har været udsat for tortur i deres hjemland, rent faktisk har været udsat for tortur.**

Familiesammenføring

35. Komiteen er bekymret over ændringen til udlændingeloven vedtaget af Folketinget i januar 2016, som introducerer begrænsninger i adgangen til familiesammenføring for personer med midlertidig beskyttelsesstatus ved at kræve mere end 3 års forudgående opholdstilladelse, medmindre Danmark er anderledes forpligtet ifølge sine internationale forpligtelser (artikel 23).
36. **Den deltagende stat bør overveje at reducere kravet til, i hvor lang tid personer med midlertidig beskyttelsesstatus skal have haft opholdstilladelse for at kunne opnå familiesammenføring, så dette krav overholder konventionen.**

Forskelsbehandling på grund af religion

37. Komiteen noterer sig de oplysninger, som det har modtaget, men er fortsat bekymret over den forskellige behandling, som den evangelisk-lutherske kirke og andre religiøse samfund i den deltagende stat modtager. Komiteen bemærker, at den evangelisk-lutherske kirke bl.a. er autoriseret til at registrere fødsler og til at udføre juridisk bindende vielser, i henhold til ægteskabsloven, uden betingelser (artikel 2 og artikel 26).
38. **Den deltagende stat bør tage passende skridt til at sikre ikke-diskriminerende behandling af alle religiøse samfund inden for den deltagende stats område.**

D. Udbredelse af information om konventionen

39. Den deltagende stat bør sørge for en bred formidling af konventionen, de to valgfrie protokoller, den 6. periodiske rapport og nærværende sammenfattende bemærkninger med henblik på at øge opmærksomheden om rettighederne i konventionen blandt de dømmende, lovgivende og administrative myndigheder, civilsamfundet og NGO'er med aktiviteter i Danmark, samt den brede offentlighed. Den deltagende stat bør sikre, at rapporten og nærværende sammenfattende bemærkninger oversættes til den deltagende stats officielle sprog.
40. I henhold til regel 71, stk. 5, i komiteens forretningsorden anmodes den deltagende stat om, inden for et år efter vedtagelsen af nærværende sammenfattende bemærkninger, at fremlægge oplysninger om implementeringen af anbefalingerne, som komiteen har fremsat ovenfor i stk. 20 (vold i hjemmet), stk. 24 (isolationsfængsling) og stk. 32 (udlændinges rettigheder, herunder migranter, flygtninge og asylansøgere rettigheder).
41. Komiteen anmoder den deltagende stat om at indsende den næste periodiske rapport inden den 15. juli 2022 og om at vedlægge opdaterede oplysninger angående implementeringen af anbefalingerne i nærværende sammenfattende bemærkninger og af konventionen i sin helhed. Komiteen anmoder endvidere den deltagende stat om at konsultere et bredt udsnit af civilsamfundet og NGO'er i landet som led i forberedelsen af rapporten.
42. Da den deltagende stat har accepteret den forenkledte rapporteringsprocedure, vil komiteen fremsende en liste over problemer i god tid inden indsendelsen af rapporten. Den deltagende stats svar på listen vil udgøre dens 7. periodiske rapport. I henhold til generalforsamlingens beslutning 68/268 må rapporten ikke overstige 21.200 ord.