

Danmarks konventionsforpligtelser, således som disse løbende fortolkes af konventionsorganerne.

Udvalget har bemærket, at denne balance mellem lovgivningsmagt og domstole ikke bør forrykkes. En inkorporering bør ikke føre til, hverken at domstolene påtager sig en større retspolitisk opgave, eller at lovgivningsmagten slækker på kravene til en løbende tilpasning af lovgivningen, således at en inkorporeringslov kommer til at virke som en sovepude. Derimod finder udvalget, at der er behov for en markant forøgelse af kendskabet til konvention, både i samfundet i almindelighed og hos de retsanvendende myndigheder, advokater m.v.

Udvalget har peget på, at den retstilstand, der er fastslået i retspraksis i de seneste år, bør have et udtrykkeligt lovmæssigt grundlag.

Herved skabes der et bedre grundlag for viden om og anvendelse af konventionen, og samtidig tilvejebringes der en højere grad af bevidsthed om og et bedre grundlag for undervisning i konventionens principper, der indgår som et grundlæggende værdisæt også for det danske folkestyre. En inkorporering vil således understrege lovgivningens folkeretlige baggrund.

4.2. Udvalgets lovudkast.

Udvalget har på baggrund af de anførte synspunkter udarbejdet et udkast til en helt ny lov, hvorved det fastsættes, at Den europæiske Menneskerettighedskonvention med tilhørende protokoller 1-8, der er ratificeret eller undertegnet uden ratifikationsforbehold af Danmark i perioden 1953-1985, gælder her i landet.

Konventionskomplekset er principielt allerede gældende ret, idet den relevante lovgivning er søgt ændret i fornødent omfang i forbindelse med ratifikationerne og ved løbende tilpasning foretaget gennem årene i lyset af retsudviklingen. Denne opfyldelsesmåde kaldes omskrivning respektive konstantering af overensstemmelse (normharmonis).

Udvalget har været opmærksom på, at det ud fra en lovteknisk betragtning kan give anledning til betænkelighed, at regler, der allerede findes i de relevante love, nu gentages. F.eks. følger det af ægteskabslovens §§ 1-2, at personer, der er fyldt 18 år, har ret til at indgå ægteskab. Ved inkorporering gøres konventionen til lov, og efter art. 12 har 'giftfærdige mænd og kvinder ret til at indgå ægteskab og stifte familie i overensstemmelse med de nationale love, der giver regler om udøvelsen af denne ret'. Det kan indvendes, at der er noget uheldigt ved, at ægteskabslovens § 1 nu gentages, men med et mindre præcist indhold, ved konventionsloven.

Konventionens indhold af principper, som er udmyntet i mere detaljerede regler i den almindelige lovgivning, kan give anledning til at overveje, om forskellen bør markeres ved at give konventionsreglerne en højere retskildemæssig status end den almindelige lovgivning. Udvalget har imidlertid fundet, at der ikke er anledning til at foretage en inkorporering af konventionen ved en grundlovsændring, og forslaget til inkorporeringslov er derfor et almindeligt lovforslag. Det hensyn til klarhed, som ud fra de nævnte lovtekniske principper normalt fører til, at gentagelser bør undgås, har imidlertid ikke overbevist udvalget om, at en inkorporering bør undlades. En inkorporeringslov er ikke udtryk for en overflødig regelproduktion, fordi formålet som ovenfor nævnt er at gøre de nationale reglers folkeretlige baggrund klar og fastslå deres bindende karakter.

Udvalget har udformet lovudkastet med forbillede i tidligere inkorporeringslove med en kort lovtekst, der henviser til konventionen og i visse tilfælde optager den som bilag. Som eksempel henvises til lov nr. 252 af 18 juni 1968 om diplomatiske forbindelser, lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, lov nr. 188 af 9. maj 1984, om hvilken lov der skal anvendes på kontraktlige forpligtelser, og lov nr. 733 af 7. december 1988, international købelov.

Den bindende og endelige fortolkning af de enkelte bestemmelser i Menneskerettighedskonventionen henhører ifølge almindelige folkeretlige principper under konventionsorganerne i Strasbourg, dvs. Menneskerettighedsdomstolen og Europarådets Ministerkomite. Endvidere er Menneskerettighedskommissionens retsopfattelse af stor betydning. Denne kommer til udtryk i Kommissionens afgørelser om antagelse til eller afvisning af realitetsbehandling og i rapporter om sagens realitet. Danske retsanvendende myndigheder må derfor også ved anvendelsen af konventionen lægge vægt på praksis fra disse organer.

Noget tilsvarende gælder ikke loven om diplomatiske forbindelser og den internationale købelov, fordi der ikke i tilslutning til de pågældende konventioner er oprettet kontrolorganer. Derimod kan de EF-regler, der er inkorporeret ved EF-tiltrædelsesloven, kun endeligt fortolkes af EF-Domstolen. Danske domstole har efter EØF-traktatens art. 177 ret – og for domstole i sidste instans pligt – til at forelægge relevante fortolkningsspørgsmål for EF-Domstolen.

En forelæggelsespligt består ikke, hvis spørgsmålet er tilstrækkeligt afklaret, f.eks. ved tidligere retspraksis fra EF-domstolen, og Domstolens fortolkning indgår som en integrerende del af de bestemmelser, der har været genstand for fortolkning.