

Beretning

# Menneskerettigheder i Danmark 2024





Beretning

# **Menneskerettigheder i Danmark 2024**

Redaktion er afsluttet 25. februar 2025.

ISBN: 978-87-7570-299-2

e-ISBN: 978-87-7570-300-5

**Fotos:**

Forside, side 6-7: Semin Alekic // Institut for Menneskerettigheder

Side 17, 20-21, 22, 27, 34, 48-49: Astrid Dalum // Institut for Menneskerettigheder

Side 40: Stine Tidsvilde // Statsministeriet

Øvrige: Unsplash

© 2025 Institut for Menneskerettigheder

Wilders Plads 8 K, 1403 København K

Telefon 3269 8888

menneskeret.dk

Denne publikation eller dele af den må gengives til ikkekommercielle formål med tydelig angivelse af kilde.

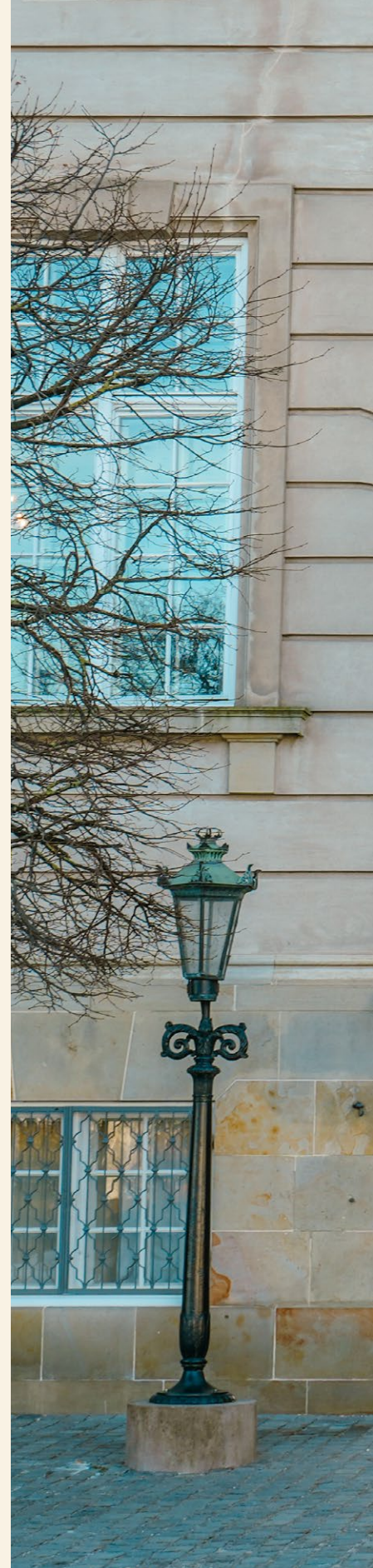
Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger for eksempel store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Læs mere om tilgængelighed på [menneskeret.dk/tilgaengelighed](https://menneskeret.dk/tilgaengelighed)

# Indhold

Forord	8
<b>Status</b>	<b>10</b>
Menneskerettighedssituationen i Danmark	12
2024 på Institut for Menneskerettigheder	18
<b>Udvalgte temaer</b>	<b>20</b>
Handicap og psykiatri	22
Kunstig intelligens og rettigheder	28
Politi og efterretningstjenester	34
Inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark	40
<b>Forskning</b>	<b>48</b>
Nyt kapitel i straffeloven om internationale forbrydelser er en retshistorisk milepæl	50
Ny abortlov bør sikre alle pigers og kvinders rettigheder	55
Mellem antisemitisme og sameksistens: Jødisk liv i Danmark	60
Politiets brug af ansigtsgenkendelse mangler tilstrækkelig lovhjemmel	66
<b>Danmarks menneskerettighedsinstitution og ligebehandlingsorgan</b>	<b>72</b>
Om os	74
Internationale indsatser	76
Økonomi	78

## Fra lov om Institut for Menneskerettigheder

**§ 2, stk. 3.** Institut for Menneskerettigheder – Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution afgiver årligt en beretning til Folketinget om institutionens virksomhed og udviklingen i menneskerettighedssituationen i Danmark. Beretningen offentliggøres af institutionen.





I 2025 når vi en vigtig milepæl i arbejdet for en international retsorden.

En efterårsdag i Rom i 1950 vedtog Europarådet det dokument, vi siden har kendt som Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – en hjørnesten i menneskerettighedssystemet, der sikrer borgernes fundamentale rettigheder i Europa.

75-året for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention falder på et tidspunkt, hvor menneskerettighederne er under historisk pres.

I en tid med geopolitisk højspænding, krig i Europa, vakkende opbakning til den internationale retsorden, vigende plads til menneskerettighedsforkæmpere og et stigende antal autokratiske regimer på verdensplan er der behov for et fælles ståsted. For faste holdepunkter, der bunder i universelle spilleregler

Med andre ord: Sjældent har vi som nu haft brug for menneskerettighederne.

I generationer har menneskerettighederne insisteret på fred og frihed og sat ord på den grundlæggende respekt for ethvert menneskes liv, frihed og værdighed.

I den danske grundlov blev der allerede i 1849 indført rettigheder som personlig frihed, ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og foreningsfrihed. Derfor var det oplagt, at Danmark i 1953 som et af de første lande underskrev og ratificerede Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I Danmark kan vi også i vid udstrækning frit udtrykke vores meninger, organisere os uden indblanding og leve uden at frygte voldsomme overgreb og krænkelse fra staten. Den generelle respekt for menneskerettighederne adskiller os fra regimer, der lader hånt om det enkelte individs liv og værdighed.

Spejler vi os i lande, hvor politisk modstand kues med vold og undertrykkelse, hvor pressen agerer talerør for magthavere, og hvor befolkningen overvåges systematisk, er det i høj grad respekt for retssikkerhed, demokrati og rettigheder, der gør Danmark særlig.

Denne særlige position bør vi aldrig tage for givet. Og derfor maner det også til eftertanke, når opbakningen til konventionerne og Danmarks efterlevelse af domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol til tider drages i tvivl.

Det er ofte sundt at diskutere de internationale standarder, vi som land har forpligtet os på at overholde. Men i lyset af den geopolitiske udvikling både inden for og uden for Europas grænser er tiden ikke til at teste, hvordan vi slækker på vores konventionsforpligtelser. Snarere tværtimod.

Beskyttelsen af menneskerettigheder og forsvaret for demokratiet er grundprincipper, der danner afsæt for Institut for Menneskerettigheders arbejde.

Menneskerettighederne udgør et bolværk mod udemokratiske kræfter og ufrihed, og vores opgave er at beskytte mod indgreb, der går på kompromis med menneskerettighederne. Når rettigheder rulles



tilbage. Når jødiske borgere møder antisemitisme. Når psykiatriske patienter bæltefikseres i månedsvis. Når minoriteter forskelsbehandles. Eller når demokratiske institutioner svækkes. Og vi kommer jævnligt med anbefalinger, der har til formål at beskytte og fremme menneskerettighederne i lovgivning og praksis.

Heldigvis hører Danmark fortsat til blandt verdens stærkeste retsstater, og langt de fleste danskere bakker op om menneskerettighederne. Fra en undersøgelse, som instituttet i 2024 udførte sammen med vores norske og svenske søsterorganisationer, ved vi, at 83 procent af danskerne ser menneskerettighederne som vigtige for dem.

Ikke kun i befolkningen, men også i Folketinget er der bred støtte til menneskerettighederne, og vi oplever jævnligt menneskeretlige fremskridt.

I 2024 føjede Folketinget et kapitel til straffeloven, der kriminaliserer krigsforbrydelser, tortur og forbrydelser imod menneskeheden. Det sender et vigtigt signal om, at Danmark ikke er en sikker havn for verdens krigsforbrydere.

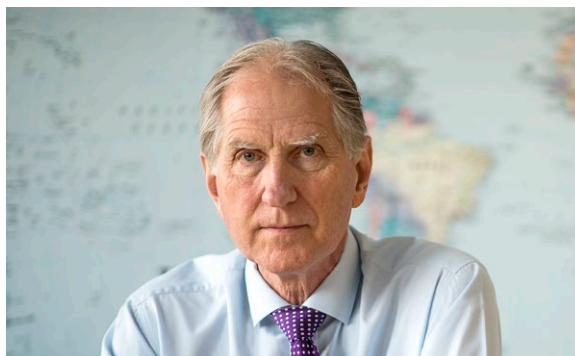
I beretningen for 2024 dykker vi ned i både fremskridt og tilbageskridt på menneskerettighedsområdet og stiller skarpt på en række aktuelle temaer.

Tilsammen viser de, at der fortsat er behov for helhjertet opbakning til menneskerettighedssystemet og de institutioner, der bebor det. Så borgere fortsat sikres beskyttelse mod overgreb og indgreb i deres fundamentale rettigheder. I verden. I Europa. Og i Danmark.



A handwritten signature in black ink that reads "L. Holck".

Louise Holck  
Direktør



A handwritten signature in black ink that reads "Kamm".

Andreas Kamm  
Forperson

# Status

Institut for Menneskerettigheder gør som en del af sit virke årligt status på udviklingen og situationen for menneskerettigheder i Danmark.





# Menneskerettighedssituationen i Danmark

Louise Holck, direktør, Institut for Menneskerettigheder

Pernille Boye Koch, national chef, Institut for Menneskerettigheder

Det menneskeretlige landskab i Danmark anno 2024 udgør et mangfoldigt billede. Året har budt på markante menneskeretlige fremskridt, herunder en historisk abortaftale, en styrket indsats mod diskrimination af inuit/kalaallit/grønlandere samt særskilt kriminalisering af krigsforbrydelser. På andre områder går det i modsat retning.

I det følgende gennemgås nogle af de vigtigste aktuelle udfordringer, ligesom en række afgørende udviklingstendenser bliver beskrevet.

## Fængsler under pres

Fængselsvæsenet er fortsat under pres i 2024, hvilket øger risikoen for menneskerettighedskrænkelser.

Kapaciteten kan ikke følge med det øgede antal indsatte i fængslerne, og presset på de fysiske rammer gør, at fællesrum inddrages til celler, ligesom der i celler, som er beregnet til en indsat, placeres to indsatte. Det er ikke i de senere år lykket at rekruttere tilstrækkeligt fængselspersonale, hvilket blandt andet går ud over arbejdet med resocialisering. Samtidig anvendes disciplinærstraffe og magt i betydeligt omfang over for indsatte, mens konfliktniveauet og episoder med vold blandt de indsatte ligger kritisk højt.

Der bør således stadig arbejdes for at sikre, at der er den nødvendige sammenhæng mellem fængselskapacitet, antallet af indsatte, antallet af fængselsbetjente og fængselsbetjentenes opgaver.

Sammenlignet med andre nordiske lande

anvender Danmark desuden varetægtsfængslinger langt oftere og i længere tid. Selvom varetægtsfængslede er uskyldige, indtil det modsatte er bevist, er de i realiteten ofte frihedsberøvet under forhold, der efter internationale standarder minder om isolationsfængsling.

Europarådets Torturforebyggelseskomite slog efter sit besøg i Danmark i 2024 ned på, at forholdene for varetægtsfængslede er kritisable, når de kan sidde op til 23 timer alene på deres celle uden adgang til fællesskab eller aktiviteter. Komiteen besøgte blandt andet Nyborg og Vestre Fængsel, hvor blandt andet varetægtsarrestanter i måneder og i nogle tilfælde år må opholde sig 21-23 timer i deres celle uden adgang til meningsfulde aktiviteter.

Varetægtsarrestanter bør være mindst otte timer ude af cellen og have adgang til meningsfulde aktiviteter.

## Myndigheders brug af kunstig intelligens

Regeringens seneste digitaliseringsstrategi lægger op til, at Danmark skal gå forrest med brug af kunstig intelligens. Anvendelsen af kunstig intelligens indebærer, at algoritmiske modeller anvender store mængder data til selv at "lære" at analysere opgaver og finde løsninger. Teknologien kan for eksempel bruges af offentlige myndigheder i deres sagsbehandling og af politiet i deres efterforskning og kan indebære betydelige effektiviseringer.

Politiet har i 2024 fået grønt lys fra Folketinget til at benytte ansigtsgenkendelse som led

i deres efterforskning. Institutet har i den forbindelse kritiseret, at der ikke er en klar og præcis hjemmel i lovgivningen med strikse krav til anvendelsen og retsgarantier for borgerne. Brugen af ansigtsgenkendelse rejser nemlig en række væsentlige menneskeretlige udfordringer, da den kan indebære udbredt overvågning af borgerne i det offentlige rum. Det kan derfor virke afskrækkende på borgernes udøvelse af deres ret til ytrings- og forsamlingsfrihed.

Kunstig intelligens kan også bruges i offentlige myndigheders sagsbehandling, for eksempel når de skal træffe afgørelser om ydelser, indsatser eller sanktioner over for borgere. Når kunstig intelligens samler og analyserer store mængder data om borgerne, kan det være vanskeligt for både myndigheder og borgere at have overblik over, hvilke data der er indsamlet, og hvordan de anvendes.

Det er afgørende for retssikkerheden, at det er gennemsigtigt, hvordan og på hvilket datagrundlag de algoritmiske modeller når frem til deres resultater. Grundlæggende rettigheder og principper stiller krav om, at borgere og offentligheden kan få indblik i, hvordan modellen er udviklet og trænet, hvad der ligger til grund for dens vurderinger, og hvilken kvalitet og risici der er forbundet med modellens anvendelse.

Myndighederne bør altid sikre sig, at de lever op til disse krav om gennemsigtighed, før de tager kunstig intelligens i brug.

Dette er særlig relevant på områder, hvor forkerte afgørelser kan have store økonomiske og personlige konsekvenser for de berørte borgerne, og hvor borgerne kan have et særligt behov for hjælp og bistand til at forstå de afgørelser, de modtager, og til at varetage deres interesser. Det gælder for eksempel på skatteområdet, hvor sagerne om ejendomsvurderingerne illustrerer nogle af de risici, der er forbundet med at overlade sagsbehandlingen til kunstig intelligens.

### **Diskrimination, racisme og antisemitisme**

Princippet om ligebehandling og forbuddet mod diskrimination udgør en hjørnesten i menneskerettighederne. I den seneste tid har

Institut for Menneskerettigheder udtrykt bekymring over problemer med diskrimination af inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark. Det samme har FN's specialrapportør for oprindelige folks rettigheder, som fremsatte flere kritikpunkter efter sit besøg i Danmark i 2023. Institutet kunne i en undersøgelse fra 2023 dokumentere, at grønlandske unge, der kommer til Danmark for at studere, i vid udstrækning oplever fordomme og eksklusion, og allerede i 2022 anbefalede instituttet at afskaffe brugen af ikkekulturtilpassede tests til vurdering af grønlandske forældres kompetencer i forælderrollen.

Der er for nyligt sket menneskeretlige fremskridt på området. Et team med ekspertise i grønlandsk sprog og kultur skal fremover erstatte brugen af ikkekulturtilpassede tests i anbringelsessager og dermed styrke retssikkerheden for grønlandske forældre og børn. Og en ny statslig enhed skal sikre øget ligebehandling af inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark mere generelt. Det ændrer dog ikke ved, at der fortsat er brug for at følge området.

Også på andre områder opleves et bekymrende omfang af diskrimination og fordomme. Antisemitismen er stigende i Danmark, og antallet af hadforbrydelser mod jøder i Danmark er steget. Det viser Rigspolitiets registreringer og en undersøgelse af antisemitiske hændelser, som Det Jødiske Samfund offentliggjorde i marts 2024.

I juli 2024 publicerede EU's Agentur for grundlæggende rettigheder desuden en undersøgelse af jøders oplevelse af antisemitisme i 13 EU-lande, herunder Danmark. Cirka halvdelen af de danske respondenter oplevede antisemitisme som et stort problem i deres dagligdag, og 93 procent havde oplevet eller overværet antisemitisme i det forløbne år.

I juni 2024 blev der således indgået en politisk aftale om at skærpe indsatsen mod antisemitisme, idet den eksisterende handlingsplan blev suppleret af 12 nye initiativer, blandt andet tiltag inden for undervisning, dokumentation og formidling.

Institut for Menneskerettigheder har samtidig igangsat en større spørgeskemaundersøgelse om jødisk liv i Danmark, der skal afdække, hvilke barrierer personer med jødisk baggrund oplever, for

eksempel i form af antisemitisme, diskrimination og begrænsning af religionsfriheden. Undersøgelsen bliver offentliggjort i 2025.

Endelig er der grund til at påpege, at der for etniske minoriteter generelt fortsat er betydelige problemer med diskrimination og hadtale i Danmark, hvilket bør adresseres. Her er det værd at bemærke, at regeringen i februar 2025 præsenterede en samlet handlingsplan mod racisme i Danmark.

De internationale konflikter, som vi de seneste år har været vidne til, sætter også deres spor i Danmark og har konsekvenser for herboende etniske minoriteters muligheder for at leve et liv fri for chikane.

### **Menneskehandel**

Menneskehandel er et brud på grundlæggende menneskerettigheder og en grov krænkelse af det enkelte menneskes værdighed og ret til at bestemme over egen krop og eget liv. Staten har en særlig handlepligt i forhold til at forebygge menneskehandel, beskytte ofre for menneskehandel og sikre effektiv efterforskning af menneskehandel.

Effektiv efterforskning indebærer blandt andet, at der skal være prioriteret politiressourcer til at foretage efterforskning, og at politiet skal have de nødvendige kvalifikationer og forudsætninger for at kunne efterforske menneskehandel og i sidste ende retsforfølge gerningspersonerne.

De seneste år er der faldet ganske få domme for menneskehandel. Det har vist sig vanskeligt at bekæmpe menneskehandel i Danmark, blandt andet fordi der bliver stillet høje krav til politiets efterforskning og til anklagemyndighedens bevisførelsen i retten. Personer, der er udsat for menneskehandel, vil også i nogle tilfælde tøve med at søge hjælp og lever ofte et liv udenfor myndighedernes rækkevidde.

Fra 2018 til 2023 vurderede myndighederne, at over 500 personer havde været udsat for menneskehandel i Danmark, men kun otte personer blev i samme periode dømt for menneskehandel.

Det lave antal domsfældelser har vakt international kritik: Europarådets ekspertgruppe om menneskehandel, GRETA, skriver, at "antallet af domfældelser i menneskehandelssager forbliver lavt (...), selvom antallet af personer udsat for menneskehandel er stigende".

### **Ligestilling mellem kønnene og LGBT+**

I august 2022 trådte EU's orlovsdirektiv i kraft med det sigte at sikre en ligelig fordeling af orlov, hvilket indebærer 9 ugers øremærket forældreorlov til begge forældre.

Nye tal fra oktober 2024 viser, at fædre og mødre holder længere orlov i alle landets kommuner og på tværs af brancher og sektorer. Tallene viser også, at selv om der fortsat er forskel på, hvad forældrene tjener i barnets første leveår, er forskellen blevet mindre, fordi mødre kommer hurtigere tilbage i arbejde.

Selvstændigt erhvervsdrivende er dog ikke omfattet af de nye regler for øremærket orlov. Det afspejler sig i, at fædre, der er selvstændigt erhvervsdrivende, fortsat tager kort barsel, mens kvinder, der er selvstændigt erhvervsdrivende, i nogle situationer stilles dårligere med de gældende regler end mænd i samme situation.

I 2024 blev der indgået en politisk aftale om en ny abortlov.

Aftalen er et fremskridt for kvinders ret til sundhed og selvbestemmelse, idet den rykker ugegrænsen for den frie abort fra 12. til 18. graviditetsuge og giver gravide 15-17-årige lov til at få abort uden forældrenes samtykke. Desuden oprettes et centralt abortråd, der skal styrke retssikkerheden ved at sikre en mere ensartet behandling af abortsager på tværs af landet.

Instituttets LGBT+-barometer viser, at LGBT+-personer oplever væsentligt ringere mental sundhed end den øvrige befolkning, blandt andet i form af højere ensomhed og flere selvmordstanker. Særligt transkønnede og nonbinære personer oplever barrierer i mødet med sundhedssystemet, blandt andet i forhold til kønsbekræftende behandling, som der er lang ventetid på.

Trods fremskridt er der fortsat ulige muligheder, når LGBT+-personer søger fertilitetsbehandling i sundhedsvæsenet. Samtidig er retsgrundlaget kompliceret, hvilket fører til misforståelser og uklarhed i mødet med systemet, hvilket har konsekvenser for både forældre og børn.

### Rettigheder og levevilkår for personer med handicap

I maj 2024 blev der indgået en stor handicappolitisk rammeaftale. Aftalen rummer 25 initiativer om blandt andet specialplanlægning på handicapområdet, mindre tilsyn med sociale tilbud og uddannelseskraft på sikrede tilbud.

Instituttet har udtrykt bekymring for, at flere initiativer i aftalen sætter rettigheder for mennesker med handicap under pres. Det samme har Danske Handicaporganisationer.

I juni 2024 vedtog regeringen og Folketinget en ændring af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for borgere med handicap, ældre og anbragte børn og unge.

Alle ændringer går i retning af at udvide adgangen til at anvende magt og gøre indgreb i borgernes rettigheder, hvilket instituttet sammen med Ældre Sagen og Danske Handicaporganisationer har kritiseret.

Danmark blev i august 2024 for anden gang eksamineret ved FN's Handicapkomite. Det var ti år siden Danmarks første eksamination. Komiteen holder øje med, om Danmark overholder og gennemfører FN's Handicapkonvention, som blev tiltrådt i 2009.

Eksaminationen resulterede i 32 hovedanbefalinger til Danmark. Komiteen kritiserede blandt andet, at Danmark ikke har nedbragt brugen af tvang i psykiatrien, sikret respekt for selvbestemmelse eller indført en samlet national handlingsplan for mennesker med handicap.

Mennesker med handicap oplever, at de ikke har samme muligheder inden for vigtige samfundsområder som andre.

Udviklingen i de seneste ti år har ifølge tal fra instituttets Handicapbarometer stået stille inden for en del samfundsområder. For områderne diskrimination, tilgængelighed og uddannelse er levevilkårene for mennesker med handicap endda blevet ringere.

### Unødvendig tvang i psykiatrien

Trods flere års national og international kritik er Danmarks brug af tvang over for psykiatriske patienter fortsat omfattende.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol dømte Danmark i 2020 for at krænke en patients menneskerettigheder i en sag om tvangsfiksering, og Danmark har siden da indgået forlig i fire lignende sager i erkendelse af, at patienternes menneskerettigheder var blevet krænket. Både Europarådets og FN's torturforebyggelseskomite har rejst kritik af den danske brug af tvang. Senest kritiserede FN's Handicapkomite i forbindelse med Danmark eksamination i august 2024, at den danske stat stadig anvender for meget tvang, og at omfanget ikke er nedbragt.

Fra et menneskeretligt perspektiv er det en meget vigtig prioritet at få nedbragt omfanget af tvang – ikke mindst i lys af at langt den meste tvang formentlig er unødvendig. I februar 2024 udtalte Dansk Psykiatrisk Selskab, at omkring 80 procent af al tvang i den danske psykiatri helt kunne undgås, hvis patienten havde modtaget tilstrækkelig pleje, behandling og omsorg.

Beskyttelsen af patienternes rettigheder i forbindelse med tvang begynder oftest ved Det Psykiatriske Patientklagenævn, hvor patienter kan få prøvet tvangens lovlighed. For at styrke retssikkerheden bør de meget lange sagsbehandlingstider ved klagenævnet nedbringes. Samtidig bør patienter kunne få efterprøvet, om den tvang, de har været udsat for, kunne være undgået, hvis de havde modtaget den rette behandling, pleje og omsorg. Det er ikke muligt i dag.

## Krigsforbrydelser

Der findes i dag mere end 100 væbnede konflikter i verden, og i mange konflikter bliver der begået krigsforbrydelser og alvorlige overgreb mod civile. Ruslands invasion af Ukraine i februar 2022 aktualiserede debatten om krigsforbrydelser.

17. december 2024 vedtog Folketinget at tilføje et nyt kapitel til straffeloven, der udtrykkeligt kriminaliserer krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og tortur.

Det er et meget positivt skridt, blandt andet fordi vi lever i en kompleks og stadig mere konfliktfyldt verden, hvor der er en stigende risiko for, at der kommer personer til Danmark, der har været involveret i internationale krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.

Den nye straffebestemmelse er ikke bare et vigtigt signal; den indebærer også vigtige præciseringer af retstilstanden, der kan øge sandsynligheden for, at krigsforbrydelser bliver retsfulgt. Særligt for ofrene er det vigtigt med et effektivt retsopgør i efterdønningerne af krig, og at gerningspersonerne bliver dømt for de krigsforbrydelser og internationale forbrydelser, som de har begået.

Med lovændringen ratificerer Danmark også aggressionsforbrydelsen i statuten for Den Internationale Straffedomstol. Aggressionsforbrydelsen pålægger en stats ledelse et strafferetligt ansvar for ulovlig militær magtanvendelse mod en anden stat i strid med FN-pagten.

## Diskussion om menneskerettighederne

2024 var også året, hvor der opstod en fornyet diskussion om opbakningen til menneskerettighederne i Danmark. Der er blevet skrevet indlæg, udgivet bøger og afholdt foredrag om problemerne ved, at Danmark skal overholde konventionerne og opfordret til et opgør med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

På Institut for Menneskerettigheder hilses det velkommen, når menneskerettighederne bliver

genstand for offentlig debat. Også når der udtales kritik og skepsis. Menneskerettighederne skal løbende diskuteres, hvis de skal bevare deres relevans.

Efter instituttets opfattelse er det imidlertid afgørende at fastholde støtten til menneskerettighederne og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols mandat og rolle. Når vi ser ud i Europa og resten af verden, er menneskerettigheder, demokrati og retsstaten nemlig under et stigende pres, og der er alt mulig grund til at værne om det enkelte menneskes grundlæggende rettigheder.

I december 2024 offentliggjorde Institut for Menneskerettigheder en stor skandinavisk befolkningsundersøgelse sammen med vores nordiske søsterorganisationer.

I undersøgelsen er 7.500 repræsentativt udvalgte skandinaver – 2.500 i hvert land – blevet spurgt til deres kendskab til og opfattelsen af menneskerettighederne. Danskernes kendskab til menneskerettighederne er ifølge undersøgelsen lavere end i de andre skandinaviske lande.

Til gengæld er det et centralt resultat fra undersøgelsen, at der er en bred folkelig opbakning til menneskerettighederne. Det gælder også i Danmark, hvor 83 procent af danskerne bekræfter, at menneskerettigheder betyder noget for dem, og 66 procent er enige i, at menneskerettigheder afspejler deres værdier. Desuden udtrykker et stort flertal, at det er vigtigt for dem at bo i et land, hvor menneskerettighederne realiseres.

Det er opmuntrende tal i en tid med krig i Europa og en verdensorden, der med eskalerende fart er under forandring.





# 2024 på Institut for Menneskerettigheder

I det forgangne år har Institut for Menneskerettigheder blandt andet gennem rådgivning, forskning, partnerskaber og rapportering løftet opgaven som Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution og ligebehandlingsorgan. I det følgende gennemgås, hvordan instituttet løser sine kerneopgaver.



## Rådgivning og retssager

Institut for Menneskerettigheder støtter borgere, hvis rettigheder krænkes

Institut for Menneskerettigheder arbejder for, at menneskerettighederne overholdes i praksis, så de beskytter det enkelte menneske i deres daglige liv.

Diskriminationslinjen, der er Institut for Menneskerettigheds gratis rådgivningstilbud, rådgiver borgere, der oplever forskelsbehandling, og yder juridisk bistand i sager ved Ligebehandlingsnævnet.

I 2024 har instituttet blandt andet bistået i en sag om adgang til privatskole for en kørestolsbruger og i adskillige sager om forsikringssselskabers dækning af fødselsskader.

Når principielle menneskerettighedsspørgsmål skal afgøres, kan instituttet indtræde i retssager ved nationale og internationale domstole. I 2024 har instituttet biintervenert i retssager om retten til undervisning, retten til privatliv og barnets tarv.

Institut for Menneskerettigheder afholder derudover jævnligt arrangementer for unge, fagprofessionelle og repræsentanter for civilsamfundsorganisationer for at klæde dem på til at formidle om og rådgive andre i menneskerettigheder.



## Monitorering og rapportering

Institut for Menneskerettigheder overvåger, at menneskerettighederne overholdes

Instituttet rapporterer om menneskerettighedssituationen i Danmark og i Grønland til blandt andet EU, Europarådet og FN. Internationalt støtter instituttet partnere i at udføre samme opgave i deres nationale kontekster.

Derudover er Institut for Menneskerettigheder udpeget til at føre særligt tilsyn med, om Danmark efterlever FN's Handicapkonvention. I 2024 har instituttet i samarbejde med civilsamfundet bidraget til rapportering til FN's Handicapkomite og komiteens eksamination af Danmarks efterlevelse af Handicapkonventionen.

Folketingets Ombudsmand er sammen med Institut for Menneskerettigheder og Dignity udpeget af regeringen til at foretage regelmæssige besøg på steder, hvor mennesker er frihedsberøvede, for at forebygge tortur og nedværdigende behandling. Besøgene sker i henhold til den valgfri protokol til FN's Torturkonvention' (OPCAT).

Institut for Menneskerettigheder er forpligtet til årligt at rapportere direkte til Folketinget. I april 2024 overræktes således beretningen om den væsentligste udvikling for menneskerettigheder til Folketinget. Det frit tilgængelige digitale statusunivers opdateres hvert år med statistik, data, analyser og viden på omkring 20 væsentlige menneskeretlige temaer.



## Viden og forskning

Institut for Menneskerettigheder  
bidrager med viden som grundlag  
for forandring

Gennem viden, data, analyser og forskning rådgiver Institut for Menneskerettigheder både Folketinget, regeringen, offentlige myndigheder og private aktører med henblik på at understøtte beskyttelse af menneskerettigheder på tværs af samfundet. I samarbejde med blandt andre ministerier, retsvæsen, politi, civilsamsfundsorganisationer, virksomheder og akademiske institutioner sikrer instituttet, at Danmarks menneskerettighedsforpligtelser integreres i deres virke, og at menneskerettighedsstandarder overholdes.

I 2024 har instituttet fokuseret på menneskeretlige emner som ytringsfrihedens vilkår, brugen af kunstig intelligens i myndigheders sagsbehandling og virksomheders menneskerettighedsansvar. Arbejdet er afspejlet i høringssvar til Folketinget, i undervisning, arrangementer, analyser og forskningspublikationer. Institutet har det seneste år offentliggjort flere end 75 høringssvar og publikationer med analyser af menneskerettighederne og anbefalinger til relevante ministerier eller myndigheder. Derudover bidrager instituttet til både national og international forskning, og eksperter fra instituttet er udpeget til blandt andet Dataetisk Råd og FN's Torturkomite.

Undervisning i menneskerettigheder indgår som en tværgående prioritet. Institutet tilbyder engelske og danske undervisningsmaterialer, der henvender sig til undervisere i grundskolen, ungdomsuddannelser og professionsuddannelser samt til praktikere, der skal uddanne andre i menneskerettigheder. Institutets ansatte underviser desuden på videregående uddannelser i Danmark og i udlandet og holder derudover oplæg for fagprofessionelle, herunder advokater, embedsfolk, dommere og anklagere.

I september 2024 lancerede Grønlands Råd for Menneskerettigheder og Institut for Menneskerettigheder en digital læringsplatform specifikt om menneskerettigheder i Grønland. Platformen skal være med til at øge kendskabet til menneskerettigheder i Grønland.



## Partnerskaber og dialog

Institut for Menneskerettigheder  
viser menneskerettighedernes  
værdi

Som national menneskerettighedsinstitution har instituttet adgang til myndigheder og civilsamfund og en plads i stærke regionale og globale netværk.

I 2024 blev instituttets direktør, Louise Holck, valgt som formand for den europæiske sammenslutning af nationale menneskerettighedsinstitutioner, ENNHRI, der forbinder, støtter og styrker Europas 49 nationale menneskerettighedsinstitutioner.

I samarbejde med partnere i ind- og udland skaber instituttet konkrete menneskeretlige forbedringer af borgeres levevilkår, retssikkerhed og ligebehandling. Institutet bidrager regelmæssigt til at kvalificere og nuancere den offentlige samtale om menneskerettigheder og menneskerettighedskrænkelser.

Gennem partnerskaber, dialog og undervisning udbreder instituttet kendskabet til menneskerettighederne og styrker realiseringen af dem.

I 2024 har Institut for Menneskerettigheder inviteret til en række faglige arrangementer med det formål at dele viden og erfaringer og styrke arbejdet med menneskerettigheder. Institutet har desuden bidraget til oplysningsarbejdet om menneskerettigheder blandt unge gennem aktiviteter på blandt andet uddannelsesinstitutioner, festivaler og i digitale fællesskaber.

Civilsamsfundsorganisationer bidrager til at forme instituttets aktiviteter gennem Rådet for Menneskerettigheder, som mødes fire gange årligt for at drøfte instituttets virke. Rådet for Menneskerettigheder består af repræsentanter fra myndigheder, ministerier, politiske partier og civilsamfund.

# Udvalgte temaer

Institut for Menneskerettigheder arbejder for at beskytte og fremme menneskerettigheder på tværs af samfundet. I det følgende kapitel gøres status på fire temaer, der har fyldt særligt i det forgange år. Alle temaer fra 2024 er samlet på [menneskeret.dk/status](https://menneskeret.dk/status).





Konkurrencerytter Cecilie Skovbjerg kæmper med psykiske traumer og har været bæltfikseret flere hundrede gange under sine indlæggelser i psykiatrien.



## Handicap og psykiatri

Danmarks indsats for mennesker med handicap var under kritik i 2024, hvor blandt andet FN-komite påpegede tilbageskridt på handicapområdet.

Mennesker med handicap har samme menneskerettigheder som alle andre. Alligevel møder de ofte barrierer, der gør det vanskeligt for dem at tage del i samfundet på lige vilkår. På uddannelsesområdet og arbejdsmarkedet, i det fysiske og digitale samfundsliv oplever mennesker med handicap både diskrimination og ulige muligheder.

Danmark er forpligtet til at fremme lige muligheder for personer med handicap på alle væsentlige livsområder. Sådan har det været siden 2009, hvor Danmark tiltrådte FN's Handicapkonvention, hvis formål er at sikre, at rettigheder for mennesker med handicap bliver omsat til virkelighed.

I 2024 blev Danmark for anden gang eksamineret af FN's Handicapkomite, som gør status på, hvordan det går med at gennemføre Handicapkonventionen. Under eksaminationen bemærkede komiteen, at det de senere år er gået gradvist tilbage for levevilkårene for mennesker med handicap i Danmark, mens rettigheder svækkes i ny lovgivning og i praksis.

Komiteens kritik afspejles i data fra instituttets Handicapbarometer, der viser, at mennesker med handicap fortsat er markant ringere stillet end resten af befolkningen på næsten alle målbare parametre. Faktisk er deres levevilkår stagneret i stor ulighed eller endog forringet siden 2012.

Der er derfor brug for mangeartede indsatser for at sikre, at mennesker med handicap har lige muligheder i det danske samfund.

Institut for Menneskerettigheder er udpeget af Folketinget til at fremme og overvåge gennemførelsen af FN's Handicapkonvention i Danmark. Institut for Menneskerettigheder er ligeledes udpeget af Naalakkersuisut, Grønlands regering, til at fremme og overvåge Handicapkonventionens gennemførelse i Grønland i samarbejde med Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

## Anbefalinger fra FN's Handicapkomite

FN's Handicapkomite vurderede i 2024 Danmarks indsats for at føre Handicapkonventionen ud i livet. I sine konklusioner opremser komiteen over 40 kritiske forhold og kommer med 32 hovedanbefalinger til, hvordan rettigheder for mennesker med handicap kan sikres og styrkes.

FN's Handicapkomite anbefaler blandt andet, at Danmark:

- inkorporerer FN's Handicapkonventionen i dansk ret
- vedtager en national handlingsplan, som dækker alle rettigheder og områder i Handicapkonventionen
- indfører bindende procedurer for inddragelse og høring af personer med handicap gennem deres repræsentative organisationer i alle spørgsmål
- stopper anvendelse af tvang overfor mennesker med handicap i fængsler, på botilbud og i psykiatrien
- indfører strategier for afinstitutionisering på tværs af sektorer for alle personer med handicap
- gennemgår lovgivningen for at sikre overensstemmelse med konventionen
- afstår fra at vedtage lovgivning, der stiller mennesker med handicap ringere.

## National handicappolitisk handlingsplan vil sikre fremskridt

I forbindelse med eksaminationen af Danmarks efterlevelse af Handicapkonventionen i 2024 hæftede FN's Handicapkomite sig ved, at Danmark ikke har en tværgående national handlingsplan for mennesker med handicap.

Danmark har ikke siden 2013 haft en tværgående national handlingsplan på handicapområdet. Det er bekymrende i lys af den generelle udvikling i levevilkår for mennesker med handicap.

Mennesker med handicap oplever generelt, at de ikke har samme muligheder inden for vigtige samfundsområder som andre. Udviklingen mellem 2012 og 2020 har ifølge tal fra instituttets Handicapbarometer stået stille inden for en del samfundsområder. For områderne diskrimination, tilgængelighed og uddannelse er levevilkårene for mennesker med handicap endda blevet ringere.

Mennesker med handicap oplever for eksempel markant ringere sundhed end resten af befolkningen. Mennesker med svære psykiske lidelser dør i gennemsnit 7-10 år tidligere end den øvrige befolkning og får oftere en ringere behandling inden for sundhedsvæsenet. Samtidig rapporterer mennesker med handicap selv, at de har et dårligere helbred end resten af befolkningen.

I 2023 stod hver femte af de 16-29-årige unge med handicap uden arbejde og var heller ikke i gang med en uddannelse. Beskæftigelsen er dog generelt steget de seneste ti år blandt hele befolkningen, inklusive voksne med handicap.

I 2022 varslede den daværende regering en handlingsplan med henblik på at skabe bedre muligheder for mennesker med handicap på beskæftigelses- og uddannelsesområdet. Selvom regeringen stadig barsler med en handlingsplan på området, er den ifølge FN's Handicapkomite for snæver, da fokus kun er på at få flere i job og uddannelse.

En handlingsplan bør ifølge FN's Handicapkomite dække alle rettigheder og områder, der fremgår af konventionen, og sikre, at de foreslåede ændringer indføres. I dag findes der dog ingen samlet plan, som sikrer koordinering mellem ministerier og understøtter mennesker med handicap på tværs af samfundsområder.

Sammen med 60 foreninger, fagforbund og interesseorganisationer anbefalede instituttet i 2019 en samlet handicappolitisk handlingsplan for at sikre, at udviklingen i ligebehandlingen af personer med handicap går den rigtige vej.

Institut for Menneskerettigheder har således i adskillige år anbefalet, at der vedtages en national handicappolitik med en tværgående handleplan, og har fremsat en række anbefalinger til, hvordan en handlingsplan skal udformes for at sikre de bedste muligheder for, at den kan føre til reel forandring.

Det drejer sig navnlig om, at der skal opstilles konkrete og klare målsætninger samt indikatorer, så det er muligt at måle, om der sker fremskridt. Handlingsplanen bør desuden ledsages af tilstrækkelige økonomiske midler.

## Tvang i psykiatrien skal nedbringes væsentligt

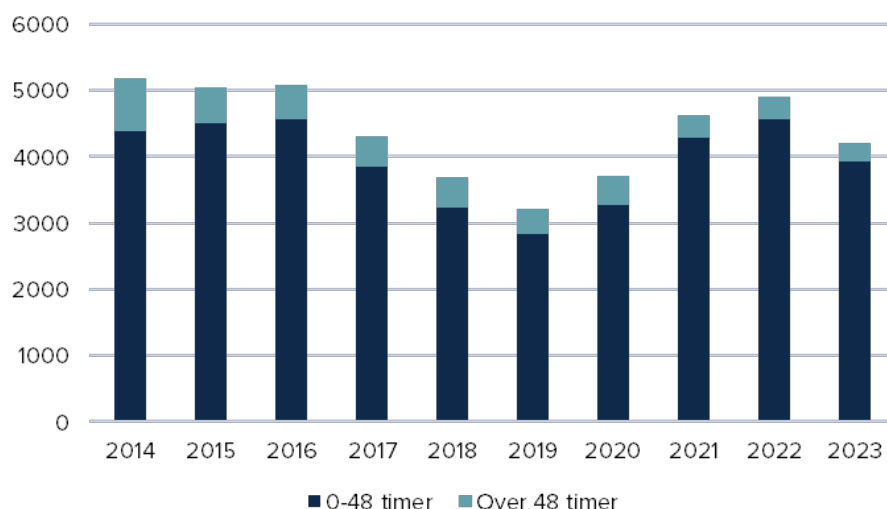
FN's Handicapkomite anbefaler efter eksaminationen af Danmark i 2024, at der i stedet for tvang og magt anvendes støtte, som ”respekterer vilje, præferencer, værdighed og rettigheder for mennesker med handicap”.

FN's Handicapkomite efterlyser desuden, at personale efteruddannes med det for øje, mens tilsynet med anvendelse af tvang skærpes.

Således er det stadig en opgave for Danmark at nedbringe anvendelse af tvang og magt mod mennesker med handicap på både botilbud, plejehjem, hospitaler og i fængsler.

Vender vi os specifikt mod anvendelse af tvang i behandlingspsykiatrien, kan det være noget af det mest indgribende, en borger kan udsættes for. Danmark har endnu ikke formået at udfase



**Figur 1: Antal bæltefikseringer efter varighed**

Kilde: Nedbringelse af tvang i psykiatrien (2014-2023), senest opdateret 14. maj 2024.

den tvang, der kan erstattes af pleje, omsorg og behandling, og trods politiske ambitioner om at reducere brugen af tvang i psykiatrien går udviklingen fortsat den modsatte vej.

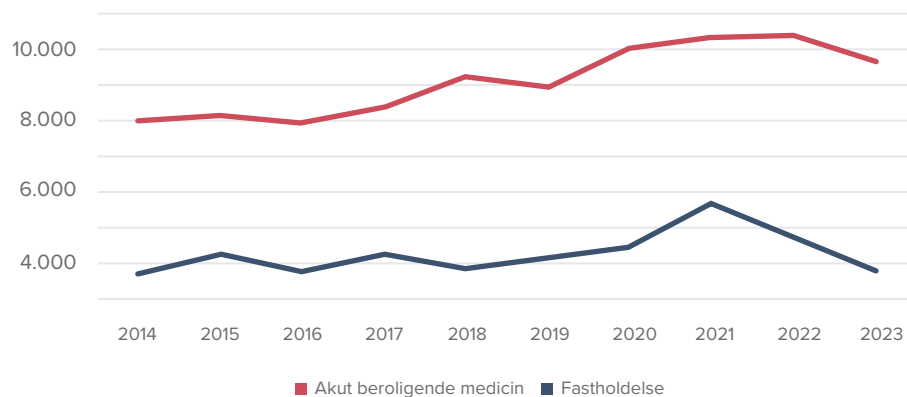
De seneste tal fra Sundhedsstyrelsen for 2023 viser, at det ikke er lykkedes at nedbringe tvang i psykiatrien. I 2023 blev 5.648 voksne patienter udsat for tvang i psykiatrien. Til sammenligning var tallet 5.632 voksne patienter i gennemsnit pr. år i 2011-2013. Der er således ikke sket nogen ændring i antallet af berørte voksne patienter.

De langvarige bæltefikseringer over 48 timer er mere end halveret siden 2014. I samme periode er andre former for tvang dog steget, for eksempel

beroligende medicin givet med magt og fysisk fastholdelse. Ifølge Sundhedsstyrelsen kan der være tale om en substitutionseffekt, hvor bæltefiksering erstattes af andre tvangsformer.

Der bliver oftere givet akut beroligende medicin med tvang. I 2023 blev patienter givet akut beroligende medicin med tvang 9.666 gange. Det er en markant stigning set hen over de seneste ti år, selvom der er sket et fald sammenlignet med 2022.

Det er heller ikke lykkedes at nedbringe antallet af fastholdelser de seneste ti år. Med undtagelse af 2021, hvor der var usædvanligt mange fastholdelser, har antallet af fastholdelser ligget stabilt mellem 3.500-4.500 om året.

**Figur 2: Antal påbegyndte tvangsforanstaltninger, to udvalgte typer af tvang**

Kilde: Register over tvang i psykiatrien, senest opdateret 14. maj 2024.

Antallet af børn og unge, som er blevet udsat for tvang i psykiatrien, har ligget mellem 250 og 350 om året de seneste ti år. I 2021 og 2022 lå antallet i den høje ende på omkring 350 børn og unge, mens det i 2023 faldt til 295.

Selvom det er en politisk målsætning, at bæltefiksering ikke skal anvendes over for børn og unge, var der fortsat 58 børn og unge, der blev bæltefikseret i psykiatrien i 2023.

Siden 2020 har der været indbragt ti klager for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

over frihedsberøvelse og anvendelse af tvang i den danske psykiatri. Fire af sagerne er afsluttet ved forlig, hvor den danske regering anerkendte, at patienternes menneskerettigheder var blevet krænket. To af sagerne førte til dom, mens fire sager fortsat verserer.

Instituttet er ligesom Dignity - Dansk Institut mod Tortur indtrådt i to af de verserende sager ved Menneskerettighedsdomstolen.

---

## Nye magtanvendelsesregler øger risikoen for krænkelser

Personale i kommunerne og på botilbud har mulighed for at anvende magt og gøre andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for mennesker med handicap. Lovgivningen giver blandt andet personalet lov til at guide og fastholde borgerne og låse visse døre og vinduer på bo- og dagtilbud.

Denne magtanvendelse udgør et indgreb i borgernes ret til personlig frihed, integritet og autonomi. Derfor er det afgørende, at indgrebene er omfattet af passende og betryggende retssikkerhedsgarantier. Én af disse garantier er, at magtanvendelser registreres og indberettes til kommunen og socialtilsynet.

Registrerings- og indberetningsreglerne bidrager til, at personalet kontinuerligt har fokus på, hvordan magtanvendelse i videst muligt omfang kan forebygges og undgås. Samtidig giver de kommunerne og socialtilsynene mulighed for at føre tilsyn med, at anvendelse af magt begrænses til det absolut nødvendige og holder sig inden for lovens rammer.

Imidlertid viste en evaluering af magtanvendelsesreglerne fra 2023, at mange tilfælde af magtanvendelse ikke indberettes.

Fire ud af ti kommuner vurderede, at det faktiske antal magtanvendelser i 2022 var højere end det indberettede. På demensområdet var det syv ud af ti kommuner. Disse kommuner vurderede, at det faktiske antal magtanvendelser var cirka 50 procent højere end det indberettede.

Evalueringen viste desuden, at det samlede antal indberettede magtanvendelser på handicapområdet er steget eksplosivt fra 5.551 i 2019 til 13.127 i 2022.

Det er ikke muligt at afgøre, i hvilket omfang denne udvikling skyldes et stigende antal magtanvendelser eller en ændret indberetningspraksis. Derfor ved vi ikke, hvor meget magt der faktisk anvendes over for mennesker med handicap på socialområdet, eller i hvilken retning udviklingen bevæger sig.

Samtidig har Folketinget og regeringen i juni 2024 udvidet adgangen til at anvende magt over for mennesker med handicap.

Instituttet har kritiseret lovændringen for blandt andet at fastsætte vage og brede kriterier for, hvornår magt kan anvendes, og påpeget risikoen for, at udvidede muligheder for at anvende magt kan resultere i, at der anvendes endnu mere magt. Sideløbende er kravene til registrering og indberetning af visse indgreb i selvbestemmelsesretten blevet slækket markant, og der er indgået en politisk aftale om at reducere tilsynet med sociale tilbud.

Kombinationen af manglende overblik over omfang, udvidet adgang til at anvende magt, mindre registrering og indberetning samt mindre tilsyn skaber en betydelig risiko for, at brugen af magtanvendelse vil vokse markant. Det kan føre til krænkelser af borgernes grundlæggende rettigheder.



"Psykiatrilovens gode hensigt er at beskytte patienten, men i praksis sker det ikke," siger Mette Wolfram, der er forfatter, foredragsholder og patient i psykiatrien.

Når offentlige myndigheder indfører kunstig intelligens, kan det ændre relationen mellem borger og stat, rettigheder og retssikkerhed.



## Kunstig intelligens og rettigheder

Når kunstig intelligens anvendes i det offentlige, er det vigtigt, at det ikke sker på bekostning af borgernes rettigheder og retssikkerhed.

Kunstig intelligens, herunder generativ AI, har fået stor opmærksomhed i 2024, ligesom det blev året, hvor EU vedtog verdens første lov om kunstig intelligens, den såkaldte AI-forordning. Kunstig intelligens dækker over et bredt felt og mange muligheder.

Hos myndighederne kan kunstig intelligens automatisere ensartede opgaver. Kunstig intelligens gør det muligt at gå tæt på den enkelte borger og dennes rettigheder, for eksempel når den bruges til at forudsige borgerens fremtidige situation eller til at øge kontrollen med den enkelte.

Fra regeringens side er det en politisk målsætning, at Danmark bliver førende i at bruge kunstig intelligens. En regeringsnedsat AI Taskforce har fået til opgave at udbrede kunstig intelligens i den offentlige sektor for ifølge forpersonen ”at reducere administration, frigøre arbejdskraft, og øge kvalitet”.

Når myndigheder i stigende grad bruger kunstig intelligens, rejser det væsentlige spørgsmål om relationen mellem borger og stat, rettigheder og retssikkerhed. Kunstig intelligens kan skabe nye former for uigennemsigthed, hvor det bliver sværere at få indsigt i og kontrol over afgørelser om ydelser, indsatser eller sanktioner over for borgere. Ligeledes kan det være vanskeligt for sagsbehandlere at gennemskue eller udfordre

systemerne, som derfor i praksis kan få mere magt over beslutninger, end de var tiltænkt.

Kunstig intelligens kan også medvirke til øget ulighed og diskrimination, da der for eksempel er bias i data eller modeller, så nogle grupper bliver stillet ringere end andre. Samtidig muliggør kunstig intelligens nye former for automatiseret kontrol og overvågning. Det har vi senest set med Udbetaling Danmarks brug af algoritmer, der gennem søger en lang række data fra tusindvis af borgere, for at identificere dem, der afviger fra det, modellen forventer, og derfor flages som potentielt mistænkelige.

Når kunstig intelligens samler og analyserer store mængder data om borgerne, kan det være vanskeligt for både myndigheder og borgere at have fuldt overblik over, hvilke data der er indsamlet, og hvordan de anvendes.

Teknologien bruges også af politiet i forbindelse med efterforskning. Politiet har i 2024 fået grønt lys fra Folketinget til at benytte ansigtsgenkendelse som led i efterforskning af alvorlig personfarlig kriminalitet, ligesom regeringen som led i bekæmpelsen af seksuelt krænkende materiale af børn på internettet har foreslået, at politiet selv skal kunne dele uægte seksuelt materiale af børn genereret ved hjælp af kunstig intelligens som led i agentvirksomhed.

---

## Det offentlige skal sikre rettigheder, når de bruger kunstig intelligens

Når myndigheder bruger kunstig intelligens til at udføre komplekse analyser, er det afgørende for retssikkerheden, at det er gennemsigtigt, hvordan og på hvilket datagrundlag de algoritmiske modeller når frem til deres resultater.

Grundlæggende rettigheder og principper stiller nemlig krav om, at borgere og offentligheden kan få indblik i modellerne. Det har blandt andet til formål at sikre en demokratisk kontrol med forvaltningen, og at de borgere, der er genstand for myndighedernes afgørelser, kan afdække eventuelle fejl eller uregelmæssigheder.

Åbenhed om brugen af kunstig intelligens kræver blandt andet, at myndighederne er i stand til at forklare, hvordan modellen er udviklet og trænet,

hvad der ligger til grund for dens vurderinger, og hvilken kvalitet og risici der er forbundet med modellens anvendelse. Myndighederne bør altid sikre sig, at de lever op til disse krav om gennemsigtighed, før de tager kunstig intelligens i brug.

Dette er særlig relevant på områder, hvor forkerte afgørelser kan have store økonomiske og personlige konsekvenser for de berørte borgere, og hvor borgerne kan have et særligt behov for hjælp og bistand til at forstå de afgørelser, de modtager, og til at varetage deres interesser. Dette gælder for eksempel på skatteområdet.

Danske boligejere modtog i efteråret 2023 de foreløbige offentlige vurderinger, der danner

grundlag for deres ejendomsskat og grundskyld i 2024 og 2025. Vurderingerne var beregnet automatisk på baggrund af tilgængelige data og var fastsat af en algoritmisk model uden manuel kontrol.

I efteråret 2023 kunne medierne berette, at rigtig mange boligejere modtog fejlagtige vurderinger, der af forskellige årsager afveg markant fra den reelle værdi af deres ejendom. Mediernes afdækning har vist, at op mod hver tredje ejendomsvurdering var fejlbehæftet. Folketingets Ombudsmand udtalte efterfølgende, at Vurderingsstyrelsen kunne have gjort mere for at afdække og forebygge problemerne med de skæve foreløbige ejendomsvurderinger. Ombudsmanden udtalte endvidere, at de meget skæve offentlige vurderinger ikke var egnet til at understøtte tilliden til skattemyndighederne.

Sagen om ejendomsvurderingerne illustrerer nogle af de risici, der er forbundet med at overlade sagsbehandlingen til kunstig intelligens. Samtidig er problemerne blevet forstærket, fordi myndighederne i den konkrete sag ikke havde tilstrækkeligt blik for borgernes rettigheder, men tværtimod fraveg en række grundlæggende retssikkerhedsgarantier.

Det er Institut for Menneskerettigheders vurdering, at der er behov for at tydeliggøre de krav, der stilles til offentlige myndigheder, når de automatiserer forvaltningen gennem brug af kunstig intelligens. Automatisering bør ske med udgangspunkt i den enkeltes rettigheder og retssikkerhed – og må aldrig underminere borgerens rettigheder og retssikkerhed.

## Konsekvensanalyser skal sikre rettigheder

I Danmark, et af verdens mest digitaliserede lande, er hver tredje borger udfordret af de digitale løsninger, som myndighederne forventer, de betjener. For knap hver 10. borger er det svært at anvende de borgerrettede løsninger. Udfordringer gælder for dem, der forventes at være digitale, idet tallene ikke omfatter borgere, der er fritaget for digital post. Det viser Institut for Menneskerettigheders analyse fra december 2023. Analysen fokuserer på de retssikkerhedsmæssige udfordringer, der opstår, når myndighederne digitaliserer uden at have et klart blik for borgernes grundlæggende rettigheder.

Borgernes digitale udfordringer går på tværs af alder, uddannelsesniveau og arbejdsmarkedstilknytning, og mange oplever, at det er svært at klare sig selv og tage del i samfundet som medborger.

Forvaltningsrettens grundlæggende regler og principper bliver i stigende grad udfordret, i takt med at forvaltningen automatiseres. Denne udfordring forstærkes med brug af kunstig intelligens. Det drejer sig blandt andet om de forvaltningsretlige krav til myndighedernes vejledning, kravet om partshøring, kravet om tilstrækkelig begrundelse af offentlige afgørelser, myndighedernes forpligtelse til at oplyse en sag tilstrækkeligt og retten til at lade sig repræsentere af andre.

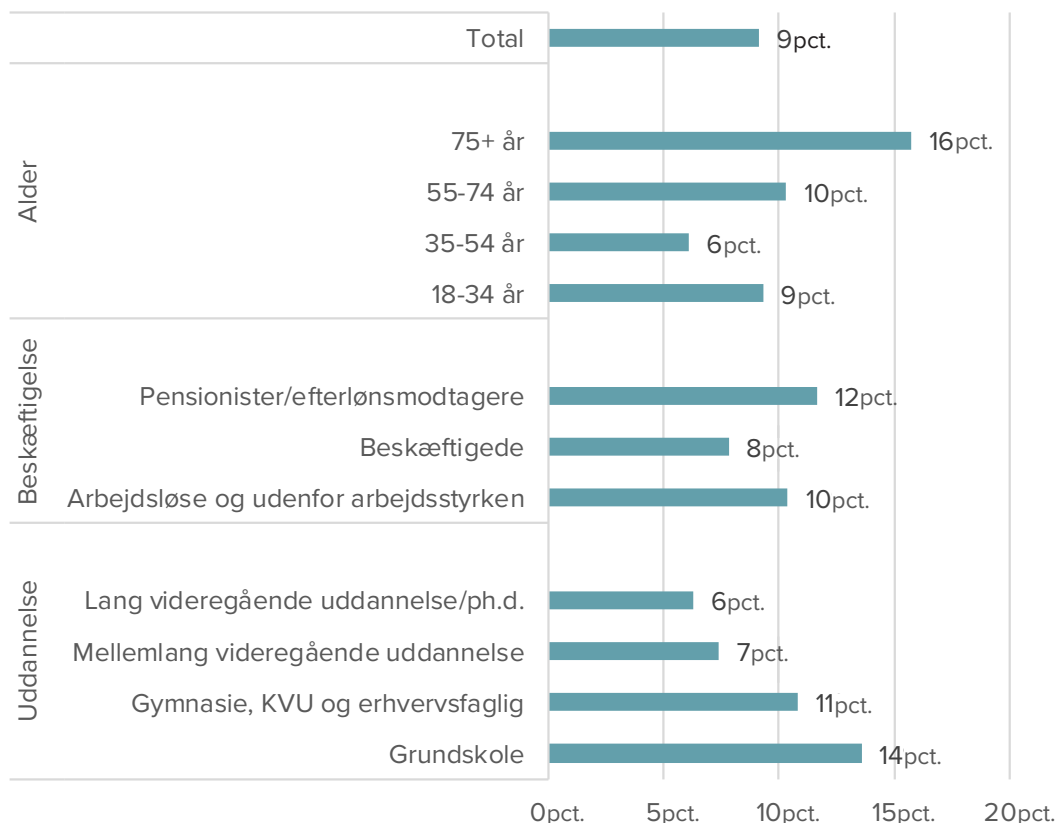
Praksis fra blandt andet Folketingets Ombudsmand viser, at borgernes udfordringer i mange tilfælde skyldes, at myndighederne ikke er tilstrækkeligt opmærksomme på borgernes grundlæggende rettigheder, når de udvikler og implementerer nye tekniske løsninger.

Det kan for eksempel skyldes, at borgerens rettigheder ikke er tænkt ind fra starten af udviklingsprocessen, eller at der ikke er lavet den nødvendige konsekvensanalyse, der kortlægger hvordan en given løsning indvirker på borgerens rettigheder. Det kan også skyldes forhold rundt om den tekniske løsning, for eksempel at myndigheden ikke giver tilstrækkelig vejledning, eller at myndighedens sagsbehandling i øvrigt er mangelfuld.

Når myndighederne udvikler og implementerer tekniske løsninger uden at have borgernes rettigheder for øje, er der risiko for, at borgerne lider et rettighedstab, for eksempel fordi de ikke får de ydelser, som de har ret til.

Det er derfor afgørende, at offentlige myndigheder gennemfører menneskeretlige konsekvensanalyser tidligt i beslutningsprocessen samt fortløbende, ikke mindst når de indfører kunstig intelligens.

**Figur 4: Andel af danske borgere (som modtager digital post), der er uenige eller helt uenige i, at det er let at anvende offentlige digitale selvbetjeningsløsninger**



Note: Antal besvarelser= 908. Andel, der har svaret "uenig" eller "helt uenig" til spørgsmålet "Det er let for mig at bruge offentlige digitale selvbetjeningsløsninger".

Kilde: Data er indsamlet af Epinion for Ældre Sagen til undersøgelsen "Befolkningens oplevelser og udfordringer i et digitalt samfund – med fokus på ældre", februar 2023.

## Politiets brug af ansigtsgenkendelse mangler tilstrækkelig lovhjemmel

Ansigtsgenkendelse kan i dag bruges af politiet til at gennemse materiale på nettet med henblik på at identificere personer eller til at overvåge borgere i det offentlige rum via kameraer, der er placeret på for eksempel offentlige pladser og trafikknudepunkter.

Teknologien kan enten anvendes efterfølgende eller i realtid, hvor der ingen eller minimal forsinkelse er.

Politiets brug af ansigtsgenkendelse griber ind i grundlæggende rettigheder som retten til privatliv og

retten til databeskyttelse, der er beskyttet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder. Det gælder særligt, hvis det anvendes i det offentlige rum, da det kan have en afskrækkende effekt på borgernes udøvelse af deres ytrings- og forsamlingsfrihed, der ligeledes er beskyttet efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

Brugen af ansigtsgenkendelse kræver derfor





detaljeret regulering og stærke retsgarantier. I 2024 har dansk politi fået grønt lys til at bruge ansigtsgenkendelse i foreløbigt to typer af situationer.

På baggrund af en politisk aftale har National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) i 2023 gennemført et forsøg med brug af ansigtsgenkendelse som led i digitaliseret offergenkendelse i sager om seksuelt misbrug af børn. Politiet besluttede i juni 2024 at gøre ordningen permanent.

I september 2024 fik politiet i lyset af den opblussende bandekonflikt Folketingets godkendelse til også at kunne bruge ansigtsgenkendelse som led i efterforskning af alvorlig personfarlig kriminalitet som drab, grov vold og voldtægt. Det betyder ifølge en pressemeddelelse fra Justitsministeriet og justitsministerens orientering af Retsudvalget, at politiet får mulighed for at søge efter objekter og ansigter på tværs af videomateriale, som politiet indhenter i forbindelse med efterforskning af en konkret sag.

Der fremgår imidlertid ikke mange detaljer om eller grænser for politiets brug af ansigtsgenkendelse. I pressemeddelelsen nævnes ingen begrænsning med hensyn til kategorier af berørte personer. Der gælder heller ingen stærke retsgarantier mod misbrug og vilkårlighed såsom krav til autorisation, tilsyn og effektive retsmidler udover dem, der gælder ifølge databeskyttelsesretten og politiklagesystemet.

Institut for Menneskerettigheder antager, at hjemlen for begge situationer bygger på politiets generelle beføjelse til at bringe strafbar virksomhed til ophør og til at behandle følsomme personoplysninger i det omfang, det er strengt nødvendigt.

Det er vurderingen fra Det Europæiske Databeskyttelsesråd, at sådan generel hjemmel ikke er tilstrækkelig som hjemmel for den databehandling, ansigtsgenkendelse forudsætter. Brugen forudsætter derimod en specifik regulering af, hvornår og hvordan politiet kan bruge ansigtsgenkendelse.

Det er på den baggrund tvivlsomt, om den gældende regulering af politiets brug af ansigtsgenkendelse er tilstrækkelig klar og præcis, og om den udgør et

tilstrækkeligt værn mod misbrug og vilkårlighed til at sikre borgernes grundlæggende rettigheder. Selvom Institut for Menneskerettigheder finder formålet legitimt, er det kritisabelt, at teknologien benyttes uden klar og præcis lovhjemmel.

Institut for Menneskerettigheder har derfor i februar 2024 anbefalet, at politiets brug af ansigtsgenkendelse sker på baggrund af klar og præcis hjemmel i politi- og retsplejelov, at brugen på offentlige steder begrænses til situationer, hvor det er strengt nødvendigt og står mål med kriminalitetens alvor, samt at brugen af ansigtsgenkendelse ledsages af krav om retskendelse, et effektivt tilsyn og klageadgang for berørte borgere.



## Politi og efterretningstjenester

Politi og efterretningstjenester sørger for borgernes og statens sikkerhed og har derfor vide beføjelser. Kontrol og værn mod magtmisbrug skal sikre, at hverken beføjelser eller menneskerettigheder overtrædes.

Politiet og efterretningstjenesterne er med til at opretholde den offentlige orden og sørge for borgernes og statens sikkerhed. De har brug for stærke beføjelser for effektivt at kunne udføre deres arbejde.

Men med stærke beføjelser følger en forhøjet risiko for magtmisbrug. Derfor er det nødvendigt, at politi og efterretningstjenester opererer inden for et klart mandat, og at der bliver ført kontrol med, at de ikke overskrider deres beføjelser.

For at kunne opretholde den offentlige orden og sikkerhed kan politiet anvende fysisk magt overfor borgerne. Når en person klager over politiets brug af magt, sker det til Den Uafhængige Politiklagemyndighed (DUP), som beslutter, om der er grundlag for at indlede en straffesag mod eller udtale kritik af den eller de involverede politibetjente.

De borgere, der klager over politiet, får imidlertid ikke altid svar på, om de har været udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3. Det falder nemlig uden for politiklagesystemet at tage stilling til, om de hændelser, der er klaget over, udgør en menneskeretlig krænkelse.

Den teknologiske udvikling giver politiet og efterretningstjenesterne nye muligheder. Det kan

både forbedre og forværre borgernes rettigheder. Justitsministeriet har i januar 2025 fremsat et lovforslag om en forsøgsordning med omvendt fodlænke for at hjælpe personer, der oplever blandt andet stalking og partnervold. Omvendt fodlænke har man i mange år gjort brug af i Norge, hvor erfaringer viser, at elektronisk kontrol kan være en hjælp for voldsudsatte personer.

Politiet og efterretningstjenesterne har også som følge af den teknologiske udvikling mulighed for at indsamle stadigt flere oplysninger om borgere og virksomheder. Brugen af omsiggribende overvågningsteknologier risikerer dog at overtræde den enkeltes ret til privatliv.

På baggrund af nyere domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol vurderer Institut for Menneskerettigheder, at der er behov for at indføre en række yderligere retsgarantier i forbindelse med efterretningstjenesternes masseindsamling af oplysninger.

Endelig begrænser de danske logningsregler også borgernes ret til privatliv og databeskyttelse. Selvom en del af logningsreglerne blev justeret i 2024 efter en dom fra EU-Domstolen fra 2022, vurderer Institut for Menneskerettigheder fortsat, at der er risiko for, at reglerne er i strid med EU-retten.

---

## Politiklagemyndighed skal have fokus på umenneskelig eller nedværdigende behandling

De senere år er politiet blevet forbundet med flere alvorlige sager om blandt andet unødigt magtanvendelse, narkotikahandel og bestikkelse. Flere sager er indklaget til Den Uafhængige Politiklagemyndighed (DUP), der behandler adfærdsklager og efterforsker straffesager om politiet.

Staten har ifølge menneskeretten pligt til at sætte en effektiv undersøgelse i værk, hvis en borger indgiver en rimeligt begrundet klage om, at vedkommende har været udsat for behandling, der strider mod menneskerettighederne.

Den Uafhængige Politiklagemyndighed har imidlertid ikke mandat til at undersøge eller træffe afgørelse om, hvorvidt en borger har

været udsat for eksempelvis umenneskelig eller nedværdigende behandling af politiet i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 3.

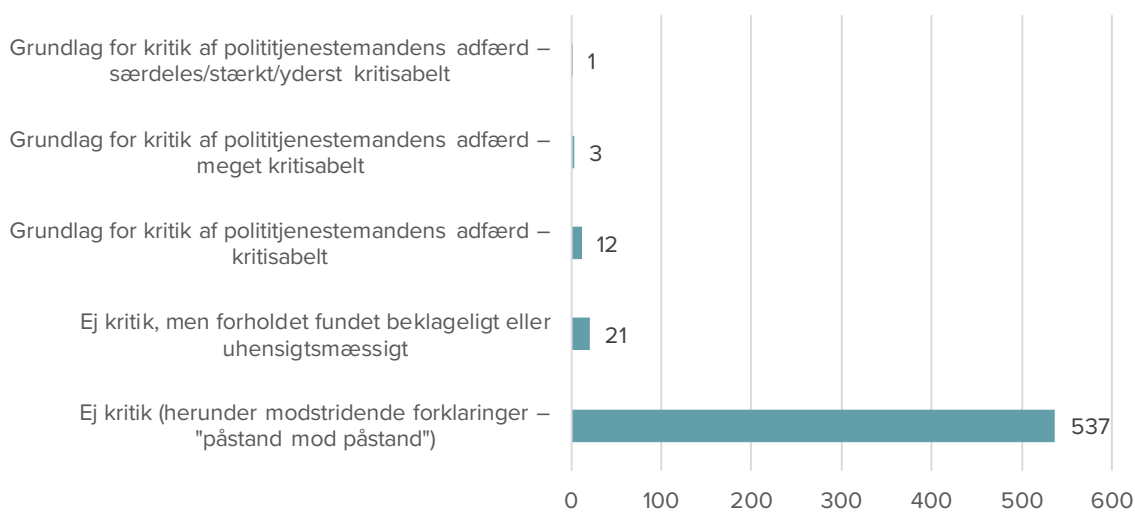
Fokus for behandling af klager over politiet er, om der er grundlag for at indlede en straffesag eller udtale kritik af involverede politibetjente. Den Uafhængige Politiklagemyndighed skal altså udelukkende afgøre, om den enkelte politibetjent kan kritiseres eller indstilles til anklagemyndigheden i en given sag.

Beviskravene i både straffesager og adfærdsklagesager mod politiet er høje, idet enhver rimeligt begrundet tvivl skal komme den tiltalte/indklagede politibetjent til gode. Der bør

naturligvis være en høj grad af retssikkerhed for den involverede politibetjent. Det betyder imidlertid også, at sagen ofte vil blive afsluttet uden kritik af politiet, hvis klager og politibetjent i den konkrete sag har afgivet forskellige forklaringer, og der ikke kan fremskaffes andet bevismateriale.

I 2023 traf Den Uafhængige Politiklagemyndighed afgørelse i 892 adfærdsklagesager. I 16 af disse sager blev der udtalt kritik af politiet. I 537 af sagerne blev der ikke fundet grundlag for kritik, blandt andet med henvisning til at der var modstridende forklaringer i sagen (påstand mod påstand).

**Figur 5: Afgørelser i adfærdsklagesager i 2023**



Note: Sager, hvor Den Uafhængige Politiklagemyndighed har afsluttet eller afvist adfærdsklagen ved notitssagsbehandling, på grund af tilbagekaldelse, forældelse eller grundløshed eller med reference til "Andet", fremgår ikke af figuren. Det drejer sig tilsammen om 318 sager.

Kilde: Den Uafhængige Politiklagemyndighed, Årsberetning 2023.

Høje beviskrav er en retssikkerhedsmæssig grundsten i straffe- eller disciplinærsager mod for eksempel politibetjente. De høje beviskrav kan dog gøre det uforholdsmæssigt svært for borgere at få anerkendt, at myndigheder bærer ansvar for en krænkelse af deres menneskerettigheder, for eksempel i sager, hvor borgeren har været udsat for nedværdigende behandling i politiets varetægt. Det skyldes, at det ofte er meget svært for borgeren på egen hånd at fremskaffe tilstrækkelig dokumentation for, at vedkommende er blevet udsat for magtmisbrug af politiet.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udtalt, at hvis en klager er blevet pågrebet af politiet i en god helbredstilstand, men er skadet på løsladelsestidspunktet, skal der anvendes omvendt bevisbyrde i sager om krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 3.

I de tilfælde påhviler det altså myndighederne at komme med en acceptabel forklaring på hændelsesforløbet og at dokumentere, at klagers skader skyldes en lovlig magtanvendelse, som har været "strengt nødvendig" på grund af klagers egne handlinger.

Hvis myndighederne ikke kan løfte den bevisbyrde, vil der være en formodning for, at klager er blevet udsat for ulovlig magtanvendelse i strid med artikel 3.

Institut for Menneskerettigheder vurderer, at borgere i flere tilfælde kan være blevet udsat for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med menneskeretten, uden at hændelserne er blevet identificeret eller tilstrækkeligt undersøgt, fordi de falder udenfor det eksisterende politiklagesystem, og fordi beviskravene i klagesystemet er så høje.

På den baggrund anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at Den Uafhængige Politiklagemyndighed gives et udvidet mandat

til at undersøge og træffe afgørelse i sager om myndighedsansvar for umenneskelig eller nedværdigende behandling i strid med artikel 3.

## Efterretningstjenesters dataindsamling har menneskeretlige konsekvenser

Når en person søger på internettet, besøger hjemmesider, skriver et opslag på Facebook eller lægger et billede op på Instagram, efterlader vedkommende digitale fodspor, synlige såvel som usynlige. Synlige digitale fodspor kan for eksempel være kommentarer eller deling af billeder på sociale medier som Facebook, Instagram, TikTok og LinkedIn. De usynlige digitale fodspor kan for eksempel være cookies eller lokationsdata, som en udbyder af en hjemmeside eller app lagrer om en bruger.

I et gennemdigitaliseret samfund som det danske, hvor brugen af internettet er blevet en uomgængelig del af hverdagen, registreres og lagres informationer om borgerne i et stadigt større omfang. Oplysninger om borgernes digitale færden fortæller noget om den berørte persons interesser og handlinger og kan sammenlagt tegne meget præcise profiler af folk.

De digitale fodspor kan blandt andet bruges til at kortlægge en persons bevægelsesmønstre, relationer, interesser, drømme og store livsændringer. Desuden kan de blottlægge oplysninger om for eksempel helbred, seksualitet, fagforening, politisk overbevisning og etnisk oprindelse, der i databeskyttelsesretten er klassificeret som følsomme personoplysninger.

Oplysninger om borgernes digitale færden kan i dag masseindsamles af avancerede digitale værktøjer, som private virksomheder stiller til rådighed for efterretningstjenesterne mod betaling, såkaldt open-source intelligence (OSINT). Der er ikke noget krav om retskendelse til at bruge de indsamlede data i efterretningstjenesternes arbejde, fordi oplysningerne anses for at være anskaffet via frit tilgængelige kilder.

Når efterretningstjenester masseindsamler oplysninger fra for eksempel open-source intelligence, har det ikke desto mindre menneskeretlige konsekvenser, hvilket er belyst i praksis både fra Den Europæiske

Menneskerettighedsdomstol og EU-Domstolen. Institut for Menneskerettigheder vurderer i lyset heraf, at der er behov for at indføre en række retsgarantier i forbindelse med efterretningstjenesternes masseindsamling af oplysninger. Folketinget bør blandt andet indskærpe, at der skal være forudgående uafhængig kontrol, eventuelt en retskendelse, når efterretningstjenesterne vil anvende filtre til at søge i masseindsamlede oplysninger.

Institut for Menneskerettigheder vurderer også generelt, at der er behov for at styrke tilsynet med efterretningstjenesterne.

Folketinget vedtog i juni 2024 en lovændring på baggrund en bred politisk aftale om at styrke Tilsynet med Efterretningstjenester. Institut for Menneskerettigheder vurderer, at selvom loven herefter indeholder tiltag, der er egnede til at styrke Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET), så medfører loven samlet set væsentlige forringelser af forudsætningerne for, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører et uafhængigt og effektivt tilsyn. Det skyldes tre forhold ved den nye lov.

For det første skal formanden for Tilsynet med Efterretningstjenesterne efter loven udpeges af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren på baggrund af drøftelse med Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne. Dette medfører en risiko for, at der inddrages politiske hensyn under udpegningen af formanden for Tilsynet med Efterretningstjenesterne, hvilket kan forringe tilsynets uafhængighed.

For det andet fastsættes der med loven særlige krav til kompetencer for tilsynets medlemmer. Institutet vurderer, at det kan rejse tvivl om et tilsynsmedlems fuldstændige upartiskhed og uafhængighed, hvis personen tidligere har gjort karriere ved eksempelvis efterretningstjenesterne eller i centraladministrationen.

For det tredje skal tilsynet orientere justitsministeren og Folketingets Udvalg for Efterretningstjenesterne i rimelig tid inden offentliggørelse, hvis tilsynet undtagelsesvist finder behov for at oplyse om tilsynets

virksomhed. Institutet vurderer, at dette i større eller mindre grad indebærer en indblanding fra regeringens side i tilsynets arbejde, hvilket lægger pres på tilsynets muligheder for at agere fuldstændig uafhængigt.

## Logning af teledata kan fortsat være i strid med menneskeretten

Staten har siden 2007 pålagt danske teleselskaber at gemme oplysninger om alle borgeres opkald og sms'er. De loggede teledata kan senere bruges af politiet til efterforskning af terror og grov kriminalitet. Teleselskaberne er forpligtet til at gemme oplysningerne om al kommunikation fra deres kunder i et år.

Logning af teledata er teleselskabernes registrering af oplysninger, hver gang en borger ringer til nogen, sender en sms eller på anden måde gør brug af elektronisk kommunikation. Dermed gemmer teleselskaberne data om, hvem man taler med, hvornår og hvor længe man taler sammen, hvem man sender beskeder til, og hvor man befinder sig, mens man bruger sin telefon.

Samlet kan de oplysninger tegne et ganske detaljeret billede af en eller flere personers aktiviteter. Politiet kan derfor anmode domstolene om at pålægge teleselskaberne at udlevere teledata til brug for efterforskning af kriminalitet.

Logning af teledata er et alvorligt indgreb i borgeres ret til privatliv og databeskyttelse. Samtidig kan lagringen af loggede oplysninger have afskrækkende virkninger, bl.a. ved at afholde borgere fra at benytte deres ytringsfrihed, ligesom der ved lagringen af store mængder data er en risiko for misbrug og ulovlig adgang.

EU-Domstolen har anført, at det med loggede teledata er muligt at tegne et præcist billede af en borger på baggrund af for eksempel borgerens vaner i dagligdagen, midlertidige eller varige opholdssteder, rejser, aktiviteter og sociale relationer. Oplysningerne giver desuden indblik i, hvilke sociale miljøer borgeren færdes i.

På baggrund af de indsamlede data kan der laves præcise profiler af borgerne, som er lige så følsomme som selve indholdet af de loggede opkald, beskeder og meddelelser. Samtidig er logning

ifølge EU-Domstolen egnet til at skabe en følelse hos borgerne af, at deres privatliv er genstand for konstant overvågning, når logning finder sted, uden at staten oplyser borgerne om det. For at overholde den EU-retlige beskyttelse skal logning derfor være undtagelsen og ikke hovedreglen.

I lyset af en EU-dom fra 2022 så regeringen sig nødsaget til at begrænse politiets adgang til teledata, så politiet ikke længere i sager om efterforskning af grov kriminalitet kan få adgang til teledata, som er indsamlet med henblik på terrorbekæmpelse. De danske logningsregler blev som følge heraf ændret i 2024.

Det er vigtigt at bekæmpe terror og anden alvorlig kriminalitet, og politiet skal have de fornødne redskaber til bekæmpelse heraf – men det skal naturligvis ske inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser.

Selvom de danske logningsregler blev ændret i 2024, risikerer reglerne på flere områder fortsat at være i strid med EU-retten. I Danmark bliver logning af hele befolkningen iværksat og opretholdt for et år ad gangen, og siden 2007 har teleselskaberne haft en pligt til at logge hele befolkningen. Teleselskabernes pligt til at logge risikerer at gælde for længe og antage systematisk karakter. Begge dele er i strid med EU-retten.

Såkaldt geografisk logning, hvor logning foretages i afgrænsede geografiske områder for at opklare grov kriminalitet, kan også omfatte så mange danskere, at det overtræder EU-retten.

Institut for Menneskerettigheder har gjort opmærksom på disse forhold i et analysenotat fra september 2023 samt i sit høringssvar over det lovudkast, som førte til lovændringen i 2024. Regeringen ændrede imidlertid ikke lovforslaget i overensstemmelse med Institut for Menneskerettigheders anbefalinger.





# Inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark

I 2024 har diskrimination af inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark rejst debat. Nye politiske initiativer lægger op til at forbedre vilkårene og sikre ligebehandling.



Forholdet mellem Danmark og Grønland har sjældent skabt overskrifter som i de seneste måneder. Parallelt med debatten om rigsfællesskabets fremtid er kritikken af en ekskluderende og fordomsfuld tilgang til inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark igen blevet aktuel.

I dag bor der i Danmark omtrent 17.000 personer, som er født i Grønland. De er på lige fod med andre beskyttet af lovgivning, der forbyder diskrimination. Diskriminationsforbuddet fremgår direkte af menneskerettighedskonventionerne, som forpligter staterne til at sikre ligebehandling og forhindre diskrimination.

Inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark er også beskyttet som oprindeligt folk. Det stiller krav til, at staten blandt andet skal muliggøre, at de kan bevare deres sprog, kultur, værdier og skikke.

I 2023 rettede FN's rapportør for oprindelige folk kritik af den mangelfulde indsats for inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark. På baggrund af sit besøg anbefalede specialrapportøren blandt andet, at der indføres en handleplan for at sikre ligebehandling og lige muligheder for inuit/kalaallit/grønlandere.

Flere undersøgelser dokumenterer, at inuit/kalaallit/grønlandere ikke har samme adgang til uddannelse, sundhed og job som andre. Ifølge Institut for Menneskerettigheders undersøgelser fra henholdsvis 2015 og 2023 oplever mange at blive mødt med fordomme og diskrimination i

uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og i mødet med myndighederne.

I 2024 har kommuners brug af forældrekompetencetests, som ikke er tilpasset grønlandsk sprog og kultur, været genstand for massiv kritik. For at styrke retssikkerheden for grønlandske familier i Danmark opretter regeringen nu en særlig enhed med ekspertise i grønlandsk sprog og kultur. Enheden skal erstatte brugen af forældrekompetencetests.

Samtidig etableres der en ny statslig enhed, der har til opgave at sikre øget ligebehandling af herboende grønlandere generelt, mens der er taget yderligere initiativer på området. Det ændrer dog ikke ved, at der fortsat er brug for at følge området.

Som Danmarks menneskerettighedsinstitution og ligebehandlingsorgan arbejder instituttet målrettet for at fremme og beskytte menneskerettighederne og retten til ligebehandling for inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark. Efter ønske fra Inatsisartut, Grønlands parlament, har Institut for Menneskerettigheder fungeret som national menneskerettighedsinstitution for Grønland siden 2014.

I det følgende beskrives forholdene for inuit/kalaallit/grønlandere, der bor i Danmark.

Betegnelserne inuit/kalaallit/grønlandere anvendes, idet der lægges vægt på retten til selvidentifikation. Betegnelserne kan ændre sig over tid.

## Danmarks særlige forpligtelser over for oprindelige folk

ILO's konvention nr. 169 vedrørende oprindelige folk i selvstændige stater stiller krav om, at det grønlandske folks sociale, kulturelle, religiøse værdier og skikke skal anerkendes og beskyttes.

Det betyder blandt andet, at:

- Myndighederne skal afbøde vanskeligheder relateret til nye leve- og arbejdsvilkår for inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark. Det indebærer, at myndighederne har pligt til at yde støtte for at imødekomme sproglige og kulturelle barrierer, som inuit/kalaallit/grønlandere møder i Danmark.
- Staten skal sikre en koordineret og systematisk indsats for at beskytte det grønlandske folks rettigheder og sikre inddragelse, når der vedtages administrative beslutninger eller lovgivning, som vedrører inuit/kalaallit/grønlandere.

## Specialiseret enhed skal styrke retssikkerheden i anbringelsessager

Danske kommuner har i en årrække anvendt psykologiske tests, som ikke er udviklet til inuit/kalaallit/grønlandere, til at teste grønlandske forældre i forbindelse med anbringelsessager.

Siden 2022 har anvendelsen af de ikkekulturtilpassede forældretests været genstand for massiv kritik, blandt andet fra FN's specialrapportør for oprindelige folk og Institut for Menneskerettigheder. Fejlvurderinger af grønlandske forældres forældreevne kan nemlig have vidtrækkende konsekvenser for både forældre og børn og deres ret til familieliv. I værste fald kan en fejlvurdering danne grundlag for, at et barn bliver tvangsfjernet.

Regeringen har efter dialog med blandt andre Grønlands regering, Naalakkersiusut, besluttet at indstille brugen af forældrekompetencetests i anbringelsessager, der involverer familier med grønlandsk baggrund.

Som erstatning vil regeringen etablere en specialiseret enhed, der skal bistå danske kommuner med rådgivning i disse sager. Den særlige enhed skal for eksempel rådgive i konkrete anbringelsessager og forløb, der går forud herfor.

Enheden vil i sin rådgivning inddrage viden om og forståelse af grønlandsk sprog og kultur, og hvordan dette kommer til udtryk i familierelationer.

Institut for Menneskerettigheder betragter initiativet som et markant fremskridt, der kan bidrage til en mere retfærdig behandling af grønlandske familier i Danmark. Samtidig anbefaler instituttet, at enheden ikke udelukker familier, der efter princippet om selvidentifikation i ILO's konventionen om oprindelige folk opfatter sig som 'grønlandske', selvom de ikke er født eller opvokset i Grønland.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler desuden, at der som udgangspunkt altid anvendes tolk i anbringelsessager, da manglende tolkning kan lede til alvorlige misforståelser. Ankestyrelsen opfordrede i 2024 ligeledes kommunerne til at anbefale tolk, når forældre med dansk som andetsprog deltager i undersøgelser af deres forældrekompetencer.

Regeringen foreslår også, at alle igangværende anbringelser gennemgås, hvis psykologiske tests, der ikke er tilpasset grønlandsk sprog og kultur, har haft betydning for, at et barn er anbragt. Aktuelle anbringelser vil blive vurderet på ny, hvis enheden vurderer, at anvendelsen af tests har medført en misvisende samlet vurdering.

Forud for regeringens pålæg droppede flere kommuner, heriblandt Esbjerg og Københavns kommune, på baggrund af en henvendelse fra Institut for Menneskerettigheder at anvende de ikkekulturtilpassede forældrekompetencetests.

---

## Grønlandske studerende i Danmark oplever fordomme og eksklusion

Debatten om rigsfællesskabets fremtid har gjort det klart, at der mangler viden om Grønland og rigsfællesskabet i Danmark.

I 2023 gennemførte Institut for Menneskerettigheder en undersøgelse, der afdækker grønlandske studerendes oplevelse af studielivet i Danmark. Undersøgelsen viste, at 82 procent af de grønlandske studerende oplever, at deres danske medstuderende ved 'rigtig lidt' eller 'lidt' om det moderne Grønland.

Ifølge mange af de grønlandske studerende bidrager den begrænsede viden hos deres danske

medstuderende både til at fastholde fordomme og til at skabe en ulige relation. Mange har opfattelsen af, at nedladende kommentarer og fordomme, de møder i de danske studiemiljøer og andre steder i samfundet, bygger på uvidenhed.

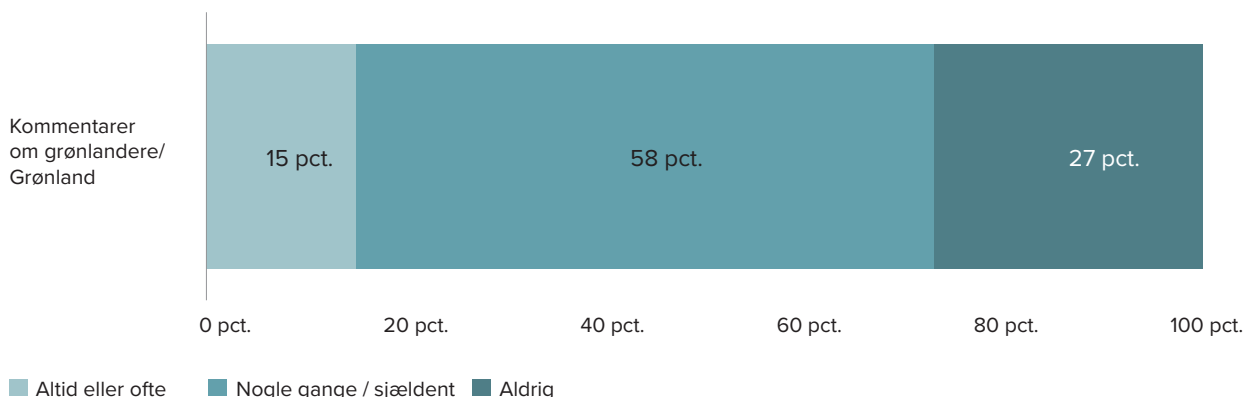
I begyndelsen af 2025 præsenterede den danske regering 12 initiativer, der skal bidrage til at bekæmpe racisme og diskrimination af kalaallit/inuit/grønlandere i Danmark. Blandt initiativerne er obligatorisk undervisning i Nordatlanten og rigsfællesskabet i folkeskolens historiekanon. Institut for Menneskerettigheder opfordrer dog til, at undervisning i rigsfællesskabet ikke kun

foregår i historietimerne, men også dansk- og samfundsfagstimerne, så nutidige forhold i Grønland bliver en integreret del af skoleforløbet.

Der er desuden behov for at intensivere indsatsen for grønlandske unge, der rejser til Danmark for at uddanne sig.

73 procent af de adspurgte grønlandske studerende angiver i Institut for Menneskerettigheders undersøgelse, at de inden for de seneste 12 måneder i forbindelse med deres studie har oplevet af få negative kommentarer om inuit/kalaallit/grønlændere som gruppe eller om Grønland.

**Figur 6: Grønlandske studerende får ubehagelige eller stødende kommentarer om grønlandere eller Grønland**



Note: 135 besvarelser. Respondenterne har svaret på: "I hvilket omfang har du inden for de sidste 12 måneder fået kommentarer om grønlandere eller Grønland, som du fandt ubehagelige eller stødende?" Svarkategorierne "altid" og "ofte" samt "nogle gange" og "sjældent" rapporteres samlet i figuren. Respondenterne har forholdt sig til "kommentarer om grønlandere"; i brødteksten anvendes "inuit/kalaallit/grønlændere", dvs. en mere nuanceret betegnelse.

Kilde: "Grønlandske studerende i Danmark", Institut for Menneskerettigheder, 2023.

Det Grønlandske Hus i Aarhus havde forud for undersøgelsen rejst bekymring om, at grønlandske studerende oplever modstand og manglende inklusion. Statistikkerne viser også et stort frafald blandt disse studerende på videregående uddannelser.

De grønlandske studerende, der i undersøgelsen angiver, at de enten oplever fordomme, bliver dårligt behandlet af medstuderende eller undervisere eller bliver mødt med nedsættende kommentarer eller forskelsbehandling på grund af deres grønlandske baggrund, angiver også oftere lavere trivsel. Det kan være i form af daglig stress og følelsen af at være udenfor.

I april 2024 reagerede statsminister Mette Frederiksen på Institut for Menneskerettigheders undersøgelse fra Folketingets talerstol: "Når jeg

hører herboende grønlandere og grønlandske studerende, der oplever fordomme, at blive ekskluderet; mange falder fra deres studie, og nogle taler ligefrem om racisme, så er vi bare overhovedet ikke i mål."

For at styrke trivsel blandt grønlandske studerende etablerer Uddannelses- og Forskningsministeriet som led i regeringens 12 initiativer mod diskrimination af grønlandere i Danmark et partnerskab mellem videregående uddannelsesinstitutioner, de grønlandske huse og studenterorganisationen Avalak.

Initiativet udspringer blandt andet af et dialogmøde mellem politikere og grønlandske studerende på Marienborg i maj 2024. Dialogmødet blev til i kølvandet på Institut for Menneskerettigheders undersøgelse blandt grønlandske studerende i Danmark.



## Koordineret indsats for ligebehandling af inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark

FN's specialrapportør for oprindelige folks rettigheder, Francisco Cali-Tzay, rejste under sit besøg i februar 2023 kritik af, at inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark bliver udsat for diskrimination, og anbefalede, at der iværksættes en koordineret indsats for at fremme lige muligheder for inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark.

Institut for Menneskerettigheder bakkede op om specialrapportørens opfordring og anbefalede i forlængelse af hans besøg, at regeringen opretter en statslig koordinerende enhed til at sikre ligebehandling af inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark.

Regeringen besluttede i 2024 at oprette en sådan enhed forankret i Udlændinge- og integrationsministeriets departement. Enheden skal styrke indsatsen for ligebehandling af herboende inuit/kalaallit/grønlandere.

Instituttet opfordrer til, at enheden sikrer en strategisk og langsigtet politisk indsats, der indeholder konkrete måltal for ligebehandling af inuit/kalaallit/grønlandere i Danmark. Desuden bør enheden arbejde aktivt for, at inuit/kalaallit/grønlandere kan bevare grønlandsk sprog, kultur og identitet. Endelig bør enheden inddrage herboende inuit/kalaallit/grønlandere i sit arbejde.

### Regeringens 12 initiativer mod diskrimination af inuit/kalaallit/grønlandere

- Oprettelse af en statslig enhed med ansvar for koordinering af statens indsats for ligebehandling af herboende grønlandere
- Ret til grønlandsk pas
- Dialog med efterskolerne om vilkårene for grønlandske elever
- Obligatorisk undervisning i rigsfællesskabet
- Partnerskab om grønlandske studerende trivsel
- Oprettelse af Grønlandspuljen målrettet civilsamfundsprojekter mv.
- Styrkelse af tolkning til grønlandere i Danmark
- Afdækning af mulighederne for at skabe bedre rammer for tolkes muligheder for at deltage i kurser
- Undersøgelse af oplevet racisme blandt grønlandere bosat i Danmark
- Mulighed for at få hjælp på grønlandsk, hvis man oplever diskrimination
- Videreførelse af puljen til en styrket beskæftigelsesindsats for ledige grønlandere i Danmark
- Øget støtte til De Grønlandske Huse.

Kilde: "Diskrimination mod grønlandere i Danmark - et overset problem", Udlændinge- og Integrationsministeriet, januar 2025



# Status 2024 på menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheder er Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution og ligebehandlingsorgan. Institut for Menneskerettigheders årlige status på menneskerettigheder i Danmark beskriver den væsentligste udvikling på 19 forskellige områder.



Børn



Digitalisering og kunstig intelligens



Ejendomsret og skat



Etnicitet



Flygtninge og udlændinge



Fængsler og frihedsberøvelse



Grønlændere i Danmark



Handicap og psykiatri



Køn og ligestilling



LGBT+



Politi og efterretningstjenester



Privatliv og databeskyttelse



Religionsfrihed og religiøse minoriteter



Ret til en retfærdig retssag



Statsborgerskab og statsløshed



Uregistrerede migranter og menneskehandel



Virksomheders ansvar



Ytrings- og informationsfrihed



Ældre

Find alle statustekster på [menneskeret.dk/status](https://menneskeret.dk/status)

# Forskning

Institut for Menneskerettigheders arbejde er baseret på videnskabelige analyser. I det følgende kapitel bidrager fire af instituttets forskere med artikler om aktuelle emner. Alle øvrige udgivelser fra forskere på instituttet kan findes på [menneskeret.dk/udgivelser](https://menneskeret.dk/udgivelser).







# Nyt kapitel i straffeloven om internationale forbrydelser er en retshistorisk milepæl

Folketinget besluttede i 2024 at indsætte et nyt kapitel i straffeloven om internationale forbrydelser. Nu bliver det muligt at straffe personer, der befinder sig på dansk territorium, for tortur, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden.



Af Peter Vedel Kessing  
Seniorforsker, ph.d.  
Institut for Menneskerettigheder

2024 var et år præget af krig. Der er næppe gået én dag, hvor danske nyhedsmedier ikke har rapporteret fra krigen i Ukraine og i Gaza. De to krige er dog langt fra de eneste i verden. Der findes efter International Røde Kors' (ICRC's) opgørelse i dag mere end 120 væbnede konflikter i verden. Væbnede konflikter, der ofte fører til omfattende og systematiske brud på menneskerettighederne.

Samtidig rapporterer International Røde Kors om en katastrofal og voksende mangel på respekt for krigens regler, herunder Genève- og Haager-konventionerne. En række uafhængige internationale domstole og kommissioner har ligeledes dokumenteret grove overtrædelser af krigens regler i såvel Ukraine som Gaza. Hvis vi troede, at den tid, hvor et land angriber et andet fredeligt land for at erobre dets territorium, var forbi, og at civile vil blive beskyttet i krig, så tog vi grundigt fejl.

## Mangel på respekt for krigens regler

Mens krigen raser, kan det være svært at sikre, at krigens regler bliver overholdt. Men enhver gerningsperson skal vide, at han eller hun på et tidspunkt kan og vil blive stillet til ansvar for sine forbrydelser. Måske først mange år efter krigens afslutning. Internationale forbrydelser forældes ikke.

Derfor er det et retshistorisk gennembrud, at vi med det nye kapitel i straffeloven nu kan retsforfølge og straffe gerningspersoner, der befinder sig i Danmark,

for internationale forbrydelser. Det er i den forbindelse afgørende, at mulighederne for at dokumentere krigsforbrydelser via moderne teknologi som satellit, droner, mobiltelefoner, sociale medier og internettet er langt bedre i dag end for bare ti år siden. En række organisationer og myndigheder indsamler på daglig basis bevismateriale og vidneudsagn, som bliver verificeret, systematiseret og kategoriseret og gjort tilgængeligt for senere retssager.

## Internationale forbrydelser skal retsforfølges

Visse forbrydelser er af en så alvorlig og omfattende karakter, at stater ikke blot anser dem for nationale forbrydelser – men også som internationale forbrydelser. Det drejer sig om tortur, krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og folkedrab.

Når en sådan forbrydelse bliver begået, så vedrører det ikke alene den stat, hvor forbrydelsen er begået. Det vedrører hele det internationale samfund. Der er såkaldt universel jurisdiktion for internationale forbrydelser, det vil sige, at en stat har både ret og pligt til at retsforfølge internationale forbrydelser, selvom forbrydelsen ikke er begået på statens territorium eller af/mod en statsborger.

Staten skal retsforfølge internationale forbrydelser, selvom der ingen tilknytning er mellem staten og den pågældende forbrydelse. En krigsforbryder må ikke kunne slippe for ansvar ved at rejse til et andet land.

Siden Anden Verdenskrigs rædsler har retsforfølgning af internationale forbrydelser udviklet sig til at være en vigtig del af fundamentet for den nuværende internationale retsorden.

Internationale forbrydelser kan retsforfølges i forskellige fora. Statsoverhoveder, regeringsledere og ledende generaler kan retsforfølges internationalt for eksempel ved Den Internationale Straffedomstol (ICC) eller ved særligt nedsatte internationale krigsforbrydertribunaler.

Den Internationale Straffedomstol behandler sager vedrørende krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden i forhold til både Ukraine og Gaza.

Langt de fleste gerningsmænd, herunder "almindelige" soldater, der har begået krigsforbrydelser, vil derimod skulle retsforfølges nationalt, oftest i den stat, hvor forbrydelsen er begået, eller hvor gerningspersonen kommer fra. Det kan også ske i en anden stat, hvor gerningsmanden efterfølgende rejser til og opholder sig, for eksempel Danmark, ved hjælp af universel jurisdiktion.

Domstole i en række europæiske lande har således navnlig i de senere år anvendt universel jurisdiktion til at retsforfølge og straffe gerningspersoner, der har begået internationale forbrydelser i andre lande. En række gerningspersoner blev dømt i 2022:

- En fransk domstol idømte en oprørsleder fra Liberia livstidsstraf for forbrydelser mod menneskeheden og tortur
- En anden fransk domstol dømte en soldat fra Rwanda 20 års fængsel for medvirken til folkedrab og forbrydelser mod menneskeheden ved massakrer på skoler og drab af studerende



**Hvis vi troede, at den tid, hvor et land angriber et andet fredeligt land for at erobre dets territorium, var forbi, og at civile vil blive beskyttet i krig, så tog vi grundigt fejl.**

- En tysk domstol idømte en højtstående syrisk efterretningsofficer livstidsfængsel for omfattende tortur
- En svensk domstol dømte en iraner for omfattende drab på politiske modstandere begået i 1988
- En hollandsk domstol dømte en tidligere afghansk fængselsinspektør

for krigsforbrydelser, omfattende tortur og vilkårlig frihedsberøvelse i perioden 1983-1988, hvor han var ansvarlig for fængslet.

Ligeledes verserer der i 2023 og 2024 en lang række sager ved europæiske domstole, der anvender universel jurisdiktion til

at retsforfølge internationale forbrydelser.

Eurojust (EU Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes) forventer, at vi i de kommende år vil se en eksponentiel stigning i sager i Europa, hvor internationale forbrydelser vil blive retsforfulgt ved brug af universel jurisdiktion. Det sker ikke mindst som en konsekvens af krigen i Ukraine.

I Danmark findes der indtil videre kun et eksempel på, at en person er blevet straffet for at have begået internationale forbrydelser ved anvendelse af universel jurisdiktion.

Sagen vedrører krigen på Balkan i 1990'erne. Højesteret idømte i 1995 (U.1995.838 H) en bosnisk muslim otte års fængsel for grov vold og vold med døden til følge mod krigsfanger i en kroatisk krigsfangelejr, hvor han selv var krigsfange og "ordensholder".

De voldsforhold, der var rejst tiltale for, blev anset for krigsforbrydelser (grove overtrædelser af Genève-konventionerne), men da der ikke på daværende tidspunkt fandtes straffebestemmelser

om krigsforbrydelser, kunne gerningsmanden kun dømmes for vold.

Hvis tiltalen var rejst i dag, kunne han dømmes for krigsforbrydelser mod personer efter § 118 e i det nye kapitel i straffeloven og ikke kun for vold.

### Hvorfor er det nye straffekapitel vigtigt?

Det har igennem en årrække været opfattelsen i Justitsministeriet og i skiftende regeringer, at det ikke var nødvendigt med specifikke straffebestemmelser i straffeloven, der kriminaliserer internationale forbrydelser. Sådanne forbrydelser kunne straffes som almindelige ”hverdagsforbrydelser”, drab, vold eller ulovlig tvang, ligesom Højesteret gjorde i den ovenfor nævnte sag fra 1995.

Men denne opfattelse er med tiden blevet mere og mere uholdbar, i takt med at alle EU-lande – bortset fra Italien og hidtil Danmark – har vedtaget nationale straffebestemmelser om internationale forbrydelser. Og ikke mindst efter den russiske aggressionskrig mod Ukraine er krig kommet tættere på Danmark, og der er større sandsynlighed for, at russiske eller ukrainske krigsforbrydere kommer til Danmark.

Det nye kapitel i straffeloven er vigtigt af flere grunde.

For det første kan der være forbrydelser, som ikke i fuldt omfang ville kunne straffes uden det nye kapitel i straffeloven. Der kan for eksempel sættes spørgsmålstejn ved, om et angreb, der ikke i skelner mellem kombattanter og civile (det såkaldte distinktionsprincip) eller brug af eksplosive våben med uforholdsmæssig stor områdeeffekt i tæt befolkede områder uden iagttagelse af de fornødne beskyttelsesforanstaltninger i fuldt omfang ville kunne straffes efter den tidligere straffelov. Begge typer forbrydelser er blevet rapporteret i Ukraine

og Gaza. Og med det nye kapitel i straffeloven indføres der straffebestemmelser, som eksplicit kriminaliserer sådanne forbrydelser.

Også ansvarsgrundlaget kunne give udfordringer. De øvrige nordiske lande har alle gennemført separate bestemmelser for, hvad der kaldes kommandoansvar eller ledelsesansvar, der både omfatter militære og civile ledere. Det indebærer et udvidet ansvar, hvis lederen vidste eller burde vide, at den underordnede ville begå krigsforbrydelser.

Selvom der er en meget vid medvirkensbestemmelse i § 23 i den danske straffelov, så var der usikkerhed om, hvorvidt kommandoansvar i fuldt omfang ville være omfattet. Med det nye kapitel i straffeloven indføres der en eksplicit bestemmelse i straffeloven om kommandoansvar – § 118 j – på linje med de øvrige nordiske

”

**Efter den russiske aggressionskrig mod Ukraine er krig kommet tættere på Danmark, og der er større sandsynlighed for, at russiske eller ukrainske krigsforbrydere kommer til Danmark**

lande.

For det andet – og måske vigtigst – så er det nye kapitel i straffeloven et vigtigt signal. Det er vigtigt ikke mindst for ofrene, at gerningsmænd, der har begået krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden, reelt bliver straffet for det – og ikke ”blot” for kriminalitet som vold, afpresning eller drab. Og som det understreges i lovforslaget, så vil selvstændige straffebestemmelser om internationale forbrydelser sende et klart og vigtigt signal til omverdenen og ikke mindst ofrene om, at sådanne forbrydelser ikke accepteres.

Endelig kan det for det tredje fremhæves, at det nye straffekapitel ikke alene omfatter udlændinge, der kommer til Danmark. Kapitlet vil også gælde for danske statsborgere, herunder danske soldater, der udsendes til internationale militære operationer. De vil således fremover kunne dømmes for blandt andet krigsforbrydelser, hvis de begår sådanne forbrydelser.

### Det nye kapitel i straffeloven

Det nye kapitel i straffeloven er baseret på et lovforslag og en betænkning udarbejdet af det såkaldte Krigsforbrydelsesudvalg, som justitsministeren nedsatte i juni 2023, og som afgav betænkning i juni 2024.

Det nye kapitel i straffeloven indeholder straffebestemmelser om:

- Aggressionsforbrydelser (§ 118 b)
- Folkedrab (§ 118 c – flyttet fra folkedrabsloven)
- Forbrydelser mod menneskeheden (§ 118 d)
- Fem straffebestemmelser om krigsforbrydelser (§ 118 e krigsforbrydelser mod personer; § 118 f krigsforbrydelser mod ejendom; § 118 g krigsforbrydelser mod humanitære indsatser; § 118 h om forbudte kampmetoder og § 118 i om forbudte kampmidler), og
- En straffebestemmelse om tortur (§ 118 l).

Udformningen af straffebestemmelserne om aggressionsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser bygger som udgangspunkt på ordlyden af ICC-statuttens tilsvarende bestemmelser, dog således at betragtninger om hensigtsmæssighed, udviklingen i folkeretten og tilpasning til dansk retstradition også indgår i overvejelserne om udformningen.

Krigsforbrydelsesudvalget henviste blandt andet til, at de nye straffebestemmelser i videst muligt omfang bør afspejle en eventuel udvikling i folkeretten siden vedtagelsen af ICC-statutten i 1998, herunder folkeretlig retspraksis og sædvaneret, så de danske straffebestemmelser ikke bliver utidssvarende.

Den foreslåede straffebestemmelse om tortur tager udgangspunkt i artikel 1 i FN's Torturkonvention fra 1984. Udvalget henviste blandt andet til, at Finland, Nederlandene og Norge har indført en straffebestemmelse svarende til Torturkonventionens definition. Det er positivt, at Danmark nu får en straffebestemmelse, som svarer til definitionen i Torturkonventionen, således

som blandt andet FN's Torturkomite har anbefalet igennem flere år.

For så vidt angår spørgsmålet om tilbagevirkende kraft, så fremgår det af den nye § 118 k, stk. 6, at straffebestemmelserne vedrørende forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser også finder anvendelse på handlinger begået før lovens ikrafttræden, hvis handlingen på gerningstidspunktet var strafbar og på dette tidspunkt efter folkeretten udgjorde en forbrydelse mod menneskeheden eller en krigsforbrydelse.

Straffen for handlinger begået inden lovens ikrafttræden vil ikke kunne overskride den straf, som ville være blevet idømt efter de på gerningstidspunktet gældende bestemmelser, som handlingen kan straffes efter.

### Aggressionsforbrydelsen

Krigsforbrydelsesudvalget skulle – udover lovforslaget – også tilvejebringe et beslutningsgrundlag for regeringens stillingtagen til, om Danmark skal ratificere ændringen til Straffedomstolens statut om aggressionsforbrydelsen. Aggressionsforbrydelsen blev tilføjet Straffedomstolens statut i 2010 (med indsættelse af artikel 8 bis) og trådte i kraft 17. juli 2017. Danmark har hidtil valgt ikke at tilslutte sig statutten om aggressionsforbrydelsen.

Regeringen har på baggrund af beslutningsgrundlaget i betænkningen nu vedtaget at ratificere ændringen til ICC-statutten om aggressionsforbrydelser. Aggressionsforbrydelsen omhandler individuelt strafansvar for en stats ulovlige militære magtanvendelse mod en anden stat, når magtanvendelsen udgør en åbenbar krænkelse af FN-pagten. Det kan for eksempel være Ruslands aggressionskrig mod Ukraine.

Den omfattede personkreds er den øverste ledelse i staten. Det vil i en dansk sammenhæng i praksis være eksempelvis statsministeren, udenrigsministeren og

forsvarsministeren samt de øverste militære ledere.

Ratifikationen betyder, at Danmark også forpligter sig til at samarbejde med Straffedomstolen om efterforskning og retsforfølgning af aggressionsforbrydelser.

Ratifikationen medfører endvidere, at der må indføres en ny straffebestemmelse i straffeloven om aggressionsforbrydelser med udgangspunkt i artikel 8 bis i Straffedomstolens statut, så Danmark er i stand til selv at retsforfølge sådanne forbrydelser. Det drejer sig om den nye § 118 b, stk. 1, hvorefter den, som foretager en aggressionshandling, der efter sin karakter, grovhed og omfang udgør en åbenbar overtrædelse af FN-pagten, straffes for aggressionsforbrydelse.

Trussel om magtanvendelse i strid med magtanvendelsesforbuddet i FN-pagtens artikel 2, stk. 4, vil ikke være omfattet af bestemmelsen, da dette heller ikke er omfattet af aggressionsforbrydelsen i artikel 8 bis i Straffedomstolens statut.

### Hvad så nu?

Det er en retshistorisk milepæl, at Danmark har tilføjet et helt nyt kapitel i straffeloven om internationale forbrydelser. Nu er det vigtigt, at det nye kapitel bliver anvendt.

Gerningspersoner, der har begået internationale forbrydelser, skal retsforfølges og straffes – også hvis de kommer til Danmark. Det kræver, at ofre for internationale forbrydelser, der befinder sig i Danmark, bliver informeret om loven og deres rettigheder, samt at de kommer i kontakt med og bliver afhørt af dansk politi.

I den forbindelse er det tankevækkende, at Justitsministeriet i et Folketingssvar fra september 2024 oplyste, at der p.t. kun er cirka to politiårsværk og et anklagerårsværk, der beskæftiger sig med disse sager.

Det kan måske forklare, hvorfor dansk politi – ifølge Folketingssvar af 4. november 2024 – alene har modtaget tre anmeldelser om krigsforbrydelser i Ukraine, og hvor der er foretaget afhøring af en forurettet i den ene sag. Modsat er der i Norge efter det oplyste ikke færre end 4.000 ukrainske flygtninge, der har anmeldt krigsforbrydelser, hvoraf det norske politi har haft kontakt med cirka 800 personer, og cirka 400 personer er blevet afhørt.

Man må håbe, at der fremover vil blive afsat de nødvendige ressourcer og personale til at sikre, at det kapitel i straffeloven ikke bare forbliver ord – men også kommer til at leve i praksis. Så Danmark ligesom andre lande i Europa kan være med til at sikre, at de gerningspersoner, der begår krigsforbrydelser, som vi dagligt konfronteres med i danske medier, ikke gør det straffrit – men bliver stillet til ansvar.

# Ny abortlov bør sikre alle pigers og kvinders rettigheder

Abortloven står til at blive ændret for at styrke kvinders ret til selvbestemmelse. Det er et tiltrængt fremskridt. Den foreslåede lov tager imidlertid ikke hånd om alvorlige problemer med de nuværende regler og praksis.



Af Annika Frida Petersen  
Forsker, ph.d.  
Institut for Menneskerettigheder

Regeringen har i 2024 fremsat forslag til en opdateret abortlovgivning. Lovforslagene vil ændre den selvbestemte abortgrænse til 18. graviditetsuge, samle de regionale abortsamråd til ét nationalt abortnævn og give samtykkekompetence til unge mellem 15-17 år, således at de selv kan samtykke til at få foretaget en abort. Lovforslagene til en opdateret abortlovgivning kommer efter mange årtiers stilstand på området i Danmark.

Abortlovgivningen berører forskellige grundlæggende menneskeretlige spørgsmål, og centralt står spørgsmålet om, hvor meget kropslig selvbestemmelse staten vil tillade kvinder at udøve. Normalt foretages der i den danske velfærdsstat ikke moralsk gatekeeping til sundhedsydelse, ligesom sundhedssystemet bygger på en præmis om, at patienten er ekspert i eget liv. Abort som sundhedsydelse reguleres imidlertid ud fra andre logikker.

Abortområdet anses lovgivningsmæssigt ikke primært som et sundhedsfagligt område, men i højere grad som et hybridt etisk felt, hvor der foretages politisk kontrol med adgangen til sundhed og egen krop baseret på skiftende moralske afvejninger af forskellige samfundshensyn og synet på kvinder. Her er patienten ikke ekspert i eget liv; det er staten.

Den nuværende abortlovgivning er over 50 år gammel og bygger på en blanding af medicinsk evidens fra 1960'erne, politiske overvejelser fra 1970'erne, sundhedsprofessionelle debatter

fra 2000'erne og den nyeste fostermedicinske teknologi. Konsekvensen er, at lovgivningen ikke løbende er blevet opdateret i forhold til samfundsudviklingen og synet på kvinders rettigheder, statens aktuelle menneskeretlige forpligtelser og udviklingen i medicinsk teknologi. Det betyder samlet set, at lovgivningen får vanskeligt ved i tilstrækkeligt omfang at varetage hensynet til aktuelle samfundsforhold og basale menneskerettigheder.

## Ugegrænsen rammer primært udsatte grupper

I Danmark er den primære gatekeeping af adgangen til abort baseret på ugegrænser, der helt overordnet opdeler adgangen til abort ud fra graviditetstrimestre. Der er således adgang til selvbestemt abort i første trimester, abort med tilladelse fra et samråd i andet trimester og senabort i exceptionelle tilfælde i tredje trimester baseret på tilladelse fra et samråd eller efter en lægefaglig beslutning.

Når loven regulerer adgangen til en sundhedsydelse baseret på tidsgrænser, vil det primært ramme de personer, som har vanskeligt ved at få adgang til sundhedssystemet indenfor disse grænser. Derfor vil det, selvom grænsen for den selvbestemte abort hæves til 18. uge, særligt ramme socialt udsatte persongrupper, at der fastholdes tidsbarrierer i adgangen til sundhed.

Enhver ugegrænse vil således indebære en form for socioøkonomisk gatekeeping, hvor

ressourceudsatte personer vil opleve ringere adgang til velfærdssystemet, fordi tid er en proxy for handlekompetencer, kognitive kompetencer og relationelle og institutionelle ressourcer, der som alle andre socioøkonomiske ressourcer ikke er lige fordelt på tværs af sociale lag.

Lovgivning, der afskærer adgang til sundhedsydelse baseret på, om personen har haft adgang til at "handle i tide", vil således primært ramme ressourceudsatte personer som for eksempel mindreårige, asylansøgere, voldtægts ofre, kvinder på flugt fra vold og social kontrol og personer med handicap, der ikke har samme adgang til at aktivere sundhedssystemet inden for en given tidsramme.

En velfærdslovgivning som abortloven, der er baseret på ugegrænser, risikerer derfor at afskære samfundets mest udsatte persongrupper fra adgang til velfærd, sundhed, rettigheder og livsmuligheder.

### Varierende praksis bryder ligebehandlingsprincip

Der opstilles i loven forskellige abortindikationer, som kan danne grundlag for en tilladelse til senabort. Der stilles derudover i praksis forskellige krav til ansøgninger på de forskellige indikationer. Det betyder, at ansøgningsprocessen og de informationer, som myndighederne kræver for at kunne vurdere sagen, varierer de forskellige indikationer imellem.

Ved ansøgninger på fostermedicinsk indikation<sup>1</sup> har det undersøgende sygehus typisk haft ansvaret for på ansøgers vegne at indsende en fostermedicinsk sygejournal, som herefter udgør det primære afgørelsesgrundlag i disse sager.

Ansøgere på social indikation<sup>2</sup> og voldtægtsindikation<sup>3</sup> har omvendt skullet fremmøde til en personlig samtale med en

regionsmedarbejder, hvor deres (og deres families) livshistorie, deres fysiske fremtræden, indre følelsesliv og troværdighed er blevet vurderet. Derudover har de forskellige abortsamråd i praksis forvaltet området forskelligt. Hvor nogle regioner har afholdt samtaler med socialt udsatte ansøgere i regionshuset, har man i andre regioner afholdt samtalen i ansøgers private bolig. Disse forskelle i forvaltningspraksis giver et meget forskelligt grundlag for at indsamle oplysninger, ligesom samtaler i ansøgers eget hjem for nogle vil opleves som et større indgreb i privatlivet end en samtale i regionshuset.

Den forskelligartede behandling af ansøgerne gælder også vægtningen af de forhold, som inddrages i afgørelsesgrundlaget. Således indgår den gravides egen vurdering af sin situation med væsentlig forskellig vægt, alt efter hvilken indikation der ansøges på.

Udviklingen i fosterdiagnostiske teknologier har skubbet på en større anerkendelse af kvindens selvbestemmelsesret i tilfælde, hvor fosteret har eller forventes at have en funktionsnedsættelse. Langt de fleste ansøgere får tilladelse til senabort på fostermedicinsk indikation, blandt andet baseret på ansøgernes egne vurderinger af deres ressourcer til at være forældre for et barn med handicap. På de andre abortindikationer er der omvendt bevaret en statslig paternalistisk kontrol af kvinders dømmekraft og troværdighed, idet ansøgers vurdering af egne ressourcer til at være forælder ikke tillægges samme vægt. På tværs af regioner og abortindikationer har ansøgerne altså skullet tåle forskellige grader af indgreb i deres privatliv.

Da de foreslåede nye abortregler<sup>4</sup> fastholder de eksisterende abortindikationer, må det forventes, at der fortsat vil være forskel på, hvor indgribende en ansøgningsproces ansøgerne skal igennem. Denne retstilstand sætter ansøgernes retssikkerhed, menneskerettigheder og det forvaltningsretlige ligebehandlingsprincip under



et fortsat pres. Ligeledes er det i potentiel konflikt med sundhedslovens princip om lige adgang til sundhed, hvorefter abortloven og myndighedernes forvaltning heraf skal sikre en lige og værdig proces for alle ansøgere.

### Upræcis lovgivning og uigennemsigtig praksis

Abortsamrådernes og Abortankenævnets praksis er ikke offentligt tilgængelig, og det har krævet et vedholdende forskningsarbejde gennem flere år at få aktindsigt.

Det er et selvstændigt retssikkerhedsproblem og menneskeretligt problem, at der ikke er transparens i praksis, fordi det afskærer ansøgerne fra at kunne forudsige deres retsstilling.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i afgørelsen Tysiact mod Polen<sup>5</sup> slået fast, at staterne skal sikre transparens i adgangen til abort. Fremadrettet er det således vigtigt for både retssikkerheden og for den offentlige kontrol med praksis, at der skabes transparens, for eksempel i form af en anonymiseret afgørelsesdatabase på området. Lignende tiltag findes på andre områder, for eksempel ligebehandlingsområdet.

Almindelige retssikkerhedsprincipper tilsiger, at ansøgerne baseret på en læsning af lovgivning og afgørelsespraksis i et rimeligt omfang skal kunne forudsige deres retsstilling. Den nuværende og den foreslåede abortlovgivning giver dog ganske vage pejlemærker til, at ansøgerne kan forudse deres retsstilling.

Ligeledes opstilles der ganske få og samtidigt åbent formulerede rammer for, hvorledes myndighederne skal forvalte lovgivningen. Samlet set kan det resultere i en praksis, der i for høj grad afhænger af sammensætningen af det konkrete abortnævn på dagen, hvor ansøgningen behandles.

Den planlagte videreførelse af vagt formulerede abortregler kan derfor betyde en fortsat ulighed i adgangen til sundhed og en manglende retlig transparens og forudsigelighed i forhold til afgørelsespraksis.

### Problematisk afgørelsespraksis hos abortsamråd

Forskning har tidligere kunnet afdække, at abortsamrådene og abortankenævnet har opretholdt en afgørelsespraksis, som ikke har hjemmel i loven.<sup>6</sup> Samråd og Ankenævn arbejdede således med en uofficiel lavere tidsgrænse for ansøgninger på social indikation end den grænse på 22 uger, som er fastlagt i loven. Denne lavere og uofficielle abortgrænse havde ikke hjemmel i loven.

På grund af den manglende transparens på området har ansøgerne (og offentligheden i øvrigt) ikke kunnet opnå kendskab til, at grænsen ikke har hjemmel i lovgivningen, ligesom det ikke har været muligt for forskere og lovgivere at føre kontrol hermed. De årsberetninger, som Styrelsen for Patientklager hidtil har udgivet på området, har alene opgjort statistiske oversigter over de største grupper af ansøgninger, men har ikke kortlagt indholdet af afgørelsespraksis, og det har derfor ikke været muligt at føre effektiv kontrol.

Fremadrettet anbefales det derfor, at der skabes transparens og tilsyn med ikke blot de overordnede data, men med det faktiske indhold af afgørelsespraksis. Transparens og kontrol med afgørelsespraksis på området kan blandt andet afdække, om der opstår praksis uden lovhjemmel fremover.

Abortsamrådene har desuden haft udfordringer med korrekt at identificere tilfælde af voldtægt



**Statens menneskeretlige forpligtelser på området nævnes hverken i den eksisterende abortlovgivning eller i det fremsatte forslag til en ny abortlov.**

(ansøgninger på etisk indikation).<sup>7</sup> Samrådene foretager samtidig troværdighedsvurderinger af voldtægtsofre, der ansøger om abort, vurderinger, der kun er et ganske spinkelt papirbaseret grundlag for at foretage. Dertil mangler der personer med faglig ekspertise i voldtægt og traumereaktioner i abortsamrådene.

Det kan give anledning til ugyldige afgørelser, krænkelse af kvindernes menneskerettigheder og sekundær viktimering, hvor abortsamrådene påfører kvinden en yderligere helbredsbelastning. Denne problematiske praksis skyldes formentlig en kombination af manglende faglige kompetencer i forhold til voldtægt samt vedholdende stereotyper og bias hos de enkelte samrådsmedlemmer.

En tilføjelse af tilstrækkelige faglige kompetencer i forhold til voldtægtsofre sammen med en kontrol af, hvorvidt stereotyper og bias kommer til udtryk i praksis, anbefales derfor.

### **Senabort efter incest eller voldtægt bør vurderes sundhedsfagligt**

Der gælder en række fundamentale menneskerettigheder på abortområdet, blandt andet forbuddet mod nedværdigende og umenneskelig behandling, retten til sundhed og ikkediskrimination og retten til fysisk og psykisk integritet og værdighed. Statens menneskeretlige forpligtelser på området nævnes dog hverken i den eksisterende abortlovgivning eller i det fremsatte forslag til en ny abortlov.

I afgørelsespraksis fra abortsamråd og abortankenævn har der også været et konsekvent fravær af de menneskeretlige hensyn og vurderinger, som myndighederne er forpligtede til at foretage. Det gælder for eksempel den manglende iagttagelse af forbuddet mod nedværdigende og umenneskelig behandling i tilfælde, hvor incest- og voldtægtsofre nægtes adgang til senabort.<sup>8</sup> Graviditet og fødsel baseret

på incest og voldtægt kan udgøre en alvorlig trussel mod kvindens/pigens psykiske og fysiske helbred,<sup>9</sup> hvorfor der er afgørende hensyn at tage til kvindens helbred i disse situationer. Dette hensyn nævnes dog alene kortfattet i forarbejderne til den nye abortlovgivning, på samme vis som de fremgik af de hidtidige lovforarbejder, uden at dette dog påvirkede afgørelsespraksis.

Hvis man ønsker at sikre voldtægts- og incestofres menneskerettigheder, bør man derfor overveje, om det fortsat skal være en moralsk vurdering, om incest- og voldtægtsofre skal have adgang til abort, eller om det i stedet skal være en medicinsk vurdering, der har til formål at sikre kvindens helbred. Ønsker man at sikre en varetagelse af kvindens helbred og menneskerettigheder, bør man inkludere voldtægts- og incestofre eksplicit i helbredsindikationen i sundhedslovens § 93. Disse ansøgninger vil herefter ikke skulle behandles af abortnævnet baseret på moralske overvejelser, men vil i stedet skulle vurderes sundhedsfagligt af en kvalificeret læge.

### **Manglende vurdering af mindreårige**

Kvinder under 18 år har efter de hidtil gældende abortregler skullet indhente et forældresamtykke for at få adgang til abort. Reglerne har stået i kontrast til den øvrige regulering af sundhedsområdet, hvor de 15-17-årige selv har kunnet give informeret samtykke til behandling. Staten har anerkendt, at en 15-årig selv kan afvise livsreddende behandling og dermed vælge at afgå ved døden, mens staten ikke har tilladt den samme 15-årig at vælge at afbryde en graviditet. Med de foreslåede ændringer til abortreglerne bliver der fremover skabt en bedre indre logik i reguleringen af sundhedsområdet og en styrket anerkendelse af unge kvinders autonomi.

Når det gælder mindreårige ansøgere til senabort, er der desuden nogle menneskeretlige vurderinger, som myndighederne er forpligtede til at foretage. Der skal eksempelvis foretages en vurdering af

barnets bedste, når ansøgeren til senabort er en gravid mindreårig. En person under 18 år er nemlig omfattet af FN's Børnekonvention, ligesom en person under 18 år efter national ret juridisk skal betragtes som et barn.

Myndighederne har derfor pligt til at vurdere, om det er til den mindreårige ansøgers bedste, at vedkommende tvinges til at gennemgå uønsket graviditet, fødsel og forældreskab. Denne vurdering bliver særligt kritisk i tilfælde, hvor graviditeten skyldes incest eller voldtægt, men vurderingen skal af hensyn til barnets rettigheder foretages i alle tilfælde, hvor der træffes afgørelse overfor en mindreårig.

Denne vurdering, som myndighederne er forpligtet til at foretage, fremgår ikke af hverken den aktuelle lov eller af det fremsatte lovforslag, og i praksis foretager hverken abortsamtal eller abortklinikken denne vurdering.<sup>10</sup> En sådan retstilstand indebærer en betydelig risiko for krænkelse af mindreårige ansøgers menneskerettigheder og kan indebære en konflikt med FN's Børnekonvention og statens øvrige internationale og nationale forpligtelser.

### **Lovændring løser langt fra alle problematikker**

Med de fremsatte lovforslag er der ikke taget tilstrækkeligt højde for flere af de kendte problematikker på abortområdet, blandt andet mangel på transparens, retssikkerhed, varetagelse af menneskerettighederne eller behovet for klarere rammer for det forvaltningsretlige skøn.

Med en ny abortgrænse vil færre kvinder opleve indgreb i deres ret til selvbestemmelse, sundhed og privatliv. Der vil dog fortsat være et behov for at skabe retlig transparens, retssikkerhed, lighed i sundhed og iagttagelse af menneskerettighederne på området for de kvinder, der fremover skal søge om ret til kropslig selvbestemmelse.

- 1 Sundhedsloven § 94, stk. 1, nr. 3.
- 2 Sundhedsloven § 94, stk. 1, nr. 6.
- 3 Sundhedsloven § 94, stk. 1, nr. 2.
- 4 Forslag til Lov om ændring af sundhedsloven (Abort uden forældresamtale eller tilladelse fra et abortsamtal for 15-17-årige, Oprettelse af et nyt abortnævn m.v., Ændring af ugegrænsen for den fri abort m.v.)
- 5 Case of Tysiac v. Poland (Application no. 5410/03), 20 March 2007.
- 6 Annika Frida Petersen & Janne Rothmar Herrmann, "Abortsamtalenes hemmelige liv: Praksisanalyse af en Black Box forvaltning", Ugeskrift for Retsvæsen 2021, U2021B.190, s. 190-201
- 7 Annika Frida Petersen, "Forvaltningen af adgang til senabort efter voldtægt," Juristen 2023, Nr. 4, s. 134-146
- 8 "Accessing Late Term Abortion Following Sexual Assault – Looking Inside the Danish Legal Black Box", Nordic Journal of Human Rights 2022, Volume 40, Issue 2, s. 389-406. Annika Frida Petersen, "Voldtægtssofres adgang til senabort bør sikres i ny abortlov", Information, 26. april 2024
- 9 WHO, Abortion Care Guideline, 8 March 2022
- 10 "Accessing Late Term Abortion Following Sexual Assault – Looking Inside the Danish Legal Black Box", Nordic Journal of Human Rights 2022, Volume 40, Issue 2, s. 389-406.

# Mellem antisemitisme og sameksistens: Jødisk liv i Danmark

Jøder i Europa betragtes i dag som en sårbar minoritet. I Danmark har de senere års stigende antisemitisme også ændret livsvilkårene for jøder og føjet et nyt kapitel til den dansk-jødiske historie.



Af Eva Maria Lassen  
Seniorforsker, ph.d.  
Institut for Menneskerettigheder

Den 3. december 1943 arresterede Gestapo en ung medicinstuderende inde på Bispebjerg Hospital. Et par dage senere lykkedes det ham at smugle et stykke toilet-papir ud fra Vestre Fængsel. På papiret havde han skrevet instrukser til sine forældre i, hvordan de skulle forholde sig: "I skal først og fremmest gennemgå mine ting og fjerne alt som I mener er mærkeligt at have... Hvis de skulle komme og spørge, kender I ikke noget til jødehistorierne... Når I har læst dette, må I brænde det eller gemme det meget langt væk. Advar alle I ved har hjulpet mig med jøder."<sup>1</sup>

Den unge mand blev arresteret to måneder efter, at chefen for den tyske besættelsesmagt i Danmark sendte et telegram til Berlin: "Fra i dag af kan Danmark betragtes som rensat for jøder".<sup>2</sup>

Bag dette udsagn lå en tragedie. Det lykkedes for Gestapo at arrestere og deportere 472 jøder til koncentrationslejren Theresienstadt, og 59 af dem døde i lejren. Hvad man på ingen måde kan udlede af telegrammet er, at langt størstedelen af de danske jøder (cirka 7.000) var gået under jorden i begyndelsen af oktober 1943 og i færd med at flygte til Sverige.

Det kunne kun lade sig gøre, fordi der var tusindvis af danskere, der som den medicinstuderende deltog i en storstilet redningsaktion. Samtidig

protesterede kongen, Højesteret og folkekirkens biskopper, Kvindernes Nationalråd og talrige andre organisationer mod den tyske besættelsesmagts forfølgelse af jødiske medborgere.

Redningen af danske jøder i oktober 1943 satte i efterkrigstiden Danmark på verdenskortet og beskrives ofte som "det danske mirakel", der lyser op i mørket fra Holocaust. Oktober '43 er vigtig episode i Danmarks nationale historie og et symbol på sammenholdet mellem danskerne og deres jødiske

landsmænd. Begivenheden tages op igen og igen, også i dag, i ind- og udland, i det jødiske samfund og i det store samfund, og når endda ind i folketingsdebatterne på Christiansborg.

På den måde er den lille jødiske befolkningsgruppe, der aldrig har været på mere end nogle tusinde og i dag er på cirka 7.000, en vigtig del af den nationale identitet. Men den dansk-jødiske befolkningsgruppe har også haft

stor betydning for den samfundsmodel, som rummer både en majoritet og minoriteter, og som udvikledes før og efter grundlovens indførelse. Jøder blev det eksempel, ud fra hvilket modellen blev udviklet.<sup>3</sup>

Denne artikel vil med en menneskeretlig vinkel se på, hvordan det historisk var at være jøde i Danmark, og hvordan det er i dag. Fokus vil være på udviklingen af Danmarks menneskeretlige

”

**I skal først og fremmest gennemgå mine ting og fjerne alt som I mener er mærkeligt at have... Hvis de skulle komme og spørge, kender I ikke noget til jødehistorierne... Når I har læst dette, må I brænde det eller gemme det meget langt væk. Advar alle I ved har hjulpet mig med jøder.**

forpligtelser, der omfatter, at antisemitisme – forstået som fordomme eller had mod jøder<sup>4</sup> - skal bekæmpes og forebygges, og at betingelserne for at leve jødiske liv i Danmark skal sikres.

### Fra fremmed til ligestillet: De første jøder i Danmark

De første jøder kom til Danmark i det 17. århundrede, inviteret af den enevældige konge. På det tidspunkt var der en stærk jødefjendtlig holdning i Europa, der var baseret på kristent jødehad. Jøder blev anset som fremmede og som en gruppe, der burde leve adskilt fra resten af befolkningen.

Med Oplysningstiden i slutningen af 1700-talet og begyndelsen af 1800-tallet vandt tanker som tolerance og frihed frem, og den danske statsmagt og kirkens ledelse begyndte at se jøder som en gruppe, der kunne inkluderes i samfundet.<sup>5</sup> Parallelt hermed var blandt jøder en bevægelse i gang med at reformere jøders interaktion med det omkringliggende samfund.

Den foreløbige retlige kulmination på denne udvikling var Anordningen af 29. marts 1814, det såkaldte Frihedsbrev, der både gav jøder rettigheder og forpligtelser over for samfundet. Fra nu af blev jøder et langt stykke hen ad vejen ligestillet med andre borgere.

De jødiske skoler, der oprettedes i 1800-tallet, illustrerer, hvordan de danske jøder påtog sig en todelt forpligtelse: forpligtelsen overfor samfundet og overfor sig selv. På den ene side lærte de jødiske skoler børnene dansk og rustede dem til at blive nyttige samfundsborgere. På den anden side værnedes også om den jødiske identitet, og børnene fik undervisning i jødisk religion, kultur og historie.

I det 19. århundrede florerede mange antijødiske holdninger i Danmark. I nogle tilfælde gav de sig

udslag i offentlige udtryk for fjendskab mod jøder – i den såkaldte litterære jødefejde i 1813 – sjældnere i voldelige angreb på jøder – som i den såkaldte korporlige jødefejde i 1819.

Selvom jøderne havde fået flere rettigheder i 1814, fortsatte debatten om, hvorvidt jøder kunne være fuldgyltige borgere, når de ikke havde den evangelisk-lutherske tro. Det kom frem, da stænderforsamlingerne blev dannet i 1834. Nu skulle det besluttes, om jøder skulle kunne vælges til de nye forsamlinger. Var det muligt både at være jøde og dansker med offentligt hverv? Resultatet blev negativt: Jøder kunne ikke vælges til stænderforsamlingerne.<sup>6</sup>

Omkring grundlovens tilblivelse i 1849 var der stadig toneangivende antijødiske holdninger, for eksempel det synspunkt, at jøder ikke kunne være fuldgyltige medlemmer af det fremspirende demokrati. N.F.S. Grundtvig, der var dybt engageret i at fremme en særlig forståelse af det danske folk og folkelighed, erklærede i 1849 i en polemik med den jødiske forfatter Meïr Aron Goldschmidt, at denne ikke var ”fuldkommen dansker”, men fremmed og en gæst. For at være helt dansker skulle man være kristen.<sup>7</sup> Grundtvigs synspunkt vandt ikke indpas i grundloven, der slog fast, at religionsfrihed og øvrige borgerlige og politiske rettigheder gælder for alle.

Fra midten af 1800-tallet ser vi, hvad der ofte kaldes en jødisk guldalder. De danske jøder havde ikke blot fået grundlovssikrede rettigheder på lige fod med andre. De fik også efterhånden mulighed for at virke inden for videnskab, handel og kunst, og mange udmærkede sig indenfor disse felter.

Den frugtbare sameksistens mellem jøder og ikkejøder blev et eksempel på, hvorledes et samfund med en meget homogen befolkning, der for langt størstedelens vedkommende tilhører folkekirken, kan inkludere en ikkekristen minoritet til samfundets bedste.

## Antisemitisme i nyere dansk historie

I slutningen af det 19. århundrede blev ordet antisemitisme taget i brug, og herefter vandt en ny form for fjendtlighed overfor jøder frem: antisemitisme som racisme. Angreb på jøder blev nu i stigende grad baseret på pseudovidenskabelige raceteorier. Denne form for antisemitisme fandtes også i Danmark, men slog ikke for alvor igennem og slet ikke på det politiske niveau.<sup>8</sup>

Den danske antisemitisme i første halvdel af det 20. århundrede kom overvejende til udtryk i ikkevoldelige fordomme, stereotype opfattelser og forskellige former for social chikane. Den optrådte, for at bruge daværende overrabbiner Marcus Melchior's ord: "i den såkaldte 'lille' form, som den hyggelige 'antisemitisme, der jo blot benytter sig af nålestik, uden at det betænkes, at man også med nålestik kan dræbe mennesker'".<sup>9</sup>

I efterkrigstiden introducerede grundloven af 1953 to nyheder, der var baseret på den nazistiske jødeforfølgelse: Nu hedder det, at ingen på grund af sin afstamning kan berøves sine borgerlige og politiske rettigheder (§ 70), og at ingen dansk borger på grund af afstamning kan frihedsberøves (§ 71).

En ny form for antisemitisme udsprang af modstand mod staten Israel, oprettet i 1948. Jøder uden for Israel kunne blive mødt af fjendskab, fordi de som jøder blev stillet til regnskab for, hvad der foregik i Mellemøsten. Enkelte gange fik denne form for antisemitisme voldelige udslag i Danmark, blandt andet ved et bombeattentat ved synagogen i København i 1985.

I sidste halvdel af det 20. århundrede var der dog kun lidt åbenlys antisemitisme i det danske samfund.

Den skepsis eller fjendtlige holdning over for mennesker med anden etnisk, religiøs eller kulturel baggrund, der fandtes i samfundet, rettede sig primært mod de minoriteter, der kom til Danmark i 1970'erne og fremefter.

## Nyt Danmark, ny befolkningsmæssig diversitet

Historisk set var den dansk-jødisk befolkning den eneste anerkendte ikkekristne minoritet i Danmark og udgjorde i demografisk forstand en forsvindende lille del af befolkningen, der i religiøs henseende var umådelig homogen og samlet i folkekirken.

Forandringer i demografien siden 1970'erne gennem indvandring har udfordret denne homogenitet og givet en ny og mere synlig religiøs diversitet. Det samme har det faktum, at så mange i dag ikke har et formelt tilknytningsforhold til et bestemt trossamfund. Samtidig opstod et meget stort antal små kristne

trossamfund uden for folkekirken.

I takt med at den religiøse ensartethed blev erstattet af religiøs diversitet, er religion igen kommet på dagsordenen i samfundsmæssige og politiske debatter om dansk identitet og forholdet mellem majoriteten og minoriteterne. Fokus er især på borgere med muslimsk baggrund og muslimske trossamfund. Med dette nye fokus har vi de sidste femten år set en række indgreb i tros- og religionsfriheden, rettet mod især ikkekristne religiøse minoriteter.

Debatten om indgreb i religionsfriheden er også ofte motiveret af, at individets rettigheder i stigende grad er i samfundets fokus. Samtidig rummer religionsfriheden både en individuel og kollektiv dimension, hvilket i nogle tilfælde kan føre til en friktion mellem individets rettigheder og det religiøse fællesskab. Denne udvikling berører



**I den såkaldte 'lille' form, som den hyggelige 'antisemitisme, der jo blot benytter sig af nålestik, uden at det betænkes, at man også med nålestik kan dræbe mennesker.**

også den jødiske befolkningsgruppe. Historisk har der i Danmark været stor tolerance overfor manifestationen af jødiske skikke.

De gange, hvor forbud af omskæring af drengebørn af religiøse grunde har været til debat i og uden for Folketinget, har dette givet anledning til stor bekymring hos danske jøder – både religiøse og ikke-religiøse – på grund af dette rituals centrale betydning i jødedommen. På samme måde har forbuddet mod rituel slagting, der blev indført i 2014, og som primært rammer jødisk praksis, vakt bekymring, omend i mindre omfang.

### Nutidens antisemitisme

I 2025 er det ti år siden, at to mennesker mistede livet i et angreb, der bliver kaldt det værste terrorangreb i Danmark i nyere tid. 14. og 15. februar 2015 skød og dræbte Omar El-Hussein først filminstruktør Finn Nørgaard ved et arrangement om ytringsfrihed ved kulturhuset Krudttønden på Østerbro og dernæst Dan Uzan, en jødisk vagt ved synagogen i Krystalgade i København.

Ved mindehøjtideligheden for de to ofre på Østerbro dagen efter deltog 30.000 mennesker. Som et ekko fra oktober 1943 sagde statsminister Helle Thorning-Schmidt ved denne lejlighed: "Vi står skulder ved skulder. Muslimer, jøder og kristne, mennesker af forskellig politisk overbevisning. Vi står sammen som danskere."<sup>10</sup> Siden angrebet har politifolk og soldater bevogtet synagogen, ligesom sikkerheden andre jødiske steder og under særlige jødiske begivenheder er væsentligt skærpet.

Angrebet i København i 2015 skal ses i sammenhæng med den skarpe stigning i antisemitiske hændelser, der er registreret i Danmark og Europa de seneste år. Langt størstedelen af jøder i Danmark (som i størstedelen af Europa) har en familiebaggrund, der rummer en forfølgelses- og flygtningehistorie, som har rod i voldsomme og ofte fatale udslag af antisemitisme.

Det føjer for jøder en yderligere alvor og frygt til den antisemitisme, vi er vidne til i dag.

Den fysiske trussel mod jøder er siden 2015 vurderet så høj, at jødiske institutioner, herunder synagogen i Krystalgade og den jødiske skole, er under konstant bevogtning. Rigspoliets årsrapporter viser, at antallet af registrerede hadforbrydelser mod jøder og jødedom er steget markant fra 2017 til 2021. EU's Agentur for Fundamentale Rettigheder, FRA, har ligeledes dokumenteret en stigning i jødernes oplevelser af antisemitisme, både i Danmark og i Europa generelt.<sup>11</sup> I juni 2024 offentliggjorde FRA en undersøgelse af jødernes oplevelser af antisemitisme i perioden januar til juni 2023. Cirka halvdelen af de danske respondenter svarede, at de oplevede antisemitisme som et stort og stigende problem i deres dagligdag. Siden Hamas' angreb i Israel 7. oktober 2023 og den efterfølgende krig i Israel-Gaza er antallet af antisemitiske ytringer og handlinger i Danmark steget markant.<sup>12</sup>

En undersøgelse af antisemitiske hændelser i 2023 offentliggjort af Det Jødiske Samfund i marts 2024 viser ligeledes stor stigning i sådanne hændelser efter 7. oktober 2023. Udbredelsen af sociale medier i løbet af de sidste 10 år har i høj grad forværret situationen. En meget stor del af antisemitiske hændelser er kommentarer og beskeder, der er skrevet online på sociale medier.

Den danske stat har ansvaret for at sikre, at jøder kan leve uden had og på lige fod med alle andre i det danske samfund. Antisemitismens historiske og nutidige udtryk har bevirket, at internationale organer, der arbejder med menneskerettigheder (heriblandt EU og Europarådet), anbefaler, at den enkelte stat laver tiltag, der specifikt adresserer dette problem. I overensstemmelse hermed lancerede regeringen i 2022 en national handlingsplan mod antisemitisme. I 2024 blev den fulgt op af flere initiativer ved en politisk aftale med alle Folketingets partier.

Handlingsplanen og den politiske aftale dækker et bredt felt af initiativer, for eksempel forskning i antisemitisme, undervisning og oplysning, fysisk beskyttelse – og illustrerer, at antisemitismen kun kan bekæmpes og forebygges med mange forskellige tiltag og ved hjælp af mange forskellige aktører. Handlingsplanen viser, at kampen mod antisemitisme ikke er en kamp, som lovgivere og myndigheder kan vinde alene. Civilsamfundet har også en stor rolle at spille. For eksempel er der brug for civilsamfundsorganisationer, der arbejder med at bekæmpe antisemitisme og andre former for racisme og med at fremme et samfund med tolerance og fredelig sameksistens.<sup>13</sup>

### **Fremtiden: Sikring af dansk-jødisk liv**

Menneskerettigheder handler ikke kun om at bekæmpe fordomme, had og overgreb. Det handler også om, at staten skal skabe gode betingelser for, at mennesker med minoritetsbaggrund kan udfolde deres liv, individuelt og kollektivt. De senere år har flere internationale organer påpeget, at på det område kan Danmark gøre det bedre. FN's specialrapportør for tros- og religionsfrihed har for eksempel anbefalet, at danske lovgivere og myndigheder gør mere for at fremme tolerance og inklusion af religiøse og etniske minoriteter.<sup>14</sup>

Europæiske jøder vurderes i stigende grad som en sårbar minoritet, der har vanskeligheder ved at leve et åbent jødisk liv, og hvis antal i Europa er faldende. Både EU og Europarådet har slået fast, at bekæmpelse af antisemitisme ikke er nok for at sikre jødisk liv i fremtidens Europa. Det kræver også, at staterne på andre måder styrker betingelserne for, at et sådant liv kan eksistere og blomstre.

Et eksempel på denne tankegang er EU's Strategi for at bekæmpe antisemitisme og fremme jødisk liv (2021-2030).<sup>15</sup> I en skandinavisk sammenhæng offentliggjorde den svenske regering i 2024 en betænkning, som har til hensigt at belyse, hvad der skal til for at skabe de rigtige betingelser for et

fremtidigt stærkt og bæredygtigt jødisk liv.<sup>16</sup> Med denne betænkning forsøger Sverige således at komme hele vejen rundt i afklaringen af, hvad der kan styrke svensk-jødisk liv.

Hvordan står det til i Danmark? Oplever danske jøder fortsat Danmark som et tolerant og inkluderende samfund i ånden fra Oktober '43? Vi ved, at antisemitisme er steget i Danmark over en længere årrække, men vi har brug for mere viden om, hvordan antisemitisme opleves, og hvilke konsekvenser den har for jødernes dagligdag og liv. Vi savner også viden om, hvordan danske jøder oplever at kunne leve deres liv. Hvordan oplever de, individuelt og kollektivt, de samfundsændringer, der har fundet sted de seneste 50 år, og de lovgivningsmæssige ændringer, der sætter nye grænser for tros- og religionsfriheden? Har de tillid til myndighederne, og hvordan oplever de samfundets, inklusive majoritetens og andre minoriteters, syn på jøder?

For at få mere viden og finde svar på disse og andre spørgsmål har vi brug for at høre jødiske stemmer.

Derfor er Institut for Menneskerettigheder i gang med en ny og omfattende undersøgelse, der har jødernes egne oplevelser i centrum. Centralt i studiet er en spørgeskemaundersøgelse blandt personer, som er over 18 år og identificerer sig som jøder.

Formålet med undersøgelsen er at undersøge vilkårene for jødiske liv i Danmark, herunder hvilke barrierer og udfordringer der eksisterer for at kunne leve som jøde. Undersøgelsen har blandt andet fokus på jødisk identitet, oplevelser med diskrimination, antisemitisme, ytringsfrihed og udøvelse af religiøs og kulturel praksis.

På den måde er det håbet, at undersøgelsen vil bidrage til at belyse, hvordan det er at være jøde i Danmark i dag, og hvad der skal til for at forbedre de samfunds-mæssige betingelser for at være det.



- 1 E.M. Lassen, A. Jerichow, R. Jerichow, Oktober '43. Flugt, deportation, redning, Humanity in Action Denmark 2013, s. 21.
- 2 Fra kildesamlingen A. Jerichow, Oktober '43. Humanity in Action, 2013, s. 202.
- 3 J. Eghold Feldt, "Jødisk inklusion mellem folket og religionen", i N. V. Vinding, B. A. Jacobsen & M. Schultz-Knudsen (red.), Religion og grundlov, Djøf Forlag, 2024, s. 71.
- 4 Denne korte definition er anvendt af FN's specialrapportør for tros- og religionsfrihed: Report on combating antisemitism to eliminate discrimination and intolerance based on religion or belief. A/74/358 (2019), par. 7. Der er dog ikke en universelt anerkendt definition af antisemitisme. En ikkebindende "working definition" er udarbejdet af International Holocaust Remembrance Alliance, IHRA, som Danmark er medlem af. Her beskrives antisemitisme som "en bestemt opfattelse af jøder, der kan udtrykkes som had mod jøder. Retoriske og fysiske former for antisemitisme rettes mod jødiske og ikke-jødiske enkeltpersoner og/eller deres ejendom samt institutioner og religiøse samlingssteder, der tilhører jødiske samfund". What is antisemitism? (holocaustremembrance.com)
- 5 C.F. Stokholm Banke, S. Bergman Larsen, J. Laursen, En indvandringshistorie. Jøder i Danmark i 400 år. Dansk Jødisk Museum, 2018, s. 74.
- 6 Egholm Feldt, 2024, s. 77.
- 7 C.F. Stokholm Banke, S. Bergman Larsen, J. Laursen, s. 79.
- 8 C.F. Stokholm Banke, S. Bergman Larsen, J. Laursen, s. 122 f.
- 9 M. Melchior, Jødedommen i vor tid. København: H. Hirschsprungs Forlag, 1957, s. 129.
- 10 Talen er tilgængelig på Statsministeriets hjemmeside: Statsminister Helle Thorning-Schmidts tale ved mindehøjtideligheden på Østerbro den 16. februar 2015 - Statsministeriet
- 11 Som dokumenteret af for eksempel EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, FRA, i en oversigt over antisemitisme i EU's medlemsstater i 2022.
- 12 Rigspolitiet har siden 7. oktober 2023 optalt både anmeldelser og sigtelser om hadforbrydelser rettet mod jøder. I perioden 7. oktober 2023 til 1. oktober 2024 er registeret i alt 261 anmeldelser om hadforbrydelser mod jøder og 59 sigtelser. Justitsministeriet, pressemeddelelse 4. oktober 2024. Link: Nye værktøjer til politiet i kampen mod antisemitisme | Justitsministeriet
- 13 Se for eksempel Handlingsplan mod antisemitisme, s. 14. Antisemitisme-handlingsplan.pdf
- 14 Se for eksempel Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on freedom of religion and belief on his mission to Denmark, Heiner Bielefeldt (A/HRC/34/50/Add.1), para. 75(b)–(d).
- 15 "EU Strategy on Combating Antisemitism and Fostering Jewish Life (2021-2030)" (EUR-Lex - 52021DC0615 - EN - EUR-Lex (europa.eu)).
- 16 "Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034 " (Ett starkt judiskt liv för framtida generationer - Regeringen.se).

# Politiets brug af ansigtsgenkendelse mangler tilstrækkelig lovhjemmel

Folketinget har i 2024 godkendt, at politiet anvender ansigtsgenkendelse til efterforskning. Ansigtsgenkendelse kan dog udgøre et alvorligt indgreb i menneskerettighederne, og derfor skal lovgivningen være klar og præcis.



Af Anja Møller Pedersen  
Affilieret forsker, ph.d.  
Institut for Menneskerettigheder

I 2024 erklærede et politisk flertal sig parat til fremover at lade politiet bruge ansigtsgenkendelse til efterforskning. Det er ikke planen, at der skal vedtages specifikke regler om brugen. I stedet lægges der op til at benytte politiets generelle beføjelser i politi- og retshåndhævelsesloven som hjemmel. Det kan udgøre et menneskeretligt problem, fordi politiets brug af ansigtsgenkendelse er et alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder.

Denne artikel udfolder de menneskeretlige perspektiver, der er knyttet til anvendelse af ansigtsgenkendelse i Danmark.

## Politiet får grønt lys til ansigtsgenkendelse

Rammerne for anvendelse af teknologi har også været til debat på europæisk plan i det forgangne år. I 2024 vedtog EU eksempelvis forordningen om kunstig intelligens, der blandt andet forbyder politiets brug af ansigtsgenkendelse i det offentlige rum i realtid.<sup>1</sup> På grund af retsforbeholdet er Danmark ikke er omfattet af forordningen. Og parallelt med vedtagelsen tegnede der sig i Danmark et politisk flertal for, at politiet skal kunne benytte ansigtsgenkendelsesteknologi som led i sit arbejde,<sup>2</sup> herunder i det offentlige rum.<sup>3</sup>

Under den oplussende bandekonflikt i København gav Folketinget således i september 2024 opbakning til, at Københavns Politi kan bruge objekt- og mønstergenkendelse, herunder

ansigtsgenkendelse, som led i efterforskning.<sup>4</sup> Det betyder ifølge en pressemeddelelse fra Justitsministeriet<sup>5</sup> og justitsministerens orientering af Retsudvalget,<sup>6</sup> at politiet får mulighed for at søge efter objekter og ansigter på tværs af videomateriale, som politiet indhenter i forbindelse med efterforskning af en konkret sag.

Brugen af ansigtsgenkendelse vil blive afgrænset – i hvert fald i første omgang – til efterforskning i sager om alvorlig personfarlig kriminalitet, terrorsager og lignende samt til såkaldt operative manhunt-situationer, hvor en farlig gerningsperson eftersøges. Denne afgrænsning gælder med andre ord ikke mønster- og objektgenkendelse som for eksempel søgning efter et køretøj eller beklædningsgenstand, ligesom afgrænsningen i øvrigt alene er foreløbig.

Herudover fremgår der ikke mange detaljer om eller grænser for politiets brug af ansigtsgenkendelse. Det lægges derfor til grund, at teknologien også vil kunne anvendes i det offentlige rum. Én ting står dog klart: Politiet får ikke mulighed for at anvende ansigtsgenkendelse i realtid. Justitsministeren stillede sig alligevel kort før jul åben for i fremtiden at diskutere anvendelse af realtid.<sup>7</sup>

Også uden at holde døren på klem for fremtidige diskussioner om ansigtsgenkendelse i realtid er det imidlertid tvivlsomt, om dette løfte er tilstrækkeligt til at sikre overensstemmelse med de

grundlæggende rettigheder. Navnlig om gældende ret er tilstrækkelig klar og præcis til at udgøre hjemmel for politiets brug af ansigtsgenkendelse samt værn mod misbrug og vilkårlighed.

### **Ansigtsgenkendelse kan anvendes på mange forskellige måder**

Ansigtsgenkendelse er baseret på teknologi, der opfanger såkaldt biometriske data og matcher disse data op imod en bagvedliggende database med henblik på at kunne identificere fysiske personer. Ifølge retshåndhævelsesloven udgør biometriske data oplysninger om en fysisk persons fysiske, fysiologiske eller adfærdsmæssige karakteristika, som følge af specifik teknisk behandling muliggør eller bekræfter en entydig identifikation af vedkommende, som for eksempel ansigtsbilleder eller fingeraftryksoplysninger.<sup>8</sup>

Biometriske data er følsomme personoplysninger, hvilket betyder, at politiet som udgangspunkt ikke må behandle oplysningerne, medmindre det er ”strengt nødvendigt” for udførelsen af deres opgaver, jf. lovens § 10, stk. 2. Dette betyder ifølge praksis fra EU-Domstolen, at behandlingen skal være absolut nødvendig.<sup>9</sup>

Herudover dækker begrebet ansigtsgenkendelse i virkeligheden over mange forskellige typer indgreb, hvoraf nogle er mere indgribende end andre.

Teknologien kan bruges til alt fra én-til-én-sammenligning af et ansigtsbillede med en enkeltperson (verifikation) til én-til-mange-sammenligning af et ansigtsbillede med en større database (identifikation). Sammenligningen kan være relativt afgrænset til for eksempel politiets banderegister eller bred som i for eksempel pasregistret, der indeholder fotos af alle borgere med dansk pas.

Ansigtsgenkendelsesteknologi kan bruges til at gennemse billedmateriale på nettet (identifikation)

eller til at overvåge folks færden i det offentlige rum via kameraer på for eksempel offentlige pladser og trafikknudepunkter (fjernidentifikation), ligesom den kan anvendes i realtid, det vil sige med ingen eller minimal forsinkelse, eller efterfølgende. Endelig kan den anvendes helt uden menneskeligt gennemsyn (fuldautomatiseret) eller med en vis menneskelig kontrol.<sup>10</sup>

Teknologien kan også benyttes til at genkende objekter såsom køretøjer eller beklædningsgenstande. Selvom der ikke er tale om biometriske data, kan der være tale om personoplysninger, såfremt oplysningerne direkte eller indirekte kan henføres til en bestemt fysisk person.<sup>11</sup>

### **Sådan bruger politiet ansigtsgenkendelse i dag**

Politiet har hidtil alene anvendt ansigtsgenkendelse til verifikation af flyrejsendes identitet som led i automatiseret paskontrol i Københavns Lufthavn (én-til-én-sammenligning).<sup>12</sup>

Herudover igangsatte politiet i 2023 med afsæt i en politisk aftale<sup>13</sup> en forsøgsordning om digitaliseret offergenkendelse i sager om seksuelt misbrug af børn.<sup>14</sup> Politiet har på denne baggrund udviklet en applikation, der kan sammenholde billeder af et offer med billeder fra politiets billeddatabase eller materiale fra en konkret sag. I 2024 blev ordningen permanent.<sup>15</sup>

Politiets nyeste beføjelse til at bruge ansigtsgenkendelse i efterforskning er ikke afgrænset i samme omfang, men vi ved egentlig ikke så meget om den, da der hverken er vedtaget eller planer om at vedtage en særskilt lov hjemmel. Vi må dog antage, at hjemlen, ligesom for digitaliseret offergenkendelse, bygger på politiets generelle beføjelse til at bringe strafbar virksomhed til ophør og til at behandle følsomme personoplysninger i det omfang, det er strengt nødvendigt. Herudover er beføjelsen i første omgang afgrænset til bestemt (alvorlig) kriminalitet og vil kunne anvendes i det offentlige rum.

Med hensyn til databasen må vi, henset til at Datatilsynet ikke er blevet hørt,<sup>16</sup> antage, at ordningen ikke indebærer oprettelsen af et nyt register. Men hvilket eventuelt eksisterende register politiet vil benytte, vides ikke.<sup>17</sup> Heller ikke selvom det kan have stor betydning for indgrebets karakter. Og så ved vi som anført, at beføjelsen ikke vil blive anvendt i realtid.

Det er imidlertid tvivlsomt, om Justitsministeriets løfte om, at politiet ikke vil benytte ansigtsgenkendelse i realtid, og foreløbige afgrænsning til sager om personfarlig kriminalitet, terrorsager og manhunt-situationer er tilstrækkelige til overholde menneskeretten

### **Ansigtsgenkendelse griber alvorligt ind i grundlæggende rettigheder**

Politiets behandling af biometriske data (følsomme personoplysninger) til brug for ansigtsgenkendelse udgør et alvorligt indgreb i retten til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger i Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 og EU-chartrets artikel 7 og 8, uanset om behandlingen fører til et positivt match, og uanset om oplysningerne straks bliver slettet.<sup>18</sup>

Staterne kan foretage sådanne indgreb i medfør af Menneskerettighedskonventionens artikel 8, stk. 2, hvis det har hjemmel i national ret, forfølger et legitimt formål og er nødvendigt i et demokratisk samfund svarende til et "pressing social need", det vil sige proportionalt. Kravene er fleksible, så jo mere alvorligt et indgreb, det drejer sig om, desto strengere krav stilles der til hjemmel og proportionalitet. EU-chartrets artikel 52, stk. 1, stiller tilsvarende krav.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har alene afsagt en enkelt dom om politiets brug af ansigtsgenkendelse i det offentlige rum. Det drejer sig om sagen Glukhin mod Rusland fra 2023, hvor Menneskerettighedsdomstolen fandt, at Rusland

blandt andet havde krænket retten til respekt for privatliv ved at have anvendt ansigtsgenkendelse til at identificere en demonstrant på videomateriale på Telegram samt lokalisere og arrestere vedkommende ved hjælp af ansigtsgenkendelse i realtid.<sup>19</sup>

Det kan udledes af de strenge krav, som Menneskerettighedsdomstolen stiller til behandlingen af personoplysninger, alene fordi der er tale om automatisk og teknologisk avanceret behandling af følsomme personoplysninger til retshåndhævelse, at den anser behandlingen for at udgøre et alvorligt indgreb.<sup>20</sup> Det er også Det Europæiske Databeskyttelsesråds vurdering.<sup>21</sup>

### **Ansigtsgenkendelse kræver detaljerede regler**

Med hensyn til hjemmelskravet fandt Menneskerettighedsdomstolen i sagen Glukhin mod Rusland, at der var hjemmel i national ret til at installere overvågningskameraer med ansigtsgenkendelse i realtid. Domstolen fandt det imidlertid afgørende, at der var fastsat "detaljerede regler" for indholdet og udstrækningen af beføjelsen samt stærke garantier mod misbrug og vilkårlighed, særligt ved ansigtsgenkendelse i realtid.

Menneskerettighedsdomstolen fandt det derfor tvivlsomt, om hjemlen var tilstrækkelig klar og præcis, da den var bredt formuleret og ikke afgrænsede de situationer og formål, hvortil teknologien kunne benyttes, kategorier af berørte personer samt behandling af følsomme oplysninger. Der forelå heller ingen processuelle garantier som autorisationskrav, regler for anvendelse, adgang til og brug af indsamlede data, eller tilsyn og effektive retsmidler.<sup>22</sup>

Til sammenligning foreligger heller ingen specifik dansk hjemmel for politiets brug af ansigtsgenkendelse. Den nuværende brug bygger formentlig på politiets generelle beføjelser i politi- og retshåndhævelsesloven. Det er vurderingen fra Det Europæiske Databeskyttelsesråd, at sådan generel hjemmel ikke er tilstrækkelig som hjemmel

for den databehandling, ansigtsgenkendelse forudsætter. Brugen forudsætter derimod en specifik regulering af, hvornår og hvordan politiet kan bruge ansigtsgenkendelse.<sup>23</sup>

Allerede derfor er det tvivlsomt, om den danske ordning er forenelig med menneskerettighederne. Hertil kommer, at selvom pressemeddelelsen begrænser brugen til visse typer alvorlig kriminalitet, er der ingen begrænsning med hensyn til kategorier af berørte personer. Der gælder heller ingen stærke retsgarantier mod misbrug og vilkårlighed såsom krav til autorisation,<sup>24</sup> tilsyn og effektive retsmidler udover dem, der gælder ifølge databeskyttelsesretten og politiklagesystemet.

### En særligt indgribende teknologi

Med hensyn til proportionalitetsvurderingen indledte

Menneskerettighedsdomstolen i sagen Glukhin mod Rusland med at konstatere, at den pågældende behandling af følsomme personoplysninger var "særligt indgribende", især ved ansigtsgenkendelse i realtid. Menneskerettighedsdomstolen stillede derfor krav om, at der skal være et "højt niveau" af retfærdiggørelse og det "allerhøjeste niveau" af retfærdiggørelse ved brug af ansigtsgenkendelse i realtid.

Selvom Menneskerettighedsdomstolen anerkender, at bekæmpelsen af (særligt organiseret) kriminalitet afhænger af moderne efterforskningsredskaber og -teknikker, er det ikke tilstrækkeligt, at redskaberne generelt kan retfærdiggøres. Det er derimod afgørende, at den konkrete brug kan retfærdiggøres blandt andet med hensyn til kriminalitetens art og alvorlighed.

Brugen af særdeles indgribende

ansigtsgenkendelsesteknologi til at identificere en fredelig demonstrant kan tilmed have en afskrækkende virkning på udøvelsen af ytrings- og forsamlingsfriheden. Den konkrete brug af ansigtsgenkendelse svarede derfor ikke til et "pressing social need" og var uforenelig med idealer og værdier i en demokratisk retsstat.<sup>25</sup>

Fra EU-Domstolens praksis ved vi desuden, at lovgivningen skal sikre en tilstrækkelig forbindelse mellem indgrebets formål og dem, der kan udsættes for indgrebet, for eksempel i form af mistankekrav. Hvis ikke det sikres, kan indgrebet antage karakter af generel og udifferentieret overvågning.<sup>26</sup>



### Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har alene afsagt en enkelt dom om politiets brug af ansigtsgenkendelse i det offentlige rum, Glukhin mod Rusland fra 2023.

På den baggrund må det konkluderes, at politiets nye beføjelse til at bruge ansigtsgenkendelse, også selvom teknologien ikke vil blive brugt i realtid, udgør et alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder, særligt hvis det bliver brugt på

en måde, for eksempel i det offentlige rum, der kan have en afskrækkende virkning på ytrings- og forsamlingsfriheden.

Med hensyn til kravet om et højt niveau af retfærdiggørelse vil brugen af ansigtsgenkendelse blive brugt til efterforskning af kriminalitet, der kan karakteriseres som alvorlig, men kun i første omgang. Hertil kommer, at teknologien vil kunne benyttes i det offentlige rum med risiko for afskrækkende virkning på ytrings- og forsamlingsfriheden, ligesom den berørte personkreds ikke er afgrænset.

Det skal erindres, at der er tale om et indgreb, også selvom behandlingen ikke fører til et match. Alt afhængigt af billedmaterialet og databasen kan brugen af ansigtsgenkendelse føre til et generelt og udifferentieret indgreb i strid med de grundlæggende rettigheder. Og her er vi tilbage

ved begyndelsen: Ansigtsgenkendelse kan bruges på mange forskellige måder, og indgrebets karakter varierer tilsvarende.

Politiet vil muligvis hovedsageligt anvende teknologien til mønster- og objektgenkendelse, navnlig fordi ansigtsgenkendelse forudsætter billedmateriale af høj kvalitet. Selvom der vil kunne være tale om behandling af personoplysninger, vil disse i det mindste ikke være følsomme oplysninger.

Folketinget har imidlertid allerede givet grønt lys til hele pakken. Men som ovenstående analyse viser, er det tvivlsomt, om der foreligger tilstrækkelig hjemmel, og dermed også om indgrebet er nødvendigt.

Det er ikke, fordi de grundlæggende rettigheder forbyder brugen af ansigtsgenkendelse, men de stiller i det mindste krav om klar og præcis lovhjemmel.

Folketinget burde derfor ikke have tilladt ansigtsgenkendelse uden at insistere på en specifik regulering, der klart beskriver, til hvilke formål, i hvilket omfang og under hvilke betingelser politiet kan bruge ansigtsgenkendelse, og beføjelsen burde være ledsaget af stærke retsgarantier mod misbrug og vilkårlighed.

Lovprocessen ville i sig selv have tvunget Justitsministeriet til at fremlægge sine overvejelser om hjemmel og proportionalitet, og relevante interessenter vil blive hørt. På den måde kunne vi have haft en offentlig samtale om, hvilken rolle ansigtsgenkendelse skal spille i vores samfund. I stedet må vi nøjes med en pressemeddelelse.

Selvom politiet formentlig har de bedste intentioner, så vil brugen af ansigtsgenkendelse nærmest udelukkende være baseret på et politifagligt skøn, og det vil være umuligt for selv den oplyste borger at forudsige, hvornår han eller hun vil kunne gøres

til genstand for ansigtsgenkendelse. Det er et alvorligt menneskeretligt og demokratisk problem.

- 
- 1 Artikel 5, stk. 1, litra h i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1689 af 13. juni 2024 om harmoniserede regler for kunstig intelligens, tilgængelig på: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1689 af 13. juni 2024 om harmoniserede regler for kunstig intelligens og om ændring af forordning (EF) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 og (EU) 2019/2144 samt direktiv 2014/90/EU, (EU) 2016/797 og (EU) 2020/1828 (forordningen om kunstig intelligens)EØS-relevant tekst.
  - 2 Udvalget for Digitalisering og It, 2023-24, DIU Alm. del – endeligt svar på spørgsmål 61, tilgængelig på: DIU Almdel endeligt svar på spørgsmål 61 Besvarelse af spørgsmål nr 61 Alm del fra Folketingets Udvalg for Digitalisering og Itpdf.
  - 3 Udvalget for Digitalisering og It 2023-24, samråd om regeringens forhandlingsmandat på kunstig intelligensforordningen, DIU Alm.del – endeligt svar på spørgsmål 82, tilgængelig på: Tv fra Folketinget / Folketinget.
  - 4 Justitsministeriet, "Politiet får grønt lys til ansigtsgenkendelse", pressemeddelelse af 5. september 2024, tilgængelig på: Politiet får grønt lys til ansigtsgenkendelse | Justitsministeriet.
  - 5 Note 3.
  - 6 Justitsministeriet, "Orientering om politiets brug af ansigtsgenkendelsesteknologi i efterforskning", 5. september 2024, tilgængelig på: Orienteringsbrev til Folketingets Retsudvalg.
  - 7 Retsudvalget, Åbent samråd om terror begået som "crime as service", 5. december 2024, tilgængelig på: Retsudvalget - 05-12-2024 : Åbent samråd om terror begået som "crime as a service" / Folketinget.
  - 8 Lov nr. 410 af 27. april 2018 om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger (retshåndhævelsesloven), tilgængelig på: Retshåndhævelsesloven.
  - 9 Sag C-73/07, Satamedia, EU-Domstolens dom af 16. december 2008, præmis 56, tilgængelig på:

- CURIA - Dokumenter.
- 10 Se Dataetisk Råd (2022), "Hvad er ansigtsgenkendelse?", tilgængelig på: Data-Etisk-Raad\_Ansigtsgenkedelse\_2022.pdf. Se også Institut for Menneskerettigheder, "Politiets brug af ansigtsgenkendelse i det offentlige rum" (2024), tilgængelig på: Politiets brug af ansigtsgenkendelse. Analyse, Institut for Menneskerettigheder, februar 2024.pdf.
- 11 Retshåndhævelseslovens § 3, nr. 1.
- 12 Retsudvalget 2017-18, REU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 927, tilgængelig på: REU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 927: Endelig besvarelse.pdf.
- 13 Justitsministeriet, "Digital tryghedspakke", september 2022, tilgængelig på: Digital tryghedspakke 2022.
- 14 Vestegnens Politi har angiveligt brugt ansigtsgenkendelse allerede i 2022, hvilket er afdækket i "På Vestegnen brugte politiet allerede ansigtsgenkendelse i 2022. Stik mod alle anvisninger", Radar, 21. november 2024, tilgængelig på: På Vestegnen brugte politiet allerede ansigtsgenkendelse i 2022. Stik imod alle anvisninger | Radar.
- 15 Justitsministeriet, "Ny teknologi skal hjælpe politiet i indsatsen mod seksuelt misbrug af børn", pressemeddelelse, 21. juni 2024, tilgængelig på: Ny teknologi skal hjælpe politiet i indsatsen mod seksuelt misbrug af børn | Justitsministeriet.
- 16 Datatilsynet skal høres forud for behandling af personoplysninger, der vil indgå i et nyt register, når den type behandling, navnlig ved brug af nye teknologier mv. indebærer en høj risiko for de registreredes rettigheder, jf. retshåndhævelseslovens § 26, stk. 2, nr. 2.
- 17 Dette har været medvirkende til, at Datatilsynet har stillet Rigspolitiet spørgsmål til udarbejdelse af konsekvensanalyse og manglende høring af tilsynet. Se Datatilsynet, "Datatilsynet stiller spørgsmål til Rigspolitiet om ansigtsgenkendelse", 9. september 2024, tilgængelig på: Datatilsynet stiller spørgsmål til Rigspolitiet om ansigtsgenkendelse.
- 18 European Data Protection Board, Guidelines 5/2002 on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement, version 2.0 af 23. april 2023, tilgængelig på: edpb\_guidelines\_202304\_frtlawenforcement\_v2\_en.pdf.
- 19 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD), Glukhin mod Rusland, dom af 4. juli 2023, tilgængelig på: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-225655>.
- 20 Samme, præmis 74 ff.
- 21 Note 22.
- 22 Note 23, præmis 82 og 83.
- 23 Note 22.
- 24 Man kunne dog overveje at se pressemeddelelsen som en tilladelse og instruks til at benytte ansigtsgenkendelse til visse typer af kriminalitet. Se i øvrigt note 12 med henvisning til udtalelse fra direktør for Justitia, Birgitte Arnt Eiriksson om lignende udtalelse fra en tidligere justitsminister.
- 25 Note 23, præmis 84 ff.
- 26 Forenede sager C-203/15 og 698/15, Tele2 Sverige, EU-Domstolens dom af 21. december 2016, præmis 105 ff., tilgængelig på: CURIA - Dokumenter.

# Danmarks menneskerettighedsinstitution og ligebehandlingsorgan

Institut for Menneskerettigheder har til opgave at fremme og beskytte menneskerettighederne og har som ligebehandlingsorgan desuden mandat til at fremme ligebehandling i Danmark.





# Om os

**Institut for Menneskerettigheder er Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution og ligebehandlingsorgan.**

Institut for Menneskerettigheder er oprettet af Folketinget ved lov som Danmarks nationale menneskerettighedsinstitution og ligebehandlingsorgan.

Med afsæt i FN's Parisprincipper, der gælder for nationale menneskerettighedsinstitutioner, har Institut for Menneskerettigheder til opgave at fremme og beskytte menneskerettighederne. Det gør instituttet blandt andet ved at monitorere og rapportere om menneskerettighedssituationen i Danmark, udføre analyser og forske i emner inden for menneskeretten og bidrage til at sikre menneskerettigheder i ind- og udland.

Institut for Menneskerettigheder rådgiver løbende Folketinget, regeringen, offentlige myndigheder samt private aktører og bistår civilsamfundsorganisationer i deres arbejde med menneskerettigheder. Hvert år aflægger instituttet beretning til Folketinget om udviklingen for menneskerettigheder i Danmark.

Grundlovens frihedsrettigheder og de internationalt anerkendte menneskerettigheder danner sammen med EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder grundlag for Institut for Menneskerettigheders arbejde.

Som nationalt ligebehandlingsorgan er Institut for Menneskerettigheder med til at fremme ligebehandling ved blandt andet at hjælpe ofre for forskelsbehandling, foretage undersøgelser og udarbejde rapporter om forskelsbehandling. Folketinget har givet Institut for Menneskerettigheder mandat til at beskytte og fremme ligebehandling inden for etnicitet, køn, handicap og LGBT+.

Efter ønske fra Inatsisartut, Grønlands parlament, har Institut for Menneskerettigheder fungeret som national menneskerettighedsinstitution for Grønland siden 2014. I tæt samarbejde med grønlandske rettigheds- og vidensinstitutioner følger vi menneskerettighedssituationen, rådgiver ansvarlige myndigheder om menneskerettigheder og vurderer, om forslag til ny lovgivning lever op til menneskerettighederne. Hvert år afgiver vi desuden en beretning til Inatsisartut, Grønlands parlament, om menneskerettighedssituationen i Grønland.

Folketinget har også givet Institut for Menneskerettigheder mandat til at bidrage til at fremme menneskerettigheder i lande uden for Danmark. I dag arbejder instituttet gennem partnerskaber med menneskerettighedsinstitutioner, myndigheder, uddannelsesinstitutioner og civilsamfundsorganisationer i over 20 lande i Afrika, Sydamerika, Mellemøsten, Asien og Europa. Ofte opereres der i krydsfeltet mellem regeringer, civilsamfund og virksomheder. Det internationale arbejde bygger på Institut for Menneskerettigheders legitimitet som menneskerettighedsinstitution, lokal inddragelse og lokalt ejerskab, viden fra instituttets forskningsafdeling og erfaringer fra Danmark og 30 års internationalt engagement.

I den internationale bedømmelse af menneskerettighedsinstitutioner lever Institut for Menneskerettigheder fuldt ud op til FN's Parisprincipper og har uafbrudt siden oprettelsen i 2012 fået tildelt A-status, der blandt andet giver adgang til at deltage i internationale menneskeretsmekanismer og taleret i FN's Menneskerettighedsråd.

## FN's Parisprincipper

FN's medlemslande vedtog i 1993 et sæt principper, der gælder for nationale menneskerettighedsinstitutioner, FN's Parisprincipper. Principperne fastsætter de grundlæggende krav til nationale menneskerettighedsinstitutioner. Blandt andet skal de:

- være etableret ved lov eller i forfatningen
- have et bredt mandat til at fremme og beskytte menneskerettighederne
- være formelt og funktionelt uafhængig
- repræsentere alle dele af samfundet
- have tilstrækkelige ressourcer og finansiel autonomi
- have frihed til at tage ethvert menneskerettighedsspørgsmål op
- rapportere årligt om den nationale menneskerettighedssituation
- samarbejde med nationale og internationale aktører, herunder civilsamfundet.

Det bliver med jævne mellemrum bedømt, om menneskerettighedsinstitutioner lever op til FN's Parisprincipper. Nationale menneskerettighedsinstitutioner får A-status, hvis de fuldt ud lever op til FN's Parisprincipper, og B-status, hvis de delvist lever op til FN's Parisprincipper.

## Historisk: National menneskerettighedsinstitution siden 1987

- **1948:** FN's medlemslande vedtager Verdenserklæringen om Menneskerettigheder
- **1950:** Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vedtages af Europarådet
- **1959:** Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol oprettes
- **1987:** Dansk Center for Menneskerettigheder etableres
- **1992:** Den Europæiske Menneskerettighedskonvention inkorporeres i dansk lov
- **2003:** Institut for Menneskerettigheder bliver ligebehandlingsorgan for race og etnisk oprindelse
- **2011:** Institut for Menneskerettigheder bliver ligebehandlingsorgan for køn
- **2011:** Institut for Menneskerettigheder får til opgave at fremme og overvåge implementering af FN's Handicapkonvention
- **2012:** Lov om Institut for Menneskerettigheder vedtages af Folketinget 18. juni 2012
- **2014:** Inatsisartut, Grønlands parlament, udpeger Institut for Menneskerettigheder som national menneskerettighedsinstitution i Grønland
- **2022:** Institut for Menneskerettigheder bliver ligebehandlingsorgan for LGBT+-området.



## Internationale indsatser

Internationalt arbejder Institut for Menneskerettigheder gennem partnerskaber med menneskerettighedsinstitutioner, myndigheder, uddannelsesinstitutioner og civilsamfundsorganisationer i over 20 lande.



Danmark

Moldova

Ukraine

Kasakhstan

Armenien

Georgien

Usbekistan

Kirgisistan

Tunesien

Palæstina

Turkmenistan

Tadsjikistan

Jordan

Egypten

Niger

Myanmar

Guinea Faso

Etiopien

Kenya

Uganda

Kenya

Tanzania

Indonesien

Zambia

# Økonomi

Med lovbestemt opdrag om at fremme og beskytte menneskerettighederne modtager Institut for Menneskerettigheder hvert år et tilskud fra staten til drift og aktiviteter i Danmark og Grønland. En del af midlerne går endvidere til at varetage funktionen som nationalt ligebehandlingsorgan med særligt ansvar for fire mandatområder, LGBT+, køn og ligestilling, race og etnicitet samt handicap. I årene 2021 til 2024 har instituttet modtaget midler fra statens Nordatlantpulje til at styrke og fastholde kendskabet til menneskerettighederne i Grønland.

Det er også en del af Institut for Menneskerettigheders lovbundne mandat at fremme og beskytte menneskerettigheder internationalt. Til projekter i og udenfor Danmark modtager instituttet derfor midler fra Danida, EU, fonde og andre stater.

Læs mere om Institut for Menneskerettigheders økonomi i årsrapporten for 2024, som er tilgængelig på [menneskeret.dk](https://menneskeret.dk).

## Institut for Menneskerettigheders indtægter i 2024



**mio. kr.**

■ Finanslovsbevilling	46,5
■ Danida-bevillinger til internationale aktiviteter	82,1
■ EU-bevillinger til internationale aktiviteter	17,1
■ Øvrige bevillinger til instituttets arbejde	34,2
<b>Total</b>	<b>179,9</b>

*I en tidligere version fremgik det, at Institut for Menneskerettigheders indtægter i 2024 udgjorde 196,5 mio. kr. Det korrekte tal er 179,9 mio. kr. som beskrevet i den opdaterede version.*













