

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Redegørelse af 16/12 03 om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri.

(Redegørelse nr. R 7).

Udenrigsministeren (Per Stig Møller):

RESUMÉ

Europarådets mulige udvidelsesproces er stort set gennemført. Senest har Bosnien-Herzegovina og Serbien og Montenegro opnået medlemskab. Samtidig betyder EU's øst-udvidelse, at EU-landene snart vil udgøre et flertal i Europarådet. Disse ændrede rammebetingelser indgår i begrundelsen for at afholde et tredje topmøde i Europarådet, formentlig i første halvår af 2005.

De mange nye medlemslande har medført et betydeligt pres på Europarådets strukturer, herunder de mekanismer, der skal sikre, at landene overholder deres forpligtelser i forhold til demokratiet, retsstaten og respekten for menneskerettighederne. Navnlig har sagsophobningen i Menneskerettighedsdomstolen givet anledning til bekymring. En række løsningsforslag, der også omfatter ændringer i selve konventionen, er under udarbejdelse.

Europarådets øvrige overvågningsvirksomhed er også genstand for reformovervejelser. Alle medlemslande må kunne kræves til regnskab for, at de lever op til de standarder, de selv har tilsluttet sig. Men de mange mekanismer må i højere grad bringes i samspil og kræfterne koncentrereres om at løse de tungeste problemer. Den overvågning af medlemslandene, der foretages af Den Parlamentariske Forsamling, vil fortsat spille en hovedrolle i den forbindelse.

Omdrejningspunktet i kontrollen med, at medlemslandene overholder deres forpligtelser, er en dialog med sigte på, at konstaterede fejl og mangler bliver afhjulpet. Især for en række af de nye medlemslande forudsætter dette teknisk og anden hjælp udefra. Europarådet yder her, på egen hånd og sammen med bl.a. Europa-Kommissionen, sådan målrettet bistand. I en række tilfælde formidles den gennem udsendte repræsentanter og anden tilstedeværelse i marken. Markant i denne forbindelse har været Europarådets flerårige tilstedeværelse i Tjetjenien. Det

er på nuværende tidspunkt usikkert, om bistanden til Tjetjenien kan fortsætte under samme form.

Europarådets mellemstatslige samarbejde om konventionstekster og øvrige fælles standarder sigter mod en større retslig lighed i Europa. Det supplerer dermed EU-samarbejdet, som i en række tilfælde i sin egen lovgivning har draget nytte af Europarådets grundige forarbejde.

I bestræbelserne på at styrke demokratiet, retsstaten og respekten for menneskerettighederne arbejder Europarådet side om side med andre internationale organisationer, herunder EU, FN og OSCE. Både hensynet til kvalitet og de begrænsede ressourcer fører til, at staterne i stigende grad kræver koordination og i alle tilfælde, at overlappning undgås. Også ud fra dette perspektiv er det tilfredsstillende, at EU's nye forfatningstraktat åbner mulighed for, at EU kan tilslutte sig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Herved vil uheldig konkurrence mellem domstolene i Strasbourg og Luxembourg kunne undgås.

Danmark deltager aktivt i alle forgreninger af samarbejdet i Europarådet. På regeringssiden er en lang række ministerier inddraget i det mellemstatslige samarbejde, mens Folketingets partier er involveret gennem deres repræsentanter i Den Parlamentariske Forsamling. Set fra et overordnet dansk synspunkt er det positivt, at Europarådet i disse år, ved siden af sine traditionelle arbejdsopgaver, udfylder en politisk rolle, der kan modvirke dannelsen af nye hårde skillelinjer i Europa.

1. DEN GENERELLE UDVIKLING

Europarådet befinder sig i en mellemfase. Det fremstår endnu klarere i dag, end da Folketinget sidst havde redegørelsesdebat om Europarådet i april 2002. På den ene side er Europarådets egen mulige udvidelse nu praktisk taget gennemført. Kun Monaco og Hviderusland venter uden for døren. På den anden side vil EU's store udvidelse, der faldt på plads i København i december 2002, og som træder i kraft om få måneder, ændre det europæiske politiske landskab og dermed også Europarådets arbejdsmark. Dette er baggrunden for planerne om at afholde et tredje topmøde mellem stats- og regeringscheferne fra Europarådets medlemslande, formentlig i foråret 2005. En hovedoverskrift for topmødet ventes at blive, at vi skal undgå dannelsen af nye

skillelinier i Europa. Men dette og andre budskaber fra topmødet skal kunne operationaliseres. Derfor er alle enige om, at det må forberedes grundigt. Arbejdet hermed har allerede været i gang i nogen tid i en særlig arbejdsgruppe under Ministerkomitéen.

De to udvidelser af medlemskredsen, der har fundet sted siden den seneste redegørelsesdebat, nemlig med Bosnien-Herzegovina i april 2002 og med Serbien og Montenegro i april 2003, illustrerer den særlige dynamik i Europarådets udvidelsesproces, med dens indbyggede fordele og problemer. Som bekendt har der været bred enighed om, at vi ved at optage lande, der befinder sig i en forholdsvis tidlig fase i demokratiseringsprocessen, men som viste vilje og evne til at gøre fremskridt, kunne fremme denne proces ved at øve indflydelse indefra. Der er for eksempel grund til at tro, at medlemskabet for Serbien og Montenegro, der betød et brud på den internationale isolation, har givet et velkomment skub til fordel for de demokratiske kræfter i landet. Omvendt må det erkendes, at behovet for hjælp til at leve op til de påtagne forpligtelser samt overvågningen af, at dette rent faktisk sker, i sådanne tilfælde kræver meget betydelige ressourcer. Optagelsen af Bosnien-Herzegovina og Serbien og Montenegro har været ledsaget af de hidtil længste lister over betingelser, der forventes opfyldt i tiden efter medlemskabet. Trods et stramt budget har det været muligt for Europarådet at ledsage disse krav med en række hjælpeprogrammer, herunder fælles programmer med Europa-Kommissionen.

Men også lande, der blev medlemmer af Europarådet i midten eller slutningen af 1990'erne, står fortsat højt på dagsordenen, både hvad angår kontrol med overholdelsen af indgåede forpligtelser, og når det gælder bistand, der skal sikre tilnærmelsen til vore standarder for demokrati, retsstatslighed og respekten for menneskerettigheder. Hvad angår anstrengelserne i forhold til staterne i det tidligere Sovjetunionen og på Balkan deler Europarådet således vilkår med andre internationale organisationer som EU og OSCE. Og som for disse organisationer gælder det, at tilvæksten af nye opgaver nødvendiggør en stadig tilpasning af eksisterende regler og strukturer.

For Europarådets vedkommende er det klareste eksempel Menneskerettighedsdomstolen, som blot få år efter den seneste store reform har betydelige kapacitetsproblemer og imødeser endnu flere, efterhånden som den individuelle

klageadgang slår igennem i de nye medlemslande. Dette er baggrunden for et omfattende udredningsarbejde, hvis resultater forhåbentlig kan præsenteres på det kommende møde i Ministerkomitéen i maj dette år i skikkelse af et udkast til en ændringsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som alle kan tilslutte sig.

Det mellemstatslige samarbejde i Europarådet udvikler sig fortsat inden for et bredt felt, der f.eks. omfatter retligt samarbejde, kommunale forhold, ligestilling, sociale spørgsmål, kultur og sport, medier, undervisning og sundhed. Den overordnede målsætning er en større retslighed mellem Europas lande, således som det blandt andet kommer til udtryk i Europarådets snart 200 konventioner. Her er der et vigtigt samspil med EU-lovgivningen, der oftest går videre, men samtidig i mange tilfælde bygger på det grundige forarbejde, der er gjort i Europarådet. Op imod 20 af Europarådets konventioner er i det væsentlige blevet omdannet til EU-lovgivning. Ikke mindst på nye sagsområder, der ofte er præget af vanskelige etiske afvejninger, er Europarådets normsættende virksomhed af stor betydning.

Den meget brede vifte af organer og instrumenter – Ministerkomitéen, Den Parlamentariske Forsamling, Kongressen af Regionale og Lokale Myndigheder suppleret af en lang række fagligt uafhængige organer – bidrager til en betydelig fleksibilitet i opgaveløsningen, ikke mindst når det drejer sig om de mange nye opgaver, der kan sammenfattes under betegnelsen sikring af demokratisk stabilitet. Men mangfoldigheden indadtil og tilstedeværelsen af de mange øvrige samarbejdsorganer i Europa gør det samtidig nødvendigt til stadighed at overveje, hvordan vi bedst kan udnytte de begrænsede ressourcer. Relationerne til især EU, men også OSCE vil i stigende grad komme til at præge Europarådets dagsorden.

2. MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONEN

Efter gennemførelsen i 1998 af den seneste store reform, der indebar en sammenlægning af den daværende Kommission og Domstol, viste det sig snart, at ophobningen af sager fortsatte ved den nye Menneskerettighedsdomstol. Forklaringen er især, at den individuelle klageadgang først nu er ved at blive kendt i de mange nye lande, der blev medlemmer af Europarådet fra

midten af 1990'erne og frem. Ved udgangen af 2002 var der tale om en pukkel på 30.000 uekspederede sager, og tallet i dag er endnu højere. Ingen kan være uenig i, at dette er en uacceptabel situation for en Menneskerettighedsdomstol, der blandt andet skal tage stilling til klager over, at borgere i medlemslandene ikke kan trænge igennem deres egne retssystemer.

Det stod hurtigt klart, at problemerne ikke kunne løses ved enkle midler, men at en række foranstaltninger måtte sættes i værk. Forskellige teknisk-administrative reformer er allerede gennemført, ligesom medlemslandene har tilført ekstra ressourcer til Domstolen. Men problemerne lader sig ikke løse ved blot at tilføre yderligere ressourcer. Et mere dybtgående reformarbejde har allerede været i gang i mange måneder, og planen er, at en samlet reformpakke, inklusive detaljerede forslag til ændringer i selve konventionen, skal forelægges for Ministerkomitéen på dens møde i maj i år. Den samlede reformpakke vil komme til at indeholde tre hovedgrupper af forslag, hvoraf nogle af de dele, der ikke forudsætter ændringer af konventionen, er ved at blive gennemført: For det første nogle procedurer, der sigter mod at forebygge, at krænkelser af konventionen finder sted. Eksempler herpå kan være offentliggørelse og udbredelse af Domstolens praksis og træning af dommere og administrativt personale i medlemslandene. For det andet en række ændringer og tilføjelser til de gældende regler med sigte på at optimere og effektivisere sorteringen og den efterfølgende behandling af klagesagerne. For det tredje en række foranstaltninger, der sigter på at forbedre og fremskynde fuldbyrdelsen af Domstolens afgørelser. Arbejdet har som nævnt været i gang i en periode, og på de fleste områder er der nu enighed om, hvad reformen skal indeholde. På enkelte områder er der dog fortsat meningsforskelle mellem landene. Det gælder bl.a. i spørgsmålet om, hvor vide rammer Domstolen bør have for at afvise sager, som ikke rejser principielle spørgsmål i relation til konventionen. Menneskerettighedskonventionen og Domstolen er efter regeringens opfattelse enestående instrumenter, både når det gælder om at sikre den enkelte borger i en konkret vanskelig situation, og når det drejer sig om at fremme den almindelige respekt for menneskerettighederne i Europarådets medlemslande. Vi tillægger det derfor afgørende vægt, at det lykkes at komme igennem med en reform, der kan få disse mekanismer til at fungere efter hensigten, og håber, at det vil

lykkes at bygge bro over de sidste meningsforskelle.

Ministerkomitéen, der til daglig mødes på stedfortræderniveau, er forum for løbende overvågning af landenes overholdelse af deres forpligtelser i henhold til menneskerettighedskonventionen, både når det gælder implementeringen af Domstolens afgørelser og i øvrigt. Det er her, at lande, der har alvorlige problemer i relation til konventionen, eller som omvendt ønsker at redegøre for opnåede fremskridt eller forklare sig, kommer i fokus. Tilfælde, hvor Domstolen gennem sine afgørelser påviser strukturelle problemer i medlemslandene, bliver drøftet i Ministerkomitéen. Også gamle medlemslande fra Vesteuropa har modtaget kritik og konkrete opfordringer til at gennemføre ændringer i lovgivning eller administrativ praksis. Således har den fortsatte påpejning af uacceptabelt langvarig sagsbehandling i Italien bidraget til en administrativ reform på dette område. I øvrigt er det lande som Rusland, Tyrkiet og Ukraine, der figurerer hyppigst på dagsordenen. Disse bestræbelser fra Ministerkomitéen gør sammen med Den Parlamentariske Forsamlings insisterende overvågning Europarådet til en vigtig platform for afprøvning af landenes demokratiske selvforståelse.

Med baggrund i protokollerne 6 og 13 til Menneskerettighedskonventionen er der blevet udfoldet fortsatte bestræbelser på at gøre Europa til et område fri for dødsstraf, både faktisk og retligt. Med særlig positiv opmærksomhed er det blevet noteret, at Tyrkiet i januar 2003 har underskrevet protokol nr. 6 og således juridisk forpligtet sig til at afskaffe dødsstraffen i fredestid.

3. DEN ØVRIGE OVERVÅGNINGSVIRKSOMHED

Menneskerettighedskonventionens eget overvågningssystem, i første række Domstolen og Ministerkomitéen, er efterhånden blevet suppleret af regelsæt med dertil hørende overvågningsmekanismer, der retter sig mod mere afgrænsede problemstillinger. En fremtrædende rolle i denne forbindelse spiller konventionen om forebyggelse af tortur og den dertil knyttede komite CPT. Finder komiteen under de periodiske, anmeldte besøg i medlemslandene kritisable forhold, indledes en dialog med myndighederne herom. I andre tilfælde, hvor der er kon-

kret mistanke om kritisable forhold, har CPT mulighed for at aflægge uanmeldte besøg. Gennem offentliggørelse af besøgsrapporterne kan der lægges et yderligere pres på de lande, hvor der er fundet anledning til kritik. En sådan offentliggørelse forudsætter ganske vist tilladelse fra det pågældende lands myndigheder. Men langt de fleste lande giver i dag sådanne tilladelser. CPT gennemførte i 2002 11 periodiske besøg, herunder i Danmark, og 8 ad hoc besøg. For 2003 er tallene henholdsvis 10 og 11.

Som et konkret resultat af Europarådets andet topmøde i 1997 oprettedes et embede som menneskerettighedskommissær, der siden har været besat med spanieren Alvaro Gil-Robles. Kommissæren gennemfører besøg i medlemslandene, hvor han har samtaler med repræsentanter for myndighederne, NGO'er og andre, i mange tilfælde fulgt op af konferencer og seminarer med sigte på at udbrede kendskabet til menneskerettighederne. Efterfølgende afgives beretninger til Ministerkomitéen, eventuelt ledsaget af anbefalinger. Denne særlige form for »menneskerettighedsdiplomati« har vist sig at være et hensigtsmæssigt værktøj, ikke mindst i forhold til lande og områder, hvor dialogen ellers er vanskelig. En betydelig del af kommissærens aktiviteter har i de seneste år været rettet mod Kaukasus, herunder Tjetjenien. I 2002 omfattede besøgsvirksomheden i alt 15 lande. I 2003 var omfanget i samme størrelsesorden.

Arbejdet inden for Rammekonventionen om Beskyttelse af Nationale Mindretal, der trådte i kraft i 1998, er efter en lidt tøvende start kommet godt i gang. I 2002 afsluttedes den første overvågningscyklus med Ministerkomitéens vedtagelse af beslutninger vedrørende 7 medlemslande på grundlag af forarbejde, herunder besøg af det særlige rådgivende ekspertudvalg. I 2003 har overvågningen resulteret i 6 beslutninger. Mindretalsspørgsmål er fortsat følsomme i mange medlemslande og derfor genstand for betydelig politisk opmærksomhed. Rusland har bl.a. med henvisning til vilkårene for de russisktalende mindretal i de baltiske lande iværksat et pres for at udbygge Europarådets strukturer på dette område. Således ønsker man at udvide antallet af medlemmer af det rådgivende udvalg under rammekonventionen og at genoplive den arbejdsgruppe under Ministerkomitéen, der inden rammekonventionens ikrafttræden beskæftigede sig med mindretalsspørgsmål. Foreløbig har der dog ikke været den fornødne tilslutning hertil. En anden diskussion angår spørgsmålet om,

hvor bredt begrebet nationalt mindretal skal forstås. Det rådgivende udvalg og en række medlemslande ønsker en bred forståelse, der f.eks. også kan omfatte grupper, der forholdsvis nyligt er indvandret. Danmark har ved sin tiltrædelse af konventionen præciseret, at den gælder historiske mindretal. Det vil i praksis navnlig sige befolkningsgrupper, der efter de politiske omvæltninger i forrige århundrede fandt sig selv som mindretal i en anden stat. Efter denne opfattelse er rammekonventionens genstand for vort vedkommende det tyske mindretal i Sønderjylland.

Den Europæiske Pagt om Regionale Sprog eller Mindretalssprog betjener sig af et tilsvarende overvågningsystem. Danmark tiltrådte pagten med virkning fra 1. januar 2001 og færdiggjorde med udgangen af 2002 sin første rapport som led i den systematiske overvågning. Et besøg i Danmark i foråret 2003 af en gruppe eksperter blev indledningen til en dialog, som til sin tid afsluttes med Ministerkomitéens konklusioner.

ECRI, Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance, afsluttede i 2002 sin anden cyklus af landegennemgange med overdragelse af i alt 10 landerapporter til de respektive regeringer. Samtidig gennemførtes en ændring af ECRI's statut med sigte på at styrke uafhængigheden i forhold til regeringerne. I 2003 har arbejdet resulteret i 12 landerapporter. I ECRI's arbejdsplan for 2005 indgår en ny periodisk rapport om Danmark. Den seneste blev afgivet i 2001.

For alle de omtalte procedurer gælder det, at offentliggørelsen af udtalelser, rapporter o.l. kan medvirke til at lægge pres på de ansvarlige myndigheder og dermed befordre, at de kritisable forhold afhjælpes. Omvendt kan det ikke afvises, at diskretion i visse tilfælde kan gøre det politisk lettere for myndighederne at give de ønskede indrømmelser og rette påtalte fejl. Derfor er det hovedreglen, at offentliggørelse forudsætter accept fra det pågældende land, idet der samtidig søges skabt forståelse for, at sådanne tilladelser bør gives. Landene følger i stigende omfang denne linie. Dog er der fortsat nogen diskussion om, hvorvidt åbenheden alene skal gælde de endelige rapporter o.l. eller også omfatte dokumentudvekslingen i de tidligere faser af arbejdet. Danmark har i sådanne diskussioner, på linie med bl.a. de nordiske lande, støttet den mere åbne tilgang. På torturkonventionens område, der ifølge sagens natur kan omhandle ekstreme forhold, er der givet CPT en mulighed for i særlige tilfælde at afgive en offentlig erklæ-

ring uden tilladelse fra det pågældende medlemsland. Denne mulighed blev udnyttet i juli 2003, da CPT på egen hånd offentliggjorde en stærkt kritisk erklæring efter et besøg i Tjetjenien.

Af den overvågning, der udføres af Europarådets hovedorganer, er der særlig offentlig opmærksomhed omkring debatterne i Den Parlamentariske Forsamling. De bygger på grundige rapporter og et meget stort kendskab til de lande, der er til debat. Forsamlingens landespecifikke overvågning har i den forløbne periode været særligt intens i forhold til Kaukasus-regionen, hvor forsamlingens rapportører vedrørende Tjetjenien har været med til at fastholde omverdenens opmærksomhed på de stadige, grove krænkelse af menneskerettighederne i denne republik. Et tilsvarende pres har været udøvet over for Azerbajdjan, der fortsat tilbageholder et stort antal politiske fanger. Nøje overvågning af, hvorvidt forpligtelserne over for Europarådet bliver overholdt, har også været foretaget i forhold til Ukraine og Moldova. Forsamlingen har ved at kvittere for de opnåede resultater, men samtidig pege på de mange uløste problemer ydet væsentlige bidrag til demokratiseringsprocessen i disse lande. Parallelt hermed har Kongressen af Regionale og Lokale Myndigheder ydet en værdifuld indsats ved kritisk at følge udviklingen inden for det mere borgernære demokrati.

Denne form for meget synlig overvågning suppleres af Ministerkomitéens som hovedregel mere anonyme overvågning. Det gælder bl.a. den såkaldte tematiske overvågning omfattende samtlige medlemslande. Blandt temaerne i de seneste runder har været: Ytrings- og informationsfrihed, beskyttelsen af demokratiske institutioner, herunder spørgsmål om politiske partier og frie valg, tros- og religionsfrihed og ligestilling mellem kvinder og mænd.

En særlig kategori af overvågningsvirksomhed ved Ministerkomitéen er den, der knytter sig til optagelsen af nye medlemmer. Problemerne i de senest tilkomne medlemslande Bosnien-Herzegovina og Serbien og Montenegro, der blev medlemmer i henholdsvis 2002 og 2003, var af et omfang, der nødvendiggjorde meget omfattende tiltag, både hvad angår overvågning og konkret bistand. Men også Armenien og Azerbajdjan, der blev medlemmer i 2001, er fortsat under overvågning af en særlig følgegruppe under Ministerkomitéen, der med mellemrum aflægger besøg i landene. Mangel på demokrati-

ske fremskridt i Georgien førte i begyndelsen af 2003 til en forstærket overvågningsindsats, bl.a. vedrørende finansiering af politiske partier og valgkampagner.

I tilfælde, hvor selve den demokratiske karakter af styret i et medlemsland skønnes truet, har generalsekretæren en særlig mulighed for at iværksætte intens overvågning, der i yderste fald kan føre til, at medlemskabet tages op til overvejelse. Denne mulighed er bl.a. blevet udnyttet i sommeren 2002 i forhold til Moldova i en situation med voldsomme spændinger mellem regering og opposition.

Når der i den forløbne periode har været særlig opmærksomhed omkring Moldova, hænger dette også sammen med, at landet skulle bestribe formandskabet for Ministerkomitéen i perioden maj til november 2003. Forud herfor iværksattes et intensivt pres fra Europarådets tre hovedorganer med sigte på, at formandskabet, såfremt det overhovedet kunne gennemføres, blev brugt som en løftestang for de nødvendige demokratiske reformer og forbedringer af menneskerettighedssituationen. Selvom udviklingen i Moldova på disse områder fortsat giver anledning til alvorlig bekymring, betegnede forløbet et eksemplarisk samarbejde mellem Ministerkomitéen, Den Parlamentariske Forsamling og Kongressen af Regionale og Lokale Myndigheder. Et tilsvarende frugtbart samspil har fundet sted i forhold til Ukraine, hvor bl.a. mediesituationen er genstand for både Ministerkomitéens og Den Parlamentariske Forsamlings kritiske opmærksomhed. Disse eksempler er også udtryk for, at de tidligere afgrænsningsproblemer mellem de to organer på dette område synes at være løst.

Hvad angår Ministerkomitéens tematiske overvågning diskuteres det fortsat, om dette arbejde har fundet sin rette form. Således er der både blandt en række gamle og nye medlemslande en vis utilfredshed med den eksponering, der trods alt er tale om, også for lande, der anser sig selv som veletablerede demokratier. Andre betvivler nytteværdien af, at også lande, der klart ikke har alvorlige problemer på et givet sagområde, skal aflevere omfattende redegørelser herfor. Det er regeringens holdning, at Europarådets forskellige overvågningsmekanismer generelt yder et værdifuldt bidrag til sikring af demokratiet, retsstaten og respekten for menneskerettighederne og derfor fortjener opbakning. Det må være sådan, at alle lande kan kræves til regnskab for, om de lever op til deres forpligtel-

ser. Omvendt bør det til stadighed sikres, at det betydelige arbejde, der påføres medlemslandene, har en kvalitet og relevans, der gør nytteværdien åbenlys.

4. OPFØLGENDE BISTAND, HERUNDER TILSTEDEVÆRELSE I MARKEN

Omdrejningspunktet i Europarådets mangesidige overvågningsvirksomhed er dialog med myndighederne i de pågældende lande med sigte på, at påpegede fejl og mangler kan afhjælpes. Især for en række af de nye medlemslande forudsætter dette bistand udefra. For de senest tiltrådte medlemmer Bosnien-Herzegovina og Serbien og Montenegro er der etableret omfattende bistandsprogrammer med hyppige rapporter. Men også for lande, der blev medlemmer i midten eller slutningen af 1990'erne, yder Europarådet, ofte i samarbejde med Europa-Kommissionen, en lang række former for teknisk assistance og anden bistand. Eksempler på længevarende engagementer af denne type er projekter i Rusland, Ukraine og Moldova, i det sydlige Kaukasus, på Balkan og i Sydøsteuropa i henhold til Stabilitetspagten.

En særlig mellemform mellem overvågning og rådgivning leveres af Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret, Venedig-kommissionen, der med succes har etableret sig som en autoritet vedrørende forfatningsspørgsmål og derfor udgør et meget anvendeligt redskab for Europarådets demokratiarbejde. Udgangspunktet er, at medlemslandene kan anmode om bistand fra Venedig-kommissionen, men udtalelser kan også rekvireres af Europarådets organer, f.eks. som led i overvågningsvirksomheden. En statutændring i 2002 fastslog på den ene side, at kommissionen ikke længere havde karakter af en partiel overenskomst, eftersom alle Europarådets medlemslande nu var medlemmer af kommissionen, men sikrede på den anden side en øget uafhængighed i forhold til medlemslandene. Venedig-kommissionen har i den forløbne tid bl.a. været aktiv i forhold til lande i det sydlige Kaukasus, Tjetjenien, det vestlige Balkan, Moldova og Ukraine. Men også vestlige lande som Belgien og Luxembourg har betjent sig af kommissionens ekspertise. Særlig opmærksomhed skabte det, da Venedig-kom-

missionen efter anmodning fra Den Parlamentariske Forsamling i efteråret 2002 analyserede en række ændringsforslag til Liechtensteins forfatning og konkluderede, at disse var problematiske i forhold til Europarådets grundlæggende principper. Da ændringerne alligevel blev gennemført, er der nu taget skridt til at iværksætte en form for overvågning af Liechtenstein.

Europarådssekretariatet har for tiden fysisk tilstedeværelse på en halv snes lokaliteter i Kaukasus-regionen og på Balkan. De fleste steder i skikkelse af informationskontorer, der tillige kan understøtte Europarådets projekter i det pågældende område. Andre ledes af en særlig udsendt repræsentant for Europarådets generalsekretær og har videregående politiske opgaver. Et eksempel herpå er kontoret i Moldovas hovedstad Chisinau. Dette kontor, i den pågældende periode under dansk ledelse, spillede en betydelig konstruktiv rolle i forberedelsesfasen af det moldaviske formandskab for Ministerkomitéen. Blandt de initiativer, som Europarådet tog og gennemførte med bistand fra sit kontor i Chisinau, var rundbordssamtaler mellem lederne af de politiske partier, en model, der som bekendt har været praktiseret under udfasningen af de gamle regimer i Polen og Østtyskland.

Særlig fokus har der været på Europarådets fysiske tilstedeværelse i Tjetjenien i den lokale russiske menneskerettighedskommissærs kontor. Opgaverne har her strakt sig fra bistand til driften af det pågældende kontor til overvågning af den meget alvorlige situation, der har været rådende i Tjetjenien og fortsat er det. Europarådseksperternes periodiske rapporter til generalsekretæren om situationen har dannet grundlag for tilbagevendende drøftelser om Tjetjenien i Ministerkomitéen. Mandatet for eksperternes tilstedeværelse er hidtil blevet fornyet for et halvt år ad gangen og ikke med en noget længere periode, som Europarådet kunne ønske det. Siden et attentat i april 2003 har eksperterne af sikkerhedsgrunde været nødt til at udføre deres arbejde fra Strasbourg. Med den forudsete nedlæggelse af embedet som russisk menneskerettighedskommissær efter præsidentvalget i oktober 2003 arbejder Europarådet på at finde en anden formel, hvorefter der både kan ydes projektstøtte og samtidig finde en form for overvågning sted af menneskerettighedssituationen i området.

5. KONVENTIONERNE OG ARBEJDET I ØVRIGT PÅ POLITIKOMRÅDERNE.

Siden regeringens seneste redegørelse til Folketinget er syv konventionstekster færdiggjort og åbnet for medlemslandenes underskrift og ratifikation, heriblandt Protokol nummer 13 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om afskaffelse af dødsstraf under alle omstændigheder. Denne protokol samt en tillægsprotokol til antidoping-konventionen er begge underskrevet og ratificeret af Danmark. For to yderligere konventionstekster, nemlig en ændringsprotokol til konventionen fra 1977 om bekæmpelse af terrorisme og en tillægsprotokol til straffelovskonventionen angående korruption, gælder det, at de er underskrevet af Danmark, men endnu ikke ratificeret.

Den nævnte tillægsprotokol til terrorisme-konventionen fra 1977 er kun ét eksempel på, at Europarådet ligesom andre internationale organisationer har søgt at forholde sig til de seneste års uhyggelige eksempler på international terrorisme. Deltagelsen i den såkaldte interkulturelle og interreligiøse dialog gennem seminarer og tilsvarende er et andet eksempel. Et helt konkret initiativ blev taget med Ministerkomitéens vedtagelse i juli 2002 af et sæt retningslinier om menneskerettigheder og bekæmpelsen af terrorisme. Retningslinierne betegner et praktisk anvendeligt bud på, hvordan den vanskelige balance mellem de to formål bør defineres. De er derfor blevet cirkuleret bredt i skikkelse af en overskuelig publikation. Nogle har ment, at Europarådet burde gå et skridt videre og udarbejde en samlet og opdateret konvention om bekæmpelsen af international terrorisme. Danmark har på linie med en række medlemslande stillet sig tøvende over for denne tanke, idet vi i første omgang finder, at kræfterne bør bruges på at nå frem til en global regulering, dvs. regler i FN-regi.

Afvejningen mellem regulering på globalt niveau over for europæisk niveau kan falde anderledes ud i lyset af udsigterne til at nå frem til regler af en tilstrækkelig kvalitet. På et andet område, der tiltrækker sig stor offentlig opmærksomhed, nemlig handel med mennesker, især kvinder til prostitution, er problemerne i Europa så påtrængende, at forberedelsesarbejdet til en ny Europarådskonvention er iværksat, uanset at enighed om en global regulering ikke helt kan udelukkes. Regeringen vil nøje følge mulighederne for at komme igennem med de

nødvendige regler i de to fora og i lyset heraf bakke fuldt op om Europarådets initiativ.

Til forberedelse af konventionsteksterne, men også som led i en bredere dialog finder et omfattende og værdifuldt arbejde sted i de mange styringskomitéer, arbejdsgrupper og andre fora, hvori ministerier og styrelser fra medlemslandene har løbende faglig kontakt med hinanden. Her lægges kimen til den forståelse, der siden kan føre til fastsættelsen af fælles regler og normer. Som blot et par eksempler på denne vidt forgrenede virksomhed kan nævnes arbejdet på at effektivisere retssystemerne i medlemslandene, herunder gennem indførelsen af IT-løsninger, der er interoperable, eller Europarådets koordineringsarbejde i forhold til det internationale anti-doping agentur WADA.

En særlig rolle i det regelforberedende og normsættende arbejde har Europarådets fagministermøder, der typisk afholdes i et antal af 5-6 om året. Betydningen af disse ministermøder er især, at de forener det grundige forarbejde, der er karakteristisk for Europarådet, med en høj profil og dermed gennemslagskraft i forhold til medlemslande og andre. I den forløbne periode har der bl.a. været afholdt ministermøder med emnegrupper som terrorisme, immigration, socialpolitik, sundhed, ligestilling, sport og ungdom.

6. BUDGETTER OG REFORMOVERVEJELSER

Europarådets budget har igennem de senere år været underkastet et princip om real nulvækst, idet visse ekstra midler dog har været tilført Menneskerettighedsdomstolen. Ny initiativer har derfor i det væsentlige måttet finansieres gennem besparelser og omprioriteringer og i en række tilfælde ved frivillige bidrag fra medlemslandene. Indtil nu er dette lykkedes, selvom indslusningen af de senest tilkomne medlemslande indebærer en stor budgetbelastning.

Efter den hidtidige forståelse har de fem såkaldte store betalere Frankrig, Italien, Rusland, Storbritannien og Tyskland tilsammen dækket i alt 62,5% af budgettet. Med en russisk tilkendegivelse af, at man ikke længere fandt det muligt at være bundet heraf og en samtidig erklæring fra de fire øvrige store betalere om, at de ikke var indstillet på at øge deres budgetandel, har der været udsigt til krise. Denne er foreløbig afværget ved, at Rusland har udsat sin beslutning og også for indeværende år indbetaler til bud-

gettet på det hidtidige niveau. Med en nominal stigningstakt på 2,86% udgør det ordinære budget for 2004 i alt 180,5 mill. euros. Danmarks andel heraf udgør 1,5654%, svarende til godt 21 mio. kr. I de kommende års prioriteringsdrøftelser vil Danmark sammen med bl.a. de øvrige nordiske lande søge at sikre, at Europarådets kerneområder, herunder især beskyttelsen af menneskerettighederne, får den fornødne finansiering.

Den løbende tilpasning af organisationen til de finansielle vilkår og til de stadige forskydninger i arbejdsopgaverne fortsætter. Opmærksomheden er bl.a. rettet mod, at organisationens politiske hovedprioriteter er tilstrækkeligt afspejlet i arbejdsgruppestrukturen. Men bestræbelserne på strømlining af organisationen angår ikke mindst arbejdet i selve Ministerkomitéen. Her er det besluttet med virkning fra dette år at reducere antallet af sessioner med ministerdeltagelse fra to til én om året. Som hidtil bliver minister-sessionen anledning til at gøre status over resultaterne fra det udgående formandskab og præsentere prioriteterne for det kommende. Men det er samtidig forståelsen, at det land, hvis formandskab ikke afsluttes med en ministersession, normalt vil være vært for et af de fagministermøder, som organiseres af Europarådet. Det nye format vil på forsøgsbasis træde i kraft til maj i år, hvor Norge overtager formandskabet efter Holland.

7. EUROPARÅDET I DEN EUROPÆISKE INSTITUTIONELLE ARKITEKTUR

Ved siden af Europarådets mangeårige og frugtbare samarbejde med EU på det juridiske område har der gennem de senere år udviklet sig et tæt samarbejde om konkrete projekter, for eksempel i landene fra det tidligere Sovjetunionen og på Balkan og inden for rammerne af Stabilitetspagten for Sydøsteuropa. Det vil give god mening, om dette samarbejde om stabilisering af de nye demokratier kan fortsætte og udbygges, f.eks. i forbindelse med EU's nye naboskabspolitik. Men allerede udvidelsen af EU om få måneder vil få en række følgevirkninger for Europarådet, hvor EU-landene nu vil udgøre et flertal på 25 ud af 45 medlemslande.

Selvom intet endnu ligger fast, tegner der sig et billede, først og fremmest af et mere institutioneliseret samarbejde. Der er således åbnet op

for, at EU til sin tid kan udnytte mulighederne i den nye traktat for at tilslutte sig Den Europæiske Menneskerettigheds-konvention. Et sådant skridt vil efter regeringens opfattelse bidrage til at skabe en større retslig klarhed og frem for alt forhindre en uheldig konkurrence mellem domstolene i Luxembourg og Strasbourg. Muligheden af, at EU tilsluttede sig andre Europaråds-konventioner, f.eks. på det sociale og på det kulturelle område, har også været nævnt. I Ministerkomitéens regi har endog, på et helt foreløbigt plan, været drøftet den tanke, at EU kunne tilbydes en form for associeret medlemskab. Begrundelsen herfor er især, at EU-landene i Europarådet stadigt oftere kommer ud for at skulle tage stilling til spørgsmål omfattet af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller ligefrem fællesskabslovgivning.

Efter praksis finder der årligt en overordnet drøftelse sted mellem de politiske og administrative ledere af de to organisationer. Et sådant firepartsmøde blev også holdt under det danske EU-formandskab i efteråret 2002. Det var for regeringen en nyttig anledning til både at gøre status over det igangværende arbejde og til at drøfte Europarådets plads i det fremtidige europæiske samarbejde.

Også med OSCE har Europarådet et tæt dagligt samarbejde og tilbagevendende overordnede drøftelser på topplan. OSCE's kontor for demokratiske institutioner og menneskerettigheder, ODIHR, benytter sig i vid udstrækning af Europarådets juridiske instrumenter og øvrige ekspertise, herunder Venedig-kommissionens arbejde. OSCE's missioner i marken tjener mange steder også som støttepunkt for den mere beskeden tilstedeværelse fra Europarådet, og der er visse steder, f.eks. i Armenien og Azerbajdjan, knyttet medarbejdere fra Europarådet til OSCE-missionerne. I den periode, da både Europarådet og OSCE var til stede i Tjetjenien, fungerede et upåklageligt praktisk samarbejde mellem repræsentanterne for de to organisationer.

Det vil i stigende grad blive krævet, at organisationerne undgår dobbeltarbejde og tværtimod formår at komplettere hinanden. Her har vi i hovedstæderne et ansvar for, at indsatsen bliver prioriteret. Af særlig betydning er det også, at organisationerne ikke lader sig spille ud mod hinanden ved løsningen af vanskelige opgaver. Sådanne forsøg på »forum shopping« har vi set eksempler på. Men de er i det væsentlige blevet afværget.

8. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Som det er fremgået, knytter der sig set fra Europarådets side både forhåbninger og en vis bekymring til sameksistensen om nogle år med et EU, der er vokset både i bredden og i dybden. Denne problemstilling vil der med større præcision kunne redegøres for, når regeringen fremlægger den næste tilsvarende redegørelse. Den ramme, hvori man i Europarådet vil forsøge at forholde sig til spørgsmålet, vil ikke mindst være det tredje topmøde og forberedelsen heraf.

Ved vurderingen af, hvor Europarådet – ved siden af sine kerneopgaver, først og fremmest på menneskerettighedsområdet – kan spille en særlig rolle i den kommende tid, er det nærliggende at se på den meget store arbejdsopgave, der består i at konsolidere og udbygge demokratiet i alle de nye medlemslande. Her har Europarådet udviklet en betydelig ekspertise og nogle instrumenter, som i et hensigtsmæssigt samspil med andre internationale organisationer kan yde et nyttigt og kvalificeret bidrag. Det særlige parla-

mentariske diplomati, der udføres af Den Parlamentariske Forsamling, er et af de meget stærke kort, som Europarådet har på hånden i den forbindelse. Hertil kommer den særlige folkelige legitimitet, der knytter sig til netop forsamlingsarbejde.

I det nye Europa, hvor det udvidede EU vil veje endnu tungere, men hvor en række lande – i alle tilfælde inden for en overskuelig fremtid – vil være uden et reelt perspektiv for EU-medlemskab, fremstår Europarådet i dag som et europæisk forum for debat og samarbejde og dermed også som et instrument, der kan medvirke til, at der ikke dannes nye hårde skillelinier i Europa.

Hermed slutter redegørelsen.

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Redegørelse af 18/12 03 om det danske sprog.
(Redegørelse nr. R 8).

Kulturministeren (Brian Mikkelsen):

SPROGPOLITISK REDEGØRELSE.

INDLEDNING

Sproget udfolder sig mellem mennesker, og det lever i det enkelte menneske ikke blot som et redskab for kommunikation, men også som et socialt element, vi færdes i. Hvis man kun talte for at overføre ny information, ville samværet mellem mennesker blive fattigt.

Disse ord kan man læse i det sprogpoltiske oplæg »Sprog på spil«, som Kulturministeriets arbejdsgruppe om det danske sprog med prof. Jørn Lund i spidsen offentliggjorde i september måned 2003. De indeholder den vigtige pointe om sproget, der begrunder, hvorfor sproget er en uundværlig del af vores identitet. Sproget er andet og mere end blot og bar overførsel af informationer.

Det er sproget, der binder os sammen som nation.

Derfor er det regeringen magtpåliggende, at dansk også i fremtiden skal være et komplet og samfundsbærende sprog, som kan bruges til at udtrykke tanker og idéer om alle sider af tilværelsen.

Regeringens redegørelse om det danske sprog berører en række ministerområder, som alle har været inddraget i arbejdet. Redegørelsen gennemgår initiativer, som allerede er sat i gang med fokus på sproget og forslag til nye initiativer.

FØR SKOLEN

Lige fra den allertidligste barndom udvikler børn deres sproglige formåen ved at kommunikere med de voksne og børn, der er i deres omgivelser. Børnenes sproglige udvikling er afgørende for deres udbytte af skolegangen. Næsten alle børn i alderen 3-5 år passes i dag uden for

hjemmet. Dagtilbuddene har derfor en betydelig opgave set i relation til småbørnenes sproglige udvikling. Socialministeren vil i den forbindelse fremsætte et lovforslag om læreplaner i dagtilbuddene.

Sprogstimuleringsindsatsen for tosprogede småbørn, jf. folkeskolelovens § 4a, er blevet fremrykket, således at indsatsen også omfatter de 3 årige børn med virkning fra den 1. januar 2003. På baggrund af lovændringen og som en del af folkeskoleaftalen fra efteråret 2002 vil Undervisningsministeriet foretage en revidering af ministeriets vejledning om sprogstimulering af tosprogede småbørn.

Med fornyelsen af folkeskoleloven fik undervisningsministeren hjemmel til at indføre en indholdsbeskrivelse med mål for børnehaveklassens virksomhed. Der er nu udarbejdet bindende mål og indholdsbeskrivelser for børnehaveklassen. Det ene af undervisningens syv indholdstemaer vedrører arbejdet med sprog og udtryksformer. Disse nye regler for børnehaveklassens undervisning har været gældende siden den 1. august 2003.

Som en del af folkeskoleaftalen iværksætter Undervisningsministeriet desuden tværfaglige initiativer mellem bl.a. sundhedsplejersker, talehørepædagoger og det pædagogiske personale i institutionerne med særlig fokus på en tidlig indsats for småbørn med vanskeligheder. I denne forbindelse vil Undervisningsministeriet desuden udarbejde et inspirations- og vejledningsmateriale med erfaringer fra kommuner, der har iværksat initiativer i forhold til screening af småbørns sproglige og begrebsmæssige udvikling.

Endelig iværksætter Undervisningsministeriet i forbindelse med det kommende skoleår en statusundersøgelse om børns sproglige udvikling ved starten af af børnehaveklassen. Undersøgelsen planlægges gentaget efter en 3-4 årig periode.

PÆDAGOGUDDANNELSEN OG LÆRERUDDANNELSEN

Disse uddannelser er i 2003 blevet evalueret af Danmarks Evalueringsinstitut.

På baggrund af de to rapporter og med udgangspunkt i Regeringsgrundlag II vil undervisningsministeren i januar 2004 forelægge en redegørelse for Folketinget som oplæg til en debat om de to uddannelsers fremtid.