



Redegørelse nr. R 12 (5/5 2010)

Folketinget 2009-10

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 5/5 2010 om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri.

(Redegørelse nr. R 12).

Udenrigsministeren (Lene Espersen):

RESUMÉ

Som i de seneste år har opfølgningen på beslutninger fra Europarådets tredje topmøde i maj 2005 i Warszawa været en prioritet i 2009. Arbejdet med at *effektivisere forudsætningerne for den Europæiske Menneskerettighedsdomstols virke* samt fremme tilpasningen af medlemsstaternes strukturer vedrørende *menneskerettigheder, demokrati og retsstat fortsætter ufortøvet*. Det sker i det daglige gennem udvikling af nye konventioner og forbedring af hidtidige samt gennem flere mekanismer til overvågning af medlemslandenes overholdelse af påtagne konventionsforpligtigelser. Aktiviteter, der ikke direkte eller indirekte fremmer Europarådets kerneområder, er i overensstemmelse med Warszawa-beslutningen *nedprioriteret og tilpasses løbende*.

Europarådets *nye Generalsekretær* blev valgt den 29. september 2009. Det blev den forhenværende norske udenrigs- og statsminister Thorbjørn Jagland. Jagland, som også havde dansk sttte, blev valgt med absolut flertal mod den tidligere polske statsminister Włodzimierz Cimoszewicz.

I januar 2010 fremlagde Generalsekretæren sin *reformvision* i form af en række målrettede initiativer. Det blev fremhævet, at reformprocessen skal være gennemskuelig, at organisationens politiske relevans skal styrkes, og at strukturændringer af Sekretariatet og koncentration af Europarådets aktiviteter er uomgængelige. Målet er at skabe sammenhæng mellem Europarådets arbejdsområder og budgetmidler.

Formandskabet blev varetaget af *Slovenien* fra maj til november 2009, hvorefter *Schweiz* overtog. I maj 2010 overtager *Makedonien* (FYROM). Både Slovenien og Schweiz har fokuseret på en reform af Menneskerettighedsdomstolen samt beskyttelsen af menneskerettigheder og retsstaten. Der foreligger p.t. ikke nærmere oplysninger om det kommende formandskabs prioriteter.

Ligesom sidste år har *situationen i Georgien* siden den væbnede konflikt med Rusland (vedrørende de georgiske udbryderområder Abkhasien og Sydossetien) i august 2008 været et stående punkt på Ministerkomitéens dagsorden. Spørgsmålet står fortsat centralt i Europarådets arbejde.

Effektivisering og nedbringelse af sagsmængden foran den Europæiske Menneskerettighedsdomstols har fortsat prioritet. Protokol 14 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der vil bidrage til at lette Domstolens arbejde, træder i kraft 1. juni 2010.

Indsatsen til fremme af menneskerettigheder i et diskriminationsperspektiv har i 2009 rettet sig mod beskyttelse af personer, hvis værdighed og integritet trues, samt kønsligestilling.

Samarbejdet mellem Europarådet og EU hviler fortsat på det såkaldte *Memorandum of Understanding*, vedtaget på Ministermødet i maj 2007. Min istermødet i Madrid i maj 2009 konkluderede, at samarbejdet mellem de to organisationer var blevet yderligere udbygget og intensiveret.

1. SAMMENFATNING OG OVERBLIK

Da delegationerne fra Europarådets 47 medlemsstater indtog deres pladser til Ministerkomiteens 1075. møde den 20.-21. januar i år, var stemningen i salen præget af forventning. Det var små fire måneder siden den nye generalsekretær, Thorbjørn Jagland, indtog sit embede. Der var forventninger til, at han, som kom ude fra, og som ingen bindinger havde til organisationen, ville fremlægge en plan for reform af Europarådet. En sådan plan var nødvendig ikke mindst som følge af et behov for at tilpasse organisationens mål med budgetmidlerne. Europarådets ordinære budget er i de seneste år alene vokset med inflationen. Derfor stræber generalsekretæren efter koncentration af opgaver samt administrative forbedringer blandt andet på personaleområdet. De nordisk-baltiske delegationer ved Europarådet støtter aktivt generalsekretæren i bestræbelserne på at reformere og målrette organisationen.

Europarådets kerneværdier er: *Menneskerettigheder, demokrati og retsstat*.

På mødet den 20.-21. januar fremlagde generalsekretæren sine overvejelser i en tale med titlen »Nye Realiteter«, som fik tilslutning fra Ministerkomitéen.

Kernen i generalsekretærens plan er målsætningen om at give Europarådet nyt liv, baseret på følgende nøgleord:

- Styring, koncentration, resultater, forudseenhed, tilstedeværelse, horisontal og vertikal strukturering, Menneskerettighedskonventionen og Menneskerettighedsdomstolen.

Generalsekretæren fastslog i sin tale, at Europarådet er »*an integral part of a wider European security concept, creating a space of collective democratic security and stability*«. Han pegede på, at Europarådet er den eneste internationale organisation, som har mandat og nødvendige instrumenter til effektivt at monitorere overholdelsen af forpligtelser forbundet med respekt for menneskerettigheder, demokrati og retsstat. Han pegede tillige på den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) som et unikt instrument, der inspirerer over hele verden.

Generalsekretærens reformforslag skal behandles over den kommende tid. Et fokusområde er Domstolen. For at Domstolen kan arbejde så effektivt og hensigtsmæssigt som mu-

ligt, må administrative forbedringer ses som en kontinuerlig proces. Men medlemsstaterne skal på deres side også implementere Menneskerettighedskonventionen og efterleve Domstolens afgørelser. Med den vigtige politiske hensigtserklæring om Domstolens fremtid vedtaget af ministrene i *Interlaken* den 19. februar 2010, foreligger der nu et overordnet politisk instrument til afhjælpning af Domstolens aktuelle problemer.

I de senere år er der blevet talt en del om nødvendigheden af at prioritere i overens-stemmelse med »Europarådets kerneværdier«. Warszawa-topmødet i 2005 drejede sig bl.a. herom, og ministermødet i Madrid i maj 2009 fulgte op. Men under overfladen skiller en række realpolitiske betragtninger medlemsstaterne. For øjeblikket er 20 af Europarådets medlemsstater ikke medlem af EU. Blandt medlemsstater, som ikke er medlem af EU, lægges der vægt på ordlyden i Europarådets statut, ifølge hvilken Europarådets formål er at tilvejebringe »en nærmere forening mellem dets medlemmer«. Det er i hovedsagen disse medlemsstater, der ønsker at oprettholde en meget bred samarbejdsflade, omfattende en lang række emner som ikke alle kan siges at berøre Europarådets kerneværdier. Dette skel viser sig under hver af de årlige budgetforhandlinger.

2. EUROPARÅDSFORMANDSKABET

Formandskabet i Europarådet er af et halvt års varighed og går på skift mellem medlemslandene i (engelsk) alfabetisk rækkefølge. Slovenien overtog formandskabet efter Spanien i maj 2009 og prioriterede europæiske borgeres sikkerhed, skabelsen af et inkluderende Europa og fremme af fælles værdier gennem eksempelvis en reform af Menneskerettighedsdomstolen.

Kontinuitet mellem formandskaberne, især vedr. prioritering af menneskerettigheder og Domstolen.

Schweiz, der overtog formandskabet i november 2009, har ligeledes valgt at fokusere på en reform af Menneskerettighedsdomstolen og beskyttelsen af menneskerettigheder og retsstat.¹ Endvidere er styrkelsen af demokratiske institutioner samt øget gennemsigtighed og effektivitet i Europarådet prioriteret.

Makedonien (FYROM), som har været medlem af Europarådet siden 1995, overtager formandskabet efter Schweiz i maj 2010. Det er første gang, at Makedonien (FYROM) som fuldgældigt medlem overtager formandskabet i en international organisation. Der foreligger p.t. ikke nærmere oplysninger om det kommende formandskabs prioriteter.

3. VALG AF NY GENERALSEKRETÆR

Generalsekretæren vælges af Europarådets Parlamentariske Forsamling (PACE) for en femårig periode. Ifølge statuten er »Generalsekretæren overfor Ministerudvalget ansvarlig for Sekretariatets arbejde«. Således er generalsekretæren den øverst ansvarlige for den strategiske varetagelse af Europarå-

dets arbejdsprogram og budget og forestår den daglige ledelse af organisationen og Sekretariatet.

3.1. Valget af Thorbjørn Jagland

Den 29. september valgte Forsamlingen den forhenværende norske udenrigs- og statsminister Thorbjørn Jagland til Europarådets nye generalsekretær. Jagland, som også havde dansk støtte, blev valgt med absolut flertal i første valgrunde mod den tidligere polske statsminister Włodzimierz Cimoszewicz.

Processen op til valget udviklede sig til at blive en institutionel krise af politisk karakter. Krisen omhandlede uenighed om valgreglerne mellem parlamentarikersiden (Forsamlingen) og regeringssiden (Ministerkomitéen). Den såkaldte vismandsrapport (Juncker-rapporten), som tidligere var endosseret af både Forsamlingen og Ministerkomitéen, skabte grundlag for nye kvalitative forudsætninger for kandidaterne til posten som generalsekretær. Efter indstilling fra Ministerkomitéen vedtog Europarådet på ministerministermødet i Madrid maj 2009 med overvældende flertal at indstille alene to kandidater til Forsamlingen. Forsamlingen var uenig i proceduren og undlod herefter at vælge generalsekretær på samlingen i juni.

Det slovakiske formandskab og Forsamlingens formand arbejdede under hele processen aktivt og med stor ansvarlighed for at løse problemet og dermed undgå, at organisationens anseelse og virke led skade. Begge organer har siden da bestræbt sig på at skabe forudsætninger for en fremtidig, bedre indbyrdes dialog, herunder en fælles forståelse af valgprocedurene.

3.2. Reform af Europarådet

Thorbjørn Jagland bekendtgjorde under sit kandidatur til posten som generalsekretær sine overordnede politiske mål, hvis omdrejningspunkt er en grundlæggende reform af Europarådet. I januar 2010 fremlagde generalsekretæren sin reformvision i form af en række målrettede initiativer. Det blev fremhævet, at reformprocessen skal være gennemsæuelig, at organisationens politiske relevans skal styrkes, og at strukturændringer af Sekretariatet og koncentration af Europarådets aktiviteter er uomgængelige. Samarbejdet mellem Ministerkomitéen på den ene side og Forsamlingen og Lokalkongressen på den anden side skal styrkes både horisontalt og vertikalt, så der skabes synergi i organisationen.

Konkret bygger reformforslaget på fire søjler. Den første drejer sig om at *øge styringen i organisationen*. Bedre kommunikation, ny budgetprocedure og en ny planlægningsenhed er nogle initiativer, der skal fremme koordinationen mellem Europarådets mange forskellige enheder. Den anden søjle er den såkaldte *operationelle søjle*, hvis kerne er en omfattende revision af Europarådets aktivitetsprogrammer, som skal vurderes ud fra deres effekt og merværdi. Den tredje søjle i Jaglands forslag omhandler *strukturændringer* i Sekretariatet. Den sidste søjle er knyttet til den Europæiske Menneskerettighedskonvention og *reformen af Domstolen*.

Generalsekretærens reformforslag blev hilst velkommen i Ministerkomitéen, som enstemmigt udtrykte generel støtte til generalsekretærens bestræbelser.

4. MINISTERKOMITÉEN

Ministerkomitéen er Europarådets overordnede, besluttende organ og består af medlemsstaternes udenrigsministre. Til

¹ Det schweiziske formandskab afholdt en Ministerkonference i Interlaken (18.-19. februar 2010) om reformen af Domstolen, som resulterede i den såkaldte Interlaken-erklæring. Se endvidere afsnit 7.3.

daglig varetages opgaverne i Ministerkomitéen og i de underordnede rapportgrupper m.v. af udenrigsministrenes stedfortrædere, dvs. af de enkelte medlemsstaters faste repræsentanter og repræsentationer på stedet.

4.1. *Det årlige Ministermøde*

Europarådets årlige ministermøde blev afholdt i Madrid den 12. maj 2009 med deltagelse af 22 udenrigsministre. På det årlige møde behandles større sager, og der træffes formelle beslutninger, som forinden er forberedt af Stedfortræderkomitéen. Møderne munder ud i et kommuniké, som også indeholder fælles erklæringer i det omfang, der er opnået enighed.

På mødet i Madrid var de vigtigste substansbeslutninger, at man vedtog en videreførelse af Europarådets arbejde med menneskerettighedssituationen i de georgiske konfliktområder gennem fortsat støtte til Menneskerettighedskommissærens og generalsekretærens arbejde i områderne.² Protokol 14bis til den Europæiske Menneskerettighedskonvention blev også vedtaget.³

Det 120. ministermøde afholdes den 11. maj 2010 i Strasbourg. Centralt på dagsorden ventes at stå Menneskerettighedsdomstolens fremtid, Europarådets reformproces tillige med konflikten i Georgien.

4.2. *Det daglige arbejde i Ministerkomitéen*

Ministerkomitéen kaldes også Stedfortræderkomitéen. Den afholder som udgangspunkt et ugentligt møde, hvor større politiske spørgsmål drøftes, og beslutninger forberedt i rapportgrupper træffes. Til forberedelse af Ministerkomitéens arbejde er nedsat tematiske arbejdsgrupper (rapportørgrupper) om demokrati, menneskerettigheder etc. Herunder findes et stort antal styrings- og ekspertkomitéer med hovedstadsdeltagelse fra berørte ministerier og styrelser. Når arbejdet i disse komitéer afsluttes, eller man ikke kan nå en løsning, viderebehandles emnet i den relevante tematiske arbejdsgruppe. Arbejdet afsluttes med orientering og/eller fornyet drøftelse, samt, når sagen er moden, beslutningsvedtagelse i Ministerkomitéen.

Ministerkomitéens sekretariat bistår komitéen og komitéens formandskab med planlægning og organisering af møderne og udarbejder mødedokumenter.

Organisationens og dermed Ministerkomitéens arbejde er kendetegnet ved at være aftalebaseret.⁴ Ministerkomitéen træffer beslutninger vedrørende konventioner, delaftaler, anbefalinger til medlemsstaternes regeringer, besvarer rekommandationer fra Forsamlingen og besvarer spørgsmål fra individuelle parlamentarikere.

Europarådet er i realiteten den eneste paneuropæiske organisation, som har et papirfæstnet fælles norm- og værdisæt (i form af eksempelvis Menneskerettighedskonventionen m.v.).

Af stor vigtighed er Ministerkomitéens overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af Europarådets kerneforpligtelser. Overvågningsvirksomheden indbefatter overvågning af nye medlemsstater, hvilket normalt sker i to år. Der kan også træffes beslutning om tematiske overvågninger, eksempelvis af mediesituationen, i medlemsstaterne.⁵

Det er herudover Ministerkomitéens ansvar at føre tilsyn med medlemsstaternes implementering af Domstolens endelige afgørelser.⁶ Dette arbejde er af særlig vigtighed.

4.3. *EU-samarbejdet i Ministerkomitéen*

I dag afholder EU-delegationerne ved Europarådet koordinationsmøde før hvert møde i Ministerkomitéen. Mødets formål er at fastlægge fælles holdninger, hvor sådanne er mulige og ønskelige, og eventuelt udarbejde en fælles tekst i form af en erklæring til et givet dagsordenspunkt; en erklæring, som også andre medlemsstater eventuelt kan tilslutte sig. Endvidere drøftes andre spørgsmål af fælles interesse.

4.4. *Særlige problemstillinger: Konflikten mellem Georgien og Rusland*

Situationen i Georgien har siden den væbnede konflikt i Abkhasien og Sydossetien i august 2008 været et stående punkt på Ministerkomitéens dagsorden. Spørgsmålet er dermed fortsat centralt i Europarådet, men realpolitisk synes situationen fastlåst i de berørte områder. Ruslands anerkendelse af de to georgiske regioners uafhængighed blev mødt med fordømmelse fra Europarådets øvrige medlemsstater.

På de mere politiske spørgsmål om konflikten årsager og placering af ansvar har Europarådet primært fokuseret på konflikten humanitære og menneskeretlige konsekvenser. Især har Europarådet fokuseret på overholdelse af indgåede forpligtelser. Europarådet følger udviklingen regelmæssigt og forsøger at påvirke parterne inden for Europarådets kompetence. Det er selvsagt ikke i Europarådet, at den politiske konflikt kan løses, hvilket generalsekretæren ses at være indforstået med. Konsekvenserne af den politiske konflikt kan og bør alligevel i videst muligt omfang lindres af Europarådet.

Grundproblemet er, at Rusland på ingen måde vil påtage sig nogen skyld for konflikten. Da generalsekretæren (den forrige) fremlagde sin første rapport fra områderne i april 2009, blev den således mødt med russisk skepsis og på enkelte punkter direkte afvisning. På ministermødet i Madrid i maj 2009 gentog ministrene deres bekymring over den humanitære situation og beskyttelsen af menneskerettighederne i de berørte områder. Generalsekretæren anmodedes om at fremlægge projekter med det formål at genoprette demokrati, menneskerettigheder og retssikkerhed.

Over sommeren og i efteråret 2009 arbejdede Ministerkomitéen med at skabe enighed om svar på to rekommandationer fra Forsamlingen. Den første rekommandation omhandlede de humanitære konsekvenser af konflikten mellem Georgien og Rusland. Herunder opfordringer til at fortsætte samarbejdet med andre internationale institutioner, støtte til menneskerettighedskommissæren og støtte uddannelse i menneskerettigheder både i Georgien og blandt medlemmerne i EU's overvågningsmission (EUMM). Den anden rekommandation indeholdt anbefalinger om konkrete foranstaltninger som reaktion på konflikten med henblik på at sikre de

² Se endvidere afsnit 4.4. og 8.6.

³ Om reformen af domstolen og ratificeringen af Protokol 14 se afsnit 7.

⁴ Takket være medlemsstaternes indsats i Europarådet er der tilvejebragt folkeretligt bindende aftaler og konventioner på en lang række retlige og administrative områder spændende fra straffetret over social forsorg til kulturstøtte. Disse aftaler og konventioner bidrager til at løfte medlemsstaternes nationale retsstandarder og til at fremme praktisk samarbejde med nationale forvaltninger. Der er hidtil vedtaget 209 konventioner i Europarådets regi, hvoraf de fleste vedrører menneskerettigheder, men også styrkelsen af Europas demokratiske, sociale og kulturelle sammenhængskraft.

⁵ Se afsnit 8. for oplysninger om overvågningen af konventionsforpligtelserne i øvrigt.

⁶ Se endvidere under afsnittet om Menneskerettighedsdomstolen, 7.4.

to parters overholdelse af indgåede forpligtelser.⁷ Drøftelserne om svarene var langvarige og svære på grund af de politiske implikationer og den store følsomhed i spørgsmålet, idet der i Europarådet arbejdes for at opnå konsensus.

I februar 2010 fremlagde Georgien (ministeren for reintegration) i Ministerkomiteen en strategi til genindlemmelse af de berørte områder (også fremlagt i OSCE og EU m.v.). Georgien anmodede om Ministerkomitéens støtte til strategien og hjælp til at implementere en handlingsplan, men Ministerkomitéen, som overordnet tog vel imod strategien, besluttede at afvente generalsekretærens overvejelser om et nyt format til afrapportering fra regionerne, som blev fremlagt i marts. Dette format blev med georgisk skepsis vedtaget med konsensus af Ministerkomitéen ultimo marts 2010 med EU's aktive involvering. Således var EU-formandskabet og EU-repræsentanten på et EU-koordinationsmøde blevet bemyndiget til at forhandle sagen med Georgien og Rusland, og det lykkedes til Ministerkomitéens og generalsekretærens tilfredshed.

Med det nye format, hvori der refereres til Georgiens strategi, vil generalsekretæren afrapportere to gange årligt med særlig fokus på menneskerettigheder, humanitær beskyttelse, genopretning af de berørte befolkningers situation og minoritetsspørgsmål. Overvågningen af udvalgte forpligtelser vil ske under hensyn til andre internationale organisationers arbejde således, at overlappning i videst muligt omfang undgås. Afrapporteringen gøres kortere og mere præcis, hvilket også indebærer, at resultaterne af Europarådets øvrige overvågningsvirksomhed gøres mere overskuelig.

Som et eksempel på dansk samarbejde med Europarådet udmønter Naboskabsprogrammet sammen med Europarådet et program til fremme af god regeringsførelse i Georgien. Programmet har til formål at opbygge kapaciteten hos de georgiske myndigheder til effektivt at implementere vedtagne love og reformer på det retslige område. Endvidere skal programmet fremme mindretallets rettigheder. Der er afsat 15 mio. kr. i 2008-2009 og programmet implementeres af Europarådet.

Programmet omfatter gensidigt supplerende indsatsområder, som i høj grad understøtter Georgiens egne mål for integration i de vestlige samarbejdsstrukturer (EU og NATO) samt landets forpligtelser overfor Europarådet.

5. DEN PARLAMENTARISKE FORSAMLING (PACE)

PACE⁸ repræsenterer medlemsstaternes parlamenter, og forsamlingens medlemmer er således nationalt udpegede parlamentarikere. De mødes til fire årlige sessioner af ca. fem dages varighed. Forsamlingen er organisationens offentlige forum for politiske drøftelser og tilkendegivelser. Det er her, folkevalgte repræsentanter fra 47 parlamenter mødes og giver deres europapolitiske meninger til kende.

Forsamlingen drøfter udvalgte problemer og aktuelle spørgsmål på baggrund af diverse rapporter og vedtager beslutninger, som i form af rekommandationer rettet til medlemsstaternes regeringer fremsendes til Ministerkomitéen. Forsamlingen vedtager også resolutioner, som har karakter af mere generelle holdningstilkendegivelser. Ministerkomitéen er forpligtet til at tage stilling til de pågældende rekommandationer og til at besvare skriftlige spørgsmål fra parlamentarikerne. Forsamlingens kompetence er alene af rådgivende

⁷ Rekommandationer nr. 1857 og 1846 fra den Parlamentariske Forsamling.

⁸ Parliamentary Assembly, Council of Europe.

karakter. Forsamlingen har med sine initiativer inden for Europarådets kompetence ofte bidraget til at afdække en horisontal problemstilling, der berører medlemsstaterne.

5.1. Forsamlingens særlige overvågningsvirksomhed

Forsamlingen foretager overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af deres påtagne generelle forpligtelser. Beslutningerne om hvilke lande, der skal overvåges, træffes efter konkret skøn.

For tiden er elleve medlemsstater overvåget: Albanien, Armenien, Aserbajdsjan, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Moldova, Monaco, Montenegro, Rusland, Serbien og Ukraine. Denne overvågning kan afløses af en post-overvågning, hvor udpegede rapportører stadig foretager landebesøg, men hvor deres rapporter ikke fremlægges i plenum. 3 lande indgår i post-overvågningsdialog: Bulgarien, Tyrkiet og Makedonien (FYROM). Der har i det forløbne år ikke været nogen ændringer i, hvilke lande der er under overvågning og post-overvågning. På Forsamlingens tredje delsession i 2009 blev flere overvågningsrapporter drøftet, herunder særligt Ruslands fortsat manglende ratifikation af Protokol 6 (afskaffelse af dødsstraf – Rusland har siden 1996 haft et de facto moratorium) og den daværende manglende russiske ratifikation af Protokol 14 (effektivisering af Menneskerettighedsdomstolen).

5.2. Forsamlingen og særlige problemstillinger

Konflikten mellem Georgien og Rusland har også været central på Forsamlingens dagsorden. Forsamlingen har vedtaget tre rekommandationer til Ministerkomitéen om konflikten, som har givet anledning til mange drøftelser. I foråret 2009 var Forsamlingens drøftelse af konflikten præget af pessimisme over og utilfredshed med de beskedne fremskridt. Med henblik på at markere denne utilfredshed fremlagde en række parlamentarikere et udkast til resolution om at suspendere de russiske parlamentarikers stemmeret. Forslaget fik ikke tilstrækkelig opbakning ved afstemningen i efteråret.

6. EUROPARÅDETS KONGRES AF LOKALE OG REGIONALE MYNDIGHEDER

Europarådets Kongres af Lokale og Regionale Myndigheder (Kongressen) er en politisk forsamling primært funderet på Det Europæiske Charter for Lokalt Selvstyre. Organet har en rådgivende funktion over for Ministerkomitéen. Kongressens to kamre består af henholdsvis lokale og regionale politikere. Ministerkomitéen vedtog i maj 2007 et revideret grundlag for Kongressen med det formål at styrke og udvikle de lokale og regionale myndigheders rolle.

I november 2009 mødtes de fra medlemsstaterne ansvarlige ministre for lokale og regionale myndigheder i Utrecht, Nederlandene. Her vedtoges den såkaldte Utrecht-erklæring med undertitlen: »*Good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change*«. Særligt to elementer i erklæringen skal fremhæves. For det første understregede erklæringen betydningen af lokale og regionale myndigheders rolle i bestræbelserne på at få den finansielle krise bragt til ende samt regeringernes ansvar for de lokale myndigheders ressourcer. For det andet identificerer erklæringen centrale fælles udfordringer for de lokale og regionale myndigheder i medlemsstaterne, hvor der udover håndteringen af den finansielle krise fokuseres særligt på lav demokratisk tilslut-

ning på lokalt og regionalt niveau og på mulighederne for at øge effektiviteten på lokalt niveau.

Kongressens nye ledelse er meget opmærksom på generalsekretærens reformplaner og har påbegyndt overvejelser af både administrative reformer og koncentration af virksomheden.

7. MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLEN

Domstolen behandler klager i sager vedrørende formodede overtrædelser af den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Den består af 47 dommere; én fra hver medlemsstat. Medlemsstaterne har forpligtet sig til at efterleve Domstolens afgørelser.⁹ Domstolen betjenes af et sekretariat, som for øjeblikket består af 640 ansatte, hvoraf 270 er jurister.

Budget 2009:

Ordinært budget ER: 217.156.400 euro

Domstolens budget: 57.047.200 euro

Budget 2010:

Ordinært budget ER: 218.337.900 euro

Domstolens budget: 58.588.600 euro

⁹ Jf. Artikel 46, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd: "De høje kontraherende parter forpligter sig til at rette sig efter Domstolens endelige afgørelse i enhver sag, som de er parter i."

Oversigt over sager ved Domstolen

	2008	2009	+/-
Samlet antal sager for Domstolen	118.750	139.300	17,3 %
Nye sager pr. år	49.850	57.100	14,5 %
Sager som endnu ikke opfylder krav til behandling	21.450	20.000	-7,3 %
Samlet antal sager afgjort af Domstolen	32.043	35.460	11,6 %
Sager hvor der er afsagt dom	1880	2395	27,4 %
Sager hvor der er truffet afgørelse om, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling	30.163	33.065	9,6 %

Det er fortsat sager fra Rusland (28,1 %), Tyrkiet (11 %), Ukraine (8,4 %), Rumænien (8,2 %) og Italien (6 %), der belaster Domstolen mest. Tilsammen står disse fem stater for 61,7 % af sagsmængden.

Årsagen til ophobningen af de mange sager skyldes forskellige faktorer. For det første voksede kredsen af medlemsstater i 90'erne og ind i næste årti. For det andet er der kun 47 dommere til at behandle individuelle klager fra en samlet befolkningsgruppe på over 800 millioner. Hertil kommer, at selvom over 90 % af sagerne ikke opfylder kravene til antagelse, så skal en beslutning om afvisning træffes af en gruppe af dommere. For det tredje har Domstolens retspraksis hidtil ikke haft tilstrækkelig gennemslagskraft i en række medlemsstater, der stadig ikke tager fornøden højde for Domstolens afgørelser. Der er her tale om de såkaldt repetitive sager, der bør løses af medlemsstaterne igennem nationale foranstaltninger, når Domstolen én gang har truffet en afgørelse. For

Domstolens budget udgør ca. ¼ af Europarådets ordinære budget, hvilket er den største enkeltstående post.

Domstolen er blevet betegnet som Europarådets »kronjuvel«, og er utvivlsomt det organ i Europarådet, der er størst kendt blandt befolkningerne i medlemsstaterne. Domstolen er som en kendt kliché lyder blevet »offer for sin egen succes«, idet Domstolen har haft svært ved at følge med i den eksplosive udvikling, der har været i antallet af sager, særligt siden årtusindskiftet.

7.1 Sagsmængde

Som i de forgangne år har der fortsat været en lille, relativ stigning i Domstolens budget i modsætning til andre Europarådsorganers budgetter. Dette har dog ikke kunnet forrykke balancen mellem den stadig voksende sagsmængde og antallet af afgjorte sager.

I 2009 registreredes 57.100 nye sager, hvilket er en stigning på 14,5 % i forhold til året før. Domstolens sagsmængde var ved udgangen af 2009 steget til 139.300 sager. Heraf afventer 119.300 sager afgørelse af, hvorvidt de kan antages til behandling eller skal afvises. 20.000 sager opfylder ikke kravene til at blive behandlet, fx anonyme klager.

Modsat sagsmængden er antallet af begæringer om iværksættelse af foreløbige foranstaltninger faldet fra 3.184 begæringer i 2008 til 2.399 begæringer i 2009, hvilket er et fald på ca. 25 %.

I alt afgjorde Domstolen i 2009 35.460 sager, hvilket er ca. 11 % mere end året før (32.043). Af de 35.460 sager blev der afsagt dom i 2.395 sager. 33.065 sager blev afvist. Det svarer til 93,2% af den samlede sagsmængde.

det fjerde er der flere af især de nye medlemslande, hvis retssystem endnu er så svagt udviklet, at der opstår problemer, ikke mindst økonomiske, når Domstolen træffer en afgørelse, som indebærer en konstatering af, at de nationale forhold ikke er i overensstemmelse med konventionen.

7.2 »Pilot-judgment«

For 6 år siden benyttede Domstolen for første gang »pilot-judgment-proceduren«,¹⁰ som siden hen har udviklet sig til et effektivt middel, når der er tale om en række identiske sager, der alle udspringer af et fælles underliggende problem i en medlemsstat. Proceduren fungerer således, at når Domstolen får et betydeligt antal klager som alle skyldes det samme underliggende systematiske eller strukturelle problem, så kan Domstolen beslutte at vælge en eller flere af disse sager til prioriteret behandling. Ved behandlingen vil Domstolen

¹⁰ I sagen: *Broniowski v. Poland* [GC], sag nr.. 31443/96

søge at nå en løsning, der dækker alle lignende sager der er rejst pga. samme underliggende problem. I den resulterende pilotdom vil domstolen derfor tilsigte:

- At afgøre, om der har været en krænkelse af konventionen i det pågældende tilfælde;
- At identificere det underliggende problem i henhold til national lovgivning, hvilket er roden til de mange gentagne sager;
- At give klare indikationer til regeringen om, hvordan den kan fjerne dette underliggende problem;
- At hjælpe med tilvejebringelse af en national løsning af det underliggende problem (herunder alle de sager der allerede verserer foran Domstolen), eller i det mindste, at opnå forlig i de verserende sager foran Domstolen.

Pilotdommen har derfor til formål at hjælpe de nationale myndigheder med at afhjælpe systematiske eller strukturelle problemer som giver anledning til gentagne sager foran Domstolen. Proceduren finder ikke anvendelse i sager, hvor der er tale om alvorlige brud på fundamentale rettigheder i konventionen.

7.3 Protokol 14 og Interlaken Ministerkonferencen

I 1998 blev Domstolen reformeret. Det blev begyndelsen på en ny æra i Domstolens historie. Med ikrafttrædelse af Protokol 11 som bl.a. samlede den hidtidige Kommission og Domstolen til et enkelt organ, var der lagt op til, at Domstolen skulle klare de nye udfordringer, som var opstået i forbindelse med udvidelsen af Europarådet med de østeuropæiske stater og tidligere sovjetstater, inklusive Rusland, i 1996. Det viste sig dog hurtigt at Domstolen for at leve op til en af de fundamentale rettigheder i Konventionen, nemlig art. 6 om bl.a. retten til rettergang inden en rimelig frist, måtte tage mere effektive midler i brug.

Hovedtræk i Protokol 14:

Indførelse af enkeltdommerafgørelser som skal være endelige. I enkeltdommerafgørelser må dommeren ikke være fra samme land, som sagen kommer fra. I Dommerkomitéer skal det ikke længere være et krav at dommeren fra det land, hvor sagen kommer fra, skal være en del af denne komité, men vedkomne kan inddrages, hvis det af præsidenten for den pågældende komité, skønnes at være til gavn. EU får ret til at tiltræde Konventionen.

Allerede tilbage i 2000 stod det klart, at sagsmængden var steget så voldsomt, at man på konferencen i Rom samme år igen rejste spørgsmålet om yderligere reform. Det førte til udfærdigelsen af Protokol 14, som bl.a. åbner for muligheden for enkeltdommerafgørelser i sager, hvor det er åbenbart, at kriterierne for realitetsbehandling ikke er til stede. Ligeledes muliggør Protokol 14 oprettelse af komitéer med 3 dommere, som skal kunne domfælde i de såkaldte repetitive sager, når dette sker på baggrund af veletableret retspraksis.

Protokol 14 blev åbnet for undertegnelse i 2004 og var ratificeret af 46 medlemsstater i 2006, idet alene Rusland ikke så sig i stand til at tiltræde protokollen. På Interlaken-konferencen i februar 2010 meddelte Rusland, at man havde afsluttet sin ratifikationsproces. Dermed træder protokol 14 i kraft 1. juni 2010.

Domstolen har tidligere udtalt at en ikrafttrædelse af Protokol 14 vil øge Domstolens produktivitet med 25 %, hvilket dog ikke i sig selv er tilstrækkeligt for at løse Domstolens problemer med den store sagsmængde.

Interlaken-erklæringen blev vedtaget på Interlaken-konferencen 18.-19. februar 2010. Af kerneområder i erklæringen kan nævnes:

- *Den individuelle klageadgang* fremhæves som en grundsten i konventionssystemet og essentiel for den enkelte borger.
- *National implementering af Konventionen*, hvor medlemsstaternes ansvar for implementeringen, dvs. subsidiaritetsprincippet understreges.
- *Undersøge muligheden for oprettelse af en filtreringsmekanisme*.¹¹ Det anbefales, at Domstolen på kort sigt etablerer en filtreringsmekanisme inden for de eksisterende rammer, mens Ministerkomitéen anbefales at undersøge muligheden for at oprette en filtreringsmekanisme inden for Domstolen, som rækker ud over enkeltdommerproceduren.
- *Undgåelse af repetitive sager*. Medlemsstaternes ansvar for at samarbejde med Ministerkomitéen om udarbejdelse af generelle foranstaltninger til at rette op på strukturelle problemer på baggrund af en »pilot-judgment«¹² understreges, og Domstolen opfordres til at arbejde videre med »pilot-judgment« proceduren med henblik på at udvikle klare og forudsigelige retningslinjer.
- *Overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af Domstolens afgørelser*. Her lægges der op til en udvikling af de procedurer og værktøjer, som Ministerkomitéen benytter i sit arbejde med henblik på en styrkelse af denne overvågning. Det anbefales, at Ministerkomitéen giver øget opmærksomhed ikke kun i sager, der kræver individuelle foranstaltninger, men også i sager om strukturelle problemer. Vigtigheden af at der etableres effektive nationale retsmidler understreges.

Efter Interlaken-konferencen er arbejdet med at føre erklæringen ud i livet påbegyndt. Ministerkomitéen har vedtaget et mandat til Styringskomitéen for Menneskerettigheder (CDDH), og anmodet om at CDDH løbende rapporterer om arbejdet med implementeringen af erklæringen. Senest den 31. december 2010 skal CDDH fremlægge forslag vedrørende den del af erklæringen, som ikke kræver ændring af konventionen. Senest den 15. april 2012 skal CDDH fremlægge forslag vedrørende den del af erklæringen, som kræver ændring af konventionen, herunder forslag til en filtreringsmekanisme samt til en ændret procedure, der skal gøre det lettere at ændre konventionens organisatoriske bestemmelser fremover. På Ministermødet 11. maj 2010 vil status for arbejdet være et dagsordenspunkt.

7.4 Overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af Domstolens afgørelser

Ministerkomitéen har ansvaret for, at Domstolens afgørelser efterleves af medlemsstaterne.¹³ Der er altså tale om en kollektiv forpligtelse for medlemsstaterne.

Udfordringen er at få medlemsstaterne til at intensivere indsatsen for at forebygge brud på Konventionen, samt sikre en effektiv og stringent efterlevelse af Domstolens afgørelser.

Fra 2004 har man som en ny foranstaltning til fremme af medlemsstaternes efterlevelse af Domstolens afgørelser arbejdet med et format for nationale handlingsplaner vedrørende implementering. Medlemsstaterne opfordres til at udarbejde handlingsplaner inden for en 6 måneders periode fra

¹¹ En sådan mekanisme skal sikre effektiv frasortering af sager, som åbenbart ikke kan antages til realitetsbehandling.

¹² Se afsnit 7.2 ovenfor.

¹³ Jf. Artikel 46, stk. 2. Bestemmelsen har følgende ordlyd: "Domstolens endelige afgørelse oversendes til Ministerkomiteen, der skal overvåge dens fuldbyrdelse."

domsafsigelse. Selvom medlemsstaterne har godkendt udarbejdelsen af handlingsplaner efterleves beslutningen aldeles utilstrækkeligt. Sekretariatet har således oplyst, at det på nuværende tidspunkt kun er i 14 % af det antal sager, hvor der er sket domsfældelse, og hvor der er behov for en handlingsplan, at en sådan efterfølgende er blevet udarbejdet.

Fraværet af sådanne handlingsplaner vanskeliggør Ministerkomitéens arbejde med at fastslå på hvilket trin, en afgørelses efterlevelse befinder sig.¹⁴

7.5 Sager mod Danmark

I løbet af 2009 blev der afsagt 3 domme mod Danmark. I alle tilfælde var der tale om en krænkelse af art. 6 om sagsbe-

handlingstiden i retssager, og i to af tilfældene var der derudover tale om en krænkelse af art. 13 om retten til effektive retsmidler. I én af sagerne var der også sket en krænkelse af tillægsprotokol 1, art. 1, om beskyttelse af ejendom.

Af nedenstående tabel fremgår det, at Danmark i forhold til de lande vi normalt sammenligner os med, er det land med færrest sager, også hvis man tager befolkningstallet i betragtning.

¹⁴ Handlingsplaner kan indeholde forskellige elementer, bl.a. proceduren i forbindelse med tildeling af erstatninger, vedtagelse af lovændringer og tidsplaner for dette arbejde: Nedsættelse af lovudvalg, fremsættelse af lovforslag, vedtagelse i parlament og ikrafttrædelse.

Sager vedrørende Danmark og lande vi normalt sammenligner os med (2009)

	Sager anlagt ved Domstolen	Sager antaget til behandling	Domme
Danmark	63	1	3
Finland	489	28	29
Nederlandene	500	2	4
Norge	79	1	3
Sverige	367	2	3

8. ANDEN OVERVÅGNINGSVIRKSOMHED

En række af de overvågningsmekanismer, der på afgrænsede områder supplerer Menneskerettighedskonventionen, er ligeledes baseret på konventioner. Andre mekanismer er resultater af beslutninger truffet på Europarådets topmøder eller ministerkonferencer. Fælles for disse overvågningsmekanismer er, at de bygger på dialog med medlemsstaterne med henblik på at opnå en højere grad af efterlevelse af de forpligtelser, som medlemskabet af Europarådet forudsætter.

8.1. Komitéen for Forebyggelse af Tortur (CPT)

I 2009 gennemførte CPT 10 regulære og 9 ad hoc besøg. Centralt for de regulære besøg har været fokus på dels personer tilbageholdt under udlændingelovgivningen, dels på fanger tilbageholdt i lukkede fængsler, livstidsfanger og på forhold i psykiatrien. For ad hoc besøgene har fokus i sagens natur været afhængig af, hvad der har motiveret besøgene, men for en række af landene har det været undersøgt, om man har fulgt op på tidligere anbefalinger fra CPT. I maj 2009 gennemførte CPT sit første besøg i Abkhasien, men det har ikke været mu-

ligt at arrangere et lignende besøg til Sydossetien.¹⁵ CPT har senest besøgt Danmark i 2008.

CPT gennemfører periodiske, anmeldte besøg i medlemsstaterne samt uanmeldte besøg, når der er konkret mistanke om kritisable forhold. Målet er at forebygge tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller afstraffelse. Komitéen besøger fængsler, psykiatriske institutioner, modtagelsescentre for immigranter og asylansøgere, hvor disse er underkastet frihedsberøvelse. CPT's rapporter er fortrolige, indtil den berørte stat indvilliger i offentliggørelse.

2009 har også været et statusår, idet komitéen i november havde 20 års jubilæum. Komitéen udvikler fortsat sine områder for overvågning og metoderne til opfølgning på eventuelle overtrædelser.

8.2. Rammekonventionen for Beskyttelse af Nationale Mindretal (FCNM)

Beskyttelsen af nationale mindretal er fortsat et politisk følsomt emne i mange medlemsstater, og flere medlemsstater

¹⁵ Allerede i efteråret 2008 havde CPT kontakt til myndighederne i Tbilisi og ad hoc myndighederne i de to georgiske regioner om et muligt besøg. Denne kontakt dannede således grundlaget for besøget i Abkhasien, som var af otte dages varighed.

har nationale mindretal i andre af Europarådets medlemsstater.

FCNM: Efterlevelsen af forpligtelserne i Rammekonventionen for Beskyttelse af Nationale Mindretal overvåges af et rådgivende udvalg bestående af 18 uafhængige eksperter valgt for en fireårig periode. Udvalget aflægges besøg i de stater, der har tiltrådt konvention. Dets indstillinger til Ministerkomitéen danner baggrund for anbefalinger til medlemslande.

I praksis kræver overvågningen af medlemsstater, at landene afgiver tre rapporter med fem års mellemrum efter tiltrædelsen af konventionen. Danmark befinder sig i den tredje overvågningscyklus og fremsendte sin seneste rapport i marts 2010.

8.3. Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI)

Danmark arbejder fortsat for en forbedret dialog mellem ECRI og de berørte medlemsstater, bl.a. med det sigte at øge kvaliteten af ECRI's rapporter. Den fjerde monitoreringsrunde strækker sig fra 2008 til 2012, og de første 13 rapporter er blevet offentliggjort. Danmark modtager besøg næste gang i 2011.

ECRI varetager overvågningen af bekæmpelsen af racisme, racismediskrimination, antisemitisme og intolerance med udgangspunkt i Europarådets kerneformål om beskyttelse af menneskerettigheder, og i lyset af EMRK. Overvågningen består bl.a. i undersøgelser af medlemsstaternes lovgivning, politik m.m. til at bekæmpe racisme og diskrimination. ECRI fremsætter i forlængelse af sine undersøgelser konkrete anbefalinger til medlemsstaterne.

8.4. *Strafferetskonventionen om Korruptionsbekæmpelse (GRECO)*
GRECO's (Group of Countries against Corruption) medlemslande tæller alle Europarådets medlemsstater samt USA (medlemskabet af GRECO er en udvidet delaftale). Den tredje evalueringsrunde blev påbegyndt i 2007, og GRECO har offentliggjort sin tredje rapport om Danmark i februar 2010. Overordnet konkluderede rapporten, at dansk lovgivning lever op til standarderne i Strafferetskonventionen om Korruptionsbekæmpelse. I rapporten anbefales hårdere straffe for korruption samt større gennemsigtighed i partifinansiering.

GRECO: Gruppen baserer sit arbejde på civil- og strafferetskonventionen om bekæmpelse af korruption fra 1999. GRECO's overvågning er særlig intensiv i forhold til lande med store problemer på området. Særligt fokuseres nu på inkorporering af korruptionsbekæmpelse i national lovgivning og finansiering af politiske partier. GRECO afgiver rapporter indeholdende anbefalinger til den evaluerede medlemsstat.

8.5. *Konventionen om Bekæmpelse af Menneskehandel (GRETA)*
Overvågningen af Konventionen om Bekæmpelse af Menneskehandel foretages af GRETA (Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings), som er en af Europarådets nyeste overvågningsmekanismer. GRETA består for tiden af 13 medlemmer valgt mellem de 26 lande som har rati-

ficeret konventionen. Første runde til evaluering af implementeringen af konventionen startede primo 2010 og løber fire år frem. Overvågningen af konventionen foregår ved fremsendelsen af et særligt spørgeskema udviklet af GRETA. De ti første medlemsstater, herunder Danmark, har modtaget skemaet. Medlemsstaterne skal indsende det udfyldte spørgeskema efter et halvt år. Såfremt GRETA herefter finder det nødvendigt tages kontakt til repræsentanter i civilsamfundet, og/eller der aflægges landet et besøg. GRETA's medarbejderressourcer er for øjeblikket ikke tilstrækkelige og flere delegationer, herunder de nordiske, arbejder i Ministerkomiteen for en forøgelse gennem oplacering i Sekretariatet.

GRETA: Denne overvågningsmekanisme er nedsat som følge af Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel (2008). GRETA vil rapportere om resultaterne af overvågningen og fremsætte anbefalinger.

8.6. Menneskerettighedskommissæren

Svenskeren Thomas Hammarberg blev i 2006 valgt som den anden i rækken af Europarådets menneskerettighedskommissærer. Embedet er af seks års varighed uden mulighed for fornyelse. Kommisæreren er uafhængig. Hans afrapportering om sine besøg er genstand for dialog, og hans anbefalinger til de besøgte medlemsstater tillægges stor vægt og får betydelig opmærksomhed i Ministerkomitéen.

Siden den første generelle overvågnings-cyklus af alle 47 medlemsstater blev afsluttet i 2008, har kommissæreren gennemført mere målrettede landebesøg i krisituationer og særlige menneskerettighedssituationer i konfliktområder. Herudover har kommissæreren arbejdet på at øge embedets fleksibilitet, således at der kan reageres hurtigere på pludseligt opståede situationer af mulig betydning for menneskerettighederne. Et godt eksempel på kommissæreren mere målrettede arbejde er hans indsats i de berørte konfliktområder i Georgien, hvor han har udviklet en såkaldt 6-punkts-principplan om fundamentale standarder for håndteringen af den humanitære situation. Kommisæreren har regelmæssigt afrapporteret om status for opfyldelsen af principperne i området (senest ved kvartalsrapporten fremlagt februar 2010).

Menneskerettighedskommissæreren er uafhængig af Ministerkomitéen og andre instanser. Hans mandat er bl.a. at fremme en effektiv efterlevelse af menneskerettighederne og assistere medlemsstaterne i gennemførelsen af ER's menneskerettighedsstandarder. Kommisæreren besøger medlemsstaterne for ved selvsyn at få et overblik over menneskerettighedssituationen. Han fører bl.a. samtaler med myndigheder, enkeltpersoner og repræsentanter for civilsamfundet. Kommisæreren kan råde, informere og fremsætte anbefalinger i menneskerettighedsspørgsmål.

9. AKTIVITETER TIL FREMME AF EUROPARÅDETS KERNEOMRÅDER

Ud over overvågningsvirksomheden består meget af Europarådets arbejde i at fremme kerneområderne gennem proaktive indsatser vedrørende demokrati og retsstat. Disse områder er indbyrdes forbundne og afhængige. Denne indbyrdes afhængighed betyder, at indsatsområderne kan være vanskelige at holde adskilte, og at udgangspunktet oftest tages i et

fokusområde, som adresseres fra flere vinkler. Indsatsen kan udmønte sig i samarbejdsprogrammer, anbefalinger, konventioner, kampagner, konferencer m.m.

9.1. Menneskerettigheder

Europarådets fremme af menneskerettighederne har ofte et diskriminationsperspektiv. Fokus er således ofte rettet mod en befolkningsgruppe, som vurderes at være særlig udsat. Som eksempler på indsatsområder i 2009 kan nævnes:

- *Beskyttelse af personer, hvis værdighed og integritet trues*: Der er sket gode fremskridt i udviklingen af konventionen om at forebygge og bekæmpe vold mod kvinder. Konventionen har rejst spørgsmål, som også hører under EU kompetence, så der har været behov for en afklaring af disse forhold, men konventionen forventes færdig i 2010. Udarbejdelsen af en konvention på dette område har baggrund i en beslutning truffet på Warszawa-topmødet i 2005. Man nedsatte herefter en ad hoc komité (CAHVIO) til udarbejdelsen af et udkast til konventionen. Komitéen har arbejdet siden april 2009, og Ministerkomitéen har haft lejlighed til at gøre sine synspunkter gældende.
- *Kønsligestilling*: Der er i Europarådet en øget opmærksomhed på ligestilling mellem kønnene i et menneskerettighedsperspektiv og behovet for at vedtage juridiske standarder på området. Den senest vedtagne tekst på området er erklæringen fra Ministermødet i maj 2009: »*Making gender equality a reality*«, hvori regeringerne blandt andet opfordres til at identificere de strukturelle grunde bag ulighed mellem kønnene, bekæmpe alle former for vold mod kvinder, og vise et synligt politisk engagement ved at skabe de nødvendige juridiske og politiske rammer for at komme problemet til livs. Spørgsmålet forventes drøftet igen på Ministerkonferencen i Baku 2010. På sin tredje delsession i 2009 vedtog Forsamlingen en rekommandation til Ministerkomitéen om det presserende behov for at bekæmpe de såkaldte »æresforbrydelser« (Rec1881, 2009). I rekommandationen genfremsatte Forsamlingen sin anmodning om at der til Menneskerettighedskonventionen udarbejdes en tillægsprotokol, der fastlægger retten til lighed mellem kønnene som en menneskeret. I svaret til Forsamlingen henviser Ministerkomitéen på ny til, at lighedsaspektet allerede er dækket af Menneskerettighedskonventionen og dens protokoller, men støtter samtidig Forsamlingen i at opfordre medlemsstaternes regeringer til at få disse aspekter ordentligt implementeret. Ministerkomitéen vedtog endvidere at evaluere implementeringen af rekommandationen tre år efter vedtagelsen.
- *LGBT – bekæmpelse af diskrimination på baggrund af seksuel orientering*: Ministerkomitéen igangsatte arbejdet med en rekommandation til medlemsstaterne i medfør af statutens art. 15b. Ministerkomiteen ønskede større ensartethed mellem medlemsstaterne på området, da menneskerettigheder, som de kommer til udtryk i Menneskerettighedskonventionen, skal gælde lige for alle. Ministerkomitéen anbefalede i en rekommandation vedtaget 31. marts 2010 derfor medlemsstaterne at gennemgå deres lovgivning med henblik på at bekæmpe diskrimination og sikre respekt for lesbiske, bøssers, biseksuelle og transseksuelle menneskerettigheder.

9.2. Demokrati

Fremme af demokrati sker i samarbejde mellem Europarådet og de enkelte medlemsstater. Det indgår som en vigtig del af overvågningsvirksomheden, men der arbejdes også med ini-

tiativer rettet direkte mod specifikke demokratiske udfordringer, eksempelvis borgerinddragelsen i den demokratiske proces. Aktiviteter til fremme af demokrati i 2009 er eksempelvis:

- *Forum for Fremtidens Demokrati (FFD)*: På topmødet i Warszawa i 2005 besluttedes dette forum oprettet med henblik på at styrke demokrati, politisk frihed samt borgeres ret til aktiv deltagelse. Det er et åbent forum med ét enkelt årligt møde for alle medlemsstater, politiske partier, NGO'er, forskere m.v. Formålet er at udveksle erfaringer med henblik på at forbedre demokratisk praksis på områder efter behov. Forummets femte møde blev afholdt i Kiev i oktober 2009 med udfordringerne til europæiske valgsystemer i det 21. århundrede på dagsordenen. Dette års møde afholdes i efteråret i Jerevan, Armenien med temaet »*Good Governance in the Information Society*«.
- *Demokratiudvikling i Moldova*: Situationen i Moldova er blevet fulgt nøje af Europarådet i de forløbne år. I juni 2009 blev der afholdt parlamentsvalg i landet, hvortil Europarådet bistod med et program, der koncentrerede sig om to elementer: Dels overvågning af valglisten, dels sikring af fri mediedækning af valgkampagnen med henblik på at øge valgets demokratiske udfald.

9.3. Retsstat

Europarådets fremme af retsstatsprincipper sker ofte i samarbejde med de enkelte stater med sigte på konkrete nationale udfordringer. Blikket kan eksempelvis rettes mod juridiske reformer eller træning af juridiske aktører (dommere, anklagere, advokater, politimænd, embedsmænd osv.).

- *Venedig-Kommissionen*: Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret, også kaldet Venedig-Kommissionen, yder en særlig form for bistand til medlemslandene, eksempelvis i form af rådgivning om forfatningsspørgsmål, og Kommissionen har bistået mange nye medlemsstater med rådgivning i forbindelse med reform af forfatninger, valglove osv. Kommissionen bygger på en udvidet delaftale, som også ikke-medlemsstater kan deltage i. Udover alle Europarådets medlemsstater er Algeriet, Brasilien, Chile, Israel, Kirgisistan, Marokko, Mexico, Peru, Sydkorea medlemmer. Peru blev medlem i slutningen af 2009, og Ministerkomitéen godkendte Mexicos medlemskab i starten af 2010.
- *Samarbejde i post-konflikt situationer*: Dette samarbejde fokuserer på genindførelse af retsstatsprincipper og respekt for menneskerettigheder i post-konflikt-områder. Et eksempel herpå er træning af lokale myndigheder og juridiske aktører i Tjetjenien, hvor gode resultater er opnået og programmet er forlænget yderligere et år.
- *Europæiske standarder for kontrol af kriminalitet*: I 2009 opnåedes gode resultater for det standardsættende arbejde. Måltrettet støtte til nationale fængselsystemer har endvidere haft gode resultater. Dette program kombinerer Europarådets overvågningsvirksomhed (CPT), menneskerettighedskommissæren og Europarådets standarder. En lignende foranstaltning, hvor indsatsen er en symbiose mellem forskellige instanser, findes på området for bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet og cyberkriminalitet.

9.4. Landespecifikt samarbejde. Social sammenhængskraft. Interkulturel dialog

- *Landespecifikt samarbejde*: Europarådet er en vigtig partner for særligt nye medlemslande, som arbejder på mere grundlæggende at forbedre deres respektive demokratier

og retssamfund. Europarådets førortale overvågningsvirksomhed følges op med bidrag i form af både teknisk bistand og viden, så påpegede fejl kan afhjælpes. Bistanden vedrører især lovgivning, institutionelle reformer og diverse træningsprogrammer rettet mod juridisk personel, embedsmænd, journalister etc. Udover finansiering fra Europarådets ordinære budget finansieres og gennemføres en meget betydelig del af disse bistandsprogrammer i samarbejde med Europa-Kommissionen og enkelte medlemslande. Til sin programgennemførelse har Europarådet i visse medlemsstater feltkontorer, som er centrale for koordinationen med andre partnere og for gennemførelsen af Europarådets missioner.¹⁶

Herudover har Europarådet i nye medlemsstater informationskontorer, som bidrager aktivt til Europarådets aktiviteter og kampagner. I juni 2009 oprettedes et såkaldt infopoint i Minsk (Hviderusland er den eneste europæiske stat udover Vatikanet, som ikke er medlem af Europarådet). Kontoret i Minsk har til opgave at informere om Europarådet, dets værdier og resultater. I marts 2010 trak de hviderussiske myndigheder beslutningen om fornyelsen af infopointets godkendelse i langdrag. Forlydender om to henrettelser i slutningen af marts måned stiller spørgsmålstegn ved Hvideruslands reelle ønske om et tættere samarbejde med Europarådet.

Europarådet beskæftiger sig også med en række områder, som har løsere tilknytning til kerneværdierne, men som er med til at skabe sammenhæng og konsistens i Europarådets aktiviteter. Særligt vigtige er områderne social sammenhængskraft og interkulturel dialog.

- *Social sammenhængskraft*: Europarådets arbejde for social sammenhængskraft har som mål at fremme europæiske normer på social- og sundhedsområdet, støtte etnisk og kulturel mangfoldighed samt iværksætte fælles indsatser for social udvikling. Social sammenhængskraft anses for en forudsætning til fremme af Europarådets kerneområder. Aktiviteter på området i 2009 omfattede eksempelvis en aktualisering af børns rettigheder på nøgleområder gennem emnet »Building a Europe for and with children: a strategy for 2009-2011«. Der er blevet afholdt over 80 aktiviteter vedrørende børn. Disse aktiviteter har involveret den Parlamentariske Forsamling, Kongressen, Menneskerettighedskommissæren og selvfølgelig medlemsstaterne.
- *Interkulturel dialog*: Europarådet har i de seneste år arbejdet for at fremme interkulturel dialog, gensidig respekt og forståelse inden for Europarådets medlemslande. I 2008 vedtoges Hvidbogen om interkulturel dialog. I Hvidbogen stilles en række konkrete forslag til, hvordan fordomme, diskrimination og kulturbarrierer kan undgås, når forståelse og respekt fremmes. Den interkulturelle dialog betragtes som en forudsætning for såvel menneskerettigheder, demokrati og retssamfund og for samfundenes sammenhængskraft. Implementeringen af Hvidbogen sker løbende og i samarbejde med flere internationale partnere blandt andet UNESCO og FN's Alliance af Civilisationer, hvor sidstnævnte anvender Hvidbogen som en nøglereference i arbejdet med nationale og regionale strategier om interkulturel dialog i hele verden.

¹⁶ Europarådet har feltkontorer i ti lande placeret i byerne: Yerevan, Baku, Sarajevo, Tbilisi, Chisinau, Belgrade, Podgorica, Pristina, Tirana og Kiev.

10. EUROPARÅDETS DELAFTALER

Europarådets strukturer kan anvendes af medlemsstaterne til at indgå samarbejdsaftaler, hvori medlemsstaterne deltager efter eget ønske. Oprettelse af en sådan delaftale kræver kvalificeret flertal i Ministerkomitéen og deltagelse af minimum en tredjedel af medlemsstaterne. Alene de deltagende stater er ansvarlige for udgifterne til samarbejdet, som tildeles et særligt budget. Visse delaftaler er »udvidede«, hvilket vil sige, at ikke-medlemsstater kan deltage på lige fod.

Danmark deltager i følgende 8 ud af 14 mulige delaftaler: 1) Europarådets Udviklingsbank 2) Den Europæiske Farmakopé Konvention (herunder er etableret Europarådets medicinvurderingsinstitut) 3) Den Europæiske støttefond for fællesproduktion og distribution af filmiske og audiovisuelle produktioner (Eurimages-fonden) 4) Samarbejdsgruppen til bekæmpelse af narkotikamisbrug og illegal handel med narkotika (Pompidou-gruppen) 5) Europæisk Audiovisuel Observatorium 6) GRECO 7) Aftalen om Samarbejde om Sport (EPAS) 8) Venedig-kommissionen.

Venedig-Kommissionen og GRECO-samarbejdet er beskrevet i ovenfor (afsnit 9.3 og 8.4). Særligt skal her fremhæves Europarådets Udviklingsbank, hvis formål det er gennem lån og garantier at støtte og fremme en balanceret social udvikling i Europa, særligt med sigte på institutionsopbygning. Europarådets Udviklingsbank blev etableret i 1956 og har i dag 40 medlemmer. Der er et ønske blandt en lang række medlemsstater om, at banken i højere grad end hidtil skal virke til fordel for de medlemsstater, som har størst behov for hjælp.

Det kan forventes, at generalsekretæren i forbindelse med reformarbejdet vil undersøge muligheder for, at visse samarbejdsområder kan videreføres under nye delaftaler, d.v.s. frigøres fra det ordinære budget og alene videreføres af de medlemsstater, der prioriterer det givne samarbejde.

11. SAMARBEJDET MED ANDRE INTERNATIONALE INSTITUTIONER

11.1. EU og Europarådet

Samarbejdet mellem Europarådet og EU hviler fortsat på det såkaldte *Memorandum of Understanding*, vedtaget på Ministermødet i maj 2007. Memorandummet bekræfter nytten af samarbejde på områder, hvor der kan skabes merværdi og synergi mellem de to institutioner, især på områder knyttet til Europarådets kerneværdier, men også til interkulturel dialog, uddannelse og social sammenhængskraft.

Ministermødet i Madrid i maj 2009 konkluderede, at samarbejdet mellem de to organisationer var blevet yderligere udbygget og intensiveret, hvilket eksempelvis illustreres ved, at der på daværende tidspunkt var 38 operative fællesprogrammer. Herudover fremhævedes værdien for EU af Europarådets forskellige overvågningsmekanismer og Menneskerettighedskommissærens arbejde. Disse aktiviteter er dels centrale som standardsættere på Europarådets kerneområder, dels væsentlige som kilde til information. Det konkluderedes, at de to organisationer er komplementære, samt at Europarådet ifølge Ministermødet vedbliver at være den standardsættende organisation for menneskerettigheder, demokrati og retsstat.

En central udvikling i samarbejdet indtræder, når EU tiltræder Menneskerettigheds-konventionen. Det fremgår af Lissabon-traktaten, at EU skal tiltræde Menneskerettigheds-

konventionen. Menneskerettighedsdomstolen vil efter EU's tiltrædelse til Konventionen kunne efterprøve, om EU-lovgivningen samt EU-institutioners, -organers og -agenturers handlinger opfylder kravene i den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Hvornår tiltrædelsen vil kunne finde sted, vil først stå klart senere, når såvel Europarådet som EU og de enkelte medlemslande har taget stilling til tiltrædelsens konkrete udformning.

11.2. OSCE og Europarådet

Der har længe været et tæt samarbejde mellem Europarådet og OSCE. Samarbejdet afspejler de to organisationers forskellige, men komplementerende mandater og arbejdsmetoder. Mens Europarådet udvikler retlige normer og fokuserer på implementering og regelmæssig overvågning af disse unikke retlige standarder, arbejder OSCE med udgangspunkt i politiske erklæringer. Der er dog stadig en vis overlapning i de to organisationers arbejde, og der er fra begge parter side ønske om at effektivisere samarbejdet yderligere. Samarbejdet er koncentreret om fire prioritetsområder: Beskyttelse af nationale mindretal, bekæmpelse af henholdsvis terrorisme, menneskehandel, racisme og diskrimination. De to organisationer mødes to gange årligt for at koordinere aktiviteterne. Fremover skal der ydes en ekstra indsats med henblik på in-

formation udveksling og koordination af de to organisationers individuelle planer på områder af fælles interesse. Organisationerne vil skiftevis fokusere på to af de fire kerneprioriteter.

11.3. FN og Europarådet

Samarbejdet mellem FN og Europarådet drøftes løbende. I Europarådet afholdes halvårige møder med hovedstadseksperter med henblik på at koordinere og drøfte status for samarbejdet. I 2009 er der blevet peget på bedre fælles koordinering på områderne for børns og kvinders rettigheder, herunder en bedre fælles indsats for vold mod kvinder. Der er enighed om, at samarbejdet med fordel kan udvikles og styrkes angående informationsudveksling og koordination. Et skridt på vejen mod et sådant forbedret samarbejde og koordinering mellem organisationerne er generalsekretærens beslutning om oprettelse af en forbindelsesstilling ved FN i Geneve.

Hermed slutter redegørelsen.
