



Redegørelse nr. R 8 (16/1 2014)

Folketinget 2013-14

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 16/1 14 om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri.

(Redegørelse nr. R 8).

Udenrigsministeren (Holger K. Nielsen):

1. SAMMENFATNING

Redegørelsen vedrører udviklingen siden Folketingets debat om Europarådets virksomhed den 11. juni 2012. Implementeringen af igangsatte reformer er fortsat og afspejler sig i budgettet 2014/2015. Domstolens reformproces skaber resultater, og sagsmængden reduceres. En fokuseret og synlig organisation er en dansk kerneprioritet, hvilket også afspejles i arbejdet i organisationen, som hvad angår mål og strategier er underlagt den i Ministerkomitéen opnåelige konsensus.

2. ORGANISATIONEN

Europarådet er med 47 medlemsstater paneuropæisk og en konsekvens af Anden Verdenskrig. Den eneste stat i Europa, som står uden for, er Hviderusland, som ikke arbejder for et medlemskab. Den 5. maj 1949 underskrev 10 stater – herunder Danmark – Europarådets statut, og året efter blev Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) vedtaget. Europarådets kerneværdier er: *Menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincipper*. Det beslutningstagende organ er Ministerkomitéen. Den Parlamentariske Forsamling (PACE) og Kongressen af Lokale og Regionale Myndigheder (Kongressen) er rådgivende organer. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) pådømmer klager anlagt mod medlemslandene for overtrædelse af EMRK.

Der er til dato vedtaget 214 konventioner i regi af Europarådet. De konventioner, som samtlige medlemsstater har undertegnet, er centrale for Europarådets kerneområder.

2.1. Udviklingen

Den fortsatte internationale økonomiske situation har medvirket til at sætte menneskerettigheder under pres i visse medlemsstater. Nogle medlemsstater peger samtidigt på, at der må tages hensyn til, hvad de anser for at være traditionelle, kulturelle værdier. Organisationens troværdighed er imidlertid helt afhængig af overholdelsen af påtagne forpligtelser, og dermed er medlemsstaternes vilje og politiske formåen til at lade sig udsætte for kritik og modtage potentielt adfærdssædrende assistance fra organisationen af afgørende betydning.

Europarådets nødvendige reformproces er endnu ikke afsluttet. Spørgsmål som effektivitet og relevans var fremtrædende under de drøftelser, der i december 2013 førte til vedtagelsen af budget og programmer for 2014/15. Budgetprocessen har været vanskelig bl.a. som følge af vedtagelsen af nul-nominal vækst (se afsnit 2.2) og ikke som hidtil et nul-realt vækst budget, hvilket har medført behov for yderligere prioritering og organisationstilpasning. Polen og Danmark tog tidligt i 2013 et initiativ – udmøntet i det såkaldte 15 landepapir – hvis hensigt var at sikre en bedre allokering af ressourcer til kerneområderne og sikre gennemførelsen af en evalueringskultur i Sekretariatet¹. Det er især visse aktiviteter i demokratisøjlen, som har svært ved at påvise, at en tilstand eller adfærd ændres. Som en reaktion på det polsk-danske initiativ fremlagde 13 lande med Tyrkiet og Rusland i spidsen et lignende papir, der indeholder en erklæring om, at alle områder i Europarådet fortsat skal vægtes lige². Det står dermed i modsætning til 15 landepapirets fokusering. Det er især i 13-landegruppen, at der findes medlemsstater, som har væsentlige problemer med overholdelsen af deres forpligtelser.

Tematiske debatter

Der har siden juli 2012 været afholdt syv tematiske debatter om henholdsvis sameksistens og interkulturel og demokratisk dialog, diskrimination på baggrund af seksuel orientering, religionsfrihed, forbedring af monitoreringsmekanismer, menneskerettighedsforkæmperes rolle, ekstremisme samt journalisters sikkerhed.

Forslaget om afholdelse af tematiske debatter er dansk. Analysen af disse debatter er, at de har været nyttige, da de viser, at der under laget af retorik er forskellige sociokulturelt betingede opfattelser, som især i den aktuelle økonomiske situation kan fortynde fælles værdibegreber. Dermed tjener debatterne til at belyse Europarådets handlemuligheder og begrænsninger.

Fremadrettet skal der peges på, at selvom den seneste debat om monitorering af påtagne forpligtelser viste en opdeling af landene i tre grupper (en stor gruppe positive, en mindre gruppe skeptiske og en lille gruppe afvisende), så arbejder Generalsekretæren inden for sit mandat videre med et forsøg på at skabe det overblik og den sammenhæng i monitoreringssystemet, som kan øge et kollektivt pres på medlemsstater med væsentlige problemer. Forslaget om monitoreringsstyrkelsen er dansk.

Under debatten om ekstremisme skilte Rusland sig ud, idet Generalsekretæren opfordredes til at tilbagekalde sine udtalelser om, at øget marginalisering af LGBT-personer kunne føre til voldelige udfald mod denne persongruppe.

¹ 15 landepapiret vedlægges i bilag 1 (ikke optrykt her). Landene er Polen, Danmark, Tyskland, Irland, Østrig, Kroatien, Belgien, Tjekkiet, Finland, Schweiz, Sverige, Spanien, Det Forenede Kongerige, Island og Slovakiet.

² 13 landepapiret vedlægges i bilag 2 (ikke optrykt her). Landene er Albanien, Aserbajdsjan, Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Italien, Luxembourg, Malta, Makedonien, Rusland, Tyrkiet, San Marino, Ukraine og Portugal.

Aserbajdsjan

Aserbajdsjan er et af de lande, som har størst problemer med overholdelsen af sine forpligtelser. I april 2013 aflagde en delegation af faste repræsentanter, herunder Danmarks, et todages besøg i landet. Baggrunden var det dengang forestående valg tillige med Aserbajdsjans overtagelse af formandskabet i Ministerkomitéen i maj 2014. Delegationen konkluderede, at der ikke kunne konstateres substantielle fremskridt i overholdelsen af Europarådsforpligtelserne, herunder retten til frie valg.

Aserbajdsjan har som kommende formandskabsland sædvanemæssigt seks måneder før formandskabet overtaget formandskabet i Ministerkomitéen, når komitéen er samlet om menneskerettigheder. Aserbajdsjans overtagelse af formandskabet i maj 2014 og den signalværdi det vil have, har været drøftet i både den nordisk-baltiske kreds og i EU-kredsen. Det er blevet drøftet, hvorvidt EU-kredsen skulle anmode Østrig, som har formandskabet i komitéen, om at varetage formandskabet også under menneskerettighedsmøderne. Enighed var ikke mulig, og dermed gik en væsentlig signalmulighed tabt. Appetitten på handling er faldet, jo tættere man er kommet på maj 2014. Danmark har løbende understreget, at det i den givne situation er hensigtsmæssigt, at Aserbajdsjan forstår, at formandskabet er en teknisk rutine, ikke en legitimering af uopfyldte forpligtelser og ikke skal anvendes til politisk utroværdige initiativer. Aserbajdsjan har nu siddet i formandskabsstolen under ét møde om menneskerettigheder (3.-5. december 2013) og håndteret opgaven teknisk udmærket. På dette møde var der ingen reelle fremskridt i de aserbajdsjanske sager, og den handlingsplan som sekretariatet har drøftet med Aserbajdsjan i små to år, er fortsat under behandling. Danmark har derfor i EU-koordinationsmøderne stået for den linje, at EU's ambassadør til Europarådet i maj 2014 bør fremsætte en erklæring, som ajourfører tidligere i Europarådet fremsatte erklæringer til Aserbajdsjan om landets forpligtelser. Herom er der enighed i EU-kredsen.

Bosnien-Hercegovina

Den manglende efterlevelse af en dom afsagt den 22. december 2009 (Sejdic-Finci sagen) skaber problemer for Bosnien-Hercegovina, idet forfatningen diskriminerer og krænker retten til frie valg, da kun statsborgere med bosnisk, kroatisk eller serbisk oprindelse er valgbare. Bosnien-Hercegovina er gentagne gange af Ministerkomitéen blevet opfordret til at ændre sin forfatning således, at alle statsborgere uanset etnicitet er valgbare. Parlamentsvalg forventes afholdt i oktober 2014. Ændres forfatningen ikke inden da, vil regeringen i dette perspektiv være ulovlig. Bosnien-Hercegovina overtager Europarådsformandskabet i maj 2015, hvilket understreger den hast, som den nødvendige forfatningsændring har. Løsningen er politisk, ikke juridisk. På seneste menneskerettighedsmøde vedtog Ministerkomitéen en interim resolution på baggrund af den manglende udvikling i sagen.

Rusland

Rusland er det land, der i det forgangne halvandet år har givet anledning til mest landespecifik omtale og flest meningsudvekslinger under dialogen med Generalsekretæren i Ministerkomitéen. Anledningen er rækken af russiske lovgivningsinitiativer på områder såsom NGO'er, LGBT-retigheder, forsamlingsfrihed, lovgivning mod såkaldt homoseksuel propaganda m.v. Rusland begrundet – også i andre internati-

onale organisationer – sine foranstaltninger med henvisning til traditionelle værdier og kulturelle forhold.

Formanden for den russiske Duma udtalte sig i Den Parlamentariske Forsamling den 1. oktober 2013 om russiske regeringspositioner på LGBT-området. Danske parlamentarikeres præcise spørgsmål til Dumaformanden om LGBT-retigheder blev besvaret undvigende. Endvidere har Rusland igennem 2013 ofte gentaget sin velkendte holdning til Europarådets monitorering. Senest fremhævede viceudenrigsminister Alexey Meshkov i Ministerkomitéen ønsket om at ændre landemonitorering til temamonitorering. Rusland har været særdeles aktiv under budgetforhandlingerne, hvor det på grund af bekymring for, at Rusland ville blokere, lykkedes Rusland at fjerne henvisningen til *seksuel orientering* og *gender* fra budgetteksten. Ruslands indflydelse i Europarådet skal også ses i sammenhæng med, at delegationens størrelse giver mulighed for massiv tilstedeværelse i bogstavelig talt alle styringskomitéer og rapportørgrupper.

Ukraine

Ukraine er genstand for Europarådets mest omfattende handlingsplan nogensinde med henblik på at assistere landet i opfyldelsen af sine forpligtelser, men konkrete resultater lader vente på sig. Danmark er en af hovedbidragyderne til denne handlingsplan. Også her er LGBT-retigheder under pres.

Selektiv retfærdighed, således som det er set i sagerne mod forhenværende premierminister Julia Timosjenko og forhenværende minister Jurij Lutsenko, indgår i dialogen med Generalsekretæren. Det er bemærkelsesværdigt, at spørgsmål rejst af Danmark om præsidentens mulighed for at benåde Timosjenko er blevet besvaret ved at henvise til en omfattende ukrainsk lovgivning, som tilsyneladende ikke har stået i vejen for benådningen af Lutsenko i april 2003. Under Ministerkomitéens menneskerettighedsmøde i december 2013 blev det på dansk foranledning bekræftet, at benådning af Timosjenko er en blandt flere muligheder med henblik på efterlevelse af Domstolens afgørelse om ulovlig og politisk motiveret varetægtsfængsling af Timosjenko.

I november 2012 trådte en ny retsplejelov, som er udarbejdet i samarbejde med Europarådet, i kraft i Ukraine. Danmark har gennem naboskabsbistand støttet et Europarådsprojekt om implementeringen af retsplejeloven samt udarbejdelse af lovudkast til en ny vigtig lov om anklagemyndigheden.

Generalsekretæren var i begyndelsen af december 2013 i Ukraine, hvor hans forslag om at nedsætte et panel, der skal efterforske den omfattende brug af hårdhændet magtanvendelse mod pro-EU demonstranter i landet, blev positivt modtaget af både den ukrainske regering og opposition.

Ungarn

Venedigkommissionen (Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Lovgivning) har siden 2010 fremsat ti udtalelser om den ungarske forfatning, herunder om domstolsuafhængighed, medielovgivning, retsplejeloven samt valg af parlamentsmedlemmer. Den usædvanlig korte proces, som ledte til forfatningsændringerne i 2012, gav anledning til dyb bekymring, og Venedigkommissionen fremkom i juni 2013 med en kritisk udtalelse herom. På dansk anmodning har Generalsekretæren to gange fremlagt en status om udviklingen i Ungarn, hvor han har noteret sig en positiv udvikling, som begrundes med dialogen med Europarådet.

Tyrkiet

Den Parlamentariske Forsamling fortsætter sin post-monitorering af Tyrkiet. Også Generalsekretæren er i løbende dialog med Tyrkiet. Senest besøgte han landet i juni 2013 under demonstrationerne på Taksimpladsen, hvor han bl.a. mødtes med premierminister Erdogan for at drøfte forsamlingsfrihed og Tyrkiets reformproces. En reformpakke (den fjerde i rækken), der blev vedtaget i april 2013, tilsigter som et element at forbedre efterlevelsen af Domstolens afgørelser vedrørende ytringsfrihed samt nedbringe antallet af domme mod Tyrkiet, herunder ved en indskrænkning af definitionen af medlemskab af terrororganisationer. Den femte reformpakke, også kaldet Demokratiseringspakken, blev fremlagt for det tyrkiske parlament den 5. december 2013 og forventes vedtaget primo 2014. Pakken indeholder bl.a. en række tiltag med henblik på en normalisering af forholdet til den kurdiske del af befolkningen samt mere generelle tiltag, der skal styrke minoriteters rettigheder.

Storbritannien

Fortsat krænkelse af indsattes stemmeret har fået omfattende politisk opmærksomhed, også som led i den generelle debat om faldende støtte til europæiske institutioner. I 2005 faldt der i sagen *Hirst (no. 2) v. United Kingdom* endelig dom, som fandt den automatiske og uforholdsmæssige fratagelse af indsattes stemmeret i strid med EMRK. Manglende implementering medfører gentagelsessager og belaster Domstolen. Samtidig sendes der et uheldigt signal til den gruppe af stater, som generelt har vanskeligheder med at efterleve sine forpligtelser.

2.2. Reformen

Budget 2014:	Budget 2015:
Ordinært budget:	Ordinært budget:
244.095.200 euro	244.144.000 euro
Domstolens budget:	Domstolens budget:
68.161.000 euro	68.456.300 euro

Generalsekretæren introducerede i 2010 og 2011 reformer til bedre styring af organisationen og koncentration af aktiviteter og programmer til kerneområder (fra 130 i 2010 til 38 i 2011), herunder en fortsættelse af domstolsreformen med henblik på at øge sagsafviklingen. Endvidere indførtes et otte-årigt budget.

Budgetforhandlingerne for 2014/2015, der blev afsluttet i december 2013, er i sig selv et udtryk for, at reformprocessen skal holdes i live. Danmark har sammen med en række andre ligesindede medlemsstater arbejdet for en yderligere prioritering af kerneområderne menneskerettigheder og retsstat ved ressourceallokering samt effektivisering og identificering af synergieffekter mellem de enkelte organisationsled. Under forhandlingerne har især Danmark, Tyskland, Frankrig, Finland, Sverige, Letland, Estland og Litauen endvidere arbejdet for at optimere og præcisere program- og aktivitetsbeskrivelserne og udskille programmer uden relevans.

Alt i alt går reformprocessen under Generalsekretærens ledelse fremad, men det tager tid at ændre sekretariatskulturen. Endvidere er der ikke enighed i Ministerkomitéen om arbejdsområdernes relative vigtighed. Nogle medlemsstater som har problemer med menneskerettighedsforpligtelserne, arbejdede under budgetforhandlingerne på at bremse reformer ved bl.a. at forhindre besparelse på områder, der har

sværest ved at påvise håndgribelige resultater. Budgetforhandlingerne har således tydeliggjort brudfladerne mellem medlemsstater med få menneskerettighedsproblemer og medlemsstater med mange problemer eller decideret svage retssamfund. Den første gruppe ønsker, at Europarådets arbejde gennemføres effektivt, skal koncentrere sig om menneskerettigheder, retsstatsprincipper og demokrati og medføre nødvendig adfærdændring. Den anden gruppe ønsker at sprede smørret på brødet mest muligt, og især arbejder disse medlemsstater de facto for fastholdelse af et mellemstatsligt samarbejde, hvor håndgribelige resultater er sværest at påvise. Imellem disse to grupper befinder der sig en tredje gruppe, som aldrig eller kun sjældent engagerer sig i andet end egne sager.

En kommende udfordring er at få aktivitetsbeskrivelser til at fremstå tydeligere med fx opdragsgiver, behov, tidslinjer, evaluering, forventede resultater og konsekvenser.

2.3. Europarådsformandskabet

Formandskabet i Ministerkomitéen er af et halvt års varighed og går på skift mellem medlemsstaterne i (engelsk) alfabetisk rækkefølge. I maj 2013 overtog Armenien formandskabet, og i november 2013 afløste Østrig, som i maj 2014 overdrager opgaven til Aserbajdsjan.

2.4. Generalsekretæren

Den forhenværende norske statsminister Thorbjørn Jagland har været Generalsekretær siden 2009. Generalsekretæren nyder bred opbakning i Ministerkomitéen, herunder også fra de nordiske lande. Generalsekretæren er ansvarlig over for Ministerkomitéen, er organisationens ansigt udadtil og dens øverste administrative chef. Jaglands mandat udløber den 30. september 2014, og valg af Generalsekretær finder sted den 24.-25. juni 2014. Det er den Parlamentariske Forsamling (PACE) som vælger Generalsekretæren. Forsamlingen kan imidlertid kun tage stilling til de kandidater, som forudgående har fået mindst 2/3 af stemmerne i Ministerkomitéen. Fristen for anmeldelse af kandidater udløb den 15. december 2013, og Ministerkomitéen forventes at stemme om kandidaterne i februar 2014. Den norske regering har indstillet et genvalg af Generalsekretæren, den tyske regering har indstillet tidligere justitsminister Sabine Leutheusser-Schnarrenberger og Frankrig har indstillet tidligere PACE-generalsekretær Jean-Claude Mignon.

2.5. Ministerkomitéen

Ministerkomitéen er Europarådets overordnede besluttede organ og består af medlemsstaternes udenrigsministre. Til daglig varetages opgaverne i Ministerkomitéen og i de underordnede rapportørgrupper m.v. af udenrigsministrenes stedfortrædere, dvs. medlemsstaternes faste repræsentanter (ambassadører). Ministerkomitéen benævnes også som Stedfortræderkomitéen.

Det årlige ministermøde

Det årlige ministermøde træffer formelle beslutninger forberedt i Ministerkomitéen. Den væsentligste beslutning på mødet i 2013 var om monitorering. Det næste ministermøde finder sted den 5.-6. maj 2014 i Wien. En særlig ad-hoc arbejdsgruppe overvejer på ny muligheder for at give det årlige møde et mere fremadrettet politisk indhold. Generalsekretæren har i den forbindelse foreslået et fast tilbagevendende punkt om menneskerettighedssituationen i Europa.

2.6. Den Parlamentariske Forsamling (PACE)

PACE repræsenterer medlemsstaternes parlamenter. Forsamlingen har 318 medlemmer og 318 suppleanter, heraf fem danske medlemmer og fem suppleanter, der alle er nationalt udpegede parlamentarikere. Forsamlingen er rådgivende, men Ministerkomitéen er forpligtet til at besvare Forsamlingens anbefalinger samt parlamentarikernes skriftlige spørgsmål. Forsamlingen kan efter et konkret skøn iværksætte overvågning af en medlemsstats efterlevelse af forpligtelser. Følgende medlemsstater overvåges på nuværende tidspunkt: Albanien, Armenien, Aserbajdsjan, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien og Ukraine. Desuden udføres post-monitoreringsdialog med Bulgarien, Monaco, Makedonien og Tyrkiet. Post-monitorering igangsættes ét år efter at et overvågningsforløb afsluttes, og fortsætter dialogen med de nationale myndigheder på udvalgte områder.

2.7. Europarådets kongres af lokale og regionale myndigheder (Kongressen)

Kongressen er oprettet med hjemmel i Det Europæiske Charter for Lokalt Selvstyre. Den har en rådgivende funktion over for Ministerkomitéen. Bestræbelser på at skabe en større sammenhæng mellem Den Parlamentariske Forsamlings, Kongressens og Ministerkomitéens arbejde ved nedsættelse af en koordinationsmekanisme er løbet ud i sandet som følge af uenighed i Ministerkomitéen.

2.8. Samarbejdet med andre internationale institutioner

Europarådet koordinerer løbende med andre internationale organisationer som OSCE og FN, men samarbejder primært med EU, herunder med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder i Wien.

EU og Europarådet

Det følger af Lissabontraktaten, at EU skal tiltræde EMRK, og forhandlingerne herom indledtes i juli 2010. Efter tiltrædelsen

vil EU kunne bringes for Menneskerettighedsdomstolen i tilfælde af overtrædelser af EMRK. Den 5. april 2013 blev en aftale om EU's tiltrædelse færdigforhandlet. Europa-Kommissionen har anmodet EU-Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt udkastet til aftale er i overensstemmelse med EU-retten. Hvis EU-Domstolen finder, at aftaleudkastet er i overensstemmelse med EU-retten, skal aftalen undertegnes og ratificeres af samtlige 47 medlemsstater i Europarådet. Generalsekretær Jagland har med succes arbejdet for at etablere et tæt samarbejde med Kommissionen. Kommissionen er således en vigtig samarbejdspartner, som trækker på Europarådets ekspertise og bidrager til Europarådets programmer. I alt bidrager EU med ca. 32,8 mio. euro til Europarådets budget og program for 2014.

3. MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLEN

Domstolen behandler klager over medlemsstaternes overtrædelser af EMRK, og medlemsstaterne har med deres undertegnelse forpligtet sig til at efterleve Domstolens afgørelser. Domstolen er ofte blevet betegnet som Europarådets »kronjuvel«, og den er utvivlsomt det organ i Europarådet, der er størst kendt blandt befolkningerne i medlemsstaterne.

3.1. Domstolen i tal

Domstolen består af 47 dommere; én fra hver medlemsstat. Medlemsstaternes regeringer indstiller kandidater til stillingen som vælges endeligt af Den Parlamentariske Forsamling. Domstolen betjenes af et sekretariat, som udgøres af en stab på ca. 650 ansatte. Domstolens budget udgør lidt over en fjerdedel af Europarådets ordinære budget og er dermed den største enkeltstående post. I 2013 er Domstolens budget på ca. 67 mio. euro.

	Pr. 31/10/2013				
Oversigt over sager ved Domstolen:	2011	2012	+/- i %	2013	+/- i %
Nye sager	64.400	65.150	1%	56.750	1% *
Sager der afventer afgørelse af videre behandling	151.600	128.100	-16%	107.600	-16%
Sager som endnu ikke opfylder krav til behandling	22.600	20.300	-10%	21.400	5%
Samlet antal sager afgjort af Domstolen	52.188	87.879	68%	76.597	7% *
Sager hvor der er afsagt dom	1.511	1.678	11%	2.930	128% *
Afviste sager	50.677	86.201	70%	73.667	4% *

*Perioden 01/01/2013 til 31/10/2013 sammenlignet med samme periode i 2012

3.2. Reform af Domstolen

Efter ikrafttræden af tillægsprotokol nr. 14 i juni 2010 er der opnået håndgribelige resultater, som følge af indførelsen af 1) et nyt afvisningskriterium, hvorefter Domstolen som udgangspunkt skal afvise en klage, hvis klageren ikke har haft væsentlig ulempe, 2) en mulighed for afvisning eller sletning af klager ved beslutning truffet af en enkeltdommer eller en komité på tre dommere i tilfælde, hvor dette kan ske uden yderligere undersøgelser, og 3) en mulighed for, at en komité på tre dommere kan afsige dom i klagesager, hvor spørgsmå-

let, der er genstand for klagen, allerede er afgjort i Domstolens faste retspraksis (repetitive sager). Da Domstolen havde flest sager (august 2011) var antallet, der afventede afgørelse om videre behandling, 160.200. Pr. 31. oktober 2013 var dette antal faldet til 107.600.

Den nuværende reformproces indledtes af Interlaken-erklæringen i 2010, der fulgtes op af Izmir-erklæringen i 2011 og afsluttedes med Brighton-erklæringen i 2012. I medfør heraf vedtoges på Ministermødet den 16. maj 2013 teksten til protokol 15, som Danmark undertegnede den 24. juni 2013.

Protokollen er endnu ikke trådt i kraft. Protokol 15 indeholder bl.a. følgende ændringer: I præambelen til konventionen er indsat en udtrykkelig henvisning til subsidiaritetsprincippet og princippet om staternes skønsmargin; aldersgrænsen for dommere er hævet fra 70 år til 74 år; fristen for at indbringe en sag for Domstolen er forkortet fra 6 måneder til 4 måneder; og endelig er Domstolens mulighed for at afvise sager, som ikke har påført klageren væsentlig ulempe udvidet. Protokol 16, som vedrører de højeste nationale domstoles mulighed for at anmode Domstolen om en vejledende udtalelse om fortolkningen af EMRK, blev vedtaget af Ministerkomitéen den 10. juli 2013. Protokol 16 er pr. 1. december 2013 undertegnet af otte medlemsstater. Danmark overvejer spørgsmålet om dansk undertegnelse og ratifikation.

3.3. Overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af Domstolens afgørelser

Ministerkomitéens overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af Domstolens afgørelser³ består i at assistere medlemsstater i deres indsats for at forebygge brud på Konventionen. Ministerkomitéen har i det forløbne halvandet år på ny forbedret sine arbejdsmetoder og derved effektiviseret færdigbehandlingen af efterlevelsessager. Dette sker igennem et »twin-track system«, som opdeler sagerne i »standard supervision« og »enhanced supervision«. Som udgangspunkt er alle sager i kategorien »standard supervision«, men ved opfyldelse af væsentlighedskriterier, kan sagen flyttes til »enhanced supervision«. Nordiske lande tillige med især Neder-

³ Jf. EMRK art. 46, stk. 2, med følgende ordlyd: »Domstolens endelige afgørelse oversendes til Ministerkomitéen, der skal overvåge dens fuldbyrdelse.«

landene og Tyskland, i nogen grad Belgien og Frankrig, og på det seneste også Estland deltager aktivt i dialogen i Ministerkomitéen med den pågældende stat og Sekretariatet. Andre medlemsstater deltager alene aktivt i egne sager. I dette format anses fire nordiske delegationers interventioner ofte for at være retningsgivende.

3.4. Danmark og Domstolen

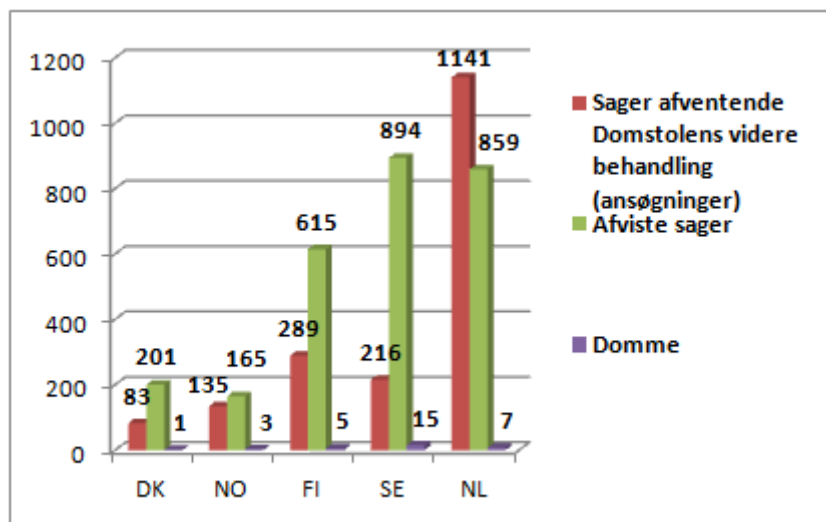
I 2012 behandlede Domstolen 202 danske sager. Danmark blev frifundet for overtrædelse af konventionen i den eneste afsagte dom⁴ vedrørende Danmark i 2012⁵. I 2013 er der ikke afsagt domme vedrørende Danmark⁶.

⁴ I den pågældende sag (J.M. mod Danmark) havde den 15-årige klager påstået, at længden af hans varetægtsfængsling var i strid med EMRK artikel 5, stk. 3. I sagen var klageren blevet sigtet for at have voldtaget og dræbt en 85-årig kvinde. Forud for afsigelse af dom i straffesagen var klager varetægtsfængslet i 1 år, 4 måneder og 14 dage, mens man afventede en konklusion på en mentalerklæring, der havde betydning for, hvilken straf klager kunne idømmes. Domstolen fandt, at der – bl.a. henset til den alvorlige kriminalitet, retshåndhævelsen, vigtigheden af at få afklaret den relevante sanktion, at en løsladelse ville have stødt den offentlige retsfølelse, at der ikke havde været perioder med inaktivitet i sagsbehandlingen, og at varetægtsfængslingen løbende var blevet konkret vurderet af de nationale domstole – ikke forelå en krænkelse af retten til frihed og sikkerhed efter EMRK artikel 5.

⁵ Domstolen afsluttede 13 andre klagesager vedrørende Danmark i 2012. 17 klagesager indgik regeringen forlig med klagerne, mens 8 andre klagesager blev trukket tilbage af klagerne.

⁶ Domstolen har afsluttet 2 klagesager vedrørende Danmark i 2012. Den ene klagesag blev trukket tilbage af klagerne, og i den anden klagesag indgik regeringen forlig med klageren.

Sager vedrørende Danmark og lande vi normalt sammenligner os med (2012)



4. MONITORERING

Medlemsstaternes overholdelse af konventionsforpligtelser overvåges af specifikke monitoreringsmekanismer, der bl.a. gennem landebesøg og efterfølgende afrapportering belyser udviklingen, vurderer tilstanden og fremsætter anbefalinger.

Af særlig aktuell dansk interesse skal nævnes GRETA (Overvågning af Konventionen om Bekæmpelse af Menneskehandel), som vedtog en række anbefalinger til Danmark i 2012; GRECO (Gruppen mod Korruption), der i 2009 fremkom med en række anbefalinger til Danmark, blandt andet om partistøtte; FCNM (Rammekonventionen for Beskyttelse af Nationale Mindretal), som Danmark skal afgive næste rapport om konventionsefterlevelse til i 2014; ECSR (Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder), som Danmark i fe-

bruar 2012, som vedtog en række anbefalinger til Danmark i 2012; GRECO (Gruppen mod Korruption), der i 2009 fremkom med en række anbefalinger til Danmark, blandt andet om partistøtte; FCNM (Rammekonventionen for Beskyttelse af Nationale Mindretal), som Danmark skal afgive næste rapport om konventionsefterlevelse til i 2014; ECSR (Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder), som Danmark i fe-

bruar 2013 indleverede rapport til om implementeringen af det Sociale Charter.

4.1. Menneskerettighedskommissæren

Embedet er uafhængigt af Ministerkomitéen, og mandatet er bl.a. at fremme effektiv efterlevelse af menneskerettighederne og assistere medlemsstaterne i gennemførelsen af Europarådets standarder. Kommissæren besøger medlemsstaterne for ved selvsyn at få et overblik over menneskerettighedssituationen. Han fører bl.a. samtaler med myndigheder, enkeltpersoner og repræsentanter for civilsamfundet. Den nuværende kommissær, lettiske Nils Muižnieks, har især lagt vægt på pressefrihed, diskrimination, forhold for LGBT-personer, romaer og børns rettigheder.

Danmark havde den 18.-22. november 2013 besøg af kommissæren, som havde møder med social-, børne-, og integrationsministeren, ministeren for sundhed og forebyggelse og justitsministeren samt en række institutioner. Efter sit besøg udtalte kommissæren i sin pressemeddelelse bl.a., at der bør tages mere systematiske hensyn til barnets tarv på asyl- og indvandringsområdet; at det er problematisk, at børn over otte år skal kunne demonstrere deres integrationspotentiale i familiesammenføringsager; og at brugen af tvang i danske psykiatriske institutioner, herunder tvungen behandling og medicinering, er bekymrende. Kommissæren bød samtidig udviklingen på menneskerettighedsområdet i Danmark velkommen på en række områder. En rapport om besøget med nærmere begrundelser forventes offentliggjort af kommissæren i starten af 2014.

4.2. Komitéen for Forebyggelse af Tortur (CPT)

European Committee for the Prevention of Torture (CPT) er nedsat i medfør af Europarådets Torturkonvention⁷ og består af én ekspert valgt fra hver medlemsstat, typisk med en ekspertbaggrund i jura eller medicin. Formålet er at forebygge tortur, og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. CPT gennemfører anmeldte og uanmeldte besøg til institutioner i medlemsstaterne, hvor frihedsberøvede placeres. Eksempelvis fængsler, psykiatriske institutioner og modtagelsescentre for immigranter og asylansøgere.

CPT har i 2012 især udtalt sig kritisk om Armenien, Bulgarien og Ukraine.

Den efterfølgende implementering af rekommandationer overvåges af CPT. Siden Rusland i januar 2013 tillod CPT at offentliggøre den seneste Rusland-rapport, er Aserbajdsjan nu det eneste land, der fortsat ikke tillader offentliggørelse.

Komitéen besøgte for første gang Grønland i 2012. Seneste aflagte besøg i Danmark var i 2008. Næste besøg gennemføres i 2014.

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

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) har til formål at bekæmpe racisme, racediskrimination, antisemitisme, xenofobi og intolerance med udgangspunkt i EMRK. Kommissionen består af én regeringsuafhængig ekspert fra hver medlemsstat. Den stigende opmærksomhed om LGBT-retigheder har medført, at ECRI's mandat er udvidet til at omfatte LGBT. Det skete ikke uden komplikationer, da flere medlemsstater var skeptiske. På dansk foranledning fastslog Sekretariatets juridiske tjeneste, at der intet var til hinder for, at LGBT indgik i ECRI's mandat. Det dan-

⁷ Jf. »European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, der bygger på EMRK artikel 3.

ske medlem af ECRI er Eva Smith Asmussen. ECRI besøgte senest Danmark i 2011.

5. DANSK NABOSKABSBIKSTAND GENNEM EUROPARÅDET

Danmark støtter via Naboskabsprogrammet aktuelt en række bistandsaktiviteter gennem Europarådet i Ukraine, Georgien, Armenien og Rusland. I Ukraine drejer det sig særligt om et retsreformprogram, som forløber over perioden 2012-2015 til 14 mio. kr., med fokus på implementering af en ny retsplejelov samt udarbejdelse af en ny lov om anklagemyndigheden. Det ukrainske parlament behandler fortsat udkastet til lov om anklagemyndigheden, som vil være et vigtigt skridt mod reform af det ukrainske retsvæsen. Derudover støttes gennem naboskabsbistanden et Europarådsprojekt om reform af den offentlige sektor i Ukraine, herunder decentralisering og forbedret offentlig forvaltning på kommuneniveau. Projektet, der støttes med ca. 4,5 mio. kr. i perioden 2010-2014, forventes forlænget frem til ultimo 2014.

Danmark har siden 2008 bidraget til Europarådets arbejde i Georgien med reformer inden for retssektoren samt fremme af menneskerettigheder i overensstemmelse med Europarådets standarder. Konkret har programmet fokuseret på kapacitetsudvikling af justitsministeriet, den offentlige anklager, dommerstanden, ombudsmanden og fængselsvæsenet. I Armenien støtter Danmark Europarådets arbejde med et bidrag på 20 millioner. Aktiviteterne finder sted inden for to hovedområder: Støtte til implementering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og støtte til en styrket lokal offentlig forvaltning.

Der ydes endvidere støtte til Europarådets indsats i Rusland med at forbedre forholdene i landets fængsler og øvrige frihedsberøvende institutioner. Konkret sker dette ved at støtte etableringen af komiteer bestående af repræsentanter fra offentlige myndigheder og menneskerettighedsorganisationer, hvis mandat er at aflægge besøg i fængsler, rapportere til relevante myndigheder og offentligheden om forholdene for indsatte samt orientere både medarbejdere og indsatte om grundlæggende menneskerettigheder.

6. AKTUELLE SAGSOMRÅDER INDEN FOR EUROPARÅDETS KERNEOMRÅDER

6.1. Romaer

Romaproblematikken er fortsat en prioritet i Europarådet i 2014-2015. På et Ministerkomitémøde den 30. januar 2013 drøftedes rapporter om romaproblematikken udarbejdet af ad-hoc komitéen CAHROM. Rapporterne omhandler bl.a. genhusning af romaer og inklusion i almindelige skoler. Under præsentationen af Menneskerettighedskommissærens aktivitetsrapport i februar 2013 var fokus på især romaer, deres uddannelse og adskillelse fra øvrige dele af samfundet, statsløshed blandt romabørn og tvungen udvisning.

6.2. Vold mod kvinder

Konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet blev åbnet for undertegnelse på ministermødet i Istanbul i maj 2011. Konventionen forpligter de kontraherende parter til at træffe lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, der er nødvendige for at fremme og beskytte retten for alle mennesker, i særdeleshed kvinder, til

at leve uden vold i såvel den offentlige som den private sfære. Konventionen nedsætter en ekspertgruppe (GREVIO), som skal overvåge de kontraherende parters implementering af konventionen. 32 medlemsstater har underskrevet konventionen, som 8 lande indtil videre har ratificeret. Danmark underskrev konventionen den 11. oktober 2013 og de lovændringer, som er nødvendige for at Danmark kan ratificere, er under behandling i Folketinget.

6.3. Diskrimination på baggrund af seksuel orientering

Diskrimination på baggrund af seksuel orientering har de senere år fået øget opmærksomhed, ikke mindst på grund af lovgivning i Rusland og Ukraine. I 2010 vedtog Ministerkomitéen en anbefaling til medlemsstaterne om at gennemgå deres lovgivning med henblik på at bekæmpe diskrimination af homoseksuelle, biseksuelle og transseksuelle. I den forbindelse oprettede Sekretariatet en ad-hoc LGBT-enhed. Formålet er at støtte implementeringen af anbefalingen, herunder at støtte projekter i Albanien, Italien, Montenegro, Letland, Polen og Serbien. Udviklingen i Ukraine og Rusland foranledigede at Ministerkomitéen i 2012 på dansk initiativ gennemførte en tematisk debat om seksuelle minoriteter.

Ruslands forsøg på at nedprioritere området er ikke lykkedes. I forbindelse med budgetforhandlingerne i år vedtoges

to erklæringer om LGBT. Den ene på nederlandsk initiativ⁸. Den anden på norsk⁹. I den nederlandske erklæring understreges vigtigheden af at erkende, at alle medlemsstater kæmper med diskrimination af forskellige minoriteter. I den norske deklARATION, som Danmark støttede, understreges, at LGBT-personers rettigheder, herunder i forhold til ikke-diskrimination, er vedfunderet i international ret, og at det således vil forblive en mærkesag for Europarådet at arbejde for beskyttelse.

Hermed slutter redegørelsen.

⁸ Deklarationen vedlægges som bilag 3 (ikke optrykt her). Landene er Belgien, Det Forenede Kongerige, Luxembourg og Nederlandene

⁹ Deklarationen vedlægges som bilag 4 (ikke optrykt her). Landene er Albanien, Kroatien, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Georgien, Tyskland, Irland, Island, Italien, Letland, Malta, Slovakiet, Slovenien, Sverige og Schweiz