

**UDENRIGSMINISTERIET**

**APRIL 2006**

**SKRIFTLIG REDEGØRELSE OM  
EUROPARÅDETS VIRKSOMHED OG  
DANMARKS DELTAGELSE HERI**



**Skriftlig redegørelse om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri***Resumé*

På Europarådets tredje topmøde i maj 2005 igangsattes en centrering af organisationens arbejde omkring dets kerneopgaver vedrørende menneskerettigheder, demokrati og retssamfund. Topmødet besluttede tillige, at de øvrige aktiviteter skal bidrage til indsatsen på disse områder. Samtidig formulerede man retningslinjer for et tættere samarbejde med andre internationale organisationer, i første række EU og OSCE. Disse omlægninger, indadtil og udadtil, skal efter forslag fra blandt andre Danmark understøttes af en modernisering af Rådets organisation og arbejdsmetoder.

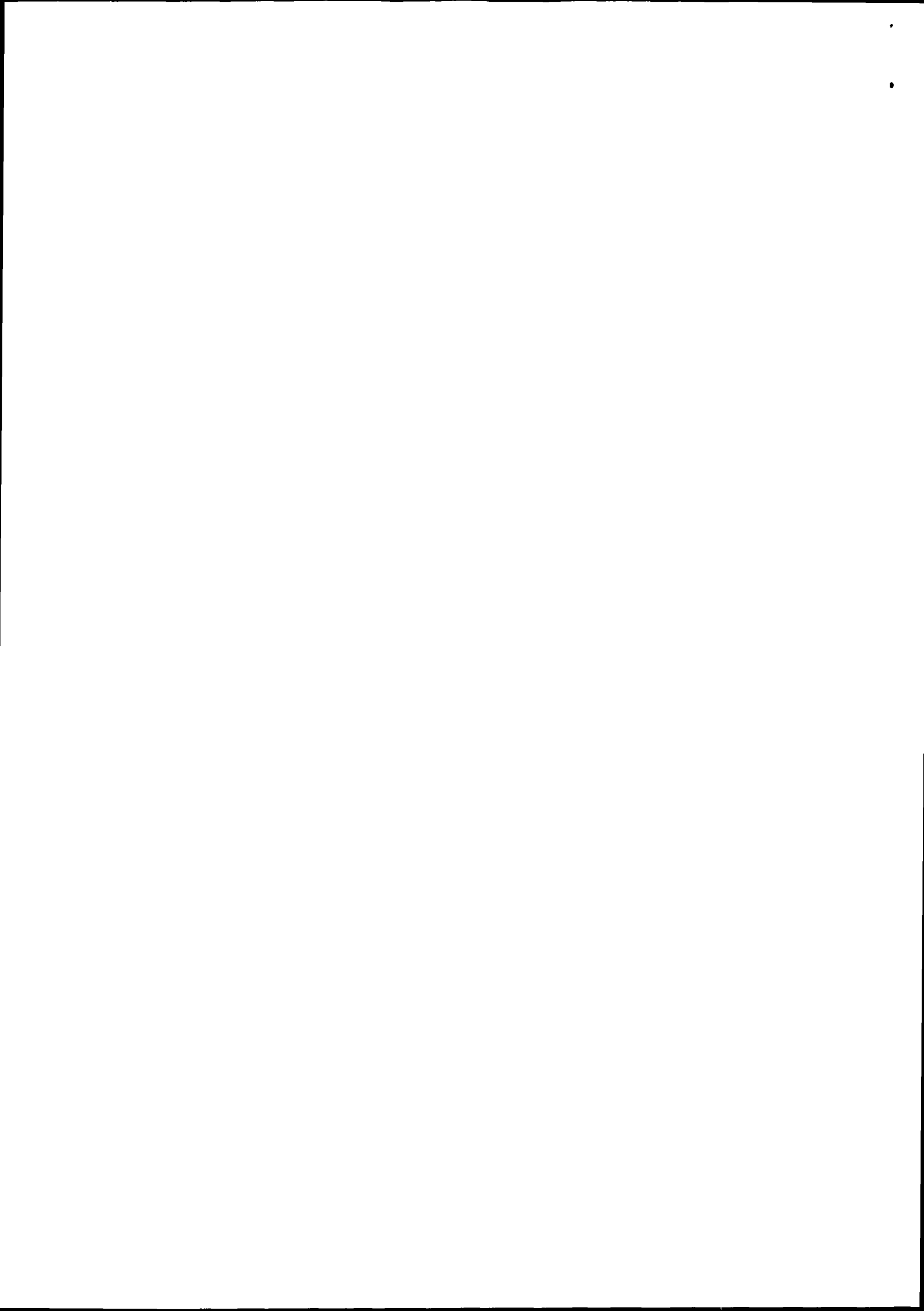
Det var tilfredsstillende, at topmødet gav høj prioritet til en løsning af Menneskerettighedsdomstolens kapacitetsproblemer. I forlængelse af en række foranstaltninger på det korte sigt, herunder den forventede snarlige ikrafttrædelse af protokol 14 til Menneskerettighedskonventionen, der indebærer forenkling af en række arbejdsgange, besluttedes det at nedsætte en vismandsgruppe, der inden udgangen af 2006 skal foreslå løsninger på længere sigt.

I medfør af en sjældent brugt beføjelse i Menneskerettighedskonventionen har generalsekretæren i sagen om de påståede hemmelige fængsler og fangetransporter gennemført en rundspørge til medlemslandene om eksisterende regelgrundlag til forhindring af sådanne ulovligheder. Emnet har tillige været debatteret i Den Parlamentariske Forsamling.

Europarådets standard- og normsættende arbejde har i den forløbne periode resulteret i færdiggørelsen af nye konventionstekster, herunder om forebyggelse af terrorisme og om bekæmpelse af menneskehandel. Det er et særkende for Europarådet, at efterlevelsen af vedtagne konventioner og andre normer overvåges nøje.

Fortsat beskedent antal klagesager mod Danmark ved Menneskerettighedsdomstolen og i rapporteringsperioden alene domfældelse af Danmark i to sager om de såkaldte eksklusivaftaler. I øvrigt optræder Danmark kun i beskedent omfang i Domstolens statistik over anlagte sager og domfældelser. For en række af Europarådets øvrige kontrolmekanismer gælder derimod, at alle medlemslandene bliver genstand for systematisk overvågning med visse intervaller. I perioden siden sidste redegørelse er der således blevet vedtaget anbefalinger og kritiske kommentarer til Danmark på mindretalsområdet og med hensyn til strukturreformen. Yderligere vil en rapport fra Europarådets kommission om bekæmpelse af racisme og fremmedhad (ECRI) blive offentliggjort om få uger. Selv om vi ikke altid kan være fuldt ud enige i sådanne vurderinger, er det efter regeringens opfattelse vigtigt at deltage i denne form for kritisk dialog.

Tilsammen yder Europarådet med sin standard- og normfastsættende virksomhed og den opfølgende kontrol, der i række tilfælde suppleres med teknisk og anden bistand til at rette påviste fejl og mangler, et værdifuldt bidrag til stabiliseringen af de nye demokratier. Balancen mellem de enkelte elementer i denne indsats diskuteres blandt medlemslandene, også efter det tredje topmøde. Det er forventeligt, at Rusland, der i midten af maj i år overtager formandskabet for Ministerkomitéen, vil søge at intensivere denne diskussion.



**Skriftlig redegørelse om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri.***1. Den generelle udvikling*

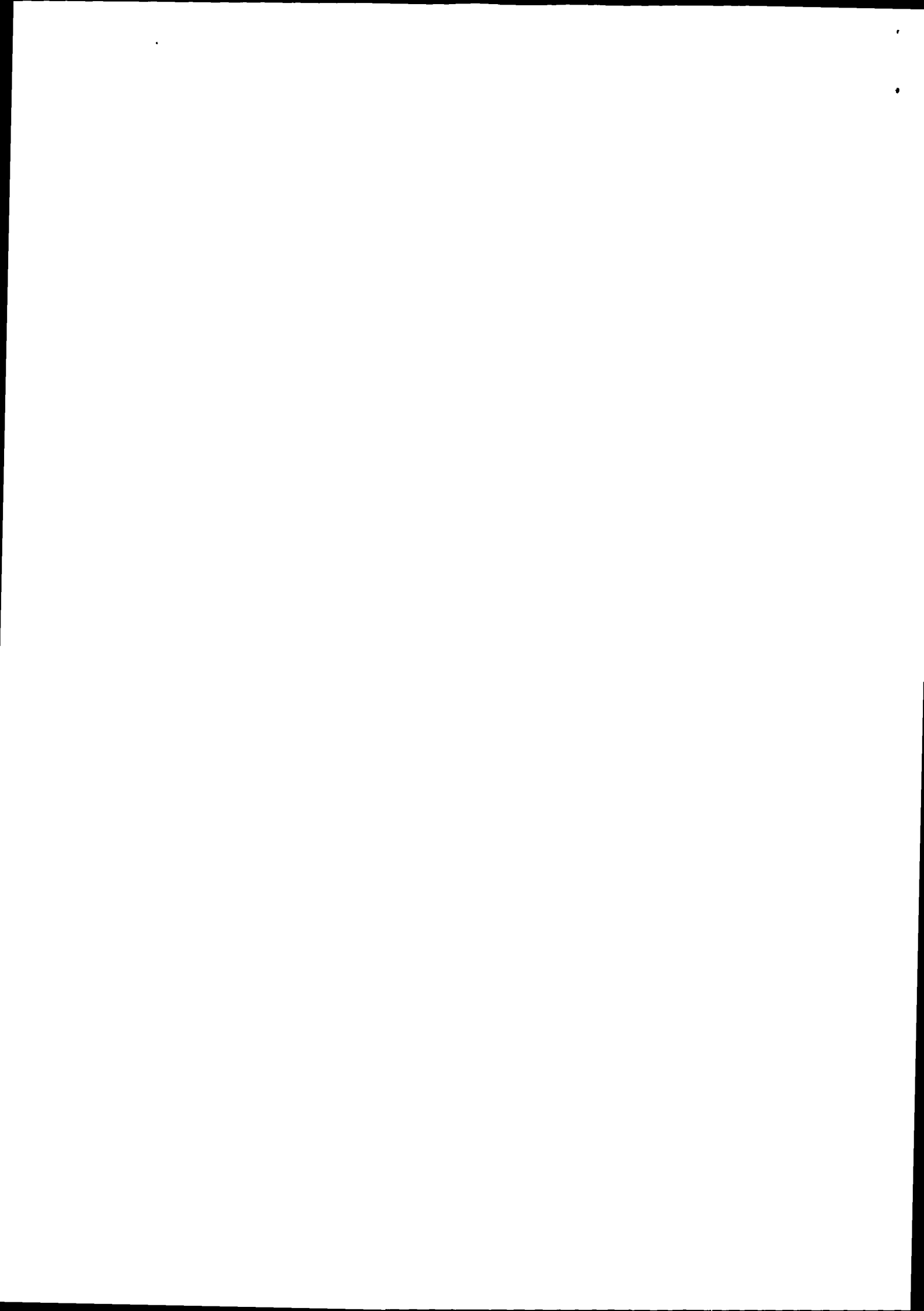
Europarådets tredje topmøde i maj 2005 betegnede den foreløbige kulmination på langvarige diskussioner om, hvilke konsekvenser for organisationen, der skulle udledes af de seneste års ændringer i det europæiske politiske landskab, især EU's udvidelse i 2004.

Når det tages i betragtning, at Europarådets 46 medlemslande på en række afgørende punkter har forskellige prioriteter og forventninger til samarbejdet, var det tilfredsstillende, at topmødet kunne enes om at centrere organisationens virksomhed omkring kernefunktionerne, det vil sige menneskerettigheder, demokrati og retssamfund, og samtidig give startskuddet til en intern moderniseringsproces og til styrket samarbejde udadtil med især EU og OSCE. Mens de spektakulære beslutninger var begrænsede, betegnede topmødet alt i alt starten på en reformproces, som vil komme til at præge arbejdet i Europarådet i de kommende år.

Fra et dansk synspunkt var det tilfredsstillende, at Menneskerettighedsdomstolen og især spørgsmålet om en løsning af dennes kapacitetsproblemer fik en fremtrædende placering i konklusionerne fra mødet. Selv om disse problemer fortsat er meget betydelige, tegner der sig en voksende forståelse for, at den nødvendige flerhed af indsatser, på nationalt plan og i selve Menneskerettighedsdomstolen, må fremskyndes mest muligt. Særlig interesse knytter der sig til en snarlig ikrafttrædelse af protokol 14 til Menneskerettighedskonventionen, der på en række punkter vil indføre mere smidige procedurer for sagsbehandlingen.

Med de franske og hollandske vælgers afvisning af EU-forfatningstraktaten sattes, i hvert fald midlertidigt, en stopper for EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, således som begge organisationer havde forudsat. Tænkepausen i EU har imidlertid ikke betydet nogen opbremsning i de øvrige bestræbelser på at udbygge samarbejdet. På topmødet vedtoges, i forståelse med EU, et sæt retningslinjer for dette samarbejde. De er nu ved at blive omformet til en egentlig aftale. Af særlig interesse for Europarådet bliver afgrænsningen af opgaverne for EU's kommende Agentur for Grundlæggende Rettigheder. Et andet vigtigt område vil være overvejelser om flere fælles projekter mellem Europarådet og EU under EU's nabo-skabspolitik.

Formandskabet for Europarådets ministerkomité går på skift hvert halve år. Ligesom i EU giver de skiftende formandskaber, om ikke øget formel indflydelse, så dog muligheden for at give samarbejdet sin særlige accent. Når Rusland i midten af maj i år overtager formandskabet, er det, bortset fra i G8, første gang landet sætter sig i formandsstolen i en af de organisationer, det blev medlem af efter systemskiftet. I betragtning af de senere års ofte principielle uenigheder mellem Rusland og hovedparten af de gamle medlemslande, imødeses dette formandskab med nogen spænding.



## *2. Opfølgningen fra tredje topmøde.*

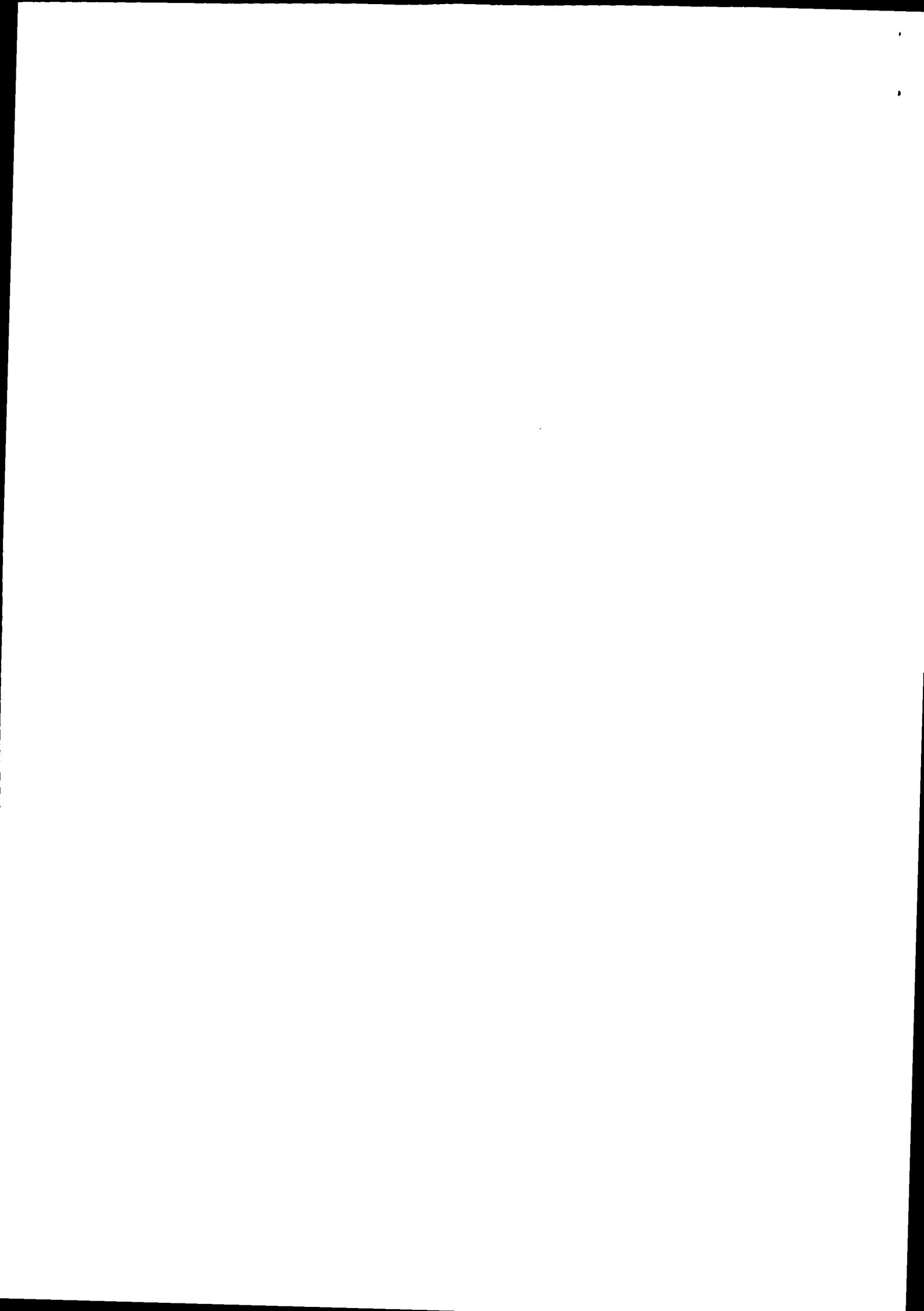
Europarådets tredje topmøde blev afholdt den 16. – 17. maj 2005 i Warszawa. Formålet var at fastlægge organisationens prioriteter for de kommende år og vedtage retningslinier for samarbejdet med andre internationale organisationer, især EU og OSCE. Bag dagsordenen lå ikke mindst overvejelser om, hvorvidt indsatsen på menneskerettighedsområdet havde den rette prioritet i forhold til de øvrige aktiviteter. Topmødet resulterede i vedtagelsen af en politisk erklæring og en handlingsplan, der fastslår, at Europarådets kerneopgaver vedrører menneskerettigheder, demokrati og retssamfund, og at øvrige aktiviteter skal bidrage til at understøtte indsatsen på disse områder. En udfasning af opgaver, der ikke lever op til dette kriterium, er indledt. Dette gælder i første række aktiviteter inden for det kultur- og sundhedspolitiske område.

Samtidig vedtog topmødet operative beslutninger om styrkelse af eksisterende aktiviteter, og der blev defineret enkelte nye indsatsområder. Det var set med danske øjne meget tilfredsstillende, at løsningen af Menneskerettighedsdomstolens kapacitetsproblemer blev givet høj prioritet. Det blev herunder besluttet at nedsætte en gruppe af vismænd med det opdrag inden udgangen af 2006 at foreslå løsninger på længere sigt. Gruppen, der tæller elleve medlemmer, udpeget i personlig egenskab men med en vis geografisk repræsentativitet, har indledt sit arbejde. De nordiske landes retstradition er søgt tilgodeset ved udpegningen af den tidligere EF-ombudsmand, finnen Jacob Söderman.

Blandt de nye initiativer er oprettelsen af et forum for debat om demokratiets fremtid. En erkendelse af demokratiets hastigt skiftende vilkår samt et ønske om at mobilisere Europarådets i dag ret opsplittede ekspertise på dette felt indgår i inspirationsgrundlaget. Det første møde i det nye demokratiforum blev afholdt i november 2005 i Warszawa. Der var tale om et ceremonielt præget åbningsmøde, og det er derfor for tidligt endeligt at vurdere nytten af dette initiativ. Som led i opfølgningsarbejdet fra det tredje topmøde vil Danmark arbejde for, at der findes en hensigtsmæssig ramme for forummøderne, der både sikrer kvalitet og fleksibilitet, herunder med henblik på inddragelse af civilsamfundet.

Andre beslutninger fra topmødet angik nedsættelsen af en arbejdsgruppe på højt niveau med den opgave at gennemgå Europarådets strategi til fremme af social sammenhængskraft, udpegningen af en koordinator for interkulturel dialog, forberedelsen af en ungdomskampagne for bekæmpelsen af intolerance og diskrimination, forberedelsen af en paneuropæisk kampagne for bekæmpelsen af vold mod kvinder samt udarbejdelsen af en handlingsplan for bekæmpelse af vold mod børn. Meget af dette arbejde er nu sat i gang. Blandt andet i lyset af tegningesagen har Europarådets indsats for interkulturel dialog tiltrukket sig betydelig interesse. På en konference af kulturministre i Faro i Portugal i oktober 2005 vedtoges en deklARATION om interkulturel dialog i Europa og med naboregioner, og der blev indgået samarbejdsaftaler med organisationer aktive i Middelhavsregionen. Det er også tilfredsstillende, at Danmark, ved Socialforskningsinstituttets direktør Jørgen Søndergaard, har fået sæde i den nævnte arbejdsgruppe, der skal overveje Europarådets indsats på det sociale område.

Udsigten til fortsat stramme budgetmæssige perspektiver for Europarådet sammenholdt med de udfordringer, der ligger i gennemførelsen af topmødebeslutningerne, herunder om styrkelse





af Menneskerettighedsdomstolen inspirerede Danmark til sammen med de øvrige nordiske og baltiske lande at foreslå en tekst om interne reformer indføjet i topmødets konklusioner. Af handlingsplanen fremgår nu et pålæg til Ministerkomiteén og Europarådets generalsekretær om med støtte fra ekstern ekspertise at indlede en moderniseringsproces af Europarådets organisation og arbejdsmetoder. Der peges særligt på initiativer med henblik på at sikre åbenhed, effektivitet og internt samarbejde og videndeling.

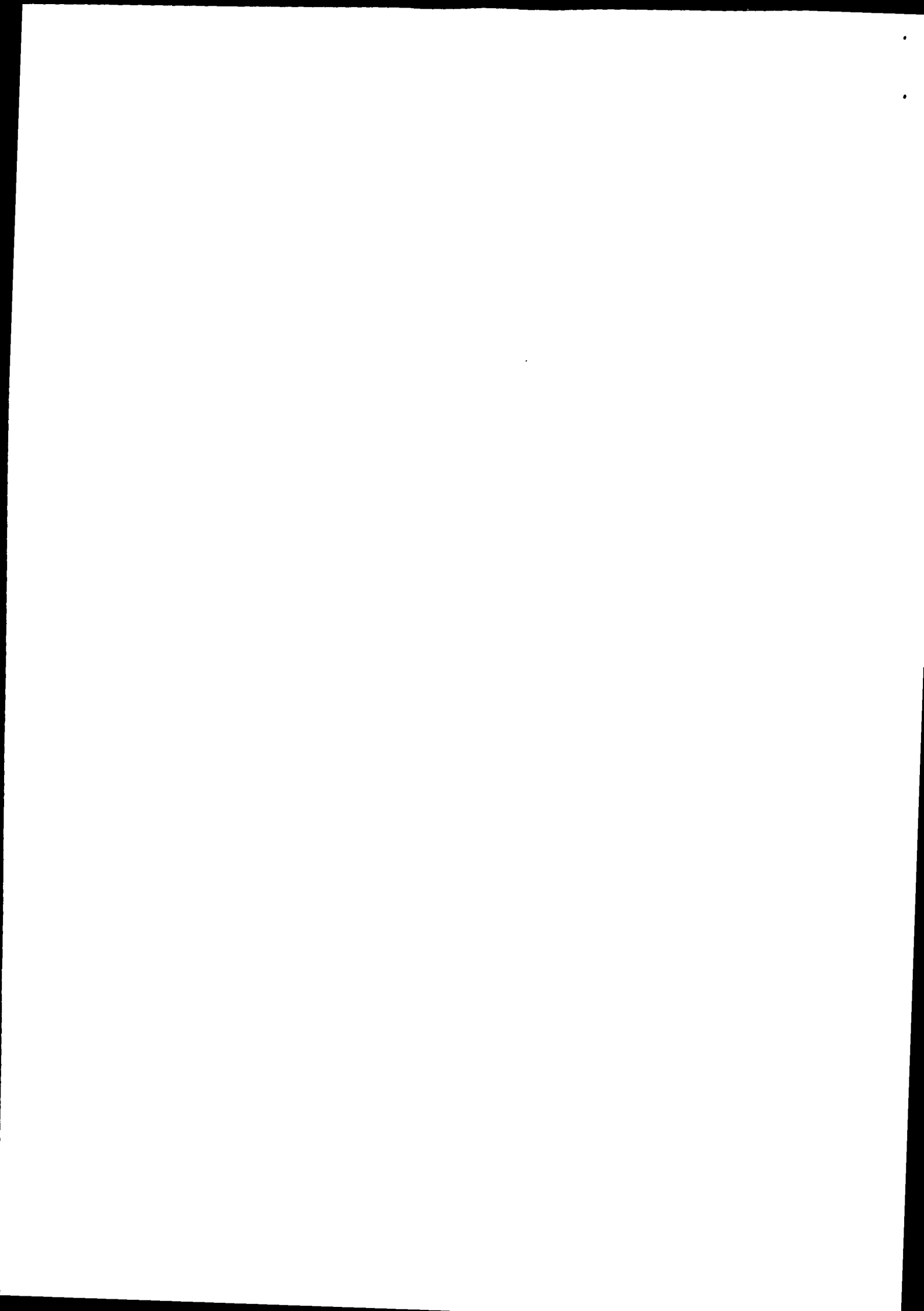
De første resultater af denne proces viste sig i december 2005 i forbindelse med vedtagelsen af budgettet for 2006. For første gang indgik i proceduren et generelt effektiviseringskrav (på 2%), der i sammenhæng med omprioriteringer og ophør af aktiviteter, som ikke fandtes at være blandt Europarådets kerneopgaver, gjorde det muligt at vedtage et budget uden realvækst. Inden for denne ramme fandtes plads til nye aktiviteter som følge af topmødebeslutningerne, herunder en forøgelse af midlerne til Menneskerettighedsdomstolen.

### *3. Menneskerettighedskonventionen*

Problemet med den voksende sagsmængde og ophobningen af uekspederede sager ved Menneskerettighedsdomstolen giver fortsat anledning til bekymring og dermed grund til handling. Nedsættelsen af den nævnte vismandsgruppe supplerer således beslutningerne vedrørende Menneskerettighedsdomstolen fra Ministerkomiteens møde i maj 2004. Det gælder særligt vedtagelsen af protokol 14 til Menneskerettighedskonventionen. Protokollen, der vil betyde visse lettelser i sagsgangene, forventes at træde i kraft i løbet af nogle måneder. Men Menneskerettighedsdomstolen har allerede gennem administrative tilpasninger søgt at foregribe ikrafttrædelser, hvor det har været muligt.

Ovennævnte initiativer med et længere eller mellemlangt sigte blev for nylig suppleret af en række forslag til foranstaltninger på kort sigt, da det britiske medlem af vismandsgruppen, lord Woolf, efter anmodning fra både Europarådets generalsekretær og Menneskerettighedsdomstolens præsident præsenterede en rapport om Menneskerettighedsdomstolens funktionsmåde. Rapportens anbefalinger, der har mødt bred tilslutning, omhandler blandt andet indførelsen af mere præcise formkrav til klagerne, bedre udnyttelse af muligheden for at afsige ledende afgørelser, udvidet anvendelse af alternative løsninger som frivillige forlig samt oprettelsen af en enhed i Menneskerettighedsdomstolens sekretariat, der specialiserer sig i behandlingen af de ofte meget teknisk komplicerede erstatningsspørgsmål. Et forslag om etablering af satellitkontorer i de lande, der tegner sig for de fleste klager, har et lidt længere perspektiv og vil formentlig også blive overvejet af vismandsgruppen.

De ekstra midler til Menneskerettighedsdomstolen, der er indarbejdet i budgettet for 2006, muliggør ansættelsen af nye medarbejdere med sigte på at reducere sagspuklen. En yderligere forøgelse af bevillingerne fra 2007 vil i vid udstrækning afhænge af resultatet af vismandsgruppens overvejelser. Fra dansk side vil spørgsmålet om Menneskerettighedsdomstolens funktion fortsat have høj prioritet.



Årsagerne til sagsophobningen i Menneskerettighedsdomstolen skal imidlertid også findes i medlemslandene. Samtidig med vedtagelsen af protokol 14 besluttede Ministerkomitéen derfor også at fokusere på nationale tiltag, der kan bidrage til at forebygge klagesager, for eksempel gennem bedre lovgivning, uddannelse og udbredelse af kendskab til Menneskerettighedsdomstolens praksis. Der vil på det kommende møde i Ministerkomitéen i maj i år blive gjort status over medlemslandenes resultater på dette felt.

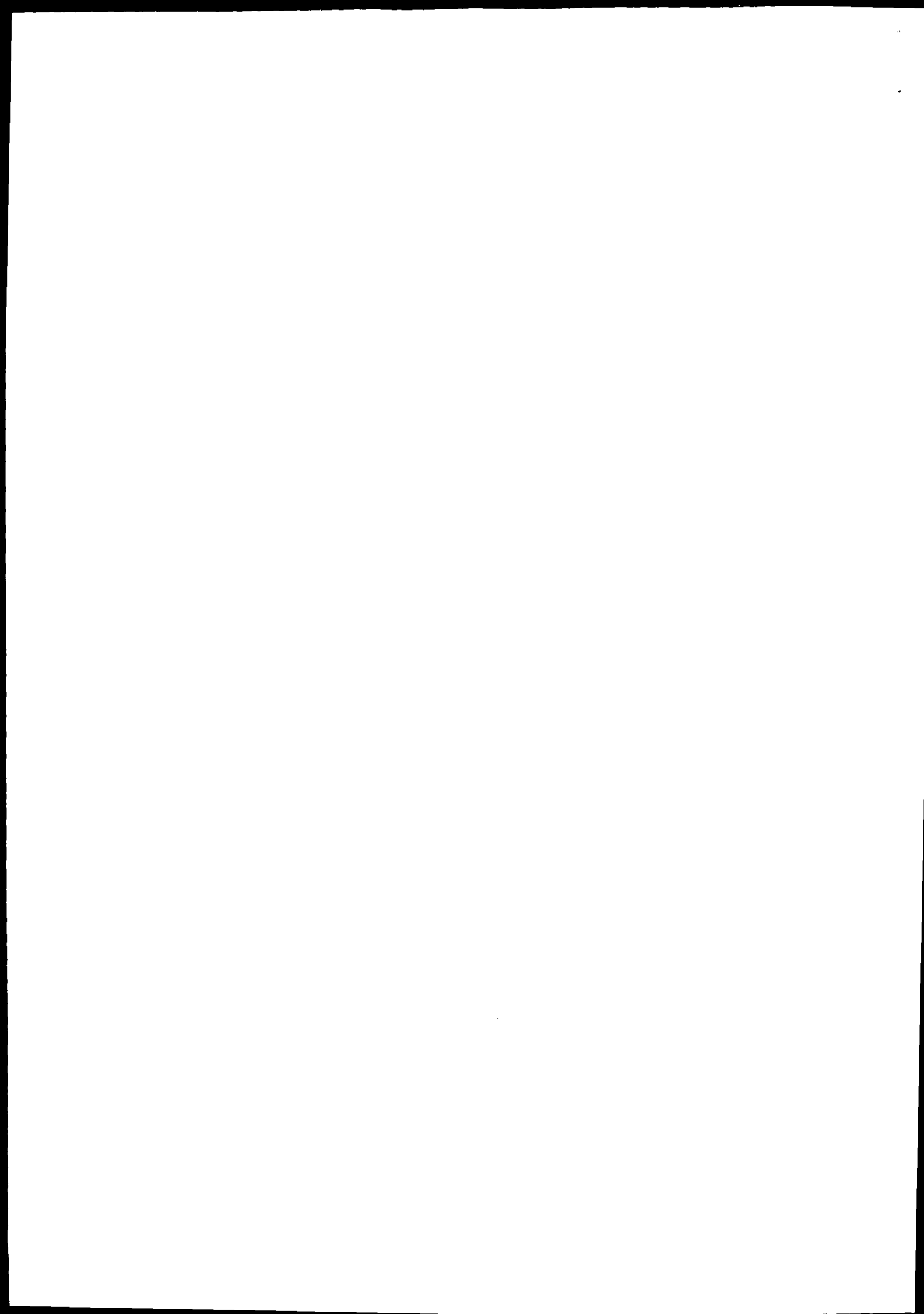
Hvad angår både anlagte klagesager ved Menneskerettighedsdomstolen og domfældelser ligger Danmark fortsat i den pæne ende. Det kan dog nævnes, at Menneskerettighedsdomstolen i januar i år fandt, at retten til foreningsfrihed i henhold til Menneskerettighedskonventionens art. 11 var blevet krænket i to sager om de såkaldte eksklusivaftaler

En sjældent anvendt beføjelse i Menneskerettighedskonventionens artikel 52 dannede i november 2005 grundlag for en henvendelse fra Europarådets generalsekretær til samtlige medlemslande. Baggrunden var en række påstande i internationale medier om tilstedeværelsen af ulovlige fængsler i Europa og forekomsten af fangetransporter til lande, hvor de pågældende risikerer at blive udsat for tortur, påstande som også er blevet efterforsket i andre fora, herunder Europarådets Parlamentariske Forsamling. I sin henvendelse stillede generalsekretæren konkrete spørgsmål om, hvilke retlige og andre procedurer, der gjaldt i det enkelte land med sigte på at forhindre de skitserede ulovligheder. Regeringens redegørelse i besvarelse af generalsekretærens henvendelse blev afgivet den 21. februar 2006. På grundlag af de modtagne besvarelser udarbejdede generalsekretæren en foreløbig rapport, som offentliggjordes den 1. marts 2006. En af konklusionerne heri var, at de nationale regelsæt, især med hensyn til fornøden kontrol af lufttrafikken var utilstrækkelige. Generalsekretæren har efterfølgende stillet en række uddybende spørgsmål, herunder også til Danmark.

#### *4. Den øvrige overvågningsvirksomhed*

En række af de overvågningsmekanismer, der på afgrænsede områder supplerer Menneskerettighedskonventionen, er ligesom Menneskerettighedsdomstolen baseret på konventionstekster. Det gælder Komitéen for Forebyggelse af Tortur, CPT, og de tilsvarende organer, der følger beskyttelsen af nationale mindretal og af mindretallenes sprog. Andre mekanismer er affødt af beslutninger på Europarådets topmøder eller ministerkonferencer som for eksempel Menneskerettighedskommissæren og Kommissionen mod Racisme og Intolerance, ECRI. Atter andre er led i det løbende arbejde, der udføres af Europarådets hovedorganer: Ministerkomitéen, Den Parlamentariske Forsamling og Kongressen af Lokale og Regionale Myndigheder. Fælles for overvågningsmekanismerne er, at de bygger på dialog med medlemsstaterne med sigte på at sikre en højere grad af efterlevelse af de principper, som medlemskabet baserer sig på.

CPT gennemfører periodiske besøg i medlemsstaterne. Nogle af disse besøg er anmeldte, mens andre er uanmeldte og forekommer i medlemsstater, hvor der er konkret mistanke om kritisable forhold. I 2005 gennemførtes i alt 17 besøg, heraf ti anmeldte og syv uanmeldte. Efter særlig aftale med UNMIK er der åbnet mulighed for, at CPT kan få adgang til relevante institutioner i Kosovo. Forhandlingerne med NATO om tilsvarende adgang til de institutioner, der forvaltes



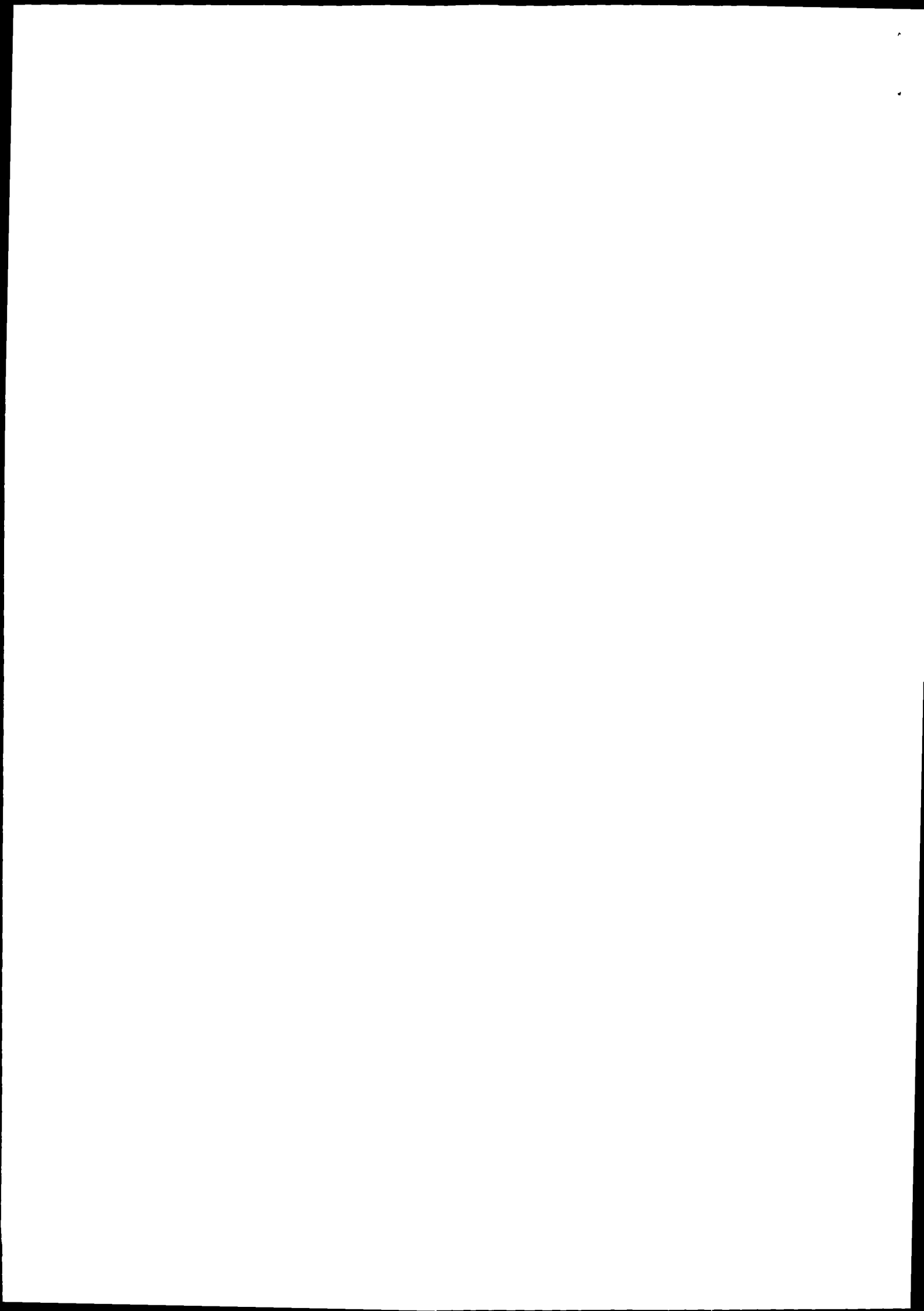
af KFOR, er trukket i langdrag, selvom blandt andet Danmark presser på. Blandt de lande, som CPT besøgte i 2005, var Rusland og Tyrkiet. Efter aftale med Krigsforbrydertribunalet i Haag, ICTY, aflægges CPT besøg i de fængsler, der huser dømte fanger fra ICTY. Det første af disse særlige besøg fandt sted i Storbritannien i juli 2005. CPT har aflagt i alt tre besøg i Danmark. Det seneste fandt sted i 2002, og den efterfølgende dialogprocedure mellem regeringen og CPT afsluttedes i 2003.

Efterlevelsen af forpligtelserne i henhold til Rammekonventionen om Beskyttelse af Nationale Mindretal overvåges af et rådgivende udvalg, hvis indstillinger til Ministerkomitéen danner baggrund for anbefalinger til medlemslandene. I 2005 aflagde det rådgivende udvalg besøg i seks af de lande, der har tiltrådt konventionen, og der vedtoges i alt seks anbefalinger til medlemslandene. I betragtning af de ofte tilspidsede diskussioner om vilkårene for det russisktalende mindretal i Letland, noteredes det med tilfredshed fra mange sider, at Letland i 2005 besluttede at tiltræde Rammekonventionen. Det rådgivende udvalg aflagde sit andet besøg i Danmark i 2004. På dette grundlag vedtog Ministerkomitéen i december 2005 en række anbefalinger til Danmark. Flere af disse rakte ud over rækkevidden af vores forpligtelser i henhold til konventionen. Derfor understregedes det på ny fra dansk side, at konventionen i forhold til Danmark alene finder anvendelse på det tyske mindretal i Sønderjylland.

I henhold til Pagten om Mindretalssprog udarbejdedes i 2005 i alt fem evalueringsrapporter og der gennemførtes fire besøg i medlemsstaterne af de tilknyttede eksperter. Første udtalelse om Danmark vedtoges i Ministerkomitéen i juni 2004. Danmark forventer at afgive sin anden rapport i henhold til sprogpagten i april 2006. Rapporten vil danne grundlag for et eventuelt besøg af ekspertkomitéen og siden hen - sammen med den øvrige korrespondance med ekspertkomitéen - anbefalinger fra Ministerkomitéen.

ECRI, Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance, der i 2002 afsluttede sin anden cyklus af landegennemgange, har som led i den tredje cyklus i 2005 gennemført ni landebesøg, herunder i Danmark og offentliggjort ti rapporter. Denne tredje runde af rapporter er især koncentreret omkring implementeringen af de tidligere anbefalinger. ECRI valgte i december 2005 af sin midte den danske professor Eva Smith som formand. På samme møde færdiggjordes et udkast til rapporten om Danmark, som siden har været genstand for en særlig dialogprocedure med regeringen. Den endelige rapport ventes fremlagt i Ministerkomitéen i begyndelsen af maj dette år og offentliggjort nogle dage senere.

Listen over øvrige konventionsbaserede overvågningsmekanismer er lang. Et eksempel på en nyere, og efter dansk opfattelse særdeles værdifuld mekanisme, er GRECO-samarbejdet fra 1999, som baserer sig på civil- og strafferetskonventionerne om korrupsionsbekæmpelse fra samme år. GRECO's overvågning omfatter samtlige medlemslande, men er naturligvis særlig intensiv i forhold til lande med massive problemer på området. Indsatsen grænser op til det arbejde, der udføres i den såkaldte MONEYVAL-komité, der siden 1997 især har beskæftiget sig med problemet hvidvaskning af penge. GRECO's anden evalueringsrapport om Danmark blev vedtaget og offentliggjort i foråret 2005.



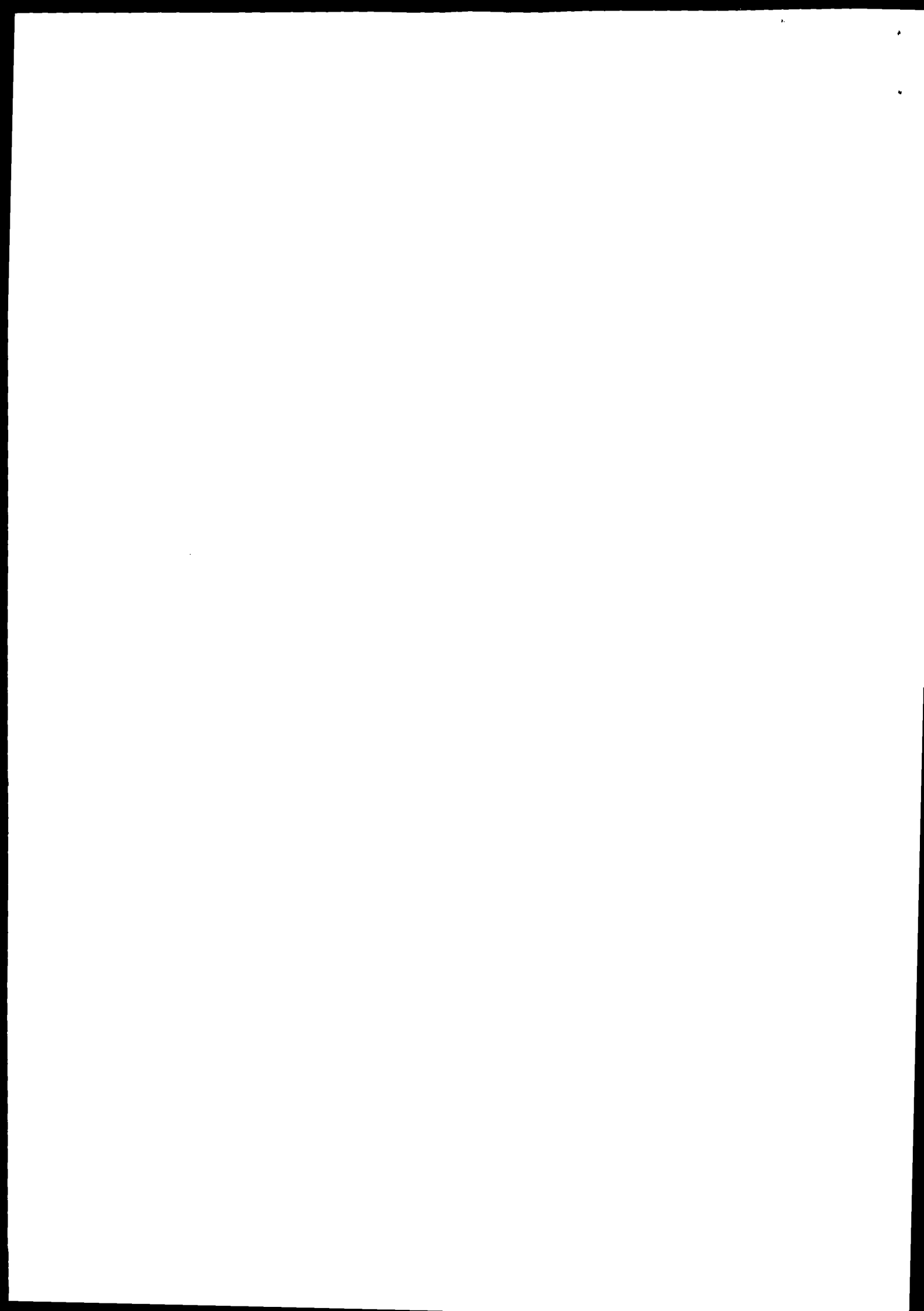
Med udgangen af marts 2006 udløb embedsperioden for Europarådets første Menneskerettighedskommissær spanieren Alvaro Gil-Robles. Som hans efterfølger er valgt svenskeren Thomas Hammarberg, der tiltrådte den 1. april 2006. Det er den almindelige opfattelse, at det lykkedes Gil-Robles at opbygge dette embede til et nyttigt instrument for både kritisk dialog og udbredelse af kendskabet til menneskerettighederne. Gennem sin seksårige embedsperiode nåede han at aflægge besøg i næsten alle medlemslandene, herunder Danmark i 2004. Meget af hans indsats var koncentreret om Rusland, herunder Tjetjenien. Gennem løbende kontakter på højeste niveau har Menneskerettighedskommissæren bidraget til en styrket dialog om situationen i Tjetjenien, ligesom Europarådet gennem Menneskerettighedskommissæren er fremkommet med forslag til konkrete indsatser. I 2005 aflagde kommissæren otte landebesøg, herunder et månedlangt besøg i Rusland og han afsluttede syv landerapporter samt en tematisk rapport om romaernes situation i Europa.

Den Parlamentariske Forsamling kan træffe beslutning om iværksættelse af overvågning af lande, der skønnes at have alvorlige problemer med at leve op til deres medlemskabsforpligtelser. En mildere form er den såkaldte efter-overvågning, som bygger på besøg af udpegede rapportører, men ikke afstedkommer debatter i plenum. Ti lande er for tiden genstand for Forsamlingens overvågning: Albanien, Armenien, Azerbajdjan, Bosnien-Herzegovina, Georgien, Moldova, Monaco, Rusland, Serbien Montenegro samt Ukraine. Fem lande indgår i en efter-overvågningsdialog: Bulgarien, Letland, Makedonien, Slovakiet og Tyrkiet. Forsamlingens besluttede i 2005 at lade Tyrkiet overgå fra fuld overvågning til efter-overvågning.

Kongressen af Lokale og Regionale Myndigheder gennemfører overvågning indenfor sit sagsområde, idet Kongressen løbende forbereder rapporter om de enkelte medlemslandes status vedrørende lokalt og regionalt demokrati. På baggrund af en sådan rapport udarbejdet i 2004/2005 om forholdene vedrørende lokalt og regionalt demokrati i Danmark, herunder særligt i lyset af kommunalreformen, vedtog Kongressen på sin samling i juni 2005 en rekommandation om de nævnte forhold. Rekommandationen indeholdt kritiske punkter, der næsten udelukkende vedrørte de nye regioner og deres forhold til Europarådets konvention om lokalt selvstyre. Rekommandationen indeholdt på denne baggrund en række anbefalinger til den danske regering, herunder særligt en anbefaling af, at de nye regioner bliver omfattet af den nævnte konvention. Regeringen redegjorde i forbindelse med Kongressens såkaldte mini-session i efteråret 2005 for baggrunden for kommunalreformen og for regeringens overvejelser vedrørende de nye regioners status i forhold til konventionen.

Ministerkomitéens overvågningsvirksomhed findes i to hovedformer: Dels som særlig overvågning af nye medlemsstater i den første periode på normalt to år efter medlemskabet, og dels som såkaldt tematisk overvågning. På baggrund af et årligt udvalgt tema, belyst gennem allerede produceret datamateriale fra de forskellige grene af Europarådet, gennemgår Ministerkomitéen landenes opfølgning på deres forpligtelser. I 2005 afsluttedes en sådan opfølgingsrunde med temaet foreningsfrihed.

Overvågning af indgåede forpligtelser har altid været et særkende for Europarådet, men denne indsats er steget i takt med tilkomsten af nye medlemslande med svagere demokratiske institutioner og strukturer. Selvom alle erkender nødvendigheden af overvågning og også anerkender





de betydelige resultater, der er opnået denne vej, høres dog i dag flere kritiske røster. Således har især Rusland fremført, at de nye medlemslande er udsat for dobbeltstandarder, idet de overvåges i forhold til forpligtelser, som ikke alle gamle medlemsstater har påtaget sig. Samtidig høres i de gamle medlemsstater stadig oftere kritik mod visse af de overvågningsprocedurer, som også de må underkaste sig, i ikke-diskriminationens navn.

Europarådets overvågningsmekanismer er forskellige i form og indhold. De deltagende lande undergives i princippet de samme krav, men landenes udgangspunkter er meget forskellige, og der lægges i praksis op til en proces. Forventningerne til lande med et mere udviklet system på et givent område bliver derfor større end tilfældet er for lande, der ikke er kommet så langt og hvor overvågningen til tider må fokusere på mere fundamentale aspekter som en forudsætning for at komme videre.

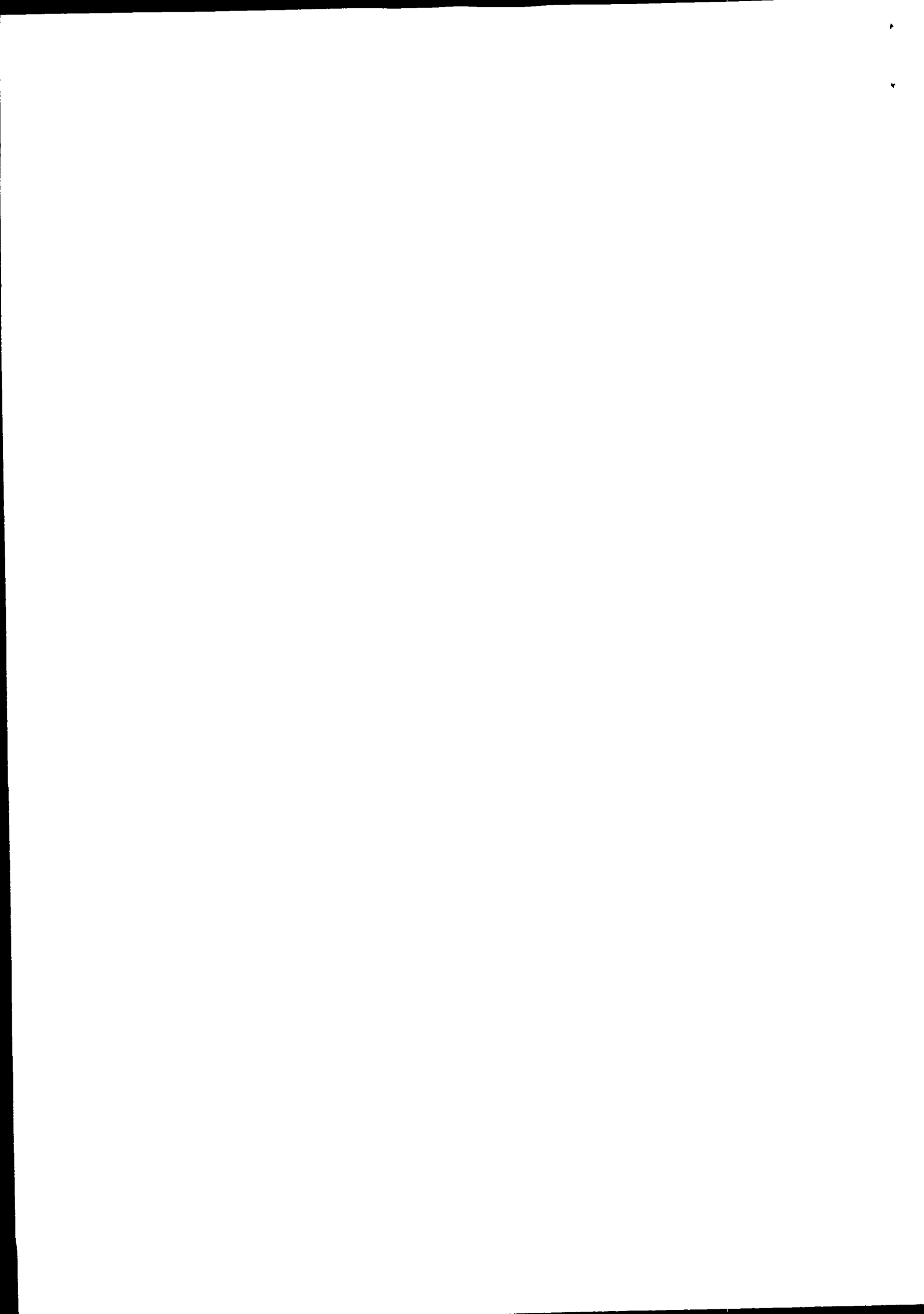
I forhold til en række af de nyere medlemslande med svage demokratiske strukturer følges overvågningsvirksomheden op med teknisk bistand og anden støtte med sigte på at afhjælpe påpegede fejl og mangler. En betydelig del af disse bistandsprogrammer gennemføres og finansieres i samarbejde med Europa-Kommissionen. Et centralt element i bistanden er uddannelsesaktiviteter med blandt andet dommere, politifolk, regeringsembesdmænd, journalister, lærere og ungdomsledere. Emnerne udgør en tilsvarende bred vifte af områder dækkende menneskerettigheder, god regeringsførelse, effektivitet i retsvæsenet, mediefrihed, korruptionsbekæmpelse og forebyggelse af vold og racisme. I Tjetjenien, hvor Europarådet tidligere havde en markant tilstedeværelse, har indsatsen i 2005 blandt andet været rettet mod forberedelse af valget i november og mod oprettelsen af en tjetjensk ombudsmandsinstitution.

En særlig kvalificeret form for bistand udgøres af Venedig-Kommissionens rådgivning om forfatningsspørgsmål, herunder valglovgivning. Fra den lange liste af tilfælde, hvor Venedig-Kommissionen har ydet værdsat bistand i den forløbne periode, kan som eksempler nævnes forfatningsreformer i Bosnien-Herzegovina og i Armenien, reformer af justitsvæsenet i Georgien samt overvejelser om status for Syd-Ossetien, en lang række foranstaltninger i forhold til Azerbajdjan, herunder valgobservation samt en rapport om grundlaget for en folkeafstemning i Montenegro.

##### *5. Det standard- og normsættende arbejde*

Europarådet er rammen om grundigt forarbejde, der fører til fastsættelsen af standarder og normer på en lang række samfundsområder. Nogle af disse standarder får virkning langt ud over medlemskredsen, og mange indgår operativt i arbejdet i organisationer som EU og OSCE. En halv snes danske ministerier deltager løbende i arbejdet i ekspert- og styringskomitéer, hvor de lægger grunden til Europarådets konventioner og rekommandationer. En omfattende konferencevirksomhed komplementerer dette arbejde, herunder et antal konferencer på ministerniveau.

Fem konventionstekster er blevet færdiggjort i 2005, herunder tre, der blev åbnet for undertegnelse på topmødet, nemlig konventionerne om henholdsvis forebyggelse af terrorisme, finan-



siering af terrorisme og menneskehandel. Førstnævnte undertegnedes af Danmark på topmødet. Danmark har yderligere undertegnet en tillægsprotokol til Europarådets konvention om menneskerettigheder og biomedicin. Tre tidligere udarbejdede konventionstekster trådte i kraft i 2005, herunder tillægsprotokol 12 til den Europæiske Menneskerettighedskonvention om forbud mod diskrimination, som Danmark imidlertid ikke har tilsluttet sig.

Til listen af konventionstekster føjer sig en lille snes rekommandationer fra Ministerkomitéen. En væsentlig del af begge disse typer af instrumenter er blevet forberedt på de nævnte ministerkonferencer og øvrige konferencer og seminarer. En anden inspirationskilde er Den Parlamentariske Forsamling, der gennem sine rekommandationer til Ministerkomitéen og sine udtalelser om konventionsudkast yder værdifulde bidrag til Europarådets standard- og normsættende arbejde. Det er en tilbagevendende diskussion, i hvilket omfang dette arbejde bør resultere i udarbejdelsen af konventioner, eller om samme formål kan nås ved mindre omfattende foranstaltninger. I sådanne diskussioner har Danmark ofte indtaget den holdning, at det meget ressourcekrævende konventionsarbejde bør forbeholdes tilfælde, hvor nytten er indiskutabel, og at blødere påvirkningsinstrumenter kan være mere hensigtsmæssige ud fra en samlet betragtning.

#### *6. Europarådet som platform for politisk dialog*

Mens de gamle medlemslande med veludviklede internationale netværk i overvejende grad betragter Europarådet som en teknisk præget samarbejdsorganisation, tegner billedet sig anderledes for en række af de lande, der blev medlemmer fra 1990'erne. For dem betød medlemskabet ikke alene et tilbud om at lære demokratiets og retsstatens spilleregler, men også en platform for at fremstille sig for, og i visse tilfælde appellere til omverdenen, sådan som vi for eksempel så det i forbindelse med rose- og orange-revolutionerne i Georgien og Ukraine.

Selve udvidelsesprocessen med de dertil knyttede diskussioner om overvågning og teknisk bistand bidrog til at politisere arbejdet i både Ministerkomitéen og Den Parlamentariske Forsamling. At medlemskabet af Europarådet for mange af de nye lande også betragtedes som et skridt på vejen mod EU, forstærkede kun denne udvikling. Uanset at denne dobbelte udvidelsesproces i det væsentlige er afsluttet, tjener Ministerkomitéen fortsat som et forum for politisk debat om et bredt spektrum af emner. Således diskuterede komitéen i februar i år tegningesagen med udgangspunkt i både ytringsfriheden i henhold til Menneskerettighedskonventionen og Europarådets engagement i interkulturel og inter-religiøs dialog.

Mere spektakulære er imidlertid debatterne i Den Parlamentariske Forsamling. I modsætning til, hvad der gælder i Ministerkomitéen, drøfter Forsamlingen i fuld offentlighed landenes overholdelse af deres forpligtelser som medlemmer af Europarådet. Sådanne debatter, på grundlag af detaljerede overvågningsrapporter for eksempel om følsomme emner som menneskerettighedssituationen i Tjetjenien, tiltrækker sig ofte stor interesse. Det samme var tilfældet, da Forsamlingen for nylig drøftede påstandene om tilstedeværelse af hemmelige fængsler og fangetransporter i Europarådets medlemslande.



Af Europarådets 46 medlemslande udgør EU-medlemsstaterne i dag et flertal. Dette forhold stiller krav til både EU- og ikke EU-lande, hvis begge parter fortsat skal betragte Europarådet som et egnet forum for samarbejde og dialog. Det er i dette lys formentlig en fordel, at EU's medlemsstater i Europarådet i mindre grad optræder som en blok, end det for eksempel er tilfældet i OSCE.

### *7. Europarådet i den europæiske institutionelle arkitektur*

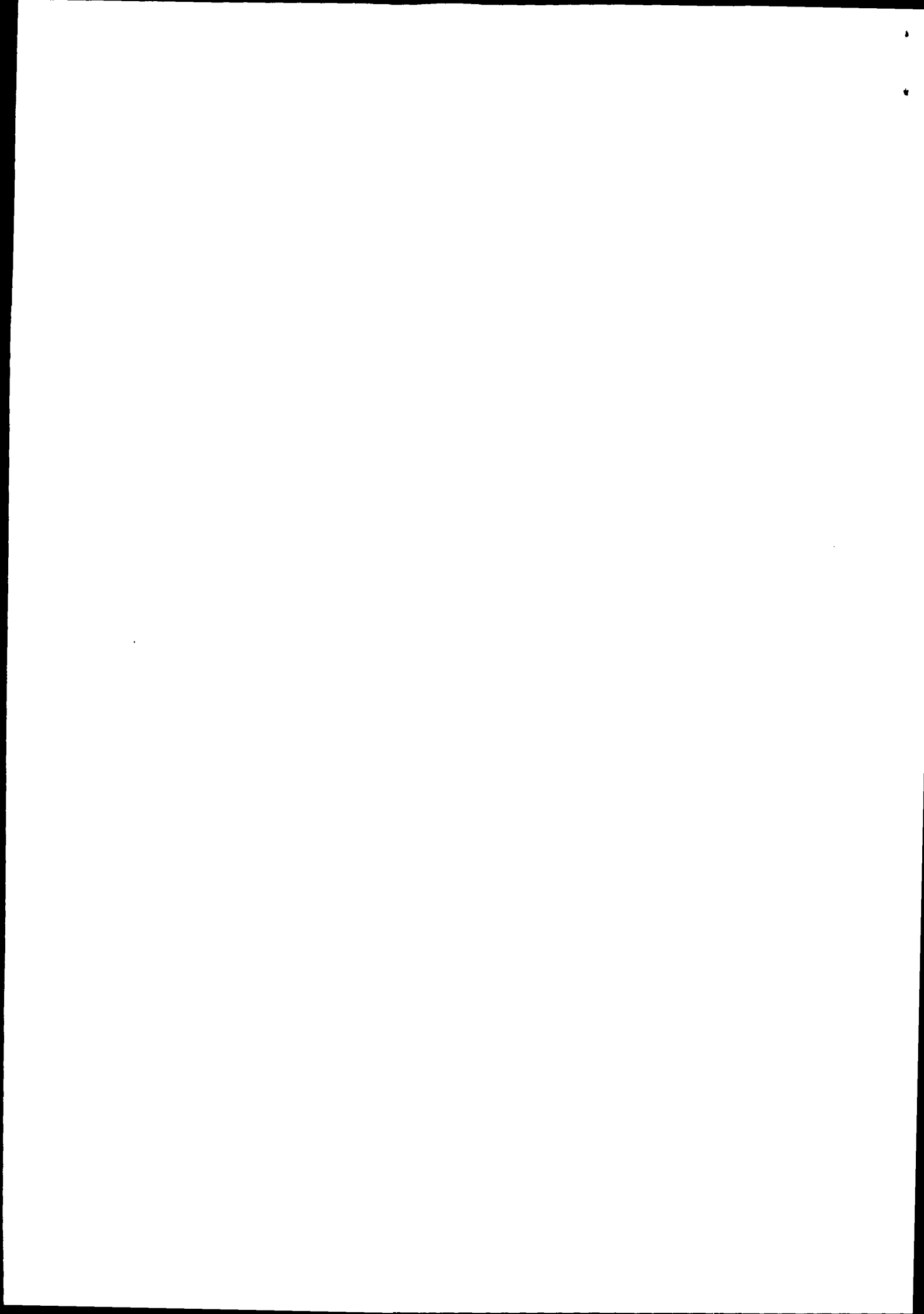
Spørgsmålet om Europarådets placering i forhold til andre internationale organisationer, i første række EU og OSCE fik en fremtrædende placering på det tredje topmøde.

Selvom EU-forfatningstraktatens skæbne har sat en foreløbig stopper for EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, således som det var forudset, fortsætter bestræbelserne på at udbygge samarbejdet i øvrigt. Et sæt retningslinjer herfor blev vedtaget på topmødet. De skal sammen med en rapport fra Luxembourgs statsminister Juncker, udarbejdet i dennes personlige egenskab, danne udgangspunkt for en forhandlet rammeaftale for samarbejdet mellem de to organisationer.

Europarådets standardsættende arbejde har gennem en årrække bidraget til EU's retssystem. Adskillige konventioner er således blevet direkte anvendt i EU-lovgivningen. I den seneste halve snes år har de to organisationers arbejde med at støtte de nye demokratier i stigende grad spillet sammen. Især har Europarådet gennem sin detaljerede overvågning af, at landene overholder deres medlemskabsforpligtelser, bidraget både til EU's udvidelsesproces og senest til naboskabspolitikken. Der er i begge organisationer interesse for at undersøge, hvordan Europarådet i de kommende år yderligere kan involveres i naboskabspolitikken. I en resolution i januar i år om naboskabspolitikken anbefalede Europa-Parlamentet, at der blev gjort maksimal brug af Europarådets kompetencer. Der argumenteredes for at undgå dobbeltarbejde og i stedet udvikle synergi mellem organisationerne.

Samme argumenter anvendes i disse måneder fra Europarådets side i forhold til EU's planlagte Agentur for Grundlæggende Rettigheder, som det er besluttet at oprette med basis i det hidtidige racisme-overvågningscenter i Wien, EUMC. Europarådet har udtrykt tilfredshed med den øgede inddragelse af menneskerettighedsaspekter i EU's arbejde men også bekymring for, at det nye agentur kan føre til uklarhed og i sidste ende underminering af Europarådets anerkendte kompetencer på menneskerettighedsområdet. Regeringen har forståelse for dette synspunkt og arbejder for, at der findes en tilfredsstillende arbejdsdeling mellem Europarådet og EU på dette område.

Tilsvarende har forholdet mellem Europarådet og OSCE tiltrukket sig øget interesse i de senere år. En fælles erklæring fra de to organisationer om at udbygge samarbejdet mellem sig kunne fremlægges på det tredje topmøde. Foreløbig er fire prioritetsområder udpeget for et intensivt samarbejde, nemlig beskyttelsen af nationale mindretal og bekæmpelse af henholdsvis terrorisme, menneskehandel samt racisme og diskrimination. På baggrund af de indvundne erfaringer vil det blive overvejet at udvide samarbejdet til nye områder. På et fællesmøde i begyndelsen af marts i år blev gjort en foreløbig status over de opnåede resultater. Regeringen støtter disse



samarbejdsbestræbelser, der naturligvis må finde sted med respekt af forskellene mellem de to organisationers formålsbestemmelser og medlemskreds.

Også med FN og dets underorganisationer har Europarådet over årene udbygget samarbejdet. Af nyere dato er derimod udviklingen af dialog og samarbejde med organisationer i Europas naboregioner som for eksempel Den Arabiske Liga og Organisationen af den Islamiske Konference, OIC. Sidstnævnte indgår i Europarådets øgede bestræbelser på at engagere sig i den interkulturelle og inter-religiøse dialog, således som det besluttedes på det tredje topmøde. Regeringen støtter disse bestræbelser.

#### *8. Afsluttende bemærkninger*

Europarådet har spillet en vigtig rolle i stabiliseringen af det europæiske kontinent siden de politiske omvæltninger i årene omkring 1990. Ved at acceptere Europarådets detaljerede forpligtelser samt overvågningen af deres efterlevelse har de nye medlemslande afgørende bidraget til deres egen udvikling hen imod demokratiske retsstat, der respekterer menneskerettighederne.

Der vil også i de kommende år være god brug for denne indsats. For at kunne levere varen må Europarådet til stadighed tilpasse sig nye udviklinger og ændrede vilkår for landene og deres samarbejde. Regeringen hilser i dette perspektiv topmødets beslutninger om reformer velkommen. Danmark vil deltage aktivt i arbejdet med at implementere disse beslutninger. Det gælder både den interne moderniseringsproces i Europarådet og spørgsmålet om hensigtsmæssige samarbejdsrelationer til andre internationale organisationer som EU og OSCE.

Arbejdet i Europarådet er imidlertid også værdifuldt i et mere snævert dansk perspektiv. Resultaterne af det standard- og normsættende arbejde på en lang række, ofte tekniske, felter nyder bred anerkendelse. Men selv når det kommer til kernefunktionerne demokrati, retssamfund og menneskerettigheder kan et veletableret demokrati som det danske med fordel deltage i en løbende dialog med andre lande, der har påtaget sig de samme forpligtelser.

Den kritiske dialog om overholdelsen af medlemskabets forpligtelser er selvsagt ikke altid let, hverken for lande med mere massive problemer på visse områder eller for lande som Danmark. Det kan undertiden være svært at genkende problemer, når de er beskrevet af eksperter eller andre, der ikke er fuldt fortrolige med de nationale regler, den nationale baggrund og de mere præcise forudsætninger. Det er regeringens klare holdning, at Europarådets organer skal underbygge eventuel kritik af medlemsstaterne på baggrund af saglige og korrekte oplysninger, og at disse bør afholde sig fra at fremkomme med politiske vurderinger for ikke at underminere Europarådets troværdighed. Alligevel skal vi deltage, både for at forklare vore synspunkter og for at lade os inspirere af andres erfaringer og synspunkter. Hverken demokrati, retssamfund eller menneskerettigheder er statiske størrelser, og Europarådet er et godt forum for en kvalificeret debat herom.

---o0o---

