

Europarådsrepræsentationen  
April 2009

Redegørelse til Folketinget  
om Europarådets virksomhed  
og Danmarks deltagelse heri

# 1. Sammenfatning

Opfølgningen på beslutningerne fra Europarådets tredje topmøde i maj 2005 i Warszawa har også i 2008 været en prioritet. Arbejdet med at effektivisere forudsætningerne for den Europæiske Menneskerettighedsdomstols virke samt fremme tilpasningen af medlemsstaternes strukturer vedrørende menneskerettigheder, demokrati og retsstat fortsætter ufortøvent. Det sker i det daglige gennem udvikling af nye konventioner og forbedring af hidtidige samt ved 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 kerneområder er: Menneskerettigheder, demokrati og retsstat
--

Forhandlingerne i 2007 med EU om en aftale om et forstærket og udbygget samarbejde fortsatte og resulterede i november 2008 i et arbejdsrapport om fremtidige prioriteter for samarbejdet, som vil blive drøftet på Ministermødet i Madrid i maj 2009.

Den væbnede konflikt i august 2008 mellem Georgien og Rusland har lagt beslag på Europarådets arbejde. Det var første gang siden Tyrkiets intervention på Cypern i 1974, at to medlemsstater befandt sig i en væbnet konflikt. Organisationens håndtering af konflikten har involveret alle Europarådets institutioner og kerneområder. De hermed forbundne aktiviteter omtales under de relevante afsnit.

Iværksættelsen af Protokol 14 til EMRK, der har til formål at øge domstolens produktivitet og dermed nedbringe den tiltagende pukkel af sager udestår fortsat, idet Rusland, som eneste af de 47 medlemsstater endnu ikke har truffet beslutning om, hvorvidt man vil ratificere eller ej. Håbet er, at der kan forelægges beslutning om en løsning (eventuelt midlertidigt) på denne sag på Ministermødet i maj 2009.

Arbejdet med at styrke grundlaget for interkulturel dialog og med at udvikle dialogen går fremad. Hvidbogen om interkulturel dialog blev vedtaget på Ministermødet i maj 2008. Der afholdes en konference om dialogen i juni 2009.

Allerede før 2009-budgettet blev vedtaget i slutningen af 2008 sporedes i Ministerkomitéen (stedfortrædere) en begyndende erkendelse af, at udviklingen i verdensøkonomien ville kunne medføre overvejelser om reducerede bevillinger til internationale organisationer, herunder Europarådet. Denne realistiske tilgang tilsiger derfor, at budgetovervejelserne vedrørende budgettet for 2010 må fastlægges efter en yderligere prioritering af Europarådets kerneområder og en nøje gennemgang af muligheder for forvaltningsmæssige og administrative produktivetsforbedringer.

## 2. Europarådsformandskabet

Det seks måneder lange formandskab går på skift i engelsk alfabetisk rækkefølge. Frem til maj 2008 sad Slovakiet i stolen. Hovedprioriteter var fremme af civilsamfundets deltagelse i styrkelse af demokratiet i Europa, et effektivt og gennemsigtigt Europaråd samt fremme af respekt for kerneværdierne.

Sverige, der overtog formandskabet i maj 2008, prioriterede ligeledes menneskerettigheder, demokrati og retsstat, herunder Protokol 14. Formandskabets forløb blev dog naturligt nok præget af konflikten mellem Georgien og Rusland. Meget energi blev lagt i at udarbejde en handlingsplan til håndtering af konflikten og dennes konsekvenser.

I november 2008 overtog Spanien stolen og det forsat uløste spørgsmål om håndtering af konflikten mellem Rusland og Georgien. Under det spanske formandskab opnåedes i marts 2009 en konsensusløsning, der indebærer, at generalsekretæren løbende rapporterer om situationen i Georgien. De spanske prioriteter ligger i hovedsagen i forlængelse af de svenske, bl.a. vedrørende Protokol 14, hvor man søger at finde alternative løsninger til protokollens gennemførelse. Torturkomiteens og Menneskerettighedskommissærens virke blev ligeledes prioriteret.

Slovenien overtager formandskabet i maj 2009.

### 3. Ministerkomitéen

Ministerkomitéen, som består af medlemsstaternes udenrigsministre, er Europarådets besluttende organ. I praksis er det daglige arbejde uddelegeret til ministrenes stedfortrædere (faste repræsentanter). Ministerkomitéen er både et mellemstatsligt organ, hvor nationale tilgange til sagsforhold drøftes på et ligestillet grundlag samt et kollektivt organ, hvor europæiske svar og reaktioner på fælles udfordringer formuleres og besluttet. Ministerkomitéen overvejer i samarbejde med Den Parlamentariske Forsamling, hvilke skridt der er påkrævet med henblik på at varetage Europarådets interesser og fremme dets formål.

#### 3.a. Ministerkomitéens årlige møde

Det årlige møde omfatter større, ofte tværgående sagskomplekser knyttet til kerneområderne. Det er nøje forberedt af stedfortræderne og vigtige formelle vedtagelser forestås, når en sådan er påkrævet, af ministrene. Mødets forløb, indhold og resultater offentliggøres i et fælles kommuniké tillige med evt. fælles erklæringer. Mødet er således i overordnet forstand retningsgivende for stedfortrædernes arbejde frem til det efterfølgende Ministermøde.

De seneste møders dagsordener har været præget af gennemførelsen af Warszawa-topmødets beslutninger samt en styrkelse af juvelen i organisationens krone: Menneskerettighedsdomstolen og dens forudsætninger for at opfylde sit formål optimalt. Fortsat styrkelse af det operative samarbejde mellem Europarådet og EU er også et tilbagevendende punkt.

#### 3.b. Det daglige arbejde i Ministerkomitéen

Ministerkomitéen afholder et ugentligt møde, hvor spørgsmål af større politisk rækkevidde drøftes, og beslutninger forberedt i rapportørgrupper træffes.

Til forberedelse af Ministerkomitéens arbejde er nedsat tematiske arbejdsgrupper (rapportørgrupper) om demokrati, menneskerettigheder etc. Det ekspertarbejde, der foregår i det store antal styrings- og ekspertkomitéer med hovedstadsdeltagelse fra berørte ministerier og styrelser, vil, når arbejdet er afsluttet, eller man ikke kan nå en løsning, blive viderebehandlet i den relevante tematiske arbejdsgruppe. Arbejdet afsluttes endelig gennem vedtagelse i Ministerkomitéen f.eks. af en konventionstekst.

Ministerkomitéen træffer beslutninger vedrørende konventioner og delaftaler. Ministerkomitéens beslutninger kan have form af anbefalinger til medlemsstaternes regeringer.

Det skal bemærkes, at uanset at samtlige medlemsstater i sagens natur har tilsluttet sig Europarådets charter og de konventioner, der er nødvendige for at blive optaget, så er medlemsstaternes politiske kultur præget af deres individuelle politiske/økonomiske udvikling. I praksis er den mest markante brudflade mellem flertallet af stater optaget efter murens fald

og den da bestående medlemskreds. Det er blandt andet derfor, at det tidligere homogene Europaråd har udviklet sig til et "værkssted", der bidrager til at vise nye medlemsstater en vej til EU-optagelse.

Ministerkomitéen foretager således også en overvågningsvirksomhed af medlemsstaternes efterlevelse af Europarådets kerneforpligtigelser. Overvågningsvirksomheden skal selvsagt ses i sammenhæng med Europarådets nedskrevne formål om at tilvejebringe en nærmere forening mellem dets medlemmer med henblik på at sikre og virkeliggøre deres fælles idealer og principper, herunder opretholdelse og yderligere fremme af menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder.

Ministerkomitéens overvågningsvirksomhed indbefatter særligt overvågningen af nye medlemsstater i normalt to år efter opnåelsen af medlemskab. Der kan også træffes beslutning om tematiske overvågninger, f.eks. mediesituationen, i medlemsstaterne.

En afgørende overvågning med betydning for både organisationens troværdighed og målopfyldelse er Ministerkomitéens tilsyn med medlemsstaternes fuldbyrdelse af Domstolens endelige afgørelser.

### 3.c. Konflikten mellem Georgien og Rusland

Europarådsperspektiver på "frosne konflikter" aktualiseres nu og da på Ministerkomitéens dagsorden. Før udbruddet af konflikten i august 2008 havde bl.a. det svenske formandskab for Ministerkomitéen udtrykt bekymring over situationen i Abkhasien og Sydossetien. Under et besøg i Georgien i maj 2008 fastslog udenrigsminister Carl Bildt ukrænkeligheden af Georgiens suverænitet og territoriale integritet. Konflikten blev både beklaget af såvel Bildt, som af den finske udenrigsminister i egenskab af OSCE-formand, og begge opfordrede til kamphandlingernes ophør. Konflikten fik umiddelbart Ministerkomitéens fulde opmærksomhed. Ruslands beslutning om at anerkende Abkhasien og Sydossetiens uafhængighed blev mødt med fordømmelse af Europarådets medlemsstater.

Drøftelsen af konflikten i Ministerkomitéen har i hovedsagen drejet sig om konflikstens konsekvenser, både i forhold til de to medlemsstaters påtagne forpligtigelser og dermed i forhold til de lidelser, der påførtes de berørte civile. Årsagen til konflikten spillede en stor rolle under de første drøftelser. Det stod dog hurtigt klart for Ministerkomitéen, at det i Europarådet var virkningerne, man skulle beskæftige sig med frem for årsagerne.

Formandskabet og Generalsekretæren besøgte allerede i midten af august Tbilisi r. Et lignende besøg var planlagt i Rusland, men den russiske regering aflyste besøget kort før afrejsen.

Ministerkomitéens arbejde har udmøntet sig i bestræbelsen på at vedtage en detaljeret handlingsplan til Europarådets indsatser i de to medlemsstater, herunder de konfliktramte områder. Processen hen mod handlingsplanen indledtes med et uformelt ministermøde i New York sidst i september 2008 på det svenske formandskabs initiativ. På mødet, som dog var uden bl.a. russisk deltagelse, endosserede repræsentanter for de tilstedeværende medlemsstater formandskabets overvejelser om at anmode Ministerkomitéen om at iværksætte en udvidet overvågning af Rusland og Georgien. Sverige påpegede således, at det drejede sig om at opretholde Europarådets troværdighed, idet begge stater havde krænkede Europarådets statut og deres påtagne forpligtigelser.

Forhandlingerne om handlingsplanen stod på efterår og vinter. Grundlaget var et formandskabsudarbejdet udkast, hvis centrale element netop var en udvidet overvågning i henhold til 1994-erklæringen om "Compliance with Commitments accepted by Member States of the Council of Europe," som begge lande har tilsluttet sig ved deres optagelse. Det viste sig imidlertid, at denne vej ikke var farbar.

Det viste sig ret hurtigt under forhandlingerne, at selvom de 27 EU-lande med tilslutning fra 10 ikke-EU-lande havde vedtaget en erklæring indeholdende fuld støtte til handlingsplanen og dennes krav, så var der ikke enighed om, hvorledes man skulle nå frem til disse kravs opfyldelse. Udfordringen bestod især i at sikre den fornødne russiske deltagelse i løsningen af konflikten.

Med udgangspunkt i at fastholde den traditionelle konsensusorienterede beslutningsform forsøgte formandskabet at opnå et resultat gennem en tæt bilateral dialog med Rusland. Da dette viste sig vanskeligt, valgte Formandskabet herefter en tilgang, der endte med en procedureafstemning om handlingsplanens eventuelle vedtagelse. Procedureafstemningens udfald viste, at der næppe kunne skaffes flertal for at søge handlingsplanen vedtaget gennem en regulær afstemning.

Konsekvensen blev, at forhandlingerne fortsattes under det efterfølgende spanske formandskab. I december 2008 forelagde Spanien et nyt udkast til en handlingsplan som i højere grad tog højde for de russiske indvendinger, især vedrørende overvågning. Rusland ønskede dog ikke, i modsætning til Georgien, at støtte handlingsplanen.

I januar 2009 viste det sig, at forhandlingerne ikke kunne komme videre. Det store spørgsmål var, hvorledes man kunnesikre en vis inddragelse af og medvirken fra Rusland, men samtidig iværksætte en vis overvågning.

Formentlig inspireret af håndteringen af Tjetjenien-krisen i begyndelsen af 2000 sendte den spanske formand for Ministerkomitéen et brev til generalsekretæren, hvori hun udtrykte glæde over, at generalsekretæren af egen drift havde fremlagt en rapport om Europarådets succesfulde træning af EU-observatører i Georgien i håndtering af menneskerettigheder. Hun ville dog værdsætte flere rapporter om Europarådets andre aktiviteter. Det afgående svenske formandskab kom med yderligere konkrete forslag. Initiativet blev støttet med tilfredshed af en lang række delegationer, og der udarbejdedes et beslutningsforslag, som gik glat igennem Ministerkomitéen.

Generalsekretæren anmodedes således om:

- Regelmæssigt at rapportere om menneskerettighedssituationen i konfliktområdet i samarbejde med menneskerettighedskommissæren og med anvendelse af alle foreliggende kilder med henblik på at give ministerkomitéen et grundlag for drøftelser og mulige handlinger.
- Snarest at opdatere et dokument fra oktober 2008 om Europarådets udførte, igangværende og planlagte foranstaltninger i anledning af konflikten, herunder Europarådets forskellige monitoreringsmekanismers iagttagelser. Dokumentet gennemgår også Ruslands og Georgiens forpligtigelser over for Europarådet
- Snarest at give Ministerkomitéen en oversigt over Menneskerettighedsdomstolens, Den Parlamentariske Forsamlings og Lokal- og Regional-kongressens aktiviteter i forbindelse med konflikten.

Vedtagelsen nærmer sig en egentlig overvågning af Ruslands og Georgiens forpligtigelser og adfærd i forbindelse med konflikten i Georgien. Den afgørende forskel er, at udtrykket "overvågning ved Ministerkomitéen, jf. 1994-erklæringen" ikke nævnes. Et udestående problem er, at Europarådet, undtaget Menneskerettighedskommissæren, endnu ikke har fået adgang til de konfliktramte områder.

Generalsekretærens rapporter vil blive drøftet i Ministerkomitéen i april 2009. Rusland har dog efterfølgende understreget, at generalsekretærens rapporter kun er informationsdokumenter,

at de ikke kan forstås som hverken direkte eller indirekte overvågning, og at rapporterne ikke kan danne grundlag for yderligere beslutninger.

### 3.c. Europarådets konventioner

Takket være Europarådets indsats er der tilvejebragt folkeretligt bindende aftaler og konventioner på en lang række retlige og administrative områder, spændende fra strafferet over social forsorg til kulturstøtte. Disse aftaler og konventioner bidrager i høj grad til at løfte medlemsstaternes nationale retsstandarder og til fremme af praktisk samarbejde mellem nationale forvaltninger.

Der er hidtil vedtaget 205 konventioner i Europarådets regi, hvoraf de fleste vedrører menneskerettigheder, men som også dækker styrkelsen af Europas demokratiske, sociale og kulturelle sammenhængskraft.

Konventioner vedtaget i 2007-2008:

Konvention	Status
Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse	Konventionen træder i kraft, når 5 medlemsstater har ratificeret. Danmark undertegnede i december 2007, og arbejdet med ratifikation er undervejs. 33 stater har hidtil undertegnet. Ingen har endnu ratificeret.
European Convention on the Adoption of Children (Revised)	Konventionen træder i kraft, når 3 medlemsstater har ratificeret. Danmark undertegnede i november 2008. 7 lande har hidtil undertegnet. Ingen har endnu ratificeret.
Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Genetic Testing for Health Purposes	Konventionen træder i kraft, når enten 4 medlemsstater eller 5 stater i alt har ratificeret. Danmark har ikke undertegnet. 3 stater har undertegnet. Ingen har ratificeret.

## 4. Den Parlamentariske Forsamling

Hvor Ministerkomitéen repræsenterer medlemsstaternes regeringer, repræsenterer Den Parlamentariske Forsamling (PACE) medlemsstaternes parlamenter. PACE drøfter alle anliggender, som ligger inden for dens beføjelser og kan forelægge resultatet af sine overvejelser i form af beslutninger. Således vedtager den rekommandationer, som er rettet til medlemsstaternes regeringer repræsenteret i Ministerkomitéen, og resolutioner, som er generelle holdningstilkendegivelser rettet til en bredere kreds. Ministerkomitéen er forpligtet til at tage stilling til rekommandationer fra PACE og til at besvare skriftlige spørgsmål fra parlamentarikerne. PACE er som Europarådets rådgivende organ at betragte som en slags motor i organisationen. Forsamlingen skal derudover konsulteres om alle traktater og konventioner, inden Ministerkomitéen træffer beslutning.

### 4.a. PACE's særlige overvågningsvirksomhed

Også PACE foretager en overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af deres generelle forpligtigelser. Beslutningen herom træffes efter et konkret skøn. Elleve medlemsstater er for tiden overvåget: Albanien, Armenien, Azerbadjan, Bosnien-Herzegovina, Georgien, Moldova, Monaco, Montenegro, Rusland, Serbien og Ukraine.

Overvågningen kan, når tiden er moden, afløses af en efterovervågning, hvor der nok er landebesøg af udpegede rapportører, men hvor deres rapporter ikke fremlægges i plenum. Tre lande indgår i en efterovervågningsdialog: Tyrkiet, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Bulgarien.

Erfaringen har vist, at offentlige plenumdebatter om overvågning kan opleves som opmærksomhedsskabende foranstaltninger, der kan øve indflydelse på den pågældende medlemsstat.

#### 4.b. Konflikten mellem Georgien og Rusland

Denne konflikt har også lagt stort beslag på PACE, idet den var et hovedpunkt på Forsamlingens møder efter konfliktens udbrud.

Forsamlingen besluttede i oktober 2008 at støtte iværksættelsen af en udvidet overvågning af Rusland og Georgiens generelle forpligtigelser som medlemmer af Europarådet. PACE foreslog yderligere at der skulle iværksættes en uafhængig international undersøgelse af udviklingen frem til udbruddet af konflikten (en sådan undersøgelse foretages af en schweizisk diplomat og forventes at foreligge i slutningen af 2009), samt at varselssystemer burde forbedres.

Forsamlingens tekster var relativt afbalancerede med kritik af såvel Georgien som Rusland, dog mest af sidstnævnte. Et forslag om at fratage Rusland sin taleret faldt ved afstemning.

Drøftelsen i januar 2009 afspejlede Ministerkomitéens uenighed om indholdet af en konkret handlingsplan. Fokus var nu i højere grad på krigens humanitære konsekvenser og mindre om skyldsspørgsmål og årsag. Der var kritik mod Georgien og Rusland og frustration over de manglende fremskridt. Forsamlingen understregede behovet for Ministerkomitéens vedvarende støtte til Menneskerettighedskommissærens indsats i området. Rusland opfordredes til at trække sine anerkendelser af Abkhasien og Sydossetiens uafhængighed tilbage.

## 5. Menneskerettighedsdomstolen

I oktober 2008 var det 10 år siden Protokol 11 på gennemgribende vis forvandlede Domstolens sammensætning og etablerede direkte klageadgang for europæiske borgere, og i 2009 kan Domstolen fejre sit 50-års jubilæum. Fejringen af disse mærkedage præges dog af bekymring for Domstolens fortsatte opfyldelse af sit formål, idet der endnu ikke er fundet løsninger, der kan afhjælpe den voksende sagsmængde og ophobningen af uekspererede sager.

I 2008 gav Domstolen sin første rådgivende udtalelse jf. art. 47 (EMRK). Efter Ministerkomitéens forespørgsel fandt Domstolen det uforeneligt med EMRK, at PACE konsekvent afviste lister med medlemsstaternes dommerkandidater, såfremt kvindelige kandidater ikke var inkluderet.

#### 5.a. Ophobningen af sager og Protokol 14

Selvom domstolens budget og medarbejderstab siden 2003 er øget relativt mere end andre Europarådsorganer, og denne udvikling er blevet videreført i både 2007 og 2008, har det ikke været muligt at knække kurven med den fortsat stigende sagsmængde. I budgettet for 2009 er domstolens midler (dog kun på det administrative område) beskåret med 2 % (Dette skyldtes især behovet for at afsætte midler til varetagelsen af Rusland/Georgien konflikten).

Der registreredes mere end 49.850 nye sager i 2008, svarende til en stigning på næsten 20 % i forhold til 2007. Domstolens sagsmængde var ved udgangen af 2008 steget til 118.750 indkomne sager (97.300 registrerede sager og 21.450 sager, der endnu ikke opfyldte kravene til sagsbehandling). Der registreredes desuden en markant stigning i antallet af begæringer om iværksættelse af foreløbige foranstaltninger (f.eks. at en udvisning sættes i bero) fra ca. 1.100 i 2007 til 3.200 i 2008 (hvoraf 750 blev imødekommet). Der blev afsagt 1.543 domme i 2008.

Det er fortsat Rusland (28 %), Tyrkiet (11,4 %), Rumænien (9,3 %) samt Ukraine (8,8 %) der i særlig grad belaster Domstolen. Tilsammen står disse fire stater for 57,5 % af de uafgjorte sager.

Årsager til ophobningen er bl.a. nye medlemslande samt de såkaldte repetitive sager, der bør løses af medlemsstaten igennem nationale foranstaltninger, når Domstolen én gang har truffet en afgørelse i en lignende sag. En yderligere årsag er modtagelsen af mange ansøgninger som ikke har en reel udsigter til at blive antaget, men som det kræver tid at behandle. Baggrunden er i disse tilfælde manglende kendskab til konventionen.

På Ministermødet i maj 2004 blev der vedtaget en reformpakke, der bl.a. indeholder Protokol 14 til EMRK, hvis ikrafttræden vil betyde lettelser i sagsgangene, ikke mindst derved, at færre dommere vil deltage i behandlingen af ukomplicerede sager. Protokollen introducerer desuden et nyt afvisningsgrundlag, idet en klage skal afvises, såfremt klageren ikke har lidt nogen ulempe af betydning. Denne bestemmelse er udtryk for en afvejning mellem hensynet til den individuelle klager og dennes klageret og nødvendigheden af at sikre domstolens kapacitet til at behandle vigtige sager bedst og hurtigst muligt. Domstolen har tidligere anslået, at den fuldstændige iværksættelse af Protokol 14 vil øge dens produktivitet med ca. 25 %, men samtidigt understreges, at Protokol 14 ikke alene kan langtidssikre Domstolens arbejde, således som det forudsættes i EMRK.

Rusland har siden oktober 2006 været den eneste medlemsstat, der endnu ikke har ratificeret protokollen, som først træder i kraft, når den er ratificeret af alle medlemmer. De øvrige medlemsstater har derfor ivrigt og regelmæssigt opfordret Rusland til at ratificere. Et forslag herom er af den russiske regering fremlagt i dumaen.

Ministerkomitéen bad i januar 2009 Styringskomitéen for Menneskerettigheder (CDDH) og Den Rådgivende komité i Folkeretsspørgsmål (CAHDI) om at vurdere, hvorvidt det kan anbefales at lade domstolen iværksætte visse af procedurerne indeholdt i Protokol 14, som f.eks. enkeltdommer- og komitéprocedurer. Komitéerne har nu stillet tre alternative forslag:

- i. 47 medlemsstater enes om at udvalgte bestemmelser i Protokol 14 kan træde i kraft for de stater (i praksis 46) der ønsker det (kræver konsensus),
- ii. vedtagelse af en Protokol 14bis, hvis indhold er identisk med de udvalgte i Protokol 14 (kræver 2/3 flertal), eller
- iii. iværksættelse af begge foranstaltninger samtidig.

Det tredje forslag blev fremsat fordi medlemsstaterne har vist sig at have forskellige præferencer i valget mellem de to modeller. Sekretariatet har understreget, at forslagene er fremsat med en forståelse om, at de vil have samme effekt, og at det tredje forslag ikke indebærer risiko for forskellige juridiske regimer.. Der lægges op til en beslutning på Ministermødet i Madrid 2009.

#### 5.b. Medlemsstaternes efterlevelse af domme og overholdelse af EMRK

Medlemsstaterne er ikke alene forpligtede til konkret at eksekvere dommene, herunder betale erstatning og iværksætte andre foranstaltninger i forhold til den krænkede part i henhold til dommene, men skal også tage initiativer med henblik på at undgå tilsvarende krænkelse i

fremtiden. Dette er et vigtigt instrument til nedbringelse af antallet af sager, og manglende efterlevelse heraf er vigtig til forståelse af Domstolens situation.

Reformpakken fra 2004 indeholdt tillige foranstaltninger med henblik på at løse nationale forhold, der har betydning for sagsophobningen. Det gælder ikke mindst nationale indsatser for at forebygge og behandle brud på EMRK samt effektivisere efterlevelsen af domstolens afgørelser. I februar 2008 vedtog Ministerkomitéen en rekommandation vedrørende "efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights", der indgår bestræbelserne på at lette domstolens arbejdsbyrde. Spørgsmålet blev taget op på Ministerkomitéens møde i maj 2008, og konklusionen var, at der er adskillige eksempler på god praksis for national implementering, som medlemsstaterne opfordres til at trække på.

I juni afholdtes et kollokvium og i november en konference med fokus på bedre implementering af EMRK i medlemsstaterne. Det førte bl.a. til, at Ministerkomitéen bad CDDH om at udarbejde specifikke ikke-bindende midler til effektivisering af forebyggelsen af medlemsstaters overtrædelser, især hvad angår for lange retssager. Især muligheden for at udarbejde nationale handlingsplaner og samarbejde med Menneskerettighedskommissæren anbefales. En rapport fra CDDH vedrørende effektivisering forelægges Ministermødet i 2009.

#### 5.c. Forslag fra Vismandsgruppen

Ved topmødet i maj 2005 blev en vismandsgruppe nedsat med den opgave at fremkomme med mere langsigtede løsningsforslag til problemerne med ophobningen af sager og driften af en fortsat effektiv domstol. I sin rapport fra 2006 fremsatte gruppen en række anbefalinger der bygger på en forudsætning om, at Protokol 14 træder i kraft, og som vedrører bl.a. Domstolens struktur og dens forhold til medlemslandene. Der lægges vægt på hensynet til at bevare den individuelle klageret.

Til opfølgning af Vismændenes løsningsforslag fra 2006 har CDDH oprettet en refleksionsgruppe på ekspertniveau, som Danmark sammen med 17 andre lande deltager i. I april 2008 afleverede gruppen en rapport med forslag til foranstaltninger, der kan gennemføres uden ændringer af konventionen. Det forventes, at Ministerkomitéen i foråret 2009 vil modtage den næste rapport med forslag til foranstaltninger, der vil kræve ændringer i konventionen.

Det må forventes at tage relativt lang tid, før behandlingen af Vismandsgruppens forslag vil være afsluttet. Det gælder særligt for forslag, som vil kræve ændringer af EMRK, som f.eks. traktatmæssige forpligtelser vedrørende nationale opfølgninger, etablering af et judicielt filter (en særlig komité) for realitetsbehandling af nye klager og mere fleksible procedurer for fremtidige reformer vedrørende organisatoriske forhold. Der vil derfor også være stor interesse for forslag til lettelser i sagsgangen, der kan gennemføres uden ændringer af konventionsgrundlaget.

Da det tog tre år at blive enige om Protokol 14 og yderligere tre år at opnå ratifikation af 46 medlemsstater, er der en naturlig tilbageholdenhed med at søge at ændre EMRK.

#### 5.d. Andre tiltag

En forøgelse af bevillingerne til Domstolen løser ikke dens problemer, men kan nok afbøde situationen noget. Desuagtet vil regeringen fortsat prioritere de finansielle ressourcer til Domstolen højt i forbindelse med de årlige forhandlinger om aktivitetsprogram og budget. Ikke mindst i en tid der præges af den verdensomspændende økonomiske krise må det forventes, at et stort flertal af medlemsstaterne vil fastholde at øgede ressourcer til Domstolen bør modsvares ved besparelser andetsteds i budgettet.

Domstolen har selv igennem flere år udviklet og effektiviseret sine arbejdsmetoder, bl.a. ved at koncentrere sin indsats om vigtige og velbegrundede klager. Endvidere har man iværksat og videreudviklet en såkaldt "pilot-dom" procedure, hvor en sag der anses som repræsentativ for andre lignede sager behandles først, medens de tilsvarende sager udsættes. Resultatet i sagen kan tjene som vejledning for parterne i ventende sager, der må forventes at kunne behandles relativt hurtigt af Domstolen. Pilot-proceduren blev brugt for første gang i sagen "Broniowski against Poland" i 2004, men er fortsat under udvikling.

#### 5.e. Sager vedrørende Danmark

Der blev i 2008 afsagt to domme, der begge drejede sig om længden af retssager, og Danmark blev i begge tilfælde dømt for overtrædelse af art. 6 i EMRK.

Som det fremgår af nedenstående tabel er antallet af sager og domfældelser mod Danmark og de lande vi normalt sammenligner os beskedent.

	Sager antaget til behandling	Domfældelser
Danmark	3	2
Finland	9	8
Nederlandene	2	0
Norge	2	5
Sverige	5	2

## 6. Anden overvågningsvirksomhed

En række af de overvågningsmekanismer, der på afgrænsede områder supplerer Menneskerettighedskonventionen, er ligeledes baseret i konventionstekster. Andre er resultater af beslutninger på Europarådets topmøder eller ministerkonferencer. Fælles for disse øvrige overvågningsmekanismer er at de bygger på dialog med medlemsstaterne med sigte på at opnå en højere grad af efterlevelse af de forpligtelser, som medlemskabet bygger på.

#### 6.a. Komitéen for Forebyggelse af Tortur (CPT)

I 2008 gennemførte CPT 19 besøg (10 regulære og 9 ad hoc), heraf et regulært i Danmark. Under besøget, som var det fjerde af sin art, blev forholdene for frihedsberøvede undersøgt bredt. CPT's rapport kritiserede på ny brugen af tvang på danske psykiatriske hospitaler, herunder særligt længerevarende fastspænding af patienter.

Ved månedsskiftet september/oktober aflagde CPT i kraft af sit overvågningsmandat en række besøg i Tbilisi og Sukhumi. Besøgene havde til formål at sikre CPT's muligheder for fortsat at udøve sit virke på hele det georgiske territorium. CPT mødtes bl.a. med repræsentanter for den georgiske regering. I Sukhumi mødtes CPT med repræsentanter for de facto myndighederne i Abkhasien og Sydossetien. CPT forventer at kontakterne muliggør fremtidige besøg i relevante frihedsberøvede institutioner bl.a. med henblik på at undersøge implikationerne af den væbnede konflikt.

CPT gennemfører periodiske, anmeldte besøg i medlemsstaterne samt uanmeldte besøg, når der er konkret mistanke om kritisable forhold. Målet er at forebygge brud på EMRK art. 3, der forbyder tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling eller afstraffelse. Komitéen besøger bl.a. fængsler, psykiatriske institutioner samt modtagelsescentre for immigranter og asylansøgere, hvor disse er

#### 6.b. Rammekonventionen for Beskyttelsen af Nationale Mindretal (FCNM)

Beskyttelsen af nationale mindretal er fortsat et politisk følsomt emne i mange medlemsstater.

Udvalgets sidste besøg i Danmark fandt sted i 2005. Den tredje monitoreringscyklus vedrørende fremsendelse af skriftlige rapporter angående implementering af rammekonventionen på baggrund af anbefalingerne er indledt Danmark hører til blandt de lande, der afleverer rapport i foråret 2009.

Efterlevelsen af forpligtelserne i konventionen overvåges af et rådgivende udvalg bestående af 18 uafhængige eksperter valgt for en fireårig periode. Udvalget aflægger besøg i de stater, der har tiltrådt konventionen. Dets indstillinger til Ministerkomitéen danner baggrund for anbefalinger til medlemslandene.

#### 6.c. Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI)

Danmark har stedsse arbejdet for en forbedret dialog mellem ECRI og de berørte medlemsstater, bl.a. med henblik på at øge kvaliteten af ECRI's rapporter.

De sidste ni rapporter fra den tredje monitoreringsrunde, som afsluttedes i 2007, blev offentliggjort i 2008. Den fjerde monitoreringsrunde strækker sig over perioden 2008-2012. De første landebesøg fandt sted i 2008, og rapporterne herom offentliggøres løbende i 2009. Danmark skal efter planen besøges i 2009, og rapporten herom forventes offentliggjort i 2010.

ECRI's varetager bekæmpelse af racisme, racediskrimination, 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.

#### 6.e. Øvrige konventionsbaserede overvågningsmekanismer

Blandt øvrige konventionsbaserede overvågningsmekanismer kan nævnes Socialpagten fra 1961, i henhold til hvilken der foretages løbende gennemgang af udvalgte dele af medlemsstaternes sociallovgivning.

Eksempler på nyere og efter dansk opfattelse særdeles værdifulde mekanismer, er:

GRECO-samarbejdet fra 1999, som baserer sig på civil- og strafferetskonventionerne om korrupsionsbekæmpelse fra samme år. GRECO's overvågning er særlig intensiv i forhold til lande med store problemer på området. Den tredje evalueringsrunde blev igangsat i januar 2007 og sætter fokus på medlemsstaternes inkorporering af Strafferetskonventionen om korrupsionsbekæmpelse i national lovgivning, samt gennemsigtighed i forbindelse med politisk finansiering. San Marino og Liechtenstein er de eneste Europarådsstater, som ikke deltager i GRECO-samarbejdet.

MONEYVAL baserer sig på Europarådets konventioner om hvidvask af penge og finansiering af terrorisme fra hhv. 1990 og 2005. Det nye konventionselement om finansiering af terrorisme trådte i kraft i maj 2008. Konventionen er ratificeret af 11 stater (Albanien, Armenien, Bosnien og Hercegovina, Kroatien, Malta, Moldova, Montenegro, Nederlandene, Polen, Rumænien og Slovakiet). En række andre medlemsstater forventes snart

GRECO: Group of States against Corruption  
MONEYVAL: Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism  
GRETA: Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings

at ratificere. Danmark deltager ikke pga. medlemskab af FAFT (Financial Action Task Force, oprettet under OECD).

GRETA-mekanismen er nedsat i medfør af Europarådets nye konvention om bekæmpelse af menneskehandel fra februar 2008. Danmark underskrev konventionen i 2006 og ratificerede den som en af de første i september 2007. GRETA har 15 medlemmer der vælges af de medlemsstater, der har ratificeret. GRETA holdt i februar 2009 sit første ekspertmøde, hvor man udvekslede synspunkter om implementerings-, evaluerings- og arbejdsmetoder med Europarådets øvrige overvågningsorganer.

#### 6.f. Menneskerettighedskommissæren

Thomas Hammarberg (Sverige) tiltrådte i april 2006 som den anden i rækken af menneskerettighedskommissærer. Embedet er uafhængigt af instruktioner fra Ministerkomitéen. Kommissærens rapportering i Ministerkomitéen om sine besøg er genstand for dialog, og anbefalinger til de besøgte medlemsstater tillægges betydelig opmærksomhed.

I 2008 afsluttedes den første generelle overvågningscyklus af alle 47 medlemsstater.

Siden den kortvarige konflikt mellem Georgien og Rusland har megen af Kommissæren opmærksomhed, med Ministerkomitéens og PACE's fulde støtte, været rettet mod konfliktens humanitære konsekvenser. Kommissæren har besøgt Georgien flere gange inklusiv de konfliktsramte områder med det formål at skabe overblik over og forbedringer af menneskerettighedssituationen. Der er tale om besøg af alene humanitær karakter, altså uden politiske bedømmelser af konfliktens begyndelse og forløb, men Kommissæren er åben i sine udtalelser om de muligheder, der gives ham til at udføre sit arbejde.

Kommissærens første besøg fandt sted i slutningen af august og resulterede i en 6-punkt-principplan for "Urgent Protection of Human Rights and Humanitarian Security." Planen blev modtaget med bred tilfredshed i Ministerkomitéen, herunder også fra russisk og georgisk side, samt i PACE. Principperne må opfattes som helt grundlæggende standarder for håndteringen af den humanitære situation i området.

Principperne er: 1) Retten til tilbagevenden, 2) Fordrevnes ret til omsorg og støtte, 3) Retten til beskyttelse mod farerne ved konfliktens efterladenskaber, 4) Retten til beskyttelse mod lovløshed, 5) Beskyttelse af varetægtsfængslede, krigsfanger og personer i skjul, 6) International tilstedeværelse og overvågning af menneskerettighedsbeskyttelsen.

Kommissæren er uafhængig, og målsætninger er bl.a. at fostre en effektiv efterlevelse af menneskerettigheder samt assistere medlemsstaterne i implementeringen af Europarådets menneskerettigheds-standarder. Kommissæren besøger medlemsstaterne for ved selvsyn at få et overblik over menneskerettigheds-situationen. Der føres bl.a. samtaler med myndighederne, enkeltpersoner og repræsentanter for civilsamfundet.

Kommissæren har været i løbende dialog med de relevante myndigheder om princippernes håndhævelse, og han foretog både i september og november opfølgende besøg. Konklusionerne var blandede, idet der både konstateredes fremskridt og mangler.

På Forsamlingens session i januar 2009 gjorde Hammarberg status over fremskridt for implementeringen af 6-punkts-principplanen. Han konstaterede at der fortsat er alvorlige problemer med vilkårene for de internt fordrevne, men hans store bekymring var imidlertid de humanitære organisationers manglende adgang til de berørte områder. Årsagen var de hindringer som både de facto myndighederne i Sydossetien samt den georgiske regering af slet skjulte politiske årsager lagde i vejen. Kommissæren fik megen ros for sin indsats, og

PACE rejste efterfølgende en betydelig kritik af Rusland og Georgien for at besværliggøre arbejdet med implementeringen af 6-punkts-principplanen.

## 7. Aktiviteter til fremme af Europarådets kerneområder

Udover overvågningsvirksomheden består meget af Europarådets arbejde i proaktive indsatser til fremme af Europarådets kerneområder, der er indbyrdes forbundet. Hvis hovedmålet med en aktivitet er fremme af demokrati eller retssamfund, så er hensyntagen til de berørte menneskerettigheder en forudsætning for at lykkes. Ligeledes er demokrati og retssamfund nødvendige for en effektiv beskyttelse af menneskerettigheder. Denne indbyrdes afhængighed betyder at indsatsområderne kan være svære at holde adskilte, og at der ofte tages udgangspunkt i et særligt fokusområde som adresseres fra flere vinkler. Indsatsen kan udmønte sig i samarbejdsprogrammer, rekommandationer, konventioner, kampagner, konferencer m.m.

### 7.a. Menneskerettigheder

Europarådets fremme af menneskerettigheder har ofte et diskriminationsperspektiv, idet diskrimination fører til manglende adgang til rettigheder, enten generelt eller med hensyn til specifikke rettigheder. Fokus vil derfor ofte være rettet mod en befolkningsgruppe, der vurderes at være særligt udsat.

Som eksempler på indsatsområder i 2008 kan nævnes:

- Børns rettigheder: I 2006 blev det 3-årige program "Building a Europe for and with Children" iværksat, og i juni 2008 blev indsatsen forlænget og en strategi vedtaget for 2009-2011. Programmet bygger på tre prioriteter: 1) fremme af børnevenlig retspleje, 2) udryddelse af alle former for vold mod børn og 3) børns deltagelse i og indflydelse på samfundet. I juni 2008 blev et initiativ mod fysisk afstraffelse af børn vedtaget, og dette har bl.a. ført til kampagnen "Raise your hand against smacking". I foråret 2009 vil der blive afholdt en konference vedrørende børn i retsplejen og et ekspertmøde vedrørende børnesundhed.
- Lighed mellem mænd og kvinder: I november 2008 blev der afholdt en konference vedrørende Europarådets fremme af lighed mellem kønnene og besluttet at alle Europarådets organer i højere grad bør inkorporere målsætningen om at skabe lighed mellem kønnene i deres arbejde. En årlig rapport skal udarbejdes herom.
- Personer med handicap: I forbindelse med handlingsplanen 2006-2015 vedrørende beskyttelsen af rettigheder for mennesker med handicap, afholdtes i oktober 2008 en konference vedrørende implementering af Europarådets handlingsplan, og dennes kombination med FN's konvention om rettigheder for personer med handicap. Handlingsplanen prioriterer især fremme af deltagelse i samfundet og forbedring af livskvalitet, og har bl.a. ført til et tættere samarbejde mellem medlemsstater, f.eks. i form af udveksling af informationer og erfaringer.
- Romaer: I november 2008 blev aftalen mellem Europarådet og "European Roma and Travellers Forum" (ERTF) fornyet. Aftalen blev oprindeligt underskrevet i 2004, og samarbejdet består bl.a. i at udarbejde anbefalinger på baggrund af evalueringer af de enkelte medlemsstater. ERTF har inddraget dette arbejde i sit "Charter of Rights for the Roma" og i sine bestræbelser mod en mere strømlinet og omfattende europæisk indsats for beskyttelsen af romaers rettigheder.

- Human Rights Awareness and Training: En "training-of-trainers" tilgang er blevet brugt til træning i EMRK af næsten 13.000 personer i 17 lande. Der er blevet afholdt 367 arrangementer, hvor der bl.a. redegjordes i lokale sprog for centrale elementer af Domstolens domspraksis. Det såkaldte HELP-program har vist gode resultater med hensyn til at integrere EMRK i uddannelsen af dommere.

Derudover kan nævnes at Europarådet i 2008 også var aktivt engageret i afskaffelsen af brugen af dødsstraf, kampen mod diskrimination på grund af seksuel orientering og i at øge beskyttelsen af menneskerettighedsforkæmpere.

#### 7.b. Demokrati og God Regeringsførelse

Arbejdet for at fremme demokrati består ofte af samarbejde med det enkelte lande og er en vigtig del af overvågningsvirksomheden. Derudover arbejdes med initiativer rettet mod specifikke demokratiske udfordringer, og med projekter der bygger på et samarbejde medlemsstaterne imellem. Der lægges bl.a. vægt på at inddrage borgerne i den demokratiske proces og at tage højde for alle dele af den offentlige forvaltning.

#### Local and regional Democracy

Det prioriteres højt at fremme den gode demokratiske proces på lokalt og regionalt niveau, idet det erkendes at man i den lokale forvaltningsvirksomhed finder den tætteste og mest omfattende kontakt med borgere. Et af de vigtigste resultater på dette område har været etableringen af Kongressen for Lokale og Regionale Myndigheder som et rådgivende organ (hvilket omtales nærmere i det næste afsnit).

Ved en konference i november 2007 med deltagelse af europæiske ministre vedtoges Valencia deklARATIONEN, der bl.a. tilsluttede sig en strategi for Europarådets fremme af nytænkning og god regeringsførelse på lokalt niveau. Strategien indeholder bl.a. 12 principper for god demokratisk regeringsførelse, og i 2008 har opfølgningen bestået af bestræbelser på at opnå en hurtig, praktisk implementering af strategien. En vigtig samarbejdspartner for medlemsstaternes implementering er Centret for Ekspertise indenfor Reform af Lokal Regeringsførelse, der i 2008 fik permanent status efter en 3-årig prøveperiode havde vist at der var stor efterspørgsel efter dens kompetencer.

#### Forum for Fremtidens Demokrati

På Warszawa-topmødet blev det besluttet at oprette et Forum for Fremtidens Demokrati (FFD) med henblik på at styrke demokrati, politisk frihed og borgernes ret til aktiv deltagelse. Det er et åbent forum med ét årligt møde for alle medlemslande, politiske partier, NGO'er, forskere m.v. Idéen er at udveksle erfaringer med henblik på at forbedre praksis på områder efter behov.

Det seneste møde blev holdt i Madrid den 15.-17. oktober 2008 med temaet "e-democracy, who dares?". Mødet var rettet mod potentialet og udfordringerne ved brugen af informations- og kommunikationsteknologi i demokratiprocesser. Der konkluderedes bl.a., at e-demokrati udgør et enormt potentiale til at øge gennemsigtighed i de demokratiske institutioner og at gøre den demokratiske proces mere tilgængelig. Ministerkomitéen har i en rekommandation opfordret medlemsstaterne til så vidt det er det muligt at udvikle deres brug af e-demokrati, f.eks. ved at udarbejde normer for samme. Det næste FFD-møde afholdes i Kiev i 2009 med "electoral systems" som tema.

#### 7.c. Rule of law

Europarådets fremme af retsstatsprincipper sker ofte i samarbejde med de enkelte stater med henblik på konkrete nationale udfordringer. Fokus kan f.eks. rettes mod juridiske reformer

eller træning af juridiske aktører (dommere, anklagere, advokater, politimænd, embedsmænd osv.).

#### Venedig-Kommissionen

En særlig form for bistand til medlemslandene udføres af Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret; også kaldet Venedig-Kommissionen. Der er tale om en 'udvidet del-aftale', som også lande, der ikke er medlem af Europarådet, kan deltage i. Udover alle Europarådets medlemsstater er Algeriet, Brasilien, Chile, Israel, Kirgisistan, Marokko, Sydkorea og Tunesien medlemmer. Det nyeste medlem er Brasilien, hvis medlemskab blev godkendt af Ministerkomitéen i april 2009. Udover Sydafrika har de Palæstinensiske Myndigheder nu også fået tildelt særlig samarbejdsstatus.

Kommissionen yder rådgivning i forhold til forfatningsspørgsmål, og har bl.a. bistået mange nye medlemsstater med rådgivning i forbindelse med reform af forfatninger, valglove osv.

I november 2008 tilsluttede Ministerkomitéen sig Kommissionens "Kodeks for God Praksis for Folkeafstemninger" ved at opfordre offentlige myndigheder i medlemsstaterne til at lade sig vejlede af kodekset (der supplerer Kodekset for God Praksis i Valgforhold fra 2004).

#### 7.d. Social Cohesion

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 i stigende grad for en forudsætning for et effektivt fremme af Europarådets kerneområder.

#### Arbejdsgruppe på højt niveau vedrørende social sammenhængskraft

Den på Warszawa-topmødet nedsatte arbejdsgruppe fremlagde sin rapport "Towards an active, fair and socially cohesive Europe" i november 2007. Rapporten har været drøftet i forskellige ekspertfora og dens anbefalinger er blevet inkorporeret i aktivitetsprogrammet for 2009.

Af udfordringer pegede rapporten især på større samfundsændringer, f.eks. som følge af migration, politisk magtskifte eller økonomiske forhold. Det anbefales bl.a. at arbejde for at fremme sociale rettigheder og at søge en større ansvarsdeling mellem borgere, offentlige myndigheder og samarbejdspartnere på det sociale område.

#### 7.e. Interkulturel dialog

Hvidbogen om Interkulturel Dialog blev vedtaget ved Ministermødet i maj 2008. Hvidbogen har undertitlen "Living together as equals in dignity" og har til hensigt at promovere interkulturel dialog, gensidig respekt og forståelse inden for Europarådets multikulturelle medlemslande ved at give en række forslag, idéer og eksempler, som landene kan vælge at trække på. Udgangspunktet er at man ved at fremme gensidig forståelse og respekt kan undgå fordomme, stereotyper, diskrimination samt kultur- og forståelsesbarrierer. Den interkulturelle dialog anses desuden for at være en forudsætning for såvel menneskerettigheder, demokrati og retssamfund som for samfundenes sammenhængskraft.

Ministerkomitéen har anerkendt behovet for særlig opmærksomhed på religionens rolle i interkulturel dialog, og i april 2008 afholdtes en udveksling vedrørende den religiøse dimension der bl.a. fokuserede på behovet for en nuanceret fremstilling af religioner i det offentlige rum og for at fremme tolerance og rummelighed. I forlængelse heraf vedtog Ministerkomitéen i december 2008 en rekommandation vedrørende "The dimension of religions and non-religious convictions within intercultural education" med bl.a. en række principper som medlemsstaterne anbefales at inkorporere i f.eks. uddannelsesreformer. Der var generel tilfredshed med

hvordan udvekslingen i 2008 var forløbet, og en ny konference vil blive afholdt i juni 2009 med Danmarks og San Marinos faste repræsentanter som ordstyrere.

#### 7.f. Samarbejde med de enkelte medlemsstater

Europarådet har også i det forløbne år været en vigtig partner for især nye medlemslande som i bred forstand arbejder på at forbedre deres respektive demokratier og retssamfund. Den omtalte overvågningsvirksomhed følges op med teknisk bistand og anden støtte, der sigter mod både at afhjælpe påpegede fejl og mangler og i at bistå landene med viden. Bistanden vedrører især lovgivning, institutionelle reformer og uddannelsesaktiviteter i forhold til bl.a. dommere, politifolk, regeringsekskutive, journalister, lærere og ungdomsledere. Emnerne udgør en tilsvarende bred vifte af områder dækkende menneskerettigheder, demokrati (både generelt og under afholdelse af valg), god regeringsførelse, effektivitet i retsvæsenet, mediefrihed, forebyggelse af vold og racisme, bekæmpelse af menneskehandel og korrupsion.

Udover finansiering fra Europarådets ordinære budget finansieres og gennemføres en meget betydelig del af disse bistandsprogrammer i samarbejde med Europakommissionen og enkelte medlemslande. Europarådets felt- og informationskontorer i de pågældende medlemsstater yder et vigtigt bidrag til gennemførelsen af disse programmer.

#### Georgien

I 2007 blev der som bekendt iværksat et samarbejde mellem Europarådet og Danmark vedrørende Georgien, hvor Danmark bidrager med ca. 15 mio. kr. i perioden 2008-2009. Programmet skal blandt andet bidrage til stabilitet og etnisk-social integration i landet. Med Europarådet som implementerende partner sigter programmet også på at opbygge kapaciteten hos de georgiske myndigheder til effektivt at implementere vedtagne love og reformer på det retslige og menneskeretlige område. Formålet hermed er at bidrage til Georgiens arbejde for at kunne leve op til europæiske standarder, som er en vigtig forudsætning for landets ønskede tilnærmelse til EU og NATO. Sekretariatet vurderer at gennemførelsen af projektet er i god gænge.

#### Rusland

Et andet vigtigt eksempel er et samarbejdsprogram med Rusland, der bl.a. omfatter enkelte projekter i Tjetjenien. Formålet er at give støtte til en styrkelse af retssamfundet, menneskerettigheder og demokrati i Tjetjenien. Programmerne forhandles hvert år og retter sig bl.a. imod problemer der fremhæves i anbefalinger fra PACE og rapporter fra menneskerettighedskommissæren. Efter russisk anmodning blev hovedtemaerne for programmet i 2008 fremme af menneskerettighedsnormer igennem træning af juridiske aktører og styrkelse af demokratiske institutioner med fokus på lokalt selvstyre. Det har bl.a. resulteret i træning af advokater, dommere, fængselspersonale, NGO'er, anklagere samt andre embedsmænd der arbejder med retshåndhævelse. Programmet for 2009 vil fortsætte prioriteringen af disse to indsatsområder.

## 8. Europarådets Kongres af Lokale og Regionale Myndigheder

I forbindelse med konflikten mellem Georgien og Rusland gennemførte præsidenten for Kongressen et besøg i Georgien, herunder de konfliktramte områder. Formålet var at vurdere situationen ved selvsyn samt drøfte Kongressens bistand til de georgiske lokalmyndigheder. Han konkluderede efterfølgende, at konflikten havde haft en katastrofal effekt på de lokale myndigheders kapacitet og evne til at betjene lokalbefolkningen, herunder at afhjælpe de mange internt fordrevnes basale behov. Kongressen tilbød sin lokale assistance samt ekspertise i forbindelse med genopbygningsprocessen.

Kongressens prioritet vedrørende vedtagelsen af det Europæiske Charter for Regionalt Demokrati har for øjeblikket ingen udsigt til at blive vedtaget i Ministerkomitéen. Årsagen er at Regionalt demokrati kobles til regionalt autonomi, hvilket er problematisk for flere af Europarådets medlemsstater set i lyset af de mange forskellige regionale strukturer. Charteret for lokalt selvstyre anses i forlængelse heraf som tilstrækkeligt.

Kongressens tematiske drøftelser om forhold af betydning for lokal og regional demokratiudvikling vedrørte i 2008 bl.a. "Urban Security and Street Children".

Europarådets Kongres af Lokale og Regionale Myndigheder, kaldet Kongressen, er en politisk forsamling, i dag primært funderet på Det Europæiske Charter for lokalt selvstyre. Der er to kamre, et for lokale og et andet for 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 under Europarådet.

## 9. Samarbejdet med andre internationale organisationer

Det blev på Warszawa-topmødet i maj 2005 besluttet at øge indsatsen vedrørende samarbejdet mellem Europarådet og andre internationale organisationer, herunder særligt EU, OSCE og FN.

### 9.a. EU og Europarådet

Samarbejdet mellem EU og Europarådet drøftes løbende, og bestræbelserne på at udbygge det fortsætter. Det aktuelle grundlag for samarbejdet er det såkaldte Memorandum of Understanding, som blev vedtaget på Ministermødet i maj 2007.

På Ministermødet i maj 2008, altså et år efter memorandumets tilblivelse, konkluderede man, at resultaterne allerede var synlige; Flere konsultationer på alle niveauer og en styrkelse af arbejdsrelationerne på områder af konkret fælles interesse. Et særligt vellykket samarbejde er de såkaldte fællesprogrammer vedrørende forvalgsassistance til Sydkaukasus, Moldova og Ukraine. Der var enighed om, at den politiske dialog bør udvikles. Der var tilfredshed med at samarbejdet mellem Menneskerettighedskommissæren og EU's institutioner var blevet styrket. EU konsulterer derudover i stigende grad Europarådet under forberedelse af ny lovgivning, samt refererer til Europarådets standarder i diverse publikationer.

Udviklingen vil blive drøftet igen på Ministermødet i maj 2009, hvor der vil blive fremsat en overordnet vurdering af relationen mellem EU og Europarådet. Til grundlag for drøftelsen foreligger endvidere et af Ministerkomitéen vedtaget dokument om hovedprioriteterne for det fremtidige samarbejde.

Hovedprioriteterne retter sig mod Europarådets kerneområder samt interkulturel dialog og kulturel diversitet. Som eksempler kan nævnes: En højere grad af overensstemmelse mellem EU-lovgivning og Europarådets relevante konventioner; et styrket samarbejde om børns rettigheder; øget fokus på og samarbejde om ytrings- og mediefrihed; udvikling af tillidsskabende mekanismer gennem interkulturel dialog med henblik på at mindske diskrimination og racisme; Tættere samarbejde om lande, som deltager i EU's naboskabsprogrammer, herunder gennem videreudvikling af de fælles programmer. Som følge af konflikten mellem Georgien og Rusland rettes et særligt fokus mod at øge fælles bestræbelser på at bidrage til demokratiseringsprocessen i Sydkaukasusområdet.

På Ministermødet i 2008 noterede man ligeledes med tilfredshed at samarbejdet med EU's Agentur for Fundamentale Rettigheder var i god gænge. Der finder løbende meningsudvekslinger sted mellem Ministerkomitéen og relevante personer fra Agenturet med henblik på at klarlægge hvorledes man kan komplementere hinanden og undgå overlapning.

#### 9.b. OSCE og Europarådet

Europarådet og OSCE, herunder særligt Højkommissæren for nationale minoriteter (HCNM), har i 2008 forsat det tætte samarbejde vedrørende beskyttelse af minoriteters rettigheder. Samarbejdet afspejler de to organisationers forskellige, men komplementerende mandater og arbejdsmetoder. Mens Europarådet fokuserer på implementering og regelmæssig overvågning af de unikke retlige standarder indeholdt i de relevante konventioner, behandler OSCE minoritetsspørgsmål primært ud fra et konfliktforebyggelsesperspektiv.

I indeværende periode har samarbejdet været præget af en styrkelse af terrorismebekæmpelse særligt i form af øget gensidig deltagelse i de to organisationers mange særskilte aktiviteter, samt gennemførelsen af de første fælles arrangementer.

For så vidt angår menneskehandel er den fælles hovedprioritet at sikre at så mange lande som muligt tiltræder Europarådets konvention mod menneskehandel, der trådte i kraft i februar 2008. Et fælles informationsfremstød planlægges om samarbejdet.

Om de to organisationers samarbejde om tolerance og ikke-diskrimination skal nævnes fælles overvejelser om betydningen af interkulturel dialog, herunder dennes religiøse aspekter, samt uddannelse med henblik på at promovere gensidig respekt og forståelse. Det årlige trepartsmøde mellem Europarådet, OSCE og FN var alene viet til dette emne. Mødet udmøntede sig i et fælles kommuniké.

Samarbejdet mellem Europarådet og OSCE er koncentreret om fire prioritetsområder: Beskyttelse af nationale mindretal samt bekæmpelse af henholdsvis Terrorisme, Menneskehandel og Racisme og diskrimination. Hvert halve år afholdes et koordineringsmøde, hvorunder der udarbejdes fælles vurderinger af udviklingen inden for de fire områder.

Som følge af konflikten mellem Georgien og Rusland afholdtes i september 2008 et særligt formandskabsmøde i Bruxelles initieret af det finske OSCE-formandskab. Efter mødet udsendtes en fælles erklæring der fastholdt de stridende parter på deres forpligtigelser over for både OSCE og Europarådet.

#### 9.c. FN og Europarådet

Samarbejdet er blevet yderligere forstærket med etableringen af FN's nye Menneskerettighedsråd, hvor Europarådet er observatør. Europarådet lægger vægt på at dets indsigt vedrørende menneskerettighedsspørgsmål og overvågningsmekanismer generelt er tilgængelig for Rådet.

Der blev i 2008 underskrevet et Memorandum of Understanding vedrørende samarbejdet med FN's "Alliance of Civilizations" om interkulturel dialog og forståelse.

I en resolution om samarbejdet vedtaget i 2008 af både Ministerkomitéen og FN's generalforsamling lægges vægt på at styrke samarbejdet inden for bl.a. følgende områder: Beskyttelse af menneskerettigheder, herunder særligt i forhold til børn og minoriteter; fremme af demokrati og retsstat; afskaffelse af dødsstraf; forebyggelse af tortur; Bekæmpelse af menneskehandel samt racisme, diskrimination og intolerance.

## 10. Europarådets delaftaler

Medlemsstaterne kan anvende Europarådets strukturer til at indgå samarbejdsaftaler på områder, hvori medlemsstaterne deltager efter ønske. En delaftale kræver kvalificeret flertal i Ministerkomitéen og mindst en tredjedel af medlemsstaterne skal være med. Udgifterne til dette samarbejde afholdes alene af de deltagende stater i et særligt budget. Nogle delaftaler er "udvidede", hvilket betyder, at ikke-europæiske lande kan deltage på lige fod.

Danmark deltager i følgende 7 (ud af i alt 11) delaftaler: 1) Europarådets Udviklingsbank, 2) Venedig-Kommissionen, 3) GRECO, 4) Den Europæiske Farmakopé Konvention, hvorunder er etableret Europarådets medicinvurderingsinstitut, 5) Samarbejdsgruppen til bekæmpelse af narkotikamisbrug og illegal handel med narkotika (Pompidou-gruppen), 6) Den Europæiske støttefond for fællesproduktion og distribution af filmiske og audiovisuelle produktioner (Eurimages-fonden), 7) Aftalen om samarbejde om Sport (EPAS).

Udover Venedig-Kommission og GRECO-samarbejdet, som er beskrevet under andre afsnit, er det værd at fremhæve udviklingen i Europarådets Udviklingsbank, hvis formål det er gennem lån og garantier at støtte og fremme en balanceret social udvikling i Europa, særligt vedrørende institutionsopbygning. Danmark og mange andre lande har været særligt aktive for i så høj grad som muligt at målrette bankens lånevirkksomhed til svage stater på Balkan, i Lilleasien og i Kaukasus.

## 11. Program, budget og administrative reformer

Under forhandlingerne i Ministerkomitéen vedrørende Europarådets program og budget er der løbende gjort fremskridt i gennemførelsen af topmøde-beslutningen fra maj 2005 om en fokusering på Europarådets kerneområder, hvortil alle øvrige aktiviteter skal bidrage. Der blev således i januar 2007 vedtaget vejledende kriterier for Europarådets projekter, der afspejler denne topmødebeslutning.

De seneste år har drøftelsen af budgettets fastlæggelse haft den præmis, at der blandt medlemsstaterne kunne opnås konsensus om et inflationsreguleret budget (dvs. et nulrealvækstbudget). Budgetforhandlingerne for 2010 vil blive nøje kædet sammen med årets aktivitetsprogram. Drøftelserne herom er i sin vorden og udfordringerne vil blive større end sædvanligt.

For det første vil den verdensdækkende økonomiske krise give anledning til, som visse medlemsstater allerede har ventileret, ønske om at stramme grebet om budgettet yderligere. Deres forslag må forventes at blive, i hvert fald i den øjeblikkelige situation, et nominelt nulvækstbudget.

For det andet vil presset på det ordinære budget medføre et øget pres på medlemsstaternes frivillige bidrag til konkrete projekter.

For det tredje må det også forventes, at der vil blive et pres vedrørende finansiering af de såkaldte delaftaler.

Udenrigsministeriet, april 2009