

UDENRIGSMINISTERIET

Redegørelse til Folketinget om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri

Marts 2015

Indholdsfortegnelse

1. Overblik.....	1
2. Hovedaktiviteter.....	2
2.1. Landespecifikke emner.....	2
2.1.1. Ukraine.....	2
2.1.2. Rusland.....	2
2.1.3. Georgien.....	4
2.1.4. Aserbajdsjan.....	4
2.2. Tematiske emner.....	5
2.2.1. Terrorisme.....	5
2.2.2. Platform om mediefrihed og journalisters sikkerhed.....	5
2.2.3. Tematiske debatter.....	5
2.2.4. Strafferetligt samarbejde.....	5
2.3. Danmarks naboskabsbistand gennem Europarådet.....	6
2.4. Konventioner og regelfastsættelse.....	6
2.4.1. Konventionen til forebyggelse af vold mod kvinder.....	6
2.4.2. Konventionen om manipulation af idrætsskonkurrencer.....	7
3. Organisationen.....	7
3.1. Generalsekretæren og reformarbejdet.....	7
3.1.2. Budget og prioritering.....	7
3.2. Ministerkomitéen.....	8
3.2.1. Det årlige ministermøde.....	8
3.3. Den Parlamentariske Forsamling (PACE).....	8
3.4. Europarådets kongres af lokale og regionale myndigheder.....	9
4. Menneskerettighedsdomstolen.....	9
4.1. Domstolen i tal.....	9
4.2. Reform af Domstolen.....	9
4.3. Overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af Domstolens afgørelser.....	10
4.4. Danmark og Domstolen.....	10
5. Monitorering.....	11
5.1. Menneskerettighedskommissæren.....	11
5.1.1. Menneskerettighedskommissærens rapport om Danmark.....	11
5.2. Komitéen til Forebyggelse af Tortur (CPT).....	11
5.2.1. CPT's besøg i Danmark.....	11
5.3. Rammekonventionen om Beskyttelse af Nationale Mindretal.....	12
5.3.1. Den Rådgivende Komité's fjerde udtalelse (opinion) om Danmark.....	12
5.4. Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI).....	12
6. Europarådets samarbejde med andre internationale organisationer.....	12
6.1. EU og Europarådet.....	12
Bilag 1	

1. Overblik

Redegørelsen vedrører udviklingen siden Folketingets debat om Europarådet 23. januar 2014.

Menneskerettighederne er fortsat under pres i en række medlemsstater. Der peges på den prekære internationale økonomiske situation som årsag hertil, og visse medlemsstater peger samtidig på, at der skal tages hensyn til, hvad de anser for at være traditionelle, kulturelle værdier. Med kerneværdierne menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincippet er Europarådets troværdighed imidlertid helt afhængig af overholdelsen af påtagne forpligtelser. Medlemsstaternes politiske vilje til at lade sig udsætte for kritik og modtage bistand fra organisationen er derfor af central betydning.

Gennem 2014 har krisen i Ukraine været et altdominerende tema. Europarådet har været involveret i en bred vifte af tiltag, som strækker sig fra overordnede, politiske tilkendegivelser til praktisk-operativ ekspertbistand, herunder juridisk rådgivning til Ukraine.

Arbejdet i Ministerkomitéen var præget af Aserbajdsjans formandskab fra maj-november 2014. Også fra dansk side har vi kritiseret, at Aserbajdsjan i denne periode har stået for uhørte overgreb på landets menneskerettighedsforkæmpere og mediefriheden i landet.

På sommersessionen i Den Parlamentariske Forsamling i 2014 genvalgte generalsekretær Thorbjørn Jagland (Norge). En målsætning for ham er en reform og effektivisering af organisationen, herunder specielt Menneskerettighedsdomstolen (EMD). Domstolens reformproces skaber resultater og sagsmængden reduceres. Implementeringen af igangsatte reformer er fortsat og afspejler sig i det justerede budget for 2015.

Blandt aktuelle tematiske emner skal fremhæves bekæmpelse af terrorisme, ekstremisme og radikalisering. På baggrund af terroranslagene i Paris og København har generalsekretæren lagt op til, at dette emne skal øverst på dagsordenen for Europarådets arbejde i 2015. Et andet vigtigt tema er planen om at etablere en internetbaseret platform til beskyttelse af mediefrihed og journalisters sikkerhed.

Krisen i Ukraine og forholdet til Rusland må antages fortsat at dominere billedet i 2015. Det er usikkert, hvorvidt krisen vil få en afsmittende effekt på situationen i nærområdet, herunder Georgien og Moldova. Ruslands fremtid i Europarådet er usikker. På PACE-sessionen i april 2015 skal der tages stilling til, om den russiske PACE-delegation fortsat skal være frataget stemmeretten.

Danmark arbejder til stadighed for at yde et aktivt bidrag til Europarådets arbejde. Vi bestræber os på, at Danmark fortsat er blandt de progressive lande i fremme af Europarådets kerneværdier, dvs. demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet. Vi lægger vægt på at sikre, at danske værdier og interesser tilgodeses i organisationens arbejde. Efter dansk opfattelse bør Europarådet navnlig fokusere på områder, hvor Europarådet i kraft af konventionerne, EMD og særlig ekspertise er i stand til at tilføre merværdi i det paneuropæiske samarbejde – specielt i forhold til OSCE og FN.

2. Hovedaktiviteter

2.1. Landespecifikke emner

2.1.1. Ukraine

Gennem 2014 har krisen i Ukraine været det altdominerende tema. Europarådet har været involveret i en bred vifte af tiltag, som strækker sig fra overordnede, politiske tilkendegivelser til praktisk-operativ ekspertbistand, herunder juridisk rådgivning til Ukraine.

På det overordnede politiske niveau har Ministerkomitéen (Stedfortræderkomitéen) og Den Parlamentariske Forsamling (PACE) vedtaget flere beslutninger, der adresserer en række af krisens udfordringer. Bl.a. beslutning af 4. april 2014, hvor folkeafstemningen på Krim blev anset for ulovlig af Ministerkomitéen, ligesom det blev fastslået, at Ruslands efterfølgende annektering ikke kunne danne grundlag for en ændring af Krims status. Krisen i Ukraine har medført et brud med traditionen for konsensus i Europarådet.

På det praktisk-operative plan bistår Europarådet Ukraine med en række tiltag, som søger at udmønte de juridisk bindende principper og værdier, der er grundsten i Europarådets virke. Det drejer sig om bistand til en forfatningsreform, reform af retsvæsenet, reform af valgsystemet, anti-korruptionspolitik, decentralisering samt fremme af menneskerettigheder. En ny handlingsplan om disse spørgsmål for perioden 2015-2017 er netop vedtaget med et samlet budget på 500.000 €.

Venedig Kommissionen (Europarådets organ for rådgivning om forfatningsspørgsmål) har ved flere lejligheder afgivet responsa om de igangværende forfatnings- og lovreformer i Ukraine. Kommissionen går ind for en trinvis proces, hvor det umiddelbart påtrængende behov er fokus på forfatningens bestemmelser om domstolene, anklagemyndigheden og decentraliseringen. Det er vigtigt, at forfatningens grundlæggende bestemmelser på disse områder er på plads, inden der tages fat på den underordnede speciallovgivning. Om tidsperspektivet understreger Kommissionens præsident, at reformen skal være vedtaget inden udgangen af 2015.

Efter forslag fra Europarådet er nedsat et panel, International Advisory Panel, der skal overvåge efterforskningen af ansvarlige for vold og drab under Maidan-demonstrationerne. Hændelserne i Odessa i maj 2014 vil desuden blive omfattet af panelets mandat, når undersøgelserne af Maidan-demonstrationerne er tilendebragt. Europarådet har koordineret sin indsats med andre internationale organisationer, særligt OSCE.

Danmark har givet 3,8 mio. kr. til to indsatser gennem Europarådet, hvoraf den ene er til at støtte Panelets arbejde med efterforskningen af vold og drab under demonstrationerne. Den anden er til at sikre inddragelse af befolkningen i reformprocessen, herunder bl.a. gennem offentlige møder, med deltagelse af civilsamfundet.

2.1.2. Rusland

Som tidligere har Rusland i det forløbne år været blandt de medlemsstater, der har givet anledning til mest landespecifik omtale og flest meningsudvekslinger i dialogen med Generalsekretæren i Ministerkomitéen. Baggrunden herfor er først og fremmest Ruslands fremfærd over for Ukraine og det pres, som lande i regionen – specielt Georgien og Moldova – befinder sig under fra russisk side. Hertil

kommer, at den interne situation i Rusland er genstand for stigende opmærksomhed i Ministerkomitéen, bl.a. i forbindelse med drøftelserne om Ruslands utilstrækkelige implementering af Menneskerettighedsdomstolens afgørelser.

Under regelmæssige dialogmøder med den russiske regering har Generalsekretæren understreget nødvendigheden af, at alle medlemsstater, herunder Rusland, overholder de forpligtelser, som følger af medlemskab af Europarådet. Generalsekretæren har i den forbindelse fremhævet forpligtelsen til at respektere Ukraines territoriale integritet og ukrænkelighed. Et tilbagevendende tema i dialogen har endvidere været Generalsekretærens bekymring over dele af russisk lovgivning, bl.a. dele af ”anti-extremists” lovgivningen, som Generalsekretæren kritiserer for at gribe ind i de konventionssikrede rettigheder efter Menneskerettighedskonventionen. Også ordvalget i NGO-loven finder han yderst kritisabelt. Definition af en organisation som ”foreign agent” hører, med Generalsekretærens ord, ikke hjemme i et moderne Europa.

Under dialogmøderne har Rusland generelt givet opbakning til Generalsekretærens reformarbejde og de prioriteter, han har opstillet for sin anden embedsperiode.

Rusland støtter Europarådets monitoreringsarbejde, bl.a. med hensyn til mindretalsbeskyttelse, idet man har lagt vægt på betydningen af, at russisktalende mindretal kan føle sig i sikkerhed overalt i Europa.

Rusland er bekymret over hvad man betegner som Ukraine-krisens øgede politisering af Europarådet og organisationens bevægelse væk fra kernemandatet og konsensuskulturen. En fortsættelse heraf vil, ifølge Rusland, erodere Europarådets troværdighed. Rusland er skuffet over de manglende reformfremskridt i Ukraine. På baggrund af de systemiske problemer i Ukraine lægger Rusland vægt på, at der med bistand fra Venedig Kommissionen tilvejebringes en inkluderende forfatning, der omfatter alle regioner. Det er nødvendigt, at Europarådets arbejde omfatter hele Ukraine og ikke begrænses til den østlige del af landet. Dette gælder også Europarådets torturkomité, CPT, hvis fokus skal være bredt.

På grund af Ruslands overgreb mod Ukraine besluttede den Parlamentariske Forsamling (se kap.3.3) på januarsessionen 2015, at den russiske delegations stemmeret fortsat skal være suspenderet. Det gælder også retten til at være repræsenteret i forsamlingens ledende organer (Bureauet, Presidential Committee og Standing Committee). Samtidig blev det besluttet det at vende tilbage til sagen på PACE's samling i april 2015 med henblik på at genindsætte den russiske delegation i disse rettigheder, såfremt Rusland har gjort klare fremskridt med hensyn til opfyldelsen af PACE's krav, bl.a. omgørelse af annekteringen af Krim og forbedring af Krim-tatarernes forhold.

Det blev endvidere for 2015 besluttet at suspendere følgende rettigheder for den russiske delegation:

- retten til at kunne udpeges til rapportør
- retten til medlemskab af ad-hoc komitéer vedrørende valgobservation, samt
- retten til at repræsentere PACE såvel internt i Europarådet som eksternt ved andre organisationer

I tilslutning hertil blev det besluttet, at PACE vil annullere den russiske delegations akkreditiver på samlingen i juni, såfremt der ikke er gjort fremskridt med hensyn til gennemførelsen af Minsk-aftalen og tilbagetrækning af russiske tropper fra det østlige Ukraine.

Endelig skal nævnes, at PACE opfordrede de russiske myndigheder til at frigive det ukrainske PACE-medlem Nadia Savchenko til Ukraine eller tredjeland inden for 24 timer.

Resolutionen, der i sin helhed blev vedtaget med 160 ja-stemmer og 42 nej-stemmer blev resultatet af en vanskelig forhandlingsproces, hvor der balanceres mellem på den ene side en kraftig fordømmelse af Ruslands fremfærd over for Ukraine og på den anden side en vurdering af, at en løsning på konflikten ikke vil kunne opnås uden fastholdelse af en konstruktiv dialog med Rusland. Beslutningen er derfor - indtil videre - at godkende den russiske delegations akkreditiver, men samtidig - som udtryk for fordømmelsen - at suspendere en række af delegationens rettigheder og privilegier, herunder specielt stemmeretten.

2.1.3. Georgien

Situationen i Georgien har til stadighed Europarådets bevågenhed. Generalsekretæren præsenterede i november 2014 sin 10. konsoliderede rapport om konflikten i Georgien. Rusland kritiserer rapporten for ikke at være tilstrækkelig balanceret.

I Ministerkomitéen har drøftelserne om situationen i Georgien særligt omhandlet aftaler indgået mellem Rusland og de-facto myndighederne i udbryderrepublikkerne Abkhasien og Sydossetien.

Ministerkomitéen har ved flere lejligheder opfordret Rusland til at afstå fra destabiliserende adfærd. Endvidere er Rusland blevet opfordret til at udnytte alle Europarådets værktøjer til en fredelig bilæggelse af konflikten.

Danmark har i foråret 2014 givet et bidrag på 4,5 mio. kr. til Europarådets arbejde i Georgien til støtte for Europarådets arbejde med reform af det georgiske retsvæsen, herunder ved at sikre forbedrede procesgarantier samt forbedret egenkontrol og overholdelse af Europarådets standarder.

2.1.4. Aserbajdsjan

Arbejdet i Ministerkomitéen i 2014 var præget af Aserbajdsjans formandskab fra maj-november 2014.

Menneskerettighedskommissær Nils Muižnieks har været yderst kritisk over for Aserbajdsjan og fremført, at Europarådet i praksis ikke har mulighed for at gennemføre sit menneskerettighedsarbejde i landet, fordi regimet har frihedsberøvet alle vigtige samarbejdspartnere.

Også fra dansk side har vi kritiseret, at Aserbajdsjan i formandsperioden har stået for uhørte overgreb på landets menneskerettighedsforkæmpere og mediefriheden i landet. Blandt ofrene skal nævnes menneskeretsforkæmperne Leyla og Arif Yunus, der begge er varetægtsfængslet i Aserbajdsjan uden udsigt til efterforskning af anklagerne mod dem og uden adgang til nødvendig medicin og lægehjælp. Aserbajdsjan fastholder, at tilbageholdelsen af parret ikke indebærer nogen krænkelse af menneskerettighederne.

Generalsekretæren har lagt op til en styrkelse af Europarådets arbejde i Aserbajdsjan, bl.a. observation af retssager mod menneskerettighedsforkæmpere, ændring af NGO-lovgivningen og vurdering fra

Venedig Kommissionen herom med henblik på at vurdere, om loven med de nye ændringer er i overensstemmelse med Aserbajdsjans forpligtelser og Europarådets standarder. Venedig Kommissionen måtte dog aflyse sit planlagte besøg i landet 13.-14. november 2014, fordi myndighederne ikke havde sendt en officiel invitation. Venedig Kommissionen udtalte hård kritik af NGO-lovgivningen i Aserbajdsjan på sin session i december 2014.

I forbindelse med formandskabets overgang fra Aserbajdsjan til Belgien i november 2014 blev der fra dansk side - i lyset af manglende EU enighed i sagen - taget initiativ til afgivelse af et kritisk, nordisk indlæg om menneskerettighedssituationen i Aserbajdsjan. Indlægget, der kritiserer styrets angreb på menneskerettighedsforkæmpere i landet, blev også afgivet på vegne af Irland.

2.2. Tematiske emner

2.2.1. Terrorisme

Som reaktion på terrorangrebene i Paris og København i januar og februar 2015 har Generalsekretæren taget skridt til forberedelse af en handlingsplan for Europarådets rolle i kampen mod radikaliserings, der kan føre til terrorisme. Hovedelementerne er dels en styrkelse af de juridiske værktøjer til bekæmpelse af terrorisme, herunder udarbejdelse om en særlig protokol om "foreign fighters". Dels en etablering af konkrete mekanismer i uddannelsessektoren, fængselsvæsenet og på internettet til forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings. Sigtet er, at handlingsplanen skal vedtages i løbet af foråret 2015.

2.2.2. Platform om mediefrihed og journalisters sikkerhed

En tematisk debat om journalisters sikkerhed er mundet ud i en beslutning om i Europarådsregi at etablere en internetbaseret platform til beskyttelse af mediefriheden og til sikring af journalisters sikkerhed. Platformen skal ikke være en ny overvågningsmekanisme, men et værktøj, der kan bidrage til at sikre, at Europarådet og andre berørte kan blive advaret systematisk og i tide i tilfælde af undertrykkelse af mediefriheden og trusler mod journalister. Tanken er, at der med Europarådets hjælp, om nødvendigt, skal kunne handles hurtigere og mere effektivt.

2.2.3. Tematiske debatter

Der har siden juli 2012 været afholdt 12 tematiske debatter om følgende emner: sameksistens, interkulturel og demokratisk dialog, diskrimination på baggrund af seksuel orientering, religionsfrihed, forbedring af monitoreringsmekanismer, menneskerettighedsforkæmperes rolle, ekstremisme, journalisters sikkerhed, vold mod kvinder, Generalsekretærens rapport om demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincippet i Europa, NGO'ers funktion i Europarådet, ytringsfrihed på internettet samt bekæmpelse af terrorisme.

De tematiske debatter er et egnet redskab til at diskutere prioriterede emner, der typisk ikke er plads til at drøfte til bunds på de ordinære møder i Ministerkomitéen. Samtidig giver de sekretariatet et godt grundlag til forberedelse af egnet opfølgning. Debatten lider dog, som de ordinære debatter, under den svaghed, at der mangler reel dialog og interaktion mellem delegationerne.

2.2.4. Strafferetligt samarbejde

Med henblik på at finde en løsning i forbindelse med Tyrkiets løsladelse af den formodede gerningsmand til attentatforsøget mod Lars Hedegaard forsøgte Danmark i december 2014 at aktivere

en særlig bilæggelsesprocedure inden for rammerne af Europarådets strafferetlige samarbejde. Tyrkiet ønskede imidlertid ikke at medvirke hertil, og proceduren blev derfor ikke iværksat.

Parallelt hermed blev der i november stillet et skriftligt spørgsmål i sagen til Ministerkomitéen fra PACE-medlem Martin Henriksen. I besvarelsen indskræpes staternes forpligtelse til fuldt ud at efterleve Europarådets konventioner, herunder forpligtelserne i den europæiske udleveringskonvention.

2.3. Danmarks naboskabsbistand gennem Europarådet

Danmark støtter via Naboskabsprogrammet en lang række af Europarådets bistandsaktiviteter i Ukraine, Moldova, Georgien, Rusland og Armenien. Målt i absolutte tal er Danmark i toppen blandt frivillige bidragydere til Europarådet.

I Ukraine støtter Danmark som eneste donor Europarådets arbejde med reform af anklagemyndigheden (dansk bidrag: 14 mio. kr., som planlægges forlænget i 2015) samt et større program med Europarådet til fremme af decentralisering og kapacitetsudvikling inden for den offentlige sektor (samlet dansk bidrag 28 mio. kr.). Endvidere har Danmark givet 3,8 mio. kr. til to indsatser gennem Europarådet, hvoraf den ene er til støtte for arbejdet med efterforskningen af vold og drab under Maidan-demonstrationerne (jf. pkt 2.1.1) samt episoden i Odessa den 2. maj 2014, hvor et stort antal demonstranter indebrændte i en fagforeningsbygning. Den anden indsats skal sikre inddragelse af befolkningen i reformprocessen, herunder bl.a. gennem offentlige møder, med deltagelse af civilsamfundet.

I Georgien har Danmark siden 2008 støttet Europarådets arbejde med reformer i retssektoeren (samlet dansk bidrag: 35 mio. kr.). I den aktuelle fase III ydes støtte til Europarådets arbejde for at sikre forbedrede procesgarantier samt forbedret egenkontrol og overholdelse af Europarådets standarder.

I Rusland har Danmark siden 2012 støttet Europarådets arbejde til fremme af en effektiv offentlig overvågning af forholdene for indsatte i fængsler og andre ”frihedsberøvende institutioner” med 3 mio. kr.

I Armenien blev der i september 2013 iværksat et program gennem Europarådet til styrkelse af demokrati og menneskerettigheder (dansk bidrag: 20 mio. kr.)

I 2015 vil Danmark med et bidrag på 30 mio. kr. støtte et større program i Moldova på menneskerettigheds- og demokratiområdet, der er iværksat gennem Europarådet og FN's udviklingsprogram. Programmet sigter på at styrke anklagemyndigheden, ombudsmandsinstitutionen samt en række mindre institutioner på menneskerettighedsområdet i Moldova.

2.4. Konventioner og regelfastsættelse

Blandt de seneste resultater af Europarådets bidrag til bindende regelfastsættelse skal følgende fremhæves:

2.4.1. Konventionen til forebyggelse af vold mod kvinder

Konventionen til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet blev åbnet for undertegnelse på ministermødet i Istanbul i maj 2011. Danmark ratificerede 23. april 2014 konventionen, som trådte i kraft 1. august 2014. Konventionen forpligter deltagerstaterne til at træffe

de nødvendige foranstaltninger til, at alle mennesker, i særdeleshed kvinder, kan leve uden vold i såvel det offentlige som private rum. 37 stater har undertegnet konventionen, og indtil videre har 16 stater ratificeret den.

2.4.2. Konventionen om manipulation af idrætskonkurrencer

Konventionen om manipulation af idrætskonkurrencer blev vedtaget af Ministerkomitéen 9. juli 2014. Konventionens formål er at bekæmpe manipulation af idrætskonkurrencer for at beskytte integriteten og etikken i idrætten i overensstemmelse med princippet om idrættens autonomi. Konventionen er understøttet af 16 stater. Norge har som det første land ratificeret konventionen. Danmark undertegnede konventionen 18. september 2014, og de lovændringer, som er nødvendige for, at Danmark kan ratificere konventionen, er under behandling i Folketinget.

3. Organisationen

3.1. Generalsekretæren og reformarbejdet

Den forhenværende norske statsminister Thorbjørn Jagland har været generalsekretær siden 2009. Generalsekretæren nyder bred opbakning i Ministerkomitéen, herunder også fra de nordiske lande. Generalsekretæren er ansvarlig over for Ministerkomitéen, er organisationens ansigt udadtil og dens øverste administrative chef. På sommersessionen i Den Parlamentariske Forsamling juni 2014 blev Thorbjørn Jagland genvalgt med bredt flertal. Det er første gang i Europarådets historie, at en generalsekretær er blevet genvalgt.

Ved påbegyndelsen af generalsekretærens anden mandatperiode i september 2014 præsenterede han et syv-punkts program – en såkaldt strategisk vision – for den kommende femårige periode. Generalsekretærens kongstanke er, at en indsats på de syv områder vil sætte Europarådet i stand til at tilføre merværdi i det internationale samarbejde i forhold til specielt FN, EU og OSCE. Først og sidst skal merværdien baseres på en effektivt virkende domstol samt faktisk gennemførelse af de juridisk bindende konventioner og værdier, som er grundsten i Europarådets virke.

Generalsekretæren finder, at der er et påtrængende behov for at sikre effektiv gennemførelse af Europarådets konventionssystem, så kriser som i Ukraine kan undgås i fremtiden. Det er hans mantra, at revolutionen i Ukraine var et resultat af mistillid til en korrupt politisk elite og mangel på et uafhængigt retssystem.

3.1.2. Budget og prioritering

Generalsekretæren introducerede i sin første mandatperiode reformer til bedre styring af organisationen og koncentration af aktiviteter og programmer til kerneområder, herunder en fortsættelse af domstolsreformen med henblik på at øge sagsafviklingen. Endvidere indførtes et to-årigt budget.

Europarådets nødvendige reformproces er endnu ikke afsluttet. Spørgsmål som effektivitet og relevans har fortsat været fremtrædende under de drøftelser, der førte til vedtagelsen af budgettet for 2014/2015 samt vedtagelsen af det justerede budget for 2015.

Budgetprocessen er en udfordring, ikke mindst for sekretariatet, blandt andet som følge af vedtagelsen af princippet om nul-nominal vækst, og ikke som hidtil nul-real vækst, hvilket har medført behov for

yderligere prioritering og organisationstilpasning. Dette vil også gøre sig gældende under de forestående forhandlinger om budgettet 2016/2017.

Danmark fastholder sammen med andre ligesindede medlemsstater princippet om nul-nominal vækst og arbejder for en yderligere prioritering af kerneområderne menneskerettigheder og retsstat ved ressourceallokering samt effektivisering og identificering af synergieffekter mellem de enkelte organisationsled.

Justeret ordinært budget 2015: 245.067.600 €

Heraf budget for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol 2015: 69.076.300 €

Ordinært budget 2014: 244.095.200

Heraf budget for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol 2014: 67.650.400 €

3.2. Ministerkomitéen

Ministerkomitéen er Europarådets overordnede besluttende organ og er sammensat af medlemsstaternes udenrigsministre. Til daglig varetages opgaverne både i Ministerkomitéen og i de underliggende rapportørgrupper m.v. af udenrigsministrenes stedfortrædere, dvs. medlemsstaternes faste repræsentanter (ambassadører) i Strasbourg. Ministerkomitéen benævnes også Stedfortræderkomitéen.

Formandskabet i Ministerkomitéen er af et halvt års varighed og går på skift mellem medlemsstaterne i alfabetisk rækkefølge (engelsk). I november 2013 overtog Østrig formandskabet, og i maj 2014 afløste Aserbajdsjan. På nuværende tidspunkt har Belgien formandskabet, og formandsopgaven overgår til Bosnien-Hercegovina i maj 2015. Det næste danske formandskab er i perioden medio november 2017 til medio maj 2018.

3.2.1. Det årlige ministermøde

På det årlige ministermøde vedtager medlemsstaternes udenrigsministre beslutninger forberedt i Stedfortræderkomitéen. Det 124. ministermøde blev afholdt i Wien 5.-6. maj 2014. Krisen i Ukraine var det dominerende tema, og cirka 30 stater var repræsenteret ved ministre. Det 125. ministermøde finder sted den 19. maj 2015 i Bruxelles og bliver afholdt af det belgiske formandskab. Mødet forventes at munde ud i en politisk erklæring, hvor bl.a. Europarådets handlingsplan mod ekstremisme og radikaliserings vil blive endosseret.

3.3. Den Parlamentariske Forsamling (PACE)

PACE repræsenterer medlemsstaternes parlamenter. Forsamlingen har 318 medlemmer og 318 suppleanter, heraf fem danske medlemmer og fem suppleanter. Medlemmerne er nationalt udpegede parlamentarikere. Forsamlingen er rådgivende, men Ministerkomitéen er forpligtet til at besvare Forsamlingens anbefalinger samt parlamentarikernes skriftlige spørgsmål.

Forsamlingen kan efter et konkret skøn iværksætte overvågning af en medlemsstats efterlevelse af Europarådets grundlæggende forpligtelser. Følgende medlemsstater overvåges på nuværende tidspunkt: Albanien, Armenien, Aserbajdsjan, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien og Ukraine.

Desuden udføres post-monitoreringsdialog med Bulgarien, Monaco, den tidligere jugoslaviske republik Makedonien og Tyrkiet. Post-monitorering igangsættes ét år efter, at et overvågningsforløb afsluttes, og fortsætter dialogen med de nationale myndigheder på udvalgte områder.

I 2014 udgjorde krisen i Ukraine og i den forbindelse suspensionen af Ruslands stemmeret i PACE et dominerende tema (jf. pkt. 2.1.2).

3.4. Europarådets kongres af lokale og regionale myndigheder

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

4. Menneskerettighedsdomstolen

Domstolen går typisk under betegnelsen Europarådets »kronjuvel«, og er formentlig det organ i Europarådet, der er mest kendt i medlemsstaterne. Domstolen behandler klager over medlemsstaternes overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), og medlemsstaterne har forpligtet sig til at efterleve Domstolens afgørelser.

4.1. Domstolen i tal

Domstolen har 47 dommere - én fra hver medlemsstat. Medlemsstaternes regeringer indstiller kandidater til stillingen, der vælges af Den Parlamentariske Forsamling. Danmarks plads i domstolen beklædes af dommer Jon Fridrik Kjølbro. Domstolen betjenes af et sekretariat med en stab på ca. 640 ansatte. Domstolens budget udgør lidt over en fjerdedel af Europarådets ordinære budget og er dermed den største post. I 2015 er Domstolens budget på 69.076.300 €.

Sager ved Domstolen	Statistik pr. 01/01-2015				
	2012	2013	+/- i %	2014	+/- i %
Nye sager	65.150	65.800	+ 1 %	56.250	- 15 %
Sager, der afventer afgørelse af videre behandling	128.100	99.900	- 22 %	69.900	- 30 %
Sager, som endnu ikke opfylder krav til behandling	20.300	21.950	+ 8 %	19.050	- 13 %
Samlet antal sager afgjort af Domstolen	87.879	93.401	+ 6 %	86.063	- 8 %
Sager, hvor der er afsagt dom	1.678	3.661	+ 118 %	2.388	- 35 %
Afviste sager	86.201	89.740	+ 4 %	83.675	- 7 %

4.2. Reform af Domstolen

Efter ikrafttrædelsen af tillægsprotokol nr. 14 i juni 2010 er der opnået håndgribelige resultater, som følge af

1) et nyt afvisningskriterium, hvorefter Domstolen som udgangspunkt skal afvise en klage, hvis klager ikke har haft væsentlig ulempe,

2) en mulighed for afvisning eller sletning af klager ved beslutning truffet af en enkeltdommer eller en komité på tre dommere i tilfælde, hvor dette kan ske uden yderligere undersøgelser, og

3) en mulighed for, at en komité på tre dommere kan afsige dom i klagesager, hvor spørgsmålet, der er genstand for klagen, allerede er afgjort i Domstolens faste praksis (repetitive sager).

Da Domstolen havde flest sager (august 2011) var antallet af sager, der afventede afgørelse om videre behandling ca. 160.000. Pr. 1. januar 2015 var dette tal faldet til 69.900.

Den nuværende reformproces blev indledt ved Interlaken-erklæringen i 2010, der fulgtes op af Izmir-erklæringen i 2011 og Brighton-erklæringen i 2012. I medfør heraf vedtoges på Ministermødet den 16. maj 2013 teksten til protokol 15, som Danmark undertegnede den 24. juni 2013. Protokollen er endnu ikke trådt i kraft. Protokol 15 indeholder bl.a. følgende ændringer: I præamblen til konventionen indsættes en udtrykkelig henvisning til subsidiaritetsprincippet og princippet om staternes skønsmargin; aldersgrænsen for dommere hæves fra 70 år til 74 år; fristen for at indbringe en sag for Domstolen forkortes fra 6 måneder til 4 måneder; og endelig udvides Domstolens mulighed for at afvise sager, som ikke har påført klager væsentlig ulempe. Reformprocessen afsluttes foreløbig med Bruxelles-erklæringen af 27. marts 2015, hvis formål er at styrke de processer, der tidligere er iværksat samt at reducere Domstolens sagsefterslæb.

Protokol 16, der vedrører de højeste nationale domstoles mulighed for at anmode Domstolen om en vejledende udtalelse om fortolkningen af EMRK, blev vedtaget af Ministerkomitéen den 10. juli 2013. Protokol 16 er pr. 1. januar 2015 undertegnet af 14 medlemsstater. Dansk tiltrædelse er under overvejelse.

4.3. Overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af Domstolens afgørelser

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 46, stk. 2, at Ministerkomiteen overvåger medlemsstaternes implementering af domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Dette sker ved fire årlige Droit de l'Homme-møder (DH-møder). Her mødes repræsentanter for medlemsstaterne for at drøfte status for sagernes implementering. På disse møder har medlemsstaterne mulighed for at forklare, hvor langt implementeringen er nået, samt anmode om bistand til løsning af eventuelle problemer i implementeringsprocessen. På DH-møderne er der endvidere mulighed for, at Ministerkomiteen kan vedtage resolutioner (*interim resolutions*), der skal lægge pres på det pågældende medlemsland, således at problematiske forhold bringes i overensstemmelse med EMRK samt tiltrådte tillægsprotokoller. Sager mod Rusland, Ukraine og Aserbajdsjan udgjorde størstedelen af de sager, der blev behandlet på DH-møderne i 2014.

4.4. Danmark og Domstolen

I 2013 blev der anlagt 88 sager ved Menneskerettighedsdomstolen mod Danmark. Alle blev afvist. I 2014 var der 62 sager mod Danmark, hvor 60 blev afvist. Der blev afsagt dom i to sager, hvor der ikke fandtes at være sket en krænkelse. Der var her tale om sagerne Biao v. Danmark og M.E. v. Danmark. Sagen Biao v. Danmark er imidlertid pr. 8. september 2014 henvist til Storkammerbehandling – hvorfor

endelig afgørelse udestår. Sagen er berammet til den 1. april 2015. I ni sager blev der ikendt foreløbige foranstaltninger (*interim measures*), og i 21 sager blev sådanne foranstaltninger nægtet.

5. Monitorering

Medlemsstaternes overholdelse af konventionsforpligtelser overvåges af specifikke monitoreringsmekanismer, der bl.a. gennem landebesøg og efterfølgende afrapportering belyser udviklingen, vurderer tilstanden og fremsætter anbefalinger. Af særlig dansk interesse skal nævnes Menneskerettighedskommissærens rapport om Danmark, Rapporten fra Komitéen for Forebyggelse af Tortur (CPT), der var på besøg i Danmark i februar 2014 og rapporten fra Den rådgivende Komité under Rammekonventionen for Beskyttelse af Nationale Mindretal på basis af et besøg i maj 2014.

5.1. Menneskerettighedskommissæren

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

5.1.1. Menneskerettighedskommissærens rapport om Danmark

Danmark havde den 18.-22. november 2013 besøg af menneskerettighedskommissæren, som havde møder med social-, børne-, og integrationsministeren, ministeren for sundhed og forebyggelse, justitsministeren samt en række institutioner. Menneskerettighedskommissæren afgav i marts 2014 sin endelige rapport om besøget i Danmark. Han udtaler særlig kritik af forholdene på asyl- og immigrationsområdet, herunder manglende hensyntagen til barnets tarv, brugen af tvang i psykiatrien og uhensigtsmæssige forhold for handicappede.

5.2. Komitéen til Forebyggelse af Tortur (CPT)

European Committee for the Prevention of Torture (CPT) er nedsat i medfør af Europarådets Torturkonvention og er sammensat af eksperter fra hver medlemsstat, typisk med en baggrund i jura eller medicin. Formålet er at forebygge tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. CPT gennemfører anmeldte og uanmeldte besøg ved institutioner, typisk for frihedsberøvede, i medlemsstaterne, herunder fængsler, psykiatriske institutioner og modtagecentre for immigranter og asylansøgere. Den efterfølgende implementering af rekommandationer overvåges af CPT.

5.2.1. CPT's besøg i Danmark

CPT afgav 24. rapport om CPT's aktiviteter fra 1. august 2013 - 31. december 2014. CPT aflagde i denne periode besøg i Danmark. Rapporten udtaler generel tilfredshed med Danmarks behandling af indsatte, både i de almindelige fængsler og i de særligt sikrede ungdomsinstitutioner. CPT's besøg i Danmark giver imidlertid også anledning til kritik, herunder bl.a. vedrørende de indbyrdes relationer mellem de indsatte i fængsler. Endvidere bør mindreårige i særligt sikrede ungdomsinstitutioner have bedre mulighed for kommunikation med omverdenen. Rapporten udtaler bekymring over Danmarks brug af fiksering på psykiatriske hospitaler. Danmarks svar på rapporten blev offentliggjort 3. marts 2015.

5.3. Rammekonventionen om Beskyttelse af Nationale Mindretal

Den Rådgivende Komité, som er nedsat i medfør af rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal, står for overvågning af konventionens efterlevelse på Ministerkomitéens vegne. Formålet med konventionen er at beskytte de af medlemsstaterne anerkendte nationale mindretal.

5.3.1. Den Rådgivende Komité's fjerde udtalelse (opinion) om Danmark

I maj 2014 udgav den Rådgivende Komité sin fjerde udtalelse (opinion) om Danmark. Udtalelsen lægger til grund, at det tyske mindretal i det sydlige Jylland er det eneste nationale mindretal, som Danmark anerkender i henhold til konventionen. Komitéen noterer, at Danmark fastholder den politiske støtte til det tyske mindretal. Der henvises til en beklagelse fra mindretallet over, at det grundet den danske digitalisering, er blevet sværere for mindretallet at kontakte administrationen på mindretalssproget, dvs. tysk.

Endvidere nævnes, at romaer og andre mindretal - trods sigtet i den nationale handlingsplan fra 2011 om inklusion af romaer i samfundet - udsættes fortsat for racisme og diskrimination. Der peges på, at særligt danske medier fremstiller romaer negativt. Det gælder også den danske befolknings generelle holdning til romaer, som næres af en generelt negativ politisk omtale af romaer.

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

The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) har til formål at bekæmpe racisme, racediskrimination, antisemitisme, xenofobi og intolerance, herunder over for LGBT-personer, med udgangspunkt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Kommissionen er sammensat af regeringsuafhængige eksperter fra hver medlemsstat. Det danske medlem af ECRI er professor, dr.jur. Eva Smith Asmussen. ECRI besøgte senest Danmark i 2011.

6. Europarådets samarbejde med andre internationale organisationer

Europarådet samarbejder primært med EU, herunder med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder i Wien. Endvidere koordinerer Europarådet løbende med andre internationale organisationer som FN og OSCE, bl.a. i forbindelse med konflikten i Ukraine.

6.1. EU og Europarådet

Generalsekretæren arbejder energisk for etablering af et tæt samarbejde med EU-Kommissionen. Kommissionen er en vigtig samarbejdspartner, som trækker på Europarådets ekspertise og bidrager til Europarådets programmer.

Det følger af Lissabontraktaten, at EU skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Af Lissabontraktatens artikel 6, stk. 2, fremgår således, at Unionen tiltræder EMRK, idet tiltrædelsen dog ikke må ændre Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne. Forhandlinger om tiltrædelse indledtes i juli 2010, og i april 2013 blev et udkast til en aftale færdigforhandlet. EU-Kommissionen anmodede EU-Domstolen om en udtalelse om, hvorvidt udkastet til aftalen er i overensstemmelse med EU-retten. Den 18. december 2014 udtalte EU-Domstolen, at udkastet til aftale mellem Unionen og Europarådet ikke er forenelig med EU-traktaterne.

Europarådets sekretariat er i færd med at analysere konsekvensen af EU-Domstolens udtalelse. Uanset den nu foreliggende vanskelige situation understreger Generalsekretæren ønsket om, at processen frem mod EU-tiltrædelse skal fortsætte.

København, marts 2015

Bilag 1

Generalsekretærens syv-punktsprogram

1. Styrkelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og princippet om ”shared responsibilities”

Ved påbegyndelsen af generalsekretærens første mandatperiode gav et enormt efterslæb af sager anledning til alvorlig bekymring for EMD’s fremtid og konventionssystemets funktion. I kraft af reform og effektivisering er det lykkedes at nedbringe sagspuklen betydeligt.

I den nuværende mandatperiode vil reformarbejdet sigte mod at sikre en effektiv gennemførelse af domstolens afgørelser baseret på princippet om ”shared responsibilities”. Formålet er bl.a. at sikre, at så mange sager som muligt – specielt dem, der er baseret på ensartede klager – i det videst mulige omfang bilægges på nationalt plan.

2. Styrkelse af Europarådets samarbejde med medlemsstaterne

Baseret på princippet om ”shared responsibilities” sigtes mod øget decentralisering af organisationens arbejde. I den forbindelse tilstræbes teknisk bistand og kapacitetsopbygning i øget omfang gennemført på basis af monitoreringsorganernes vurderinger og domstolens afgørelser.

Samarbejdet med Ukraine, Georgien og Moldova er blandt prioritetslandene.

3. Styrkelse af Europarådets rolle i fastholdelse af demokratiske principper

Europarådet skal fortsat fremme de demokratiske værdier gennem uddannelse, sport og kultur. I den forbindelse udgør nye medier og øget diversitet i den demografiske struktur nye udfordringer.

4. Fastholdelse af Europarådets naboskabspolitik

Naboskabspolitikken skal have ny dynamik, og konkrete skridt er taget til at styrke den politiske dialog med bl.a. Marokko, Tunesien og Jordan.

5. Socialpagten skal spille en større rolle

Det noteres, at Europarådet ikke har nogen rolle i medlemsstaternes økonomiske politik. Beskyttelse af de sociale rettigheder anses for en integreret del af Europarådets principper om retsstat, demokrati og menneskerettigheder.

6. Styrkelse af organisationens sammenhængskraft

Europarådets forskellige organer skal arbejde mere koordineret uden skadevirkning for uafhængigheden. Dette gælder forholdet mellem Den Parlamentariske Forsamling og Ministerkomitéen, og det gælder forholdet mellem generalsekretæren og Forsamlingen.

7. Styrkelse af den operationelle kapacitet

Kapaciteten til at yde teknisk bistand skal styrkes. Eksempelvis bør der tilvejebringes en pulje af eksperter, som kan mobiliseres ved akut behov for bistand i medlemsstater.

Der skal investeres i bedre infrastruktur, herunder IT.

Der skal tænkes innovativt med hensyn til anvendelse og prioritering af midler.

Der er behov for at styrke organisationens ledelseskultur.