



Redegørelse nr. R 11 (27/4 2011)

Folketinget 2010-11

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 27/4 11 om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri.

(Redegørelse nr. R 11).

Udenrigsministeren (Lene Espersen):

RESUMÉ

Arbejdet med *Europarådets reformproces* tog yderligere fart i 2010. Første del af Generalsekretær Jaglands reformpakke blev fremlagt i januar 2010, og bidrager til at skabe en mere fleksibel og fokuseret organisation med øget politisk relevans og synlighed for Europas borgere. Reformpakken indeholder i sin helhed bl.a. forslag til *bedre styring af organisationen, koncentration af aktiviteter til kerneområderne* (fra 130 programmer i 2010 til 38 i 2011), en *fortsættelse af domstolsreformen*, en *gennemgang af Europaråds-konventionerne* med henblik på at fastslå konventionernes fortsatte relevans samt overgang til et *toårigt budget*.

Formandskabet blev varetaget af *FYROM* fra maj til november 2010. *FYROM* bidrog bl.a. til drøftelsen om forbedring af Ministerkomitéens arbejds metode samt til at forbedre forbindelserne mellem Ministerkomitéen og Den Parlamentariske Forsamling. I november 2010 overtog *Tyrkiet* formandskabet med fokus på reformdagsordenen, udfordringer for europæiske multikulturelle samfund samt EU's tiltrædelse til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Tiltrædelsesforhandlingerne har været i gang siden 2009, og forventes at kunne afsluttes i løbet af 2011.

Omvæltningerne i Nordafrika har medført overvejelser i Ministerkomitéen, som har gennemført en drøftelse om en *naabokabs politik*. Teknisk bistand på relevante områder er tilbudt, og en første gennemførelse er undervejs.

Domstolsreformen blev hjulpet yderligere på vej af ikrafttrædelsen d. 1. juni 2010 af *Protokol 14 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*. Dette har bl.a. medført: Et nyt afvisningskriterium for Domstolen; en mulighed for enkelt dommerafgørelser i sager hvor det er åbenbart, at kriterierne for realitetsbehandling ikke er til stede samt eventuel nedsættelse af 3-dommer komitéer i sager hvor retstilstanden er klar (repetitive sager). I lyset af *Interlaken-erklæringen fra februar 2010* har Domstolen udviklet en ny prioritering af klagesagerne, således er der et større fokus på krænkelsernes karakter og klarere kriterier for en sags antagelse til realitetsbehandling.

Domstolen afsagde ingen domme imod Danmark i 2010. Antallet af begæringer til Domstolen om iværksættelse af *foreløbige foranstaltninger (regel 39-sager)* steg fra 2.638 begæringer i 2009 til 4.786 begæringer i 2010. Efter afsigelse af dom i M.S.S. mod Belgien og Grækenland har Danmark overtaget

368 asylsager vedrørende personer, der ellers skulle udsendes til Grækenland.

Europarådets arbejde med *monitorering og med aktiviteter til fremme af kerneværdierne* fortsatte i 2010. På generalsekretærens initiativ afholdtes i oktober 2010 topmøde om romaer, hvilket har ført til øget opmærksomhed om denne befolkningsgruppe. *Menneskerettighedskommissæren* arbejdede i 2010 især med at forbedre vilkårene for udsatte grupper, herunder særligt romaer, flygtninge og seksuelle minoriteter.

OVERBLIK:

Redegørelsen er delt op i fire substantielle afsnit: Europarådet, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Europarådets monitorering samt visse kerne-aktiviteter og horisontale områder.

2. EUROPARÅDET

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

Europarådet er en paneuropæisk organisation med 47 medlemslande. Det eneste land i Europa, udover Pavestaten, som står uden for er Hviderusland, der fortsat ikke opfylder kravene til medlemskab.¹

Europarådets beslutningstagende organ er Ministerkomitéen. Den Parlamentariske Forsamling samt Kongressen af Lokale og Regionale Myndigheder er rådgivende organer. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) pådømmer klager anlagt mod medlemslandene for overtrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der er vedtaget over 200 konventioner i Europarådets regi, hvoraf ca. 30-40 knytter sig til Europarådets kerneområder; menneskerettigheder, retsstat og demokrati, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Det er karakteristisk for Europarådet, at der inden for de konventionsbestemte områder sker overvågning af medlemslandenes overholdelse af påtagne forpligtelser. Overvågningen foretages for eksempel af uafhængige komiteer, der rapporterer til Ministerkomitéen, som derefter vedtager anbefalinger til medlemslandene.

2.1. Europarådsformandskabet

Formandskabet i Europarådet er af et halvt års varighed og går på skift mellem medlemslandene i (engelsk) alfabetisk rækkefølge.

FYROM var formand i perioden fra maj til november 2010. Prioriteterne var, at forstærke synergien mellem Domstolen

¹ Se mere om Hviderusland i afsnit 5.3.

og nationale domstole, at promovere integration med respekt for diversitet, samt at øge unges samfundsdeltagelse inspireret af FN's »International Year of Youth«. Det var FYROMs første formandskab i en international organisation, og landet bidrog blandt andet til drøftelsen om forbedring af Ministerkomitéens arbejdsmetode samt til at forbedre forbindelserne mellem Ministerkomitéen og Den Parlamentariske Forsamling.

I november 2010 overtog Tyrkiet formandskabet med følgende fem prioriteter: 1) Reform af Europarådet, 2) Reform af Domstolen, 3) Styrkelse af monitoreringsmekanismerne, 4) EU's tiltrædelse til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og 5) Udfordringer for europæiske multikulturelle samfund. Reformprocessen og Domstolen har hidtil stået i centrum. Tyrkiet forventer at afslutte sit formandskab med fremskridt på flere af de nævnte områder. Reformen og Domstolen er således sikre emner på dagsordenen for det kommende Ministermøde i Istanbul den 10.-11. maj 2011. Punktet vedrørende de såkaldte udfordringer for europæiske multikulturelle samfund, bliver sammenfattet i en rapport af en vismandsgruppe under formandskab af den tidligere tyske udenrigsminister Fischer. På Ministermødet vil Generalsekretæren i øvrigt fremlægge en fremskridtsrapport angående implementeringen af Strasbourg-erklæringen om romaer.² Herefter overtager Ukraine formandskabet i perioden maj til november 2011.

2.2. Generalsekretæren

Siden september 2009 har Generalsekretæren været tidligere norske statsminister Thorbjørn Jagland, som blev valgt med et absolut flertal i første valgrunde.

Generalsekretæren er ansvarlig over for Ministerkomitéen og er organisationens ansigt udadtil. Han varetager den strategiske gennemførelse af prioriteter og budget, og er organisationens øverste administrative chef.³ Generalsekretæren vælges af Europarådets Parlamentariske Forsamling (PACE) for en femårig periode. I 2012 fratræder den nuværende Vicegeneralsekretær, der ligesom Generalsekretæren vælges af Forsamlingen.

2.3. Den fortsatte reform af Europarådet

Budget 2011:
Ordinært budget ER: 217.017.900 euro
Domstolens budget: 58.960.100 euro

I januar 2010, få måneder efter sin tiltrædelse, fremlagde Generalsekretæren første del af sin reformpakke. Formålet er at skabe en mere fleksibel og fokuseret organisation med øget relevans og synlighed for Europas borgere. Første del af reformpakken indeholdt forslag til bedre styring af organisationen, koncentration af aktiviteter/programmer til kerneområderne (fra 130 i 2010 til 38 i 2011), samt en fortsættelse af domstolsreformen med henblik på at øge Domstolens sagsafvikling.

Reformens anden del blev præsenteret i februar 2011 og indeholder en gennemgang af konventionerne (bl.a. efter rele-

² Se afsnit 5.1 for yderligere om romaer.

³ Jf. Europarådets statut kapitel 6 omhandlende Sekretariatet, særligt artikel 37.b, samt kapitel 7 om finansiering.

vanskriterier), overgang til et toårigt budget, samt en oversigt over forslag til prioriteter i den nævnte budgetperiode.

Kriterier for konventionsgennemgangen vil være, dels relevans i forhold til kerneværdierne, dels omfanget af konventionernes tiltrædelse. Overgangen til et toårigt budget er inspireret af OSCE. Hensigten er at lade budgettet medvirke til skabelse af mere sammenhæng og forudsigelighed i programmer/aktiviteter, der selvsagt vil blive underordnet kommende prioriteter. Det er endnu for tidligt at sige, om den kommende prioritetsfastsættelse vil medføre en væsentlig omfordeling af ressourcer mellem de fire budgetområder: Menneskerettigheder, retsstat, demokrati, samt styringsorganer og administration mv.

Et af reformens formål er endvidere at få bragt de senere års stigende personaleomkostninger til ophør. Det er sket i indværende budgetår. De senere års budgetsituation (nul-realvækst) er den ramme, som Ministerkomitéen fastlægger for Europarådets virksomhed.

Reformerne er løbende blevet drøftet i Ministerkomitéen og relevante arbejdsgrupper, hvor de nyder bred støtte. Også Den Parlamentariske Forsamling har taget godt imod Generalsekretærens bestræbelser.

2.4. Ministerkomitéen

Ministerkomitéen er Europarådets overordnede besluttende organ. Den består af medlemslandenes udenrigsministre. Til daglig varetages opgaverne i Ministerkomitéen og i de underordnede rapportørgrupper m.v. af udenrigsministrenes stedfortrædere, dvs. af de enkelte medlemslandes faste repræsentanter (ambassadører) og repræsentationerne på stedet, hvorfor Ministerkomitéen i det daglige arbejde bliver benævnt Stedfortræderkomitéen.

2.4.1. Det årlige Ministermøde

Europarådets årlige ministermøde blev afholdt i Strasbourg den 11. maj 2010 med deltagelse af 22 udenrigsministre. På det årlige møde behandles større sager, og der træffes formelle beslutninger, forberedt af Stedfortræderkomitéen. Møderne munder ud i et kommuniké, som også indeholder fælles erklæringer i det omfang, der måtte være anledning hertil. På mødet i Strasbourg blev Generalsekretærens reformer endoseret, og Ministerkomitéen blev endvidere opfordret til at effektivisere proceduren til overvågning af Domstolens afgørelser. Det næste (121.) ministermøde vil blive afholdt den 10.-11. maj 2011 i Istanbul.

2.4.2. Det daglige arbejde i Ministerkomitéen

EU-landenes delegationer ved Europarådet afholder ugentlige koordinationsmøder. Her fastlægges fælles holdninger, hvor muligt og ønskeligt, og eventuelt udarbejdes en erklæring til et givet dagsordenspunkt som andre medlemslande kan vælge at tilslutte sig.

Der bliver som udgangspunkt afholdt et ugentligt møde i Ministerkomitéen. bliver politiske spørgsmål drøftet, og der bliver truffet beslutninger angående Europarådets arbejde. Før en beslutning bliver fremlagt for Ministerkomitéen, har et udkast normalt været behandlet i en tematisk arbejdsgruppe (rapportørgrupper), nedsat af Ministerkomitéen.

Meget af det substantielle arbejde finder sted i en række styrings- og ekspertkomitéer med deltagelse fra medlemslandenes hovedstæder (fagministerier mv.). Dette arbejde vil på

et givent tidspunkt blive drøftet i Ministerkomitéens rapportgrupper om demokrati, menneskerettigheder etc. med henblik på beslutning i Ministerkomitéen. Rapportgrupperne består af Ministerkomitéens sekretariat med planlægning og organisering af møderne og udarbejdelse af mødedokumenter.

Ministerkomitéens beslutninger vedrører konventioner, delaftaler, anbefalinger til medlemslandenes regeringer, og besvarelse af anbefalinger fra Den Parlamentariske Forsamling. Ministerkomitéen besvarer endvidere spørgsmål fra individuelle parlamentarikere. Endelig træffer Ministerkomitéen beslutninger vedrørende budget, prioritering, reformer mv.

Af stor vigtighed er Ministerkomitéens overvågning af medlemslandenes efterlevelse af Europarådets kerneforpligtelser (eksempelvis under rammekonventionen om nationale mindretal, sprogpagten mv.). Det er endvidere Ministerkomitéens ansvar at overvåge medlemslandenes implementering af Domstolens afgørelser.⁴ Bl.a. de nordiske lande udfolder fortsat bestræbelser på at forbedre og effektivisere arbejdsgangen i Ministerkomitéen.

2.4.3. Udviklingen i 2011

I 2011 har Ministerkomitéen, efter forslag fra bl.a. Danmark, truffet beslutning om, at man i forbindelse med Ministerkomitéens ordinære møder, 6 gange om året skal kunne afholde en politisk drøftelse om et emne af paneuropæisk betydning. Den første debat fandt sted den 2. marts 2011, hvor emnet var »The Council of Europe neighbourhood«. Debatten viste i lyset af den aktuelle situation bred støtte til øget fokus på det nordlige Afrika. Endvidere har der på Generalsekretærens foranledning været afholdt en hastedebat om »Possible Council of Europe action in case of massive arrival of asylum seekers and migrants from Southern Mediterranean«. Begge debatter resulterede i en række konkrete initiativer.

I januar 2011 vedtog Ministerkomitéen en erklæring om præsidentvalget i Hviderusland. Erklæringen opfordrer de hviderussiske myndigheder til umiddelbar løsladelse af de fængslede præsidentkandidater, journalister og menneskeretsforkæmpere, og til at sikre fuld respekt for politiske friheder. Ministerkomitéen støtter øget samarbejde mellem Europarådet og Hviderusland, men alene under forudsætning af hviderussisk respekt for europæiske værdier og principper.

Ministerkomitéen har endvidere vedtaget en erklæring om religionsfrihed med baggrund i begivenhederne i Egypten og Irak. Erklæringen fordømmer alle former for tilskyndelse til religiøst had og vold. Den fremhæver, at et demokratisk samfund baseret på gensidig forståelse og respekt ikke kan eksistere uden retten til at tænke frit, herunder til samvittigheds- og religionsfrihed, således som disse rettigheder fremgår dels af Menneskerettighedskonventionens artikel 9⁵, dels af andre internationale konventioner.⁶

⁴ Se mere om denne overvågning i afsnit 3.5.

⁵ Med følgende ordlyd: »1. Enhver har ret til at tænke frit, til samvittigheds- og religionsfrihed; denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller overbevisning såvel som frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller overbevisning gennem gudstjeneste, undervisning, religiøse skikke og overholdelse af rituelle forskrifter.

2. Frihed til at lægge sin religion for dagen skal kun kunne underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige sikkerhed, for at beskytte offentlig orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.«

⁶ FN's Verdenserklæring om menneskerettighederne og FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder (1966) artikel 18.

Disse to erklæringer ses som konkrete udtryk for bestræbelserne på at øge Ministerkomitéens relevans, aktualitet og synlighed.

2.5. Den Parlamentariske Forsamling (PACE)

Forsamlingen (PACE) repræsenterer medlemslandenes parlamenter, og forsamlingens medlemmer er nationalt udpegede parlamentarikere. Forsamlingen mødes til fire årlige sessioner af 5 dages varighed. Forsamlingen er organisationens offentlige forum for politiske drøftelser og tilkendegivelser.

PACE (Parliamentary Assembly, Council of Europe) har 118 medlemmer og 318 suppleanter, Danmark har 5 medlemmer og 5 suppleanter.

Forsamlingen drøfter udvalgte problemer og aktuelle spørgsmål på baggrund af rapporter og vedtager anbefalinger til Ministerkomitéen. Forsamlingen vedtager også resolutioner, der har karakter af mere generelle holdningstilkendegivelser. Ministerkomitéen er forpligtet til at tage stilling til anbefalinger og til at besvare skriftlige spørgsmål fra parlamentarikerne.

Forsamlingens kompetence er rådgivende. Forsamlingen har med sine initiativer ofte bidraget til at gøre opmærksom på en horisontal problemstilling, der berører medlemslandene.

Forsamlingen kan efter et konkret skøn iværksætte overvågning af et medlemslands efterlevelse af de forpligtelser, landet har påtaget sig. For tiden er ti medlemslande under overvågning: Albanien, Armenien, Aserbajdsjan, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien og Ukraine. Overvågningen kan afløses af en post-overvågning, hvor udpegede rapportører foretager landebesøg, men hvor rapporterne ikke fremlægges i plenum. Fire lande indgår i post-overvågningsdialog: Bulgarien, Makedonien (FYROM), Monaco og Tyrkiet.

I januar 2011 blev der indgivet anmodning om at indlede overvågning af Ungarn på baggrund af landets ny medielov og en bebudet ny forfatning. To rapportører undersøger forholdene i Ungarn og på baggrund heraf udarbejdes udkast til en resolution, der, hvis den vedtages, kan resultere i en overvågning.

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

Kongressen er en politisk forsamling oprettet med hjemmel i Det Europæiske Charter for Lokalt Selvstyre, og har en rådgivende funktion over for Ministerkomitéen. Kongressen har siden maj 2007 opereret på et revideret grundlag med det formål at styrke og udvikle de lokale og regionale myndigheds rolle.

Kongressen har samme antal medlemmer som PACE. Danmark har 10 repræsentanter. Kongressen er delt op i to kamre bestående af henholdsvis lokale og regionale politikere.

Kongressen afholder hvert år to sessioner. Centrale emner i 2010 har været reform af Kongressen med sigte på at skabe en mere effektiv struktur og en fokusering af arbejdet i overensstemmelse med Generalsekretærens generelle reformbestræbelser. Det kan fremhæves, at man bl.a. har haft lokaldemokrati i Rusland, Estland og Montenegro på dagsordenen samt

drøftet en mulig indsats til udbredelse af kendskabet til menneskerettigheder på lokalt plan.

2.7. Europarådets delaftaler

Europarådets medlemslande kan indgå afgrænsede, såkaldte delaftaler om samarbejde. De deltagende lande er ansvarlige for delaftalens finansiering. Visse delaftaler er »udvidede«, det vil sige at ikke-medlemslande kan tilslutte sig.

Danmark deltager i følgende 7 ud af 14 mulige delaftaler; 1) Europarådets Udviklingsbank; 2) Den Europæiske Farmakopé Konvention (herunder er etableret Europarådets medicinvurderingsinstitut); 3) Den Europæiske støttefond for fællesproduktion og distribution af filmiske og audiovisuelle produktioner (Eurimages-fonden); 4) Europæisk Audiovisuel Observatorium; 5) GRECO; 6) Aftalen om Samarbejde om Sport (EPAS); 7) Venedig-kommissionen. I 2010 er Danmark udtrådt af Samarbejdsgruppen til bekæmpelse af narkotikamisbrug og illegal handel med narkotika (Pompidou-gruppen). UK udtrådte ligeledes i 2010, og Tyskland i 2011.

Det bemærkes i relation til Europarådets Udviklingsbank, at en række medlemslande, herunder Danmark, fortsat peger på, at banken i højere grad skal virke til fordel for lavindkomstmedlemslande. Spørgsmålet om øget anvendelse af delaftaler i forbindelse med reformarbejdet er stadigvæk på dagsordenen. En række medlemslande ser anvendelsen som en mulighed for at kunne frigøre ressourcer fra det ordinære budget.

2.8. Samarbejdet med andre internationale institutioner

Europarådet koordinerer løbende med andre internationale organisationer, men samarbejder primært med EU, herunder agenturet for fundamentale rettigheder, OSCE og FN.

2.8.1. EU og Europarådet

Samarbejdet mellem Europarådet og EU hviler fortsat på det såkaldte *Memorandum of Understanding* vedtaget på Ministermødet i maj 2007. Dette memorandum fastlægger rammer for samarbejde på områder, hvor der kan skabes merværdi og synergi, især på områder knyttet til Europarådets kerneværdier, men også til interkulturel dialog, uddannelse og social sammenhængskraft. På det konkrete plan spiller EU en vigtig rolle i Europarådet, idet EU bidrager med 32 mio. euro til aktiviteter/programmer i 2011. EU's bidrag er endvidere stigende.

Ministermødet i Strasbourg i maj 2010 konstaterede, at samarbejdet var blevet yderligere udbygget. Der var på det tidspunkt 52 fællesprogrammer. Vigtigheden af at skabe sammenhæng mellem Europarådets standarder og EU's lovgivning gennem konsultationer blev fremhævet tillige med nødvendigheden af en styrkelse af synergien mellem Europarådets og EU's monitoreringsaktiviteter. Det blev konkluderet, at det indbyrdes samarbejde skal fortsætte, hvor der kan skabes merværdi. Samarbejdet mellem EU og Menneskerettighedskommissæren blev tillige understreget.

Det følger af Lissabon-traktaten, at EU skal tiltræde Menneskerettighedskonventionen. Forhandlingerne herom mellem EU og Europarådet blev indledt i juli 2010, og det er målet at afslutte forhandlingerne i 2011. Resultatet ventes at blive en traktat vedrørende EU's tiltrædelse af Menneskerettighedskonventionen, der vil skulle ratificeres af alle Europarådets 47 medlemsstater, inden den træder i kraft. Menneskerettighedsdomstolen vil herefter, i modsætning til i dag, kunne behandle klager over EU som sådan og således tage stilling til 'U's overholdelse af Menneskerettighedskonventio-

nen. Med henblik på at styrke samarbejdet mellem Europarådet og EU mødes Generalsekretær Jagland, Den høje repræsentant Ashton og EU-kommissæren for udvidelse og nabo-skabspolitik Füle på månedsbasis.

2.8.2. OSCE og Europarådet

Samarbejdet mellem Europarådet og OSCE afspejler de to organisationers forskellige, men komplementerende mandater og arbejdsmetoder. Mens Europarådet udvikler retlige standarder og fokuserer på implementering og regelmæssig overvågning af disse standarder, arbejder OSCE med udgangspunkt i politiske erklæringer. Overlapning i de to organisationers arbejde bestræber man sig på at undgå. Samarbejdet er fortsat koncentreret om fire prioritetsområder: (1) beskyttelse af nationale mindretal, bekæmpelse af henholdsvis (2) terrorisme og (3) menneskehandel, samt (4) racisme og diskrimination. De to organisationer mødes to gange årligt for at koordinere aktiviteterne. Især skal fremhæves samarbejde om at forbedre romaers vilkår samt om udarbejdelse af en russisk version af tekster om nationale minoritetsstandarder.

2.8.3. FN og Europarådet

Europarådet afholder halvårlige møder med hovedstadseksperter med henblik på at koordinere samarbejdet med FN. Mødet i efteråret 2010, fremhævede at samarbejdet bør styrkes inden for områderne torturbekæmpelse, assistance til landes implementering af foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel, samt overvågning af politikker vedrørende menneskehandelsbekæmpelsen. Til forbedring af koordineringen oprettede Generalsekretæren i 2010 en forbindelsesstilling ved FN i Geneve.

Generalsekretærerne fra de to organisationer mødtes tre gange i 2010, og det blev besluttet at intensivere samarbejdet, der nu omfatter 10 områder,⁷ hvor FN især bidrager med erfaringer fra marken, mens Europarådet bidrager med standarder. I oktober 2010 talte FN's Generalsekretær Ban Ki-moon til Den Parlamentariske Forsamling.

3. MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLEN

Domstolen behandler klager over medlemslandenes overtrædelser af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Medlemslandene har med deres undertegnelse af konventionen forpligtet sig til at efterleve Domstolens afgørelser.⁸

Domstolen er ofte blevet betegnet som Europarådets »kronjuvel«, og den er utvivlsomt det organ i Europarådet, der er størst kendskab til i medlemslandenes befolkninger. Desværre har Domstolen ikke kunnet følge med i den eksplosive udvikling i antallet af sager siden årtusindeskiftet, og den er som en kendt kliché lyder i nogen grad blevet »offer for sin egen succes«. Domstolens efterslæb, reformplaner mv. samt sager mod Danmark, omtales i det følgende.

3.1. Domstolen i tal

I 2010 blev der registreret 61.300 nye sager, hvilket er en stigning på 7 % i forhold til året før. Domstolens samlede sagsmængde var ved udgangen af 2010 steget til 161.600 sager.

⁷ Børnerettigheder, racisme og intolerance, tortur, minoriteter, Det Europæiske Sociale Charter, personer med handicap, romaer, flygtninge og asylansøgere, menneskerettighedsuddannelse samt menneskehandel.

⁸ Jf. konventionens art. 46, stk. 1, der har følgende ordlyd: »De høje kontraherende parter forpligter sig til at rette sig efter Domstolens endelige afgørelse i enhver sag, som de er parter i.«

Dette tal dækker over 139.650 sager, der afventer afgørelse om antagelse til realitetsbehandling eller ej. Hertil kommer 21.950 sager, der endnu ikke opfylder kravene til videre behandling, idet alle relevante oplysninger ikke foreligger.

Domstolen består af 47 dommere; én fra hvert medlemsland. De vælges af Den Parlamentariske Forsamling for en periode på 9 år uden mulighed for genvalg. Domstolen betjenes af et sekretariat, som udgøres af lidt over 640 ansatte, hvoraf 270 er jurister. Domstolens budget udgør ca. ¼ af Europarådets ordinære budget, og er dermed den største enkeltstående post.

I alt afgjorde Domstolen i 2010 41.183 sager, hvilket er ca. 16 % flere end året før. Heraf blev der afsagt dom i 2.607 sager, mens 38.576 sager blev afvist. Afvisningerne svarer til ca. 94 % af det samlede antal afgjorte sager. Med andre ord er der sket en stigning i Domstolens produktivitet. Domstolens Registrar (justitssekretær) har tilkendegivet, at denne øgede sagsafvikling, som lige netop har kunnet kompensere for den øgede sagsmængde, skyldes ikrafttrædelsen af Protokol 14, jf. nedenfor.

| Oversigt over sager ved Domstolen: | 2009 | 2010 | +/- |
|--|---------|---------|------|
| Samlet antal sager for Domstolen | 139.300 | 161.600 | 16 % |
| Nye sager | 57.100 | 61.300 | 7 % |
| Sager, der afventer afgørelse af videre behandling | 119.300 | 139.650 | 17 % |
| Sager, som endnu ikke opfylder krav til behandling | 20.000 | 21.950 | 10 % |
| Samlet antal sager afgjort af Domstolen | 35.460 | 41.183 | 16 % |
| Sager, hvor der er afsagt dom | 2.393 | 2.607 | 9 % |
| Afviste sager | 33.067 | 38.576 | 17 % |

Det er fortsat klager fra Rusland (28,9 %), Tyrkiet (10,9 %), Ukraine (7,5 %), Rumænien (8,6 %) og Italien (7,3 %), der belaster Domstolen mest. 63,3 % af klagerne stammer fra de nævnte fem lande. Disse landes befolkninger (ca. 342 mio.) udgør omkring 42 % af medlemslandenes samlede befolkning.

3.2. Reform af Domstolen

2004: Protokol 14 åbnes for undertegnelse.
2006: 46 medlemslande havde ratificeret protokol 14.
Februar 2010: Interlaken-erklæringen vedtages.
Juni 2010: Rusland afslutter sin ratifikationsproces februar 2010, og Protokol 14 træder ikraft.

Domstolsreformen har været undervejs siden en konference i Rom i 2000, og særligt siden 2004, med åbningen for undertegnelse af Protokol 14, der kunne træde i kraft den 1. juni 2010 efter Ruslands ratifikation. Protokollen indfører bl.a.; et nyt afvisningskriterium⁹, der indeholder mulighed for at afvise sager, hvor klager ikke har lidt væsentlig skade, mulighed for enkeltdommerafgørelser i sager hvor det er åbenbart, at kriterierne for realitetsbehandling ikke er opfyldt, samt nedsættelse af komitéer med 3 dommere i sager, hvor retstilstanden er klar (repetitive sager).

⁹ Jf. EMRK art. 35, stk. 3, b, hvorefter en klage kan afvises når Domstolen er af den opfattelse, at: »klageren ikke har haft væsentlig ulempe, medmindre respekten for menneskerettigheder som defineret i konventionen og de dertil knyttede protokoller gør det påkrævet at realitetsbehandle klagen. En klage kan ikke afvises på dette grundlag, hvis klagen ikke har været behørigt behandlet af en national domstol.«

Interlaken-erklæringen, som blev vedtaget på Interlaken-konferencen 18.-19. februar 2010, indeholder en handlingsplan med en række konkrete anbefalinger. Det anbefales bl.a., at Domstolen på kort sigt etablerer en filtreringsmekanisme inden for de eksisterende rammer, mens Ministerkomitéen anbefales at undersøge muligheden for at oprette en filtreringsmekanisme inden for Domstolen, som rækker ud over enkeltdommerproceduren.

Domstolen har efterfølgende bl.a. udviklet en klageprioritering, hvor prioritet gives alt efter krænkelseens karakter, samt udarbejdet en håndbog om kriterierne for realitetsbehandling af klager. Endvidere er Domstolens onlinedatabase for afsagte domme blevet forbedret med henblik på at lette adgangen via internettet til Domstolens retspraksis.¹⁰ Ministerkomitéen har samtidig nedsat et ekspertpanel, der undersøger de af medlemslandene udvalgte dommerkandidater for videresendelse til valg i Den Parlamentariske Forsamling.

Som følge af Interlaken-erklæringen fremlagde Styringskomitéen for Menneskerettigheder (CDDH) i december 2010 forslag til det videre arbejde med de dele af erklæringen, der ikke kræver ændring af konventionen. Fremadrettet skal CDDH arbejde med de dele af erklæringen, der i givet fald vil kræve en ændring af konventionen. CDDH har for nylig, under sit 72. møde ultimo marts 2011, vedtaget en interim aktivitetsrapport om dette arbejde, og senest den 15. april 2012 skal endelige forslag være udarbejdet. Især forventes forslag til en ny filtreringsmekanisme samt forslag til forenkling af ændringsproceduren for konventionsbestemmelserne om Domstolens organisation.

Den 26.-27. april 2011 vil der, som opfølgning på Interlaken-erklæringen, blive afholdt et møde i Izmir om Domstolens fremtid.

¹⁰ HUDOC: <http://www.echr.coe.int/echr/en/hudoc/>

3.3. Pilotdomme

Domstolen modtager et betydeligt antal klager der vedrører identiske underliggende systematiske eller strukturelle problemer. Domstolen vælger én eller flere af disse klager ud til en prioriteret behandling. Domstolen afgiver derefter en såkaldt pilotdom der søger en generel løsning vedrørende alle lignende klager.

For 7 år siden benyttede Domstolen sig for første gang af en »pilotdom«¹¹, som har til formål at imødegå systematiske eller strukturelle nationale problemer, der giver anledning til gentagne klager til Domstolen. Proceduren har udviklet sig til at være et effektivt middel til gruppering af ens sager fra samme medlemsland. I en pilotdom vil Domstolen derfor til sigte:

- at afgøre, om der har været en krænkelse af konventionen i det pågældende tilfælde,
- at identificere årsagen til de mange gentagne sager i den nationale lovgivning,
- at give klare indikationer til landet om, hvordan det underliggende problem løses,
- at hjælpe med tilvejebringelse af en national løsning af det underliggende problem.

Pilotdomme er, som det fremgår, af stor principiel betydning. Derfor stræber Domstolen efter at forbedre sin systematiske kommunikation herom til medlemslandene. Senest har Domstolen i februar 2011 vedtaget en ny regel i sit procesreglement (regel 61), som formaliserer behandlingen af pilotdomme.

3.4. Sager om foreløbige foranstaltninger (regel 39-proceduren)

Antallet af begæringer om iværksættelse af foreløbige foranstaltninger er steget fra 2.638 begæringer i 2009 til 4.786 begæringer i 2010, hvilket er en stigning på ca. 48 %. Antallet af afgørelser om iværksættelse af foreløbige foranstaltninger er i samme periode steget fra 2.402 til 3.680, hvilket er en stigning på ca. 53 %.

Efter regel 39 i Domstolens procesreglement kan en borger anmode Domstolen om at iværksætte foreløbige foranstaltninger i forbindelse med en klage. Proceduren er, at Domstolen udsteder en bindende kendelse til det pågældende land om at iværksætte eller undlade at iværksætte en bestemt handling, indtil sagen er endelig afgjort af Domstolen.

Reglen blev til for at undgå uomstødelige brud på konventionen i situationer, hvor der kræves hurtig handling, og man derfor ikke kan afvente den sædvanlige sagsbehandlingstid ved Domstolen. Reglen er særligt blevet anvendt af asylansøgere og immigranter, når disse står over for at blive udsendt til et land, hvor deres liv eller helbred vurderes at ville være i fare.

De sidste 5 år – og særligt i løbet af 2010 – er der sket en kraftig stigning i antallet af begæringer om regel 39-foranstaltninger. Denne type klager er en væsentlig medvirkende

¹¹ I klagesag nr. 31443/96: »Broniowski v. Poland«

faktor til den voksende sagsmængde hos Domstolen. Under hastedebatten i Ministerkomitéen om en eventuel strøm af asylansøgere fra middelhavslændene¹² blev anvendelsen af regel 39 også drøftet. Der var bred enighed om, at dette spørgsmål, herunder det ekstra pres regel 39-proceduren lægger på Domstolen, bør drøftes på Izmir-konferencen om Domstolens fremtid

3.5. Overvågning af medlemslandenes efterlevelse af Domstolens afgørelser

Det er vedtaget at medlemslandene skal udarbejde handlingsplaner inden 6 måneder fra domsafsigelse, medmindre en dom er efterlevet. Handlingsplaner indeholder procedurer vedrørende tildeling af erstatninger, lovændringer og tidsplaner mv.

Ministerkomitéen har ansvaret for at Domstolens afgørelser efterleves af medlemslandene.¹³ Udfordringen er at få medlemslandene til at intensivere indsatsen for at forebygge brud på Konventionen og sikre en effektiv og ensartet efterlevelse af Domstolens afgørelser.

Med afsæt i Interlaken-erklæringen har Sekretariatet i 2010, som følge af bidrag fra flere delegationer, herunder Danmark, fremsat adskillige forslag til nye arbejdsmetoder til fremme af medlemslandenes efterlevelse af Domstolens afgørelser, herunder etablering af en tovejsprocedure, der medfører en udbygget overvågningsprocedure ved principielle og hastende sager.¹⁴

3.6. Danmark og Domstolen

I 2010 afsagde Domstolen ingen domme i klagesager mod Danmark. Den 20. januar 2011 afsagde Domstolen dom i fem sager mod Danmark.¹⁵ I samtlige sager fandt Domstolen, at Danmark ikke ville overtræde konventionens artikel 3¹⁶ ved at udsende klagerne (ni srilankanske statsborgere af tamilsk afstamning) til Sri Lanka. Dommene er endnu ikke endelige, idet klagerne inden for en frist på tre måneder kan anmode om at få deres sag indbragt for Storkammeret.

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

¹² Se afsnit 2.4.2.

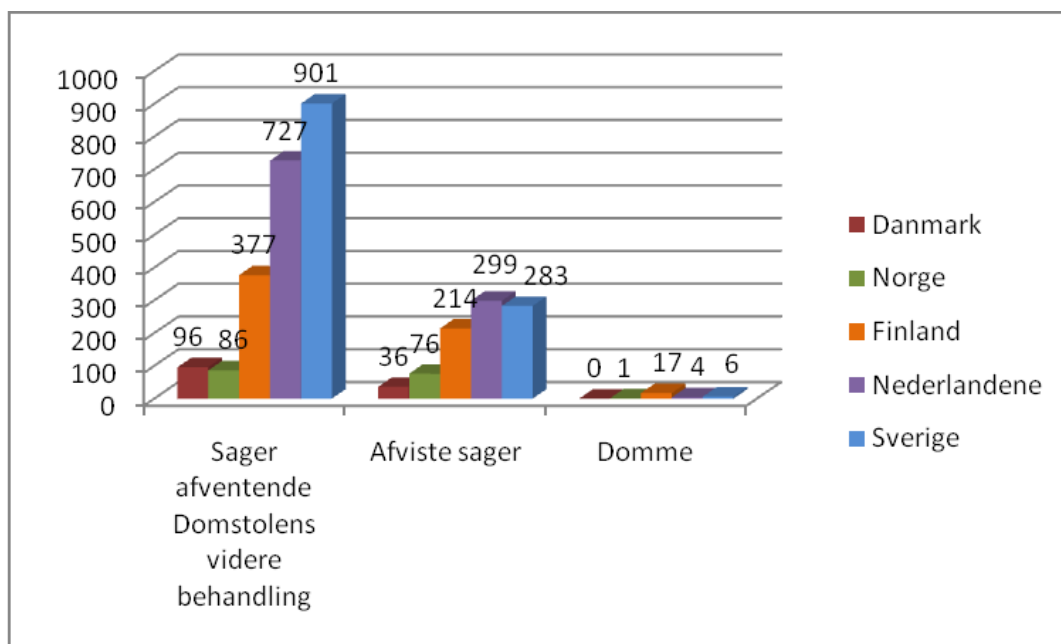
¹³ Jf. EMRK art. 46, stk. 2, med følgende ordlyd: »Domstolens endelige afgørelse oversendes til Ministerkomitéen, der skal overvåge dens fuldbyrdelse.«

¹⁴ Den Parlamentariske Forsamling bemærkede på årets første forsamling i januar 2011, at der er omkring 9700 sager på Ministerkomitéens dagsorden, og opfordrede derfor Ministerkomitéen til at effektivisere sit arbejde og tage hårdere midler i brug over for medlemslande, der ikke efterlever afgørelserne.

¹⁵ Klagesag nr. 20594/08, T.N. mod Danmark, klagesag nr. 36517/08, T.N. og S.N. mod Danmark, klagesag nr. 54703/08, S.S. m.fl. mod Danmark, klagesag nr. 54705/08, P.K. mod Danmark, klagesag nr. 58359/08, N.S. mod Danmark

¹⁶ Konventionens artikel 3 har følgende ordlyd: »Ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.«

Sager vedrørende Danmark og lande vi normalt sammenligner os med (2010):



4. Monitorering (overvågningsvirksomhed)

Visse overvågningsmekanismer, der på en række områder supplerer Menneskerettighedskonventionen, er ligeledes baseret på konventioner. Til overvågningsformålet er nedsat organer, der gennem landebesøg og efterfølgende afrapportering belyser og vurderer situationen inden for konventionsområdet i de enkelte lande. Andre overvågningsmekanismer er ikke konventionsbaserede, men et resultat af beslutninger truffet af f.eks. Ministerkomitéen. Fælles for al monitorering er, at den bygger på dialog med medlemslandene med henblik på at opnå en højere grad af efterlevelse af de forpligtelser, man har påtaget sig gennem medlemskab af Europarådet.

4.1. Menneskerettighedskommissæren

Menneskerettighedskommissæren er som institution oprettet ved Ministerkomitéens »Resolution (99) 50«. Kommis­ særen vælges for 6 år uden mulighed for forlængelse. Svenske­ ren Thomas Hammarberg (udpeget i 2006) er den anden i rækken af menneskerettighedskommissærer. Kommis­ særen offentliggør bl.a. kvartalsrapporter der opsummerer hans arbejde og vurderinger.

Menneskerettighedskommissæren er uafhængig af Ministerkomitéen. Hans mandat er bl.a. at fremme en effektiv efterlevelse af menneskerettighederne og assistere medlemslandene i gennemførelsen af Europarådets standarder. Kommis­ særen besøger medlemslandene for ved selvsyn at få et overblik over menneskerettighedssituationen. Han fører bl.a. samtaler med myndigheder, enkeltpersoner og repræsentanter for civilsamfundet. Kommis­ særen kan råde, informere og fremsætte anbefalinger i menneskerettighedsspørgsmål. Hans afrapporteringer er genstand for dialog, og hans anbefalinger tillægges generelt stor betydning i Ministerkomitéen.

I 2010 arbejdede Kommis­ særen især med at forbedre vilkårene for udsatte grupper, herunder særligt romaer, flygtninge og seksuelle minoriteter. Gennem pressen og dialogen med

særligt berørte lande, har kommissæren krævet, at der bliver handlet for at sikre udsattes rettigheder. Han har bl.a. vurderet at Roma-situationen i visse lande stadig er yderst bekymrende, og han har rettet henvendelse direkte til berørte medlemslandes regeringer. Hans seneste rapport retter kritik af flere lande for ikke at sikre mediefrihed og journalisters sikkerhed. Han har, som følge af Ungarns nye medielov, udarbejdet en »opinion« med titlen: »Opinion fra Menneskerettighedskommissæren om Ungarns medielov i lyset af Europarådets standarder for mediefrihed«. Heri kræves, at Ungarn efterlever forpligtelsen til at sikre ytringsfrihed efter Menneskerettighedskonventionens art. 10 om mediefrihed.

Danmark har, bl.a. med støtte fra Sverige, foreslået, at Ministerkomitéen gennemfører en tematisk drøftelse af mediesituationen i medlemslandene. Den drøftelse vil, hvis der opnås enighed herom, formentlig finde sted efter Ministermødet i Istanbul i maj 2011.

Danmark har senest haft besøg af Menneskerettighedskommissæren i december 2006.

4.2. Komitéen for Forebyggelse af Tortur (CPT)

CPT (European Committee for the Prevention of Torture). Komitéen er nedsat i medfør af Torturkonventionen og består af én ekspert valgt fra hvert af Europarådets medlems­ lande. Ekspertene er både jurister, læger og andre eksperter inden for området. CPT's rapporter er fortrolige, indtil den berørte stat indvilliger i offentliggørelse.

CPT gennemfører anmeldte og uanmeldte besøg til frihedsberøvende institutioner i medlemslandene, eksempelvis fængsler, psykiatriske institutioner, samt modtagelsescentre for immigranter og asylansøgere. Formålet er, at forebygge tortur, umenneskelig og nedværdigende behandling eller afstraffelse.¹⁷ I 2010 gennemførte CPT 10 regulære og 8 ad hoc besøg.¹⁸

¹⁷ Jf. »European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment« der bygger på EMRK artikel 3.

Tyrkiet har som opfølgning på CPT's besøg implementeret anbefalede ændringer i sine fængsler. CPT har haft en konstruktiv dialog med Kosovo, som ellers har været svært tilgængelig. Desuden skal fremhæves CPT's nylige, hårde og offentlige kritik af Grækenlands behandling af asylansøgere. Offentlig kritik anvendes sjældent som sanktionsmulighed, hvilket vidner om, at situationen må betragtes som alvorlig. På baggrund af rapporten har Generalsekretæren personligt involveret sig i sagen, ligesom de nordiske lande overvejer et fælles initiativ om asylsituationen i Grækenland i Ministerkomitéen. Det bemærkes, at Rusland, som hidtil har modsat sig offentliggørelse af CPT's rapporter, nu har tilkendegivet at man har forladt dette standpunkt.

Komitéen har senest besøgt Danmark i 2008.

4.3. Rammekonventionen for Beskyttelse af Nationale Mindretal (FCNM)

FCNM (Framework Convention for the protection of National Minorities). Efterlevelsen af rammekonventionen overvåges af et rådgivende udvalg nedsat med hjemmel i rammekonventionens artikel 26. Udvalget består af 18 uafhængige eksperter valgt blandt de 39 lande, der har ratificeret rammekonventionen.

Beskyttelsen af nationale mindretal er fortsat et politisk følsomt emne i visse medlemslande. Flere medlemslande har nationale mindretal i andre af Europarådets medlemslande. Konventionens formål er, at fremme mindretalsrettigheder inden for medier, uddannelse og samfundsdeltagelse samt at modvirke diskrimination.

Når landene tiltræder konventionen, skal de med fem års mellemrum afgive tre rapporter. Danmark befinder sig i den tredje overvågningscyklus og fremsendte sin tredje landerapport i marts 2010. Repræsentanter fra det rådgivende udvalg aflagde besøg i Danmark i september 2010, og den efterfølgende rapport og udvalgets indstillinger forventes drøftet i rapportørgruppe i maj eller juni 2011. Herefter sendes anbefalinger videre til Ministerkomitéen til vedtagelse. Rapporten redegør for opfølgninger på anbefalingerne i den forudgående rapport hvorved en lang række i forvejen fastsatte emneområder, som er udledt af konventionen, berøres.

4.4. Den Europæiske Pagt om Regionale Sprog eller Mindretalsprog (ECRML)

ECRML (European Charter for Regional or Minority Languages). Efterlevelsen af pagten i medlemslandene overvåges af en Ekspertkomite, der er nedsat med hjemmel i pagtens artikel 17. Komiteen har 25 medlemmer, en fra hvert land der har ratificeret pagten.

Denne pagt, der er udarbejdet før FCMN, fokuserer på be-

¹⁸ Frankrig, Tyskland, Bulgarien, FYROM, Rumænien, Tjekkiet, Moldova, UK (2 gange), Litauen, Italien, Serbien (Kosovo), Albanien, Armenien, Rusland, Georgien, Irland og Tyrkiet. For definition på henholdsvis regulære og ad hoc besøg se Europarådsredegørelsen for 2009, s. 16.

skyttelse og fremme af mindretalssprogene i medlemslandene.

Ekspertkomiteen fremsætter anbefalinger til hvert medlemsland. Det sker i princippet hvert tredje år på baggrund af, dels rapporter udfærdigede af medlemslandene, dels Ekspertkomitéens egne besøg i landene, samt Ekspertkomitéens efterfølgende rapportering.

Danmark, hvis eneste mindretalssprog er tysk, fremsendte sin seneste rapport i april 2010. Ekspertkomiteen besøgte Danmark i juni 2010 og i marts 2011 vedtog Ministerkomitéen en rapport, der generelt roser Danmark for sit engagement, og fremhæver, at dansk lovgivning afspejler myndighedernes bevidsthed om mindretalssproget. Der rettes følgende anbefalinger til Danmark:

- Forøgelse af radiotransmissioner på tysk, samt at transmittere TV på tysk i Sønderjylland.
- Sikre, at reduktionen af støtte til privatskoler og at nedskæringer i transportgodtgørelse ikke bringer den fortsatte drift af de tysksprogede skoler i fare.
- Skabe klarhed over den traditionelle tilstedeværelse af Roma-sprog i Danmark.

Ekspertkomitéen tilskynder endvidere Danmark til at øge mulighederne for, at det tyske mindretal kan henvende sig i social- og sundhedssektoren på tysk. Ekspertkomitéen skønner, at der fortsat er behov for at øge kendskabet til tysk som et minoritetssprog blandt den brede befolkning.

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

ECRI (The European Commission against Racism and Intolerance). ECRI er nedsat i medfør af Ministerkomitéens resolution »Res(2002)8«, den indeholder ECRI's statut. Hvert af Europarådets medlemslande vælger en regeringsuafhængig repræsentant. Denne repræsentant skal være ekspert inden for arbejdsområder under ECRI.

ECRI har til formål at bekæmpe racisme, racediskrimination, antisemitisme, xenofobi og intolerance med udgangspunkt i Europarådets kerneformål om beskyttelse af menneskerettigheder og i lyset af Menneskerettighedskonventionen. Kommissionen overvåger derfor medlemslandenes lovgivning og politik til bekæmpelse af racisme, diskrimination mv. ECRI fremsætter i forlængelse af sine undersøgelser konkrete anbefalinger til medlemslandene.

ECRI afholdt i januar 2011 en konference om racisme og intolerance med deltagelse af blandt andet eksperter fra EU, FN og OSCE. ECRI's fjerde monitoreringsrunde strækker sig fra 2008 til 2012, og de første 22 rapporter er blevet offentliggjort. I 2010 udgav kommissionen 8 landerapporter og besøgte 8 lande.

Danmark arbejder fortsat for en forbedret dialog mellem ECRI og medlemslandene, bl.a. med sigte på at øge kvaliteten af ECRI's rapporter. Danmark modtager besøg af ECRI i andet halvår af 2011. Den efterfølgende rapport ventes at foreligge i 2012.

4.6. Strafferetskonventionen om Korruptionsbekæmpelse (GRECO)

GRECO (Group of States against Corruption), der blev oprettet i 1999, baserer sit fælles og gensidige evalueringssarbejde på Europarådets anti-korruptionsstandarder, herunder straffe- og civilretskonventionerne mod korruption fra 1999. Alle Europarådets lande samt USA og Hviderusland er medlemmer.

GRECO fokuserer på gennem anbefalinger at forbedre medlemsstaternes evne til at bekæmpe korruption. Den tredje evalueringrunde, der påbegyndtes i 2007, vedrører en gennemgang af landenes bestikkelsesregler og regler om finansiering af politiske partier. Danmark fik i sin rapport i 2009 en række anbefalinger, blandt andet vedrørende finansiering af politiske partier.

I oktober 2010 afholdtes i Makedonien en konference med andre internationale organisationer. Konferencen fokuserede på effektiv implementering af Europarådets standarder på området. Seks østeuropæiske lande indgik samtidig en fælles partneraftale for at bekæmpe korruption.

4.7. Konventionen om Bekæmpelse af Menneskehandel (GRETA)

GRETA (Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings) er en overvågningsmekanisme nedsat som følge af Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel (2008). GRETA består for tiden af 15 medlemmer valgt blandt de 33 lande som hidtil har ratificeret konventionen.

GRETA er den senest tilkomne overvågningsmekanisme. Yderligere syv medlemslande ratificerede konventionen i 2010.¹⁹ Dermed har 34 medlemslande ratificeret konventionen, mens ni medlemslande har underskrevet, men endnu ikke ratificeret.²⁰

Første evalueringrunde af implementeringen, der omfatter alle medlemslande, indledtes primo 2010 og løber fire år frem. GRETA vil rapportere om resultaterne af overvågningen og fremsætte anbefalinger til medlemslandene. Danmark var blandt de ti første medlemslande der modtog skemaet i februar 2010. De næste ti lande har modtaget skemaet i februar 2011.

GRETA's personaleressourcer skønnes for øjeblikket ikke at være tilstrækkelige. Flere repræsentationer, herunder de nordiske, har peget på nødvendig forøgelse gennem omplacering i Sekretariatet. Disse bestræbelser har i nogen grad båret frugt.

4.8. Den Europæiske Komité for Sociale Rettigheder (ECSR)

Det Sociale Charter sikrer fundamentale rettigheder på det sociale og økonomiske område. ECSR er Det Sociale Charters monitoreringsorgan hvis opgave er at vurdere overensstemmelsen mellem charterets implementering og praktiske anvendelse i medlemslandene

ECSR (European Committee of Social Rights) er nedsat i medfør Det Sociale Charter. ECSR består af 15 regeringsafhængige eksperter valgt af Ministerkomitéen for en seksårig periode. Pt. er de nordiske lande repræsenteret med et svensk medlem.

Medlemslandene udarbejder årligt en rapport til ECSR om, hvorledes forpligtelserne overholdes. En særlig mellemstatlig komité overvåger de områder hvor ECSR har konstateret ikke-efterlevelse. Herudover vedtager ECSR beslutninger om kollektive klager som berettigede organisationer (fagforeninger og lignede) kan indgive til ECSR mod et medlemsland. I de tilfælde hvor ECSR har fundet en krænkelse, vedtages en rekommandation til det pågældende land.

Danmarks seneste rapport omhandler tre emner under charteret: Beskyttelsen af udearbejdende kvinder, juridisk og økonomisk beskyttelse af familien samt juridisk og økonomisk beskyttelse af mødre og børn.²¹ I 2011 fejrede charteret sin 50 års dag ved en konference i Helsinki. Temaet for konferencen var, hvorledes charterets relevans måtte kunne øges gennem en reform af charteret.

5. Aktiviteter til fremme af Europarådets kerneområder

Ud over overvågningsvirksomheden består meget af Europarådets arbejde i at understøtte kerneområderne, dvs. menneskerettigheder, demokrati og retsstat, gennem proaktive indsatser. Disse indsatsområder er indbyrdes forbundne, og kan være vanskelige at holde adskilte. Udgangspunktet tages oftest i et fokusområde, som adresseres fra flere vinkler. Indsatsen kan udmønte sig i samarbejdsprogrammer, anbefalinger, konventioner, kampagner, konferencer m.m. I det følgende vil et udvalg af Europarådets seneste aktiviteter i så henseende blive beskrevet.

5.1. Romaer

Den 20. oktober 2010 afholdtes højniveaumøde om romaer. Initiativet til topmødet kom fra Generalsekretæren og havde baggrund i den omfattende medie debat om roma udsiddigheder fra Frankrig i sommeren 2010. Topmødet vedtog Strasbourg-erklæringen, som bl.a. indeholder målsætninger om styrkelse af koordinationen af Europarådets aktiviteter på området, og om etablering af et træningsprogram for roma-mediatorer, der skal udgøre en konkret og synlig forbindelse mellem romasamfund og omgivende samfund. Derved bistås ekskluderede romaer i at forbedre deres livsvilkår.

I forhandlingerne om 2011-budgettet lagde flere delegationer, herunder de nordisk/baltiske, vægt på, at romaområdet, dels skulle tildeles tilstrækkelige ressourcer, dels skulle have en selvstændig budgetlinje frem for, som tidligere, at indgå i budgettet for sårbare grupper. Det lykkedes at opnå bred støtte i Ministerkomitéen hertil. Endvidere er den bebudede horisontale styrkelse af romaarbejdet iværksat. Ministerkomitéen har tilkendegivet, at mødet ikke blot skal være en enkeltstående begivenhed, men markerer igangsættelsen af en proces, der skal bidrage til en reel forbedring af romaers levevilkår i Europa. På Ministermødet i Istanbul vil Generalsekretæren fremlægge en fremskridtsrapport om implementeringen af Strasbourg-erklæringen.

5.2. Konflikten mellem Georgien og Rusland

Situationen i Georgien har siden den væbnede konflikt i Abkhasien og Sydossetien i august 2008 været et stående punkt

²¹ Henholdsvis artikel 8, stk. 1, 16 og 17 i Chartret.

¹⁹ Azerbajian, Irland, Italien, Holland, San Marino, Sverige og Ukraine.

²⁰ Estland, Finland, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Island, Litauen, Schweiz og Tyrkiet.

på Ministerkomitéens dagsorden. Spørgsmålet er dermed fortsat centralt i Europarådets arbejde, men politisk synes situationen fastlåst. Europarådet holder fokus på de humane og menneskeretlige konsekvenser. Især har Europarådet fokuseret på overholdelse af indgåede forpligtelser. Udviklingen følges løbende, og det forsøges at påvirke parterne inden for Europarådets kompetence.

Generalsekretæren udtrykte i rapporter fra maj og november 2010 betydelig bekymring for situationen i området,²² og det blev beklaget, at en dybdegående indsats var umulig, fordi Europarådet ikke har fri adgang til områderne. Nye mindre aktiviteter er dog påbegyndt på baggrund af Generalsekretærens anbefalinger. Blandt andet er der blevet afholdt et træningsseminar for journalister, hvor journalister fra områderne fik mulighed for at drøfte, hvordan man skaber en balanceret pressedækning. Generalsekretærens tredje rapport er under udarbejdelse, og forventes at blive fremlagt i maj 2011.

Danmark samarbejder endvidere under Naboskabsprogrammet med Europarådet om et program til fremme af god regeringsførelse i Georgien. Programmet har til formål at opbygge de georgiske myndigheders kapacitet til effektivt at implementere vedtagne love og reformer på det retslige område. Endvidere skal programmet fremme mindretalletenes rettigheder. Der er afsat 20 mio. kr. i 2010-2013, og programmet implementeres af Europarådet og Det Europæiske Center for Minoritetsspørgsmål. Programmet omfatter gensidigt supplerende indsatsområder, som dels understøtter Georgiens egne mål om integration i de vestlige samarbejdsstrukturer (EU og NATO), dels understøtter landets forpligtelser overfor Europarådet.

5.3. Situationen i Hviderusland

Hviderusland er som nævnt det eneste europæiske land (bortset fra Pavestaten), som ikke er medlem af Europarådet. En medlemsansøgning fra 1993 forbliver ubesvaret, fordi landet fortsat ikke opfylder kravene til medlemskab.²³ Fortsatte henrettelser, regeringens hårde linje mod demonstranter, fængslingen af flere oppositionsledere og valgsvindel i det seneste år har ført til fordømmelse også fra Europarådets side.

Europarådet arbejder fortsat på at styrke civilsamfundet gennem samarbejde med NGO'er og opposition. Den Parlamentariske Forsamling har opfordret alle medlemslande til at overveje udstedelsen af visa til almindelige hviderussiske statsborgere og tilskynder medlemslandenes universiteter til at optage hviderussiske studerende, som er blevet suspenderede pga. politisk aktivitet. Det bemærkes at den hviderussiske repræsentant i Strasbourg ikke siden det seneste valg er blevet inviteret til at mødes med rapportørgruppen om demokrati.

5.4. Diskrimination og ligestilling

Europarådets fremme af menneskerettigheder har ofte fokus på diskrimination, hvor blikket rettes mod særligt udsatte. Som eksempler på indsatsområder i 2010 kan nævnes:

²² Rapporter vedr. menneskerettigheder, humanitær beskyttelse, genopretning af de berørte befolkningers situation og minoritetsspørgsmål

²³ Hviderusland har i Den Parlamentariske Forsamling tidligere haft gæstestatus der suspenderedes i 1997 efter den kritisable forfatningsafstemning. I 2009 overvejedes en kort tid hvorvidt Hviderusland igen skulle have gæstestatus, såfremt man afskaffede dødsstraf.

5.4.1. Vold mod kvinder

På Warszawa-topmødet i 2005 blev processen til udarbejdelse af Konventionen om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (CAHVIO) igangsat. En ad hoc komité har siden april 2009 arbejdet på en konventions tekst, og færdiggjorte sit arbejde i januar 2011. Der arbejdes nu i en rapportørgruppe på at få konventionen klar til vedtagelse på ministermødet i maj i Istanbul.

Konventionen forpligter medlemslandene til at tage nødvendige skridt til at sikre alles, især kvinders, ret til et liv uden vold, til at ophæve al lovgivning og praksis, der diskriminerer kvinder samt indarbejde et kønslighedsprincip i forfatning eller anden lovgivning og sikre gennemførelse heraf. Konventionen pålægger endvidere medlemslandene at etablere en mekanisme til at koordinere, overvåge og evaluere Konventionens implementering. De krænkelse der fastslås i Konventionen skal være strafbare, og visse nærmere beskrevne omstændigheder skal anses som skærpende.

I medfør af Konventionen nedsættes en Ekspertkomité (GREVIO²⁴), bestående af 10-15 personer der skal overvåge implementeringen af Konventionen i medlemslandene efter samme procedure som er gældende for eksempelvis GRETA.²⁵

5.4.2. Kønsigestilling

Der er i Europarådet opmærksomhed om behovet for at vedtage juridiske standarder for ligestilling mellem kønnene ud fra et menneskerettigheds perspektiv.

I 2010 blev der sat fokus på kvinders rolle i konfliktforebyggelse og -løsning. Ministerkomitéen vedtog i juni 2010 en anbefaling²⁶ rettet til medlemslandene i medfør af statuttens artikel 15b,²⁷ der kritiserer, at kvinder, til trods for at en stor andel af ofre i konflikter er kvinder og børn, ofte har meget lille eller ingen indflydelse på forebyggelse eller løsningsmuligheder. Medlemslandene opfordres i anbefalingen til i højere grad at integrere et kønsperspektiv i konfliktforebyggelse og -løsning, således at man udnytter kvinders ekspertise og sikrer en afbalanceret repræsentation af såvel kvinder som mænd på alle beslutningsniveauer.

5.4.3. Diskrimination på baggrund af seksuel orientering

Visse medlemslande har stadig en vis berøringsangst overfor denne problemstilling. Ministerkomitéen ønsker at udligne diversiteten mellem medlemslandene. Derfor vedtog den i marts 2010 en rekommandation²⁸ i medfør af Statuttens artikel 15b.²⁹ Medlemslandene anbefales at gennemgå deres lovgivning med henblik på at bekæmpe diskrimination af homoseksuelle, biseksuelle og transseksuelle samt sikre deres menneskerettigheder. Implementering af anbefalingen tages op tre år efter dens vedtagelse.

5.5. Demokratiudvikling

Fremme af demokrati indgår som en vigtig del af overvågningsvirksomheden og drøftes i rapportørgruppen om demokrati, men der arbejdes også med initiativer rettet direkte

²⁴ »Group of experts on action against violence against women and domestic violence.«

²⁵ Se afsnit 4.7.

²⁶ CM/Rec(2010)10.

²⁷ Med følgende ordlyd: »In appropriate cases, the conclusions of the Committee may take the form of recommendations to the governments of members, and the Committee may request the governments of members to inform it of the action taken by them with regard to such recommendations.«

²⁸ CM/Rec(2010)5.

²⁹ Se note 24.

mod specifikke demokratiske udfordringer, eksempelvis borgerinddragelsen i den demokratiske proces. Aktiviteter til fremme af demokrati i 2010-2011 er eksempelvis:

5.5.1. Bistand i forbindelse med valg

Europarådet har flere gange spillet en vigtig rolle til forberedelse af den demokratiske proces op til et valg. Det foregår ved rådgivning om lovgivning, medier og demokratisk deltagelse. Den parlamentariske forsamling stiller sammen med andre internationale organisationer valgobservatører til rådighed. I 2010 er dette sket i Bosnien-Hercegovina og Aserbajdsjan. Arbejdet med forbedring af valglister og sikring af fri mediedækning i forbindelse med valg i Moldova fortsætter.

5.5.2. Forum for Fremtidens Demokrati (FFD)

På topmødet i Warszawa i 2005 besluttedes FFD oprettet med henblik på at styrke demokrati, politisk frihed samt borgeres aktive samfundsdeltagelse. FFD er et åbent forum med ét enkelt årligt møde for alle medlemslande, politiske partier, NGO'er, forskere m.v. På møderne udveksles erfaringer med henblik på at forbedre demokratisk praksis på områder efter behov. Sidste år blev mødet afholdt i Jerevan med temaet »Good Governance in the Information Society«, og i år afholdes det på Cypern. Temaet er demokratisk deltagelse.

5.6. Retsstat og Venedig-Kommissionen

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

5.6.1. Venedig-Kommissionen

Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret, også kaldet Venedig-Kommissionen, er Europarådets rådgivende organ i forfatningsretlige spørgsmål.

Kommissionens arbejde bygger på en udvidet delaftale, som, ud over alle Europarådets medlemslande, omfatter Algeriet, Brasilien, Chile, Israel, Kirgisistan, Marokko, Mexico, Peru, Sydkorea og Tunesien medlemmer. De senest tilkomne (2010) er Mexico og Tunesien. Senest har Kommissionen været aktiv i Moldova, Georgien, Ukraine, Kirgisistan og Bosnien Hercegovina, hvor nye forfatninger er under udarbejdelse. I februar 2011 var Generalsekretæren og den tyrkiske udenrigsminister, i sin egenskab af formand for Ministerkomitéen, i Tunesien for at drøfte et samarbejde om lovgivningsmæssige reformer efter de seneste omvæltninger i landet. Dette besøg fulgtes op af besøg fra eksperter fra Venedig-Kommissionen i marts i år, hvor samarbejds muligheder drøftedes. Det første resultat af drøftelserne er, at man har opnået enighed om, at Venedig-kommissionen afholder et træningsprogram for en valgstab på omkring 300 personer forud for det kommende valg.

5.7. Landespecifikt samarbejde

Europarådet er en vigtig partner for særligt nye medlemslande, som arbejder på mere grundlæggende at forbedre deres respektive demokratier og retssamfund i overensstemmelse med påtagne forpligtelser. Europarådets før omtalte overvågningsvirksomhed følges op med bidrag i form af både teknisk bistand og viden, hvorved påpegede fejl og mangler kan afhjælpes. Bistanden vedrører især lovgivning, institutionelle reformer og diverse træningsprogrammer for juridisk personale, embedsmænd, journalister etc.

Til sin programgennemførelse har Europarådet i visse medlemslande feltkontorer, som er centrale for koordineringen med andre partnere og for gennemførelsen af Europarådets missioner. Europarådet har feltkontorer i ti lande placeret i byerne: Jerevan, Baku, Sarajevo, Tbilisi, Chisinau, Beograd, Podgorica, Pristina, Tirana og Kiev.

Udover finansiering fra Europarådets ordinære budget, finansieres og gennemføres en meget betydelig del af disse bistandsprogrammer i samarbejde med EU-Kommissionen og enkelte medlemslande.³⁰ En række af Europarådets aktiviteter finansieres helt eller delvist af frivillige økonomiske bidrag. Flere aktiviteter vedrører Europarådets kerneområder og spiller derfor en vigtig rolle for Europarådets arbejde. Danmark er for øjeblikket den største frivillige bidrager. I 2010 har Danmark bidraget til aktiviteter vedrørende juridiske reformer af menneske- og minoritetsrettigheder i Georgien, opbygning af lokale myndigheder i Ukraine, samt forbedring af Domstolens database og hjemmeside vedr. retspraksis.

5.8. Social sammenhængskraft og interkulturel dialog

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

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. Grundlaget for arbejdet blev lagt på topmødet i Warszawa i 2005.

I 2008 blev Hvidbogen om interkulturel dialog vedtaget. I Hvidbogen stilles en række konkrete forslag til hvordan fordomme, diskrimination og kulturbarrierer kan undgås, når forståelse og respekt fremmes. Implementeringen af Hvidbogen sker løbende og i samarbejde med flere internationale partnere blandt andet UNESCO og FN's Alliance of Civilisations. Sidstnævnte anvender Hvidbogen som en nøglereference i arbejdet med nationale og regionale strategier om interkulturel dialog i hele verden.

I 2010 vedtog Ministerkomitéen nye retningslinjer for det fremtidige programarbejde. Der fastsattes fire overordnede temaer: Sociale rettigheder og sammenhængskraft; et Europa med delt socialt ansvar; social dialog og civilt engagement; sikker fremtid.

Det tyrkiske formandskab har sammen med Generalsekretæren taget initiativ til nedsættelse af en arbejdsgruppe bestående af »eminent« personer. Under ledelse af den tidligere tyske udenrigsminister Joschka Fischer har gruppen til opgave at fremsætte forslag til hvordan sammenhængskraften i Europæiske lande kan forbedres under overskriften »Living together in the 21st century Europe«. Baggrunden for initiativet er stigende bekymring over graden af racisme, intolerance og diskrimination i Europa. Resultatet af gruppens arbejde skal fremlægges på Ministermødet i Istanbul i maj 2011.

Hermed slutter redegørelsen.

³⁰ Eksempelvis Danmarks samarbejde med Georgien og Ukraine som er nævnt ovenfor.