



Redegørelse nr. R 12 (1/4 2016)

Folketinget 2015-16

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 1/4 2016 om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri.

(Redegørelse nr. R 12).

Udenrigsministeren (Kristian Jensen):

1. OVERBLIK

Redegørelsen vedrører udviklingen i 2015 siden Folketingets debat om Europarådet 7. april 2015.

Udviklingen i Europa – specielt krisen i Ukraine, rækken af terrorangreb samt den massive tilstrømning af flygtninge og migranter – har præget Europarådets dagsorden i 2015. Oveni den økonomiske krise, som flere af medlemsstaterne fortsat kæmper med, har de alvorlige begivenheder indebåret en stor udfordring for Europarådets principper om fremme af menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincipper. Med disse kerneværdier er Europarådets troværdighed helt afhængig af overholdelsen af de gældende forpligtelser. Medlemsstaternes politiske vilje til at lade sig udsætte for kritik og modtage bistand fra organisationen er derfor af central betydning.

Også gennem 2015 har krisen i Ukraine og forholdet til Rusland været dominerende temaer. 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.

Siden terroranslagene i Paris og København har bekæmpelse af terrorisme været højt på dagsordenen for Europarådets arbejde med vedtagelse af en handlingsplan, der dels skal styrke det juridiske grundlag, dels bidrage til forebyggelse af voldelig ekstremisme og radikalisering.

Ligeledes er flygtninge- og migrantkrisen højt på dagsordenen med fokus specielt på de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Vedtagelsen af organisationens budget for 2016-17 indebærer en videreførelse af den reformproces, som generalsekretær Thorbjørn Jagland har stået i spidsen for siden 2009, som sigter mod effektiv styring af organisationen. Europarådets merværdi i det internationale samarbejde skal ifølge generalsekretæren først og sidst baseres på en effektivt virkende menneskerettighedsdomstol samt faktisk gennemførelse af de juridisk bindende konventioner, som er grundsten i Europarådets virke.

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 retsstatsprincipper. 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, Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og særlig ekspertise er i stand til at tilføre merværdi i det paneuropæiske samarbejde – specielt i forhold til OSCE og FN.

Generalsekretær Jagland aflægger officielt besøg i Danmark 2.-3. maj 2016. Her vil han bl.a. drøfte ovennævnte udfordringer samt emner af relevans for det danske formandskab for Ministerkomitéen, november 2017 – maj 2018 (se punkt 3.2 nedenfor).

2. HOVEDAKTIVITETER**2.1. Landespecifikke emner****2.1.1. Aserbajdsjan**

Den fortsat kritiske menneskerettighedssituation i Aserbajdsjan gav 14. oktober 2015 anledning til, at Ministerkomitéen uden afstemning vedtog en resolution om situationen. Ministerkomitéen udtaler alvorlig bekymring over de forringelser af de juridiske og administrative rammer, som civilsamfundet og medierne må arbejde under, samt det stigende omfang af retsforfølgning og frihedsberøvelser af menneskerettighedsforkæmpere og journalister. Fra Aserbajdsjan tilbagevises kritikken med henvisning til, at alle borgere er lige for loven, og at de kritiserede sanktioner mod menneskerettighedsforkæmpere er en naturlig reaktion på almindelig kriminalitet begået under dække af menneskerettighedsarbejde.

Som konsekvens af den stadig forværrede menneskerettighedssituation – specielt den uacceptable behandling af fængslede menneskerettighedsforkæmpere, bl.a. Intigam Aliyev og Ilgar Mammadov – meddelte generalsekretæren i oktober, at Europarådet vil trække sig fra den nedsatte fælles arbejdsgruppe om menneskerettighedsspørgsmål (Joint Working Group on Human Rights).

I fortsættelse heraf tilkendegav generalsekretæren i december 2015, at Aserbajdsjans fortsatte fængsling af menneskerettighedsforkæmperen Ilgar Mammadov – trods gentagne kraftige henstillinger om hans løsladelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Ministerkomitéen, generalsekretæren og menneskerettighedskommissæren – gør Aserbajdsjan til den i særklasse grovteste krænker af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Med henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 52 finder generalsekretæren, at særlige nye metoder er påkrævet for at få Aserbajdsjan til at makke ret. Han har derfor besluttet at udnævne generaldirektøren for juridiske spørgsmål, Phillipe Boillat, til sin særlige repræsentant med den opgave at formå Aserbajdsjan til at sikre en effektiv implementering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Samme bekymring er udtalt af PACes præsident Anne Brasseur, som har gjort gældende, at vi er vidner til et hidtil uset anslag mod civilsamfundet, hvor velanskrevne menneskerettighedsforkæmpere er fængslet tillige med deres advokater. Anne Brasseur er ligeledes alvorligt bekymret over de

fundamentale mangler i Aserbajdsjans retssystem og den manglende implementering af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser.

2.1.2. Georgien

Situationen i Georgien har til stadighed Europarådets bevågenhed. Generalsekretæren præsenterede i november 2015 sin 12. konsoliderede rapport om konflikten i Georgien. Generalsekretæren understregede i den forbindelse det dybt beklagelige i, at Europarådet fortsat ikke har mulighed for at overvåge og rapportere om menneskerettighedssituationen i konfliktområderne, herunder Abkhasien og Sydossetien. I tilslutning hertil er man fra georgisk side stærkt bekymret over, at konflikten har skabt »black holes« for menneskerettighederne i Europa – særligt i Abkhasien og Sydossetien – hvorfor det er afgørende, at generalsekretærens rapportering fortsætter. Rusland peger på, at konflikten og navnlig dens militære aspekter ikke hører hjemme i Europarådet, men bør koncentreres i Genèveprocessen. Her fornemmes ikke det dystre og negative billede af situationen, som males fra georgisk side.

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 2015 givet et bidrag på 1,125 mio. kr. til Europarådets arbejde i Georgien til støtte for reform af det georgiske retsvæsen, herunder forbedrede procesgarantier samt forbedret egenkontrol og overholdelse af Europarådets standarder.

2.1.3. 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 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols 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 lovgivningen om bekæmpelse af ekstremisme, som generalsekretæren kritiserer for at gribe ind i de konventionssikrede rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Også ordvalget i NGO-loven finder han kritisabelt. Definition af en organisation som »foreign agent« hører, med generalsekretærens ord, ikke hjemme i et moderne Europa. Det er bekymrende, at loven introducerer betegnelsen »uønskede organisationer« med særlig henvisning til udenlandske og internationale NGO'er, som anses for en trussel mod Ruslands interesser og sikkerhed. Fra russisk side tilbagevises kritikken med henvisning til, at de nye bestemmelser er fuldt ud

forenelige med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at den nye regulering afspejler det klassiske dilemma mellem sikkerhed og respekt for menneskerettigheder. I denne sammenhæng vejer sikkerhedsaspektet tungt. Vurderingen må afhænge af den faktiske håndhævelse af de nye bestemmelser. I øvrigt vil NGO'er, der måtte anse sig som forurettede altid have mulighed for at indbringe deres sag for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Generalsekretæren er ligeledes bekymret over en ny russisk lovgivning, som indebærer at forfatningsdomstolen kan beslutte, at en afgørelse fra en international domstol ikke skal efterleves, såfremt forfatningsdomstolen finder, at afgørelsen er i modstrid med den russiske forfatning.

Den ny lovgivning er ifølge generalsekretæren problematisk i forhold til Menneskerettighedskonventionens art. 46, hvorefter medlemsstaterne forpligter sig til at rette sig efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols endelige afgørelse i sager, de er parter i. I Ruslands svar understreges, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og Ruslands domstole arbejder på samme værdigrundlag. Eventuelle uoverensstemmelser mellem russisk forfatning og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser er hypotetiske og vil i givet fald blive løst gennem en pragmatisk, dialog-baseret tilgang.

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.

På grund af Ruslands overgreb mod Ukraine besluttede Den Parlamentariske Forsamling (se punkt 3.3) på junisessionen 2015, at den russiske delegations stemmeret fortsat skulle være suspenderet i resten af kalenderåret. Det gjaldt også retten til at være repræsenteret i forsamlingens ledende organer (Bureauet, Presidential Committee og Standing Committee). Resolutionen blev vedtaget med 128 stemmer for, 11 stemmer imod og 13 afståelser.

Resolutionen afspejler en vanskelig balance – som også kom til udtryk under debatten – mellem på den ene side afstandtagen til og fordømmelse af Ruslands fremfærd og på den anden side en åben dør for konstruktiv dialog mellem PACE og Rusland. I afvejningen af de modstående hensyn munder resolutionen ud i afgørende vægt på en åben og konstruktiv dialog med den russiske delegation, hvilket altså skal indebære en fortsat suspension af Ruslands stemmeret, men uden egentlig eksklusion fra PACE.

2.1.4. Tyrkiet

Generalsekretæren har ved flere lejligheder påtalt det tiltagende pres, hvorunder mediefriheden befinder sig i Tyrkiet, specielt i form af anholdelse af en række journalister og redaktører. Frihedsberøvelse af journalister, blot på grund af publikation af oplysninger, kan efter generalsekretærens opfattelse ikke anses for en proportional foranstaltning i henhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Repræsentanter for henholdsvis Europarådet og Tyrkiets justitsministerium drøftede i december 2015 de stedfundne tilbageholdelser og landets udfordringer med effektiv sikring af ytringsfrihed for journalister. Parterne blev enige om tiltag for 2016, som generalsekretæren håber, vil indebære en reel kursændring i forhold til benyttelsen i dag af anti-terrorlov-

givningen som middel til begrænsning af ytringsfrihed for journalister.

Fra Tyrkiets side henvises til, at terrortruslen i landet er konstant og massiv. Det er en stadig målsætning for myndighederne at fastlægge den rette balance mellem sikkerhedsforanstaltninger og de fundamentale frihedsrettigheder i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Alle sikkerhedsforanstaltninger vil kunne gøres til genstand for fuld og individuel juridisk prøvelse både ved nationale instanser og ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

2.1.5. Ukraine

Også gennem 2015 har krisen i Ukraine været et dominerende 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 resolutioner (decisions), der adresserer en række af krisens udfordringer. Bl.a. resolution af 15. april 2015, som giver udtryk for fordømmelse af annekteringen af Krim, behovet for overholdelse af Minsk-aftalerne, bekymring over menneskerettighedssituationen i østlige Ukraine og på Krim, behovet for reformer i Ukraine (og Europarådets særlige rolle i den forbindelse) samt fordømmelse af nedskydningen af MH 17. Krisen i Ukraine har medført et brud med traditionen for konsensus i Europarådet.

Sidst på året blev det forsøgt at få vedtaget en ny, opdateret resolution, som bl.a. reflekterer den forværrede menneskerettighedssituation i Ukraine og på Krim. Flere lande med Frankrig og Tyskland i spidsen mente, at en konsensusvedtagelse ville forbedre mulighederne for russisk accept af en menneskerettighedsmission til Krim, fx ved menneskerettighedskommissæren. Bestræbelserne for konsensus endte imidlertid resultatløst, idet Ukraine og nærmeste allierede ikke var rede til konsensus om en tekst, som ikke udtrykkeligt fremhævede Ruslands ulovlige annektering af Krim.

På det praktisk-operative plan bistår Europarådet Ukraine med en række tiltag. 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 blev lanceret i marts 2015 med et samlet budget på ca. 45 mio. euro. Hertil har Danmark bidraget ca. 2,9 mio. euro.

Europarådets organ for rådgivning om forfatningsspørgsmål (Venedigkommissionen) har ved flere lejligheder afgivet udtalelser 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.

Et panel (International Advisory Panel (IAP)) blev etableret af Europarådets generalsekretær i april 2014, med henblik på at overvåge Ukraines efterforskning af henholdsvis de voldelige Maidan-incidenter november 2013 – februar 2014 og af de tragiske hændelser i Odessa maj 2014, hvor sammenstød mellem demonstranter for henholdsvis et samlet Ukraine og en føderal stat kostede mange døde og sårede. Europarådet har koordineret sin indsats med andre internationale

organisationer, særligt OSCE. Om de voldelige episoder i forbindelse med Maidan-demonstrationerne konkluderede panelet 31. marts 2015, at alvorlige mangler i efterforskningsarbejdet med hensyn til uafhængighed og effektivitet, har bremset for substantielle fremskridt i efterforskningen. I sin rapport af 4. november 2015 om hændelserne i Odessa konkluderede panelet, at den stedfundne efterforskning ikke har levet op til kravene i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

2.2. Tematiske emner

2.2.1. Terrorisme

Som reaktion på terrorangrebene i Paris og København i januar og februar 2015 tog generalsekretæren skridt til udarbejdelse af en handlingsplan for Europarådets rolle i kampen mod radikaliserings, der kan føre til terrorisme.

Handlingsplanen blev vedtaget på Europarådets Ministermøde i Bruxelles 19. maj 2015. Hovedelementerne i handlingsplanen er dels en styrkelse af de juridiske værktøjer til bekæmpelse af terrorisme, herunder udarbejdelse af en tilfølgelsesprotokol om til Europarådets terrorismekonvention, som kriminaliserer visse handlinger, der særligt kan være relevante ved »foreign terrorist fighters«, som blev åbnet for undertegnelse i Riga 22. oktober 2015 (se punkt 2.4 nedenfor). Dels en etablering af konkrete mekanismer i uddannelsessektoren, fængselsvæsenet og på internettet til forebyggelse og bekæmpelse af radikaliserings.

På baggrund af terroranslagene i Paris 13. november afholdt Ministerkomitéen 1. – 2. december en tematisk debat om forebyggelse af radikaliserings og implementering af generalsekretærens handlingsplan. Debatten viste bred opbakning til handlingsplanen, ligesom en række lande understregede behovet for et endnu tættere samarbejde mellem de mest berørte internationale organisationer, dvs. FN, OSCE, EU og Europarådet.

2.2.2. Flygtninge- og migrantkrisen

Navnlig i årets anden halvdel har flygtninge- og migrantkrisens udfordringer præget debatten, både i Ministerkomitéen og i PACE. Generalsekretæren bragte selv krisen øverst op på dagsordenen i et brev til regeringscheferne af 8. september 2015 om staternes forpligtelser i forbindelse med flygtninge- og migrantkrisen.

Generalsekretæren peger på det pres, som staterne og de berørte myndigheder befinder sig under, og opfordrer Europas ledere til at give hinanden den nødvendige støtte til løsning af de mange påtrængende behov. Generalsekretæren fremhæver, at selv i perioder med masseindvandring kan der ikke blive tale om at fravige Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 3 om forbud mod umenneskelig og nedværdigende behandling. Presserende arbejde er igangsat med henblik på at effektivisere bekæmpelse af menneskesmugling. Formålet er at forbedre samarbejdet og styrke retstilstanden.

Samme synspunkter cirkulerede generalsekretæren som grundlag for en tematisk debat i Ministerkomitéen 15. september, som formanden opsummerede i følgende hovedpunkter:

- På kort sigt skal Europarådet koncentrere indsatsen om flygtninges og migranternes menneskerettigheder. Bekæmpelse af menneskesmugling fremhæves
- På længere sigt skal Europarådet understøtte arbejdet med integrationen af flygtninge og migranter

- Europarådet skal værne om kernekompetencen som »menneskerettighedernes vagthund«, herunder støtte medlemsstaternes arbejde med overholdelse af menneskerettighederne
- Europarådet skal agere i tæt samarbejde med andre internationale organisationer, herunder særligt UNHCR, EU og IOM

På baggrund af den tematiske debat vedtog Ministerkomitéen uden afstemning en resolution, hvis hovedfokus er de områder, hvor Europarådet i kraft af sit mandat har særlig mulighed for at bidrage med løsninger til håndtering af krisens udfordringer – ikke mindst på menneskerettighedsområdet.

I lyset af flygtninge- og migrantkrisens massive karakter er det generalsekretærens vurdering, at Europarådet bør være med til at finde holdbare løsninger – specielt på basis af Europarådets rolle som vogter af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Generalsekretæren har derfor udpeget Tjekkiets tidligere faste repræsentant ved Europarådet, Tomas Bocek, som sin særlige repræsentant til at forstå og koordinere Europarådets indsats i krisen.

Flygtninge- og migrantkrisen har også været et dominerende tema i PACE, hvor fokus særligt var på medlemsstaternes fælles ansvar for håndteringen af det stigende antal flygtninge og migranter, særligt fra Syrien. PACEs præsident, Anne Brasseur, fremhævede behovet for at bistå flygtningenes oprindelseslande og dermed vigtigheden af naboskabspolitikken. Hun beklagede den slankning, som immigrationsområdet de seneste år er undergået i Europarådsregi og understregede behovet for muskulatur. Brasseur beklagede desuden den mangelfulde inklusion af flygtninge i samfundet og den negative retorik, som flygtninge ofte er udsat for. Flygtninge skal ikke fremmedgøres, men integreres.

2.2.3. Inkluderende samfund

Som supplement til handlingsplanen om forebyggelse af radikaliserings har generalsekretæren 29. september 2015 cirkuleret et udkast til en særlig handlingsplan om opbygning af det inkluderende samfund – Action Plan on Building Inclusive Societies (2016-2019) – som skal tjene som vejledning for medlemsstaternes integration af nyankomne flygtninge og migranter. Handlingsplanen og dens tre fokusområder – uddannelse, bekæmpelse af intolerance og anti-diskrimination samt støtte til effektiv integration – overlapper til en vis grad med Europarådets øvrige handlingsplaner, bl.a. handlingsplanen for bekæmpelse af ekstremisme og radikaliserings, som kan føre til terrorisme. Ligeledes er der tæt relation til generalsekretærens nylige initiativer på flygtninge og migrationsområdet: »Migration challenges for Europe: need for collective action«. De forskellige tiltag i den nye handlingsplan tilsigter komplementaritet og samarbejde med EU og andre internationale organisationer.

2.2.4. Forenings- og forsamlingsfriheden

Som et udtryk for den grundlæggende betydning, som forenings- og forsamlingsfriheden – i tillæg til ytringsfriheden – har for det ægte demokrati, afholdt Ministerkomitéen en tematiske debat herom 7. oktober på grundlag af et oplæg fra generalsekretæren. I en lang række indlæg, herunder fra dansk side, blev det understreget, at efterlevelsen af disse menneskerettigheder er en fortsat proces og er en udfordring for alle demokratiske samfund. Danmark fremhævede den styrke, som demokratiet kan vise ved at slå effektivt ned på krænkelse af disse fundamentale frihedsrettigheder. Dan-

mark pegede på, at det i en række stater er blevet stadig vanskeligere for NGO'er at operere frit uden chikane og unødige begrænsninger fx i form af regnskabs- og visumkrav. Situationen i Rusland og Aserbajdsjan taler for sig selv. I sin sammenfatning fremhævede formanden en række af de forslag, som gik igen i de forskellige indlæg, herunder en særlig mekanisme (platform) til beskyttelse af menneskerettighedsforkæmpere, en sammenstilling af »best practices« fra forskellige lande, anbefalinger fra Europarådets monitoreringsorganer, samt et komparativt studie vedrørende restriktioner for NGO'er i form af eksempelvis særlige krav til registrering eller finansiering.

2.2.5. NGO'ernes rolle og funktion i Europarådet

Med udgangspunkt i en tematiske debat tog Ministerkomitéen initiativ til, at NGO'ernes rolle og funktion i Europarådet blev nærmere undersøgt. Drøftelserne fandt sted på en række møder i rapportørgruppen for demokratispørgsmål, GR-DEM, men det lykkedes ikke at opnå enighed om konkrete formuleringer til et styrket samarbejde mellem Europarådet og NGO'erne. Drøftelserne viste imidlertid, at alle er enige om nødvendigheden af et tæt samarbejde med civilsamfundet. Dette kan bl.a. effektueres i form af en regelmæssig meningsudveksling med NGO'erne på rapportørgruppeniveau. Det er i den forbindelse afgørende, at også NGO'erne selv er opmærksomme på behovet for initiativer til styrket samarbejde.

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 lå Danmark i 2015 som nummer ét blandt frivillige bidragydere til Europarådet.

I Ukraine støtter Danmark som eneste donor Europarådets arbejde med reform af anklagemyndigheden, og et nyt dansk bidrag på 21,7 mio. kr. for en 3½ års-periode blev godkendt i 2015. Et program med Europarådet til fremme af decentralisering blev afsluttet i 2015. 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.2.1.5) 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 gennem en årrække støttet Europarådets arbejde med reformer i retssektoeren. I den aktuelle fase har Danmark siden 2014 støttet Europarådets arbejde for at sikre forbedrede procesgarantier samt forbedret egenkontrol og overholdelse af Europarådets standarder (dansk bidrag 4,5 mio. kr.)

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. Denne indsats blev afsluttet i 2015.

I Armenien blev der i september 2013 iværksat et program gennem Europarådet til styrkelse af demokrati og menneskerettigheder (dansk bidrag: 20 mio. kr.). Programmet afsluttes i 2016.

I 2015 indledte Danmark et større program på 30 mio. kr. 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 fremhæves tillægsprotokollen til Europarådets terrorismekonvention, som kriminaliserer visse handlinger, der særligt kan være relevante ved »foreign terrorist fighters«. Tillægsprotokollen blev vedtaget på Europarådets Ministermøde i Bruxelles 19. maj 2015 og åbnet for undertegnelse på en konference i Riga 22. oktober 2015 (jf. ovenfor punkt 2.2.1). Justitsministeriet har anmodet Straffelovrådet om i forbindelse med behandlingen af rådets kommissorium om deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet mv. tillige at overveje, om en dansk tiltrædelse af tillægsprotokollen vil nødvendiggøre lovændringer.

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 korruptt politisk elite og mangel på et uafhængigt retssystem. Netop svage retssystemer og det stigende pres mod mediefriheden anser generalsekretæren for afgørende trusler mod demokratisk sikkerhed i dagens Europa. På begge disse fronter ønsker han en særlig indsats fra Europarådets side.

3.1.1. 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 toårigt budget.

Europarådets nødvendige reformproces er endnu ikke afsluttet. Spørgsmål som effektivitet og relevans var fortsat fremtrædende under de drøftelser, der i november 2015 førte til vedtagelsen af Europarådets budget for årene 2016-17.

Budgetprocessen er en udfordring, ikke mindst for sekretariatet, bl.a. 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.

Budgettet for 2016 og det vejledende budget for 2017 adskiller sig fra tidligere ved dels at forfølge en reel reformdagsorden, dels at give menneskerettighedssøjlen højere prioritet. Også i det nye budget fastholdes principperne om kompenserende besparelser, ressourceallokering samt effektivisering og identifikation af synergieffekter mellem de enkelte organisationsled som centrale værktøjer i prioriteringen af Europarådets kerneområder – fremme af menneskerettigheder, demokrati og retsstat.

Danmark søgte i budgetforhandlingerne, med andre ligsindede medlemsstater, på ny at fastholde sekretariatet på bestræbelserne for omkostningsbevidst styring af organisationen med koncentration af aktiviteter og programmer til kerneområder.

Ordinært budget 2016	259.915.400 euro
Heraf budgettet for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol 2016	71.175.800 euro
Justeret ordinært budget 2015	245.067.600 euro
Heraf budgettet for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol 2015	69.438.200 euro

Note: Bidragene til Europarådets budget pålignes medlemsstaterne efter en særlig fordelingsnøgle. Danmarks bidrag i 2015 udgjorde ca. 1,4 % af de samlede bidrag svarende til 4.421.220 euro.

Den mærkbare forøgelse i det ordinære budget fra 2015 til 2016 skyldes, at Tyrkiet i 2015 valgte at blive såkaldt »grand payeur« til Europarådets budget. Gruppen af store bidragydere udgøres af medlemsstater, der hver bidrager til det ordinære budget med ca. 20 mio. euro årligt.

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 2014 overtog Belgien formandskabet, og i maj 2015 afløste Bosnien-Hercegovina. På nuværende tidspunkt har Bulgarien formandskabet, og formandsopgaven overgår til Estland i maj 2016. 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 125. ministermøde blev afholdt i Bruxelles 19. maj 2015. Hovedemnerne var bekæmpelse af terrorisme, konflikterne i Ukraine og Georgien, frosne konflikter i øvrigt samt flygtninge- og migrantkrisen. Det 126. ministermøde finder sted 18. maj 2016 i Sofia. Mødet forventes som sædvanlig at

munde ud i en politisk erklæring, hvor flygtninge- og migrantkrisen og andre aktuelle politiske spørgsmål forudses adresseret.

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, Rusland, Serbien og Ukraine.

Desuden udføres post-monitoreringsdialog med Bulgarien, Montenegro, 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 2015 udgjorde krisen i Ukraine – og i den forbindelse suspensionen af Ruslands stemmeret i PACE – samt flygtninge-

og migrantkrisen dominerende temaer (jf. punkt 2.1.3 og punkt 2.2.2).

4. DEN EUROPÆISKE MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOL

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol 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, og medlemsstaterne har forpligtet sig til at efterleve Domstolens afgørelser.

4.1. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i tal

Domstolen har 47 dommere – én fra hver medlemsstat. Medlemsstaternes regeringer indstiller kandidater til stillingen, der vælges af PACE. 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 2016 er Domstolens budget på 71.175.800 euro.

Sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	Statistik pr. 31/12-2015				
	2013	2014	+/- i %	2015	+/- i %
Nye sager	65.800	56.250	- 15 %	40.650	- 28 %
Sager, der afventer afgørelse af videre behandling	99.900	69.900	- 30 %	64.850	- 7 %
Sager, som endnu ikke opfylder krav til behandling	21.950	19.050	- 13 %	10.000	- 48 %
Samlet antal sager afgjort af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol	93.401	86.063	- 8 %	45.576	- 47 %
Sager, hvor der er afsagt dom	3.661	2.388	- 35 %	2.441	2 %
Afviste sager	89.740	83.675	- 7 %	43.135	- 48 %

4.2. Reform af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

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 enkelt dommer 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. 31. december 2015 var dette tal faldet til 64.850.

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 16. maj 2013 teksten til protokol 15, som Dan-

mark undertegnede 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.

Protokol 16, der vedrører de højeste nationale domstoles mulighed for at anmode Domstolen om en vejledende udtalelse om fortolkningen af Menneskerettighedskonventionen, blev vedtaget af Ministerkomitéen 10. juli 2013. Protokol 16 er pr. 1. januar 2016 undertegnet af 16 medlemsstater. Dansk tiltrædelse er under overvejelse.

Reformprocessen er foreløbig afsluttet med Bruxelles-erklæringen af 27. marts 2015 om det fælles ansvar for implementering af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Erklæringens hovedformål er at styrke de processer, der

allerede er iværksat samt at reducere Domstolens sagsefterslæb.

4.3. Overvågning af medlemsstaternes efterlevelse af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelser

Ministerkomitéen har til opgave at overvåge medlemsstaternes implementering af domme fra Domstolen. Dette sker ved fire årlige såkaldte Droit de l'Homme-møder (DH-møder). Her mødes repræsentanter for medlemsstaterne for at drøfte, hvordan det går med staternes efterlevelse af Domstolens afgørelser.

På disse møder har de berørte medlemsstater mulighed for at forklare, hvor langt de er nået med implementeringen af de domme, som er gået dem imod, samt anmode om bistand til løsning af eventuelle problemer i implementeringsprocessen. På DH-møderne er der mulighed for, at Ministerkomitéen kan vedtage resolutioner, der skal lægge pres på det pågældende medlemsland, således at problematiske forhold bringes i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionen. Sager mod Rusland, Tyrkiet og Aserbajdsjan udgjorde størstedelen af de sager, der blev behandlet på DH-møderne i 2015.

4.4. Danmark og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

I 2014 blev der afgjort 62 sager mod Danmark, hvoraf 60 blev afvist eller slettet. 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 (om afslag på ægtefællesammenføring) og M.E. v. Danmark (om udvisning). Sagen Biao v. Danmark blev imidlertid henvist til Storkammerbehandling. Høring i Storkammeret om sagen fandt sted 1. april 2015. Endelig afgørelse udestår.

I 2015 blev der afgjort 48 sager mod Danmark. Alle blev afvist eller slettet. I seks sager blev der ansøgt om foreløbige foranstaltninger (*interim measures*), som imidlertid alle blev nægtet. Pr. 31. december verserede 45 sager mod Danmark.

5. MONITORERING

Medlemsstaternes overholdelse af gældende forpligtelser overvåges af særlige monitoreringsmekanismer, der bl.a. gennem landebesøg og efterfølgende rapportering vurderer situationen, belyser udviklingen og fremsætter anbefalinger. I 2015 var Danmark ikke genstand for besøg eller ny rapportering fra Europarådets side.

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, lægger bl.a. vægt på ikke-diskrimination – herunder mod flygtninge, LGBTI-personer og handicappede – mediefrihed, børns rettigheder samt menneskeretlige aspekter af terrorismebekæmpelse og overvågning.

5.2. Komitéen til Forebyggelse af Tortur (CPT)

Europarådets Torturkomité (CPT) er nedsat i medfør af Europarådets Torturkonvention og er sammensat af uafhængige

eksperter fra hver medlemsstat, typisk med en baggrund i jura eller medicin. Det danske medlem er Therese Maria Rytter. Formålet er at forebygge tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Med henblik herpå gennemfører CPT besøg ved institutioner, typisk for frihedsberøvede, i medlemsstaterne, herunder fængsler, psykiatriske institutioner og modtagecentre for immigranter og asylansøgere. Den efterfølgende implementering af anbefalinger overvåges af CPT.

5.3. Rammekonventionen om Beskyttelse af Nationale Mindretal

Formålet med Rammekonventionen er at beskytte de af medlemsstaterne anerkendte nationale mindretal. I medfør af konventionen er nedsat en rådgivende komité, som står for overvågning af konventionens efterlevelse på Ministerkomitéens vegne. Komitéen er sammensat af 18 uafhængige eksperter valgt blandt de 39 stater, som har tiltrådt konventionen.

Et medlem af den rådgivende komité Tove H. Malloy kommer fra Danmark.

5.4. Konventionen om bekæmpelse af menneskehandel (GRETA)

I medfør af konventionen er nedsat en ekspertgruppe til bekæmpelse af menneskehandel (GRETA). Denne overvågningsmekanisme er sammensat af 15 uafhængige eksperter valgt blandt de 35 stater, som har tiltrådt konventionen.

5.5. Konventionen om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (GREVIO)

I medfør af konventionen – den såkaldte Istanbul-konvention – er nedsat en ekspertgruppe til bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (GREVIO) – Europarådets nyeste overvågningsmekanisme. Ekspertgruppen er sammensat af 10 uafhængige eksperter valgt blandt de 21 stater, som indtil videre har tiltrådt konventionen, herunder Danmark.

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

Denne kommission har til formål at bekæmpe racisme, race-diskrimination, antisemitisme, xenofobi og intolerance, herunder over for LGBTI-personer, med udgangspunkt i Menneskerettighedskonventionen. Kommissionen er sammensat af uafhængige eksperter fra hver medlemsstat. Det danske medlem af ECRI er professor, dr.jur. Eva Smith Asmussen.

5.7. Europarådets organisation for anti-korruption (GRECO)

GRECO baserer sit arbejde på Europarådets standarder for bekæmpelse af korruption. I en fjerde interim-rapport om Danmark af 16. oktober 2015 udtaler GRECO bekymring over, at vi fra dansk side endnu ikke har taget skridt til at implementere GRECOs anbefalinger vedrørende økonomisk støtte til de politiske partier.

6. EUROPARÅDETS SAMARBEJDE MED ANDRE INTERNATIONALE ORGANISATIONER

Europarådet samarbejder primært med EU, herunder med Agenturet for Grundlæggende Rettigheder i Wien (FRA). 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. Af Lissabontraktatens artikel 6, stk. 2, fremgår, at Unionens tiltrædelse af Menneskerettighedskonventionen imidlertid ikke må ændre Unionens beføjelser, som fastsat i traktaterne. Den 18. december 2014 udtalte EU-Domstolen, at udkastet til aftale mellem Unionen og Europarådet ikke er foreneligt med EU-traktater-

ne. Europarådets sekretariat er fortsat 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.

Hermed slutter redegørelsen.
