

Skriftlig redegørelse

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

Redegørelse af 26/4 05 om Europarådets virksomhed og Danmarks deltagelse heri.
(Redegørelse nr. R 6).

Udenrigsministeren (Per Stig Møller):

RESUMÉ

Tyngdepunktet i Europarådets arbejde er igennem de senere år rykket mod øst og sydøst. Overvågning af, at staterne efterlever deres medlemskabsforpligtelser, og tilbud om bistand hertil, hvor det er nødvendigt, udgør et værdifuldt bidrag til processen mod udviklingen af demokratiske retsstater, der respekterer menneskerettighederne. Europarådets aktiviteter på disse områder udføres af et bredt spektrum af institutioner - fra Menneskerettighedsdomstolen over Ministerkomitéen og den Parlamentariske Forsamling til en række uafhængige organer som Komitéen for Forebyggelse af Tortur (CPT) og Venedig-Kommissionen, der yder rådgivning om forfatningsmæssige spørgsmål. I det senest forløbne år har sådan bistand, ydet til bl.a. Ukraine og Georgien, tiltrukket sig stor interesse.

Presset på disse funktioner er stigende, mest markant på Menneskerettighedsdomstolen, der ikke kan følge med tilgangen af nye sager. Protokol 14 til Konventionen, der blev vedtaget i maj 2004, vil indebære visse lettelser i sagsgangen, og det er derfor vigtigt, at den træder i kraft hurtigst muligt. Danmark understregede dette ved selv at ratificere som et af de første lande. Det er dog regeringens opfattelse, at videre reformer vil være nødvendige, og at overvejelserne herom må indledes snarest muligt.

Europarådets standardsættende arbejde har igennem mange år haft stor betydning og tillige dannet skole for anden international regelfastsættelse, herunder i EU. Blandt de seneste resultater er konventionstekster om forebyggelse af terrorisme samt om hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

Den store spredning af arbejdsopgaver og ikke mindst væksten i dem, der retter sig mod de nye medlemsstater, har, sammenholdt med de begrænsede ressourcer, ført til krav fra mange sider om en koncentration omkring kerneopgaverne - menneskerettigheder, demokrati og rets-samfund - og om øget samarbejde med andre internationale organisationer. Omvendt har Rusland argumenteret for, at samarbejdet på en række områder bredes yderligere ud på bekostning af overvågningsfunktionerne. Disse diskussioner, der også finder sted på baggrund af, at Europarådet i dag omfatter praktisk taget alle europæiske stater, og at et flertal af dem samtidig er medlemmer af EU, peger frem mod Europarådets tredje topmøde, der vil finde sted i Warszawa den 16. – 17. maj 2005.

Danmark deltager aktivt i alle forgreninger af samarbejdet i Europarådet og yder herigennem et konstruktivt bidrag til stabiliseringen af de nye demokratier. Som et etableret demokrati har vi også selv nytte af at deltage i den løbende diskussion, der

finder sted om de nye udfordringer, der møder vore samfund, og om, hvordan vanskelige afvejsninger kan foretages med respekt af de værdier, vi bekender os til. Overordnet set er Europarådet en fornuftig langtidsinvestering i stabiliseringen af det europæiske kontinent. Det forestående topmøde vil udgøre en lejlighed til at give organisationen et grundigt eftersyn. Det vil være en dansk bestræbelse, at Europarådet efter topmødet fremstår som endnu bedre skikket til at varetage sine kerneopgaver.

1. DEN GENERELLE UDVIKLING

Tyngdepunktet i Europarådets arbejde er igennem de senere år rykket mod øst og sydøst. Perioden, der er forløbet siden Folketinget i januar 2004 sidst havde lejlighed til at diskutere udviklingen i Europarådets virksomhed, har yderligere bekræftet billedet af en organisation, der yder et betydningsfuldt bidrag til stabiliseringen af de nye demokratier. Det sker gennem insisteren på demokratiske reformer, udviklingen af retssamfund og respekt for menneskerettighederne fulgt op af tilbud om bistand til at efterleve disse krav. Det var ikke noget tilfælde, at præsidenterne for Ukraine og Georgien straks efter de fredelige omvæltninger i de to lande tog til Strasbourg for at takke for den kritiske opmærksomhed mod de hidtidige regimer og samtidig aftale grundlaget for et fornyet samarbejde med Europarådet.

Perioden siden regeringens seneste redegørelse har også været præget af, at en række af de lande, der blev medlemmer af Europarådet i 1990'erne, var omfattet af EU-udvidelsen i maj 2004. Europarådets egen udvidelsesproces fortsatte med, at Monaco i september 2004 blev optaget som det 46. medlem. Hermed sattes yderligere fokus på det sidste europæiske land, der ikke er medlem af Europarådet, Belarus, som med sin afvisning af demokratiske reformer fortsætter den selvvalgte isolation.

Sagsophobningen i Menneskerettighedsdomstolen giver fortsat anledning til stor bekymring. I det forløbne år lykkedes det at nå til enighed om en reform bestående af en ændringsprotokol til selve konventionen og en række supplerende tiltag, der er ved at blive ført ud i livet. Det er imidlertid regeringens opfattelse, at den samlede reform næppe vil være tilstrækkelig på længere sigt, og at overvejelserne om videre skridt derfor trænger sig på. Presset på en række af Europarådets øvrige overvågningsmekanismer og bistandsmuligheder er også fortsat meget betydeligt. Det hidrører ikke mindst fra nogle af de senest tilkomne medlemsstater.

Efter langvarige diskussioner nåede man i 2004 til enighed om, at Europarådets tredje topmøde - de to tidligere fandt sted i 1993 og 1997 - skal afholdes i Warszawa den 16. - 17. maj 2005. Både afslutningen af Europarådets egen udvidelsesproces og EU's seneste udvidelse, hvorefter EU-landene nu udgør et flertal blandt Europarådets medlemsstater, indgår i inspirations-grundlaget. Der er imidlertid langt fra enighed om, hvilke slutninger i forhold til Europarådets arbejde der skal drages af denne udvikling. Rusland har allerede gennem nogen tid talt for en vægtforskydning hen imod en udbygning af samarbejdet på nye politikområder på bekostning af den omfattende overvågningsvirksomhed. Heroverfor står hovedparten af de gamle medlemsstater, herunder Danmark, med en opfattelse af, at indsatsen bør koncentreres om kerneområderne - menneskerettigheder, demokrati og retssamfund - også i lyset af det arbejde, der udføres af andre internationale organisationer. Samtidig har vi naturligvis en interesse i at fastholde Rusland i et samarbejde, hvis grundlag er demokrati, retssamfund og respekt for

menneskerettighederne.

2. MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONEN

Protokol 14 til Menneskerettighedskonventionen blev vedtaget af Ministerkomitéen den 13. maj 2004 og samme dag undertegnet af 17 medlemsstater, heriblandt Danmark. Protokollen vil, når den træder i kraft, betyde lettelser i Domstolens sagsgang på en række områder. Åbenbart grundløse klager samt afgørelsen af klagers substans, der vedrører en bestemt fortolkning af konventionen, som allerede er afklaret i Domstolens praksis, vil kunne behandles i en procedure, der er enklere end hidtil. Desuden indføres et nyt afvisningskriterium, nemlig hvis klageren ikke har lidt nogen væsentlig skade, og hensynet til respekten for menneskerettighederne ikke taler imod det. Disse ændringer i selve konventionen blev suppleret med vedtagelsen af tre rekommandationer til medlemsstaterne om forskellige foranstaltninger på det nationale plan med sigte på at forebygge klager til domstolen i Strasbourg. Hertil kommer de løbende rationaliseringer og styrkelsen af visse kernefunktioner som registraturen, der allerede har stået på igennem nogle år.

Allerede ved vedtagelsen af denne samlede pakke for en reform af Menneskerettigheds-konventionens kontrolsystem stod det klart, at ændringerne ikke var tilstrækkelige til fuldt ud at løse problemet med den store sagsophobning ved Domstolen. På linie med en række andre medlemsstater ville Danmark gerne være gået videre, f.eks. med en yderligere begrænsning af adgangen til realitetsbehandling af uvæsentlige sager. Den store andel af klagerne, der viser sig at være grundløse, blokerer i realiteten for en hurtig behandling af de mange sager, der i disse år strømmer ind fra de nye medlemsstater, og som formodes at indeholde en højere andel af alvorlige problemer i relation til konventionen. Sagerne fra Rusland, herunder Tjetjenien, er begyndt at veje tungt.

De seneste tal for sagstilgang og ophobning af uekspederede sager bekræfter dette billede. Uanset at disse tal kan opgøres på forskellig måde, kan situationen kun betegnes som meget bekymrende. Det efterlader spørgsmålet, hvad medlemsstaterne, herunder Danmark, kan og skal gøre. Regeringen har allerede offentligt tilkendegivet, at den vil følge en to-sporet tilgang, nemlig for det første presse på for en hurtig ikrafttræden af Protokol 14 og dernæst arbejde med videregående reformer. Hvad det første angår, har Danmark som et af de første lande meddelt ratifikation den 10. november 2004 og hermed bidraget til at lægge pres på vore partnerlande. Det forventes, at en række lande på det kommende topmøde vil kunne give meddelelse om ratifikation.

Overvejelserne om yderligere skridt til forbedring af kontrolsystemet fortsætter. Det norske formandskab for Ministerkomitéen i efteråret 2004 har gjort en værdifuld indsats i denne forbindelse. Et seminar i Oslo i november 2004 med deltagelse af politikere og international juridisk ekspertise identificerede en række interessante løsningsmuligheder. Vi vil fra dansk side fortsat deltage aktivt i denne proces. Regeringen anser den Europæiske Menneskerettigheds-konvention for et enestående beskyttelsessystem for de 800 millioner borgere i Europarådets medlemsstater. Men netop for at bevare dette system må vi tilpasse det til den virkelighed, hvori det skal fungere. Det var en meget klar konklusion fra det nævnte seminar i Oslo, at menneskerettighedsbeskyttelsen først og fremmest skal stå sin prøve i den enkelte medlemsstat, i givet fald ved dens domstole.

I forhold hertil kan domstolen i Strasbourg ses som en sikkerhedsventil.

Et særligt problem udgør kontrollen med, at staterne efterlever Domstolens afgørelser. Denne opgave er placeret hos Ministerkomitéen. I erkendelse af, at proceduren ikke har været tilstrækkeligt koncentreret om de vigtigste spørgsmål, er der i det forløbne år gradvist gennemført en reform, som betyder, at arbejdet nu fokuseres på principielle spørgsmål, og herunder især dem, der er udtryk for systemfejl i de enkelte landes administrative eller juridiske praksis.

3. DEN ØVRIGE OVERVÅGNINGSVIRKSOMHED

En række af de overvågningsmekanismer, der på afgrænsede områder supplerer Menneskeret-tighedskonventionen, er ligeledes baseret i konventionstekster. Det gælder *Komitéen for Forebyggelse af Tortur, CPT* og de tilsvarende organer, der følger beskyttelsen af nationale mindretal og af mindretalenes sprog. Andre er resultater af beslutninger på Europarådets topmøder eller ministerkonferencer. Det gælder f.eks. Menneskerettighedskommissæren og samarbejdet om bekæmpelse af racisme og fremmedhad, ECRI. Atter andre er led i det løbende arbejde, der udføres af Europarådets hovedorganer Ministerkomitéen, Den Parlamentariske Forsamling og Kongressen af Lokale og Regionale Myndigheder. Fælles for disse og øvrige overvågningsmekanismer er, at de bygger på en dialog med medlemsstaterne med sigte på en højere grad af efterlevelse af de principper, som medlemskabet bygger på.

CPT gennemfører periodiske, anmeldte besøg i medlemsstaterne samt uanmeldte besøg, hvor der er konkret mistanke om kritisable forhold. I 2004 gennemførtes i alt 22 besøg, heraf halvdelen periodiske besøg. Blandt de besøgte lande var Serbien og Montenegro, der blev medlem af Europarådet i 2003. Efter en særlig aftale med UNMIK er der nu åbnet mulighed for, at *CPT* også kan få adgang til relevante institutioner i Kosovo. Der arbejdes fortsat på at få tilvejebragt en tilsvarende aftale med NATO med henblik på adgang til de institutioner, der forvaltes af KFOR. Blandt de besøgte lande var også Rusland (herunder Tjetjenien) og Storbritannien, hvor besøget bl.a. omfattede personer, der er tilbageholdt i medfør af den omdiskuterede antiterror-lov fra 2001. Som noget nyt har *CPT* efter besøg i fængsler i den transnistriske region af Moldova direkte foranlediget iværksættelsen af en hjælpeindsats mod tuberkulose hos de indsatte. Programmet udføres i samarbejde med andre internationale organisationer. *CPT* har senest aflagt besøg i Danmark i februar 2002.

Beskyttelsen af *nationale mindretal* er fortsat i mange medlemsstater et politisk følsomt emne. I henhold til Rammekonventionen om Beskyttelse af Nationale Mindretal, der trådte i kraft i 1998, vedtoges i 2004 otte anbefalinger til medlemsstaterne på grundlag af tidligere besøg, og der gennemførtes syv nye besøg, herunder i Danmark. I den vedvarende russiske kritik af især Letlands behandling af det store russisktalende mindretal har det været et særligt anklagepunkt, at Letland ikke har tiltrådt Rammekonventionen. Nye oplysninger tyder imidlertid på, at dette snart vil ske. Den seneste anbefaling om Danmark blev vedtaget i 2001. I november 2004 gennemførte det rådgivende udvalg i henhold til rammekonventionen sit andet besøg i Danmark. En dialog med de relevante danske myndigheder i opfølgning af dette besøg er nu i gang. Processen ventes afsluttet med vedtagelsen af Ministerkomitéens anbefalinger inden sommerferien.

I henhold til *Sprogpagten* udarbejdedes i 2004 i alt fem evalueringsrapporter, og der gennemførtes seks besøg i medlemsstaterne af de tilknyttede eksperter. Et gennemgående træk i anbefalingerne herfra er, at mindretallets sprog bør sikres større anvendelse i retsvæsenet, den offentlige administration og i servicesektoren. Denne kritik genfandt også i den i øvrigt positive rapport om Danmark udarbejdet efter et besøg i 2003 og afsluttende behandlet i Ministerkomitéen i maj 2004.

ECRI, Den Europæiske Kommission mod *Racisme og Intolerance*, der i 2002 afsluttede sin anden cyklus af landegennemgange, har som led i den tredje cyklus i 2004 afsluttet fem rapporter, offentliggjort fem rapporter og yderligere gennemført ti landebesøg. En central del af rapporteringen i denne fase er en vurdering af, i hvilket omfang landene har efterlevet anbefalingerne i de tidligere rapporter. ECRI vil i 2005 gennemføre sin tredje rapportering om Danmark.

Listen over *øvrige overvågningsmekanismer*, heraf mange baseret på Europarådets konventioner, er lang. Til illustration af spændvidden kan på den ene side nævnes Socialpagten fra 1961, hvorefter der foretages en løbende gennemgang af relevante dele af medlemsstaternes sociallovgivning, og på den anden side GRECO-samarbejdet fra 1999. Sidstnævnte baserer sig på civil- og strafferetskonventionerne om korruptionsbekæmpelse, begge fra 1999. I overensstemmelse med Europarådets principper gennemføres en overvågning af samtlige medlemsstater, men indsatsen er selvsagt særlig intensiv i forhold til visse af de nye medlemsstater. Den første evaluering af Danmark, der tiltrådte GRECO i 2000, færdiggjordes i sommeren 2002 og offentliggjordes umiddelbart derefter. GRECO-samarbejdet grænser op til det arbejde, der udføres i den såkaldte Moneyval komité, der siden 1997 har ydet rådgivning og gennemført overvågning specielt om hvidvaskning af penge.

Menneskerettighedskommissæren har i 2004 som i de tidligere år haft Rusland, herunder Tjetjenien, højt på dagsordenen. I løbet af sommeren gennemførte han en ugelang rejse, der også førte ham vidt omkring i regionerne. Besøget omfattede både samtaler med de føderale myndigheder, herunder præsidenten, og de regionale ledere. I forhold til Tjetjenien er der aftalt rammer for et fremtidigt samarbejde, der er nærmere omtalt nedenfor. Kommissærens aktiviteter i 2004 omfattede besøg i tretten lande, herunder Danmark, som han besøgte i dagene 13. – 16. april 2004.

Rapporten fra besøget i Danmark behandledes i Ministerkomitéen den 8. juli 2004, hvor Kommissæren især fremhævede de anbefalinger i rapporten, der drejede sig om etniske minoriteter, indvandrere, flygtninge og asylansøgere, herunder familiesammenføringsreglerne. Han fandt, at disse regler tilsammen udgjorde et restriktivt og uoverskueligt regime, og han opfordrede til forenkling og fleksibilitet. På andre områder havde han positive bemærkninger. Det gjaldt nedgangen i anvendelse af isolationsfængsling, bekæmpelse af vold i hjemmet og integrationsbestrebelse generelt. Fra dansk side forklarede baggrunden for de kritiserede danske regler med henvisning til de formål, der ønskedes beskyttet. Der kunne også gives imødekommende svar på andre af Kommissærens anbefalinger, således f.eks. med hensyn til afsoning for alvorligt kriminelle med psykiske problemer i Grønland. Endelig fremlagde regeringen samme dag, hvor også Kommissærens rapport blev offentliggjort, et notat fra Integrationsministeriet med detaljerede kommentarer til de dele af rapporten, som vedrørte dette ministerium. Dette notat fulgtes op af en grundigere redegørelse, der den 22. september 2004 blev overgivet til Menneskerettighedskommissæren og samtidig

oversendt til Folketingets Integrationsudvalg og offentliggjort på Integrationsministeriets hjemmeside.

Den Parlamentariske Forsamling træffer selv beslutning om iværksættelse af overvågning af lande, der skønnes at have alvorlige problemer med at leve op til deres forpligtelser som medlemmer af Europarådet. En mildere form er den såkaldte efter-overvågning (post-monitorering), som nok bygger på besøg af udpegede rapportører, men ikke på debat af rapporterne i plenum. Erfaringen har vist, at Forsamlingens overvågning, især når den følges op med debatter i plenum, opleves som en indgribende foranstaltning, der ofte får politiske følger i det pågældende land. Ni lande er for tiden genstand for overvågning ved Forsamlingen (Albanien, Armenien, Azerbajdjan, Bosnien-Herzegovina, Georgien, Moldova, Rusland, Serbien og Montenegro samt Ukraine). Fem indgår i en efter-overvågningsdialog (Bulgarien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Letland, Slovenien og Tyrkiet). Der var betydelig opmærksomhed omkring Forsamlingens beslutning i juni 2004 om, at Tyrkiet som følge af fremskridtene på menneskerettighedsområdet kunne overgå til efter-overvågning.

Kongressen af Lokale og Regionale myndigheder gennemfører overvågning inden for sit sagområde efter tilsvarende principper. En delegation fra Kongressen har for få uger siden aflagt besøg i Danmark med henblik på udarbejdelsen af en overvågningsrapport, der vil fremkomme senere på året.

Til sammenligning med Den Parlamentariske Forsamling er *Ministerkomitéens overvågnings-virksomhed* mere diskret. Den findes i to hovedformer, dels som særlig overvågning af nye medlemsstater i den første periode på normalt to år efter opnåelsen af medlemskab – en periode, der reelt kan udstrækkes, hvis der er behov for det, og dels som såkaldt tematisk overvågning, hvor udvalgte temaer gennemgås i samtlige medlemsstater på baggrund af rapportering, spørgeskemaundersøgelser og lignende.

Overvågning af indgåede forpligtelser har altid været et særkende for Europarådet. Men denne indsats er svulmet op i takt med tilkomsten af nye medlemsstater med svagere demokratiske strukturer siden 1989. Presset på de eksisterende ordninger blev øget, og nye blev etableret for at tage højde for problemerne i de nye medlemsstater. Selvom alle erkender nødvendigheden af overvågning og også anerkender de betydelige resultater, der er opnået ad denne vej, høres dog i dag flere kritiske røster. Kritikken kommer fra to forskellige sider. Med Rusland som talsmand har en række nye medlemsstater fremført, at de er udsat for dobbeltstandarder, idet de overvåges i forhold til forpligtelser, som ikke alle gamle medlemsstater har påtaget sig. I øvrigt finder disse lande, at den opdeling i gamle og nye medlemsstater, som overvågningen samlet kan ses som udtryk for, ikke længere er acceptabel. Samtidig høres i de gamle medlemsstater stadig oftere kritik mod visse af de overvågningsprocedurer, som også de må underkaste sig i ikke-diskriminationens navn.

På den skitserede baggrund gennemførtes i 2004 under dansk ledelse en begrænset reform af Ministerkomitéens tematiske overvågning, således at denne for fremtiden finder sted på grundlag af allerede produceret datamateriale og med større vægt på opfølgingsindsatsen. Nogle lande vil som antydnet gå betydeligt længere. Det er regeringens opfattelse, at vi til stadighed skal gennemgå regler og procedurer med sigte på, at ressourcerne både i Europarådssekretariatet og hos de nationale myndigheder kan anvendes bedst muligt, også når det gælder overvågningsvirksomheden. Det er en proces,

som Danmark har gjort sig til talsmand for i forberedelsen af det tredje topmøde. Reglerne kan og bør også efter dansk opfattelse forenkles, og arbejdet gøres mere meningsfuldt. Vi skal samtidig være på vagt overfor, at lande, der fortsat har alvorlige problemer med overholdelsen af menneskerettighederne og demokratiets principper, søger at omgå deres forpligtelser over for medlemskabet af Europarådet. Som et veletableret demokrati må vi på den anden side også selv tåle at blive genstand for overvågning af, om og i hvilket omfang vi lever op til vore forpligtelser, og i den forbindelse acceptere at indgå i en kritisk dialog.

4. OPFØLGENDE BISTAND, HERUNDER TILSTEDEVÆRELSE I MARKEN

Bistand til medlemsstaternes opfyldelse af deres medlemskabsforpligtelser er en følge af Europarådets udvidelse siden 1989. Ofte indgår de to elementer overvågning og opfølgende bistand i én og samme proces. Det gælder f.eks. i forhold til to af de senest tilkomne medlemsstater Bosnien-Herzegovina og Serbien og Montenegro, som modtager bistand fra en række af Europarådets institutioner og projekter, hvoraf mange indgår i en bredere international indsats. Men også en række af de stater, der blev medlemmer af Europarådet i midten af 1990'erne, modtager fortsat forskellige former for teknisk bistand og projektstøtte. En betydelig del af bistanden formidles på grundlag af programsamarbejde med Europa-Kommissionen. Herved kombineres både ekspertise og finansielle ressourcer, og der sikres større konsistens i rådgivningen til modtagerne. Igennem 2004 afvikledes 24 samarbejds-programmer mellem Europarådet og Kommissionen med en finansiell ramme på over 41 mio. Euro.

Et centralt element i denne bistand er uddannelsesaktiviteter, f.eks. i forhold til dommere, politifolk, regeringseksperter, journalister, lærere og ungdomsledere. Emnerne udgør en tilsvarende bred vifte dækkende prioritetsområder som menneskerettigheder, god regeringsførelse, effektivitet i retsvæsenet, mediefrihed, korruptionsbekæmpelse og forebyggelse af vold og racisme. Som et konkret eksempel kan nævnes, at uddannelsesaktiviteter inden for mediefrihed blev særligt højt prioriteret op til de afgørende valg i Georgien og i Ukraine sidste år. En særlig variant af indsatsen på uddannelsesområdet udgør netværket af de såkaldte skoler for politiske studier. Siden oprettelsen af den første skole i Moskva i 1992 er der nu - på baggrund af lokale initiativer, men med støtte fra Europarådet hovedsagelig til kvalitetssikring - oprettet i alt 11 sådanne skoler i de nye medlemsstater. Målgruppen er unge politiske ledere på forskellige administrative niveauer og andre meningsdannere, der undervises med sigte på skabelsen af en ny politisk kultur i de pågældende lande.

De nævnte aktiviteter følges og støttes af de for tiden ti lokale Europarådskontorer, de fleste på Balkan og i Kaukasus. Der er tale om meget små enheder, nogle under ledelse af en særlig repræsentant for generalsekretæren, som tillige kan påtage sig politiske formidlingsopgaver. Samtidig indgår disse kontorer i et samarbejde med andre internationale repræsentanter på posten. Det lokale kontor i Pristina, Kosovo, arbejder således tæt sammen med både den midlertidige selvstyremyndighed og med UNMIK om et så politisk følsomt spørgsmål som decentralisering. Nye Europarådskontorer overvejes for tiden oprettet i Kiev og i Moskva.

Europarådets flerårige tilstedeværelse med eksperter i Tjetjenien blev på russisk foranledning i realiteten bragt til ophør i 2003. Til afløsning heraf aftales et

projektsamarbejde til iværksættelse i løbet af 2004. Den politiske udvikling i Tjetjenien, mordet på præsidenten og det efterfølgende valg bevirkede, at dette samarbejde knap nok kom i gang. Den nye tjetjenske præsident har imidlertid i december 2004 efter forudgående drøftelser med Europarådets menneskerettighedskommissær fremsat en række konkrete ønsker om yderligere projektsamarbejde og støtte fra Europarådet. Et centralt element heri vil være opbygningen af en tjetjensk ombudsmandsinstitution. Med udgangspunkt i forhandlinger med såvel den føderale russiske ombudsmand som den midlertidige tjetjenske ombudsmand ventes et udvidet samarbejde indledt i indeværende år. Om dette samarbejde tillige kan komme til at danne rammen om en form for permanent overvågning af menneskerettighedssituationen, er dog endnu usikkert.

Venedig-Kommissionens rådgivning om forfatningsspørgsmål, herunder valglovgivning, har også været efterspurgt i den forløbne periode. Venedig-Kommissionen har også spillet en konstruktiv rolle i tilspidsede situationer, for eksempel i Ukraine. I øvrigt er det en udbredt opfattelse, som også regeringen deler, at Europarådets demokratiarbejde, der i dag er opsplittet på et meget stort antal institutioner og aktiviteter, med fordel kunne fokuseres, og at nyttig inspiration hertil netop kunne findes i erfaringerne fra Venedig-Kommissionen. En konference i Barcelona i november 2004, der markerede afslutningen på et af Europarådets store demokratiprojekter, resulterede i en anbefaling om oprettelse af et såkaldt demokratiforum for erfaringsudveksling mellem praktikere og teoretikere og mellem myndighedsrepræsentanter og civilsamfundet. Denne idé vil muligvis blive drøftet på det kommende topmøde. Da der ikke er tale om oprettelsen af nye institutioner, finder regeringen det værd at overveje denne tanke.

5. KONVENTIONERNE OG ARBEJDET I ØVRIGT PÅ POLITIKOMRÅDERNE

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

To konventionstekster er i 2004 blevet færdiggjort til undertegnelse og ratifikation, nemlig Protokol 14 til Menneskerettighedskonventionen, der er omtalt ovenfor, og en tillægsprotokol til Europarådets konvention om menneskerettigheder og biomedicin om biomedicinsk forskning. Begge tekster er undertegnet af Danmark, og Protokol 14 er tillige ratificeret. Fem tidligere udarbejdede konventionstekster trådte i kraft i 2004, herunder konventionen om IT-kriminalitet (cybercrime). Blandt Ministerkomitéens 20 vedtagne rekommandationer til medlemsstaterne skal fremhæves to om henholdsvis elektronisk stemmeafgivning (e-voting) og om digital forvaltning (e-governance). Blandt de afholdte ministerkonferencer kan nævnes kulturministerkonferencen i Polen i december 2004, der markerede 50 året for Europarådets kulturkonvention, og Europarådets 7. ministerkonference om massemediepolitik, der blev afholdt i Kiev, Ukraine, den 10. – 11. marts 2005 og åbnedes af landets nye præsident.

Vigtige konventionsarbejder, der igangsattes i 2004, er i disse måneder ved at blive

afsluttet. Det drejer sig om Europarådets svar på *terrorismetrusler* hvor man har valgt at fokusere på huller i den internationale bekæmpelse af terrorisme. To konventionstekster er udarbejdet; én om forebyggelse af terrorisme og én, som specifikt drejer sig om hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Fra et folkeretligt synspunkt er det især interessant, at førstnævnte tekst definerer nye forbrydelser i relation til terrorisme, nemlig offentlige opfordringer til terrorisme samt rekruttering og træning til terrorisme.

En tredje konventionstekst, der også står foran færdiggørelse, drejer sig om *menneskehandel*. Især en række af de nye medlemsstater er oprindelses- eller gennemgangslande for disse uhyggelige forbrydelser, mens modtagerlandene overvejende findes blandt de gamle medlemsstater. Mange forskellige hensyn har skullet tilgodeses under arbejdet, og diskussionerne om, hvordan man bedst bekæmper denne svøbe, vil formentlig fortsætte i forskellige fora. Sigtet må naturligvis være at opnå den mest omfattende globale regulering.

Arbejdet med sidstnævnte konventionstekst afdækkede imidlertid nogle metodiske problemer i relation til EU's kompetencer. I forberedelsesarbejdet er derfor indgået nøje drøftelser med EU med sigte på både at respektere den fælles EU-lovgivningskompetence og samtidig ved udformningen af de relevante overvågningsregler at undgå, at Europarådets medlemsstater i realiteten blev splittet mellem dem, der er medlemmer af EU, og dem, der ikke er det.

Det er en tilbagevendende diskussion, i hvilket omfang Europarådets standardsættende arbejde bør resultere i udarbejdelsen af konventioner, eller om de samme formål kan nås ved mindre omfattende foranstaltninger. I disse diskussioner har Danmark ofte indtaget den holdning, at det meget ressourcekrævende konventionsarbejde bør forbeholdes tilfælde, hvor nytten er indiskutabel, og at blødere påvirkningsinstrumenter kan være mere hensigtsmæssige ud fra en samlet betragtning. Europarådet har f.eks. en meget udbygget tradition for organiseringen af seminarer og konferencer, hvor landene udveksler erfaringer om god praksis.

I diskussionerne op til det kommende topmøde har det fra flere sider været foreslået, at Europarådet skulle gennemgå det efterhånden meget betydelige antal konventioner og prøve blandt dem at definere en kernegruppe, som alle medlemsstater til gengæld skulle forpligte sig til at ratificere inden for en vis tidsfrist. Danmark har på linje med en række andre medlemsstater udtrykt en vis skepsis over for denne idé, både fordi den indirekte fører til nedgradering af de øvrige konventioner, og fordi det principielt bør stå staterne frit, hvilke konventioner de ønsker at tilslutte sig. Derimod kunne der være god mening i at gennemgå de mange konventioner for at konstatere, om tiden er løbet fra nogle af dem, og specielt se på de konventioner, der kun er tiltrådt af relativt få medlemsstater.

6. BUDGET OG ADMINISTRATIVE REFORMER

Trods nye opgaver, herunder fra de senest tilkomne medlemsstater, har Europarådets budgetter i en årrække været underkastet et princip om real nulvækst, dog undtaget visse ekstraordinære tilskud til Domstolen. Dette vil fortsat være vilkårene. Det ordinære budget for 2005 andrager ca. 186 millioner Euro. Danmarks andel heraf udgør 1,53 %, svarende til godt 21 millioner kr.

Den fastlåste budgetramme stiller betydelige krav til nødvendige omprioriteringer. Det har været et dansk synspunkt i drøftelserne herom, at indsatsen i højere grad bør

koncentreres om kerneområderne, herunder overvågningen af efterlevelse af Menneskerettighedskonventionen. I forberedelserne til det kommende topmøde har Danmark på vegne af de otte nordiske og baltiske lande foreslået, at hele organisationen gennemgås med bistand fra eksterne eksperter med sigte på at opnå øget fleksibilitet i opgavevaretagelsen og skabe grundlag for løbende produktivetsforbedringer. Forslaget har opnået bred støtte og forventes at indgå i resultaterne fra topmødet.

Også enkeltområder kan i den kommende tid ventes gransket med det formål at vurdere, om det oprindelige tankesæt bag samarbejdet svarer til virkeligheden i dag. Et eksempel herpå er det store og brogede samarbejdsområde, der finder sted under overskriften social sammenhæng. Især i forhold til det store arbejde, som pågår i EU-regi, er der fare for, at bestræbelser duplikeres.

7. EUROPARÅDET I DEN EUROPÆISKE INSTITUTIONELLE ARKITEKTUR

Samarbejdet mellem de mange internationale organisationer i Europa tiltrækker sig i disse år øget opmærksomhed. Ikke mindst forholdet mellem Europarådet, EU og OSCE er interes-sant. Udgangspunktet for overvejelser om disse samarbejdsforhold er både et ønske om at optimere resultaterne og at undgå ressourcspild på grund af dobbeltarbejde. Visse lande, herunder især Rusland, har videregående overvejelser om ændringer i den institutionelle arkitektur.

Udvidelsen af EU i maj 2004 betød, at EU-landene nu udgør et flertal blandt Europarådets medlemsstater. Opnåelsen af medlemskab af Europarådet omkring et tiår forinden bidrog til at kvalificere til EU-medlemskabet, og Europarådets overvågningsmekanismer indgik i EU's bedømmelse af, hvorvidt de pågældende lande levede op til Københavnskriterierne.

Europarådet og EU bygger på de samme grundlæggende værdier, og et stadigt tættere samarbejde har udviklet sig gennem de senere år. Programsamarbejdet i en række af de nye demokratier er nævnt ovenfor. Længere tilbage går samarbejdet på det retlige område, hvor en betydelig del af Europarådets konventioner og øvrige standardsættende arbejde er blevet anvendt i EU-lovgivningen. Som ligeledes nævnt ovenfor forekommer der dog også tilfælde af kompetenceproblemer i forhold til EU ved udarbejdelse af Europarådets konventioner.

Filosofien bag EU's nye naboskabspolitik - et øget samarbejde med de nye naboer og derigennem undgå dannelsen af nye skillelinjer - svarer til Europarådets tankesæt. Igennem 2004 har Europarådet spillet aktivt med i naboskabspolitikken, mest konkret gennem medvirken til udarbejdelse af handlingsplaner for landene i det sydlige Kaukasus. Det er videre aftalt, at Europarådet til sin tid vil bidrage til overvågningen af handlingsplanernes gennemførelse.

Det er forudset i den nye Forfatningstraktat, at EU tiltræder Menneskerettighedskonventionen og eventuelt flere af Europarådets konventioner. EU's beslutning om oprettelsen af et nyt agentur for grundlæggende rettigheder er ligeledes et skridt, der forudsætter afklaring i forhold til Europarådet, hvis det skal undgås, at der opstår kompetencetvivel og uheldig overlapning. Forhandlinger med sigte på at undgå dette er indledt. Alt i alt tegner der sig et billede af et tættere og mere institutionaliseret samarbejde mellem Europarådet og EU. Kommissionen har endnu ikke oprettet et egentligt repræsentationskontor i Strasbourg, men en fast repræsentant er udpeget og

deltager i de relevante dele af Ministerkomitéens arbejde. På det kommende topmøde i Europarådet ventes grundlaget lagt for en aftale om et udvidet samarbejde mellem de to organisationer til afløsning af den eksisterende samarbejdsaftale fra 2001.

En tilsvarende reorganisering af samarbejdet mellem Europarådet og OSCE ventes også besluttet på topmødet. Selv om de to organisationer har et forskelligt udgangspunkt og forskellige medlemskredse, er der i det daglige arbejde mange berøringsflader og dermed et grundlag for at optimere resultaterne. På initiativ fra det daværende norske formandskab for Ministerkomitéen er der oprettet en kontaktgruppe mellem denne og OSCE's permanente råd med sigte på at identificere områder, hvor de to organisationer har komparative fordele, og hvor det derfor kunne have særlig interesse at styrke samarbejdet. I denne proces er foreløbig fire samarbejdsområder blevet udpeget, nemlig bekæmpelse af terrorisme, behandlingen af nationale mindretal, menneskehandel og tolerance og ikke-diskrimination.

Rusland har i de senere år indtaget en stadig mere kritisk holdning til de dele af samarbejdet i både Europarådet og OSCE, som angår overvågning af efterlevelsen af demokrati- og menneskerettighedsforpligtelser. I forberedelserne til Europarådets tredje topmøde har Rusland spillet en aktiv rolle og fremlagt en række forslag om at styrke samarbejdet på andre områder. Det er efter regeringens opfattelse vigtigt at fastholde Rusland i et værdibaseret samarbejde som Europarådet. Men det er også vigtigt i disse institutionelle overvejelser at modvirke muligheder for såkaldt forum-shopping.

8. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Af betydning for rammevilkårene for Europarådets virksomhed i perioden siden regeringens seneste redegørelse er især den beskrevne gradvist ændrede russiske holdning til samarbejdet samt EU-udvidelsen fra maj 2004. Begge udviklinger vil udgøre en væsentlig del af bagtæppet for det forestående topmøde i Warszawa.

Det er regeringens opfattelse, at Europarådet fortsat har en vigtig rolle at spille især hvad angår konsolidering af demokrati, retssamfund og respekt for menneskerettighederne. Det grundige arbejde hermed, der retter sig mod mange lag i vore samfund, og som ikke nødvendigvis er politisk højprofileret, udgør en fornuftig langtidsinvestering i stabiliseringen af det europæiske kontinent.

Topmødet vil både blive en platform for en principiel diskussion om grundlæggende værdier og en lejlighed til at give organisationen et grundigt eftersyn. Det vil være en dansk bestræbelse, at Europarådet efter topmødet fremstår som endnu bedre skikket til at varetage sine kerneopgaver.

Hermed slutter redegørelsen.