

# Innst. S. nr. 195

(1999-2000)

## Innstilling fra utenrikskomiteen om Norges deltakelse i Europarådet i 1999

St.meld. nr. 31 (1999-2000)

Til Stortinget

### Sammendrag

Meldingen er delt i tre hovedbolker: det politiske samarbeidet, menneskerettigheter og demokratibyging, og det mellomstatlige samarbeidet på hovedområder som menneskerettigheter, juridisk samarbeid, sosiale spørsmål, kultur, utdanning, arbeids- og innvandringsspørsmål.

Som vedlegg til meldingen følger bl.a. en oversikt over konvensjoner, avtaler, anbefalinger og resolusjoner, og en liste over Europarådets medlemsland i 1999.

Europarådet feiret i 1999 sitt 50-årsjubileum. Bakgrunnen for dannelsen av organisasjonen var et sterkt ønske om å bygge institusjoner som kunne bidra til å forhindre en gjentakelse av de redsler man hadde vært vitne til i Europa under Den andre verdenskrig. Denne målsettingen har siden ligget til grunn for Europarådets arbeid for å beskytte og fremme menneskerettighetene, demokratiet og rettsstatens prinsipper, og for å skape samarbeidsbånd mellom medlemslandene.

I meldingen vises det innledningsvis til institusjoner og kontrollmekanismer som er bygget opp som ledd i Europarådets arbeid. Foruten den europeiske menneskerettighetsdomstolen nevnes bl.a. Europarådets torturkomité, ekspertkomiteen mot rasisme, intoleranse og fremmedfrykt (ECRI) og Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter. Norge ratifiserte denne rammekonvensjonen 17. mars 1999.

Europarådets nye kommissær for menneskerettigheter er etter Regjeringens syn et nyttig tilskudd til Europarådets virkemiddelapparat. Kommissæren vil på ikke-rettslig grunnlag supplere det arbeidet domstolen utfører, blant annet ved å gi rådgivning og informasjon om menneskerettigheter.

Europarådet har i dag 41 medlemsland, med til sammen ca. 800 millioner innbyggere. Det vil ta tid før demokratisk tankegang og styresett grunnleggende slår rot i alle de nye medlemslandene. I lys av dette er hovedfokus for Europarådets virksomhet det siste ti-

året blitt rettet mot demokratibyging i de nye medlemsland fra Sentral- og Øst-Europa.

Regjeringen har gått inn for at Europarådet skal være åpent for alle europeiske land som tilfredsstillter kravene til standarder når det gjelder overholdelse av menneskerettighetene, demokrati og rettsstatsprinsippene.

Organisasjonen opplever i dag et økende sprik mellom de kravene som settes og de ressurser som stilles til rådighet av medlemslandene. Dette gjelder i særdeleshet Den europeiske menneskerettsdomstol, selve bærebjelken i Europarådets apparat for beskyttelse av menneskerettighetene, men også for organisasjonens arbeid for demokratibyging i bred forstand.

Den største utfordringen for organisasjonen i årene som kommer vil være å sikre at medlemslandene fullt ut respekterer de grunnverdier som organisasjonen er tuftet på. Regjeringen vil derfor arbeide for å styrke Europarådets ulike kontrollmekanismer.

Regjeringen legger vekt på å koordinere arbeidet i Europarådet mellom fagmyndighetene og å styrke kontakten på tvers av faggrensene for å tilstrebe et helhetsperspektiv i utøvelsen av norsk politikk i Strasbourg.

Det politiske samarbeidet i Europarådet foregår i Ministerkomiteen og Komiteen av faste representanter, som er Europarådets vedtaksorgan. Ministerkomiteen møtes to ganger i året og består av medlemslandenes utenriksministre.

Ministerkomiteens to møter i 1999 fant sted i Budapest 6.-7. mai (104. sesjon) og i Strasbourg 3.-4. november (105. sesjon).

Ministerkomiteens 104. sesjon i mai var viet markeringen av Europarådets 50-årsjubileum samt oppfølgingen av Europarådets andre toppmøte, som fant sted i Strasbourg 10.-11. oktober 1997. Formannen for Ministerkomiteen, Ungarns utenriksminister János Martonyi, avga på møtet en uttalelse hvor han på Europarådets vegne fordømte de graverende brudd på menneskerettighetene som hadde funnet sted i Kosovo, og

la vekt på at de ansvarlige for overgrepene mot sivilbefolkningen i området måtte bringes for retten. Samtidig understreket han at Europarådet ville mobilisere sine ressurser for å bidra til gjenoppbygging og demokratisering i regionen.

Ministerkomiteen vedtok på møtet en erklæring ("Budapest-erklæringen"), som trekker opp hovedlinjene for organisasjonens arbeid i årene som kommer, basert på følgende fem prioriterte områder: menneskerettigheter, demokratisk stabilitet, rettsstatens prinsipper, kultur og utdanning og sosial samhörighet.

Arbeidet med oppfølging av handlingsplanen og slutterklæringen fra Europarådets andre toppmøte har vært koordinert av egen arbeidsgruppe i Komiteen av faste representanter. Arbeidsgruppen avga sin endelige rapport på Ministerkomiteens 104. møte i Budapest. Det ble vedtatt tre nye dokumenter som oppfølging av handlingsplanen: 1) Mandatet for Europarådets nye kommissær for menneskerettigheter; 2) Erklæring og program for utdanning for demokratisk medborgerskap; og 3) Erklæring vedrørende en europeisk politikk for ny informasjonsteknologi.

I arbeidet med oppfølging av toppmøtet har man fra norsk side bl.a. lagt vekt på de norske initiativene vedrørende Europarådets barneprogram og utvekslingsordningen for skoleelever. Fra norsk side ble det i Ministerkomité-møtet lagt vekt på at Europarådets medlemsland oppfyller de krav som følger av medlemskap, ikke minst når det gjelder oppfølging av dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstol. Når det gjelder situasjonen på Balkan, ble det pekt på betydningen av et sterkt engasjement av Europarådet i regionen, nært koordinert med særlig OSSE.

Den 105. sesjonen i november var i hovedsak viet til drøfting av arbeidet for fred og gjenreisning i Kosovo, organisasjonens bidrag til Stabilitetspakten for Sørøst-Europa samt utviklingen i Tsjetsjenia.

En ny sivilrettslig konvensjon mot korrupsjon, som er et viktig ledd i oppfølgingen av vedtakene fra Europarådets andre toppmøte, ble lagt frem for undertegning på det 105. Ministerkomité-møtet og undertegnet av statssekretær Haaland Matlary.

I tråd med handlingsplanen fra toppmøtet ble Europarådets kampanje for den europeiske arv åpnet gjennom en seremoni i Bucuresti 11. september 1999. Målet er å øke bevisstheten i medlemslandene for behovet for å ta vare på europeiske kultur- og naturminner, herunder å bidra til økt dialog og toleranse mellom ulike kulturelle, etniske og religiøse grupper, basert på gjensidig respekt for hverandres egenart.

Fra norsk side ble det lagt spesiell vekt på nødvendigheten av å verne om og styrke Europarådets apparat for å sikre respekt for menneskerettighetene, i første rekke Den europeiske menneskerettskonvensjon og domstolen. I denne forbindelse ble det pekt på behovet for å gi domstolen tilstrekkelige ressurser til å redusere sitt etterslep av ubehandlede saker og til å behandle den sterkt økende mengden nye klager som mottas. I tillegg

ble det understreket at alle medlemsland måtte etterleve dommer vedtatt av domstolen.

Temaene for overvåkingmekanismen i 1999 var dødsstraff og politi og sikkerhetsstyrker. Dialogen mellom Parlamentarikerforsamlingen og Ministerkomiteen på dette området har vært videreført i 1999.

I tillegg til den systematiske overvåking som foregår innenfor rammen av Ministerkomiteens og Parlamentarikerforsamlingens respektive overvåkingmekanismer, foregår det en løpende debatt innenfor organisasjonen om aktuelle hendelser som berører organisasjonens kjerneområder. Således har man i 1999 bl.a. drøftet utviklingen i Den føderale republikken Jugoslavia og Kosovo, Tyrkia (Öcalan-saken), Ukraina, Øst-Timor og Tsjetsjenia.

Komiteen av faste representanter har opprettet en permanent rapportørgruppe for forbindelsene med EU. Rapportørgruppen ledes for tiden av Norges ambassadør ved Europarådet. Viktige konsultasjoner mellom de to organisasjonene foregår ved de såkalte høynivåmøtene som finner sted to ganger årlig. Det ble i 1999 avholdt høynivåmøter i Strasbourg 10. februar og 6. oktober.

På høynivåmøtet 10. februar orienterte det daværende tyske EU-formannskapet om at man, som ledd i en prosess for å styrke EUs fokus på menneskerettighetene, ville ta initiativ til et EU-charter for borgernes grunnleggende rettigheter. Europarådets representanter understreket organisasjonens sterke vektlegging av menneskerettighetene og at Den europeiske menneskerettskonvensjon måtte forbli det grunnleggende referansepunkt for menneskerettigheter i Europa. Videre drøftet man situasjonen på Balkan, Fellesskapets mulige tiltredelse til Europarådets sosiale utviklingsfond (fra 1. november 1999 kalt Europarådets utviklingsbank), samarbeid om demokratiprogrammer i Sentral- og Øst-Europa og samarbeid om doping-spørsmål. På dette møtet ble det undertegnet en avtale mellom Europarådet og EU om samarbeid i kampen mot rasisme og fremmedfrykt, i lys av EUs etablering av et overvåkingssenter for slike spørsmål i Wien.

På høynivåmøtet i Strasbourg 6. oktober drøftet man bl.a. status for samarbeidsprogrammene for demokratisk utvikling i Sentral- og Øst-Europa, med særlig vekt på utviklingen i de av Europarådets medlemsland som er kandidater for EU-medlemskap. Videre ble det fokusert på EU-landenes vedtak på toppmøtet i KØln i juni om å utarbeide et charter for borgernes grunnleggende rettigheter, eventuell tiltredelse av Fellesskapet til Europarådets utviklingsbank og samarbeidet om gjennomføringen av Stabilitetspakten for Sørøst-Europa.

Beslutningen om å utarbeide et EU-charter for borgernes grunnleggende rettigheter har fått stor oppmerksomhet i Europarådet. Bakgrunnen er en bekymring for at et slikt charter kan bidra til å svekke Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) dersom charteret får rettslig bindende kraft. Det ville da oppstå

en situasjon med to parallelle rettslige systemer for menneskerettsbeskyttelse i Europa.

Samarbeidet mellom Europarådet og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) ble ytterligere styrket i løpet av 1999. Norge har både før og under sitt formannskap i OSSE i 1999 satt mye inn på å styrke koordineringen mellom OSSE og Europarådet. Samarbeidet fokuserer særlig på demokrati, menneskerettigheter inkludert minoritetsrettigheter, og styrking av rettsstatens prinsipper

Fra norsk side legger man vekt på at samarbeidet mellom de to organisasjonene bør være saksorientert, ta hensyn til deres respektive fortrinn og samtidig unngå unødig dobbeltarbeid.

På politisk nivå foregår samarbeidet mellom de to organisasjonene bl.a. gjennom årlige høynivåmøter mellom formannskapene og generalsekretærene i de to organisasjoner samt gjensidig deltakelse i øvrige møter av ulik art. Etter initiativ fra den norske OSSE-formannen ble det i 1999 for første gang avholdt to slike høynivåmøter, henholdsvis i januar i Strasbourg og i oktober i Berlin.

På høynivåmøtet i Strasbourg 26. januar 1999 sto utviklingen i Kosovo sentralt. De to organisasjonene fordømte samstemmig massakren av sivile som hadde funnet sted i Racak.

Også på høynivåmøtet i Berlin 20. oktober 1999 konsentrerte drøftelsene seg om utviklingen i Kosovo og Sørøst-Europa for øvrig, og samarbeidet mellom de to organisasjonene i regionen. I tillegg drøftet man utviklingen i de kaukasiske statene Georgia, Armenia og Aserbajdsjan samt forberedelsene av OSSEs toppmøte i Istanbul 18.-19. november.

Europarådet har i 1999 vært aktivt engasjert i arbeidet med å stabilisere de politiske forholdene på Balkan innenfor organisasjonens fem prioriterte områder; menneskerettigheter, demokratisk stabilitet, rettsstatens prinsipper, kultur og utdanning og sosial samholdighet. Meldingen beskriver nærmere Europarådets engasjement i Den føderale republikken Jugoslavia/Kosovo og Bosnia-Hercegovina samt dets bidrag til stabilitetspakten for Sørøst-Europa.

Organisasjonen opprettet 23. august 1999 et eget Europarådskontor i Pristina. Kontoret koordinerer Europarådets samarbeid i Kosovo i forhold til UNMIK, FNs høykommissær for flyktninger, OSSE og EU, og har ansvaret for oppfølging av Europarådets prosjekter lokalt.

I meldingen vises det til at Norge i 1999 ga en rekke frivillige bidrag til Europarådet. De samlede norske frivillige bidrag i 1999 utgjorde totalt rundt FRF 5,5 mill., eller NOK 6,7 mill.

Det ordinære budsjettet var i 1999 på FRF 1 043 124 704, en nominell økning på 0,84 pst. fra året før.

Norges andel utgjorde FRF 13 445 627 eller 1,34 pst. av det ordinære budsjett. Medregnet finansieringen av pensjoner og ulike delavtaler som Norge er med i, var det norske tilskuddet i 1999 på til sammen FRF 16 742 443. I tillegg til dette kom de ordinære norske tilskud-

dene til Ungdomsfondet på FRF 204 056, Fondet for kinematografisk og audiovisuelt arbeid i Europa (Eurimages) på FRF 1,5 mill. samt norske frivillige bidrag.

I meldingens kap. 3 Menneskerettigheter og demokratibygging beskrives bl.a. virksomheten i 1999 til Den europeiske menneskerettsdomstol. Domstolen består av én dommer fra hvert av de 41 medlemslandene, valgt av Parlamentarikerforsamlingen.

I løpet av de seneste par årene har antallet klager som registreres ved domstolen vist en kraftig økning. De fleste innsendte klagen kom fra Italia (3 652), Polen (2 898), Frankrike (2 586), Russland (1 787), Tyskland (1 596), Romania (1 062) og Storbritannia (1 054). Det ble totalt fremmet 41 norske klager for domstolen, hvorav 20 ble registrert for videre behandling. Til sammenligning ble det fremmet 302 saker fra svenske statsborgere og 121 saker fra danske statsborgere.

Det totale antallet registrerte saker i domstolen utgjorde ved årsskiftet 1999-2000 hele 12 635 saker. Den kraftige pågangen av saker har gjort det nødvendig for domstolen å effektivisere arbeidet maksimalt, med sikte på å forkorte saksbehandlingstiden for hver enkelt klagesak. Bl.a. gjennom formannskap i en egen arbeidsgruppe under Komiteen av faste representanter som er opprettet for å vurdere domstolens ressursituasjon, har Norge arbeidet aktivt for å sikre at domstolen kan bli best mulig rustet til å håndtere det økende antall klagesaker. Etter forslag fra denne arbeidsgruppen vedtok Komiteen av faste representanter i desember 1999 å gi domstolen vel FF 9 mill. i økt bevilgning for 2000 i forhold til 1999.

Domstolen avsa i 1999 179 dommer. Det ble avsagt dom i to saker mot Norge i 1998, henholdsvis i saken Bladet Tromsø og Stensaas mot Norge (dom av 20. mai), og i saken Nilsen og Johnsen mot Norge (dom av 25. november). Begge sakene omhandlet praktiseringen av ytringsfriheten i Norge, og i begge saker ble Norge dømt for å ha brutt Den europeiske menneskerettskonvensjons artikkel 10 om ytringsfrihet.

Komiteen av faste representanter har etter Den europeiske menneskerettskonvensjon ansvaret for å overvåke at domstolens dommer og komiteens vedtak om brudd på menneskerettighetene etterleveres av medlemslandene. Dette innebærer i hovedtrekk overvåking av (i) at medlemslandene utbetaler erstatning, (ii) at de personer det gjelder får innfridd sine rettigheter og (iii) at lignende menneskerettsbrudd ikke gjentar seg.

Oppfølgingen av saken Titina Loizidou mot Tyrkia har vært en av de viktigste sakene på komiteens bord i 1999. Domstolen har tidligere funnet at Tyrkia har brutt EMKs bestemmelser om eiendomsrett, ved at gresk-kyprioten Titina Loizidou har vært forhindret fra å nyte godt av sin eiendom på Nord-Kypros som en følge av den tyrkiske okkupasjonen. Domstolen har tilkjent Titina Loizidou en samlet erstatningssum på i underkant av NOK 7 millioner. Fra norsk side har man lagt til grunn at domstolens dommer må respekteres. De nordiske land samarbeidet nært om oppfølgingen av denne saken. Dersom Tyrkia ikke betaler erstat-

ningssummen vil dette være første gang et land ikke respekterer en dom i domstolen i Strasbourg. Dette vil kunne bidra til å undergrave domstolens troverdighet. Komiteen av faste representanter vedtok på ovennevnte grunnlag 6. oktober 1999 en interimsresolusjon om Tyrkias plikt til å etterkomme dommen i erstatnings-spørsmålet i Loizidou-saken.

Den jevnt over positive utviklingen når det gjelder forbud mot bruk av dødsstraff har fortsatt i mange av Europarådets medlemsland i 1999, og det ble ikke fullbyrdet dødsdommer i noen av organisasjonens medlemsland dette år. Regjeringen vil videreføre arbeidet med endelig avskaffelse av dødsstraff i de aktuelle landene, både i multilateral og bilateral sammenheng.

Omtalen i meldingens kap. 4 Det mellomstatlige samarbeidet på hovedområdene viser bredden i Europarådets virksomhet. Her beskrives bl.a. det arbeid som er foregått innenfor en rekke styringskomiteer og ekspertgrupper innenfor forskjellige fagområder som menneskerettigheter, likestilling, folkerett, sosialpolitikk, innvandrings-spørsmål, kultur m.v.

### Komiteens merknader

Komiteen viser til at Europarådets femtiårsjubileum også i Norge ble markert gjennom en rekke arrangementer. En hovedmålsetting med disse var å skape økt oppmerksomhet rundt rådets kjerneoppgaver: menneskerettigheter, demokratisk stabilitet, rettsstatens prinsipper, kultur og utdanning og sosial samholdighet.

Komiteen viser til at Europarådet, som ved opprettelsen i 1949 omfattet 10 stater, i dag har 41 medlemsland. Særlig har antallet nye land vokst sterkt etter Berlinmurens fall. Statene i Sentral- og Øst-Europa har søkt medlemskap som ledd i sin demokratiske utvikling, mange som første steg mot et nærmere europeisk samarbeid. Komiteen vil understreke at dette skaper en viktig utfordring for Europarådet. Dels må Europarådets demokratiske normer ivaretas og opprettholdes. Samtidig er det et sterkt ønske å trekke nye land med for å støtte og påvirke deres demokratiske utvikling. Komiteen vil i denne sammenheng understreke viktigheten av Europarådets, medlemslands og andre organisasjoners bistand til demokratibyggning i de nye medlemsstatene. Samtidig er overvåkingen av at medlemslandene respekterer de forpliktelsene de har påtatt seg ved medlemskapet blitt stadig viktigere. Komiteen er derfor tilfreds med at Regjeringen vil arbeide for å styrke Europarådets ulike kontrollmekanismer.

Europarådet er aktivt engasjert i arbeidet med å stabilisere de politiske forholdene på Balkan innenfor sine prioriterte områder. I dette arbeidet samarbeider Rådet også med andre organisasjoner som EU og OSSE, og bidrar bl.a. til Stabilitetspakten for Sørøst-Europa. Komiteen vil støtte dette samarbeidet, og viser særlig til at Regjeringen har satt mye inn på å styrke koordineringen mellom OSSE og Europarådet. Komiteen er enig i at det legges vekt på at samarbeidet mellom de to organisasjonene bør være saksorientert, ta hensyn til deres respektive fortrinn og unngå unødig dobbeltarbeid. Komiteen mener at det rent allment må legges vekt på de ulike organisasjoners særlige forutsetninger for å gjøre det europeiske demokrati- og menneskerettighetsarbeidet optimalt. Komiteen har i denne sammenheng merket seg den bekymring som eksisterer i Europarådet for Den europeiske menneskerettighetskonvensjon i forhold til EUs planer om å utarbeide et charter for borgernes grunnleggende rettigheter.

Komiteen viser til at den nye menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg hadde sitt første hele virksomhetsår i 1999. Samtidig er stillingen som kommissær for menneskerettigheter opprettet. Komiteen ser dette som en viktig styrking av menneskerettighetsarbeidet i Europa. Imidlertid er det i domstolen et etterlep av ubehandlede saker, samtidig som de mange nye medlemsland vil øke antallet saker ytterligere. Dette vil etter hvert kunne svekke domstolens anseelse, ikke minst i de nye medlemsland. Komiteen er derfor tilfreds med at det fra norsk side er pekt på behovet for å gi domstolen tilstrekkelige ressurser til å bedre denne situasjonen. Komiteen vil vise til den positive utvikling Europarådet nå er inne i med sikte på å avskaffe dødsstraffen i alle medlemsland, og sier seg tilfreds med at Regjeringen vil videreføre arbeidet med endelig avskaffelse av dødsstraffen i de aktuelle landene, både i multilateral og bilateral sammenheng.

### Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 31 (1999-2000) - om Norges deltakelse i Europarådet i 1999 - vedlegges protokollen.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 25. mai 2000

**Einar Steensnæs**  
leder

**Tom Thoresen**  
ordfører

**Kjell Ivar Fosnes**  
fung. sekretær