



Innst. S. nr. 231

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen

St.meld. nr. 27 (2008–2009)

Innstilling fra utenrikskomiteen om Norges deltakelse i Europarådet i 2008

Til Stortinget

SAMMENDRAG

De overordnede prioriteringene for Regjeringens arbeid i Europarådet er å fremme organisasjonens kjerneverdier demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Regjeringen legger stor vekt på gjennomføringen av handlingsplanen fra Europarådets tredje toppmøte i Warszawa i mai 2005. Handlingsplanen er retningsgivende for organisasjonens arbeid. I tråd med dette har Norges arbeid i 2008 hatt hovedfokus på

- styrking av det europeiske menneskerettssystemet,
- støtte til demokratiarbeidet i medlemslandene,
- utvikling av samarbeidet med EU og OSSE,
- interkulturell dialog og
- reform av Europarådets organisasjon

Samarbeidet i Europarådet preges i dag i betydelig grad av at Russland og land i Sentral- og Øst-Europa samt Sør-Kaukasus er blitt medlemmer. Det store antall klager til menneskerettsdomstolen fra de nye medlemsland setter Europarådets menneskerettssystem under press. Konflikten i Georgia i 2008 viste at Europarådet fortsatt har betydelige oppgaver i flere av de nye medlemslandene. Det er videre krevende politiske oppgaver i forholdet til EU og et stort behov for indre reformer i organisasjonen.

Europarådet skal velge ny generalsekretær i slutten av juni 2009. Europarådets Ministerkomité besluttet i mai 2008, på grunnlag av anbefaling i en

rapport fra Luxemburgs statsminister Jean-Claude Juncker, at kandidater til stillingen som generalsekretær i fremtiden skal ha erfaring på regjeringssjefsnivå, eller fra annen stilling på høyt politisk nivå.

På bakgrunn av de betydelige utfordringene Europarådet står overfor og ønsket om å styrke generalsekretærstillingen, besluttet Regjeringen sommeren 2008 å anmode stortingspresident Thorbjørn Jagland om å stille som norsk kandidat til stillingen som generalsekretær. Arbeidet med å fremme hans kandidatur har vært en prioritert oppgave etter lanseringen i september, og vil ha hovedprioritet frem til valget i juni 2009 i Europarådets parlamentarikerforsamling.

Regjeringen ser det som en viktig oppgave for Europarådet å påse at medlemslandene etterlever de forpliktelsene de har påtatt seg når det gjelder menneskerettigheter, rettsstat og demokrati, og dermed sikre grunnleggende rettigheter på disse områdene for alle Europas innbyggere. Regjeringen ønsker også at Norge skal være en pådriver for reform og styrking av det europeiske menneskerettssystemet, for interkulturell dialog, for samarbeid med andre europeiske organisasjoner (EU og OSSE) og for effektivisering av arbeidet i organisasjonen.

Disse spørsmålene sto i fokus da Europarådets generalsekretær Terry Davis avla offisielt besøk i Norge 13.-14. mars 2008. En annen hovedsak under besøket var undertegning av avtalen om et menneskerettsfond (Human Rights Trust Fund–HRTF) i samarbeid med Europarådet og Europarådets utviklingsbank. Også menneskerettsdomstolens utfordringer sto sentralt i samtalen.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er en bærebjelke i Europarådets menneskerettssystem. Domstolens situasjon har de senere årene blitt stadig vanskeligere som følge av en dramatisk økning i antall klagesaker. Selv med en betydelig økning i Domstolens kapasitet i løpet av 2008 fortset-

ter antallet nye klager å overstige antall saker som avsluttes. Å sikre Domstolens effektivitet og fremtid er en viktig oppgave for Regjeringen. Norge har derfor også i 2008 deltatt aktivt i arbeidet for reform av det europeiske menneskerettssystemet og for økte ressurser til Domstolen. Norge har likeledes arbeidet aktivt for at Russland, som det siste landet, ratifiserer Protokoll 14 til Den europeiske menneskerettskonvensjon, slik at denne viktige avtalen for å effektivisere Domstolens arbeid kan tre i kraft.

Norge er blant de landene som har færrest dommer mot seg i Strasbourg, selv om det har vært en økning i klager fra og dommer mot Norge. Domstolen avsa fem dommer mot Norge i 2008, hvorav to frifinnelsesdommer. I saken TV Vest AS og Rogaland Pensjonistparti mot Norge fant Domstolen at Norge hadde krenket ytringsfriheten i EMK artikkel 10. Regjeringen vil ikke begjære overprøving av denne dommen i EMDs storkammer. Saken Folgerø m.fl. mot Norge ble avgjort i 2007 og gjelder KRL-faget (kristendom, religion og livssynskunnskap) i norsk grunnskole, slik dette faget var utformet i læreplanen fra 1997. For å sikre full norsk etterlevelse av denne dommen ble det i 2008 foretatt endringer i opplæringsloven. Regjeringen fremmet forslag til ny formålsparagraf i loven for Stortinget våren 2008. Stortinget vedtok endringen i desember 2008.

Situasjonen i Sør-Kaukasus og på Vest-Balkan har preget arbeidet i Ministerkomiteen i 2008. Konflikten mellom Georgia og Russland om de georgiske utbryterområdene Sør-Ossetia og Abkhasia har vært gjenstand for løpende drøftelser i Ministerkomiteen i lengre tid, også før krigen i august. Begge land har fått kritikk for sin handlemåte. Den sterkeste kritikken er blitt rettet mot Russlands anerkjennelse av Abkhasia og Sør-Ossetia. Den svenske utenriksministeren, i egenskap av formann for Ministerkomiteen, kalte i september sammen til et uformelt utenriksministermøte for å drøfte konflikten. Møtet munnet ut i anbefalinger om styrket overvåking av Georgias og Russlands medlemskapsforpliktelser, og om styrket samarbeid og støtte til de to landene for å sikre at disse forpliktelsene etterleves.

Regjeringen har sterkt beklaget Russlands manglende oppfyllelse av våpenhvileavtalen av 12. august og anerkjennelsen av Sør-Ossetia og Abkhasia. Samtidig er det fra norsk side lagt vekt på at videreføring av politisk dialog og praktisk samarbeid med Russland må fortsette.

Valgene i Russland, Armenia og Aserbajdsjan har hatt stor oppmerksomhet i Ministerkomiteen i 2008. Situasjonen i Kosovo etter uavhengighetserklæringen har vært gjenstand for vanskelige diskusjoner pga. uenighet om Europarådets rolle i Kosovo etter uavhengighetserklæringen.

Regjeringen legger vekt på at Europarådets innsats styrkes i nye medlemsland og i Hviterussland – det eneste europeiske landet som står utenfor organisasjonen. Norge har i 2008 bidratt til Europarådets arbeid i disse landene bl.a. gjennom det norske fondet for Vest-Balkan, støtte til handlingsplaner for enkelte land, herunder Hviterussland og Aserbajdsjan, og etableringen av det nye menneskerettsfondet.

Regjeringen legger stor vekt på en videre utbygging av Europarådets forbindelser med Den europeiske union (EU) og er i denne sammenheng tilfreds med oppfølgingen av den nye samarbeidsavtalen mellom Europarådet og EU som ble vedtatt i 2007. I rammen av den politiske dialog mellom de to organisasjonene møtte Ministerkomiteen i 2008 bl.a. EUs kommissær for rettslige spørsmål, frihet og sikkerhet og EUs kommissær med ansvar for interkulturell dialog for å drøfte felles anliggender.

På forslag fra generalsekretæren ble det i 2008 besluttet å oppgradere Europarådets representasjon overfor EU i Brussel til ambassadørnivå. Norges tidligere faste representant til Europarådet, ambassadør Torbjørn Frøysnes, ble i september ansatt i den nye stillingen som generalsekretærens spesialutsending og leder av Europarådets EU-representasjon i Brussel. EU bidrar årlig betydelig til Europarådets aktiviteter.

Regjeringen er opptatt av å sikre felles menneskerettsstandarder i hele Europa. Det er derfor positivt at det i 2007 ble inngått en avtale mellom Europarådet og EU om samarbeid med EUs nye byrå for grunnleggende rettigheter i Wien. Både fra EUs og Europarådets side har det i 2008 vært tatt flere initiativ for å sikre at intensjonene i samarbeidsavtalene følges opp gjennom konkrete tiltak.

Regjeringen legger også særlig vekt på å følge opp arbeidet med samordning og koordinering mellom Europarådet og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Dette arbeidet skjer på basis av den avtalen som ble inngått mellom de to organisasjonene etter initiativ fra Norge under den norske formannskapsperioden i Europarådet i 2004. Samarbeidet med OSSE omfatter kampen mot terrorisme, tiltak mot menneskehandel, arbeidet for toleranse og ikke-diskriminering, og beskyttelse av nasjonale minoriteter. Samarbeidet er viktig blant annet for å sikre at begge organisasjoner arbeider innenfor de områder der de har komparative fortrinn, og for å unngå dobbeltarbeid og oppnå best mulig utnyttelse av ressursene.

Europarådets menneskerettskommissær hadde i 2008 særlig fokus på temaer som frihetsberøvelse, rettighetene til utsatte grupper som innvandrere, flyktninger og asylsøkere, og kampen mot diskriminering og intoleranse. Kommissæren bidro til oppret-

telse av en uavhengig undersøkelseskommissjon for de voldelige hendelsene i Armenia 1.-2. mars etter presidentvalget i landet. I annet halvår hadde kommissæren hovedfokus på menneskeretts-situasjonen og den humanitære krisen utløst av krigen mellom Russland og Georgia. Kommissæren presenterte seks prinsipper for beskyttelse av sivilbefolkningen og for å avhjelpe den humanitære krisen. Disse fikk bred oppslutning fra medlemslandene, herunder fra Russland og Georgia. Kommissæren var i tiden like etter den væpnede konflikten den eneste internasjonale aktøren som fikk tilgang til konfliktområdet, og spilte en nøkkelrolle for utveksling av fanger samt for å avklare skjebnen til savnede personer.

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) utarbeider anbefalinger om tiltak for å bekjempe rasisme og intoleranse og overvåker situasjonen mht. rasisme og intoleranse i medlemslandene. ECRI fremla i 2008 rapporter om Andorra, Latvia, Liechtenstein, Malta, Moldova, Nederland, Norge, San Marino, Serbia og Ukraina.

ECRIs fjerde rapport om Norge, som bygger på kontaktbesøket i Norge i mars 2008, ble vedtatt av ECRI i desember 2008 og fremmet for Ministerkomiteen i februar 2009. ECRI fremhever i rapporten at det er gjort fremgang på en rekke områder siden ECRIs tredje rapport i januar 2004. Dette gjelder spesielt med hensyn til styrking av det rettslige vernet mot diskriminering. Områder som gir grunnlag for bekymring, er situasjonen for ungdom på boligmarkedet og mangel på tolking i skolesituasjonen. ECRI mener det også må gjøres mer for å belyse diskriminering på grunnlag av etnisitet og minoritetsgruppers stilling. Regjeringen vil fremme en ny handlingsplan våren 2009. Her vil oppfølging av ECRIs anbefalinger bli vurdert.

Regjeringen ser det som viktig å styrke Europarådets innsats for interkulturell og interreligiøs dialog. Norge har spilt en aktiv rolle i arbeidet med Europarådets hvitbok for interkulturell dialog som ble vedtatt på utenriksministermøtet i mai 2008. Hvitboken inneholder en rekke konkrete forslag til tiltak for å fremme interkulturell dialog både i Europarådets og medlemslandenes regi.

Norge har ytt et særlig bidrag på dette området gjennom etableringen i Norge av et europeisk ressurscenter for opplæring i interkulturell forståelse, menneskerettigheter og demokratisk medborgerskap. Avtalen mellom Norge og Europarådet om etableringen av Det europeiske Wergelandsenteret ble undertegnet i september 2008 og trådte i kraft 11. januar 2009. Senteret vil bli åpnet i Oslo våren 2009. Hovedformålet vil være å heve kompetansen til lærere og lærerutdannere innenfor menneskerettigheter, demokrati og interkulturell forståelse.

Arbeidet mot organisert kriminalitet er betydelig styrket ved at Europarådets nye konvensjonen mot menneskehandel trådte i kraft 1. februar 2008. Norge ratifiserte konvensjonen 17. januar 2008. Konvensjonen, som er den første europeiske avtale på dette området, har som formål å forebygge menneskehandel og straffeforfølge slik virksomhet, samt å sikre reell beskyttelse av ofrene. Særlig viktig er det uavhengige overvåkingsorganet (GRETA) som skal føre tilsyn med at statspartene etterlever sine forpliktelser i henhold til konvensjonen. Hanne Sofie Greve, lagdommer og tidligere dommer ved Den europeiske menneskerettsdomstolen, ble i desember 2008 valgt til medlem av GRETA, og til overvåkingsorganets første leder i februar 2009.

Europarådets treårige kampanje (2006–2008) for bekjempelse av vold mot kvinner, herunder vold i nære relasjoner, ble avsluttet med en konferanse i Strasbourg i juni 2008. Norge la her frem Regjeringens tiltak på området, herunder handlingsplanen "Vendepunkt" som ble lansert i desember 2007, og som gjelder for tidsrommet 2008–2011. På konferansen ble behovet for en ny konvensjon mot vold i nære relasjoner drøftet. Norge stilte seg sammen med flere andre land positive til en slik konvensjon, og Regjeringen er derfor tilfreds med at arbeidet med konvensjonen ventes å komme i gang i 2009.

Bekjempelse av vold i nære relasjoner er et prioritert område for Regjeringen, og fra norsk side er det derfor foreslått at dette skal være temaet for den europeiske justisministerkonferansen som skal avholdes i Tromsø i juni 2009.

Norge legger stor vekt på arbeidet i Europarådets folkerettskomité og leder for tiden komiteen. Komiteen utarbeidet i 2008 en rapport med retningslinjer for samordning mellom EU-landenes forpliktelser etter EU-retten og forpliktelsene som følger av Europarådets konvensjoner.

Konvensjonen om forebygging av terrorisme av 2007 har som hovedsiktemål å kriminalisere offentlig oppfordring til terrorhandlinger, å forhindre rekruttering til terrorisme, og å forhindre opplæring i terrorhandlinger. Norge var aktivt med på å utarbeide konvensjonen og undertegnet konvensjonen 9. april 2008. Ratifikasjon er nå under forberedelse.

Europarådet vedtok i mai 2008 en ny, revidert konvensjon om adopsjon av barn. Norge var et av de første land som undertegnet konvensjonen i november 2008.

Europarådet vedtok i november 2008 en konvensjon om adgang til offentlige dokumenter. Norge har vært en pådriver i arbeidet. Selv om det på enkelte punkter kunne vært ønskelig med en konvensjon som gikk lenger i å gi tilgang til offentlige dokumenter, er Regjeringen tilfreds med at det ble enighet om en konvensjon som flest mulig av Europarådets med-

lemsstater kan akseptere. Konvensjonen vil bli åpnet for undertegning på Europarådets justisministerkonferanse i Tromsø i 2009.

Norge har lagt vekt på å styrke lokalt og regionalt samarbeid innen rammen av Europarådet, med særlig fokus på utdanning, barne- og ungdomsarbeid, samt interkulturell dialog. Norge (ved styreleder i KS Halvdan Skard) hadde i perioden 2006–2008 formannskapet i Europarådets kongress av lokale og regionale myndigheter. Viktige områder har vært demokratisk deltakelse, etikk, reformer på regionalt nivå, og erfaringer med modeller for interkommunalt samarbeid. I 2008 startet også arbeidet med en felles plattform for strategien for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå. Norge er et av seks pilotland i dette prosjektet.

Regjeringen har engasjert seg aktivt i Europarådets 10-års Handlingsprogram for likestilling av funksjonshemmede og i samarbeidet for barns rettigheter. Dette arbeidet har fått et løft i 2008 under det svenske formannskapet, bl.a. gjennom utnevning av en barnekoordinator på ambassadørnivå. Etter nordisk-baltisk initiativ besluttet Ministerkomiteen i 2008 å styrke sin innsats for å fremme respekt for LGBT-personers (lesbiske, homofile, bifile og transkjønnede) menneskerettigheter og for å bekjempe diskriminering av denne gruppen.

Som første medlemsland ratifiserte Norge 27. oktober 2008 Europarådets nye Rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet. Konvensjonen understreker at kulturarven fyller viktige funksjoner i samfunnet som grunnlag for sosial, kulturell og økonomisk utvikling der bærekraftsperspektivet står sentralt.

Etter nordisk-baltisk initiativ stiller Handlingsplanen fra Warszawa-toppmøtet krav om reform og effektivisering av Europarådets organisasjon og arbeidsmetoder. Formålet er bedre balanse mellom oppgaver og ressurser. Mange medlemsland ønsker nullvekst i Europarådets budsjett. For å kunne øke innsatsen blant annet innenfor Domstolens virkefelt er det derfor nødvendig å prioritere strengere i andre deler av organisasjonen. Regjeringen støtter økte ressurser til Domstolen og til tilsyn med oppfølging av dommene, men ønsker ikke at dette skal lede til en vesentlig reduksjon i de øvrige deler av samarbeidet.

Budsjettet for 2008 innebar tilnærmet null realvekst. For Norge var det en prioritert oppgave i 2008 å arbeide for økte ressurser til Domstolen og de øvrige menneskerettsinstrumentene, herunder menneskerettskommissæren. Norges totale bidrag til Europarådet var i 2008 på 4,4 mill. euro. Regjeringen

vil fortsatt arbeide for modernisering og reform av Europarådets organisasjonen, for åpenhet og effektivitet, og for at organisasjonen gis ressurser til å løse vedtatte oppgaver.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Olav Akselsen, Vidar Bjørnstad, Marit Nybakk, Hill-Marta Solberg og Anette Trettebergstuen, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund, Siv Jensen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Siri A. Meling og Erna Solberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Ågot Valle, fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, fra Senterpartiet, Åslaug Haga, og fra Venstre, Anne Margrethe Larsen, vil understreke Europarådets betydning for å fremme demokrati, rettsstaten og respekt for menneskerettighetene i hele Europa.

Komiteen merker seg at Norges innsats i 2008 har hatt hovedfokus på styrking av det europeiske menneskerettssystemet, støtte til demokratiutvikling i medlemslandene, utvikling av samarbeidet med EU og OSSE, interkulturell dialog og reform av Europarådets organisasjon.

Komiteen viser til at Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er en bærebjelke i Europarådets menneskerettssystem, og at saksmengden til domstolen har hatt en kraftig økning i de senere år. Komiteen er fornøyd med at Regjeringen varsler at arbeidet med å sikre Domstolens effektivitet og fremtid vil være en viktig og prioritert oppgave.

Komiteen merker seg at Norge har arbeidet aktivt for at Russland, som det siste landet, skal ratifisere Protokoll 14 til Den europeiske menneskerettskonvensjonen. I mangel av at Russland har ratifisert protokoll 14, er komiteen tilfreds med at Europarådet har iverksatt en prosess med forslag om andre tiltak som skal sikre raskere behandling av saker.

Komiteen er kjent med at Regjeringen har fremmet nåværende stortingspresident Torbjørn Jagland som norsk kandidat til stillingen som generalsekretær i Europarådet, og komiteen støtter opp om dette kandidatet.

Komiteen viser til at prosessen rundt valg av ny generalsekretær i Europarådet har aktualisert spørsmålet om bedre samarbeid og samhandling mellom parlamentarikerforsamlingen og Ministerrådet, og mener at det må være en viktig målsetting å styrke dette samarbeidet.

KOMITEENS TILRÅDING

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

v e d t a k :

St.meld. nr. 27 (2008–2009) – om Norges deltakelse i Europarådet i 2008 – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 26. mai 2009

Olav Akselsen

leder

Siri A. Meling

ordfører

