



Innst. 347 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget frå utenriks- og forsvarskomiteen

Meld. St. 14 (2009–2010)

Innstilling frå utenriks- og forsvarskomiteen om Noregs deltaking i Europarådet i 2009

Til Stortinget

Sammendrag

Dei overordna prioriteringane for arbeidet til regjeringa i Europarådet er å fremje kjerneverdiane til organisasjonen – demokrati, rettsstat og menneskerettar. Regjeringa legg stor vekt på gjennomføringa av handlingsplanen frå Europarådets tredje toppmøte i Warszawa i mai 2005. Handlingsplanen er retningsgjevande for arbeidet i organisasjonen.

Arbeidet til regjeringa i Europarådet i 2009 hadde hovudfokus på:

- styrking av det europeiske menneskerettssystemet,
- støtte til demokratarbeidet i medlemslanda,
- utvikling av samarbeidet med EU og OSSE,
- tverrkulturell dialog,
- reform av Europarådets organisasjon, og
- fremjing av stortingspresident Thorbjørn Jaglands kandidatur til generalsekretærstillinga i Europarådet.

Samarbeidet i Europarådet er i dag i stor grad prega av at Russland og land i Sentral- og Aust-Europa, i tillegg til Sør-Kaukasus, er blitt medlemmer. Det store talet på klagar til Den europeiske menneskerettsdomstolen, særleg frå dei nye medlemslanda, set Europarådets menneskerettssystem under press. Konflikten i Georgia har vist at Europarådet framleis har omfattande oppgåver i fleire av dei nye medlemslanda. Det er vidare krevjande politiske oppgåver i forholdet til EU og eit stort behov for indre reformer i organisasjonen.

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok i mai 2008, på grunnlag av tilrådingar i ein rapport frå Luxembourg statsminister Jean-Claude Juncker, at kandidatane til stillinga som generalsekretær i framtida skal ha erfaring på regjeringssjefsnivå eller frå anna stilling på høgt politisk nivå. Stillinga vil difor i framtida vere meir på linje med tilsvarande leiarstillingar i andre organisasjonar som EU og NATO. Dåverande stortingspresident Thorbjørn Jagland vart 29. september 2009 vald til ny generalsekretær i Europarådet med absolutt fleirtal i første valomgang. Det er første gang ein nordmann har denne stillinga. Røystetala ved valet i Parlamentarikarforsamlinga var 165 for Thorbjørn Jagland mot 80 røyster for den polske kandidaten, tidlegare statsminister Cimoszewicz. Generalsekretæren leier sekretariatet i Europarådet med rundt 1 800 tilsette i Strasbourg og 200 i felten, og spelar ei viktig rolle som dialogpartner i det europeiske samarbeidet. Mandatperioden er 5 år.

I tillegg til val av ny generalsekretær var dei viktigaste sakene på utanriksministermøtet i Madrid 12. mai 2009:

- utfordringane for Menneskerettsdomstolen, medrekna foreløpig iverksetjing av to prosedyrar i protokoll 14 til Den europeiske menneskerettskonvensjonen med sikte på å auke saksbehandlingskapasiteten i Menneskerettsdomstolen i påvente av russisk ratifisering av protokoll 14,
- vidareføring av arbeidet for å styrkje samarbeidet mellom Europarådet og EU,
- vidareføring av arbeidet for organisatorisk reform av Europarådet,
- konflikten mellom Russland og Georgia.

Situasjonen for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er berebjelken i Europarådets menneskerettssystem. Problema for EMD vart ytter-

legare forsterka i 2009 som følgje av auken i talet på klagesaker, som framleis er dramatisk. Domstolen registrerte 57 100 nye klagar i 2009, 15 pst. fleire enn i 2008. Talet på uavslutta registrerte klagesaker hadde dermed ved utgangen av 2009 auka til 119 300, ein auke på 23 pst. samanlikna med 2008. Den viktigaste grunnen til den veldige auken i saksmengda til EMD er at Europarådet sidan 1990 har fått 25 nye medlemsland. Det er ei viktig oppgåve for Noreg å bidra til å sikre effektiviteten og framtida til Domstolen. Noreg har difor òg i 2009 delteke aktivt i arbeidet for reform av det europeiske menneskerettssystemet og for auka ressursar til Domstolen. Våren 2009 såg det framleis ut til å vere små utsikter til at Russland ville ratifisere protokoll 14 til den europeiske menneskerettskonvensjonen. Regjeringa mottok difor med glede meldinga om at den russiske statsdumaen 15. januar 2010 gav sitt samtykke til russisk ratifisering av protokoll 14, og at Russland 18. februar 2010 deponerte ratifikasjonsdokumentet under Interlaken-konferansen i Sveits om framtida for EMD. Protokollen trer i kraft 1. juni 2010.

Klagar mot fire land utgjorde godt over halvparten av sakene til behandling også i 2009: Russland 28 pst., Tyrkia 11 pst., Romania 8 pst. og Ukraina 8 pst. Når det gjeld tildømte menneskerettsbrot i 2009, ligg Tyrkia framleis øvst på lista med 341 dommar, følgd av Russland med 210 dommar, Romania 153, Ukraina 126 og Polen 123.

Det er ei prioritert oppgåve for Noreg å sikre effektiviteten til Menneskerettsdomstolen. Det er uheldig at Domstolen, som mellom anna fører tilsyn med at medlemslanda avgjer sivil- og strafferettslege saker innan rimeleg tid, ikkje sjølv er i stand til å etterleve dette prinsippet. Regjeringa er oppteken av å verne om den individuelle klageretten samtidig som det må finnast løysingar som gjer at Domstolen kan konsentrere tid og ressursar om dei viktigaste sakene. Det ekstremt høge talet på avvisingssaker viser m.a. at det trengst betre informasjon til potensielle klagarar om kriteria for at ei klagesak vert teken opp til behandling i Strasbourg.

Noreg er blant landa i Europarådet med færrest dommar mot seg. Fram til 31. desember 2009 har EMD avsagt totalt tjue fellande og sju frifinnande dommar i saker som Noreg var part i. Samtidig avviste eller strauk Domstolen frå lista si 89 klagar mot Noreg berre i 2009. Det viser at, som for andre land, er presentdelen avviste klagar mot Noreg svært høg.

I 2009 vart det ført tre saker mot Noreg for EMD. Det vart avsagt to frifinnande dommar (Egeland og Hanseid mot Noreg og Procedo Capital Corporation mot Noreg) og éin fellande dom (A mot Noreg). Dette er ein nedgang frå 2008, då Noreg var part i fem saker og det vart avsagt tre fellande og to frifinnande dommar.

Regjeringa legg stor vekt på ei vidare utbygging av samkvemmet mellom Europarådet og Den europeiske unionen (EU) og er i denne samanhengen nøgd med oppfølginga av den nye samarbeidsavtalen mellom Europarådet og EU som vart vedteken i 2007. Samarbeidet med EU har i 2009 vorte styrkt. EUs Lisboa-traktat, som tredde i kraft 1. desember 2009, inneheld ei føresegn som forpliktar EU til å tiltre den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Protokoll 14 til EMK opnar for ei slik tiltreding frå EU si side. For at denne tiltredinga skal kome i stand, må EU og Europarådet verte samde om modalitetane for at EU skal kunne slutte seg til konvensjonen. EU og Europarådet innleidde i januar 2010 forhandlingane om korleis EUs tiltreding til EMK skal gå føre seg.

EUs tiltreding til EMK er ønskjeleg fordi det vil styrkje vernet av menneskerettane i Europa ytterlegare og bidra til å utvikle og sikre ein felles europeisk rettspraksis i menneskerettssaker. Når EU tiltrer EMK, vil alle EU-borgarar ha høve til å klage EU inn for Menneskerettsdomstolen i Strasbourg.

Regjeringa legg òg særleg vekt på å følgje opp arbeidet med samordning og koordinering mellom Europarådet og Organisasjonen for tryggleik og samarbeid i Europa (OSSE). Samarbeidet med OSSE omfattar kampen mot terrorisme, tiltak mot menneskehandel, arbeidet for toleranse og ikkje-diskriminering og vern av nasjonale minoritetar.

Den europeiske menneskerettskommisjonen skal fremje kunnskap om og respekt for menneskerettane slik dei er nedfelte i dei ulike menneskerettsinstrumenta til Europarådet. Menneskerettskommisjonen behandlar ikkje individuelle klagar på menneskerettsbrot – noko som ligg til Den europeiske menneskerettsdomstolen – men overvaker, i samarbeid med nasjonale ombodsmenn eller tilsvarande nasjonale menneskerettsinstitusjonar, den generelle etterlevinga av menneskerettane i medlemslanda, i tillegg til at han gjev råd om korleis menneskerettane kan vernast mest effektivt.

Den europeiske komiteen for førebygging av tortur (torturovervakingskomiteen – CPT) overvaker oppfølginga i medlemslanda av den europeiske konvensjonen mot tortur og anna umenneskeleg eller nedverdiggande behandling. Målet er å førebyggje brot på den europeiske menneskerettskonvensjonen, som forbyr tortur og umenneskeleg eller nedverdiggande behandling eller straff. CPT besøker medlemslanda periodisk eller ad hoc for å føre tilsyn med behandlinga av personar som er fråtekne fridomen, og besøker m.a. fengsel, politiarrestar, psykiatriske institusjonar, eldreheimar, militærleirar og mottaksenter for immigrantar som er fråtekne fridomen. Komiteen skal ha fri tilgang til dei aktuelle stadene og høve til å ha fortrulege samtalar med dei som er

fråtekne fridomen. Komiteen er òg i regelmessig dialog med styresmaktene i medlemslanda.

CPT meiner at hovudutfordringane framover vert kamp mot straffridom for tortur og umenneskeleg behandling, overfylte fengsel på tvers av Europa og den potensielle spenninga mellom statars plikt til å verne borgarane, for eksempel mot terrorisme, og behovet for å vareta grunnleggjande verdiar. Årsrapporten frå CPT har eit særleg tematisk fokus på situasjonen for migrantar utan lovleg opphald som er fråtekne fridomen, og gjev detaljerte synspunkt på kva rettsgarantiar denne gruppa bør nyte godt av medan dei er fråtekne fridomen.

Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgjeving (Venezia-kommisjonen) vart oppretta i 1990. Formålet var å støtte demokratiseringsprosessen i dei sentral- og austeuropeiske landa ved å gje juridisk assistanse til utforminga av grunnlover og andre sentrale lover i statar som er bygde på demokratiet og rettsstatsprinsippa.

Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse (ECRI) er eit uavhengig overvakingorgan som har som målsetjing å nedkjempe vald, diskriminering og fordommar mot personar eller grupper av personar basert på m.a. rase, farge, språk, religion, nasjonalitet eller etnisk opphav. ECRI utarbeider generelle tilrådingar om tiltak for å nedkjempe rasisme og intoleranse.

Europarådets utviklingsbank (CEB) vart oppretta i 1956. Mandatet var opphavleg at banken gjennom utlånspolitikken skulle bidra til løysingar på flyktningproblem i Europa. Seinare er mandatet utvida slik at banken skal bidra til sosialt samhoer i Europa. 40 av medlemslanda i Europarådet er òg medlemmer av CEB. Blant landa som ikkje er medlemmer av CEB, er Russland, Storbritannia, Ukraina og Austerrike. Noreg blei medlem av CEB frå 1. januar 1978 og representerer 1,268 pst. av kapitalen i banken.

Forum for demokrati (FFD) vart oppretta i 2005 for å styrkje demokratiet, politisk fridom og borgarane sin medverknad i samfunnet. Forumet skal gje impulsar til det kontinuerlege arbeidet i Europarådet for å sikre og konsolidere demokratiet i den europeiske regionen.

Styringskomiteen for menneskerettar (CDDH) arbeider med utvikling og vern av menneskerettane. Komiteen møtest to gonger i året og har ei rekkje underordna komitear og ekspertgrupper.

Styringskomiteen for likestilling (CDEG) arbeider for like sjansar og like rettar for kvinner og menn, med nedkjemping av kjønnsbasert vald og med integrering av kjønnslikestilling i Europarådet og medlemslanda. Komiteen utarbeidde i 2009 ei erklæring om å oppnå de facto likestilling mellom kjønna. Erklæringa vart vedteken på utanriksministermøtet i ministerkomiteen i Madrid 12. mai 2009.

Arbeidet mot menneskehandel er styrkt i stor grad ved at Europarådets konvensjon mot menneskehandel tredde i kraft 1. februar 2008. Noreg blei part i konvensjonen 1. mai 2008. Konvensjonen var per januar 2010 ratifisert av 26 land og undertekna av ytterlegare 15 land.

Europarådskampanjen for å kjempe mot vald mot kvinner og vald i heimen vart avslutta sommaren 2008. Kampanjen avdekte at det var nødvendig å utarbeide eit juridisk bindande instrument for å forebygge vald mot kvinner, verne offer for slik vald og å straffe overgriparane.

Etter vedtak i Ministerkomiteen og styringskomiteen for menneskerettar vart det i 2009 etablert ein ekspertkomité (DH-LGBT) for spørsmål som gjeld rettane for lesbiske, homofile, bifile og transpersonar. I tråd med mandatet leverte ekspertkomiteen i november 2009 eit forslag til tilråding om lhbt-politikken i medlemslanda til styringskomiteen for menneskerettar. Noreg var medlem i ekspertgruppa og deltok både i arbeidet i komiteen og i nettverket av styresmaktsrepresentantar frå land som har interesse i ein meir aktiv politikk for å sikre rettar og ein betre livskvalitet for lhbt-befolkninga i Europa.

Noreg legg stor vekt på arbeidet i Europarådets folkerettskomité (CAHDI) og leier for tida komiteen. Komiteen drøfter folkerettslege spørsmål som er viktige for mandatet til Europarådet, med fokus på styrking av den internasjonale rettsordenen, den internasjonale rettspleia og menneskerettane. GRECO (Group of States Against Corruption), Europarådets overvakingorgan for den nasjonale gjennomføringa i medlemsstatane av antikorrupsjonsinstrumenta til organisasjonen, er i dag eit etablert og velkjent organ i den internasjonale innsatsen for å nedkjempe korrupsjon.

Den europeiske helsekomiteen (CDSP) har frå 2009 norsk leiar. Vidare hadde Noreg i 2009 leiarane for ekspertkomiteen om mobilitet, migrasjon og tilgang til helsetenester (SP-MIG) og komiteen for organtransplantasjon (CD-P-TO) under delavtalen for den europeiske farmakopeen.

Den europeiske komiteen for sosialt samhoer (CDCS) har i 2009 arbeidd med revisjon av strategien for sosialt samhoer. Noreg ønskjer å styrkje arbeidet med sosiale rettar og menneskeverd. Noreg deltok på ministerkonferansen i Moskva om sosialt samhoer 26.–27. februar 2009. Ministermøtet vedtok ei tilråding om at Europarådet bør utarbeide ein ny handlingsplan for sosialt samhoer.

Rammekonvensjonen om vern av nasjonale minoritetar pålegg statane å rapportere til Europarådet om lovgjeving og andre tiltak som er gjennomførte for å setje prinsippa i rammekonvensjonen ut i livet, og det barnpolitiske samarbeidet i Europarådet er forankra i programmet Eit Europa for og med barn. Ein ny strategi for innsatsområde i programmet for

perioden 2009–2011 er utvikla med viktige bidrag frå Noreg.

Noreg legg vekt på å styrkje lokalt og regionalt samarbeid innanfor ramma av Europarådet. Viktige område for det mellomstatlege samarbeidet om lokalt og regionalt demokrati i 2009 har m.a. vore demokratisk medverknad, reformer på regionalt nivå, modellar for interkommunalt samarbeid og erfaringar med tiltak for å dempe verknadene av finanskrisa for kommunane. Ein tilleggsprotokoll til charteret for lokalt sjølvstyre om rett til medverknad i sakene til lokale styresmakter vart opna for signering 16. november 2009. Protokollen blei ratifisert av Noreg 16. desember 2009 som første medlemsland.

Noreg er pilotland i 2009–2010 for utprøving av strategien for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå, basert på tolv prinsipp. Europarådets 16. konferanse for ministrarar med ansvar for lokalt og regionalt demokrati vart arrangert i Utrecht i Nederland 16.–17. november 2009 og vedtok ein felles europeisk handlingsplan for arbeidet med godt styresett på lokalt og regionalt nivå. Eit sentralt element er at Europarådet må møte utfordringar gjennom å bli meir synleg. På dette grunnlaget er det utarbeidd ein kommunikasjonsstrategi med tiltaksliste for arbeidet til Europarådet på området. Noreg er ein pådrivar i arbeidet.

Rammekonvensjonen om verdien av kulturarven for samfunnet (FARO-konvensjonen) vart ratifisert av Noreg 27. oktober 2008 som det første vestlege landet. Konvensjonen er nyskapande og tek fatt i dei samfunnsmessige verdiane av kulturarven. Ved utgangen av 2009 hadde i alt åtte land ratifisert konvensjonen, som trer i kraft ved ti ratifikasjonar.

I Meld. St. 14 (2009–2010) ser regjeringa det som viktig å styrkje Europarådets innsats for tverrkulturell og tverreligiøs dialog, mot rasisme og intoleranse og for rettsleg samarbeid og mot korrupsjon. Etter nordisk-baltisk initiativ vert det i handlingsplanen frå Warszawa-toppmøtet stilt krav om reform og effektivisering av organisasjonen og arbeidsmetodane i Europarådet. Formålet er betre balanse mellom oppgåver og ressursar. Budsjettet for 2009 innebar tilnærma null realvekst. For Noreg var det ei prioritert oppgåve òg i 2009 å arbeide for auka ressursar til Domstolen og dei andre menneskerettsinstrumenta, mellom anna menneskerettskommisjonen. Det totale norske budsjettbidraget til Europarådet var i 2009 på 4,78 millionar euro, i tillegg til 0,78 milli-

onar euro i frivillige bidrag og 0,7 millionar euro i tilskot til Menneskerettsfondet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Sverre Myrli, Tore Nordtun og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Morten Høglund, Siv Jensen, Peter N. Myhre og Torkil Åmland, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Ivar Kristiansen og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, viser til at Europarådet er den eldste av de store europeiske samarbeidsinstitusjonene, og har gjennom 60 år spilt en betydelig rolle i Europa for å fremme demokrati, rettsstat og menneskerettigheter.

Komiteen er derfor fornøyd med at Thorbjørn Jagland i jubileumsåret ble valgt til ny generalsekretær i rådet. Komiteen har merket seg at de norske prioriteringene for arbeidet i rådet og rådets arbeid i stor grad har vært sammenfallende. Arbeidet har vært preget av at Russland og flere Sentral- og Øst-Europeiske nasjoner, nå er blitt medlemmer i rådet. Komiteen har merket seg at Europarådets nye generalsekretær på en aktiv måte følger opp også de norske hovedprioriteringer, som eksempelvis politiske oppgaver og styrking av forholdet til EU, brudd på menneskerettigheter og arbeidet med å reformere Europarådets organisasjon.

Komiteen er kjent med at antallet klagesaker til Den europeiske menneskerettsdomstolen har hatt en markant økning i 2009, hvor domstolen registrerte 57 100 klager. Fra norsk side har det vært viktig å bidra til å sikre effektivitet og fremdrift i Domstolens arbeid. Økningen i antall klager kommer som følge av flere nye medlemsland de siste år. Antallet ubehandlede saker var ved årsskiftet oppe i 119 300.

Videre har komiteen merket seg Europarådets nye reformprogram, hvor rådets politiske rolle styrkes. Komiteen er tilfreds med at rådet vier konflikten mellom Russland og Georgia stor oppmerksomhet og at situasjonen i Hviterussland følges nøye.

Komiteens tilråding

Komiteen har forøvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Meld. St. 14 (2009–2010) – om Noregs deltaking i Europarådet i 2009 – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 9. juni 2010

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Ivar Kristiansen

ordfører

