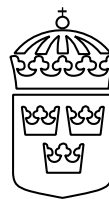


Regeringens skrivelse

2019/20:34



Verksamheten inom Europarådets
ministerkommitté m.m. under helåret 2018 och
första halvåret 2019

Skr.
2019/20:34

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 24 oktober 2019

Stefan Löfven

Ann Linde
Utrikesdepartementet

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom Europarådets ministerkommitté m.m. under helåret 2018 och första halvåret 2019.

Innehållsförteckning

1	Utvecklingen i Europarådet under helåret 2018 och första halvåret 2019.....	4
2	Val av ny generalsekreterare.....	6
3	EU:s anslutning till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna	7
4	Samarbetet med den parlamentariska församlingen och kongressen för regionala och lokala myndigheter.....	7
4.1	Parlamentariska församlingen (PACE)	7
4.2	Kongressen för regionala och lokala myndigheter (kongressen)	9
5	Övergripande frågor under helåret 2018 och första halvåret 2019	10
5.1	Mänskliga rättigheter.....	10
5.1.1	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)	10
5.1.2	Europadomstolens dömande verksamhet och ministerkommitténs övervakning	11
5.1.3	Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter	14
5.1.4	Romers möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter	15
5.1.5	Jämställdhet	15
5.1.6	Lika rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck	16
5.1.7	Barnets rättigheter	17
5.1.8	Rasism	17
5.1.9	Nationella minoriteter.....	18
5.1.10	Rättigheter för personer med funktionsnedsättningar	18
5.1.11	Yttrande- och mediefrihet.....	18
5.2	Demokrati- och rättsfrågor	20
5.2.1	Demokratifrågor	20
5.2.2	Venedigkommissionen	21
5.2.3	Europarådets tekniska bistånd och fältverksamhet	21
5.2.4	Straffrättsligt samarbete.....	23
5.2.5	Gruppen av stater mot korruption (Greco)	23
5.2.6	Samarbete på kulturområdet.....	24
5.2.7	Samarbete på ungdomsområdet.....	24
5.3	Europarådets utvecklingsbank (CEB)	25
6	Relationer till andra länder och utvecklingen i vissa medlemsstater	25
6.1	Turkiet.....	25
6.2	Azerbajdzjan	27
6.3	Ryssland.....	27

6.4	Ukraina.....	28	Skr. 2019/20:34
6.5	Moldavien.....	29	
6.6	Polen.....	30	
6.7	Ungern.....	31	
6.8	Vitryssland	32	
6.9	Kosovo	33	
6.10	Grannskapspolitiken.....	33	
6.11	Konflikter i och mellan medlemsstater.....	34	
	6.11.1 Ryssland–Georgien.....	34	
	6.11.2 Ryssland–Ukraina.....	34	
	6.11.3 Cypern–Turkiet.....	35	
7	Relationer till internationella organisationer.....	36	
	7.1 Europeiska Unionen (EU)	36	
	7.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)	37	
	7.3 Förenta nationerna (FN)	37	
8	Europarådets budget.....	38	
Bilaga 1	Förteckning över medlemsstater samt kandidat-och observatörländer.....	41	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019		42	

1 Utvecklingen i Europarådet under helåret 2018 och första halvåret 2019

Europa och Europarådet genomgår i flera avseenden en prövande tid. Utvecklingen och uppslutningen kring Europarådets kärnvärden – mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer – är på flera områden oroväckande. Politisk populism och främlingsfientliga krafter har betydande genomslag i flera av de 47 medlemsstaterna.

Bristande förtroende för gemensamma institutioner och gemensam övervakning av rättighetsfrågor återkommer i debatten. Den samlade bilden av denna utveckling är komplex och mångtydig. Kärnvärdena är satta under diskussion och behovet av Europarådet, med organisationens kompetens och arbete till stöd för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer, har ökat. Inte minst frågorna som handlar om att värna och främja demokratin har vuxit i betydelse. Europarådets verksamhet inom demokratiområdet är inriktad på åtgärder för att stärka det demokratiska styrelseskicket på alla nivåer, stöd för politisk pluralism och ökad delaktighet från medborgare och civilsamhällets sida.

Verksamheten i Europarådet har under perioden i hög grad påverkats av relationen till Ryssland, vad gäller såväl utvecklingen av mänskliga rättigheter (MR-utvecklingen) i Ryssland och Rysslands politik i sitt europeiska närområde som Rysslands vägran att under två års tid betala sin medlemsavgift till organisationen.

Dessa frågor har återkommande debatterats i ministerkommitténs möten med en bred uppslutning i kritiken av Ryssland för dess aggressionspolitik i östra Ukraina. Den principfasta kritiken av Rysslands illegala annektering av Krim år 2014 består. Budskapet till Ryssland i ministerkommittén har varit tydligt och klart formulerat av EU-länderna och av en mycket stor majoritet av Europarådets 47 medlemsstater. På motsvarande sätt består kritiken av ryskt agerande i Georgien och på andra håll där s.k. grå zoner förekommer.

Sedan Europarådets parlamentariska församling (PACE) efter den illegala annekteringen av Krim 2014 dragit in de ryska parlamentariskernas rösträtt i parlamentarikerförsamlingen, upphörde Ryssland 2017 att betala sin medlemsavgift. Eftersom ryska Duman valt att inte nominera en parlamentarikerdelegation sedan 2015 har Ryssland inte heller deltagit i PACE:s arbete sedan dess. Rysslands deltagande i församlingen och i Europarådet i övrigt är en förutsättning för att Europarådet ska kunna granska landets efterlevnad av sina åtaganden som medlemsstat. Denna situation, som framkallats av Ryssland, har i hög grad kännetecknat arbetet i Europarådet under perioden.

Efter en längre tid av informella samtal och kontakter med företrädare för PACE initierade det finska ordförandeskapet i ministerkommittén våren 2019 förslag som inskräper respekt för territoriell integritet och suveränitet, understryker deltagande av parlamentariker från alla medlemsstater i Europarådets parlamentarikerförsamling (med förbehåll för begränsningar som ministerkommittén kan besluta i enlighet med Europarådets stadga), samt förutser en förstärkt granskningsprocedur med en tydligare roll för PACE när respekten för organisationens

grundläggande värden sätts i fråga. Ministerkommittén beslutade vid utrikesministermötet i Helsingfors i maj 2019 att gå vidare med frågan om en förstärkt granskningsprocedur men ansåg att det var upp till PACE att utvärdera situationen och ta slutlig ställning till frågan om deltagande av en rysk parlamentarikerdelegation. Det har också varit regeringens uppfattning att frågan om de ryska parlamentarikernas rösträtt i PACE måste avgöras av församlingen. Vid sin session i juni 2019 beslutade PACE att ställa sig bakom de förslag som aktualiserats under våren. Ryssland nominerade därefter en delegation till PACE och återupptog betalningen av medlemsavgiften.

Också utvecklingen i andra enskilda medlemsstater fortsätter att spela en framträdande roll. Det gäller särskilt Turkiet, där en rad grundläggande frågor består om rättsstatens funktion och demokratiska principers tillämpning. Den dialog som Europarådets generalsekreterare initierat har fortsatt. Visst gehör kan noteras, men på det hela taget består den nedslående bild som etablerades snart efter kuppöversöket 2016. Det har lett till ett stort antal klagomål till Europadomstolen, inte minst relaterade till yttrandefrihet och mediesektorn.

Situationen i Azerbajdzjan fortsätter att väcka betydande frågor. Efter flera år av aktivitet från Europarådets sida frigavs under perioden oppositionspolitikern Ilgar Mammadov, som enligt Europadomstolen hållits fängslad på sakligt omotiverade grunder.

Utvecklingen under perioden förstärker intrycket att Europa behöver en regionalt stark organisation för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Europarådet ska vara ett excellenscentrum för Europas kärnvärden med kapacitet, kunskap och politisk styrka att uttala sig med auktoritet. För det krävs att organisationen fortsätter att reformeras och utvecklar sina förmågor. Sverige har också lagt ner stor kraft på att utveckla Europarådet som organisation med fokus på kärnuppgifterna.

Den nyvalda generalsekreteraren, Kroatien tidigare utrikesminister Marija Pejčinović Burić, som tillträder i september 2019, har en viktig uppgift att driva vidare det reformarbete som initierats och bedrivits under Thorbjörn Jaglands tid som generalsekreterare.

Viktiga byggstenar i detta arbete är att Europadomstolen för mänskliga rättigheter består som en stark och självständig uttolkare av Europakonventionen, att Europarådet fortsätter att utveckla sitt reformarbete i enskilda medlemsstater med kompetent rådgivning, genom såväl expertkunskap i sekretariatet som fristående rådgivning genom Venedigkommissionen för demokrati genom lag, samt att den granskande, uppföljande verksamheten under organisationens olika konventioner bedrivs målinriktat och effektivt.

Biståndsprogramverksamheten för demokrati- och rättsstatsutveckling fortsätter att ha en viktig uppgift i att ge stöd och hjälp till medlemsstaterna och partnerländerna för att utveckla respekten för de mänskliga rättigheterna, grundläggande demokratiska värden och rättsstatens principer. Såväl EU som Sverige bilateralt är stora bidragsgivare till verksamheten.

Europarådets arbetsprogram är numera upplagt på ett sätt som tydliggör organisationens bidrag till genomförande av FN:s utvecklingsmål i agenda 2030.

Under perioden har en ny MR-kommissarie (Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter), Dunja Mijatović från Bosnien och Hercegovina, tillträtt och fortsatt enligt de nu väl etablerade arbetsmetoder som skapats av hennes företrädare med inriktning på såväl tematiska frågor som utvecklingen i de enskilda länderna. MR-kommissarien är en självständig röst i MR-debatten på den europeiska kontinenten.

Bland enskilda verksamhetsområden i Europarådet bör särskilt uppmärksammas arbetet mot kvinnovåld i den förhållandevis nya Istanbulkonventionen från 2014. Verksamheten har byggts med stor kraft under perioden genom flera granskningsrapporter, bl.a. av Sverige. Konventionen erbjuder en utmärkt grundval för att rikta politiskt ljus mot frågor om våld mot kvinnor och våld i hemmet. På sina håll har arbetet mötts med misstänksamhet och frågor om traditionella könsroller. Det är av största vikt att följa denna debatt och motverka de stereotyper som ibland framträder.

2 Val av ny generalsekreterare

Europarådets generalsekreterare väljs enligt en särskild process, där regeringarna i Europarådets 47 medlemsstater nominerar kandidater till generalsekreterarposten. Ministerkommittén tar därefter fram en lista över kandidater bland dem som nominerats. Det är sedan den parlamentariska församlingen som utser generalsekreterare genom val från kandidaterna på listan. Valet av generalsekreterare ska vägledas av de kriterier som tagits fram i den rapport som Luxemburgs dåvarande premiärminister Jean-Claude Juncker utarbetade 2006 på uppdrag av Europarådets toppmöte i Warszawa 2005. Kriterierna innebär att generalsekreteraren bör vara en i Europa väl känd person med tidigare erfarenheter som stats- eller regeringschef, senior minister eller liknande nivå, och ha ett starkt mandat från medlemsstaterna.

Vid sitt möte den 27 mars 2019 antog ministerkommittén ett beslut genom vilket två kandidater fördes vidare på listan till den parlamentariska församlingen. Valet av generalsekreterare ägde sedan rum under den parlamentariska församlingens junisession. Den 26 juni valdes Marija Pejčinović Burić, vice premiärminister och utrikesminister i Kroatien, till ny generalsekreterare med 159 av 264 röster, i konkurrens med den belgiske kandidaten Didier Reynders.

Pejčinović Burić, som blir den andra kvinnliga generalsekreteraren i Europarådets historia, tillträder i september 2019. Mandatperioden är fem år.

3 EU:s anslutning till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna

Skr. 2019/20:34

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande finns en skyldighet för EU att ansluta sig till Europakonventionen. Genom en anslutning kommer EU och dess institutioner att bli skyldiga att följa Europakonventionen. En enskild individ, som anser att hans eller hennes rättigheter har kränkts av t.ex. ett EU-organ, kommer att kunna klaga till Europadomstolen. EU och dess institutioner kommer därigenom att sättas under extern kontroll av Europadomstolen som kan hålla EU ansvarigt för konventionskränkningar. En anslutning kommer också att medföra att det skapas ett mer sammanhängande och enhetligt system för skydd av mänskliga rättigheter i Europa.

EU och Europarådet träffade våren 2013 en överenskommelse om ett utkast till anslutningsavtal. EU-kommissionen begärde därefter att EU-domstolen skulle yttra sig i fråga om avtalsutkastets förenlighet med EU-fördragen. Den 18 december 2014 meddelade EU-domstolen sitt yttrande. Domstolen kom fram till att avtalsutkastet inte är förenligt med EU-fördragen. Sedan dess pågår en analys av domstolens yttrande inom bl.a. Regeringskansliet för att reda ut vilka åtgärder som krävs för att anslutningen ska komma till stånd. Förhandlingar inom EU i rådsarbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer återupptogs i oktober 2018. Inriktningen för arbetet är att internt inom EU försöka hitta lösningar på domstolens kritiska synpunkter. När rådet hittar lösningar som bedöms kunna tillgodose synpunkterna, kan förhandlingarna med Europarådet återupptas.

Sveriges övergripande målsättning är att EU:s anslutning till Europakonventionen ska komma till stånd så snart som möjligt och att anslutningen ska bidra till att stärka såväl den enskildes som Europadomstolens och Europakonventionens ställning.

4 Samarbetet med den parlamentariska församlingen och kongressen för regionala och lokala myndigheter

4.1 Parlamentariska församlingen (PACE)

Sveriges riksdag är företräd med tolv riksdagsledamöter i PACE varav sex är ordinarie medlemmar i församlingen och sex är suppleanter.

Under PACE:s junisession 2019 avgjordes två viktiga frågor, som båda varit föremål för behandling under 2018 och första delen av 2019. Den första avsåg valet av ny generalsekreterare efter Thorbjörn Jagland. Ministerkommittén fattade i mars 2019 beslut att presentera två kandidater för PACE: Marija Pejčinović Burić, Kroatians biträdande premiärminister och utrikesminister och Didier Reynders, Belgiens biträdande

premiärminister och utrikesminister. PACE beslutade den 26 juni att välja Pejčinović Burić till ny generalsekreterare för nästa femårsperiod.

Den andra frågan behandlade Rysslands deltagande i PACE. Frågan har pågått sedan PACE i anslutning till Rysslands olagliga annektering av Krim 2014 beslöt att införa sanktioner mot ryska PACE-delegationen, bl.a. genom att begränsa den ryska delegationens rätt att rösta i församlingen. Beslutet förlängdes av PACE i januari 2015. Ryssland valde då att inte sända någon parlamentarikerdelegation. Diskussionerna och förhandlingarna för att hitta en lösning på den utdragna konflikten har varit omfattande. De har innefattat generalsekreterarens, PACE-ordförändens liksom ministerkommitténs ordförändeländers aktiva medlingsförsök, rättsliga analyser och flera PACE-rapporter. Dialogen om möjliga vägar framåt har bl.a. annat förts vid gemensamma möten mellan PACE och ministerkommittén i en gemensam rådgivande kommitté.

Ministerkommittén ansåg att det var upp till PACE att ta slutlig ställning i frågan om deltagande av en rysk parlamentarikerdelegation. Det var också Sveriges uppfattning att frågan om Rysslands deltagande i PACE måste avgöras av församlingen.

I PACE pågick under 2018 ett arbete med en översyn av församlingens roll och uppgifter, som fortsatte under 2019. En mer formell rapport och en resolution antogs vid PACE:s session i april 2019. Resolutionen behandlar ändringar av interna regelverk, inklusive av procedurregler, och förslag om stärkt samräde mellan PACE och nationella parlament liksom med andra delar av Europarådet, inte minst med ministerkommittén.

Vad gällde förslagen kring en lösning av den ryska frågan återkom dessa förutom i den s.k. Kox-rapporten även i en rapport av den belgiska ledamoten Petra de Sutter. I de två rapporterna presenterades förslag på interna regeländringar som utesluter möjligheten att bl.a. dra in rösträtt för ett lands samlade parlamentarikerdelegation som uttryck för en politisk sanktion, medan möjligheten till andra typer av ingripanden består.

Vid sin session i juni 2019 beslöt PACE med stor majoritet om en sådan resolution, vilken också möjliggjorde för det ryska parlamentet att undantagsvis nominera en delegation till församlingen under pågående sessionsår. Beslutets antagande innebar att Ryssland kunde presentera en delegation redan den 26 juni. Delegationens ackreditering godkändes, men förenades med krav om samarbete från rysk sida och beslut om uppföljning av de ryska åtagandena i Europarådet. De ryska PACE-ledamöterna kunde därmed delta i valet av ny generalsekreterare.

Även ministerkommittén uppmärksammade de frågor som väckts i PACE-rapporterna. I maj 2019 beslöt ministerkommittén att i samråd med PACE ta fram en kompletterande procedur för att stärka Europarådets möjlighet att agera effektivt och samarbeta i fall där en medlemsstat bryter mot grundläggande principer och värderingar. I beslutet välkomnade samtidigt ministerkommittén om alla medlemsstaters parlamentarikerdelegationer kunde delta i PACE:s junisession.

En rad viktiga rapporter och beslut – såväl i förhållande till tematiska områden och granskning av situationen i ett antal enskilda länder som när det gäller övergrepp och kränkningar som ägt rum gentemot enskilda organisationer och försvarare av mänskliga rättigheter – har behandlats och antagits i PACE under perioden.

Efter den uppsplitande korruptionsskandalen i PACE under 2016–2017 kan det konstateras att PACE under perioden återgått till att återigen kunna utöva sin roll som ett viktigt forum för debatter, övervakning, inklusive av val, och initiativ i förhållande till Europarådets grundmandat om demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Samtidigt har under perioden hanteringen av Rysslandsfrågan utgjort en splittrande fråga för PACE. Rysslands fortsatta agerande kommer att följas med stor uppmärksamhet i PACE.

4.2 Kongressen för regionala och lokala myndigheter (kongressen)

Anders Knape, Sveriges Kommuner och Landstings ordförande, valdes i oktober 2018 enhälligt till ordförande för kongressen för regionala och lokala myndigheter för en period av två år, och blir därmed den förste svensk som innehaft denna post. Sverige företräds i kongressen av sex ledamöter och sex suppleanter.

Vid samma session beslöt kongressen, efter något år av intern bearbetning, att föreslå ministerkommittén ett antal ändringar i kongressens grundläggande stadga i syfte att bättre återspegla och förenkla kongressens arbete. Då kongressen i formellt hänseende lyder under ministerkommittén, har förslagen behandlats i en rapportörsgrupp under 2019 och förväntas bli antagna av ministerkommittén under hösten 2019. Under 2019 högtidlighålls på olika sätt att kongressen i sin nuvarande utformning har funnits i 25 år. Detta gäller även för EU:s regionala kommitté. De två organen, som har ett nära samarbete men har skilda uppgifter och mandat, firade sina 25-årsjubileum vid ett evenemang i Bryssel den 27 juni 2019.

Kongressen har under perioden fört ett framgångsrikt arbete, med fokus på sina huvuduppgifter att övervaka medlemsstaters genomförande av stadgan för lokal självstyrelse och övervaka val på lokal och regional nivå. Kongressen är det enda internationella organ med dessa uppgifter och presenterar vart år ett antal rapporter som innehåller en granskning av enskilda medlemsstaters decentraliseringspolitik i förhållande till stadgan och staternas genomförande av lokala val samt rekommendationer om förbättringar. Kongressen behandlar också ett antal tematiska ämnen. Under 2018 hade kongressen som särskilt tema att bekämpa korruptionen på lokal och regional nivå, och antog ett antal styrdokument och verktyg att användas i detta syfte. Kongressen driver också, i samarbete med Europarådets fältkontor, ett antal konkreta projekt i olika medlemsstater och grannskapsländer i syfte att bistå länderna till en framgångsrik decentraliseringspolitik.

Generellt kan kongressens arbete med att stärka demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer på lokal och regional nivå konstateras ha ökat i betydelse i takt med att lokala och regionala myndigheters politik och service gentemot medborgarna i många länder har vuxit i betydelse vad gäller omfattning och områden. Detta uppmärksammades bland annat i dokument som antogs av utrikesmötet i Helsingfors den 17 maj 2019. Även Europarådets utvecklingsbank (CEB) och andra internationella

finansiella banker har under senare år alltmer uppmärksammat vikten för demokratin och den sociala sammanhållningen i ett land av att den lokala och regionala nivån fungerar väl, är icke-korrupt och försedd med tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter.

5 Övergripande frågor under helåret 2018 och första halvåret 2019

5.1 Mänskliga rättigheter

5.1.1 Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

Europadomstolens betydelse för skyddet för mänskliga rättigheter i Europa kan inte nog understrykas. Domstolen har dock under många år haft problem med en stor tillströmning av klagomål som lett till en svårhanterlig arbetsbörda och höga balanser av pågående mål (mer information om Europadomstolen, målen och reformprocessen finns på Europadomstolens webbplats www.echr.coe.int). Situationen förbättrades avsevärt genom den möjlighet för en ensam domare att avvisa och avskrika enklare fall som infördes genom ändringsprotokoll 14 till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och som trädde i kraft 2010.

De fem högnivåkonferenser som hållits sedan 2010, de tre senaste i Brighton våren 2012, i Bryssel våren 2015 och i Köpenhamn våren 2018, har resulterat i lika många politiska deklARATIONER och bidragit till ytterligare åtgärder bl.a. genom protokoll 15 och 16 till konventionen. Protokoll 15 om ändring av Europakonventionen syftar till att öka effektiviteten hos Europadomstolen (bl.a. genom att det tydliggörs att det i första hand är konventionsstaterna som ansvarar för att enskildas rättigheter enligt Europakonventionen respekteras men att de också har en viss bedömningsmarginal när de utövar denna skyldighet samt att tidsfristen för att lämna in ett klagomål till domstolen minskas från sex till fyra månader). Protokoll 16 till Europakonventionen (tilläggsprotokoll) innebär att de högsta nationella domstolarna får begära rådgivande yttranden av Europadomstolen.

Sverige ratificerade protokoll 15 den 29 mars 2016, men det har ännu inte trätt i kraft då någon ratifikation fortfarande återstår. Sverige har inte ratificerat protokoll 16. Protokollet trädde i kraft den 1 augusti 2018 för de konventionsstater som ratificerat det. Europadomstolen har hittills kommit med ett rådgivande yttrande i ett mål från Frankrike.

I december 2015 antog ministerkommittén en rapport med förslag som syftar till att säkra konventionssystemets långsiktiga framtid. I januari 2019 antog ministerkommittén ytterligare en rapport som gäller urvals- och nomineringsprocessen för domare i Europadomstolen för att

säkerställa domares auktoritet, såväl nationellt som internationellt. En arbetsgrupp ägnar sig åt att ta fram en rapport om Europakonventionens förhållande till andra internationella normsystem.

Under det danska ordförandeskapet i ministerkommittén hölls en ministerkonferens i Köpenhamn i april 2018 om framtiden för övervakningssystemet enligt Europakonventionen, och en politisk deklaration, den s.k. Köpenhamnsdeklarationen, antogs. Deklarationen, som betonar Europadomstolens oberoende och ställning, understryker det delade ansvaret mellan medlemsstaterna och Europadomstolen, och domstolens roll som yttersta övervakare över att medlemsstaterna tar sitt primära ansvar för att upprätthålla skyddet för de mänskliga rättigheterna. Den 22 januari 2019 valde PACE Erik Wennerström till ny svensk domare i Europadomstolen. Han har därmed efterträtt Helena Jäderblom.

5.1.2 Europadomstolens dömande verksamhet och ministerkommitténs övervakning

Under 2018 kom det in 43 100 mål till Europadomstolen (22 300 under första halvan av 2019), vilket innebär en minskning med 32 procent jämfört med 2017 då 63 350 nya mål kom in. Antalet meddelade domar minskade från 1 068 under 2017 till 1 014 under 2018. En dom kan avse flera klagomål. I slutet av 2018 fanns 56 350 pågående mål i domstolen, vilket innebar en marginell ökning jämfört med i slutet av 2017 då motsvarande siffra var 56 250 mål. Stater med flest mål i domstolen var i slutet av 2018 Ryssland (20,9 procent), Rumänien (15,1 procent), Ukraina (12,9 procent) Turkiet (12,6 procent) och Italien (7,2 procent). Flest fallande domar meddelades under 2018 mot Ryssland (238), Turkiet (140), Ukraina (86), Rumänien (71) och Ungern (35).

Mål mot Sverige

Under 2018 kom det in cirka 194 nya klagomål mot Sverige till Europadomstolen, vilket är en ökning jämfört med 2017 då det kom in 150 mål. Ungefär lika många mål som kom in avvisades eller avskrevs av domstolen under respektive år. I slutet av 2018 hade domstolen 50 svenska mål i balans, vilket är en ökning jämfört med 2017 då balansen låg på 27 mål. Under första halvåret 2019 kom det in sex nya klagomål mot Sverige till regeringen och 15 mål avslutades. Tolv nya klagomål mot Sverige kom in till regeringen under 2018 och tio avslutades. I slutet av 2018 var totalt 16 mål under beredning i Regeringskansliet, vilket är en marginell ökning jämfört med läget i slutet av 2017 då totalt 14 mål var under beredning. Under helåret 2018 avgjorde Europadomstolen sex mål mot Sverige, varav tre genom dom.

I målet S.J.P. och E.S. mot Sverige, som rörde umgängesbegränsning och omhändertagande av barn enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), kom domstolen fram till att det inte hade skett en kränkning av klagandenas rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. I målet Centrum för rättvisa mot Sverige, där klaganden gjorde gällande att övervakning i enlighet med lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet utgjorde en kränkning av artikel 8, kom domstolen fram till att det inte hade skett

någon kränkning av rätten till skydd för privat- och familjeliv. Efter begäran från klaganden är målet föremål för prövning av Europadomstolen i stor sammansättning (Grand Chamber) och dom avvaktas. I målet X. mot Sverige, som rörde frågan om utvisning av en marockansk medborgare, ansåg domstolen att beslutet om utvisning stred mot artikel 3 i Europakonventionen och fällde således Sverige för kränkning av konventionen.

En kammare (normalt sju domare) eller kommitté (tre domare) i domstolen avgjorde under år 2018 tre mål mot Sverige genom beslut, två genom avskrivning och ett genom avvisning på olika grunder. Målet Batalla mot Sverige avgjordes genom direktavskrivning, dvs. utan att regeringen ombads att yttra sig. Målet gällde frågan om längden på ett fängelsestraff, som enligt klaganden utgjorde en kränkning av hans rättigheter enligt artiklarna 5, 7 och 14 i Europakonventionen på grund av att straffet var längre i Sverige jämfört med Finland. Målet avskrevs på grund av att klaganden inte hade bekräftat att han vidhöll klagomålet. Även målet Kolehmainen mot Sverige avskrevs utan att regeringen ombads att yttra sig. Målet gällde frågan om klagandens rätt till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 hade kränkts i och med att deras barn hade omhändertagits enligt LVU, eller genom att föräldrarna erhållit kontaktförbud gentemot barnen. Målet avskrevs då klagandena inte hade skickat in begärda handlingar till Europadomstolen, trots att de uppmanats till detta vid flera tillfällen. Domstolen ansåg därmed att det inte fanns skäl att fortsätta utreda målet. Frågan i målet R.H. mot Sverige var i huvudsak om det utgjorde en kränkning av artikel 3 i konventionen att utvisa klaganden till Grekland. Efter att parterna hade yttrat sig över några frågor avvisades målet med hänvisning till att klaganden hade flyktingstatus och uppehållstillstånd i Grekland.

Under första halvåret 2019 har Europadomstolen avgjort ett mål mot Sverige genom beslut. Målet Abokar mot Sverige rörde rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen och rätt till familjeåterförening. Klaganden var en man som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige för att kunna återförenas med sin fru och två gemensamma barn. Europadomstolen bedömde att svenska instansers beslut att neka klaganden uppehållstillstånd i Sverige inte stred mot Europakonventionen och avvisade målet som uppenbart oggrundat.

Övervakning av verkställigheten av Europadomstolens domar

Europarådets medlemsstater har enligt Europakonventionen en skyldighet att genomföra Europadomstolens domar och åtgärda fastställda kränkningar. Att så sker är avgörande för att klagande ska få upprättelse, för att begränsa tillströmningen av nya mål till Europadomstolen och för konventionssystemets övergripande trovärdighet. Medlemsstaterna har emellertid ett visst utrymme att själva identifiera hur de ska gå till väga för att genomföra specifika domar. Verkställigheten övervakas av ministerkommittén som i sin tur assisteras av Europarådets sekretariats enhet för verkställandet av domar.

Statistiken visar att den pågående reformen av ministerkommitténs arbetsmetoder fortsätter att ge resultat. År 2018 avslutades övervakningen av 2 705 domar. Samtidigt minskade antalet inkomna mål från Europadomstolen något (1 264 mål under 2018 jämfört med 1 333 mål år

2017 och 1 352 år 2016). Det totala antalet pågående mål uppgick den 31 december 2018 till 6 151, vilket är det lägsta antalet sedan 2006. Under första halvåret 2019 avslutades övervakningen av 1 143 domar och den 30 juni 2019 uppgick antalet pågående mål till 5 593.

Det stora antalet stängda mål kan till stor del förklaras med kommitténs nya praxis i förhållande till komplexa och systematiska problem att stänga repetitiva mål där alla nödvändiga åtgärder vidtagits samtidigt som man fortsätter övervakningen av de allmänna åtgärder som krävs för att komma till rätta med underliggande problem inom ramen för vissa representativa mål. Den kraftiga minskningen av antalet mål från och med år 2017 beror framför allt på de ansträngningar som gjorts för att stänga individuella mål som var redo att avslutas. Ett antal utmaningar kvarstår emellertid, inte minst när det gäller mål som visar på stora och komplexa strukturella problem.

De flesta domar under övervakning är av rent rutinmässig karaktär och leder endast till skriftväxling mellan svarandestat och sekretariatets avdelning för verkställande av domar. Ett antal domar tas dock årligen upp till diskussion i ministerkommittén.

Intressanta mål i urval

Mycket uppmärksamhet har under tidsperioden ägnats åt verkställigheten av domar med koppling till 1974 års militära konflikt på norra Cypern. I det mellanstatliga målet Cypern mot Turkiet meddelades dom i maj 2001. Övervakningen av vissa delar av domen har avslutats. Kvarvarande delar omfattar bland annat kränkningar i samband med försvunna personer, kränkningar som rör grekcyprioters egendom och kränkningar av äganderätten för grekcyprioter på norra Cypern. Mycket tid har ägnats åt domen i målet Loizidou mot Turkiet, som handlar om klagandens rätt till sin fasta egendom på norra Cypern. Medlemsstaterna är inte eniga om huruvida alla nödvändiga åtgärder vidtagits för att övervakningen av målet ska kunna avslutas. (Se även avsnitt 6.11.3.)

I juni 2019 hölls en inledande diskussion om Europadomstolens dom i förfarandet enligt artikel 46.4 EKMR om frihetsberövandet av den regimkritiske oppositionspolitikern Ilgar Mammadov i Azerbajdzjan. Eftersom domen meddelats några dagar före mötet beslutades det emellertid att man skulle återkomma till frågan i september 2019.

Mål som härrör ur utomrättsliga överföringar av personer till den amerikanska basen Guantanamo Bay på Kuba diskuterades vid ett flertal tillfällen under 2018 och första halvåret 2019. Domen i målet Al Nashiri mot Polen har i flera år legat på ministerkommitténs bord och i oktober 2018 vann domarna i målen Abu Zubaydah mot Litauen och Al Nashiri mot Rumänien laga kraft. Diskussionerna har i stor utsträckning handlat om svarandestaternas ansträngningar att få vissa rättssäkerhetsgarantier från USA för klagandena.

Också domarna i målgruppen Yuriy Nikolayevich Ivanov, Zhovnergruppen och Burmych m.fl. mot Ukraina har varit återkommande på dagordningen under rapporteringsperioden. Målen handlar om bristande verkställighet av nationella avgöranden och Europadomstolen avvisade år 2017 de fem klagomål som var aktuella i Burmych och ytterligare 12 143 klagomål som rörde liknande frågor och överförde samtliga till ministerkommittén för uppföljning. Ukraina har av

medlemsstaterna uppmanats att identifiera grundorsakerna till problemet och hitta en långsiktig lösning.

Diskussionerna har även fortsatt om målet Catan mot Ryssland som rör barns rätt till utbildning i Transnistrien. Ministerkommittén har i beslut uppmanat Ryssland att presentera konkreta åtgärder för att verkställa målen. Bland andra återkommande ryska mål kan nämnas Khashiyev och Akayevgruppen om ryska säkerhetsstyrkors agerande i norra Kaukasus. Övervakningen av verkställigheten av domarna i målgruppen Hirst mot Storbritannien kunde i december 2018 avslutas. Målen rör avsaknad av rösträtt för fängelsedömda, och hösten 2017 lade Storbritannien fram ett administrativt åtgärds paket enligt vilket vissa kategorier av fängelsedömda skulle få rätt att rösta. I september 2018 meddelades att åtgärderna hade genomförts. I sitt beslut påminde ministerkommittén bland annat om den breda bedömningsmarginalen på området.

Inga domar i mål mot Sverige har vållat några problem ur verkställighetssynpunkt under den aktuella tidsperioden.

5.1.3 Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter

Letten Nils Muižnieks sexåriga mandat som Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter (MR-kommissarie) löpte ut den 31 mars 2018. Bosniskan Dunja Mijatović, som av PACE i januari samma år valts till hans efterträdare, tillträdde dagen därpå.

MR-kommissarien är en oberoende och opartisk icke-juridisk institution vars uppgift är att främja medvetenhet om och respekt för mänskliga rättigheter i Europarådets medlemsstater. I mandatet ingår bland annat att bistå medlemsstaterna i genomförandet av organisationens standarder för mänskliga rättigheter, identifiera brister i lagstiftning och praxis samt ge råd och information om skyddet av de mänskliga rättigheterna runt om i regionen. Samarbete med institutioner utanför Europarådet är viktigt för uppdraget och äger framför allt rum med EU, FN:s flyktingkommissarie och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Posten som MR-kommissarie instiftades 1999 och firar därmed 20-årsjubileum under 2019. Detta uppmärksammades i januari med en konferens där Dunja Mijatović tillsammans med sina tre företrädare – Álvaro Gil-Robles, Thomas Hammarberg och Nils Muižnieks – diskuterade situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Europa. MR-kommissarien har under tidsperioden ägnat mycket tid åt frågor om migration, kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna, mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt journalisters säkerhet och människorättsförsvarare. Bland mycket annat har MR-kommissarien uppmanat Europarådets medlemsstater att ta ett större ansvar för att rädda migranter till sjöss, verkat för att fler länder ska ansluta sig till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen), uppmärksammat situationen för olika människorättsförsvarare i regionen, såsom chefen för Memorial i Tjetjenien, Ojub Titijev, och tagit fram rekommendationer om artificiell intelligens och mänskliga rättigheter.

Regelbundna landsbesök utgör kärnan i MR-kommissariens verksamhet. I februari 2018 offentliggjordes rapporten från Nils Muižnieks besök i Sverige den 2–6 oktober 2017. I rapporten ligger fokus på mänskliga rättigheter för migranter, asylsökande och flyktingar samt mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Under den aktuella perioden har MR-kommissarien exempelvis besökt Grekland, Ungern och Turkiet.

MR-kommissarien kan även intervensera som tredje part i mål vid Europadomstolen. Till exempel har kommissarien intervenerat i målet Dabo mot Sverige, som gäller rätten till familjeåterförening, samt i målet om frihetsberövandet av den turkiske människorättsförsvararen Osman Kavala.

5.1.4 Romers möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter

Expertkommittén för romska frågor som rapporterar till Europarådets ministerkommitté har haft två möten under 2018 och ett möte under 2019. Expertkommittén har bl.a. diskuterat genomförandet av Europarådets tematiska handlingsplan för inkludering av romer och resande (2016–2019) och inlett en dialog om hur handlingsplanen ska följas upp. I mars 2019 anordnades den sjunde internationella konferensen för romska kvinnor i Finland på temat Roma and Traveller Women's Access to Justice and Rights.

5.1.5 Jämställdhet

Jämställdhetskommisionen är en styrkommitté i vilken samtliga 47 medlemsstater i Europarådet är representerade. Eftersom samtliga medlemsstater deltar och bidrar till arbetet synliggörs organisationens arbete på jämställdhetsområdet både inom Europarådet och i medlemsstaterna. Jämställdhetskommisionen sammanträdde tre gånger under perioden 2018 till och med första halvåret 2019. Inom Europarådet finns även en jämställdhetsrådgivare som stöder jämställdhetsarbetet i hela organisationen genom att t.ex. bedöma vilka effekter olika förslag har för jämställdheten. Arbetet för ökad jämställdhet och en balanserad representation av kvinnor i olika sammanhang är ett arbete som uppmärksammas inom Europarådets olika organ och strukturer. Det följs upp, bl.a. genom rapporter i PACE och regionala och lokala kongressen, med könsuppdelad statistik och förslag om ytterligare förbättringar. Jämställdhetskommisionens mandat inkluderar bland annat att övervaka att jämställdhetsintegrering tillämpas i Europarådet, att stödja genomförandet av Europarådets jämställdhetsstrategi för 2018–2023 och att verka för att fler medlemsstater ansluter sig till Europarådets konventioner om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (Istanbulkonventionen) respektive om bekämpande av människohandel.

Jämställdhet är fortfarande ett prioriterat område för ministerkommitténs ordförandeskap. Medlemsstaterna har börjat bedriva

aktiviteter relaterade till alla sex mål i strategin, vilket återspeglas i många nationella lagstiftnings- och politikutvecklingar.

Sexism är fortfarande en stor utmaning som främst berör kvinnor på olika nivåer (individuella, institutionella, strukturella) och inom alla områden. Europarådet har varit en föregångare de senaste åren när det gäller att titta på gemensamma lösningar för att ta itu med denna fråga. Under 2018 har medlemsstaterna särskilt fortsatt att arbeta tillsammans för att utarbeta en rekommendation för att förebygga och bekämpa sexism. Rekommendationen antogs av ministerkommittén i mars 2019.

Istanbulkonventionen trädde i kraft den 1 augusti 2014 och för Sverige den 1 november 2014. EU undertecknade konventionen den 13 juni 2017, och förhandlingar om EU:s ratifikation pågår i rådsarbetsgruppen för grundläggande rättigheter.

I februari 2018 antogs den nya jämställdhetsstrategin för Europarådet som gäller för åren 2018–2023. Strategin lanserades vid ett möte i Köpenhamn i maj 2018.

Istanbulkonventionens övervakningsorgan, expertgruppen Grevio, konstituerades 2015 och har i uppdrag att granska de anslutna staternas genomförande av konventionen. Sverige rapporterade för första gången till Grevio i september 2017. Sveriges rapport följdes upp av Grevio genom en dialog med svenska representanter i Strasbourg och sedan ett besök och möten med representanter från olika delar av samhället i Sverige under våren 2018. Utvärderingsprocessen resulterade i en slutrapport som utgjorde underlag för Grevios rekommendationer till staterna. I mars 2019 tog Sverige emot rekommendationer från Grevio om genomförandet av konventionen.

Grevio består sedan juni 2018 av 15 experter. Expertgruppen utökades från 10 till 15 medlemmar sedan Tyskland som 25:e land ratificerade Istanbulkonventionen hösten 2017. Vid utökningen valdes experter från Norden och norra Europa in, däribland en svensk expert, och gruppen fick sina första manliga medlemmar. Eftersom 10 av de ursprungliga medlemmarnas mandat löpte ut var det i april 2019 val av 10 medlemmar till expertgruppen. Vid valet valdes många om för att säkra kontinuiteten i expertgruppen.

I Europarådets olika biståndsprogram ägnas ökad uppmärksamhet åt program och åtgärder för att stärka kvinnors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Bland annat ges stöd inför länders anslutning till Istanbulkonventionen och därefter till genomförandet av den. Detta uppmuntras av många länder, inklusive Sverige.

5.1.6 Lika rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck

Hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter är prioriterade av den svenska regeringen. Sverige hade en pådrivande roll för att ta fram rekommendationen om skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck (CM/Rec[2010]5). Rekommendationens antagande har lett till att det har skapats en funktion inom Europarådets sekretariat, med uppgift att svara för frågor som rör lika rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck

och genomförandet av rekommendationen. En uppföljande rapport om staternas genomförande av rekommendationen antogs 2013. Under 2018 påbörjade Europarådet ett arbete med att ta fram ytterligare en uppföljande rapport och Sverige har bidragit med svar på den enkät som skickades ut under våren 2018.

5.1.7 Barnets rättigheter

Europarådets ministerkommitté antog 2016 en ny strategi för barnets rättigheter för perioden 2016–2021. Strategin utgår från de mänskliga rättigheter som ska tillförsäkras barn enligt FN:s konvention om barnets rättigheter, Europakonventionen och andra internationella överenskommelser. I strategin prioriteras följande fem områden: jämlika möjligheter, delaktighet för alla barn, ett liv fritt från våld, ett barnvänligt rättssystem och barnets rättigheter i den digitala miljön. För att genomföra den nya strategin har en ad hoc-kommitté, CAHENF (Ad-Hoc Committee for the rights of the Child), inrättats i vilken Sverige bidrar med en representant. Tre olika arbetsgrupper har skapats med särskilt fokus på barn i digitala miljöer, barn i migration och barn som är utsatta för våld. Inom ramen för kommitténs arbete utarbetas rekommendationer för medlemsstaterna i frågor som rör bl.a. barnets rättigheter. Under 2018 har en rekommendation om barnets rättigheter i digitala miljöer tagits fram och arbetet med två rekommendationer om barn i migration pågår. Även arbete med en halvtidsutvärdering av strategin pågår.

Efter flyktning- och migrationskrisen antog Europarådet 2017 en särskild aktionsplan, till skydd av barn på flykt och i migration med särskilt fokus på ensamkommande, med ett antal konkreta åtgärder att vidta under 2017–2019. De tre huvudpelarna i aktionsplanen är att säkerställa barnets rättigheter och tillgång till barnvänliga förfaranden, att tillhandahålla effektivt skydd och att förbättra integrationen för de barn som kommer att stanna.

Sverige ratificerade år 2013 Europarådets konvention om skydd av barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp (Lanzarotekonventionen). Konventionen förespråkar att stater i och även utanför Europa ska kriminalisera olika typer av sexualbrott mot barn och vidta åtgärder för att förebygga sexuellt våld, skydda barn som brottsoffer samt åtala förövare. Sverige bidrar aktivt till genomförandet av konventionen bl.a. genom att delta i Lanzarotekommitténs arbete med uppföljningen av genomförandet av konventionen.

5.1.8 Rasism

Europakommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) är ett oberoende övervakningsorgan som är inrättat av Europarådet och som är specialiserat på frågor som rör rasism och etnisk diskriminering samt intolerans. Kommissionen genomför övervakningsarbete land för land, analyserar situationen i de olika medlemsstaterna och tar fram förslag och rekommendationer för hur de identifierade problemen ska åtgärdas. Arbetet sker i cykler om 4–5 år och ungefär 9–10 länder granskas varje år. I den femte omgången ligger fokus på fyra huvudteman:

lagstiftningsfrågor, våld, hets mot folkgrupp (hatbrott) och integrationsfrågor. ECRI publicerade sin femte rapport om Sverige i februari 2018 efter sitt besök i Sverige i februari 2017.

ECRI utfärdar även allmänna policyrekommendationer på aktuella teman som riktar sig till alla medlemsstater. ECRI har under perioden även uppdaterat sin rekommendation om specialiserade organ för att bekämpa rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och intolerans på nationell nivå.

5.1.9 Nationella minoriteter

Sverige befann sig mellan juni 2016 och september 2018 i den fjärde övervakningsomgången av Sveriges efterlevnad av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter (SÖ2000:2), ramkonventionen (FCNM). Den 12 september 2018 beslutade Europarådets ministerkommitté om en resolution med rekommendationer till Sverige. I huvudsak berörde rekommendationerna genomförande av lagstiftning, inflytande och delaktighet, arbetet mot diskriminering och utsatthet, utbildningsrelaterade frågor och språkrevitalisering.

I juni 2019 påbörjades den sjunde övervakningsomgången om Sveriges efterlevnad av den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3), språkstadgan (ECRML), genom att Sverige lämnade in sin sjunde periodiska rapport.

Ett uppföljningsseminarium om genomförandet av konventionerna hölls med Europarådet i november 2018.

5.1.10 Rättigheter för personer med funktionsnedsättningar

Expertkommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CAHDPH) lades ned till följd av de åtgärder och förändringar som beslutades den 1 april 2018 i budgeten för Europarådet 2018–2019. Ministerkommitténs beslut innebär att området rättigheter för personer med funktionsnedsättning i stället integreras i organisationens sektorsövergripande program och i främjandet av strategier inom övriga prioriterade områden. Arbetet ska genomföras utifrån Europarådets funktionshindersstrategi 2017–2023. Strategin lyfter fem rättighetsbaserade områden som är särskilt prioriterade: jämlikhet och icke-diskriminering, ökad kännedom, tillgänglighet, likhet inför lagen och skydd från utsatthet, våld och övergrepp. Syftet med strategin är att stödja både medlemsstaterna och Europarådets funktioner i genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inom ramen för Europarådets tre grundpelare och genom stöd till nationell lagstiftning och andra strukturella förändringar.

5.1.11 Yttrande- och mediefrihet

Inom Europarådet ägnas yttrande- och mediefrihet stor uppmärksamhet i många organ och strukturer. Europarådets arbete inom sektorn för yttrande- och mediefrihet inriktas på att främja yttrandefriheten, fria

medier, mediemångfald och ett fritt informationsflöde. Standarder utarbetas och olika aktiviteter genomförs för att öka respekten för artiklarna 8 och 10 i Europakonventionen och för att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna. Särskilt fokuserar arbetet på frågor om journalisters säkerhet, mediepluralism, tillgång till information och yttrandefrihet på nätet. Samtidigt fortsätter Europarådet att uppmärksamma de inskränkningar och begränsningar av yttrande- och mediefriheten som sker i många länder. Detta är ett återkommande tema för inlägg vid ministerkommitténs möten. Europarådets plattform för skydd för journalister har blivit en alltmer etablerad och uppskattad struktur och i dagsläget är tolv internationella icke-statliga organisationer (NGO) och föreningar anslutna till plattformen. Den uppmärksammar enskilda ärenden där journalister drabbats eller förhindrats i sin verksamhet. Plattformen står i dialog med berörda länder för att se till att skyddet för journalister förbättras och att förklaringar lämnas eller utredningar tas vidare i ärendena.

Ett viktigt förberedande arbete sker i styrkommittén för medie- och informationssamhället (CDMSI). Mandatet för CDMSI omfattar även ett ansvar för uppföljning av strategin för internets styrning. Ett särskilt fokus ska läggas på rätten till yttrandefrihet på internet och rätten att meddela och ta emot information oberoende av gränser. Genom CDMSI ska Europarådet följa de snabba förändringarna inom medie- och informationssamhället och täcka alla dimensioner av det nya mediebegrepp som ministerkommittén antog i rekommendationen CM/Rec[2011]7.

Under helåret 2018 och första halvåret 2019 har två expertgrupper fortsatt sitt arbete: MSI-JOQ (Committee of experts on quality journalism in the digital age), som arbetar med frågor som berör kvalitetsjournalistik på internet, och MSI-AUT (Committee of experts on Human Rights Dimensions of automated data processing and different forms of artificial intelligence) som har i uppdrag att se över hur ny teknologi som artificiell intelligens (AI) riskerar att negativt påverka individers mänskliga rättigheter på internet. Flera rekommendationer och deklARATIONER från CDMSI har antagits av ministerkommittén. I mars 2018 antogs en rekommendation om att motverka koncentration bland mediebolag och tydliggöra vem som är avsändare av t.ex. nyheter. Vid samma tillfälle antogs en rekommendation om mellanhänder på internet (Internet Intermediaries). Rekommendationen syftar till att klargöra vilket ansvar stater respektive mellanhänder på internet har för att upprätthålla, främja och respektera mänskliga rättigheter, grundat i internationell rätt.

I februari 2019 antog ministerrådet en deklARATION om kvalitetsjournalistikens ekonomiska hållbarhet i den digitala tidsåldern (Decl (13/02/2019)2). DeklARATIONEN syftar till att uppmuntra stater att införa rättsliga och politiska ramverk för att underlätta för kvalitetsjournalistik verksamhet utan att begränsa mediernas självständighet. Vid samma tillfälle antogs en deklARATION om riskerna med algoritmiska processers manipulativa förmåga. DeklARATIONEN täcker en rad frågor som den alltmer spridda användningen av AI och automatiska system baserade på algoritmer ger upphov till i relation till mänskliga rättigheter. Arbetet i expertgrupperna och i CDMSI fortsätter för att under

5.2 Demokrati- och rättsfrågor

5.2.1 Demokratifrågor

Demokratifrågor är ett av Europarådets tre kärnområden. Verksamheten är här inriktad på åtgärder för att stärka det demokratiska styrelseskicket på alla nivåer, stöd för politisk pluralism och ökad delaktighet från medborgares och civilsamhällets sida. Venedigkommissionen ger viktiga bidrag inom detta område. Härunder faller även verksamheten inom den parlamentariska församlingen, den lokala och regionala kongressen, Europarådets långtgående ungdomsverksamhet och Europarådets stöd för utbildningsinsatser med fokus på demokratisk utbildning. Även dialogen inom ramen för Europarådets nord-sydcenter i Lissabon och olika samarbetsavtal inom kultur-, film- och mediesektorn hör till detta område. Åtgärder för att stärka förtroendet för demokratiska institutioner och öka medborgarnas engagemang har varit ett viktigt tema under perioden. Ämnet för generalsekreterare Jaglands femte årsberättelse (2018) var State of Democracy, human rights and rule of law – Role of institutions – Threats to institutions. Rapporten handlar om tillståndet vad gäller några av demokratis viktigaste byggstenar: ett opartiskt och självständigt rättsväsende, yttrandefriheten, mötes- och föreningsfriheten, de demokratiska institutionerna och inkluderande samhällen. I rapporten konstateras bl.a. att rättsväsendets och mediernas oberoende allt oftare utmanas i medlemsstaterna, att utrymmet för det civila samhället minskar i flera länder och att det blir allt vanligare att med försök att undergräva förtroendet för demokratiska institutioner t.ex. genom påverkansoperationer riktade mot de allmänna valen och deras genomförande.

På ministermötet i Helsingör 2018 diskuterades bl.a. hur den demokratiska säkerheten kan stärkas i Europa med utgångspunkt i generalsekreterarens rapport. På ministermötet 2019 i Helsingfors diskuterades bl.a. behovet av att slå vakt om det civila samhällets utrymme och frihet i medlemsstaterna.

Vid det sedan 2012 årligen ordnade Världsförum för demokrati (World Forum for Democracy) i Strasbourg den 19–21 november 2018 samlades mer än 2 000 deltagare från över 80 länder. Årets tema var jämställdhet och hur kvinnors villkor och roll i samhället kan stärkas. Sverige inbjöds att hålla en presentation av den nationella politiken inom jämställdhetsområdet. Några av de slutsatser som drogs vid forumet var att kvotering ofta kan vara ett effektivt verktyg såväl inom politiken som i näringslivet och att det preventiva arbetet mot mäns våld behöver stärkas liksom arbetet mot könsdiskriminering och könsstereotypa föreställningar. Europarådets samarbete med civilsamhället sker framför allt inom ramen för Europarådets internationella konferens för enskilda organisationer som har cirka 300 medlemsorganisationer. Denna sammanträder vid två medlemskonferenser per år och rapporterar till ministerkommittén.

År 2012 instiftade Europarådet på initiativ av Sveriges regering och Ungerns parlament ett Raoul Wallenbergpris, som sedan 2014 delas ut vartannat år till en person eller organisation som utfört extraordinära humanitära åtgärder för andra. År 2018 gick priset till organisationen European Roma Rights Centre (ERRC) som är baserad i Budapest och arbetar för att motverka diskriminering och rasism mot romer.

5.2.2 Venedigkommissionen

Många stater arbetar med att konsolidera och utveckla demokrati och rättsstatens principer. Europarådet och kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) har här en viktig uppgift att kontinuerligt följa utvecklingen på framför allt det konstitutionella området bland kommissionens 62 medlemsstater. Dessa utgörs av samtliga medlemmar i Europarådet samt Algeriet, Brasilien, Chile, Costa Rica, Israel, Kanada, Korea, Kirgizistan, Kosovo, Mexiko, Marocko, Peru, Tunisien, Kazakstan och USA. Vitryssland är associerad medlem. Argentina, Heliga Stolen, Japan och Uruguay är observatörer. EU, Palestina och Sydafrika har specialstatus.

Venedigkommissionen bidrar med granskning av lagförslag och kan ge råd och annat stöd till medlemsstater när det behövs. På detta sätt hjälper kommissionen till att vidmakthålla och sprida det europeiska konstitutionella arvet. Venedigkommissionen har också en viktig roll som granskare och rådgivare till ombudsmannainstitutioner och valmyndigheter i medlemsstaterna samt som utbildare av lagstiftare och olika kategorier av rättstillämpare. Kommissionen arbetar på begäran av medlemsstaterna, på uppdrag av Europarådets organ och på uppdrag av andra organisationer. Resultaten av Venedigkommissionens arbete framgår av yttranden och rapporter i fråga om ett visst land, en viss region eller ett visst tema.

Vid sidan om sin återkommande rapportering om konstitutions- och demokratifrågor har Venedigkommissionen under 2018 och första halvan av 2019 bland annat avgett yttranden om det ungerska lagförslaget Stop Soros förenlighet med mänskliga rättigheter samt om de rättsliga reformerna i Rumänien. Kommissionen har också medverkat i och bidragit till flera olika seminarier, bland annat Demokratins status 30 år efter järnridåns fall, tillsammans med Lunds universitet.

Totalt under 2018 avgav kommissionen 23 yttranden om diverse lagförslag, producerade sju publikationer om Albaniens, Georgiens, Maltas, Moldaviens och Serbiens respektive konstitutionsreformer och konstitutionsändringar samt deltog i sju valobservationsuppdrag.

5.2.3 Europarådets tekniska bistånd och fältverksamhet

Europarådets tekniska bistånd och samarbete med medlemsstater och angränsande länder har vuxit kraftigt i betydelse och omfattning under generalsekreterare Jaglands tid i tjänsten. Flera reformer har genomförts och en ökad decentralisering har skett inom området. Samtidigt har EU:s och medlemsstaternas frivilliga bidrag till Europarådet ökat kraftigt.

Endast mindre delar av detta bistånd genomförs med medel från den ordinarie budgeten.

Reformarbetet i medlemsstaterna har även lett till en översyn av Europarådets externa närvaro med flera fältkontor liksom mindre sambandskontor i Bryssel, Wien, Genève, Bukarest (bistånd för att motverka cyberbrott) och Venedig. De största kontoren finns i Kiev, Belgrad, Ankara och Tirana. Fältkontor eller programkontor finns även i Baku, Chisinau, Moskva, Podgorica, Pristina, Rabat, Sarajevo, Skopje, Tbilisi, Tunis och Jerevan. Ett informationskontor finns i Minsk.

Inom sekretariatet är det direktoratet för program (Office of the Directorate General of Programmes) som håller ihop och svarar för utvecklingen av Europarådets förstärkta biståndsverksamhet, fältkontoren och kontakterna med givarna. För de flesta länder finns fleråriga projekt- och handlingsplaner som antas av ministerkommittén. Det gäller Armenien, Azerbajdzjan, Albanien, Georgien, Moldavien, Ukraina, Bosnien och Hercegovina samt icke-medlemsstaterna Jordanien, Marocko, Tunisien, Palestina, Kazakstan, Kirgizistan, Vitryssland och Kosovo. En del länder, främst Ryssland, Turkiet, Serbien och Makedonien, har inte samtyckt till att sådana sammanhållna handlings- eller projektplaner presenteras och diskuteras av övriga medlemsstater. De projekt som Europarådet bedriver i dessa länder presenteras på respektive fältkontors webbplats.

Den metodologi som används inom Europarådets biståndsverksamhet och tekniska samarbete går ut på ett samspel mellan Europarådets olika verksamhetsgrenar i utformningen av biståndet. Det påverkar mottagarlandet till att uppnå en förbättrad lagstiftning och genomförande av Europarådets konventionssystem, främst inom kärnområdena mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Medlemsstater, inklusive Sverige, välkomnar den utökade biståndsverksamheten och ser gärna en fortsatt stärkt decentralisering för att bistå länder med deras anslutning till och genomförande av Europarådets konventionssystem.

Sida har haft ett relativt omfattande samarbete med Europarådet sedan 2009, initialt genom ett bilateralt stöd till Ukraina. Under perioden 2015–2018 bidrog Sida med 78 miljoner kronor till Europarådets program i Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland. Det har främst handlat om icke öronmärkt stöd till genomförandet av de handlingsplaner som utvecklats för de flesta av länderna. Sida har under 2019 ingått ett nytt avtal med Europarådet för fortsatt stöd till handlingsplanerna i Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland. Stödet uppgår till 79 miljoner kronor. Avtalet gäller för perioden 2019–2023.

Sidas långsiktiga samarbete med Europarådet har varit instrumentellt för att stärka Europarådets strategiska samarbete med länderna inom EU:s östliga partnerskap. Det har bidragit till en mer programbaserad ansats och till att stärka Europarådets institutionella kapacitet. Samarbete med Europarådet ligger väl i linje med den svenska resultatstrategin för reformsamarbete med Östeuropa, västra Balkan och Turkiet (2014–2020), där stärkt demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter och en mer utvecklad rättsstat är ett viktigt resultatområde. Europarådets verksamhet i de berörda länderna kompletterar och stärker andra svenska insatser.

Inom ramen för Europarådets straffrättsliga styrkommitté hölls under hösten 2018 ett tematiskt möte om artificiell intelligens och straffrättsligt ansvar, bl.a. den utmaning som självkörande fordon för med sig. Under våren 2019 anordnades ett högnivåmöte på temat överbeläggning av fängelser. Syftet med konferensen var att sammanföra domare, åklagare och företrädare för justitiedepartement för att diskutera problemet med överbeläggning av fängelser och möjliga åtgärder som kan vidtas under rättsprocessen.

Inom ramen för Europarådets kommitté mot terrorism ser en arbetsgrupp över frågan om definitionen av terrorism i Europarådets terrorismkonvention bör ändras. Arbetsgruppen ska presentera sitt förslag under hösten 2019.

5.2.5 Gruppen av stater mot korruption (Greco)

Greco grundades 1999 genom ett partsavtal, där Sverige är en av de 17 medstiftarna. Europarådets medlemsstater samt USA och Vitryssland är nu medlemmar. Greco har till uppgift att, genom systematiska ömsesidiga utvärderingar, kontrollera medlemsstaternas efterlevnad av Europarådets konventioner mot korruption och övriga antikorrupsionsstandarder. Varje utvärderingsrunda fokuserar på ett par samhällssektorer, och allt från lagstiftning till praktik utvärderas. Utvärderingsteamets rapport, med fakta, analys och rekommendationer, diskuteras och beslutas av Grecos plenarförsamling. Rekommendationerna är tvingande och syftar till att stärka ländernas kapacitet att motverka korruption. Genomförandet följs regelbundet upp till dess att en stor andel av rekommendationerna är helt genomförda.

Den tredje utvärderingsrundan (2007–2011) fokuserade på bl.a. partifinansiering. Uppföljningsproceduren för Sverige avslutades 2018. För flera andra länder pågår den fortfarande.

I den fjärde utvärderingsrundan (2012–), med fokus på domstolar, åklagare och parlament, har samtliga medlemsstater utom Vitryssland, Liechtenstein och San Marino utvärderats. Uppföljningsproceduren för Sverige avslutades 2017. För flertalet medlemsstater pågår den fortfarande.

Under den femte utvärderingsrundan (2017–) fokuseras på regeringen och polismyndigheter. Utvärderingen av Sverige genomfördes under 2018, med utvärderingsteamets besök i Sverige i maj 2018. Utvärderingsrapporten, med 15 rekommendationer, diskuterades och beslutades i mars 2019.

Greco har också möjlighet att på eget initiativ och utanför den ordinarie utvärderingsprocessen granska länder där det kan antas att viktiga förändringar genomförs som går emot Europarådets rekommendationer eller andra styrdokument på ett område som Greco redan utvärderat. Under 2018 gjordes sådana utvärderingar för Polen och Rumänien. Proceduren för Rumäniens del avslutades i juni 2019, då Greco också beslöt inleda en ad hoc-procedur för Grekland och Slovenien.

5.2.6 Samarbete på kulturområdet

Samarbetet inom kulturområdet har fortsatt inom ramen för styrkommittén för kultur, kulturarv och landskap (CDCPP), där flera initiativ tagits inom berörda delar. I arbetet med kultur har bl.a. ett expertseminarium om konsten och kulturens betydelse för social intelligens i den framtida utvecklingen inom artificiell intelligens (AI) genomförts. Vidare har ministerkommittén antagit en rekommendation om kulturens bidrag för att stärka internet som en frigörande kraft. Inom kulturarvsområdet har genomförandet av den europeiska kulturarvsstrategin fortsatt och stödmaterial har tagits fram för att underlätta genomförandet i medlemsstaterna. Arbetet med att marknadsföra Europarådets ramkonvention om kulturarvets värde för samhället (Farokonventionen) har utvecklats i samverkan med EU. Europarådets program Europeiska kulturarvsdagarna har under 2018 utgjort ett viktigt inslag i genomförandet av EU-initiativet Europaåret för kulturarv 2018 – bara i Sverige genomfördes under den s.k. kulturarvsdagen 350 arrangemang med totalt 34 000 deltagare. I relation till landskapsområdet har symposier och workshoppar genomförts inom ramen för arbetet med den europeiska landskapskonventionen, och under året har ytterligare ett medlemsland ratificerat och tillträtt konventionen.

5.2.7 Samarbete på ungdomsområdet

Det ungdomspolitiska samarbetet består av en styrkommitté för mellanstatligt samarbete, en operativ verksamhet med en särskild ungdomsfond, ungdomscenter i Strasbourg och Budapest samt ungdomsorganisationernas eget organ för att diskutera ungdomspolitik, Advisory Council on Youth. Styrkommittén och Advisory Council on Youth arbetar enligt principen om delat beslutsfattande och har gemensamma möten två gånger per år.

Inom ramen för Europarådets ungdomspolitiska samarbete har Sverige under 2018 och 2019 arbetat aktivt med frågor som rör unga flyktingar, ungas inkludering, ungas delaktighet och inflytande samt ungas möjlighet att åtnjuta rättigheter och icke-diskriminering. Under perioden har arbetet fortsatt med att ta fram en gemensam ungdomsstrategi för perioden 2020–2030.

I april 2019 antog Europarådets ministerkommitté en rekommendation om att stödja unga flyktingars övergång till vuxenlivet. Målgruppen är unga män och kvinnor över 18 år som kommit till Europa som barn och som har fått eller är kvalificerade för flyktingstatus enligt FN:s flyktingkonvention eller motsvarande EU-lagstiftning eller nationell lagstiftning. Bakgrunden är att unga flyktingar bedöms vara en av de mest utsatta grupperna i Europa, som dessutom möter särskilda utmaningar och svårigheter i övergången till vuxenlivet. Rekommendationen riktar in sig på utmaningarna som uppstår då unga flyktingar når myndighetsåldern 18 år och inte längre omfattas av barnkonventionen. Övergången till myndighetsåldern utgör därför ofta en betydande förändring i unga flyktingars tillgång till stöd och service från flera sektorer i samhället.

Rekommendationen uppmanar medlemsstaterna att vidta åtgärder för att ge unga flyktingar över 18 år ytterligare stöd i att tillgodogöra sig sina rättigheter. Det handlar bland annat om åtgärder för att förtydliga juridiska ramverk, tillhandahålla lika tillgång till utbildning och hälsovård samt att främja unga flyktingars tillgång till arbetsmarknaden.

Skr. 2019/20:34

5.3 Europarådets utvecklingsbank (CEB)

Europarådets utvecklingsbank (CEB), med huvudsäte i Paris, grundades år 1956 och har som mål att bidra till förbättrade levnadsförhållanden och social sammanhållning i Europa. Motivet för att inrätta banken var att möta behoven i samband med de flyktingströmmar som följde efter andra världskriget. Banken arbetar fortfarande med att bistå mottagarländer i att ta hand om och integrera flyktingar. I och med konflikten i Syrien ökade efterfrågan på bankens tjänster, och antalet godkända projekt ökade med ca 70 procent under 2017 och 2018, jämfört med före flyktingströmmarna 2015. Totalt uppgick summan av godkända lån för 2018 (liksom för 2017) till rekordnivån 3,9 miljarder euro. Banken ger även långfristiga lån och garantier till projekt inom två andra huvudområden, hållbar och inkluderande tillväxt samt miljö.

I mars 2019 godkände banken ett svenskt lån om 200 miljoner euro till Stockholms kommun för renovering och nybyggnad av skolbyggnader. Fem nya förskolor och tretton nya skolor byggs i utsatta områden där en stor andel av barnen har utländsk bakgrund.

Bankens högsta beslutande organ är guvernörsstyrelsen där Sverige representeras av ambassadören vid Europarådet. I bankens administrativa råd representerar en tjänsteman från Finansdepartementet Sverige. Sveriges kapitalandel i banken är 2,5 procent. Banken utgår från Europarådets värderingar och principer, men är en separat juridisk enhet. Europarådets generalsekreterare gör en bedömning av om de projekt som banken föreslår investeringar i överensstämmer med Europarådets politiska och sociala mål.

Sverige drev under 2018 att banken skulle införa jämställdhetsaspekter och indikatorer i sina mallar för projektbedömning, vilket nu skett. Sverige har även drivit frågor om administrativa besparingar vilket gett positiva resultat bl.a. i form av minskade årliga medlemsavgifter.

6 Relationer till andra länder och utvecklingen i vissa medlemsstater

6.1 Turkiet

Utvecklingen i Turkiet har gått i negativ riktning när det gäller rättsstatsfrågor och respekten för de mänskliga rättigheterna. Perioden har fortsatt att präglas av åtgärder som vidtagits efter kupp försöket den 15 juli

2016. Turkiet upphävde undantagstillståndet i juli 2018 och meddelade den 8 augusti 2018 att tillämpningen upphört av det tillfälliga avsteget från Europakonventionen i enlighet med artikel 15 i konventionen (avvikelse från konventionsförpliktelse vid nödläge).

Generalsekreterare Jagland har besökt Turkiet och vid ett flertal tillfällen uttryckt oro över den negativa utvecklingen. Även Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har besökt Turkiet och bland annat uppmärksammat situationen för frihetsberövade människorättsförsvarare och journalister.

En strukturerad dialog äger rum inom en arbetsgrupp mellan Turkiet och Europarådets sekretariat om konkreta åtgärder för att förbättra situationen inom utvalda områden för mänskliga rättigheter. Bland annat har en dialog förts om arbetet i den så kallade undersökningskommissionen i Turkiet om prövning av administrativa åtgärder efter kuppföröket. Europarådet har ett av sina största fältkontor i Ankara. Många av projekten finansieras av EU.

I ministerkommittén har situationen behandlats vid ett flertal tillfällen. EU har upprepade gånger uttalat oro över den negativa utvecklingen och inskräpt att Turkiet måste respektera sina åtaganden enligt Europakonventionen samt uttryckt stöd för Turkiets fortsatta dialog med Europarådet.

Venedigkommissionen antog den 18 december 2018 ett yttrande om ändringar av vallagen och vissa tillhörande rättsakter. I yttrandet lyftes det bland annat fram att ändringarna beslutades tätt inpå kommande val.

Kommittén för förebyggande av tortyr publicerade den 20 mars 2018 en rapport från en granskning som genomfördes den 28 och 29 april 2016 av förhållanden i högsäkerhetsfängelset på ön Imrali.

Den så kallade fulla övervakningsproceduren, som beslutades av den parlamentariska församlingen den 25 april 2017, har under perioden inneburit en mer omfattande uppföljnings- och besöksverksamhet i Turkiet än vad som har varit fallet de senaste åren.

Europadomstolen har prövat flera mål där turkiska medborgare överklagat frihetsberövanden och uppsägningar efter kuppföröket 2016. I domstolens första substantiella dom som behandlar journalisters situation och långa frihetsberövanden sedan kuppföröket, fastslog domstolen att Turkiet brutit mot rätten till frihet och säkerhet samt yttrandefrihet. Domstolen har i flera efterföljande domar slagit fast att Turkiet gjort sig skyldigt till godtyckliga frihetsberövanden och långdragna rättsprocesser i strid mot Europakonventionen. I målet Selahattin Demirtaş mot Turkiet dömdes Turkiet för överträdelser av rätten att utan dröjsmål ställas inför domare, begränsning av användningen av inskränkningar i rättigheter samt rätt till fria val. Selahattin Demirtaş var vid tidpunkten för händelserna medordförande för Folkens demokratiska parti (HDP). Europadomstolen uppmanade även Turkiet att snarast möjligt släppa Mehmet Altan som dömts för samröre med Gülen-rörelsen och satts i husarrest.

En delegation från Kongressen för lokala och regionala organ observerade lokalvalen i Turkiet den 31 mars 2019 samt omvalet i Istanbul den 23 juni 2019. Beslutet att utlysa omval kritiserades av kongressens ordförande Knappe och generalsekreterare Jagland.

Den förvärrade situationen för människorättsaktivister och journalister i Azerbajdzjan har varit föremål för återkommande diskussioner i flera av Europarådets strukturer, framförallt i ministerkommittén och i PACE.

I maj 2019 meddelade Europadomstolen för första gången dom i ett överträdelseförfarande enligt artikel 46.4 EKMR och konstaterade att Azerbajdzjan brustit i sin skyldighet att rätta sig efter domstolens dom från 2014 om den tidigare frihetsberövade oppositionspolitikern Ilgar Mammadov. Domstolen fann att Azerbajdzjan endast vidtagit begränsade åtgärder för att verkställa 2014 års dom och att landet därmed inte kan anses ha handlat i god tro i enlighet med domstolens slutsatser och anda. Således har man inte levt upp till sina åtaganden enligt artikel 46.1.

Efter att Azerbajdzjan meddelat att Mammadov var fri efter ett avgörande i landets högsta domstol och utan egentliga, frihetsinskränkande restriktioner beslutades våren 2019 att målet inte längre skulle vara en stående punkt på ministerkommitténs veckovisa möten. Övervakning av domarnas genomförande skulle emellertid fortsätta inom ramen för ministerkommitténs särskilda möten för uppföljning av verkställighet av domar.

Ilgar Mammadov hade 2017 avtjänat fyra år av sitt sjuåriga straff trots att Europadomstolen bedömt fallet som politiskt motiverat och konstaterat att han bör släppas. Ministerkommittén uppmanade under lång tid Azerbajdzjan att omedelbart och ovillkorligt frige den öppet regeringskritiske Mammadov. I augusti 2018 beslutade en azerbajdzjansk domstol att villkorligt frige Mammadov, han skulle bl.a. inte få flytta utan att meddela myndigheter och inte heller lämna Azerbajdzjan. Generalsekreterare Jagland uttalade sig om beskedet, och MR-kommissarierna uppmanade Azerbajdzjan att dra tillbaka alla anklagelser mot Mammadov och upphäva reseförbudet. Mammadov överklagade och den 28 mars 2019 meddelade Högsta domstolen att man upprätthöll domen men modifierade straffet så att den villkorliga frigivningen och villkoren återkallades. Eftersom Mammadov fortfarande anses vara en dömd brottsling har han dock inte rätt att ställa upp i val förrän i augusti 2024. Målet Alijev mot Azerbajdzjan är ett ytterligare ett där Azerbajdzjan fällt enligt artikel 18 EKMR. I förevarande mål hade advokaten och människorättsaktivisten Aliyev frihetsberövats utan tillräckliga bevis och fått sitt hem genomsökt på otillräckliga grunder. Domstolen anser att åtgärderna haft till syfte att tysta och straffa klaganden för hans MR-aktiviteter.

6.3 Ryssland

Rysslands illegala annektering av Krim, dess pågående aggression i östra Ukraina samt stödet till så kallade utbrytarrepubliker i såväl Moldavien som Georgien fortsätter att präglade arbetet i Europarådet. Kritik har även riktats mot Ryssland för ett beslut från april 2019 om förenklat förfarande om ryska pass i Donetsk och Luhansk.

Läget när det gäller mänskliga rättigheter har fortsatt att försämrats i Ryssland efter Putins återval till presidentposten 2018. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har publicerat en rad kritiska uttalanden om Rysslands brist på respekt för mänskliga rättigheter. Mot bakgrund av uppgifter om förföljelser och tortyr av hbtq-personer i Tjetjenien gjorde bl.a. Europarådets anti-tortyrkommitté under våren 2019 ett offentligt uttalande om tortyr och illabehandling i Tjetjenien. Baserat på detta följde även ett gemensamt EU-uttalande.

Ryssland ställde in betalningen av sin medlemsavgift till Europarådet från 2017 och fram till juni 2019, som en reaktion på att Rysslands rösträtt i den parlamentariska församlingen (PACE) drogs in 2014 mot bakgrund av Rysslands illegala annektering av Krim.

Med hänvisning till sin suspenderade rösträtt i PACE avstod Ryssland från att bjuda in någon delegation från den parlamentariska församlingen för att övervaka det ryska presidentvalet i mars 2018.

Efter PACE:s beslut om regeländringar i juli 2019 återupptog den ryska parlamentarikerdelegationen sitt deltagande i församlingen. PACE:s beslut förenades med krav om samarbete från rysk sida om en rad uppföljande steg vad gäller utvecklingen i Ryssland och av ryska åtaganden i Europarådet vid vårsessionen 2020. Ryssland återupptog i samband med detta också betalningen av sin medlemsavgift till organisationen.

Ryssland är alljämt föremål för ett stort antal överklaganden till Europadomstolen. Under 2018 hade Europadomstolen sammanlagt 11 745 fall som rörde Ryssland. Ryssland var den medlemsstat mot vilken flest fällande domar meddelades under 2018 (908 stycken). Vanligen verkställs de flesta av domarna.

Ryssland fälldes i två uppmärksammade fall i juli 2018. Det gällde bland annat rättsprocessen mot aktivistgruppen Pussy Riot och ett fall som rör mordutredningen av den ryska journalisten Anna Politkovskaja.

Europarådet bedriver även ett tekniskt samarbete med Ryssland. Ett Europarådskontor är beläget i Moskva. Samarbetet avser bland annat åtgärder för att förbättra Rysslands fängsvård, reformer av straffrättsprocessen samt utbildning av domare om Europakonventionen och Europadomstolens praxis.

6.4 Ukraina

Den handlingsplan för Ukraina 2015–2017 som genomfördes med bl.a. svenskt stöd var den mest omfattande som Europarådet haft med något land. Denna handlingsplan följs upp med en ny ambitiös handlingsplan för 2018–2021, som antogs i februari 2018. Handlingsplanen har ett brett fokus på mänskliga rättigheter, jämställdhet, demokrati, rättstatsreform och kampen mot korruption och omfattar ca 30 miljoner euro. Under 2016–2019 har Sverige haft en sekundering till tjänsten som chef för Europarådets kontor i Kiev. Sverige stöder Europarådets verksamhet i Ukraina genom Sida, inom ramen för ett regionalt program.

Minoritets- och språkfrågor i Ukraina har fortsatt att diskuteras aktivt i ministerkommittén. Framförallt Ungern och Ryssland riktade under 2017

hård kritik mot den ukrainska utbildningslagens artikel 7 (om undervisning på minoritetsspråk) och dess övergångsbestämmelser. Samma länder har riktat kritik mot den språklag som antogs av det ukrainska parlamentet i april 2019 och som reglerar användningen av ukrainska i bl.a. medier och offentlig sektor. Europarådets parlamentariska församling har uppmanat Venedigkommissionen att utfärda ett yttrande om språklagen.

I mars 2018 antog Venedigkommissionen ett yttrande om två ukrainska lagar som kräver att chefer och anställda i icke-statliga organisationer offentliggör sina tillgångar på samma sätt som offentliganställda måste göra. Venedigkommissionen konstaterade att lagarna måste ändras eller snävas in för att inte stå i strid med Ukrainas åtaganden. Efter att parlamentet stoppat olika försök att ändra lagarna fattade Ukrainas konstitutionsdomstol ett beslut i juni 2019 som innebär att lagarna står i strid med landets författning.

Den illegala annekteringen av Krim 2014 har varit en återkommande fråga för Europarådet under perioden, där kritik riktats mot Ryssland. Den ukrainska regeringen har intagit en kritisk hållning till den parlamentariska församlingens (PACE) beslut som återställde den ryska parlamentarikerdelegationens befogenheter i juni 2019. Efter beslutet stoppades PACE från att observera parlamentsvalet i Ukraina i juli. Ukraina begränsade däremot inte sitt deltagande i ministerkommitténs arbete.

6.5 Moldavien

Utvecklingen i Moldavien under 2018 har varit oroande när det gäller respekten för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Moldavien införde bland annat en ny vallagstiftning som gick emot Venedigkommissionens rekommendationer och lagar som befarades underlätta korruption och penningtvätt. Kongressen för regionala och lokala myndigheter antog en kritisk deklARATION som gällde invalidering av borgmästarvalet i Chisinau av moldavisk domstol i juni 2018. I september 2018 utlämnades sju turkiska medborgare från Moldavien till Turkiet utan rättslig prövning, vilket ledde till en fällande dom mot Moldavien i Europadomstolen.

Parlamentsvalet i februari 2019 åtföljdes av utdragna regeringsbildningsförhandlingar. I juni bildades den oväntade koalitionen mellan det EU-vänliga blocket ACUM och socialistpartiet PSRM med intima band till Ryssland. Den förra regeringen vägrade inledningsvis att överlämna makten till den nya koalitionen och gjorde ett försök att upplösa parlamentet med stöd från Moldaviens konstitutionsdomstol. Den allvarliga politiska kris som uppstod fick en fredlig upplösning efter en massiv diplomatisk insats. Den nya regeringen kunde överta makten och konstitutionsdomstolen tog tillbaka sina kontroversiella beslut. Efter en särskild förfrågan från generalsekreterare Jagland bekräftade Venedigkommissionen att försöket att upplösa parlamentet och utlysa nyval saknade konstitutionella grunder. Den nya regeringen har påbörjat avskaffandet av de kritiserade lagändringar som tillkom under den föregående regeringen.

Europarådet och Moldavien har en handlingsplan för samarbete 2017–2020 som omfattar projekt och program för cirka 18 miljoner euro. Sverige har bidragit finansiellt till denna. Handlingsplanen innefattar åtgärder för bl.a. ökad öppenhet och korruptionsbekämpning inom rättsväsendet och politiska institutioner och kapacitetsuppbyggnad inom den offentliga förvaltningen på alla nivåer. Ett Europarådskontor finns i Chisinau.

Ministerkommittén har under perioden diskuterat Moldaviens uppföljning av Europadomstolens domar i fallen som avser undermåliga förhållanden för och misshandel av frihetsberövade. Ministerkommittén höll också fortsatta diskussioner om rättsfallet Catan m.fl. mot Moldavien och Ryssland i vilket Europadomstolen 2012 fastställde att Ryssland var indirekt ansvarig för kränkningar mot skolor i Transnistrien som använder latinskrift.

6.6 Polen

Det nationalkonservativa partiet Lag och rättvisa (PiS) vann parlamentsvalet i oktober 2015 och fick egen majoritet i det polska parlamentet. Tidigare i maj samma år vann partiets kandidat Andrzej Duda presidentvalet. Sedan slutet av 2015 har PiS-regeringen genomfört en rad genomgripande reformer på inte minst rättsstatsrelaterade områden och antagit lagar som bl.a. förändrat den polska författningsdomstolens arbets sätt, påverkat sammansättningen i högsta domstolen och ändrat sättet på vilket domare i landets allmänna domstolar väljs. Posterna som riksåklagare och justitieminister har på nytt slagits ihop. Med en ny lag har man gjort det möjligt att överklaga också mycket gamla rättsfall. Möjligheter att genomföra disciplinära åtgärder mot domare som anses misshagliga eller illojala har utökats. Vidare har regeringen stärkt kontrollen över statliga medier, säkerhetstjänsterna och tillsättningen av cheftjänstemän i statsförvaltningen.

Inför den första lagen om konstitutionsdomstolens arbets sätt, som antogs i december 2015, vände sig den polska regeringen till Venedigkommissionen och bad om en granskning av lagförslaget. Sedan dess har kommissionen fortsatt att följa rättsstatsutvecklingen i Polen och avgett ett antal rekommendationer. Venedigkommissionen har kritiserat den långtgående sammanslagningen av posterna som justitieminister och riksåklagare, liksom den nya lagen om åklagarväsendet och de tre lagändringar som gett parlamentet större makt över det polska domstolsväsendet. Kommissionen har också kritiserat den polska regeringens beslut att avskeda eller pensionera ett stort antal domare i högsta domstolen som en del av reformeringen av rättsväsendet. Under våren 2019 debatterades i kongressen två kritiska rapporter om genomförandet av de polska lokalvalen som ägde rum under hösten 2018. Samtidigt med Venedigkommissionens första granskning av Polen, inledde EU-kommissionen i januari 2016 en s.k. strukturerad dialog med landet, varvid man utgick från Venedigkommissionens rekommendationer. Denna dialog har fortsatt och EU-kommissionen har hitintills utfärdat fyra rekommendationer som behandlar rättsstatsrelaterade reformer i Polen. I december 2017 beslutade

kommissionen att inleda en process mot landet enligt artikel 7.1 i EU-fördraget. Inom ramen för denna process har tre utfrågningar med Polen genomförts. EU-kommissionen har hänvisat till att rekommendationer inte beaktats och framhållit att den sammantagna effekten av de lagar som genomförts under snart fyra års tid ökat det politiska inflytandet över rättsväsendet i Polen på ett sätt som innebär ett hot mot rättsstaten.

6.7 Ungern

Den ungerska alliansregeringen, ledd av premiärminister Viktor Orbán från det nationalkonservativa partiet Fidesz, har tillsammans med det kristdemokratiska KDNP innehaft regeringsmakten sedan 2010. I tre parlamentsval i följd har de båda regeringspartierna haft den två tredjedels majoritet i parlamentet som krävs för att på kort tid och utan mellanliggande val genomföra författningsändringar, liksom en lång rad andra genomgripande lagändringar.

Under 2018 avgav Venedigkommissionen, tillsammans med OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa), två gemensamma yttranden. I det första granskade kommissionen det s.k. Stoppa Soros-paketet, som bl.a. straffbelägger stöd till asylsökande och kraftigt begränsar asylrätten i Ungern, något som i yttrandet betecknades som oproportionerligt och en inskränkning av föreningsfriheten. Det andra yttrandet gällde den s.k. särskilda migrationsskatten som medför att enskilda organisationer som anses främja invandring krävs på ytterligare 25 procent i skatt. I båda yttrandena uppmanades Ungern att häva lagändringarna. Dessa ändringar har också kritiserats av bl.a. FN och EU-kommissionen, som inlett ett flertal överträdelseärenden mot Ungern.

Inför antagandet i december 2018 av en lag om ett nytt förvaltningsdomstolssystem vände sig Ungern till Venedigkommissionen och begärde en granskning av lagförslaget. I sitt yttrande i mars 2019 noterade kommissionen förvisso de ungerska myndigheternas beredskap att se över de föreslagna lagförslagen, men slog samtidigt fast att många av bristerna i tidigare reformförslag som rör domstolsväsendet kvarstod. Kritik riktades också mot det omfattande inflytande som regeringen hade över tillsättandet av domare och lagmän i det nya systemet. I maj 2019 meddelade dock den ungerska regeringen att man valt att tills vidare skrinlägga planerna på ett förvaltningsdomstolssystem.

Sedan flyktingkrisen 2015 har den ungerska regeringens offentliga kommunikation till stor del varit fokuserad på invandring och de konsekvenser man anser att denna för med sig. Generalsekreterare Jagland och Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter, Dunja Mijatović, liksom flera övervakningskommittéer har under den aktuella perioden framfört kritik mot Ungerns hantering av asylsökande, inte minst för det snabba asylofförandet och för bristande skyddsåtgärder för asylsökande, särskilt barn. Europarådet har även uppmanat landet att avstå från att föra en politik som främjar intolerans och rädsla, bland annat genom ensidiga informationskampanjer med skarpa budskap och nya lagar som utmanar asylrätten.

Venedigkommissionen har även kritiserat ändringar av den ungerska lagen om högre utbildning – den s.k. Lex-CEU, en lag som i praktiken omöjliggör för det Centraleuropeiska Universitetet (CEU) att vara verksamt. Lagändringen medför bl.a. att utländska universitet måste ha ett huvudsäte i ursprungslandet. Venedigkommissionen har uppmanat Ungern att undanta redan verksamma universitet från kravet. Eftersom Ungern inte hörsammat kommissionens uppmaning tvingades CEU flytta merparten av sin undervisning till Wien.

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter uppmanade Ungern i sin rapport i maj 2019 att vidta åtgärder för att stävja den negativa utvecklingen på flera relaterade områden, inte minst flyktingars och migranternas rättigheter, civilsamhällets frihet att verka, rättsstatens oberoende, mediapluralism och jämställdhet. På det sistnämnda området rekommenderas Ungern att ratificera Istanbulkonventionen om våld mot kvinnor.

Den övergripande bedömningen är att många av de reformer som genomförts i Ungern under de senaste åren har medfört att kontrollen av den verkställande makten gradvis reducerats, att författningsdomstolen försvagats och att statsmaktens möjlighet att styra rättsväsendet ökat.

6.8 Vitryssland

Vitryssland är inte medlem av Europarådet, men deltar i verksamhet inom ramen för vissa av Europarådets organ, såsom gruppen av stater mot korruption, och har anslutit sig till vissa konventioner, såsom konventionen om människohandel. Vitryssland är också observatör i styrkommittén för mänskliga rättigheter och dess underordnade organ, liksom i styrkommittén för medier och informationssamhället. Vitryssland önskar generellt öka sitt deltagande i Europarådets styrkommittéer. På sikt är målsättningen för Europarådet att Vitryssland ska bli en fullvärdig medlem i organisationen. Sedan politiska fångar släpptes i Vitryssland i augusti 2015, utgör fortsatt tillämpning av dödsstraff i Vitryssland det främsta hindret för ett fullvärdigt medlemskap. Flera dödsdomar har utdelats och verkställts i Vitryssland under perioden vilket har fördömts av Europarådets ministerkommitté och PACE. Europarådet höll en konferens för dödsstraffets avskaffande i Minsk i april 2018 och var medarrangör för rundabordssamtal om dödsstraff i Vitryssland under Världskongressen mot dödstraff i Bryssel i mars 2019.

I juli 2019 antogs en andra handlingsplan för samarbetet mellan Vitryssland och Europarådet för perioden 2019–2021. Samarbetet bygger på tre pelare: mänskliga rättigheter, rättstatlighet och demokrati, konventionsbaserade aktiviteter samt aktiviteter och projekt inom ramarna för EU/Europarådets partnerskap för god förvaltning. Europarådet har ett mindre informationskontor i Vitryssland.

2018 antog PACE en resolution om kärnkraftssäkerhet i Europa som bland annat avser byggandet av det vitryska kärnkraftverket i Astravets. Resolutionen uppmanar vitryska tillsynsmyndigheter att inte godkänna driften av kärnkraftverket innan en rad säkerhetsåtgärder och rekommendationer genomförs. I mars 2019 deklarerade Europarådets

antikorrupsionsbyrå att Vitryssland systematiskt bryter mot sina åtaganden och inte lever upp till organets antikorrupsionsnormer. Det är första gången en sådan deklARATION publiceras om ett land. Skr. 2019/20:34

6.9 Kosovo

Europarådets samarbete med Kosovo grundar sig på att Europarådet verkar i enlighet med Förenta nationernas resolution 1244 (1999) och med ett statusneutralt angreppssätt. Europarådets verksamhet i Kosovo försvåras dock av oenighet mellan medlemsstaterna om Kosovos status. Europarådets engagemang i demokrati- och rättsstatsfrågor fyller en viktig funktion i Kosovos kapacitetsuppbyggnad och reformagenda. Europarådets insatser utgör ett viktigt komplement till övriga bilaterala och internationella utvecklingsinsatser, inte minst till EU:s rättstatsmission (Eulex) i Kosovo och dess insatser inom rättstatsområdet. Kosovo har de senaste åren tagit aktiva steg mot fullt medlemskap i Europarådet. 2013 öppnade Kosovo ett generalkonsulat i Strasbourg och blev medlem i Europarådets utvecklingsbank, och 2014 blev Kosovo medlem i Venedigkommissionen. Kosovo har sedan 2017 möjlighet att delta vid vissa av Europarådets parlamentariska församlingens möten.

6.10 Grannskapspolitiken

Vid Europarådets ministermöte i maj 2011 antogs en grannskapspolitik för organisationen. Verksamheten inom området har sedan dess utökats både geografiskt och tematiskt. Syftet är att underlätta övergången till politisk demokrati och främja ett gott styrelseskick i medlemskretsens grannskap, främst i Nordafrika, Mellanöstern och Centralasien, på basis av relevanta Europarådsstandarder, mekanismer och instrument. Ett annat mål är att förstärka och utvidga Europarådets åtgärder vid bekämpandet av gränsöverskridande och globala hot. Partnerskapet består av dialog och samarbete och ska vara efterfrågestyrt. Verksamheten finansieras utanför den ordinarie budgeten, främst av EU men även genom frivilliga bidrag från medlemsstaterna. Europarådets grannskapspolitik tillmäts betydelse av EU och ett antal medlemsstater, särskilt från Sydeuropa.

Under 2018 antog ministerkommittén nya och mer omfattande samarbetsavtal (s.k. Neighbourhood Partnerships) med Marocko och Tunisien för åren 2018–2021. Samarbetet är gott, och inte minst samarbetet med Tunisien har växt genom landets anslutning till flera Europarådskonventioner. Samarbetsprogram finns också sedan flera år med Kazakstan, Kirgizistan och Palestina, om än mer begränsade. Ett nytt samarbetsprogram med Kazakstan för åren 2019–2022 antogs i april 2019. Därutöver finns det också regionala aktiviteter och insatser i olika länder i regionerna.

Vid ministermötet i Helsingfors i maj 2019 välkomnade ministrarna arbetet med grannskapspolitiken, och förklarade att arbetet ska fortsätta med inriktning på länder där samarbetet är efterfrågestyrt och där

Europarådets expertis kan erbjuda mervärde och det finns mottagningskapacitet.

Den parlamentariska församlingen fyller också en funktion i samarbetet med grannskapet. Sedan 2009 kan församlingen välja att tilldela parlamentariska församlingar status som demokratipartner. Samarbetet erbjuder institutionell hjälp och expertis vid demokratiuppbyggnad. Sådan status innehas av Jordaniens, Marockos och Kirgizistans parlament samt Palestinas nationella församling.

6.11 Konflikter i och mellan medlemsstater

6.11.1 Ryssland–Georgien

Sedan kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 har konflikten mellan länderna återkommande behandlats inom ramen för Europarådets arbete.

Under 2018 drog Georgien för fjärde gången Ryssland inför Europadomstolen. Anklagelserna rörde den försämrade situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna längs den administrativa gränsen mellan Tbilisi-kontrollerade områden och utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien. Utöver de mellanstatliga målen har 3 300 individuella klagomål mot Georgien, 20 klagomål mot Georgien och Ryssland tillsammans samt 189 klagomål mot Ryssland inkommit till domstolen med anledning av konflikten.

Rapporteringen om situationen för mänskliga rättigheter i regionerna försvåras av att Europarådets sekretariat nekas tillträde av de factomyndigheterna i utbrytarregionerna. Europarådet stöder dialog med representanter för civilsamhället och genomförande av förtroendeskapande åtgärder. Det inbegriper arbete som gäller kulturarvsfrågor och i Abchazien stöd till språkundervisning i engelska. Ämnet är en stående punkt vid ministerkommitténs veckomöten. Georgien informerar löpande om förändringar av situationen i utbrytarregionerna och Ryssland går i svaromål. Även EU liksom ett antal medlemsstater, inklusive Sverige, tar ofta till orda till stöd för Georgiens oberoende och territoriella integritet. Ministerkommittén antog i maj 2019 ett majoritetsbeslut som uttryckte Europarådets otvetydiga stöd för Georgiens suveränitet och territoriella integritet inom internationellt erkända gränser.

6.11.2 Ryssland–Ukraina

Den illegala annekteringen av Krim 2014 och det ryska stödet till de självutnämnda utbrytarrepublikerna i östra Ukraina har varit återkommande frågor inom Europarådets arbete under perioden.

Den parlamentariska församlingen (PACE) drog 2014 in den ryska delegationens rösträtt i församlingen mot bakgrund av Rysslands illegala annektering av Krim. I juni 2019 fattade PACE beslut som återställde den ryska delegationens befogenheter, varpå den ryska delegationen återupptog sitt deltagande i församlingen. Beslutet förenades med krav om samarbete från rysk sida om en rad uppföljande steg vad gäller

utvecklingen i Ryssland och av ryska åtaganden i Europarådet vid vårsessionen 2020. Skr. 2019/20:34

PACE har antagit resolutioner som fördömer annekteringen och uppmanar till att släppa alla tillfångatagna ukrainare.

Inom Europarådets ministerkommitté har man fortsatt att regelbundet diskutera och behandla situationen i Ukraina, Rysslands inblandning i konflikten och olaga frihetsberövande av personer i konfliktområdena i östra Ukraina. Kritik har även riktats mot Ryssland för ett beslut från april 2019 om förenklat förfarande om ryska pass i Donetsk och Luhansk.

Ministerkommitténs ordförande påminde i ett uttalande den 21 mars om att kommittén fördömt den olagliga annekteringen och uppmanat Ryssland att ge fullständigt och obehindrat tillträde till Krim för de delar av organisationen som bevakar mänskliga rättigheter. Ministerkommitténs syn på och hållning till det ryska agerandet i östra Ukraina och den illegala annekteringen av Krim har inte förändrats av PACE:s beslut att möjliggöra för Ryssland att åter delta i församlingens arbete.

6.11.3 Cypern–Turkiet

Europadomstolens dom i målet Cypern mot Turkiet från maj 2001 har sitt ursprung i Turkiets militära intervention på Cypern i juli och augusti 1974 och de kränkningar av Europakonventionen som då ägde rum. Europadomstolen fann en rad kränkningar som rör fördrivna grekcyprioters egendom och hem, levnadsstandarden för grekcyprioter i Karpasregionen, försvunna grekcyprioter och deras anhöriga samt turkcyprioters rättigheter. Även om övervakningen av vissa delar av domen har avslutats i ministerkommittén finns det fortfarande kvarvarande delar.

Under ministerkommitténs fyra sessioner för övervakning av Europadomstolens domar under 2018 och de två sessionerna under första halvåret 2019 behandlades bland annat egendomsskydd, saknade personer och rätten till egendom. Mycket tid har ägnats åt domen i målet Loizidou mot Turkiet, som handlar om klagandes rätt till sin fasta egendom på norra Cypern. Medlemsstaterna är inte eniga om huruvida alla nödvändiga åtgärder har vidtagits för att övervakningen av målet ska kunna avslutas. Målgruppen Xenides-Arestis gäller äganderättsanspråk för tvångsflyttade grekcyprioter och målgruppen Varnava försvunna grekcyprioter och deras släktingar. Båda målgrupperna innefattar individuella klagomål som gäller händelser under konfliktåren. Det är framför allt de individuella klagomålen och frågan om skälig gottgörelse som varit föremål för ministerkommitténs övervakning. Kritik har riktats mot Turkiet med anledning av att skälig gottgörelse inte har betalats ut.

7 Relationer till internationella organisationer

7.1 Europeiska Unionen (EU)

Av Europarådets 47 medlemsstater är 28 medlemmar av EU. Europarådet och EU delar fundamentala värden om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer som grundelement i demokratiska samhällen. Samarbetet har sitt ursprung i skriftväxlingarna under 1987 och 1996 om utökat samarbete mellan EU och Europarådet i frågor av gemensamt intresse. De gav Europeiska kommissionen en särställning i Europarådet. År 2007 undertecknades ett samförståndsavtal mellan Europarådet och EU, som varit instrumentalt för den fortsatta utvecklingen. Avtalet etablerade samarbete inom tre pelare: politisk dialog, bistånds- och samarbetsprojekt och normativt samarbete. År 2014 undertecknades också en avsiktsförklaring mellan EU och Europarådet om ett utökat samarbete i form av gemensamma program. Det har inneburit gemensamma samarbetsprogram och fleråriga utfästelser om EU:s finansiella stöd till Europarådets program- och projektverksamhet.

Idag är EU representerat genom en egen delegation vid Europarådet, och regelbundna samordningsmöten inom EU äger rum under EU-delegationens ledning.

Vid ministermötet i Helsingör i maj 2018 uttryckte ministrarna sin intention att ytterligare stärka samarbetet mellan Europarådet och EU i syfte att stärka och främja de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i Europa. Samarbetet under 2018 fokuserade också i ökad utsträckning på rättsstatsrelaterade frågor, behovet att värna demokratin och att stärka systemet för skydd av mänskliga rättigheter. Vid ministermötet i Helsingfors i maj 2019 bekräftade ministrarna åter viljan att fortsätta stärka samarbetet i enlighet med samförståndsavtalet.

Dialogen mellan Europarådet och EU har förts på flera nivåer: i möten mellan Europarådets generalsekreterare och ministerkommittén med kommissionens ordförande Juncker, EU:s höga representant och viceordförande Mogherini och EU:s utvidgningskommissionär Hahn, liksom med Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) och med Europaparlamentet. Möten sker också mellan seniora tjänstemän på teknisk nivå för att planera och koordinera det löpande samarbetet. Samarbetet har likaså utvecklats mellan andra delar av Europarådet och EU.

EU bidrar med den största delen av finansieringen av Europarådets tekniska bistånds- och samarbetsprogram, som omfattar länder som ingår i det östliga partnerskapet, södra Medelhavet och Centralasien, samt kandidatländer till EU. I maj 2019 utsträcktes det s.k. *Partnership for Good Governance*-programmet för länderna i det östliga partnerskapet till en andra period åren 2019–2021.

Samarbetet kring rättsstatsfrågor har ökat, där Europarådet har kunnat bidra med expertis från Venedigkommissionen och Greco, bara för att nämna ett par exempel. I två nya gemensamma program samarbetar

7.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

Grunden för samarbetet mellan Europarådet och OSSE är ett gemensamt uttalande från organisationernas respektive ordförande samt en deklaration om samarbete från 2005 som antogs i anslutning till Europarådets tredje toppmöte. Utgångspunkten är att organisationerna ska komplettera varandra med hänsyn till sina respektive mandat, arbetsmetoder och olikheter i medlemskap utifrån sin gemensamma värdegrund. Under perioden har Italien respektive Slovakien innehaft ordförandeskapet i OSSE:s permanenta råd. Inom Europarådet har Danmark, Kroatien och Finland innehaft ordförandeskapet i Europarådets ministerkommitté. Sedan maj 2019 innehas ordförandeskapet av Frankrike. Samtliga länder är medlemmar i båda organisationerna och har sett till att relevant information och samband skapas i frågor av relevans för båda organisationerna.

Kontakterna sker genom så kallade 2+2-möten mellan Europarådets och OSSE:s respektive ordföranden och generalsekreterare, den så kallade samordningsgruppen som möts två gånger per år, möten på tjänstemannanivå, ad hoc-deltagande i varandras möten på olika nivåer, genom samarbete i fält samt i trepartsmöten mellan Europarådet, OSSE och FN. På så sätt kan organisationerna, inom ramen för respektive mandat, bistå varandra, undvika duplicering och öka effektiviteten i arbetet.

Europarådet har kontor i Wien och Warszawa för att stärka kontakterna, medan OSSE saknar motsvarande kontor i Strasbourg. Europarådets representant i Wien deltar i möten med OSSE:s kommitté för den mänskliga dimensionen och i det permanenta rådet på inbjudan. Europarådets och OSSE:s generalsekreterare bjuds årligen in till dialog med medlemsstaterna i ministerkommittén respektive det permanenta rådet.

Samarbetet är framför allt koncentrerat till fyra prioriterade områden: kamp mot terrorism, bekämpande av människohandel, skydd av rättigheterna för personer tillhörande nationella minoriteter samt främjande av tolerans och icke-diskriminering. Utöver detta arbetar organisationerna tillsammans inom bland annat valobservation, mediefrågor och minoritetsfrågor samt med expertutlåtanden i konstitutionella frågor och frågor om lagstiftning.

7.3 Förenta nationerna (FN)

Europarådet har ett väl utvecklat samarbete med FN. Hänvisningar görs ofta till olika Europarådsinstrument i FN-dokument. Inte minst Europarådets arbete med jämställdhetsfrågor, våld mot kvinnor, Europadomstolens roll och praxis samt anti-diskrimineringsfrågor lyfts

fram. En rad Europarådskonventioner framhålls som ledande inom sina områden, bland annat anti-terrorism, mot sexuellt utnyttjande av barn, it-brottslighet, och våld mot kvinnor. Ett antal av konventionerna står också öppna för anslutning av länder utanför Europarådet och så sker i ökande grad. Europarådets sekretariat har också utarbetat metoder för att visa hur Europarådets verksamhet och konventionssystem bidrar till att uppfylla hållbarhetsmålen under FN:s Agenda 2030 för hållbar utveckling, vilket också konkret åskådliggörs på Europarådets webbplats.

Europarådets generalsekreterare och FN:s generalsekreterare har nära och täta kontakter. Bland annat deltar Europarådets generalsekreterare årligen i FN:s högnivåsegment. Generalsekreterare Jagland har också vid flera tillfällen deltagit i möten med FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet) i Genève.

Relationerna mellan Europarådet och FN bygger på ett samarbetsavtal från 1951 samt på en skriftväxling från 1971. Genom en resolution i FN:s generalförsamling 1989 gavs Europarådet en stående inbjudan att delta som observatör i FN:s olika sessioner och arbete. I en gemensam förklaring från 2013 fördjupas samarbetet mellan Europarådets sekretariat och FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter.

Sedan 2000 antas också vartannat år en resolution i FN:s generalförsamling om samarbetet mellan FN och Europarådet. Ett utkast till resolution bereds och antas först av ministerkommittén i Strasbourg och vidarebefordras sedan till FN:s generalförsamling för antagande. Den senaste resolutionen A/RES/73/15, som antogs den 5 december 2018, välkomnar det allt närmare samarbetet mellan FN och Europarådet och nämner en rad samsarbetsområden, däribland skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, förebyggande av tortyr, bekämpande av människohandel, barnets rättigheter, skydd av rättigheter för personer tillhörande minoriteter, jämställdhet, flyktingar, demokratifrågor, skydd av journalister, internet, bekämpande av korruption, terrorism, interkulturell dialog och ungdomsfrågor.

Ett årligt utbyte i MR-frågor mellan FN och Europarådet har ägt rum i Strasbourg sedan 2013. Vid mötena presenteras och diskuteras utvecklingen och huvudresultaten av FN:s generalförsamlings senaste möte, liksom samarbetet mellan organisationerna på MR-området och teman för MR-rådet. Vid det senaste mötet i februari 2019 hölls en tematisk diskussion om ny teknologi och yttrandefrihet, och om den resolution om ett moratorium för dödsstraffet som antogs av FN:s generalförsamling 2018. Europarådets olika övervakningskommittéer lämnar substantiella bidrag till FN:s MR-arbete och deltar i de möten som regelbundet äger rum i syfte att förbättra synergierna mellan FN:s MR-arbete och regionala organisationer.

8 Europarådets budget

Europarådets budget består i huvudsak av ordinarie budget, pensionsbudget, extraordinär budget (byggnader) samt 13 separata partsavtal. Därutöver bidrar EU och medlemsstaterna även med extern,

frivillig finansiering av främst projektverksamhet i medlems- och partnerskapsländer. Medlemsstaterna antar sedan 2012 tvåårsbudgetar genom beslut av ministerkommittén efter att man i en särskild budget- och programkommitté diskuterat och förhandlat om generalsekreterarens förslag. Åren 2017–2019 var Sveriges ambassadör till Europarådet, Torbjörn Haak, ordförande i budget- och programkommittén.

Sedan budgetåret 2014 har principen om nominell nolltillväxt tillämpats i förhållande till Europarådets budget. Det innebär en faktisk minskning av tillgängliga medel, eftersom organisationen inte kompenseras för inflation och andra kostnadsökningar, som i stället måste täckas genom effektiviseringar i verksamheten. Efter en relativt långsam start har sekretariatet under 2018–2019 successivt inlett genomförandet av ett ambitiöst reformprogram, med en rad olika beståndsdelar. Generalsekreterare Jagland har sedan en tid tillbaka argumenterat för att de vidtagna och planerade effektiviseringarna och reformerna i kombination med nya uppgifter för Europarådet borde resultera i att medlemsstaterna överger principen om nominell nolltillväxt och framöver accepterar en budget som ger organisationen kompensation för inflation. Årsbudgeten för samtliga verksamhetsgrenar för 2019 uppgår till 437 miljoner euro, varav 244 miljoner euro i den ordinarie budgeten och 172 miljoner euro i partsavtal. De stora bidragsgivarna till Europarådet är Frankrike, Italien, Storbritannien, Tyskland och Ryssland, med vardera ca 10–11 procent av organisationens budgetmedel. Den svenska årliga avgiften till Europarådet för 2019 uppgår brutto till 7,3 miljoner euro.

Till den ordinarie budgeten kommer därutöver den frivilliga finansieringen av främst projektverksamhet, som år 2018 uppgick till över 58 miljoner euro. Totalt bidrog 44 av de 47 medlemsstaterna med stora eller små frivilliga bidrag under 2018. Den största enskilda givaren var EU, vars bidrag motsvarar uppemot hälften av de totala frivilliga bidragen. EU-bidragen sker genom fleråriga gemensamma program där EU finansierar lejonparten medan Europarådet verkställer genomförandet av projekt och program i samarbete med de berörda länderna.

Största frivilliga bilaterala bidragsgivare under 2018 var Norge (bortåt 35 procent av de totala frivilliga bidragen), Sverige (13 procent), Danmark (9,1 procent) och Belgien (8,5 procent). En annan stor bidragsgivare var den gemensamma fond för mänskliga rättigheter som drivs och finansieras av Finland, Tyskland, Nederländerna, Norge och Schweiz i syfte att bistå länder att bättre genomföra Europadomstolens domar. Under perioden gav Sverige, förutom de mer löpande bidrag som ges under ett särskilt ramavtal mellan Sida och Europarådet till främst projektverksamhet i Ukraina och andra länder som ingår i det östliga partnerskapet, ett engångsbidrag på 10 miljoner kronor riktat till Europadomstolens särskilda fond för målhantering samt till projekt genom Venedigkommissionen och under Istanbulkonventionen.

Perioden kännetecknades av två komplicerande faktorer i förhållande till tvåårsbudgeten 2018–2019, som antogs i ministerkommittén i november 2017. Den ena var att Turkiet fr.o.m. januari 2018, med kort avisering, upphörde som frivillig stor bidragsgivare för att återgå till att endast betala sitt reguljära obligatoriska bidrag. Genom att upphöra som stor bidragsgivare, vilket Turkiet på eget initiativ beslutade i november 2015, ville landet visa sitt missnöje med PACE:s beslut att återföra Turkiet

under full övervakning med hänvisning till det försämrade läget för mänskliga rättigheter och demokrati samt med PACE:s beslut att tilldela 2017 års Vaclav Havelpris till en turkisk domare i husarrest som tagit ställning mot den negativa utvecklingen i Turkiet på rättstatsområdet. Den andra var Rysslands vägran sedan juli 2017 att betala sin medlemsavgift till Europarådet på grund av missnöje med att parlamentariska församlingen sanktionerat Ryssland efter den illegala annekteringen av Krim i mars 2014. Det ryska agerandet att inte betala saknar stöd i Europarådets regelverk.

I början av 2018 inleddes diskussioner om att minska den nyligen antagna tvåårsbudgeten med cirka 20 miljoner euro per år på grund av bortfallet av det turkiska frivilliga bidraget. Våren 2018 kunde ministerkommittén anta ett sådant besparingsbeslut. Det innebar att alla områden fick vidkännas en viss minskning, dock att vissa prioriterade områden som Europadomstolen, en rad övervakningskommittéer under specifika Europarådskonventioner liksom kommissarien för mänskliga rättigheter fick vidkännas mindre besparingar än övriga områden.

Det finansiella underskottet på grund av det uteblivna ryska bidraget har under perioden huvudsakligen hanterats genom senarelagda investeringar, uppskjutna betalningar till pensionsfonden, en rad mindre neddragningar eller genom att redovisa negativa balanser.

Under 2018 ägnades mycket tid åt diskussion om hur Europarådet skulle kunna minska sin budget med över 10 procent från och med hösten 2019 om den ryska icke-betalningen bestod. Under våren 2019 presenterade generalsekreteraren en beredskapsplan som innehöll förslag om drastiska nedskärningar av en rad områden. I och med Rysslands återupptagna betalningar från och med sommaren 2019 drogs beredskapsplanen tillbaka.

En annan fråga som ägnades tid under perioden, inklusive i budgetkommittén, var framtagandet av en sammanhållen och förbättrad Europarådspolicy för interna och externa utvärderingar. En sådan antogs av ministerkommittén i juli 2019. Den lägger grunden för en mer resultatutvärderingsriktad och utvärderingsbaserad organisationskultur framöver.

Förteckning över medlemsstater samt kandidat- och observatörländer

Skr. 2019/20:34

Medlemsstater

Albanien	Moldavien
Andorra	Monaco
Armenien	Montenegro
Azerbajdzjan	Nederländerna
Belgien	Norge
Bosnien och Hercegovina	Polen
Bulgarien	Portugal
Cypern	Rumänien
Danmark	Ryska federationen
Estland	San Marino
Finland	Schweiz
Frankrike	Serbien
Georgien	Slovakien
Grekland	Slovenien
Irland	Spanien
Island	Storbritannien
Italien	Sverige
Kroatien	Tjeckien
Lettland	Turkiet
Lichtenstein	Tyskland
Litauen	Ukraina
Luxemburg	Ungern
Makedonien	Österrike
Malta	

Länder som sökt inträde i Europarådet

Vitryssland

Observatörer i ministerkommittén

Amerikas förenta stater
Heliga stolen
Kanada
Japan
Mexiko

Observatörer i parlamentariska församlingen

Israel, Kanada, Mexiko

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Hallberg, Micko

Föredragande: statsrådet Linde

Regeringen beslutar skrivelse Verksamheten inom Europarådets ministerkommitté m.m. under helåret 2018 och första halvåret 2019