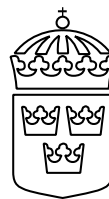


Regeringens skrivelse

2017/18:139



Verksamheten inom Europarådets
ministerkommitté m.m. under andra halvåret
2016 och helåret 2017

Skr.
2017/18:139

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Linköping den 15 mars 2018

Stefan Löfven

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom Europarådets ministerkommitté m.m. under andra halvåret 2016 och helåret 2017.

Innehållsförteckning

1	Utvecklingen i Europarådet under andra halvåret 2016 och helåret 2017.....	4
2	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna Europadomstolen	7
3	EU:s anslutning till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna	7
4	Samarbetet med parlamentariska församlingen och kongressen för regionala och lokala myndigheter.....	8
4.1	Parlamentariska församlingen (PACE)	8
4.2	Kongressen för regionala och lokala myndigheter (kongressen)	9
5	Övergripande frågor under andra halvåret 2016 och helåret 2017	10
5.1	Mänskliga rättigheter.....	10
5.1.1	Europadomstolens dömande verksamhet och ministerkommitténs övervakning	10
5.1.2	Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter	14
5.1.3	Romers möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter	15
5.1.4	Jämställdhet	16
5.1.5	Lika rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck	17
5.1.6	Barnets rättigheter	17
5.1.7	Rasism	18
5.1.8	Nationella minoriteter.....	18
5.1.9	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	19
5.1.10	Yttrande- och mediefrihet.....	20
5.2	Ett utökat samarbete om tekniskt bistånd, demokrati- och rättsfrågor	21
5.2.1	Europarådets tekniska bistånd och fältverksamhet	21
5.2.2	Demokratifrågor	22
5.2.3	Venedigkommissionen	24
5.3	Straffrättsligt samarbete	25
5.4	Samarbete på kulturområdet.....	25
5.5	Samarbete på ungdomsområdet.....	26
5.6	Europarådets utvecklingsbank (CEB)	26
6	Relationer till andra länder och utvecklingen i vissa medlemsstater	27
6.1	Turkiet.....	27
6.2	Azerbajdzjan.....	29
6.3	Ryssland	30
6.4	Ukraina	31
6.5	Moldavien	32

6.6	Polen.....	32	Skr. 2017/18:139
6.7	Ungern.....	33	
6.8	Vitryssland.....	34	
6.9	Kosovo	35	
6.10	Grannskapspolitiken	35	
6.11	Konflikter i och mellan medlemsstater.....	36	
	6.11.1 Nagorno-Karabach-konflikten	36	
	6.11.2 Ryssland-Georgien	37	
	6.11.3 Ryssland-Ukraina	37	
	6.11.4 Cypern-Turkiet	38	
7	Relationer till internationella organisationer	39	
	7.1 Europeiska unionen (EU)	39	
	7.2 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)	41	
	7.3 Förenta nationerna (FN)	41	
8	Europarådets budget.....	43	
Bilaga 1	Förteckning över medlemsstater samt kandidat- och observatörländer.....	45	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018	46	

1 Utvecklingen i Europarådet under andra halvåret 2016 och helåret 2017

Under den period som gått har det skett en förhållandevis dyster utveckling inom Europarådets kärnvärden, nämligen mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Verksamheten i Europarådet fortsätter att utspelas mot en bakgrund av ekonomiska svårigheter, terrorhot och flyktingkris på den europeiska kontinenten. Politisk populism och främlingsfientliga krafter får förstärkt genomslag i flera av medlemsstaterna. Tendensen fortsätter mot bristande förtroende för gemensamma institutioner och gemensam övervakning av rättighetsfrågor bland vissa länder och befolkningsgrupper.

Flera länders brist på respekt för sina åtaganden inom ramen för medlemskapet i Europarådet har kommit i förstärkt belysning genom en på sina håll dramatisk utveckling och att enskilda principiellt viktiga frågor ställts på sin spets. Det gäller särskilt utvecklingen i Turkiet efter kuppförsoket i juli 2016 respektive Rysslands illegala annektering av Krim och Sevastopol och utvecklingen i östra Ukraina. Dessa utmaningar har genomsyrat arbetet i Europarådet under perioden. Utvecklingen har som regel diskuterats vid samtliga möten i ministerkommittén.

I Turkiet har utvecklingen under perioden rest grundläggande frågor om rättsstatens funktion och demokratiska principers tillämpning. Europarådets generalsekreterare har, med stöd av medlemsstaterna, verkat för en intensifierad dialog för att bemöta utvecklingen och bidra till att respekten för Europakonventionen och andra grundläggande normer återupprättas. Visst gehör har detta arbete fått, främst genom inrättandet av en kommission i Turkiet för prövning av ingripande åtgärder mot enskilda efter kuppförsoket, men på det hela taget är situationen nedslående. Europadomstolen har konstaterat att möjligheter finns för enskilda i Turkiet att framföra klagomål mot kränkningar av Europakonventionen i nationell domstol. Enligt Europakonventionen ska alla effektiva nationella möjligheter att få ett påstående om kränkning av konventionen ha uttömts innan Europadomstolen kan ta upp ett mål till prövning i sak. Under hösten 2017 slutfördes sådana nationella prövningar i ökande omfattning med följd att ett betydande antal mål framöver kan väntas till Europadomstolen för prövning.

Uppslutningen i ställningstaganden mot den ryska aggressionspolitiken i Ukraina har manifesterats i en rad tydliga majoritetsbeslut i ministerkommittén där Ryssland har isolerats, t.ex. inför 2017 års utrikesministermöte i Nicosia med entydiga ställningstaganden om läget på Krim. Vid utrikesministermötet i Nicosia fick konflikten och det ryska agerandet återigen en framträdande roll. Europarådets kommissarie för de mänskliga rättigheterna har vid flera tillfällen besökt och uttalat sig om utvecklingen i konfliktområdena i Ukraina.

Konflikten mellan Ryssland och Georgien har också funnits med i ministerkommitténs diskussioner. I en rad majoritetsbeslut, senast inför utrikesministermötet i Nicosia i maj 2017, har ministerkommittén tagit klar ställning i fråga om de georgiska utbrytarregionerna.

Såväl Turkiet som Ryssland har reagerat med ekonomiska påtryckningsmedel mot Europarådet. Turkiet förklarade i slutet av 2017 att man frånträdde sitt frivilliga åtagande om ställning som s.k. stor bidragsgivare till organisationen. Det motsvarade en neddragning av budgeten med ca 20 miljoner euro på årsbasis. Turkiet hänvisade bl.a. till parlamentariska församlingens val av pristagare för 2017 års Václav Havel-pris, en turkisk domare. Ryssland ställde in betalningen av en del av sin medlemsavgift till Europarådet för 2017 under hänvisning till de sanktioner med bl.a. indragen rösträtt som den parlamentariska församlingen (PACE) beslutade 2014 och vidhöll i januari 2015. Sedan dess har Ryssland valt att inte delta i parlamentarikersamarbetet. Det ryska agerandet saknar stöd i regelverket.

Dessa åtgärder har skapat stor osäkerhet inom Europarådet. Det gäller särskilt frågan om huruvida den ryska betalningsinställelsen kommer att bestå över längre tid. Ett omfattande arbete med besparingar, omdisponeringar och finansiell återetablering av organisationen har inletts och kommer, oavsett hur de enskilda frågorna utvecklas, att behöva fortgå under en rad år.

Under perioden för denna skrivelse utgjorde den försämrade situationen för mänskliga rättigheter i Azerbajdzjan en besvikelse. Generalsekreteraren har inrättat ett särskilt förfarande för att följa upp genomförandet av landets förpliktelser enligt medlemskapet i organisationen. Bristen på utveckling i fråga om den fängslade oppositionspolitikern Ilgar Mammadov föranledde ministerkommittén att för första gången fatta beslut om att hänskjuta frågan till Europadomstolen om huruvida en konventionspart, i det här fallet Azerbajdzjan, brustit i att uppfylla sin skyldighet enligt Europakonventionen att verkställa domstolens dom. Europadomstolen har tidigare slagit fast att frihetsberövandet och fängslandet av Ilgar Mammadov saknar laglig grund.

Europadomstolen har kommit långt i effektiviseringen av sitt arbete och har radikalt kunnat minska det tidigare stora antalet mål som väntade på behandling och avgörande. Den positiva utvecklingen vände tillfälligt under 2016 men fortsatte igen under 2017, och i slutet av året var antalet pågående mål nere på totalt 56 000.

Kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) bekräftade sin ställning som en central rättslig rådgivare genom en rad yttranden i starkt omstridda frågor. Kommissionen tas regelmässigt i anspråk för granskning av konstitutionella lagstiftningsprojekt i medlemsstaterna. Särskilt i medlemsstater med stort reformbehov, som Ukraina, fullgör Venedigkommissionen en central uppgift för att stärka respekten för Europarådets kärnvärden.

Debatten om Europarådets övervakningsmekanismer har fortsatt även under den gångna perioden. Generalsekreteraren har, i samråd med ordförandena i centrala övervakningskommittéer, tagit steg för att förenkla och förtydliga arbetet. Syftet är att skapa en bättre översikt och säkerställa att övervakningskommittéernas arbete resulterar i mer fokuserade ställningstaganden.

Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har genomfört omfattande granskningsmissioner och aktivt bidragit till konkreta förbättringar av situationen för mänskliga rättigheter på flera håll.

Samtidigt utgör MR-kommissarien med sina ställningstaganden och kommentarer en kraftfull röst i pågående debatter. Det gäller i synnerhet i fråga om migranter och minoriteter, bland annat romer, men även i förhållande till jämställdhets- och hbtq-frågor. MR-kommissarien genomförde ett landbesök i Sverige i oktober 2017. De självständiga övervakningsorganen inom Europarådet, som kommittén för förhindrande av tortyr (CPT) och kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI), driver ett långsiktigt och konsekvent arbete med granskning av medlemsstaterna och slutsatser i övergripande rekommendationer. ECRI besökte Sverige i februari 2017 inför sin femte rapport om Sverige.

Biståndsprogramverksamheten för demokrati- och rättsstatsutveckling byggs kontinuerligt ut i Öst- och Centraleuropa med hjälp av främst EU-finansiering. Ukraina är det viktigaste programlandet med Sverige som stor finansär. Europakonventionen och dess tillämpning samt stöd och hjälp till medlemsstaterna och partnerländerna att utveckla respekten för de mänskliga rättigheterna, rättsstatens principer och grundläggande demokratiska värden förblir för överskådlig tid en krävande men viktig uppgift. Europarådet har under perioden haft kontor och närvaro på sjuorton orter utanför Strasbourg. En svensk UD-tjänsteman är ställd till Europarådets förfogande som chef för Europarådskontoret i Kiev sedan 1 juni 2016.

Europarådet har i sin tvåårsbudget för 2018–2019 planerat för sitt bidrag till genomförande av FN:s utvecklingsmål i agenda 2030. Europarådets verksamhet utgör ett ledande bidrag för förverkligande av utvecklingsmålen i det paneuropeiska sammanhanget.

Arbetet med jämställdhet och hbtq-frågor befästes under 2016 och 2017. Grundvalen för jämställdhetsarbetet finns i en flerårig strategi. I hbtq-frågor kan sekretariatet fortsatt luta sig mot finansiering över den gemensamma budgeten av en funktion för råd och stöd till medlemsstaterna. Efter utdragna förhandlingar under hösten 2015 accepterade Ryssland till slut en sådan lösning, för första gången i en internationell organisation och uppgörelsen bekräftades under 2017. Arbetet mot kvinnovåld i den nya Istanbulkonventionen har förts framåt med granskning av hittills sex medlemsstater och ett ökat antal ratifikationer. Förberedelse för en granskningsrapport om Sverige inleddes under 2017. Istanbulkonventionen som trädde ikraft hösten 2014 erbjuder en utmärkt bas för att sätta politiskt fokus på frågor om våld mot kvinnor och våld i hemmet, inte minst som avsikten är att kombinera konventionen med program för stöd till länder.

Under den period som skrivelsen avser fanns även frågor om åtgärder mot diskriminering och behandling av minoriteter högt på dagordningen, främst inom ramen för existerande övervakningsmekanismer. Det länge omdiskuterade, nya europeiska romska kulturinstitutet (Eriac) etablerades i Berlin med Europarådet som ledande initiativtagare och medaktör. Rapporter avseende Sveriges efterlevnad av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter samt under den europeiska stadgan om landsdel- och minoritetsspråk presenterades under 2017.

Det särskilda webbverket till stöd för journalisters säkerhet byggdes ut och antalet deltagande, ledande journalistorganisationer har ytterligare vuxit. Ministerkommittén har vid ett stort antal tillfällen uppmärksammat frågor om yttrande- och mediefrihet.

2 Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna Europadomstolen

Europadomstolen har 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 avskryva enklare fall som infördes genom ändringsprotokoll 14 till Europakonventionen och som trädde i kraft 2010.

De fyra högnivåkonferenser som hållits sedan 2010, de två senaste i Brighton våren 2012 och i Bryssel våren 2015, har resulterat i lika många politiska deklARATIONER och bidragit till ytterligare åtgärder bl.a. genom protokoll 15 och 16 till konventionen. Dock har inget av dessa protokoll ännu trätt i kraft. Sverige ratificerade protokoll 15 den 29 mars 2016.

I december 2015 antog ministerkommittén en rapport med förslag som syftar till att säkra konventionssystemets långsiktiga framtid. På basis av förslagen har en arbetsgrupp gjort en översyn av urvals- och nomineringsprocessen för domare i Europadomstolen för att säkerställa domares auktoritet, såväl nationellt som internationellt. En rapport antogs av Europarådets styrkommitté för mänskliga rättigheter (CDDH) i december 2017 (Se CDDH:s webbplats www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation). En annan arbetsgrupp ägnar sig för närvarande åt att ta fram en rapport om Europakonventionens förhållande till andra internationella normsystem.

Under det danska ordförandeskapet i ministerkommittén, november 2017–maj 2018, har det i november 2017 hållits en högnivåkonferens för experter om framtiden för övervakningssystemet enligt Europakonventionen. En ministerkonferens på samma tema äger rum i Köpenhamn i april 2018, då en ny deklARATION är planerad att antas.

3 EU:s anslutning till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna

I och med Lissabonfördragets ikraftträdande finns en skyldighet för EU att ansluta sig till Europakonventionen. Genom EU:s anslutning till konventionen kommer EU och dess institutioner att sättas under extern kontroll av Europadomstolen som kan hålla EU:s institutioner ansvariga för kränkningar av konventionen.

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 fullt ut 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 har återupptagits inom EU i rådsarbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer och 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 anslutningen till Europakonventionen ska komma till stånd så snart som möjligt och att anslutningen ska bidra till att stärka både den enskildes och Europakonventionens ställning.

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

4.1 Parlamentariska församlingen (PACE)

Flera frågor har resulterat i en mer turbulent period för PACE än sedvanligt. Hösten 2017 avgick PACE:s ordförande spanjoren Pedro Agramunt efter en uppslitande förtroendekris gentemot honom. Han ersattes tillfälligt som ordförande av den cypriotiska ledamoten Stella Kyriakides. Vid januari-sessionen 2018 valdes den italienske ledamoten Michele Nicoletti till ny ordförande för en tvåårsperiod. Sveriges riksdag är företrädd med tolv riksdagsledamöter i PACE i form av sex ordinarie ledamöter och sex suppleanter.

Samarbetet mellan Europarådets ministerkommitté och PACE har fortsatt under perioden. PACE:s ordförande och dess rapportörer har deltagit i meningsutbyten med ministerkommittén och andra relevanta rapportörs- och arbetsgrupper och på liknande sätt har ordföranden för rapportörs- och arbetsgrupper bjudits in till informationsutbyte med PACE:s olika kommittéer. Under hösten 2017 hölls ett gemensamt möte mellan PACE och ministerkommittén för att diskutera önskvärdheten av ett nytt toppmöte av Europarådet under 2019 samt behovet av gemensamma regler i PACE och ministerkommittén i fråga om representation och rösträtt. I december 2017 tillsatte PACE:s stående kommitté en ad hoc-kommitté för att se på behovet av att ändra de interna procedurreglerna om ackreditering och rösträtt.

Diskussionerna har under perioden dominerats av två frågor. Den ena har handlat om den parlamentariska församlingens förlängning i januari 2015 av den temporära indragningen av Rysslands rösträtt i PACE sedan

2014 som en konsekvens av Rysslands illegala annektering av Krim. Ryssland har i protest fortsatt att inte sända några ledamöter till PACE. Sedan juli 2017 har Ryssland även upphört att betala huvuddelen av sina obligatoriska bidrag för 2017 till Europarådet. Möten mellan PACE:s ledning och utvalda Duma-ledamöter liksom mellan generalsekreterare Jagland och ryska regeringsrepresentanter har ägt rum. Arbetet med att försöka finna en lösning har intensifierats från både Europarådets och rysk sida.

Den andra frågan har gällt korruptionsanklagelser. Stor medial uppmärksamhet har ägnats anklagelser mot flera PACE-ledamöter om att de mot ersättning skulle ha röstat för texter och beslut i PACE som presenterar en snedvriden bild av utvecklingen och val i Azerbajdzjan. För att återställa förtroendet och undersöka sanningshalten av anklagelserna röstade PACE under hösten 2017 igenom ett åtgärdsprogram för ökad transparens och en bättre uppförandekod för PACE-ledamöter. Man beslöt även tillsätta en extern utredningskommission bestående av tre väl respekterade jurister. En av de tre är den svenska domaren Elisabeth Fura. Kommissionen förutses komma att presentera sina resultat i PACE under 2018.

Bland övriga frågor som rönt stor uppmärksamhet finns situationen i Turkiet. I en resolution av PACE i april 2017 riktas skarp kritik mot utvecklingen i Turkiet efter kuppförsoket i juli 2016. Man beslöt att återföra Turkiet till PACE:s procedur för en mer rigorös övervakning av medlemsstaters fullgörande av sina åtaganden. Även situationen för mänskliga rättigheter i Azerbajdzjan har under perioden stått i fokus genom antagandet av flera resolutioner. Under junisessionen 2017 stod migrations- och flyktingfrågor i Europa i centrum. Justitieminister Morgan Johansson deltog som en av huvudtalarna.

PACE beslöt att tilldela 2016 års Václav Havel-pris till den yazidiska kvinnan Nadia Murad, som lyckats fly från Isil. Med priset vill man rikta uppmärksamhet mot yazidiska kvinnors utsatta situation. Václav Havel-priset för 2017 tilldelades den frihetsberövade turkiske domaren Murat Arslan, ordförande för den upplösta föreningen för turkiska domare och åklagare YARSAV.

4.2 Kongressen för regionala och lokala myndigheter (kongressen)

Kongressen för regionala och lokala myndigheter träffas i sessioner två gånger per år. Sverige företräds av sex ledamöter och sex suppleanter. I november 2016 valdes österrikiskan Gudrun Mosler-Törnström till kongressens första kvinnliga ordförande. Sveriges Kommuner och Landstings vice ordförande Anders Knappe valdes till ordförande för den lokala kammaren. Kongressen utsåg under 2017 den svenska delegationsordföranden Yoomi Renström till rapportör för Turkiet, där hon efterträder Anders Knappe.

En rad händelser och val inom regionen har präglat kongressens arbete och övervakning under perioden. Huvudämnet under 2017 var en decentraliserad politik för en framgångsrik integration av migranter. Uppmärksamhet har även fortsatt legat på kongressens övervakning av länders genomförande av den lokala stadgan och dess övervakning av lokala och regionala val. Kongressen har under perioden riktat uppmärksamhet mot situationen i Turkiet där ett antal lokala borgmästare arresterats och ännu fler avsatts utan att nya val hållits. De har i stället ersatts av personer utnämnda av regeringen. Kongressen har även diskuterat åtgärder för ökad jämställdhet mellan män och kvinnor, antagit program till förebyggande av radikalisering samt åtgärder för stärkande av möjligheterna för individer från olika grupper att fullt ut åtnjuta sina mänskliga rättigheter (romer, kvinnor, barn och hbtq-personer). Informationsutbyten äger rum med ministerkommittén före och efter sessionerna.

5 Övergripande frågor under andra halvåret 2016 och helåret 2017

5.1 Mänskliga rättigheter

5.1.1 Europadomstolens dömande verksamhet och ministerkommitténs övervakning

Under 2017 kom det in 63 350 mål till Europadomstolen, vilket innebär en ökning med 19 procent jämfört med 2016 då 53 400 nya mål kom in. Antalet meddelade domar ökade något från 993 under 2016 till 1 068 under 2017. En dom kan avse flera klagomål. En kraftig ökning kan noteras i antalet meddelade beslut från 38 506 under 2016 till ca 85 950 under 2017 vilket till stor del beror på domstolens dom i målet Burmych m.fl. mot Ukraina, se närmare nedan. I slutet av 2017 fanns 56 250 pågående mål i domstolen vilket innebar en minskning med 29 procent jämfört med i slutet av 2016 då motsvarande siffra var 79 750 mål. Stater med flest mål i domstolen var i slutet av 2017 Rumänien (17,6 procent), Ryssland (13,8 procent), Turkiet (13,3 procent), Ukraina (12,6 procent) och Italien (8,3 procent). Flest fällande domar meddelades under 2017 mot Ryssland (293), Turkiet (99), Ukraina (82), Rumänien (55) och Bulgarien (39).

Mål mot Sverige

Under 2017 kom det in cirka 150 nya klagomål mot Sverige till Europadomstolen, vilket är en liten ökning jämfört med 2016 då det kom in 140 mål. Ungefär lika många mål som kom in avvisades eller avskrevs av domstolen under respektive år. I slutet av 2017 hade domstolen 27

svenska mål i balans, vilket är en minskning jämfört med 2016 då balansen låg på 34 mål. Under 2016 kom det in 18 nya klagomål mot Sverige till regeringen och 19 mål avslutades. Sex nya klagomål mot Sverige kom in till regeringen under 2017 och ytterligare två registrerades under året (men kom in 2016) medan 17 avslutades. I slutet av 2017 var totalt 17 mål under beredning i Regeringskansliet, vilket är minskning jämfört med läget i slutet av 2016 då totalt 26 mål var under beredning.

Under andra halvåret 2016 meddelade Europadomstolen tre domar i mål mot Sverige. I målet *J.K. m.fl. mot Sverige*, som gällde en familj från Irak, fann domstolen i stor sammansättning att en verkställighet av klagandenas utvisningsbeslut skulle innebära en kränkning av artikel 3 i konventionen. I målet *Lindstrand Partners AB mot Sverige*, som gällde tvångsåtgärder vidtagna inom ramen för ett skatteförfarande, fann domstolen att det förelåg en kränkning av rätten till effektivt rättsmedel (artikel 13) i förening med rätten till privatliv (artikel 8). Det tredje målet, *Naku mot Sverige och Litauen*, rörde en lokalanställd vid Sveriges ambassad i Vilnius vars talan mot avsked från anställningen avvisats av de litauiska domstolarna på grund av svensk statsimmunitet. Europadomstolen fann att målet skulle avvisas när det gällde de delar av klagomålet som var riktade mot Sverige.

Av domstolens beslut i mål mot Sverige meddelade under andra halvåret 2016 kan nämnas *Aho mot Sverige* som huvudsakligen gällde frågan om det inneburit en kränkning av artikel 6 i Europakonventionen om rätt till rättvis rättegång att nationell domstol tagit hänsyn till andrahandsuppgifter som stödbevisning i en brottmålsprocess som ledde till fällande dom. Europadomstolen avvisade klagomålet som uppenbart ogrundat.

Under helåret 2017 meddelade Europadomstolen en dom mot Sverige. Målet *Ruminski mot Sverige* rörde frågan om skälen för att genom dom avslå ett överklagande i ett mål om livränta varit tillräckligt utförliga för att uppfylla kraven i artikel 6.1 i Europakonventionen om rätt till rättvis rättegång. Domstolen fann ingen kränkning av konventionen.

Av de beslut som meddelades under 2017 kan nämnas målet *Pihl mot Sverige* där Europadomstolen avvisade klagomålet som uppenbart ogrundat. Målet gällde frågan om huruvida det skett en kränkning av klagandens rätt till skydd för privat- och familjelivet enligt artikel 8 i Europakonventionen när hans skadeståndstalan mot en ideell organisation för förtal ogillats, vilket avsåg en anonym kommentar på organisationens blogg. Målet *Isaksson mot Sverige* gällde frågan om huruvida det skett en kränkning av rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger enligt artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen (dubbelprövningsförbudet) genom att klaganden i två separata processer dels påförts skattetillägg, dels dömts för skattebrott och grovt skattebrott. Målet avvisades delvis som uppenbart ogrundat och delvis för att klaganden inte uttömt inhemska rättsmedel.

Avgöranden mot andra stater

Av de domar som meddelats av Europadomstolen i stor sammansättning under andra halvåret 2016 och helåret 2017 kan följande nämnas.

Målet *A och B mot Norge* gällde frågan om huruvida det inneburit en kränkning av rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen att döma två

näringsidkare, som redan ålagts skattetillegg, för skattebrott. Domstolen fann att det dubbla skatteförfarandet var tillräckligt sammankopplat i substans och tid för att anses forma ett integrerat sanktionssystem under norsk lag. Således var det inte fråga om någon kränkning av konventionen.

I målet *Dubská och Krejzová mot Tjeckien* fann Europadomstolen att lagstiftning som i praktiken omöjliggjorde förlossningar i hemmet med assistans av en barnmorska inte stred mot Europakonventionens artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv.

Målet *Khlaifia m.fl. mot Italien* rörde irreguljära migranter som hållits frihetsberövade på ett mottagningscenter på ön Lampedusa och på ett fartyg i Palermos hamn. Europadomstolen fann kränkningar av rätten till frihet och säkerhet i artikel 5, och av rätten till ett effektivt rättsmedel sammantaget med förbudet mot tortyr m.m. i artikel 13 och artikel 3 i Europakonventionen. Man fann ingen kränkning av artikel 3 i sig i fråga om förhållandena i mottagningscentret eller på fartyget, och inte heller av förbudet mot kollektiv utvisning i artikel 4 till fjärde tilläggsprotokollet till konventionen.

Målet *Paposhvili mot Belgien* rörde utvisning av en georgisk medborgare som bl.a. led av leukemi och tuberkulos. Europadomstolen ansåg att belgiska myndigheter inte hade utrett mannens hälsotillstånd eller hans möjligheter att få vård i hemlandet och fann därmed att en verkställighet av utvisningsbeslutet till Georgien skulle ha stridit mot artikel 3 i Europakonventionen och mot artikel 8 om rätt till respekt för privat- och familjelivet.

I målet *A.P., Garçon och Nicot mot Frankrike* fann Europadomstolen att ett implicit krav på sterilisering vid byte av juridiskt kön innebar en kränkning av artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv.

I målet *Bârbulescu mot Rumänien* fann Europadomstolen att en arbetsgivares hemliga övervakning av en arbetstagares internetaktivitet utgjorde en kränkning av arbetstagarens rätt till privatliv och korrespondens enligt artikel 8 i Europakonventionen.

I målet *Bayev m.fl. mot Ryssland* prövade Europadomstolen lagligheten av rysk lagstiftning som förbjöd ”främjande av homosexualitet bland unga”. Domstolen ansåg att lagen stred mot rätten till yttrandefrihet enligt artikel 10 och diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen.

Målet *Burmych m.fl. mot Ukraina* rörde bristande verkställighet av nationella avgöranden. Domstolen beslutade att avvisa de fem klagomål som var aktuella i målet och ytterligare 12 143 klagomål som rörde liknande frågor och överföra samtliga till ministerkommittén för uppföljning mot bakgrund av en tidigare pilotdom.

I målet *Chowdury m.fl. mot Grekland*, som rörde säsongsarbetande jordgubbsplockare från Bangladesh, fann Europadomstolen att Grekland hade brustit i sina skyldigheter att säkra skydd för migrantarbetare att slippa bli föremål för människohandel och tvångsarbete. En kränkning av artikel 4 i Europakonventionen om förbud mot slaveri och tvångsarbete konstaterades.

I målet *Satakunnan Markkinapörssi Oy och Satamedia Oy mot Finland* fann domstolen att ett förbud mot masspublicering av skatteuppgifter avseende enskilda inte innebar en kränkning av klagandenas rätt till yttrandefrihet enligt artikel 10 i Europakonventionen.

Målet *Škorjanec mot Kroatien* rörde kroatiska myndigheters underlåtenhet att utreda hatbrott mot en kvinna som skadats i samband med att hennes man misshandlats på grund av sin romska härkomst. Europadomstolen fann att de rättsvärdande myndigheterna hade en skyldighet enligt artikel 3 i Europakonventionen att utreda om kvinnan blivit utsatt för ett hatbrott, trots att hon själv inte var av romsk härkomst.

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 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.

Statistik från åren 2016–2017 bekräftar de senaste årens positiva utveckling. Antalet domar under övervakning fortsatte att minska och även dessa år avslutades rekordmånga övervakningar (3 691 år 2017 och 2 066 år 2016, att jämföra med 1 537 år 2015), däribland flera komplicerade domar.

Antalet nya mål uppgick år 2016 till 1 352 och år 2017 till 1 331. I slutet av år 2016 hade antalet pågående mål sjunkit till under 10 000 för första gången sedan reformprocessen inleddes år 2010, och under år 2017 gick antalet ner ytterligare, till 7 582. Även antalet mål som visar på strukturella eller systematiska problem har gått ner från 1 555 (2015) till 1 493 (2016) och 1 378 (2017). Dessutom har ökningen av antalet domar under övervakning med en väntetid på över fem år avstannat.

En av förklaringarna är den effektivisering av ministerkommitténs arbetsmetoder för övervakningen som alltjämt pågår. Exempelvis uppmanades medlemsstaterna och Europarådets avdelning för verkställande av domar under Brysselkonferensen i mars 2015 att se över vilka övervakningar som skulle kunna avslutas. Detta arbete har börjat visa resultat. Det kan också noteras att ministerkommittén numera behandlar fler mål varje år än tidigare. Ett antal utmaningar kvarstår dock, bland dessa arbetet med stora och komplexa strukturella problem.

Den större delen av domarna under övervakning är av rent rutinmässig karaktär och föranleder enbart skriftväxling mellan svarandestat och sekretariatets avdelning för verkställande av domar. Ett antal domar tas årligen upp till debatt i ministerkommittén.

De domar som har ägnats särskild uppmärksamhet av ministerkommittén rör bland annat åtgärder vidtagna av säkerhetsstyrkor, undermåliga förhållanden i fängelser och på anstalter, lagstridiga frihetsberövanden samt bristande verkställighet av nationella domstolars avgöranden.

Intressanta mål i urval

En dom som de senaste åren särskilt uppmärksammats av ministerkommittén är *Ilgar Mammadov mot Azerbajdzjan*, som meddelades den 22 maj 2014 (se avsnitt 6.2).

Ett principiellt viktigt mål är *Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos mot Ryssland* som bland annat handlar om kränkningar av rättssäkerhetsgarantier i samband med företaget Yukos konkurs. Enligt domen ska Ryssland betala nästan 1,87 miljarder euro till Yukos före detta aktieägare. Hösten 2016 hänfördes domen till ryska konstitutionsdomstolen som bedömde att Yukosdomen inte kunde verkställas i Ryssland eftersom den stred mot konstitutionen. Ministerkommittén har emellertid i sina beslut understrukit den ovillkorliga skyldigheten för medlemsstater att följa Europadomstolens domar.

Målgruppen *Yuriy Nikolayevich Ivanov och Zhovner mot Ukraina*, om bristande verkställighet av nationella avgöranden, har under den aktuella perioden varit återkommande på dagordningen. Målgruppen blev än mer aktuell efter domen i målet *Burmych mot Ukraina* (se ovan).

Även övervakningen av den mellanstatliga domen *Cypern mot Turkiet* har fortsatt (se avsnitt 6.11.4).

Vissa steg har emellertid under perioden tagits mot verkställighet av den brittiska gruppen domar *Hirst mot Storbritannien* om avsaknad av rösträtt för fängelsedömda. Målgruppen har varit under ministerkommitténs övervakning under mer än tio år på grund av motstånd i det brittiska parlamentet mot nödvändiga lagändringar. Hösten 2017 lade emellertid Storbritannien fram ett administrativt åtgärds paket enligt vilket vissa kategorier av fängelsedömda skulle få rätt att rösta. Ministerkommittén noterade detta med tillfredsställelse och uppmanade Storbritannien att genomföra de föreslagna åtgärderna snarast möjligt.

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

5.1.2 Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter

Letten Nils Muižnieks tillträdde i april 2012 sitt sexårsmandat som Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter (MR-kommissarie). Muižnieks är den tredje innehavaren sedan posten instiftades 1999. Hans företrädare var svensken Thomas Hammarberg som var MR-kommissarie mellan 2006 och 2012. Hans efterträdare blir bosniskan Dunja Mijatović, som blir den första kvinnan i tjänsten. Hon inleder sin mandatperiod i april 2018.

MR-kommissarien har en oberoende ställning vilket anses vara en förutsättning för genomförandet av kommissariens uppdrag. MR-kommissariens främsta uppgift är att främja medvetenhet om och respekt för mänskliga rättigheter i Europarådets 47 medlemsstater. Uppdraget innebär att i arbetet bistå organisationens medlemsstater i genomförandet av Europarådets standarder för mänskliga rättigheter, främja utbildning i och om de mänskliga rättigheterna, identifiera eventuella brister i lag och praxis avseende mänskliga rättigheter, underlätta verksamheten hos nationella ombudsmän samt ge råd och information om skyddet av de mänskliga rättigheterna i hela regionen. MR-kommissarien kan även

intervenera som tredje part i mål vid Europadomstolen. Samarbete med institutioner utanför Europarådet är viktigt för uppdraget och äger rum med EU, FN och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Regelbundna landsbesök i medlemsstaterna utgör kärnan i MR-kommissariens verksamhet. MR-kommissarien utgår inför sina landsbesök från öppna källor och granskningsrapporter som avges av övriga övervakningsorgan. Den 2–6 oktober 2017 besökte MR-kommissarien Sverige, som blev ett av de sista länder Muižnieks besökte under sin mandatperiod. Under besöket fokuserade han framför allt på hur Sverige arbetar med frågor som mänskliga rättigheter för migranter, asylsökande och flyktingar samt mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Rapporten samt MR-kommissariens rekommendationer från besöket publiceras i februari 2018.

I sin årsrapport för 2017 konstaterar MR-kommissarien att situationen för de mänskliga rättigheterna i Europa fortsatt har försämrats. Han uppmanar stater att arbeta proaktivt med det systematiska genomförandet av deras skyldigheter enligt internationella mänskliga rättighetsinstrument.

I årsrapporterna för 2016 och 2017 ges en överblick över de landsbesök (inklusive i Sverige) som genomförts under perioden samt över de tematiska aktiviteter som kommissarien engagerat sig i. Bland dessa kan nämnas flyktingars och migranternas rättigheter, där kommissarien bland annat uppmanat stater att lyfta restriktionerna kring familjeåterförening. Andra exempel är hbtq-rättigheter där kommissarien noterade den positiva trenden att juridiskt erkänna samkönade äktenskap runt om i Europa och betonade att det är ett viktigt steg i arbetet mot diskrimineringen av samkönade par. Han har under perioden även påpekat staters skyldighet att agera för att stoppa onödiga kirurgi på unga intersexuella personer utan deras tillstånd och uttryckt oro över det krympande utrymmet för MR-försvarare. Bland andra frågor kommissarien fokuserat på kan bland annat yttrande- och mediefrihet samt jämställdhet och kvinnors åtnjutande av mänskliga rättigheter nämnas.

5.1.3 Romers möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter

I juni 2017 inrättades det av Europarådet delvis finansierade European Roma Institute for Arts and Culture (Eriac). Dess huvudkontor har placerats i Berlin. Det övergripande syftet med institutet är att bidra till arbetet mot antiziganism och diskriminering av romer, bl.a. genom att bidra med underlag till Europarådet och dess medlemsstater när det gäller romska frågor, främja dialog mellan romer och icke-romer samt visa upp mångfalden i den romska konsten och kulturen. Eriac ska fungera som en samlingspunkt och ett resurscenter för att främja romsk kultur i olika former.

Expertkommittén för romska frågor som rapporterar till Europarådets ministerkommitté har haft ett möte under hösten 2016 och två möten under

2017. Sveriges representant i expertkommittén har utnämnts till särskild rapportör inom kommittén för frågor som rör antiziganism och hatbrott mot romer.

5.1.4 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 från andra halvåret 2016 till och med 2017. Inom Europarådet finns även en jämställdhetsrådgivare som stödjer 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 2014–2017 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.

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. Jämställdhet utgjorde också ett av EU prioriterat område för samarbetet med Europarådet under 2016–2017. Vid mötet i Prag i november 2017 antog jämställdhetskommisionen det utkast till ny jämställdhetsstrategi för Europarådet som planeras gälla för åren 2018–2023. Strategin är tänkt att lanseras 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. Grevios utvärderingsprocesser inleddes under första halvåret 2016. Sverige rapporterade för första gången till Grevio i september 2017. Sveriges rapport kommer att följas 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.

Grevio består för närvarande av 10 experter. Expertgruppen ska utökas från 10 till 15 medlemmar sedan Tyskland som 25:e land ratificerade Istanbulkonventionen hösten 2017. Idag finns inte någon expert från Norden eller norra Europa i Grevio och inte heller några män i expertgruppen. Sverige har, tillsammans med ett antal andra

konventionsstater, uppmanats av sekretariatet att nominera kandidater till Grevio. Skr. 2017/18:139

I Europarådets olika biståndsprogram ges 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.

5.1.5 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, till att börja med finansierad från frivilligmedel, med uppgift att ansvara 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.

Arbetet med hbtq-frågor befästes under 2016 och 2017. Sedan år 2016 kan sekretariatet luta sig mot finansiering över den gemensamma budgeten av funktionen för råd och stöd till medlemsstaterna. Efter utdragna förhandlingar under hösten 2015 accepterade Ryssland en sådan lösning, för första gången i en internationell organisation. Uppgårelsen bekräftades i november 2017 i samband med antagandet av 2018–2019 års budget. Det är viktigt att rekommendationen från år 2010 följs upp och Sverige kommer fortsatt att följa detta arbete.

Estland arrangerade under sitt ordförandeskap hösten 2016 ett välbesökt möte kring hbtq-personers rättigheter i Strasbourg, där EU:s fokuspunkter, FN-rapportören i ämnet och representanter från medlemsstater och parlamentariska församlingen deltog. Hbtq-frågor ges också specifik uppmärksamhet under det danska ordförandeskapet i ministerkommittén.

5.1.6 Barnets rättigheter

Europarådets ministerkommitté antog den 2 mars 2016 en ny strategi för barnets rättigheter för perioden 2016–2021. 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 inrättats i vilken Sverige bidrar med en representant. Inom ramen för kommitténs arbete utarbetas rekommendationer för medlemsstaterna i frågor som rör bl.a. barnets rättigheter i migrationssituationer och i digitala miljöer.

Flera av Europarådets övervakningsmekanismer liksom Europarådets särskilda representant för flyktingfrågor har ägnat särskild uppmärksamhet under perioden åt ensamkommande barn och barns utsatthet i samband med flykting- och migrationskrisen. Vid ministermötet i Nicosia i maj 2017 antogs en särskild aktionsplan för skydd av barn i dessa situationer, med ett antal konkreta åtgärder att vidta under 2018–2019.

Sverige tillträdde Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp, den så kallade Lanzarotekonventionen, i oktober 2013. Därefter har Sverige inom ramen för Lanzarotekommitténs arbete bidragit till genomförandet av konventionen i Europa, bl.a. genom framtagandet av rapporter och rekommendationer i syfte att bättre genomföra konventionens bestämmelser.

5.1.7 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, etnisk diskriminering och 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. Inom ramen för den femte övervakningsomgången besökte Ecri Sverige i februari 2017. 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.

Ecri utfärdar även allmänna policyrekommendationer på aktuella teman som riktar sig till alla medlemsstater. Som en uppföljning av en tidigare rekommendation hölls i oktober 2017 ett möte med berörda aktörer på temat skydd för illegala migranter från diskriminering. Ecri har under perioden även uppdaterat sin rekommendation om specialiserade organ för att bekämpa rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och intolerans på nationell nivå.

5.1.8 Nationella minoriteter

Europarådet har utvecklat ett långtgående skydd för nationella minoriteter, främst under ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk med dess två oberoende övervakningsorgan. Sverige har ratificerat båda dessa och rapporterar periodiskt om genomförandet av konventionerna till Europarådet. I maj 2017 antog Europarådets ministerkommitté resolutionen för den sjätte övervakningscykeln om Sverige när det gäller den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Rekommendationerna i resolutionen handlar i huvudsak om att Sverige bör stärka arbetet med utbildning i och på de nationella minoritetsspråken, utveckla arbetet med tvåspråkig undervisning, lösa bristen på lärare i de nationella minoritetsspråken samt överväga att utsträcka metodiken med samiska språkcentrum till de övriga minoritetsspråken.

I oktober 2017 publicerades den rådgivande kommitténs yttrande inom ramen för den fjärde granskningen av Sveriges efterlevnad av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter. Rekommendationerna i rapporten handlar i huvudsak om att Sverige bör förbättra genomförandet av minoritetslagen på lokal nivå och förtydliga lagstiftningen där så behövs samt introducera effektiva åtgärder för att säkerställa att lagen följs. När det gäller utbildning rekommenderas Sverige att förbättra tillgången till undervisning i och på minoritetsspråk, att göra det mer attraktivt att bli lärare och forskollärare i minoritetsspråk samt att utarbeta ett program för förskola på minoritetsspråk. Vidare rekommenderas Sverige att förbättra och formalisera det samiska folkets möjligheter till deltagande i beslutsprocesser på alla nivåer och att säkerställa att det samiska folket kan bibehålla och utveckla sin kultur när beslut fattas i fråga om områden som traditionellt bebos av samer.

5.1.9 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Under 2017 gav expertkommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning stöd åt genomförandet av sektorsövergripande program och främjandet av strategier inom funktionshindersområdet.

Som underlag inför Europarådets fortsatta arbete inom funktionshindersområdet har en utvärdering genomförts av effekterna av Europarådets handlingsplan för funktionshindersområdet för åren 2006–2015. Utvärderingen visade att arbetet för många medlemsstaters del handlar om att konsolidera och förbättra genomförandet av de rättigheter som redan finns.

Sverige har aktivt deltagit i framtagandet av Europarådets nya funktionshindersstrategi som löper över åren 2017–2023: Human Rights: A reality for all. Strategin antogs av ministerkommittén i december 2016. Beslutet följdes av en lanseringskonferens i Nicosia i mars 2017. Konferensen vände sig till samtliga medlemsstater, experter och civilsamhällets organisationer.

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.

Inom Europarådet ägnas yttrande- och mediefrihet en 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 allt fler oberoende organisationer har under perioden anslutit sig till den. 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 andra halvåret 2016 och helåret 2017 har två expertgrupper arbetat med rekommendationer till ministerkommittén.

MSI-MED (Committee of experts on Media Pluralism and Transparency of Media Ownership) har arbetat med frågan om mediepluralism och transparens när det gäller medieägarskap. Rekommendationerna syftar till att motverka koncentration bland mediebolag och till att göra det tydligt vem som är avsändare av exempelvis nyheter. Dokumentet, som förhandlades fram under år 2017 beräknas kunna antas under 2018.

MSI-NET (Committee of experts on Internet Intermediaries) har arbetat med en rekommendation om mellanhänder på internet (Internet Intermediaries). Ordet mellanhänder avser allt från tjänsteleverantörer till sociala medieplattformar och sökmotorer. Den generella idén med rekommendationen är att garantera dessa mellanhänder frihet från statlig påverkan men samtidigt med möjligheten att ställa krav på att nationella lagar och internationella mänskliga rättigheter även gäller på t.ex. sociala medier. Rekommendationerna har lett till omfattande debatt i CDMSI och även till en diskussion om relationen mellan Europeiska kommissionen och Europarådet när det gäller kompetens på området. Förhandlingarna beräknas fortgå under 2018.

Sverige arrangerade i januari 2017 ett lunchseminarium med anledning av 250-årsjubileumet för svenska tryckfrihetsförordningen och offentlighetsprincipen. Fokus låg framför allt på vikten av transparens och yttrandefrihet för utvecklingen av demokratiska samhällen och de utmaningar som vi står inför i dag.

Skr. 2017/18:139

5.2 Ett utökat samarbete om tekniskt bistånd, demokrati- och rättsfrågor

5.2.1 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. Från år 2010 har flera reformer genomförts och alltjämt pågår en strävan mot en ökad decentralisering inom detta område. Under samma period har EU:s och medlemsstaternas frivilliga bidrag till Europarådet ökat med 107 procent. År 2016 uppgick frivilliga bidrag till Europarådet till totalt 61 miljoner euro och år 2017 till 59,5 miljoner euro. 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 fler 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. Antalet anställda i fält har ökat till runt 300 personer.

Inom sekretariatet är det direktoratet för program (Office of the Directorate General of Programmes, ODGP) som håller ihop och svarar för utvecklingen av Europarådets förstärkta biståndsverksamhet, fältkontoren och kontakterna med givare. Sedan 2016 använder sig ODGP av en mer strategisk metodologi för biståndsverksamheten och under 2017 introducerades en ny databas för projekthantering. Detta har lett till en bättre och mer strömlinjeformad planering, implementering och uppföljning av projekt och handlingsplaner. För de flesta länder finns fleråriga projekt- och handlingsplaner som presenterats av medlemsstaterna och antas av ministerkommittén. Detta gäller för Armenien, Azerbajdzjan, Albanien, Georgien, Moldavien, Ukraina, Bosnien och Hercegovina samt för icke-medlemsländerna Jordanien, Marocko, Tunisien, Palestina, Kazachstan, Kirgizistan samt Vitryssland och Kosovo. En del länder, främst Ryssland, Turkiet, Serbien och Makedonien har dock inte samtyckt till att sådana mer sammanhållna handlings- eller projektplaner presenteras och diskuteras av övriga medlemsstater. De projekt, inte sällan av en omfattande natur, som

Europarådet bedriver i dessa länder presenteras dock 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 decentralisering för att bistå länder med deras anslutning till och genomförande av Europarådets omfattande konventionssystem.

Sida har haft ett relativt omfattande samarbete med Europarådet sedan 2009, initialt genom ett bilateralt stöd till Ukraina. Sedan 2015 har Sida ett ramavtal med Europarådet som omfattar samarbeten i Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland. Ramavtalet, som är giltigt fram till slutet av 2018, förutser främst icke öronmärkt stöd till genomförande av de handlingsplaner som utvecklats för de flesta av de berörda länderna. Sida har avsatt drygt 55 miljoner kronor inom ramen för avtalet. En övervägande del av dessa medel har tillgängliggjorts för genomförande av handlingsplanen i Ukraina.

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.

5.2.2 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 generalsekretarere Jaglands fjärde årsberättelse var ”State of Democracy, human rights and rule of law - Populism – How strong are Europe’s checks and balances”. Ministermötet i Nicosia i maj 2017 diskuterade hur den demokratiska säkerheten kan stärkas i Europa.

Den 27 september 2017 antog ministerkommittén nya riktlinjer för medborgarligt deltagande, och samtliga medlemsstater uppmanas att genomföra riktlinjerna i en bred bemärkelse. Rekommendationerna hade tagits fram av Europarådets styrkommitté för demokrati och demokratisk styrning. Syftet med riktlinjerna är att stärka och underlätta för individer, icke-statliga organisationer och civilsamhället i stort att delta i demokratiska beslutsprocesser vid sidan av valen. Vikten av civilsamhällets funktion som röstbärare, som stöd till och granskare av statlig verksamhet samt dess insatser för att bygga ett mångsidigt och livskraftigt samhälle betonas. Att säkerställa att civilsamhällets åsikter och ståndpunkter aktivt uppmärksammas av statliga myndigheter som har beslutsfattande makt framhålls därför som väsentligt.

De nya riktlinjerna innebär att förutsättningarna för individer och civilsamhällets organisationer att delta i offentliga beslutsprocesser ska säkerställas och vid behov stärkas i medlemsstaterna. Individer och civilsamhället ska ges möjlighet att delta i beslutsprocessernas alla faser. Detta innebär att det även behöver finnas god tillgång till information och dokumentation som kan ligga till grund för åsiktsbildning och ställningstaganden. Under perioden har också nya standarder tagits fram för elektronisk röstning.

Vid det sedan 2012 årligen ordnade Världsforum för demokrati (World Forum for Democracy) i Strasbourg den 8–10 november 2017 samlades mer än 2000 deltagare från över 80 länder. Politiker och internationella ledare diskuterade ämnet populism och dess inverkan på multilateralism samt på traditionella partiers och mediers struktur. Aktörer inom det civila samhället, politiker, experter, journalister och ungdomsrepresentanter utvärderade och diskuterade även initiativ och metoder som kan bidra till att värna den pluralistiska och öppna demokratin och motverka populism. Konkreta förslag på åtgärder riktade till politiska partier, traditionella och sociala medier, nationella, lokala och regionala myndigheter, civilsamhället samt Europarådet och andra internationella organisationer presenterades.

Politiska partier uppmanades att arbeta för att öka representativiteten hos sina medlemmar, öka tillämpandet av transparenta, tydliga och tillgängliga e-plattformar och andra teknologiska innovationer som kan främja demokratiskt deltagande samt att stärka sitt arbete med visioner och idéprogram som utifrån ett helhetsperspektiv bemöter dagens stora globala och nationella utmaningar. Journalisters säkerhet, oberoende, integritet, yttrandefrihet och möjlighet att granska makthavare lyftes fram som viktiga frågor. Vikten av ett fortsatt fokus på internationella samarbeten kopplat till faktagranskning riktad mot såväl traditionella som sociala medier betonades. Starkare samarbeten mellan civilsamhället och medier samt en starkare koppling mellan internationella organisationer och det civila samhället genom fler medborgarforum önskas. När det gäller nationella, regionala och lokala myndigheter betonades vikten av att öka möjligheterna till medborgares politiska deltagande och nationella satsningar på folkbildning inom området medie- och informationskunnighet. Europarådet och internationella organisationer uppmanades att utveckla system för att följa och utvärdera den nationella utvecklingen på demokratins område exempelvis när det gäller förutsättningar för medborgarligt deltagande.

Europarådet har också under perioden tagit fram olika verktyg och vägledning för att främja en utbildning som stärker demokratin och kunskapen om mänskliga rättigheter samt främjar inkluderande samhällen och motverkar extremism och intolerans.

Europarådets samarbete med civilsamhället sker framför allt inom ramen för Europarådets internationella konferens för enskilda organisationer som har bortåt 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 delas ut vartannat år sedan 2014 till en person eller organisation som utfört extraordinära humanitära åtgärder för andra. År 2016 gick priset till den grekiska föreningen Agkalia, för dess ledande exempel på effektiva åtgärder till förmån för flyktingar från det civila samhället i Europa. Priset delas nästa gång ut i januari 2018.

5.2.3 Venedigkommissionen

Många stater arbetar med att konsolidera och utveckla demokratins 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 61 medlemsstater. Dessa utgörs av samtliga medlemmar i Europarådet samt Algeriet, Brasilien, Chile, Costa Rica, Israel, Korea, Kirgizistan, Kosovo, Mexiko, Marocko, Peru, Tunisien, Kazakstan och USA. Vitryssland är associerad medlem. Argentina, Kanada, Heliga Stolen, Japan och Uruguay är observatörer.

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.

Under de senaste åren har kommissionen avgett mer än 500 yttranden om mer än 50 länder, genomfört 80 studier och 250 seminarier samt medverkat i utbildning av 3 000 tjänstemän i mänskliga rättigheter och förvaltningsrätt.

Under 2017 och tillbaka till slutet av 2016 har Venedigkommissionen vid sidan av sin återkommande rapportering om konstitutions- och demokratifrågor bland annat avgett yttranden om grundlagsreformen för val i Georgien samt om en ukrainsk utbildningsreform i fråga om språk som används i landets utbildning. Kommissionen har också medverkat och

bidragit till flera olika seminarier, bland annat om ”kvinnor och arbetsmarknaden” och ”missbruk av administrativa tillgångar under valprocesser”. Skr. 2017/18:139

Några av kommissionens viktigaste yttranden under perioden har rört Turkiet (se avsnitt 6.1) respektive Polen (se avsnitt 6.6).

5.3 Straffrättsligt samarbete

Inom ramen för Europarådets straffrättsliga styrkommitté har en kommitté under perioden förhandlat fram en ny konvention om brott med anknytning till kulturegendom och kulturföremål. Den är avsedd att ersätta den tidigare konventionen från 1985 på samma område. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med styrkommittén för kultur, kulturarv och landskap. Konventionen syftar bl.a. till att förebygga och bekämpa olaglig handel med och förstörelse av kulturegendom och kulturföremål. Konventionen antogs i maj 2017 av ministerkommittén och öppnades för undertecknade vid utrikesministermötet i Nicosia samma månad. Sverige har inte undertecknat konventionen.

Under 2016 fortsatte Europarådets expertkommitté för det straffrättsliga samarbetet sitt arbete med att uppdatera konventionen från 1983 om överförande av dömda personer genom ett protokoll om ändring av 1997 års tilläggsprotokoll. Protokollet antogs av ministerkommittén i juli 2017 och öppnades för undertecknande i november 2017. Frågan om ett svenskt tillträde bereds.

5.4 Samarbete på kulturområdet

I Europarådet finns flera konventioner på kultur- och miljöområdet. Inom ramen för styrkommittén för kultur, kulturarv och landskap (CDCPP) fortsatte CDCPP:s för ändamålet utpekade expertgrupp arbetet med att utforma en europeisk kulturarvsstrategi. Den europeiska kulturarvsstrategin beslutades av ministerkommittén i februari 2017 och lanserades officiellt i april 2017. Kopplat till detta har informationssystemet HEREIN utvärderats för att bland annat stödja genomförandet av strategin. Regeringen har gett Riksantikvarieämbetet i uppdrag att främja kunskapen om och spridningen av kulturarvsstrategin till berörda aktörer.

Vidare har ministerkommittén antagit flera rekommendationer inom samarbete på kulturområdet, till exempel rekommendationer om ”Big Data for culture, literacy and democracy”. Därutöver har det inom CDCPP bedrivits ett arbete för att etablera en tydligare organisations- och finansieringsform för informationsportalen Compendium.

5.5 Samarbete på ungdomsområdet

Det ungdomspolitiska samarbetet består av en styrkommitté för mellanstatligt samarbete, en operativ verksamhet med en särskild ungdomsfond och 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 2016 och 2017 arbetat aktivt med frågor som rör ungas inkludering, ungas delaktighet och inflytande samt ungas möjlighet att åtnjuta rättigheter och icke-diskriminering.

I maj 2017 antog Europarådets ministerkommitté en rekommendation om ungdomsarbete. Begreppet ungdomsarbete täcker mycket varierande aktiviteter av social, kulturell, utbildningsmässig, miljömässig och politisk natur med eller för unga, i grupp eller individuellt. Ungdomsarbetet utförs av frivilliga ungdomsarbetare och bygger på informella läroprocesser med fokus på de unga och på frivilligt deltagande. I grunden handlar det om social verksamhet, att arbeta med unga och det omgivande samhället, främja ungas delaktighet och integration i lokalsamhället och beslutsfattandet.

Rekommendationen uppmanar medlemsstaterna att utveckla arbetet med ungdomsarbete och genomföra åtgärder för att stärka stödet för ungdomsarbete på lokal, regional, nationell och europeisk nivå. I svensk kontext är det främst kommunernas öppna fritidsverksamhet som berörs av rekommendationen. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har i uppgift att fungera som stöd för den öppna fritidsverksamheten och har även tagit fram en översättning av rekommendationen.

5.6 Europarådets utvecklingsbank (CEB)

Europarådets utvecklingsbank (CEB) grundades år 1956 och har som mål att bidra till förbättrade levnadsförhållanden och social sammanhållning i Europa. Motivet för att inrätta banken var de flyktingströmmar som kom efter andra världskriget. Banken arbetar fortsatt med att hjälpa mottagarländer att ta hand om och integrera flyktingar. I och med kriget i Syrien ökade efterfrågan på bankens tjänster och antalet godkända projekt har ökat med 56 procent från 2015 till 2017. Totalt uppgick godkända lån för 2017 till 3,9 miljarder euro.

Banken lanserade 2015 en migrationsfond som används för investeringar i olika flyktingprojekt i medelhavsländerna, t.ex. transit- och mottagningscenter i medlemsländer som tar emot stora migrationsströmmar. Sverige bidrog i november 2015 med 5 miljoner kronor till fonden. Det svenska bidraget öronmärks till ändamål som

klassas som bistånd i de nio medlemsstater som är godkända Skr. 2017/18:139
biståndsländer enligt OECD.

Banken ger även långfristiga lån och garantier till projekt inom två andra huvudområden, hållbar och inkluderande tillväxt samt miljö. Bankens högsta beslutande organ är guvernörsstyrelsen där Sverige representeras av ambassadören vid Europarådet. I bankens administrativa råd representerar en tjänsteman från Finansdepartementet Sverige.

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 att investera i är i överensstämmelse med Europarådets politiska och sociala mål. Bankens verksamhet har tidigare redovisats till riksdagen i skrivelsen Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanksgruppen samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2014 och 2015 (skr. 2015/16:145).

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 (MR). Till följd av kuppföröket den 15 juli 2016 utlyste regeringen undantagstillstånd i landet och meddelade ett tillfälligt avsteg från Europakonventionen i enlighet med artikel 15 i konventionen (avvikelse från konventionsförpliktelse vid nödläge). Detta undantag från Europakonventionen har Turkiet förlängt vid flera tillfällen. Under undantagstillståndet har respekten för de mänskliga rättigheterna ytterligare försämrats genom bland annat massarresteringar och massuppsägningar av offentligt anställda. Den 16 april 2017 genomfördes en folkomröstning om förändringar av konstitutionen som bland annat avsåg att förstärka presidentämbetet. De strider som sommaren 2015 återupptogs mellan regeringsstyrkor och den av EU terroriststämplade organisationen PKK har fortsatt.

Generalsekreterare Jagland har upprepade gånger besökt Turkiet och vid ett flertal tillfällen uttryckt oro över utvecklingen i landet. Efter kuppföröket uttryckte generalsekreteraren förståelse för att Turkiet ställde ansvariga inför rätta, men betonade att så måste ske i enlighet med Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Generalsekreteraren har även i förebyggande syfte tydliggjort att tillämpning av dödstraff är oförenligt med Turkiets medlemskap i Europarådet. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har efter kuppföröket uttryckt oro över bland annat de omfattande avskedanden som skett inom rättsväsendet och medieuppgifter om tortyr. Vidare har MR-kommissarien uppmanat

Turkiet att häva undantagstillståndet och återgå till reguljära straffrättsliga och administrativa förfaranden gentemot misstänkta kuppmakare och terrorister. MR-kommissarierna har lagt fram tre rapporter efter att ha besökt Turkiet. Rapporterna behandlar anti-terrorismoperationers inverkan på MR-situationen i sydöstra Turkiet, yttrande- och mediefrihet samt MR-situationen i Turkiet efter åtgärder som vidtagits under undantagstillståndet. En strukturerad dialog äger rum inom en arbetsgrupp mellan Turkiet och Europarådets sekretariat om konkreta åtgärder för att förbättra situationen inom utvalda MR-områden, och Europarådet har ett av sina största fältkontor i Ankara. Många av projekten finansieras av EU.

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

Venedigkommissionen antog den 12 december 2016 ett yttrande om två dekret som beslutats efter kuppöversöket. I yttrandet lyftes det bland annat fram att Turkiets regering tolkade sina utökade befogenheter under undantagstillståndet för brett och att vissa åtgärder som vidtagits på basis av dekreten saknade stöd i turkisk och internationell rätt. I ett annat yttrande från den 10–11 mars 2017 granskade Venedigkommissionen de förslag till ändringar av konstitutionen som var föremål för folkomröstning den 16 april 2017. I yttrandet framgick att konstitutionsändringarna riskerade att införa ett system som saknar nödvändiga kontrollmekanismer, där rättsväsendets och parlamentets inflytande reduceras, samtidigt som presidentämbetet förstärks. Vidare ifrågasattes möjligheten att genomföra folkomröstningen på ett meningsfullt sätt under undantagstillståndet, i en miljö där medier har svårt att verka och oppositionspolitiker fängslats. Venedigkommissionen antog därutöver yttranden om bland annat parlamentarisk immunitet samt om dekretlagar som begränsar mediefrihet och förutsättningar för lokalt demokratiutövande.

Den parlamentariska församlingen beslutade den 25 april 2017 att återinföra en så kallad full övervakningsprocedur, som bland annat innebär en mer omfattande uppföljnings- och besöksverksamhet i Turkiet.

Kommittén för förebyggande av tortyr granskade vid två tillfällen förhållanden i turkiska fängelser och häkten efter kuppöversöket 2016. Rapporterna från dessa granskningar har inte offentliggjorts av Turkiet, som dock publicerat rapporten från en granskning som skedde 2015.

Ett stort antal personer har överklagat sina frihetsberövanden eller uppsägningar efter kuppöversöket 2016 till Europadomstolen. Denna har dock ännu inte börjat ta slutlig ställning till om de vidtagna åtgärderna eller dekretlagarna är förenliga med Europakonventionen, i avvaktan på uttömmandet av inhemska rättsmedel, bland annat genom en år 2017 särskilt inrättad turkisk nationell kommission.

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. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter uppmanade i uttalanden Azerbajdzjans regering att släppa de personer som mot bakgrund av sina åsikter blivit orättfärdigt frihetsberövade, samt att grundligt utreda rapporter om trakasserier mot hbtq-personer under året.

Azerbajdzjans uppfyllande av sina förpliktelser som medlemsstat i Europarådet har även under den aktuella perioden ifrågasatts med hänvisning till att oppositionsledaren Ilgar Mammadov fortfarande är frihetsberövad, i strid mot en dom från Europadomstolen från 2014. 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 har under lång tid uppmanat Azerbajdzjan att omedelbart och ovillkorligt frige den öppet regeringskritiske oppositionspolitikern Mammadov men så har inte skett.

I februari 2017 besökte generalsekreterarens representant Azerbajdzjan inom ramen för förfarandet i artikel 52 i Europakonventionen, enligt vilken Europarådets generalsekreterare kan begära upplysningar av en medlemsstat om det sätt på vilket dess inhemska lagstiftning säkerställer en effektiv tillämpning av bestämmelserna i konventionen. Besöket syftade till att utvärdera hur Azerbajdzjans lagstiftning säkerställer en effektiv tillämpning av bestämmelserna i Europakonventionen och fokus låg främst på Ilgar Mammadovs situation.

Till följd av den utvärdering som gjordes efter besöket och på initiativ av generalsekreterare Jagland beslutade Europarådets ministerkommitté den 25 oktober 2017 att ge Azerbajdzjan en formell underrättelse om att artikel 46.4 i Europakonventionen kan komma att aktiveras om inte Mammadov omedelbart frisläpps. Då detta inte skedde beslutade ministerkommittén den 5 december 2017 att för första gången någonsin aktivera artikel 46.4 i Europakonventionen och i enlighet med den hänskjuta frågan till Europadomstolen huruvida Azerbajdzjan har brutit i sin skyldighet att rätta sig efter domen i målet. Om domstolen finner att Azerbajdzjan har brutit i sina skyldigheter, ska den överlämna åt ministerkommittén att besluta om vilka åtgärder som bör vidtas.

Under året uppmärksammade flera europeiska medier en omfattande mutskandal med mångmiljonbelopp från Azerbajdzjan till parlamentariker i PACE. Nyhetskällor gjorde gällande att rapporter om Azerbajdzjan friserats i utbyte mot kontanta medel och gåvor. Uppmärksammandet har varit föremål för omfattande diskussioner i PACE och lett till flera avhopp av ledamöter i församlingen. En särskild granskningskommitté tillsattes av PACE under år 2017 för att utreda vad som skett och kommer att lämna en rapport under 2018.

Europarådet antog en handlingsplan för åren 2014–2016 för biståndet till Azerbajdzjan som förlängdes att gälla t.o.m. 2017. Vissa begränsade framsteg kunde noteras vid den utvärderingsdebatt som ägde rum, men alltså återstod åtgärder inom en rad områden, bl.a. i förhållande till

6.3 Ryssland

Rysslands illegala annektering av Krim, dess ännu pågående aggression i östra Ukraina samt stödet till så kallade utbrytarrepubliker i såväl Moldavien som Georgien fortsätter att prägla arbetet i Europarådet. Sedan Rysslands rösträtt i den parlamentariska församlingen drogs in 2014 som en konsekvens av Rysslands illegala annektering av Krim har Ryssland valt att inte sända några ledamöter till den parlamentariska församlingen. Ryssland ställde in betalningen av en betydande del av sin medlemsavgift till Europarådet för 2017 och ryska politiker har i uttalanden indikerat att man kan komma att helt upphöra med att betala medlemsavgiften till dess frågan om PACE-deltagandet lösts. Med hänvisning till sin suspenderade roll i PACE har Ryssland meddelat att man inte avser att bjuda in någon delegation från den parlamentariska församlingen för att övervaka det ryska presidentvalet i mars 2018.

Läget vad avser mänskliga rättigheter i Ryssland har gradvis försämrats sedan Vladimir Putins seger i presidentvalet 2012. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter har under det senaste året uppmärksammat journalisters säkerhet och rättigheter, underlåtenhet att genomföra vissa av Europadomstolens utslag, avkriminalisering av våld i hemmet, lagen om ”utländska agenter” samt lagstiftning som begränsar mötesfriheten. Ryssland är alltjämt föremål för ett stort antal överklaganden till Europadomstolen. Den 1 juli 2017 hade Europadomstolen sammanlagt 9 215 pågående fall som rörde Ryssland. Ryssland var den medlemsstat mot vilken flest fällande domar meddelades under 2017 (293 stycken).

I slutet av 2015 stiftade Ryssland en lag som ger den ryska konstitutionsdomstolen rätt att förklara internationella domstolars beslut ogiltiga om dessa befinns strida mot landets grundlagar. Lagen tillämpades i januari 2017 för att slå fast att Europadomstolens dom från juli 2014, om att Ryssland ska betala 1,87 miljarder euro i ersättning till de tidigare aktieägarna i det upplösta oljebolaget Yukos, stred mot den ryska konstitutionen och därmed inte kunde verkställas.

Ett särskilt uppmärksammat fall har varit kopplat till den ryske oppositionspolitikern Aleksej Navalnyj, som 2014 dömdes till fem års villkorlig dom för förskingring. Efter att Europadomstolen i målet *Navalnyj och Ofitserov mot Ryssland* kommit fram till att förskingringsanklagelserna mot Navalnyj och den efterföljande rättsprocessen 2013 hade baserats på godtycklig tillämpning av lagen och brutit mot den åtalades rättigheter, beslutade Rysslands högsta domstol i november 2016 att en ny rättegång skulle äga rum. Utgången i den nya rättegången blev densamma som i den tidigare. I beslut från Europarådets ministerkommitté i september 2017 konstaterades att den nya rättegången inte hade avhjälpt bristerna i den ursprungliga och återigen inte tillät en

rättvis behandling av fallet, samt att Ryssland fortsatte att kränka Navalnyjs rättigheter. De ryska myndigheterna uppmanades att vidta åtgärder för att se till att Navalnyj återfår sin rätt att delta i val. Trots kritiken har Navalnyj hindrats från att delta i presidentvalet i mars 2018.

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

Europarådets handlingsplan för Ukraina 2015–2017 är den enskilt mest omfattande handlingsplan som gjorts för en medlemsstat och omfattar totalt ca 40 miljoner euro. Sverige bidrar under perioden med 37,5 miljoner kronor till handlingsplanen och är därmed den näst största finansören efter EU. Handlingsplanen fokuserar initialt på konstitutionell reform, reformer inom rättsområdet och mänskliga rättigheter. Sedan juni 2016 bidrar Sverige med en sekundering i form av chefen för Europarådets kontor i Kiev.

Samarbetet med Europarådet har varit uppskattat av Ukrainas regering och myndigheter och en ny handlingsplan för åren 2018–2021 antas under våren 2018 med en kostnadsram på cirka 30 miljoner euro. Förutom att främja ett effektivt genomförande av de omfattande rättsreformer som ägt rum förväntas den nya handlingsplanen fokusera på den interna flyktingsituationen, antidiskrimineringsåtgärder, antikorruption och sociala rättigheter.

En specifik fråga avseende Ukrainas åtaganden inom ramen för Europarådet, som blev aktuell under hösten 2017, var den nya utbildningslag som i september 2017 undertecknades av president Porosjenko. Lagen blev genast föremål för skarp kritik från ett antal EU-medlemsstater, särskilt Ungern, samt från Ryssland. Kritiken riktar sig främst emot att möjligheterna till undervisning på olika minoritetsspråk successivt kommer att begränsas. I Ukraina går i dag över 400 000 barn i 750 skolor som drivs med olika minoritetsspråk som huvudsakligt undervisningsspråk, och där ukrainska undervisas som ett enskilt ämne. Ryska, rumänska, ungerska och moldaviska är de största minoritetsspråken i landet.

I ljuset av kritiken vände sig Ukrainas regering till Venedigkommissionen för ett yttrande om huruvida lagen bryter mot landets internationella åtaganden om minoritetsspråk. Dessa utgörs främst av Europarådskonventioner, såsom ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk.

Venedigkommissionen offentliggjorde i december ett yttrande som främst granskar artikel 7, som reglerar användandet av minoritetsspråk, och dess övergångsbestämmelser. Kommissionen konstaterade att artikel

7 inte är balanserad och inte tillräckligt specifik samt gav därför rekommendationen att omformulera artikeln.

Ett annat viktigt ämne som varit föremål för diskussion och yttranden från Venedigkommissionen har gällt en bättre lagstiftning och mer effektiva åtgärder för att bekämpa korruption.

6.5 Moldavien

Utvecklingen i Moldavien har varit händelserik under perioden och flera viktiga val har ägt rum. Under perioden antogs vidare en ny handlingsplan för samarbetet mellan Europarådet och Moldavien för åren 2017–2020.

Denna omfattar projekt och program för bortåt 18 miljoner euro. Sverige har bidragit finansiellt till denna. Ett Europarådskontor finns i Chisinau. Bland de utmaningar som handlingsplanen söker möta är åtgärder ägnade att öka allmänhetens förtroende för rättsväsendet och politiska institutioner, bl.a. krav på ökad öppenhet, samt för ökad korruptionsbekämpning och kapacitetsuppbyggnad inom den offentliga förvaltningen på alla nivåer.

Utvecklingen i Moldavien står fortsatt på ministerkommitténs dagordning, även mot bakgrund av konflikten om utbrytarregionen Transnistrien. Ministerkommittén har vid ett flertal tillfällen under den aktuella perioden diskuterat rättsfallet *Catan m.fl. mot Moldavien och Ryssland*, som gäller rätten till modersmålsutbildning i regionen Transnistrien. Undervisning som sker med användande av det latinska alfabetet har förbjudits i regionen och flera skolor har tidigare tvingats stänga eller flytta till sämre lokaler. Europadomstolen fastställde 2012 att Ryssland var indirekt ansvarigt för kränkningarna på grund av långvarigt politiskt, ekonomiskt och militärt stöd till de facto-ledarskapet i Transnistrien.

Ministerkommittén har sedan december 2013 antagit tre interimistiska resolutioner i vilka Ryssland uppmanas att betala ersättning i enlighet med Europadomstolens dom, att samarbeta med ministerkommittén i genomförandet i enlighet med artikel 46 i Europakonventionen och att snarast möjligt tillhandahålla en handlingsplan om hur Ryssland avser att verkställa domen.

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 konstitutionsdomstolens arbetsätt, påverkat sammansättningen i högsta domstolen och det sätt på vilket domare i landets allmänna domstolar väljs, återfört riksåklagarämbetet till justitieministeriet och stärkt kontrollen över statliga medier, säkerhetstjänsterna och tillsättningen av cheftjänstemän i statsförvaltningen.

Inför den första lagen om konstitutionsdomstolens arbetsätt, som antogs i december 2015, vände sig den polska regeringen till Venedigkommissionen och bad om en granskning av lagförslaget. I sitt yttrande lämnade kommissionen en rad tydliga rekommendationer. Sedan dess har kommissionen fortsatt att följa rättsstatsutvecklingen i Polen och avgett ett antal rekommendationer. Under 2017 antogs en ny lag om åklagarväsendet. Venedigkommissionen har varit mycket kritisk till den långtgående sammanläggningen av posterna som justitieminister och riksåklagare. Därtill har Venedigkommissionen riktat kritik mot 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 reformerna av rättsväsendet.

Samtidigt med Venedigkommissionens första granskning av Polen, inledde Europeiska kommissionen i januari 2016 en s.k. strukturerad dialog med Polen, där man utgick från Venedigkommissionens rekommendationer. Denna dialog har fortsatt och Europeiska kommissionen har hitintills utfärdat fyra rekommendationer som behandlar rättsstatsrelaterade reformer i landet. I december 2017 beslutade kommissionen att inleda en process mot Polen enligt artikel 7.1 i EU-fördraget. Kommissionen hänvisar till att rekommendationer inte beaktats och framhåller att den sammantagna effekten av de lagar som genomförts under två års tid har 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 konservativa partiet Fidesz tillsammans med det kristdemokratiska KDNP, har innehaft regeringsmakten sedan 2010. Från tillträdet 2010 fram till förlusten i de två fyllnadsvalen 2015 hade regeringspartierna två tredjedels majoritet i parlamentet och kunde med stöd av denna på kort tid och utan mellanliggande val genomföra författningsändringar samt en lång rad genomgripande lagändringar.

Sedan valet 2015 har den offentliga debatten i och om Ungern till stor del handlat om uttolkning av asylrätten och behandlingen av flyktingar och migranter. Generalsekreterare Jagland, Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter och flera övervakningskommittéer har vid olika tillfällen under perioden framfört kritik mot landets hantering av asylsökande, främst för det snabba asylförfarandet och för bristande skyddsåtgärder för asylsökande, särskilt barn. Europarådet har även

uppsattnat Ungern att avstå från att föra en politik som främjar intolerans och rädsla, bland annat genom ensidiga informationskampanjer med mycket skarpa budskap och lagar som utmanar asylrätten.

Ungern har under perioden följt vissa av Venedigkommissionens ändringsförslag avseende den så kallade NGO-lagen, i enlighet med vilken alla icke-statliga organisationer måste redovisa utländska finansiella bidrag. Dock är de ändringar som den ungerska regeringen genomfört inte tillräckliga för att garantera yttrandefrihet, föreningsfrihet och rätten till privatliv. Ungerns regering har också aviserat ytterligare lagförslag med inskränkningar riktade mot det civila samhället. Venedigkommissionen har under året även kritiserat ändringar av den ungerska universitetslagen. Lagändringen innebär bl. a. att utländska universitet måste ha ett huvudsäte i ursprungslandet. Venedigkommissionen har uppsattnat Ungern att undanta redan verksamma universitet från kravet.

Den övergripande bedömningen från bland annat Venedigkommissionen är att vissa av de grundlagsändringar som har genomförts i Ungern de senaste åren undergräver möjligheten till konstitutionell kontroll och äventyrar maktodelningsprincipen. Reformerna har medfört att kontrollen av den verkställande makten gradvis har reducerats, att författningsdomstolen har försvagats samt att statsmaktens möjlighet att styra rättsväsendet har 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. I rekommendationer som ministerkommittén och den parlamentariska församlingen tidigare har beslutat om, och som utgör villkor för medlemskap, ställdes bland annat krav på frisläppande av politiska fångar och införande av ett moratorium för dödsstraffets tillämpning. Sedan politiska fångar släpptes i Vitryssland i augusti 2015 har ett ökat fokus från det internationella samfundet riktats mot frågan om dödsstraffet. Situationen i Vitryssland har nyligen varit föremål för diskussion i PACE. Dödsstraffets fortsatta tillämpning i Vitryssland, där flera dödsstraff verkställts under senare tid, utgör ett fortsatt hinder för Vitrysslands medlemskap. Fördömanden av verkställigheten i de enskilda fallen har gjorts av generalsekreterare Jagland och EU.

Arbetet inom ramen för Europarådets program till stöd för en demokratisk utveckling i Vitryssland har fortgått under perioden med fokus på det civila samhället och oberoende medier. Samarbetsprojekten under Europarådets handlingsplan för Vitryssland för åren 2016–2017 har

inte fullgjorts, och handlingsplanen har därför förlängts för ytterligare ett år. Europarådet är företrätt i Minsk genom ett mindre informationskontor. Europarådet är också aktivt i en rad EU-program finansierade inom ramen för Östliga partnerskapet, vilket omfattar Vitryssland och de övriga partnerländerna Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien och Ukraina.

6.9 Kosovo

Europarådets samarbete med Kosovo grundar sig på att Europarådet verkar i enlighet med Förenta nationernas resolution 1244 (1999) om ett statusneutralt angreppssätt. Europarådets verksamhet i Kosovo försvåras dock av oenighet mellan medlemsstaterna beträffande Kosovos status. Tillsammans med andra stater har Sverige, trots statusfrågans restriktioner, verkat för att i ökad grad engagera Europarådet i demokrati- och rättsstatsinsatser med utgångspunkt i individens rättigheter. Europarådets stöd har en viktig funktion att fylla i Kosovos kapacitetsuppbyggnad och reformagenda. I januari 2017 presenterade Europarådet en översikt över sitt pågående samarbete med Kosovo. Europarådets insatser utgör ett viktigt komplement till övriga bilaterala och internationella utvecklingsinsatser, inte minst till EU:s rättsstatsmission (Eulex) i Kosovo och dess insatser inom rättsstatsområdet.

Kosovo har under några år tagit aktiva steg mot fullt medlemskap i Europarådet. Närmandet inleddes med att Kosovo öppnade ett generalkonsulat i Strasbourg i april 2013. Sommaren 2013 blev Kosovo medlem i Europarådets utvecklingsbank och ett år senare blev landet medlem i Venedigkommissionen.

Frågan om fullt medlemskap kan komma upp under 2018 då Kosovo har meddelat sin avsikt att inkomma med en ansökan. En resolution om fullt medlemskap i Europarådet kan antas av ministerkommittén med två tredjedelars majoritet. Den parlamentariska församlingen har därtill utvecklat egna kriterier för medlemskap och måste konsulteras innan ministerkommittén fattar sitt beslut.

6.10 Grannskapspolitiken

Vid Europarådets ministermöte i maj 2011 antogs en egen grannskapspolitik för organisationen. Syftet är att underlätta övergången till politisk demokrati och främja 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. Under 2017 var grannskapspolitiken föremål för en översyn, som innebar att dess övergripande inriktning och geografiska fokus bekräftades.

Verksamheten finansieras utanför den ordinära budgeten, främst av EU men även genom frivilliga bidrag från medlemsstaterna. Europarådets grannskapspolitik tillmäts betydelse av EU och ett antal medlemsstater, särskilt från Sydeuropa. I november 2017 tog ministerkommittén emot tre rapporter om verkställigheten av de fördjupade samarbetsavtalen med Marocko, Tunisien och Jordanien, som ingåtts för åren 2015–2017, och konstaterade att resultatet överlag varit framgångsrikt. Det bestämdes att nya samarbetsavtal för åren 2018–2021 snarast skulle ingås med Marocko, Tunisien och Jordanien. Samarbetet med Tunisien har varit särskilt framgångsrikt, och Tunisien har anslutit sig till en rad av Europarådets konventioner som står öppna också för icke-medlemsstater.

Även ett mer begränsat samarbetsprogram med Kazakstan 2014–2017 och ett samarbetsavtal med Kirgizistan 2015–2017 har genomförts under perioden. Avsikten är att försöka knyta dessa länder närmare Europarådet och dess värderingar. På liknande sätt har ett initialt samarbete inletts med Palestina under perioden.

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

6.11 Konflikter i och mellan medlemsstater

6.11.1 Nagorno-Karabach-konflikten

Befarade eskaleringar av konflikten likt den som skedde i april 2016 uteblev under 2017 men läget var fortfarande spänt över kontaktlinjen och skärmytslingar förekom. Inom ramen för Minskgruppens arbete möttes Armeniens och Azerbajdzjans utrikesministrar återkommande under året och i oktober träffades även ländernas presidenter i Wien.

I mars 2017 diskuterades för första gången domar med ursprung i konflikten kring Nagorno-Karabach i ministerkommittén. Det ena fallet rörde sex azerbajdzjanska flyktingar som inte kunnat återvända till sina hem i det Armenienkontrollerade distriktet Lachin, medan det andra målet i sin tur rörde en armenisk flykting som inte kunnat återvända till sitt hem i den azerbajdzjanska regionen Shahumyan. I båda fallen bedömdes Armenien och Azerbajdzjan ha kränkt rätten till privat- och familjeliv, skydd för egendom samt rätten till effektiva rättsmedel. Domstolen angav även att ett inrättande av en särskild klagomålsmekanism för

6.11.2 Ryssland-Georgien

Sedan kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 har konflikten mellan länderna återkommande behandlats inom ramen för Europarådets arbete. Europarådets generalsekreterare presenterade i november 2017 en av sina återkommande rapporter om konflikten med fokus på människorättsläget i utbrytarregionerna. Rapporten rörde perioden april-september 2017 och behandlade särskilt säkerhet och humanitära angelägenheter. Specifika problem som lyftes fram var förhållandena i skolor för georgiskspråkiga barn i Abchazien, där undervisning på georgiska ersatts av ryska, rivningarna av internflyktingars tidigare hem i Sydossetien och stängningarna av flera de facto-gränspassager till Abchazien under året, liksom installationer av allt mer avancerad övervakningsutrustning som hindrar lokalbefolkningens rörelsefrihet.

Rapporteringen om situationen för mänskliga rättigheter i regionerna försvåras av att Europarådets sekretariat nekas tillträde av de factomyndigheterna. Europarådet stöder dialog med representanter för civilsamhället och genomförande av förtroendeskapande åtgärder. Det inbegriper arbete som gäller kulturarvsfrågor och i regionen Abchazien stöd till språkundervisning i engelska.

Ämnet är en stående punkt vid ministerkommitténs veckomöten. Georgien informerar löpande om förändringar av situationen i utbrytarrepublikerna och Ryssland går i svaromål. Även EU liksom ett antal medlemsstater, inklusive Sverige, tar relativt ofta till orda till stöd för Georgiens oberoende och territoriella integritet. Inför utrikesministermötet i Nicosia i maj 2017 antog ministerkommittén ett majoritetsbeslut där den tog klar ställning i fråga om de georgiska utbrytarrepublikerna.

6.11.3 Ryssland-Ukraina

Den illegala annekteringen av Krim 2014, det ryska stödet till de självutnämnda utbrytarrepublikerna i östra Ukraina och de sektorsvisa sanktionerna har varit återkommande frågor inom Europarådets arbete under perioden. Rysslands deltagande inom ramen för Europarådets parlamentariska församling har upphört sedan församlingen lade ett moratorium på den ryska delegationens rösträtt till följd av Rysslands agerande. PACE har även 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. I maj 2017 antogs ett majoritetsbeslut, 'Situationen i den autonoma republiken Krim och staden Sevastopol (Ukraina)', där medlemsstaterna fördömde den illegala annekteringen och uppmanade

Ryssland att respektera sina skyldigheter i enlighet med relevanta konventioner och FN-resolutioner. I november 2017 antog ministerkommittén ett mer allomfattande beslut om situationen i Ukraina, som uppmärksammade viktiga framsteg och reformer som ägt rum och uppmuntrade till ytterligare framsteg inom specifika områden.

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. I maj 2017 antogs ett beslut, ”Situationen i den autonoma republiken Krim och staden Sevastopol (Ukraina)”, där medlemsstaterna fördömde den illegala annekteringen och uppmanade Ryssland att respektera sina skyldigheter i enlighet med relevanta konventioner och FN-resolutioner. I november 2017 antog ministerkommittén ett mer allomfattande beslut om situationen i Ukraina, som uppmärksammade viktiga framsteg och reformer som ägt rum och uppmuntrade till ytterligare framsteg inom specifika områden.

6.11.4 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 så finns det fortfarande kvarvarande delar, vilket gör att detta fall är ett av de mest utdragna ärendena i ministerkommittén.

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 ersättning som varit föremål för ministerkommitténs övervakning. Frågan om undersökningsarbetet för att utreda vad som hänt med de försvunna personerna diskuteras emellertid också med jämna mellanrum.

Äganderättigheter för grekcyprioterna på norra Cypern behandlades i september 2016 (då endast ett procedurbeslut antogs) och saknade personer i december 2016. Under ministerkommitténs fyra årliga sessioner för övervakning av Europadomstolens domar under 2017 behandlades bland annat egendomsskydd, saknade personer och rätten till egendom. Under perioden har parterna bland annat enats om ett beslut där Turkiet uppmanades ge kommittén för saknade personer (CMP) oförhindrad tillgång till samtliga militära zoner i norra Cypern samt att turkiska myndigheter, på eget initiativ, ska förse CMP med information från relevanta arkiv. Under behandlingarna har också frågor och kritik riktats mot Turkiets verkställighet av domarna. Turkiet menar att inrättandet av

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 rättsstatsprincipen som grundelement i demokratiska samhällen.

Samarbetet har sitt ursprung i skriftväxlingarna under 1987 och 1996 om utökad samarbetet mellan EU och Europarådet i frågor av gemensamt intresse. De gav Europeiska kommissionen en särställning i Europarådet. I dag är EU representerat genom en egen delegation vid Europarådet, och regelbundna samordningsmöten inom EU äger rum under EU-delegationens ledning.

År 2007 undertecknades ett samförståndsavtal mellan Europarådet och EU som varit instrumentalt för den fortsatta utvecklingen. Under åren 2016 och 2017 uppmärksammades vid flera arrangemang tioårsjubileet av samförståndsavtalet mellan EU och Europarådet. Vid ministermötet i Nicosia i maj 2017 antogs en rapport som redogör för framstegen. I den konstateras att det strategiska partnerskapet mellan EU och Europarådet blir allt viktigare i tider med de utmaningar som Europa står inför med terrorism och radikalisering, migrationsfrågor, främlingsfientlighet och intolerans, en ökad populism och misstroende riktat mot demokratiska institutioner och valda ledare.

Samarbetet har under perioden vuxit inom de tre pelarna enligt 2007 års samförståndsavtal: politisk dialog, bistånds- och samarbetsprojekt och normativt samarbete. Inom den första pelaren, politisk dialog, har kontakterna blivit allt tätare, inklusive på de högsta nivåerna. Under perioden har man i täta kontakter mellan generalsekreterare Jagland och Europeiska kommissionens ordförande Juncker, EU:s höga representant och viceordförande Mogherini, förste viceordförande Timmermans och EU:s utvidgningskommissionär Hahn diskuterat utvecklingen i Turkiet, Ryssland, Azerbajdzjan, frågor som rör utvecklingen i Europarådets parlamentariska församling samt känsliga lagstiftningsärenden i länder både inom och utanför EU. Från båda sidor betonas vikten av samsyn och enat agerande för att upprätthålla de gemensamma värden som Europarådet och EU bygger på. I ministerkommittén gör EU-delegationen egna eller inom hela EU-kretsen samordnade inlägg och deltar som aktiv observatör i den kontinuerliga dialogen mellan generalsekreterare Jagland och medlemsstaterna.

Inom den andra pelaren, bistånds- och samarbetsprojekt, har samarbetet vuxit under perioden. EU har blivit en allt större givare till Europarådets biståndsverksamhet. EU bidrog under 2016 med 43 miljoner euro och under 2017 med 38 miljoner euro till Europarådets biståndsverksamhet. Det finns en grundläggande samsyn mellan EU och Europarådet om betydelsen av reformer för att stärka de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer i de berörda länderna och om vikten av att tillvarata Europarådets expertis och fältverksamhet i detta syfte. År 2014 undertecknades en avsiktsförklaring mellan EU och Europarådet om ett utökat samarbete i form av gemensamma program. Detta har inneburit gemensamma samarbetsprogram och fleråriga utfästelser om EU:s finansiella stöd till Europarådets program- och projektverksamhet. Programmen gäller främst främjandet av mänskliga rättigheter, rättsstatsprinciper, demokratisk utveckling och fred både i länderna på Västra Balkan (Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Serbien, Montenegro, Makedonien och Kosovo) och i länderna inom EU:s östra partnerskap (Ukraina, Armenien, Azerbajdzjan och Georgien samt Vitryssland) samt i program riktade mot partnerskapsländerna i närområdet. Samarbetsprogrammet syftar även till att stödja dessa länders deltagande i EU:s stabiliserings- och associeringsavtal, eller grannskapspolitiken, och därigenom främja ett närmande till och integration med EU. Stödet är att se som ett komplement till EU:s egna biståndsinsatser.

Europarådet bedriver således med starkt stöd av EU ett antal projekt och program i länderna inom EU:s östra partnerskap och på Västra Balkan samt även i Turkiet, Ryssland, Tunisien, Marocko och Jordanien och i mindre utsträckning även i Palestina, Kirgizistan och Kazakstan.

När det gäller den tredje pelaren, normativt samarbete, har arbetet med att åstadkomma en gemensam rättslig standard mellan EU-rätten och Europarådets standarder gått framåt om än utan stora genombrott. EU:s framtida anslutning till Europakonventionen (se avsnitt 3) är därvidlag ett viktigt mål. EU är dock redan part i flera andra Europarådskonventioner och har under perioden anslutit sig till konventionen mot handel med mänskliga organ samt tilläggsprotokollet till konventionen om förbyggnad av terrorism samt undertecknat konventionen om våld mot kvinnor. EU saknar i dagsläget Europarådets väletablerade normativa instrument och specifika institutioner uppbyggda för att upprätthålla mänskliga fri- och rättigheter. EU bedriver heller ingen egen övervakning eller rådgivning till sina egna medlemsstater på det sätt som Europarådet gör genom kommissionären för mänskliga rättigheter, olika övervakningskommittéer och Venedigkommissionen. EU framhåller ofta Europarådets konventioner och instrument som viktiga komplement till och vägmarken för EU:s egen politik inom dessa områden. Ett nära och komplementärt samarbete äger rum mellan Europarådet och EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA).

Inom EU finns en särskild Bryssel-baserad arbetsgrupp (COSCE) under ordförandeskap av den europeiska avdelningen för yttre åtgärder (EEAS) med deltagande av representanter från huvudstäderna som träffas 6–7 gånger per år. Arbetsgruppens mandat är att behandla utvecklingen i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) samt

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 i Warszawa. Utgångspunkten är att organisationerna ska komplettera varandra med hänsyn till sina respektive mandat, arbetsmetoder och olikheter i medlemskap och utifrån sin gemensamma värdegrund. Under perioden har Tyskland respektive Österrike innehaft ordförandeskapet i OSSE:s permanenta råd. Inom Europarådet har Bulgarien, Estland respektive Cypern haft ordförandeskapet i ministerkommittén. Sedan november 2017 innehas ordförandeskapet av Danmark. Samtliga länder är medlemmar i båda organisationerna och har sett till att relevant information och samband skapats i frågor av relevans för båda.

Kontakterna organisationerna emellan sker genom så kallade 2+2-möten mellan Europarådets och OSSE:s respektive ordförande och generalsekreterare, den så kallade samordningsgruppen, möten på tjänstemannanivå, ad hoc-deltagande i varandras möten på olika nivåer, samarbete i fält samt trepartsmöten mellan Europarådet, OSSE och FN.

Även på sekretariatsnivå är kontakterna väl utvecklade. 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 kommittén för den mänskliga dimensionen och i permanenta rådet på inbjudan. Europarådets och OSSE:s generalsekreterare bjuds årligen in till dialog med medlemsstaterna i permanenta rådet respektive ministerkommittén.

Samarbetet mellan Europarådet och OSSE är framför allt koncentrerat till fyra prioriterade områden: kamp mot terrorism, bekämpande av människohandel, skydd av rättigheter för personer tillhörande nationella minoriteter samt främjande av tolerans och icke-diskriminering. Utöver dessa områden arbetar organisationerna tillsammans inom bland annat valobservation, mediefrågor och minoritetsfrågor samt med expertutlåtanden i konstitutionella frågor och frågor om lagstiftning. Inom båda organisationerna har under perioden det krympande utrymmet för civilsamhället och angreppen mot journalister och fristående medier liksom en försämrad MR-situation i flera länder uppmärksammats.

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, bland annat anti-terrorism, mot sexuellt utnyttjande av barn, it-brottslighet, våld mot kvinnor, framhålls som ledande inom sina områden. Ett antal av konventionerna står också öppna för anslutning av länder utanför Europarådet och så sker i ökande grad. Europarådet har under perioden ökat sitt arbete för att påvisa hur Europarådets verksamhet och konventionssystem bidrar till ett uppfyllande av hållbarhetsmålen under FN:s 2030-agenda för hållbar utveckling. Sekretariatet har utarbetat innovativa metoder för rapportering kring detta och under 2017 introducerades en ny webbplats av Europarådet som konkret åskådliggör sambanden mellan de olika hållbarhetsmålen under FN:s 2030-agenda och Europarådets verksamhet.

Generalsekreterare Jagland och FN:s generalsekreterare Guterres har nära och täta kontakter. Bland annat deltar Jagland årligen i FN:s högnivåsegment. Generalsekreterare Jagland har vid flera tillfällen deltagit i MR-rådets sessioner i Genève.

Relationerna mellan Europarådet och FN bygger på ett samarbetsavtal från 1951 samt på en skriftväxling från 1971. Genom en resolution i generalförsamlingen år 1989 beviljades Europarådet en stående inbjudan att delta som observatör i FN:s olika sessioner och arbete. En gemensam förklaring från 2013 finns om fördjupat samarbete mellan sekretariatet och FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter.

Sedan år 2000 antas vartannat år en resolution 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/71/17 antogs den 21 november 2016 och nämner en rad samarbetsområden, däribland skydd av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, förebyggande av tortyr, kamp mot rasism och diskriminering, rättigheter för personer tillhörande minoriteter, bekämpande av människohandel, barnets rättigheter, jämställdhet, flyktingar, internet, terrorism, interkulturell dialog, demokratifrågor samt bekämpande av korruption. I EU:s inlägg i samband med antagandet beklagades att enighet inte kunnat uppnås om att resolutionen även uttryckligen kunde sätta upp avskaffandet av dödsstraffet som ett gemensamt område att arbeta mot.

Det årliga utbytet i MR-frågor mellan FN och Europarådet har sedan 2013 ägt rum i Strasbourg. Vid mötena presenteras och diskuteras utvecklingen och huvudresultaten av den senaste generalförsamlingen liksom samarbetet mellan de båda organisationerna på MR-området och teman för MR-rådet. Vid mötet presenteras även det omfattande samarbete som sker på en mängd andra områden, bland annat mellan MR-kommissarien och olika FN-organ, Europadomstolen och FN:s flyktingorgan (UNHCR) samt mellan Venedigkommissionen och FN:s utvecklingsprogram (UNDP). 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 tvåårsbudget för 2018–2019 antogs i ministerkommittén i november 2017, efter förberedande förhandlingar under svensk ledning.

Sedan 2011 tillämpas ett tvåårigt budgetsysteem som lägger fast verksamhetens inriktning och budgetens omfattning och fördelning. Anpassningar görs, vanligen i mindre omfattning, inför det andra året i en budgetperiod. 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.

Även för budgetperioden 2018–2019 tillämpas principen om nominell nolltillväxt. 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. Detta effektiviseringskrav gäller sedan 2014.

Årsbudgeten för samtliga verksamhetsgrenar under 2018 uppgår till 426 miljoner euro, varav 260 miljoner euro i den ordinarie budgeten och 165,8 miljoner euro i partsavtal. Till det kommer den frivilliga finansieringen av främst projektverksamhet, som år 2017 uppgick till 60 miljoner euro. Denna förväntas ligga på ungefär samma nivå under kommande år.

Program- och budgetbeslutet i november 2017 innebär i allt väsentligt att de prioriteringar och fördelningar som gjordes i 2015 års beslut kvarstår med förstärkningar på de områden som också Sverige har prioriterat. Sverige lade i budgetarbetet fortsatt vikt på de tre kärnområdena, varvid Europadomstolen och uppföljning av dess avgöranden var av särskild betydelse. Jämställdhet och hbtq-frågor har varit svenska prioriteringar under en längre tid och är nu etablerade som viktiga centrala uppgifter i Europarådets verksamhet. Hbtq-program är fortsatt en mindre del av Europarådets ordinarie budget med stödfunktion i sekretariatet.

Den främsta uppmärksamheten under 2017 handlade om politiska ställningstaganden av Ryssland respektive Turkiet.

Ryssland ställde i juli 2017 in sin betalning av en del av medlemsavgiften för 2017 (drygt 22 miljoner euro) under hänvisning till missnöje med att parlamentariska församlingen sanktionerat Ryssland efter händelserna i mars 2014. Det ryska agerandet saknar stöd i Europarådets regelverk. Försök att lösa frågan förblev resultatlösa under 2017. Det utestående beloppet utgör en fordran mot ränta i förhållande till Ryssland. Tillfälligt har det finansiella underskottet bemötts genom senarelagda investeringar, uppskjutna betalningar till pensionsfonden, en rad mindre neddragningar eller genom att redovisas som negativa balanser. Sådana åtgärder är inte hållbara annat än under en kortare tidsperiod.

Efter att tvåårsbudgeten antogs i november 2017 meddelade Turkiet att man avsåg att frånträda sitt frivilliga åtagande som s.k. stor bidragsgivare till Europarådet redan från den 1 januari 2018. Anledningen var politiskt missnöje med olika ställningstaganden i parlamentariska församlingen

under 2017. Det innebär att en neddragning i program- och budgetbeslutet från november 2017 måste göras med ca 20 miljoner euro. Turkiet trädde in som stor bidragsgivare på eget initiativ genom beslutet i november 2015 om tvåårsbudgeten för 2016–2017.

Agerandet av Ryssland och Turkiet skapade stora oklarheter om kontinuiteten i Europarådets verksamhet samt dess förmåga att på ett sammanhållet sätt fullgöra sina uppgifter som övervakare av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i enlighet med gällande konventioner. Slutsatser återstår att dra kring de långsiktiga konsekvenserna av denna händelseutveckling.

De stora bidragsgivarna till Europarådet är Frankrike, Italien, Storbritannien, Tyskland och Ryssland, med vardera ca 10–11 procent (ca 32,5–37,8 miljoner euro) av organisationens budgetmedel, samt under den gångna budgetperioden även Turkiet. Den svenska årliga avgiften till Europarådet under 2017 uppgick till brutto 7,2 miljoner euro, varav en mindre del betalas tillbaka i form av utnyttjade medel eller överskott på budgetära delposter och partsavtal.

Frivilligbidragen till främst Europarådets biståndsverksamhet har vuxit under perioden och uppgår för 2016 till totalt 61 miljoner euro och för år 2017 till 59,5 miljoner euro. Den största enskilda givaren av frivilliga bidrag är EU, vars bidrag under 2017 omfattade 38,6 miljoner euro (se avsnitt 7.1). EU:s engagemang i Europarådets programverksamhet regleras i en flerårig överenskommelse.

Största frivilliga bilaterala bidragsgivare under 2017 var Norge (7,8 miljoner euro), följt av Schweiz (2,4), Danmark (1,6), den gemensamma fond för mänskliga rättigheter som drivs av Finland, Tyskland, Nederländerna Norge, Schweiz och Storbritannien (1,42) samt därefter Sverige (1,25 miljoner euro).

Förteckning över medlemsstater samt kandidat- och observatörländer

Skr. 2017/18:139

Bilaga 1

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 har sökt inträde i Europarådet

Vitryssland

Observatörer

Amerikas förenta stater
Heliga stolen
Kanada
Japan
Mexiko

Länder som har särskild gäststatus i parlamentariska församlingen

Israel

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Bolund, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lövin

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:139 Verksamheten inom Europarådets ministerkommitté m.m. under andra halvåret 2016 och helåret 2017