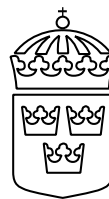


# Regeringens skrivelse

## 2016/17:12



Verksamheten inom Europarådets  
ministerkommitté m.m. under helåret 2015 och  
första halvåret 2016

Skr.  
2016/17:12

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 6 oktober 2016

*Stefan Löfven*

*Isabella Lövin*  
(Utrikesdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för verksamheten inom Europarådets ministerkommitté m.m. under helåret 2015 och första halvåret 2016.

# Innehållsförteckning

1	Utvecklingen i Europarådet under helåret 2015 och första halvåret 2016.....	4
2	Ukraina/Ryssland.....	7
3	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen).....	8
4	EU:s anslutning till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna .....	9
5	Samarbetet med parlamentariska församlingen och kongressen .....	10
6	Övergripande frågor under helåret 2015 och första halvåret 2016 .....	11
6.1	Mänskliga rättigheter.....	11
6.1.1	Europadomstolens dömande verksamhet och ministerkommitténs övervakning .....	11
6.1.2	Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter .....	16
6.1.3	Romers möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter .....	17
6.1.4	Jämställdhet .....	17
6.1.5	Lika rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck .....	18
6.1.6	Barns och ungdomars rättigheter.....	18
6.1.7	Rasism .....	19
6.1.8	Nationella minoriteter.....	20
6.1.9	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning .....	20
6.1.10	Yttrande- och mediefrihet.....	21
6.2	Ett utökat samarbete om demokrati- och rättsfrågor .....	22
6.2.1	Demokratiforum .....	22
6.2.2	Venedigkommissionen .....	22
6.3	Straffrättsligt samarbete .....	23
6.4	Samarbete på kulturområdet.....	24
7	Relationer till andra länder och utvecklingen i vissa medlemsstater .....	24
7.1	Azerbajdzjan.....	24
7.2	Vitryssland .....	24
7.3	Turkiet.....	25
7.4	Polen.....	26
7.5	Ungern.....	26
7.6	Moldavien .....	27
7.7	Kosovo .....	27
7.8	Grannskapspolitiken.....	28
7.9	Konflikter i och mellan medlemsstater.....	28
7.9.1	Nagorno-Karabach-konflikten.....	28
7.9.2	Konflikten mellan Ryssland och Georgien.....	29

7.9.3	Cypern-Turkiet .....	29	Skr. 2016/17:12
8	Relationer till internationella organisationer .....	30	
8.1	Europeiska unionen (EU) .....	30	
8.2	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) .....	32	
8.3	Förenta nationerna (FN) .....	32	
9	Europarådets budget.....	33	
Bilaga 1	Förteckning över medlemsstater samt kandidat- och observatörländer.....	35	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 oktober 2016.....	36	

# 1 Utvecklingen i Europarådet under helåret 2015 och första halvåret 2016

År 2015 var ett förhållandevis dystert för Europarådets kärnvärden: mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Ekonomiska svårigheter, terroristhot och flyktingkris på den europeiska kontinenten har skapat en grogrund för politisk populism och främlingsfientliga krafter. Debattklimatet ändras och tilltron till gemensamma institutioner och gemensam övervakning av rättighetsfrågor ifrågasätts på ett nytt sätt. Under den period som skrivelsen avser har oron för flera länders brist på respekt för sina åtaganden inom ramen för medlemskapet i Europarådet ytterligare aktualiserats.

Liksom år 2014 har Rysslands olagliga annektering av Krim och Sevastopol och utvecklingen i östra Ukraina genomsyrat arbetet i Europarådet. Konflikten har som regel diskuterats vid samtliga möten i ministerkommittén. Beslutet i den parlamentariska församlingen (PACE) i januari 2015 om fortsatta sanktioner mot Ryssland och den påföljande ryska bojkotten av församlingens arbete har påverkat relationerna.

Uppslutningen i ställningstaganden mot den ryska aggressionspolitiken i Ukraina har manifesterats i åtta tydliga majoritetsbeslut i ministerkommittén där Ryssland har isolerats. Det senaste beslutet fattades den 27 april 2016 med entydiga ställningstaganden om läget på Krim. Vid utrikesministermötena i Bryssel 2015 och Sofia 2016 fick konflikten och det ryska agerandet återigen en framträdande roll. Europarådets kommissarie för de mänskliga rättigheterna har regelbundet besökt och uttalat sig om utvecklingen i konfliktområdena i Ukraina. Generalsekreteraren har även låtit skicka en särskild mission till Krim under ledning av den schweiziske ambassadören Gérard Stoudmann.

Konflikten mellan Ryssland och Georgien har också funnits med i ministerkommitténs diskussioner. I en rad majoritetsbeslut, senast den 4 maj 2016, har ministerkommittén tagit klar ställning i fråga om de georgiska utbrytarregionerna.

Ministermötet i Bryssel i maj 2015 beslutade om en handlingsplan mot våldsbejakande extremism och radikaliserings som leder till terrorism. Handlingsplanen innehåller ett förstärkt rättsligt samarbete och en serie åtgärder för att motverka radikaliserings, bland annat på internet och i fångelser. Samtidigt antogs ett tilläggsprotokoll till Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Protokollet ska bidra till att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) om så kallade utländska terroriststridande genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater. Ministermötet ställde sig vidare bakom en serie åtgärder för att förstärka respekten i medlemsstaterna för Europadomstolens avgöranden. Handlingsplanen följdes upp vid ministermötet i Sofia i maj 2016. I april 2016 hölls ett möte i Bryssel med Europarådets utbildningsministrar om radikaliserings och motåtgärder i skolan. Ett omfattande arbete sjuönsades till stöd för skolelevers kompetens i demokratisk kultur.

Vid ministermötena presenterades även generalsekreterarens respektive årsrapport om situationen för mänskliga rättigheter i Europa.

Europarådets roll i migrationskrisen var återigen ett diskussionstema. Numera råder i huvudsak förståelse för att Europarådets huvudsakliga uppgift i denna fråga bör vara att följa hur rättigheter respekteras i hanteringen av migranter och asylsökande samt att söka medverka till goda integrationsprocesser.

Under perioden för denna skrivelse utgjorde den försämrade situationen för mänskliga rättigheter i Azerbajdzjan en besvikelse, i synnerhet en serie frihetsberövanden och ingrepp mot civilsamhället. Generalsekreteraren har inrättat ett särskilt förfarande för att följa upp genomförandet av landets förpliktelser enligt medlemskapet i organisationen.

Europadomstolen har kommit långt i effektivisering och har radikalt kunnat minska det tidigare stora antalet mål som väntade på behandling och avgörande. Den positiva utvecklingen i Europadomstolen fortsätter således, även om minskningen av oavgjorda mål verkar ha mattats av något. I gengäld har uppmärksamheten förskjutits mot målens verkställighet och den uppföljande bevakningen i ministerkommittén.

Kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) befäste sin ställning som en central rättslig rådgivare och har regelmässigt tagits i anspråk för granskning av konstitutionella lagstiftningsprojekt i medlemsstaterna. Särskilt i medlemstater med stort reformbehov, som Ukraina, har Venedigkommissionen en central uppgift för att stärka respekten för Europarådets kärnvärden.

Debatten om Europarådets övervakningsmekanismer har fortsatt. 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 (MR-kommissarie) 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. De självständiga övervakningsorganen inom Europarådet, som kommittén för förebyggande av tortyr och kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI), driver ett långsiktigt och konsekvent arbete med granskning av medlemsstaterna och slutsatser i övergripande rekommendationer.

Programverksamheten för 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 rättsstatens principer och grundläggande demokratiska värden förblir för överskådlig tid en krävande men viktig uppgift. En svensk UD-tjänsteman är ställd till Europarådets förfogande som chef för Europarådskontoret i Kiev sedan 1 juni 2016.

Arbetet med jämställdhet och hbtq-frågor flyttades fram på flera fronter 2015–2016. Vad gäller hbtq-frågor kan sekretariatet i år för första gången 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. Ryssland är en av de stora bidragsgivarna till den ordinarie budgeten. I budgeten stärktes även organisationens jämställdhetsintegrering ytterligare genom en ny övervakande jämställdhetskommitté, och arbetet mot kvinnovåld i den nya Istanbulkonventionen har förts framåt. Grundvalen finns i en flerårig strategi. Istanbulkonventionen som trädde i kraft hösten 2014 erbjuder en utmärkt bas för att sätta politiskt fokus på frågor om våld mot kvinnor och våld i hemmet, inte minst eftersom avsikten är att kombinera konventionen med program för stöd till länder.

Våren 2016 antogs även en ny barnrättsstrategi för 2016–2021, med fokus på bland annat lika möjligheter, sociala rättigheter och rätt till liv fritt från våld. Strategin stöds av en kommitté för genomförande.

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. Beslut om Europarådets medverkan i ett nytt europeiskt romskt kulturinstitut (European Roma Institute for Arts and Culture) antogs.

Det särskilda webbverktyget till stöd för journalisters säkerhet byggdes ut och ledande journalistorganisationer anslöt sig. Flera rekommendationer antogs i ministerkommittén, bland annat om skydd för journalister och internetfrihet liksom en ny strategi för 2016–2019 om internets styrning.

Vid en högnivåkonferens om domstolars oberoende, arrangerad av det bulgariska ordförandeskapet våren 2016, lanserades en handlingsplan för att stärka åklagares och domstolars oberoende. Handlingsplanen antogs av Europarådets ministerkommitté i april.

Det estniska ordförandeskapet i ministerkommittén, som inleddes i maj, ger särskild politisk uppmärksamhet åt barns rättigheter med fokus på deltagande i samhället, digital verklighet och migrantbarn samt internets del av vårt samhälle och jämställdhet.

Vid en högtidlig ceremoni i Europarådet den 13 januari 2016 delade generalsekreteraren ut Europarådets Raoul Wallenberg-pris till den grekiska frivilligorganisationen Agkalia för deras arbete för flyktingar på den grekiska ön Lesbos. Priset som har initierats av den svenska regeringen och det ungerska parlamentet delas ut vartannat år till en person, grupp av personer eller organisation för extraordinära humanitära insatser. Agkalia tilldelades priset för att ha assisterat 17 000 flyktingar med mat, medicin och tak över huvudet sedan maj 2015. Genom sitt arbete har organisationen främjat mänskliga rättigheter och tolerans.

Den ryska olagliga 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 (PACE) har upphört sedan församlingen lade ett moratorium på den ryska delegationens rösträtt efter Rysslands olagliga annektering av Krim. PACE har även antagit resolutioner som fördömer annekteringen och uppmanar till att släppa alla tillfångatagna ukrainare. Inom ramen för PACE har man även uppmanat medlemsstaterna att överväga sanktioner mot individer som varit delaktiga i gripandet av och i rättegången mot Nadja Savtjenko. Den ukrainska piloten och PACE-ledamoten Nadja Savtjenko släpptes den 25 maj 2016.

Europarådets generalsekreterare presenterar årligen en rapport om situationen för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer i Europa där konflikten mellan Ukraina och Ryssland behandlas. Inom Europarådets ministerkommitté har man även diskuterat situationen i Ukraina, Rysslands inblandning i konflikten och olaga frihetsberövande av personer i konfliktområdena i östra Ukraina. I april 2016 publicerades en rapport från Europarådets ministerkommitté om situationen för de mänskliga rättigheterna på Krim med ett särskilt fokus på krimtatarernas situation. Europarådets generalsekreterare fördömde även de ryska myndigheternas beslut att införa restriktioner mot det krimtatariska parlamentet Mejlis. I Europadomstolen har handläggningen av tre mellanstatliga mål mellan Ukraina och Ryssland fortsatt. Det första målet handlar om händelserna på Krim från mars 2014 och utvecklingen i östra Ukraina. Det andra målet handlar om bortförandet av tre grupper barn från östra Ukraina och deras tillfälliga överföring till Ryssland. Det tredje målet handlar om händelser på Krim och i östra Ukraina från september 2014. I sin inlaga till domstolen har Ukrainas regering i detta mål gjort gällande att Ryssland har utövat och fortsätter att utöva effektiv kontroll över Krim och, genom kontroll av separatister och armerade grupper, *de facto* kontroll över regionerna Donetsk och Luhansk, och att Ryssland är ansvarigt för ett flertal kränkningar av Europakonventionen inom dessa områden. Utöver de tre mellanstatliga målen handläggs i Europadomstolen cirka 3 000 individuella klagomål mot Ukraina och Ryssland, eller endera staten exklusivt, som relaterar till händelserna på Krim och i östra Ukraina.

### 3 Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen)

Sedan antagandet 1950 har den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) fått en allt större betydelse för skyddet av mänskliga rättigheter i Europa. Ett stort problem som hotat att allvarligt försvaga detta skydd har varit att den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) haft svårigheter att hantera tillströmningen av klagomål. En viktig milstolpe i reformarbetet nåddes den 1 juni 2010 då ändringsprotokoll nummer 14 till Europakonventionen trädde i kraft, som innebar att en ensam domare (istället för som tidigare tre) kunde avvisa och avskryva klagomål i enklare fall. Under 2012 skedde för första gången en minskning av målbalansen och den nedåtgående trenden har fortsatt därefter (vid årsskiftet 2015/2016 hade Europadomstolen 64 850 mål i balans).

Flera högnivåkonferenser om Europadomstolens och konventionssystemets framtid har hållits, de två senaste i Brighton våren 2012 och i Bryssel våren 2015. I Brighton antogs en deklaration med beslut om långsiktiga reformer som i vissa fall kräver ändringar i Europakonventionen. Som ett resultat av Brightondeklarationen har bland annat protokoll nr 15 om ändring i Europakonventionen tagits fram. Protokoll 15 syftar i grunden till att öka effektiviteten hos Europadomstolen och innebär bland annat att subsidiaritetsprincipen och staternas bedömningsmarginal (*margin of appreciation*) skrivs in i ingressen till konventionen; att parterna inte längre ska kunna förhindra att en kammare överlämnar ett mål för bedömning av domstolen i stor sammansättning; att tidsfristen för att lämna in klagomål minskas från sex till fyra månader; att domstolen får ökade möjligheter att avvisa rent triviala mål och att en domarkandidat måste vara under 65 år när förfarandet för tillsättning av domaren inleds. För att protokoll 15 ska träda i kraft krävs att alla medlemsstater ratificerar det. Den 8 juni 2016 hade 28 medlemsstater ratificerat protokollet. Sverige ratificerade protokollet den 29 mars 2016.

Som ett resultat av Brightondeklarationen har även tilläggsprotokoll nummer 16 till Europakonventionen tagits fram som gör det möjligt för medlemsstaternas högsta domstolar att vända sig till Europadomstolen med en begäran om rådgivande yttranden i principfrågor som rör tolkningen och tillämpningen av konventionen. Detta protokoll antogs vid ministermötet i juli 2013 och öppnades för undertecknande den 2 oktober 2013. Protokollet, som är fakultativt, kräver ratifikation i tio medlemsstater innan det kan träda i kraft. Den 8 juni 2016 hade sex medlemsstater ratificerat protokollet. Sverige har ännu inte undertecknat protokollet.

Med utgångspunkt i Brightondeklarationen fick Europarådets styrkommitté för mänskliga rättigheter i uppdrag att ta fram en rapport om konventionssystemets långsiktiga framtid. Översynen har haft ett brett anslag med bidrag och förslag från många aktörer om centrala



aspekter av konventionssystemet. Arbetet har hittills bland annat lett till att ministerkommittén i december 2015 kunde anta en rapport med förslag som gäller konventionssystemets långsiktiga framtid, inklusive Europadomstolens framtida roll samt en översyn av proceduren för övervakning och verkställighet av domstolens domar och ministerkommitténs roll i denna. Otillräckligt nationellt genomförande ansågs vara den främsta utmaningen inom konventionssystemet. Vidare rådde enighet om att ytterligare åtgärder var nödvändiga vad gäller verkställighet av Europadomstolens domar. Med utgångspunkt i rapporten har ytterligare arbetsgrupper inrättats, bland annat en grupp som kommer att titta närmare på urvals- och utnämningssprocessen för domare i Europadomstolen för att tillförsäkra domares auktoritet, såväl nationellt som internationellt.

## 4 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 vilken kan hålla EU:s institutioner ansvariga för kränkningar av konventionen.

EU och Europarådet har förhandlat fram en överenskommelse om ett avtalsutkast. EU-kommissionen har därefter begärt att EU-domstolen ska yttra sig om huruvida avtalsutkastet är förenligt med EU-fördragen och under våren 2014 höll domstolen en muntlig förhandling. Sverige framförde då inställningen att avtalsutkastet är förenligt 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. En analys av domstolens yttrande pågår inom Regeringskansliet för att reda ut vilka åtgärder som krävs för att anslutningen ska komma till stånd. Förhandlingar har återupptagits inom EU (rådsarbetsgruppen för grundläggande rättigheter, medborgerliga rättigheter och fri rörlighet för personer). När rådet hittar lösningar som bedöms kunna tillgodose domstolens kritiska synpunkter, 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.

## 5 Samarbetet med parlamentariska församlingen och kongressen

Samarbetet mellan Europarådets ministerkommitté och den parlamentariska församlingen (PACE) fortskrider. PACE:s ordförande och dess rapportörer deltar med jämna mellanrum i meningsutbyten med ministerkommittén och andra relevanta rapportörs- och arbetsgrupper. Ordföranden för rapportörs- och arbetsgrupper har även bjudits in till informationsutbyte med PACE:s olika kommittéer.

Den ryska aggressionen mot Ukraina fortsätter att dominera PACE:s verksamhet genom antagandet av resolutioner och rekommendationer som fördömer Rysslands agerande i östra Ukraina. Församlingen förlängde efter omröstning i januari 2015 beslutet att temporärt dra in Rysslands rösträtt och andra sanktioner från april 2014. Beslutet grundas på att Europarådet anser att Rysslands annektering av Krim är olaglig och ett brott mot såväl ukrainsk lag som folkrätten. Genom landets agerande i Ukraina åsidosätter Ryssland sina åtaganden som följer av medlemskapet i organisationen och innebär i realiteten ett brott mot Europarådets stadga. Det ryska parlamentet har hittills helt avbrutit sina kontakter med PACE men frågan har aktualiserats i samband med det ryska dumavalet i september 2016, och de nyvalda dumaledamöterna kommer på nytt att få ta ställning till en eventuell fortsatt bojkott. I övrigt har debatterna under 2015 främst behandlat migration, terrorism och jämställdhetsfrågor. MR-situationen i Azerbajdzjan har också varit i fokus, särskilt vad gäller frihetsberövanden på oklara grunder. Vidare har oron för flera länders brist på respekt för sina åtaganden inom ramen för medlemskapet i Europarådet uppmärksammats.

Informationsutbytet med kongressen för lokala och regionala myndigheter äger rum två gånger per år. Sverige företräds av sex ledamöter och sex suppleanter. Kongressens arbete med att främja lokal och regional demokrati samt stärka det lokala och regionala självstyret påverkades i stor utsträckning av omvärldens händelser. Fokus har legat på ökad transparens men även integration och migration, förebyggande av radikaliserings samt stärkande av olika gruppers möjligheter att fullt ut åtnjuta sina mänskliga rättigheter (romer, kvinnor, barn och hbtq-personer). Det omfattande samarbetet med Ukraina fördjupades ytterligare genom påskrivandet av en färdplan i maj 2015 för att genomföra landets decentraliseringsreform. Under perioden studerades lokala och regionala initiativ på demokratiområdet i Cypern, Frankrike, Kroatien, Luxemburg och Slovakien. De lokala valen i Albanien, Moldavien, Ukraina och Serbien övervakades och eftervalsdialoger hölls med Armenien, Moldavien, Portugal och Ukraina.

Sveriges Kommuner och Landstings andre vice ordförande Anders Knape är ordförande för den lokala kammaren. Europarådets kommunalkongress har även utsett delegationsordförande Yoomi Renström till rapportör för den lokala nivåns roll och ansvar för integrationsprocessen.

## 6 Övergripande frågor under helåret 2015 och första halvåret 2016

Skr. 2016/17:12

### 6.1 Mänskliga rättigheter

#### 6.1.1 Europadomstolens dömmande verksamhet och ministerkommitténs övervakning

Under 2015 kom det in 40 650 mål till Europadomstolen vilket innebär en minskning med 28 procent jämfört med 2014 då 56 200 nya mål kom in. Antalet meddelade domar minskade något från 891 under 2014 till 823 under 2015. En dom kan avse flera klagomål. En rejäl minskning kan noteras i antalet meddelade beslut från 83 680 under 2014 till 43 135 under 2015. Stater med flest mål i domstolen vid årsskiftet 2015/2016 var Ukraina (21,4 procent), Ryssland (14,2 procent), Turkiet (13,0 procent) och Italien (11,6 procent). Flest fällande domar meddelades under 2015 mot Ryssland (109), Turkiet (79), Rumänien (72) och Ukraina (50). Totalt sett avsåg de flesta fällande domar rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen respektive förbudet mot tortyr eller omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning i artikel 3 i Europakonventionen.

#### Mål mot Sverige

Under 2015 kom det in cirka 200 nya klagomål mot Sverige till Europadomstolen och ungefär lika många avvisades eller avskrevs. I slutet av 2015 hade Europadomstolen 43 svenska mål i balans.

Tio nya klagomål mot Sverige kom in till regeringen under 2015 och 21 mål avslutades. Vid årsskiftet 2015/2016 var totalt 27 mål under beredning i Regeringskansliet. Under första halvåret 2016 har det kommit in åtta nya mål till regeringen.

Under 2015 meddelades sex domar i mål mot Sverige och domstolen kom i samtliga fall fram till att det inte skett en kränkning av Europakonventionen. Två av dessa domar gällde avskrivning sedan aktuella utvisningsbeslut preskriberats (*W.H. mot Sverige och M.E. mot Sverige*, båda domar meddelade av domstolen i stor sammansättning). Fyra domar meddelades efter prövning i sak varav tre gällde frågan om utvisning till Somalia, Irak respektive Kirgizistan (*R.H. mot Sverige, J.K. m.fl. mot Sverige* och *M.T. mot Sverige*). I målet *J.K. m.fl. mot Sverige*, där kammaren meddelade dom den 4 juni 2015, gavs tillstånd till prövning av domstolen i stor sammansättning. Huvudförhandling hölls den 24 februari 2016. Domstolen fann i dom den 23 augusti 2016, med tio röster mot sju, att en verkställighet av klagandenas utvisningsbeslut skulle innebära en kränkning av konventionens artikel 3. I målet *M.T. mot Sverige* har domstolen ännu att ta ställning till klagandens begäran om prövning av domstolen i stor sammansättning. Den fjärde friande domen avsåg målet *Jovanovic mot Sverige* som gällde omhändertagande av barn och umgängesbegränsningar enligt lagen med särskilda

bestämmelser om vård av unga, där domstolen kom fram till att det inte skett en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen.

Av domstolens beslut i mål mot Sverige under 2015 kan nämnas *Carpelan mot Sverige* som gällde rätt till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen av ett beslut om ändring i en detaljplan. Målet avvisades eftersom klaganden inte ansågs ha uttömt inhemska rättsmedel.

Under första halvåret 2016 har Europadomstolen meddelat domar i två mål mot Sverige. I målet *Arlewin (I) mot Sverige* fann Europadomstolen att det inneburit en kränkning av rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen att svenska domstolar avvisat ett enskilt åtal om grovt förtal då åtalet avsåg uttalanden i ett TV-program som sänts från Storbritannien.

Målet *F.G. mot Sverige* rörde utvisning till Iran och avgjordes av Europadomstolen i stor sammansättning. Europadomstolen fann att en verkställighet av klagandens utvisningsbeslut inte skulle innebära en kränkning av rätten till liv enligt artikel 2 och förbudet mot tortyr med mera enligt artikel 3 i Europakonventionen med hänsyn till klagandens politiska verksamhet i Iran. Europadomstolen fann dock att en verkställighet av utvisningsbeslutet skulle innebära en kränkning av artiklarna 2 och 3 i Europakonventionen om de svenska myndigheterna inte gjorde en ny och fullständig bedömning av klagandens konvertering till kristendom, som skett i Sverige.

Av domstolens beslut i mål mot Sverige under första halvåret 2016 kan nämnas målet *Arlewin (II) mot Sverige* som avvisades av Europadomstolen som uppenbart ogrundat. Det målet avsåg frågan om svenska domstolars beslut att tillåta inslag ur ett TV-program som bevisning i ett brottmål inneburit en kränkning av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen (jfr *Arlewin (I)* ovan). Målet *Isaksson m.fl. mot Sverige* rörde frågan om det stått i strid med rätten att inte bestraffas utan stöd i lag enligt artikel 7 i Europakonventionen att döma tilltalade i ett brottmål för narkotikabrott och brott mot lagen om handel med läkemedel när försäljning av narkotika och läkemedel haft begränsad koppling till Sverige. Europadomstolen avvisade också detta klagomål som uppenbart ogrundat. Europadomstolen avvisade även målet *Palmén mot Sverige* vilket gällde frågan om huruvida återkallelse av vapentillstånd på grund av en meddelad brottmålsdom inneburit en kränkning av dubbelprövningsförbudet i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Klagomålet ansågs i det fallet vara oförenligt med Europakonventionen.

Målet *Salihu m.fl. mot Sverige* gällde ett vapeninköp i journalistiskt syfte där svenska domstolar dömt klagandena för bland annat vapenbrott. Europadomstolen ansåg att klagomålen om brott mot artikel 7 (inget straff utan lag) och artikel 10 (yttrandefrihet) var uppenbart ogrundade och avvisade målet i dess helhet.

### **Avgöranden mot andra stater**

Av de domar som meddelats av Europadomstolen i stor sammansättning under 2015 och första halvåret av 2016 kan följande nämnas.

I målet *Delfi AS mot Estland* ansåg Europadomstolen att det inte inneburit en kränkning av yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen att ålägga en nyhetsportal på internet skadeståndsansvar för kränkande meddelanden i kommentarsfält.

Målen *Sargsyan mot Azerbajdzjan* och *Chiragov m.fl. mot Armenien* handlade om jurisdiktion och ansvar för konventionskränkningar i området Nagorno-Karabach. I båda målen ansågs staterna ha kränkt rätten till privatliv enligt artikel 8, äganderätten enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 samt rätten till effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen avseende personer som tvingats lämna sina hem med anledning av konflikten i området.

I målet *Bouyid mot Belgien* fann Europadomstolen att det utgjort förnedrande behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen att en polis utdelat en örfil under förhör med två personer, varav en minderårig.

Målet *Perinçek mot Schweiz* rörde en man som i ett brottmål dömts för att offentligt ha förnekat att massakrerna och deportationerna av armenier i Ottomanska riket år 1915 utgjort folkmord. Europadomstolen bedömde att domen utgjort en kränkning av yttrandefriheten enligt artikel 10.

I målet *Roman Zahkarov mot Ryssland* ansåg Europadomstolen att Rysslands system för hemlig övervakning av mobiltelefoner inneburit en kränkning av rätten till privatliv enligt artikel 8 och rätten till effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen.

I målet *Lambert m.fl. mot Frankrike* ansåg Europadomstolen att den dom från Conseil d'Etat som tillät upphörandet av livsuppehållande behandling av en person inte innebar en kränkning av rätten till liv enligt artikel 2 i Europakonventionen.

Målet *Mozer mot Moldavien och Ryssland* rörde ett frihetsberövande av en man i regionen Transnistrien. Europadomstolen ansåg att både Moldavien och Ryssland utövat jurisdiktion över händelsen men att endast Ryssland varit ansvarigt för kränkningar av Europakonventionen. I målet bedömde Europadomstolen att det skett en kränkning av förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling enligt artikel 3, rätten till frihet och säkerhet enligt artikel 5, rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8, religionsfriheten enligt artikel 9 och rätten till effektivt rättsmedel enligt artikel 13.

I målet *Armani Da Silva mot Storbritannien* ansåg Europadomstolen att det inte inneburit en kränkning av rätten till liv enligt artikel 2 i Europakonventionen att den brittiska åklagarmyndigheten inte väckt åtal mot två polismän med anledning av en dödsskjutning av en felaktigt misstänkt självmordsbombare.

Målet *Avotiņš mot Lettland* rörde erkännande och verkställighet av en utländsk tredskodom enligt den EU-rättsliga Bryssel I-förordningen. Europadomstolen ansåg inte att det skett en kränkning av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen med hänvisning till presumtionen att EU-rätten har ett skydd för mänskliga rättigheter som motsvarar skyddet enligt Europakonventionen.

I målet *Biao mot Danmark* ansåg Europadomstolen att den danska regleringen av familjeåterförening var diskriminerande och att Danmark därför kränkt artikel 14 i kombination med artikel 8 i Europakonventionen.

## Övervakning av verkställighet av Europadomstolens domar

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

Statistik från år 2015 bekräftade de senaste årens positiva utveckling. Antalet domar under övervakning fortsatte att minska och rekordmånga övervakningar avslutades, däribland flera komplicerade domar som granskats i ministerkommitténs utökade förfarande. En av förklaringarna är den effektivisering av ministerkommitténs arbetsmetoder för övervakningen som fortgått och alltjämt pågår. En högnivåkonferens anordnades i Bryssel den 26–27 mars 2015 för att stärka implementeringen av Europakonventionen i medlemsstaterna. Under konferensen antogs en deklARATION med bäring på bland annat fullständigt och effektivt verkställande av Europadomstolens domar.

Den positiva bilden förändras emellertid av statistik som indikerar att konventionssystemet står inför ett antal framtida utmaningar. Antalet domar under övervakning med en väntetid på över fem år fortsätter att öka. Mot slutet av 2011 motsvarade dessa domar 20 procent av det totala antalet, vid utgången av 2015 var de uppe i 55 procent. Då denna grupp domar främst rör övervakning enligt ett standardförfarande uppmanades medlemsstaterna och Europarådets avdelning för verkställande av domar under Brysselkonferensen i mars 2015 att se över situationen i syfte att bedöma vilka övervakningar som skulle kunna avslutas. Detta arbete har påbörjats och har redan visat vissa resultat. En annan utmaning är arbetet med politiskt känsliga och komplicerade domar.

Under 2015 antog ministerkommittén 1 537 resolutioner som innebar att dess övervakning av verkställigheten av specifika domar avslutades. Det innebar en viss ökning från året innan, dock en betydligt lägre ökning än de två tidigare åren. I december 2015 uppgick antalet domar under övervakning av ministerkommittén till 10 652, en minskning mot föregående års 10 904. 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. Ungefär ett femtiotal domar tas årligen upp till debatt i ministerkommittén. Dessa debatter äger rum under särskilda möten som hålls fyra gånger per år, så kallade DH-möten.

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

En dom som har uppmärksammats särskilt av ministerkommittén är *Ilgar Mammadov mot Azerbajdzjan*, en dom som meddelades den 22 maj 2014. Domen rör frihetsberövandet av Mammadov, en öppet

regeringskritisk oppositionspolitiker. Ministerkommittén har vid upprepade tillfällen under 2015 och 2016 uppmanat Azerbajdzjan att omedelbart frige Mammadov. Därutöver har Europarådets generalsekreterare valt att för första gången enligt Europakonventionens artikel 52 rikta en formell förfrågan till Azerbajdzjan om medlemsstatens effektiva säkerställande av Europakonventionens bestämmelser.

Även grupperna av domar Mahmudov och Agazade samt Nahmat Aliyev, båda mot Azerbajdzjan, har varit återkommande inslag i ministerkommitténs arbete. Grupperna rör bland annat oproportionerliga fängelsestraff för journalister som begått förtalsbrott, rättsosäker tillämpning av straffrättsliga bestämmelser samt oegentligheter vid azeriska myndigheters behandling av klagomål över parlamentsvalsförandet i landet i november 2005. Övervakningen av grupperna har inte gått att avsluta.

Inte heller den brittiska gruppen domar *Hirst mot Storbritannien*, som varit under ministerkommitténs övervakning under mer än tio år, och som rör avsaknad av rösträtt för fängelsedömda, har kunnat genomföras på grund av motstånd i det brittiska parlamentet mot nödvändiga lagändringar. I december 2015 fattade ministerkommittén återigen beslut om att återkomma till målet om ett år, eller i december 2016.

Övervakningen av den mellanstatliga domen *Cypern mot Turkiet* har fortsatt. Domen från maj 2001 har samband med 1974 års militära konflikt på norra Cypern. Övervakningen av vissa delar av domen har avslutats. Kvarvarande delar utgör ett av de mest utdragna ärendena i ministerkommittén, och omfattar kränkningar i samband med försvunna personer, kränkningar som rör grekcyprioters egendom och kränkningar av äganderätten för grekcyprioter på norra Cypern. Den 12 maj 2014 meddelade Europadomstolen en dom som innebär att Turkiet åläggs att till Cypern betala 30 miljoner euro som ideellt skadestånd för släktingar till försvunna personer, och 60 miljoner euro som ideellt skadestånd för grekcyprioter på Karpashalvön. Några utbetalningar har inte gjorts. Ministerkommittén har i beslut uppmuntrat medlemsstaterna att ta upp frågan om skälig gottgörelse i sina bilaterala kontakter med Turkiet.

Även i övervakningen av domen *Al Nashiri mot Polen*, som härrör ur utomrättsliga överföringar av personer till den amerikanska basen Guantánamo Bay på Kuba, har ministerkommittén uppmanat medlemsstaternas aktiva deltagande utanför ministerkommittén. Övervakningen av verkställigheten handlar om Polens ansträngningar att få vissa rättssäkerhetsgarantier från USA för klagandena, något som hittills inte åstadkommits. I ministerkommitténs beslut i mars 2016 uppmanades samtliga medlemsstater att ta upp frågan om rättssäkerhetsgarantier i sina bilaterala kontakter med USA.

En annan återkommande dom i ministerkommitténs övervakning har varit *Catan mot Ryssland* som rör barns rätt till utbildning i Transnistrien. Europadomstolen fann i sin dom att Ryssland genom kontinuerligt militärt, ekonomiskt och politiskt stöd till utbrytarrepublikens *de facto*-myndigheter, utan vilket dessa inte skulle bestå, blivit ansvarigt för kränkningar av klagandenas rätt till utbildning. Ryssland har inte genomfört domen och menar att det skulle vara oförenligt med den folkrättsliga principen om icke-inblandning i andra staters interna angelägenheter.

Ytterligare en kontroversiell dom är *Alekseyev mot Ryssland*, meddelad den 21 oktober 2010. Domen avser bland annat kränkning av rätten till mötesfrihet och rätten till effektivt rättsmedel. Klagandena hade vid upprepade tillfällen nekats tillstånd för att ordna så kallade prideparader. Hundratal liknande klagomål mot Ryssland är anhängiggjorda vid domstolen och ny lagstiftning i Ryssland pekar på svårigheter för Ryssland att genomföra domen. Ministerkommitténs sekretariat presenterade inför möten i juni 2015 och mars 2016 beslutsutkast som inte föranledde formell debatt i ministerkommittén. Övervakningen återupptas i december 2016.

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

### **6.1.2 Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter**

Letten Nils Muižnieks är sedan april 2012 Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter (MR-kommissarie). Muižnieks är därmed den tredje innehavaren sedan posten instiftades 1999 och han tog över efter svensken Thomas Hammarberg som var MR-kommissarie mellan 2006 och 2012. MR-kommissarien har en oberoende ställning vilket anses vara en förutsättning för genomförandet av kommissariens uppdrag. Samarbete med institutioner utanför Europarådet är viktigt för uppdraget och äger rum med EU, FN:s flyktingkommissarie och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

MR-kommissariens mandat att främja kunskapen om och respekten för mänskliga rättigheter genomförs bland annat genom att bistå med information och råd i särskilda tematiska frågor. I mandatet ingår också att påtala missförhållanden på MR-området, uttala kritik och att regelbundet avlägga besök i medlemsstaterna. MR-kommissarien kan även intervensera som tredje part i mål vid Europadomstolen. MR-kommissarien utgår från öppna källor och granskningsrapporter som avges av övriga övervakningsorgan.

MR-kommissarien har under den aktuella perioden fokuserat på områden som medlemsstaternas åtgärder i kampen mot terrorism, den ökade migrationen till Europa och framtida integrationsutmaningar samt den försvarade situationen för journalister och människorättsförsvarare i flera medlemsstater. Arbetet med att särskilt belysa möjligheterna för kvinnor, barn, funktionshindrade, hbtq-personer samt romer och resande att fullt ut åtnjuta sina mänskliga rättigheter har också fortsatt. MR-kommissarien har besökt olika medlemsstater i syfte att etablera en direkt dialog med berörda myndigheter. Som uppföljning till besöken publiceras rapporter med MR-kommissariens slutsatser och rekommendationer. Under perioden har MR-kommissarien besökt 16 medlemsstater och publicerat 15 rapporter och 13 skrivelser från dessa besök. Situationen för migranter, inklusive asylsökande, stod i fokus under flertalet besök och anklagelser om återvisning och illa-behandling vid gränsposteringar, bristande rättsligt skydd, undermåliga förhållanden i mottagningscenter och främlingsfientlighet mot nyanlända granskades



särskilt. Flera av rapporterna och skrivelserna har uppmärksammat medlemsstaternas behandling av romer och resande. Skr. 2016/17:12

Bland MR-kommissariens andra aktiviteter under den aktuella perioden återfinns yttranden om Rysslands lag om utländska agenter, nedstängningen av den krimtatariska tv-kanalen ATR och migrationsöverenskommelsen mellan EU och Turkiet. MR-kommissarien har även intervenerat i eller bidragit med skriftliga kommentarer till mål inför Europadomstolen, sex mål mot Azerbajdzjan som gäller situationen för människorättsförsvarare, journalister och regimkritiker, två mål mot Spanien som gäller avvisning av migranter och två mål mot Österrike som gäller överföringar enligt Dublinförordningen. En annan aktivitet var ett rundabordssamtal i Vilnius för att särskilt belysa situationen för människorättsförsvarare som arbetar med kvinnors rättigheter och jämlikhet.

### **6.1.3 Romers möjligheter att åtnjuta sina mänskliga rättigheter**

Under året har diskussionerna om inrättandet av ett europeiskt romskt institut för kultur och konst med kopplingar till Europarådet fortsatt. Syftet med institutet ska bland annat vara 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. Konkreta förslag till beslut om finansiering, utformning av institutet och samarbetsformer mellan Europarådet och institutet har processats under årets gång. Ministerkommittén beslutade i maj 2016 om att förlägga institutet till Berlin.

Europarådets nya samrådsmodell för dialog mellan Europarådet och det romska civila samhället har sjuösatts. Ett första möte med bred representation från romska organisationer från en stor mängd medlemsstater hölls under hösten 2015.

Expertkommittén för romska frågor som rapporterar direkt till Europarådets ministerkommitté genomförde två möten under 2015 och ett möte under våren 2016.

### **6.1.4 Jämställdhet**

Jämställdhetskommisionen, tidigare en expertgrupp under styrkommittén för mänskliga rättigheter, har i Europarådets nya organisationsstruktur upphöjts till en styrkommitté. Sverige var en av de främsta pådrivarna för att stödja sekretariatets förslag om att uppgradera den tidigare expertgruppen, i vilken endast 16 experter, varav en svensk, deltog. I den nya jämställdhetskommisionen är samtliga 47 medlemsstater i Europarådet representerade. Genom att alla medlemsstater nu ges möjlighet att delta och bidra till arbetet kommer också organisationens arbete på jämställdhetsområdet att synliggöras mer, både inom Europarådet och i dess medlemsstater. I styrkommitténs mandat ligger bland annat att övervaka att jämställdhetsintegrering tillämpas i Europarådet, att stödja genomförandet av Europarådets

jämställdhetsstrategi för 2014–2017, samt att verka för att fler medlemsstater ansluter sig till Europarådets konventioner om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och våld i hemmet respektive om bekämpande av människohandel. Jämställdhet utgör även ett av EU prioriterat område för samarbetet mellan EU och Europarådet för 2016–2017.

Hösten 2015 anordnade jämställdhetskommisionen en konferens i Bern om kvinnors lika tillgång till rättvisa, och sommaren 2016 arrangerade jämställdhetskommisionen en konferens i Tallinn med syfte att diskutera genomförandet av Europarådets jämställdhetsstrategi för 2014–2017.

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (den så kallade Istanbulkonventionen) trädde i kraft den 1 augusti 2014 och i förhållande till Sverige den 1 november 2014. Kommissionen har föreslagit att EU ska tillträda Istanbulkonventionen, och förhandlingar har inletts i rådsarbetsgruppen för grundläggande rättigheter under 2016.

Konventionens övervakningsorgan, GREVIO, konstituerades under våren 2015 och har i uppdrag att övervaka medlemsstaternas genomförande av konventionen. De första utvärderingsprocesserna inleddes första halvåret 2016. Sverige kommer att rapportera till GREVIO under andra halvan av 2017. GREVIO består av 10 experter. När antalet stater som ratificerat konventionen når 25 kommer antalet medlemmar i GREVIO att utökas från 10 till 15.

### **6.1.5 Lika rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck**

Hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter är prioriterade av den svenska regeringen. Sverige har inom samarbetet i Europarådet haft en pådrivande roll för att ta fram en rekommendation om skydd mot diskriminering på grund av sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck (CM/Rec[2010]5). Rekommendationen bidrog till att det, utanför ordinarie budget, skapades ett mindre sekretariat inom Europarådets sekretariat med uppgift att ansvara för frågor som rör lika rättigheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck och genomförandet av rekommendationen. Sverige har tillsammans med andra medlemsstater verkat för att sekretariatet för hbtq-frågor ska finansieras inom ramen för ordinarie budget. Efter utdragna förhandlingar under hösten 2015 kunde slutligen en sådan lösning nås. Sverige kommer fortsatt att följa detta arbete.

### **6.1.6 Barns och ungdomars rättigheter**

Sverige har genom en representant i Europarådets expertkommitté om barnets rättigheter under 2015 aktivt bidragit i framtagandet av Europarådets strategi för barnets rättigheter för 2016–2021 som antogs av ministerkommittén den 2 mars 2016. Europarådets tidigare strategi för barnets rättigheter omfattar perioden 2012–2015. Prioriterade områden har varit att främja barnvänliga system och tjänster, motverka alla former

av våld mot barn, garantera rättigheter för barn i utsatta situationer och att främja barns och ungas delaktighet.

I strategin för 2016–2021 ligger fokus på att genomföra de standarder som har tagits fram inom Europarådet och att barnets rättigheter fortsatt systematiskt ska genomsyra all verksamhet så som Europarådets tematiska och landbaserade granskningar av medlemsstaternas arbete med att genomföra olika konventioner. Fokus kommer också att ligga på att stödja medlemsstaterna i uppföljningen av rekommendationer och slutsatser från granskningsmekanismerna som rör barnets rättigheter. Europarådet har i strategin särskilt prioriterat följande fem områden: jämlika möjligheter, delaktighet för alla barn, ett liv fritt från våld, ett barnvänligt rättssystem och barns rättigheter i den digitala miljön. För att genomföra den nya strategin kommer en ad-hoc kommitté att inrättas.

Sverige tillträdde Europarådets konvention om skydd av barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp, den så kallade Lanzarotekonventionen i oktober 2013. Därefter har Sverige bidragit till genomförandet av konventionen, bland annat genom att delta i Lanzarotekommitténs arbete. Lanzarotekommittén har som uppgift att granska hur medlemsstaterna lever upp till sina åtaganden enligt konventionen. Kommittén presenterar sina slutsatser till ministerkommittén i tematiska rapporter. Kommitténs andra rapport för perioden 2014–2016 om medlemsstaternas åtgärder för att genomföra konventionen samt kommitténs rekommendationer har presenterats för gruppen för mänskliga rättigheter inom Europarådet och antogs av ministerkommittén i maj 2016. Sveriges insatser har inte tagits upp i denna rapport.

Det ungdomspolitiska samarbetet består av en styrkommitté för mellanstatligt samarbete, en operativ verksamhet med en särskild ungdomsfond och ungdomscentra 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 2015 och 2016 fortsatt att arbeta aktivt med frågor som rör bland annat ungas delaktighet och inflytande, ungas möjlighet att åtnjuta rättigheter och icke-diskriminering.

Under 2015 beslutade Europarådet att förlänga kampanjen No Hate Speech Movement till slutet av 2017. Kampanjen riktar sig till barn och unga och står för jämlikhet, värdighet, mänskliga rättigheter och mångfald. Kampanjen vänder sig mot hatbrott, rasism och diskriminering på internet.

### **6.1.7 Rasism**

Europakommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) arbetar bland annat med att granska och analysera situationen i de enskilda medlemsstaterna vad avser etnisk diskriminering, rasism och intolerans. Kommissionens ordförande är professor Christian Åhlund. På grundval av analysen utarbetar ECRI rapporter om varje enskilt land. Den fjärde

rapporten om Sverige publicerades den 25 september 2012 och i den gavs rekommendationer inom områdena främlingsfientlighet, diskriminering, integration och migration. En nyhet i den fjärde rapporteringsomgången är att ECRI följer upp vissa av rekommendationerna redan efter två år. Dessa avser segregation och migration. Sverige lämnade en rapport om dessa rekommendationer den 12 september 2014. ECRI kommenterade rapporten i juni 2015.

### **6.1.8 Nationella minoriteter**

Sverige har ratificerat Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Sverige rapporterar periodiskt om genomförandet av konventionerna till Europarådet. I januari 2015 antog Europarådets ministerkommitté resolutionen för den femte 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 vidta åtgärder för att förstärka tillgången till lärvverktyg.

I maj 2016 lämnade Sverige den sjätte rapporten om den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk och den fjärde rapporten om ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter till Europarådet. I rapporterna beskrivs den utveckling som har skett i arbetet för att stärka och skydda de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken sedan förra rapporteringsomgången men det konstateras samtidigt att mycket arbete kvarstår innan minoritetspolitiken får tillräckligt genomslag. Rapporterna ger en bred bild av utvecklingen där utbildningsfrågor är ett tydligt fokusområde. Även frågor om kultur, medier och språkrevitalisering avhandlas i stor utsträckning.

### **6.1.9 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning**

Under 2015 har expertkommittén för rättigheter för personer med funktionshinder (DECS-RPD) gett stöd åt genomförandet av sektorsövergripande program och främjandet av strategier inom funktionshindersområdet. DECS-RPD är en av tre underordnade kommittéer till Europeiska kommittén för social sammanhållning, mänsklig värdighet och jämlikhet. Från och med våren 2016 har kommittén för social sammanhållning, mänsklig värdighet och jämlikhet lagts ner av ministerkommittén och det nya mandatet för kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CAHDPH) är tvåårigt för 2016 och 2017. CAHDPH är numera under direkt ledning av ministerkommittén.

Sverige har deltagit i utvärderingen av handlingsplanen för 2006–2015. Trots vissa förbättringar i levnadsförhållanden för personer med funktionsnedsättning så visar utvärderingen att många staters arbete är begränsat till att konsolidera de rättigheter som redan finns, snarare än att

arbete för ytterligare förbättringar. Under hösten 2015 genomfördes en avslutande konferens i Dublin där utvärderingen av handlingsplanen 2006–2015 presenterades och några huvuddrag kring den kommande strategin (2017–2023) presenterades. Syftet med den nya strategin är att stödja både medlemsstaterna och Europarådets funktioner i genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inom Europarådets tre grundpelare och genom stöd till nationell lagstiftning och andra strukturella förändringar.

### **6.1.10 Yttrande- och mediefrihet**

Europarådets arbete har inriktats 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 avseende journalisters säkerhet, mediepluralism, nätneutralitet, tillgång till information och yttrandefrihet på nätet. Det förberedande arbetet sker i styrkommittén för media 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 mediebegreppet som ministerkommittén antog i rekommendationen CM/Rec[2011]7.

Under 2014 bildades en expertgrupp som bland annat behandlar frågor om internetfrihet. Sverige hade fram till sommaren 2014 en representant i denna grupp. Expertgruppen arbetade främst med att ta fram en rekommendation om fritt flöde av information och informationsfrihet på internet. Rekommendationerna överlämnades till ministerkommittén i december 2015 och antogs i april 2016. Ryssland reserverade sig mot rekommendationerna.

En fråga som var mycket aktuell under 2015 var säkerhet för journalister. Under 2014 skapades en expertgrupp för skydd av journalister med uppdraget att arbeta fram en genomförandestrategi för en Europagemensam informationsplattform samt utkast till rekommendationer för ministerkommittén. Ett samförståndsavtal mellan Europarådet och fyra journalistorganisationer angående plattformen presenterades den 4 december 2014 i Paris och själva databasen presenterades i början av 2015. Sedan dess har ytterligare fyra journalistorganisationer gått med i samarbetet. Ett utkast till rekommendationer togs fram av expertgruppen och överlämnades i december 2015 till ministerkommittén som antog rekommendationerna i april 2016.

Under 2015 har arbetet med att ta fram rekommendationer om nätneutralitet pågått inom CDMSI. Rekommendationerna överlämnades till ministerkommittén i juli 2015 efter intensiva diskussioner i styrkommittén och antogs av ministerkommittén i januari 2016.

## 6.2 Ett utökat samarbete om demokrati- och rättsfrågor

### 6.2.1 Demokratiforum

Mellan 2005 och 2011 ägde Europarådets forum för demokratins framtid rum i några av organisationens medlemsstater. Efter trevande försök i Moskva och Warszawa lade 2007 års demokratiforum i Stockholm/Sigtuna grunden för den fortsatta processen. Forumet utvärderades under 2010 på uppdrag av ministerkommitténs rapportörsgrupp för demokratifrågor och genomgick därefter en omstruktureringsprocess.

Sedan 2012 hålls Världsförum för demokrati årligen i Strasbourg. I november 2015 hölls det fjärde forumet med cirka 2 000 deltagare från över 100 länder. Förra årets tema var *Frihet kontra kontroll – för ett demokratiskt svar* med tre underteman: 1) hur mycket kontroll tar kål på demokratin? 2) frihet från rädsla i ett diversifierat samhälle? 3) är yttrande- och informationsfrihet en realitet? Generalsekreterare Thorbjörn Jagland underströk det nödvändiga i att hitta den rätta balansen mellan säkerhet och frihet. Det svenska initiativet *More than One Story*, ett kortspel för att främja integration och inkludering, vann Världsförumets demokratipris. I november 2016 planeras nästa forum i Strasbourg på temat *Utbildning och demokrati: hur överbrygger vi sociala klyftor?*

### 6.2.2 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 dess 60 medlemsstater, innefattande samtliga medlemmar i Europarådet samt Algeriet, Brasilien, Chile, Israel, Korea, Kirgizistan, Kosovo, Mexiko, Marocko, Peru, Tunisien, Kazakstan och USA. Vitryssland är associerad medlem. Argentina, Kanada, Heliga Stolen, Japan och Uruguay är observatörer.

Kommissionen bidrar med granskning av lagförslag och kan ge råd och annat stöd till medlemsstater när detta 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. Hittills 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. Skr. 2016/17:12

Under det senaste året har Venedigkommissionen vid sidan av sin återkommande rapportering om konstitutions- och demokratifrågor bland annat avgett yttranden om lagstiftning om MR-försvare i Armenien, minoriteters rättigheter i Montenegro, konstitutionsdomstolen i Tunisien och konstitutionsfrågor och korruptionsbekämpning i Ukraina. Kommissionen har också haft dialoger och samtal med den inter-amerikanska domstolen och OSSE:s högkommissarie för frågor om nationella minoriteter.

Ett av kommissionens viktigaste yttranden under perioden har rört den nya polska lagen om författningsdomstolen. Lagen innebär förändringar i bland annat domstolens sammansättning, röstningsregler och målhantering och kommissionens yttrande om dessa var mycket angeläget.

Ett annat yttrande rörde vissa turkiska straffrättsliga bestämmelser som begränsar yttrandefriheten. Kommissionen föreslog här att bestämmelser om förtal av statsöverhuvud upphävs, att andra bestämmelser skrivs om och att domstolarna, genom tolkning, avsevärt bör ”snäva in” det straffbara området.

Kommissionen antog också ett betydelsefullt interimistiskt yttrande om den nya ryska lagen som reglerar författningsdomstolens möjlighet att konstatera att det finns konstitutionella hinder mot att verkställa en dom från en internationell domstol. Kommissionen kritiserade huvudsakligen att utslag från författningsdomstolen blir ”sista ordet” i frågan och att Ryssland därmed bryter mot sina förpliktelser enligt artikel 46 i Europakonventionen att verkställa Europadomstolens domar.

Kommissionen har också antagit en rättsstatschecklista (*Rule of Law*) vilken syftar till att förklara rättsstatsbegreppets innebörd och göra detta mer användbart, samt sammanställt en rapport om hur medlemsstater kan arbeta med jämställdhet.

## 6.3 Straffrättsligt samarbete

Inom ramen för Europarådets straffrättsliga styrkommitté inleddes 2016 ett arbete med en ny konvention om brott med anknytning till kulturogendom som är tänkt att ersätta den tidigare konventionen från 1985 på samma område. Arbetet ska bedrivas i nära samarbete med Styrkommittén för kultur, kulturarv och landskap. Förhandlingsarbetet inleddes i maj 2016 och kommer att fortsätta under 2017. Den konvention mot handel med mänskliga organ som antogs av ministerkommittén i juli 2014 öppnades för undertecknande i slutet av mars 2015.

Under 2015 har Europarådets expertkommitté för det straffrättsliga samarbetet (PC-OC) fortsatt sitt arbete med att uppdatera konventionen från 1983 om överförande av dömda personer. Som ett första led i det arbetet utarbetades ett ändringsprotokoll till konventionens tilläggsprotokoll. Under våren 2016 pågick förhandlingar om ändringsprotokollet inom PC-OC.

Inom ramen för Europarådets expertgrupp för terrorism har en kommitté förhandlat fram ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism. I tilläggsprotokollet ställs krav på kriminalisering av deltagande i en sammanslutning i terrorismsyfte, mottagande av utbildning för terrorism, resande utomlands i terrorismsyfte samt finansiering och underlättande av sådant resande. Protokollet antogs av ministerkommittén i maj 2015 och öppnades för undertecknade i oktober samma år. Sverige har undertecknat protokollet.

## 6.4 Samarbete på kulturområdet

Inom ramen för styrkommittén för kultur, kulturarv och landskap (CDCPP) inleddes under 2015 ett särskilt arbete med att utforma en europeisk kulturarvsstrategi. Arbetet tog avstamp i ett förslag vid en ministerkonferens för ministrar med ansvar för kulturarvsfrågor i Namur 2015.

## 7 Relationer till andra länder och utvecklingen i vissa medlemsstater

### 7.1 Azerbajdzjan

Det tryck som människorättsaktivister och journalister i Azerbajdzjan står under har vid flera tillfällen varit föremål för diskussion i ministerkommittén och Europarådets generalsekreterare har gjort uttalanden kring situationen. Under våren 2016 frigavs ett antal personer vars frihetsberövande tidigare varit föremål för internationell kritik. Dessa frigivanden har välkomnats av generalsekreteraren. Situationen för mänskliga rättigheter i Azerbajdzjan kräver dock fortsatt uppmärksamhet av Europarådet.

### 7.2 Vitryssland

Vitryssland är inte medlem av Europarådet, men deltar i verksamhet inom ramen för vissa av Europarådets organ och konventioner, såsom gruppen av stater mot korruption och 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 utöka sitt deltagande i Europarådets styrkommittéer. På sikt är målsättningen för Europarådet att Vitryssland ska bli en fullvärdig medlem i organisationen. I de 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 återstående politiska fångar släpptes i Vitryssland i augusti 2015 har ett ökat fokus från det internationella samfundet riktats mot frågan om dödsstraffet. 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. Europarådet är också mycket aktivt i en rad EU-program finansierade inom ramen för Östliga partnerskapet, vilka omfattar Vitryssland och de övriga partnerländerna Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien och Ukraina.

### 7.3 Turkiet

Utvecklingen i Turkiet har under 2015 gått i negativ riktning när det gäller rättsstatsfrågor och mänskliga fri- och rättigheter, och i synnerhet yttrandefriheten. Den inrikespolitiska situationen försämrades ytterligare mellan det ordinarie parlamentsvalet i juni 2015 och nyvalet i november 2015 då fredsprocessen mellan regeringen och PKK avbröts. Stridigheterna i de sydöstra delarna av landet pågår alltjämt.

Generalsekreterare Jagland har gjort flera besök till Turkiet och vid ett flertal tillfällen uttryckt oro för den fortsatta svåra situationen för medier i landet, särskilt beträffande arresteringar av journalister och tvångsförvaltning av dagstidningen Zaman. Jagland har även fördömt de dödliga attackerna som har ägt rum i Ankara och Istanbul. Europarådets MR-kommissarie har riktat skarp kritik mot tendenserna att politisera rättsväsendet, slå ner på pressfriheten, begränsa sociala medier och försämra demokratiska och mänskliga fri- och rättigheter. Kontakterna och rådgivningen fortsätter inom ramen för en särskild arbetsgrupp med deltagande av Turkiet och Europarådets sekretariat. MR-kommissarien har även kritiserat överenskommelsen mellan EU och Turkiet på migrationsområdet såsom inte förenlig med internationell rätt och medlemsstaternas förpliktelser enligt Europakonventionen. Europarådets expertgrupp mot korruption har i en rapport om Turkiet efterlyst ökad transparens i den parlamentariska processen och insatser för rättsväsendets oberoende.

Turkiet har utökat sitt bidrag till Europarådets budget från 13 miljoner euro till 33 miljoner euro och tillhör därmed från 2016 de stora bidragsgivarna till Europarådets ordinarie budget. Europarådets och Turkiets arbete enligt handlingsplanen för förebyggande av överträdelser av Europakonventionen går vidare. Ett förnyat program för utbildning av turkiska domare och åklagare i fråga om Europadomstolens praxis ska tas fram. Turkiet avser vidare att ingå ett samarbetsavtal om ett programkontor för Europarådet i Ankara.

## 7.4 Polen

Det konservativa 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.

I december 2015 inledde PiS-regeringen en rad reformer som bland annat förändrade den polska konstitutionsdomstolens arbetssätt, stärkte kontrollen över statliga medier, säkerhetstjänsterna och tillsättningen av chefstjänstemän i statsförvaltningen samt återförde riksåklagarämbetet till justitieministeriet.

Inför förändringen av konstitutionsdomstolens arbetssätt vände sig den polska regeringen till Venedigkommissionen under Europarådet och bad om en granskning av lagförslaget. I sitt yttrande över den nya lagen lämnade kommissionen en rad tydliga rekommendationer.

EU-kommissionen har samtidigt inlett en så kallad strukturerad dialog med Polen i samma fråga, där man har utgått från de rekommendationer som Venedigkommissionen lämnat.

Den svenska regeringen välkomnar det yttrande som Venedigkommissionen lagt fram och ser det som angeläget att Polen beaktar de synpunkter och råd som Venedigkommissionen lämnat i sitt yttrande.

## 7.5 Ungern

Den ungerska alliansregeringen, ledd av premiärminister Viktor Orbán från det konservativa partiet Fidesz tillsammans med det kristdemokratiska KDNP, har sedan 2010 innehaft regeringsmakten. Från tillträdet 2010, fram till förlusten i de två fyllnadsvalet 2015, hade regeringspartierna två tredjedels majoritet i parlamentet och kunde genomföra författningsändringar samt en lång rad genomgripande lagändringar (av så kallade kardinallagar) i syfte att reformera och effektivisera viktiga samhällsstrukturer.

Den svenska regeringen välkomnar att Ungerns regering har antagit vissa av Europarådets rekommendationer och därefter justerat vissa lagar. Den övergripande bedömningen från bland annat Europarådets Venedigkommission är dock att vissa av de grundlagsändringar som har genomförts i Ungern de senaste åren undergräver möjligheten till konstitutionell kontroll och äventyrar maktodelningsprinciper. 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.

Europarådet har också kritiserat de medielagar som infördes 2010 för att de innebär ökad statlig mediekontroll och inskränkt yttrandefrihet.

Generalsekreteraren och MR-kommissarien har vid olika tillfällen framfört kritik för landets hantering av asylsökande, främst avseende det snabba asylofförfarandet samt för bristande skyddsåtgärder för asylsökande.

Europarådet har även uttryckt oro för landets romska befolkning avseende bristande tillgång till utbildning och boende.

Utvecklingen i Moldavien, mot bakgrund av konflikten om utbrytarregionen Transnistrien i Moldavien, står fortsatt på ministerkommitténs dagordning. I mars 2016 debatterade ministerkommittén 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 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 implementeringen i enlighet med artikel 46 och att snarast möjligt tillhandahålla en handlingsplan om hur Ryssland avser att verkställa domen. Denna fråga har varit på ministerkommitténs dagordning även under perioden för skrivelsen.

## 7.7 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 avseende demokrati- och rättsstatsinsatser med utgångspunkt i individens rättigheter. Europarådets stöd har en viktig funktion att fylla i Kosovos kapacitetsuppbyggnad och reformagenda. Europarådet utgör också ett viktigt komplement till övriga bilaterala och internationella utvecklingsinsatser, inte minst till EU:s rättsstatsmission 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.

Det är tänkbart att frågan om fullt medlemskap kommer upp under nästa år. 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.

## 7.8 Grannskapspolitiken

Ministerkommittén har gett generalsekreteraren stöd för den föreslagna grannskapspolitik som antogs 2011. Syftet är att underlätta övergången till politisk demokrati och främja gott styrelseskick i medlemskretsens grannskap 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 – något som aktualiseras alltmer i migrationskrisens spår.

Verksamheten finansieras utanför den ordinära budgeten, främst av EU men även genom frivilligbidrag från medlemsstaterna. Europarådets grannskapspolitik tillmäts stor betydelse av EU och ett antal medlemsstater särskilt från Sydeuropa. Ministerkommittén har sedan tidigare beslutat om prioriteringar för samarbete mellan Europarådet och Marocko, Tunisien och Jordanien för perioden 2012–2014. Vidare har mindre Europarådskontor inrättats i Rabat och Tunis. Fördjupade samarbetsavtal med Marocko, Tunisien och Jordanien för 2015–2017 antogs i februari 2015. De nya prioriteringarna är till stor del en förlängning av tidigare prioriteringar. Partnerskapen kombinerar och stärker avtalets två pelare: dialog och samarbete. Handlingsplanen för Jordanien blir alltså mindre omfattande än för Tunisien och Marocko.

Ministerkommittén har även beslutat om ett reducerat samarbetsprogram med Kazakstan för perioden 2014–2017. Ett samarbetsavtal med Kirgizistan för 2015–2017 har också antagits. Ett liknande samarbete planeras med de palestinska myndigheterna. Avsikten är att försöka knyta dessa länder närmare Europarådet och dess värderingar.

Den parlamentariska församlingen (PACE) 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. I januari 2016 gavs Jordaniens parlament sådan status. Det marockanska parlamentet (2011), Palestinas nationella församling (2011) och Kirgizistans parlament (2014) är med sedan tidigare.

Samarbetet är nu inne i en konsolideringsfas som innebär att verksamheten koncentreras på ovan nämnda länder och handlingsplanerna för dessa, och inte utvidgas till ytterligare länder.

## 7.9 Konflikter i och mellan medlemsstater

### 7.9.1 Nagorno-Karabach-konflikten

Generalsekreteraren uttryckte i april 2016 bestörtning över det eskalerande våldet i regionen Nagorno-Karabach och uppmanade parterna att upphöra med våldsanvändningen. Även ministerkommitténs ordförande påminde de båda länderna om deras åtaganden att lösa konflikten på fredlig väg. Konflikten har även varit föremål för diskussioner i ministerkommittén.

## 7.9.2 Konflikten mellan Ryssland och Georgien

Skr. 2016/17:12

Sedan kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 har konflikten mellan länderna återkommande behandlats inom ramen för Europarådets arbete. Europarådets generalsekreterare presenterar två gånger per år en rapport om konflikten. Under perioden presenterades sådana rapporter i april och november 2015 samt i april 2016. Rapporterna ger en överblick över utvecklingen under rapporteringsperioden, en bedömning av huruvida åtaganden relaterade till konflikten efterlevs, en bild av situationen för mänskliga rättigheter i de områden som har påverkats av konflikten samt en beskrivning av Europarådets aktiviteter för att möta konfliktens konsekvenser. Rapporterna från 2015 och 2016 belyser också de samarbetsavtal som Ryssland har slutit med utbrytarregionerna och den så kallade folkomröstning om regionen Sydossetiens inträde i Ryska federationen som har utlysts av de facto-myndigheterna. Rapporteringen om situationen för mänskliga rättigheter i regionerna försvåras av att Europarådets sekretariat nekas tillträde av de facto-myndigheterna. Europarådet stöder dialog med civilsamhällesrepresentanter och genomförande av förtroendeskapande åtgärder. Det inbegriper arbete som gäller kulturarvsfrågor och i regionen Abchazien stöd till språkundervisning i engelska.

Ministerkommittén diskuterade i mars 2016 för första gången målet *Georgien mot Ryssland*. Målet rör gripande, frihetsberövande och utvisning av en stor grupp georgiska medborgare från Ryssland mellan september 2006 och januari 2007. Europadomstolen fastslog att från oktober 2006 var tvångsutvisningarna koordinerade och utförda på ett systematiskt sätt i strid med Europakonventionens artikel 4 i tilläggsprotokoll 4. Europadomstolen fastställde också en kränkning i förhållande till artiklarna 3, 5, 13 och 38.

I maj 2016 återopade ministerkommittén besluten från maj 2014 och maj 2015 om konflikten i Georgien till stöd för Georgiens territoriella integritet.

## 7.9.3 Cypern-Turkiet

Europadomstolens dom i målet *Cypern mot Turkiet* 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.

Under perioden behandlades främst klustret ”saknade personer”, som handlar om de åtgärder Turkiet ska vidta för att hitta försvunna personer, identifiera deras kvarlevor och utreda eventuella brott i samband med försvinnandena. Under perioden har Turkiet bidragit med ytterligare information och tillträde till nya områden. Under behandlingen har dock frågor och kritik riktats mot Turkiets verkställighet. Turkiet har uppmanats att påskynda utredningar, tillträde till gravplatser och arkiv samt betalningar av ersättning till offren.

Frågor som rör grekcyprioters egendom och hem debatterades i juni 2016 och förväntas debatteras igen i mars 2017. Äganderättigheter för grekcypriotererna på norra Cypern kommer att behandlas i september 2016 och saknade personer i december 2016.

## 8 Relationer till internationella organisationer

### 8.1 Europeiska unionen (EU)

Av Europarådets 47 medlemsstater är 28 medlemmar av EU. Europarådet och EU delar fundamentala värden som mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprincipen. Politisk dialog, normativt samarbete och samarbetsprojekt utgör pelarna i samarbetet.

Skriftväxlingarna 1987 och 1996 om samarbetet mellan EU och Europarådet resulterade i ett samarbete i frågor av gemensamt intresse och gav EU-kommissionen en särställning i Europarådet. Sedan undertecknandet av ett samförståndsavtal mellan Europarådet och EU 2007 har samarbetet mellan de två organisationerna intensifierats ytterligare, både kvalitativt och kvantitativt. Europarådets verksamhet och senare års reformer är i hög grad kopplade till samarbetet med EU. Bidragande till detta är i första hand den fördjupade dagordningen om mänskliga rättigheter i EU, som accentuerades genom Lissabonfördraget, och EU:s framtida anslutning till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

EU:s framtida anslutning till Europakonventionen (se avsnitt 4) kan antas leda till en kvalitativ förändring av EU-samarbetet inom och med Europarådet. EU saknar i dagsläget Europarådets väletablerade normativa instrument uppbyggda för att upprätthålla mänskliga fri- och rättigheter. EU-domstolens kompetens på detta område begränsas av unionsrätten. EU bedriver ingen egen MR-övervakning av sina egna medlemsstater på det sätt som Europarådet gör.

Samarbetet mellan Europarådet och EU sker främst i gemensamma samarbetsprogram och verksamheter. Genom sitt stöd till olika program och projekt i medlemsstaterna, särskilt i de nya staterna i Öst- och Centraleuropa, har EU ett betydande inflytande på projektverksamheten. En viktig prioritering för samarbetet mellan organisationerna är främjandet av demokratisk utveckling och fred både på västra Balkan (Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Serbien, Montenegro, Makedonien och Kosovo) och i södra Kaukasien (Armenien, Azerbajdzjan och Georgien). Samarbetsprogrammet syftar till att stödja dessa länders deltagande i EU:s stabiliserings- och associeringsavtal, eller grannskapspolitiken, och därigenom främja ett närmande till och integration med EU.

Ungefär 180 samarbetsprogram har genomförts under de senaste femton åren i stater som Albanien (sedan 1993), Ukraina (sedan 1995),

Ryssland (sedan 1996), Lettland, Litauen, Moldavien (sedan 1997), Armenien, Azerbajdzjan, Bulgarien, Kroatien, Estland, Makedonien, Georgien (sedan 1999), Montenegro, Serbien, Turkiet (sedan 2001), Bosnien och Hercegovina (sedan 2003) samt med vissa icke-medlemsstater. Kosovo har omfattats av samarbetsprogram sedan 2006. De flesta program och aktiviteter löper över 24 månader och många har förlängts till 36 månader.

Under 2015 fortsatte arbetet med att utforma mer strategiska och strukturerade former för samarbetet. Genomförandet av ett ramverk för samarbetet kring EU:s utvidgnings- och grannskapspolitik för åren 2014–2020 inleddes i januari 2015. Överenskommelsen möjliggör ett mer strategiskt och resultatorienterat samarbete med fokus på främjande av mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsutveckling baserat på Europarådets konventioner, övervakningsmekanismer och biståndsprogram. Ramverket indelas i ett östligt och sydligt samt ett tematiskt samarbetsprogram (*Horisontal facility*). Det östliga partnerskapet fokuserar på Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland medan det södra partnerskapet framförallt är inriktat på Nordafrika, särskilt Marocko, Tunisien och Jordanien. Det tematiska samarbetsprogrammet, som omfattar västra Balkanländerna och Turkiet, undertecknades i april 2016 och avser stöd till rättsliga reformer samt bekämpning av korruption och pengatvätt 2016–2018.

EU:s stöd till Europarådets arbete med mänskliga rättigheter uppgick under 2015 till cirka 6,4 miljoner euro. Motsvarande siffra för Europarådets arbete med rättsstatsutveckling uppgick till cirka 13,1 miljoner euro och för arbetet med demokrati till cirka 10,1 miljoner euro.

Trots det växande samarbetet mellan Europarådet och EU är Europarådet som organisation inte en prioriterad verksamhet i vissa EU-länder. Då frågor inom Europarådets kärnområde, så som rättighetsfrågor och frågor kopplade till rättsstatens principer, har fått starkt förnyad aktualitet inom en rad politikområden vore ett ökat fokus från såväl EU som enskilda EU-länder önskvärt. Europarådet ses vidare av flera icke EU-stater främst som ett steg mot EU-medlemskap. Hälften av budgeten för de olika projekten finansieras av EU.

När EU-kommissionens ordförande, Jean-Claude Juncker, talade inför den parlamentariska församlingen i april 2016 hänvisade han till Europarådets roll som den europeiska kontinentens gemensamma referens i mänskliga rättigheter och på det sätt som organisationerna kompletterade varandra. Han konstaterade att hans rapport om samarbetet inför 2006 års högnivåmöte i Warszawa hade genomförts i stora delar. EU:s anslutning till Europakonventionen lyftes som en särskilt angelägen kvarstående politisk prioriterad fråga. EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik och vice ordförande i Europeiska kommissionen, Federica Mogherini, förmedlade ett liknande budskap när hon talade inför ministerkommittén en månad senare.

## 8.2 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. Utgångspunkten är att organisationerna ska komplettera varandra med hänsyn till sina respektive mandat, arbetsmetoder och olikheter i medlemskap.

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.

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 kring fyra prioriterade områden: kamp mot terrorism, bekämpande av människohandel, skydd av rättigheter för personer tillhörande nationella minoriteter samt främjande av tolerans och icke-diskriminering. Mötena i samordningsgruppen, som äger rum två gånger per år, behandlar två av samarbetsområdena per möte. Utöver dessa områden arbetar organisationerna tillsammans också inom bland annat valobservation, mediefrågor samt expertutlåtanden rörande konstitutionella frågor och lagstiftning. Samarbetet intensifierades med anledning av Rysslands pågående aggression mot Ukraina och dess olagliga annektering av Krim.

## 8.3 Förenta nationerna (FN)

Europarådet har framförallt en normativ roll i relation till FN. EU:s genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1325 och 1820 bygger till exempel på Europarådets definition av jämställdhetsintegrering. Hänvisningar görs ofta till Europarådets olika instrument i olika FN-dokument.

Generalsekreterare Jagland och Förenta nationernas generalsekreterare Ban Ki-Moon har nära och täta kontakter, bland annat deltar Jagland årligen i FN:s högnivåsegment. Ban Ki-Moon talade inför Europarådets parlamentariska församling i juni 2015.

Relationerna mellan Europarådet och FN bygger på ett samarbetsavtal från 1951 samt på en skriftväxling från 1971. Genom en resolution i generalförsamlingen 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 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 om samarbetet antogs i december 2014. En ny resolution förväntas antas under hösten 2016. Resolutionstexten från 2014 tog upp en mängd 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 likhet med tidigare år omnämndes inte dödsstraffet i resolutionen då konsensus inte kunde nås i generalförsamlingen. Sverige har även drivit frågan om inkluderande av hbtq-rättigheter i resolutionen.

Det årliga utbytet i MR-frågor mellan FN och Europarådet har sedan 2013 ägt rum i Strasbourg. Vid mötena har deltagande experter från huvudstäderna bland annat diskuterat utvecklingen och huvudresultaten av den 69:e och 70:e generalförsamlingen, samarbetet mellan de båda organisationerna på MR-området och teman för MR-rådet. I övrigt sker samarbete på en mängd andra områden, bland annat mellan MR-kommissarierna och olika FN-organ, Europadomstolen och FN:s flyktingorgan (UNHCR) samt mellan Venedigkommissionen och FN:s utvecklingsprogram (UNDP).

## 9 Europarådets budget

Ministerkommittén fattar beslut om Europarådets program och budget. Den parlamentariska församlingen yttrar sig. Europarådets budget består av ordinarie budget, pensionsbudget, extraordinär budget, ungdomsfond samt medlemskap i vissa partsavtal. Därutöver bidrar medlemsstaterna även till extern finansiering av projektverksamhet.

Ministerkommittén införde 2011 ett tvåårigt program- och budgetsystem. Tanken är att år 1 lägga fast hela programmet för tvåårsperioden, budgeten för det första året samt en preliminär budget för det andra året. Under det första året görs sedan endast mindre budgetjusteringar för år 2 som kan bli nödvändiga på grund av den ekonomiska och politiska utvecklingen.

Principen om nominell nolltillväxt som gällt sedan 2013 ligger till grund även för 2016–2017. Principen innebär i praktiken en minskning av budgeten. Vissa minskningar av verksamheten och personalnedskärningar har därför genomförts. Ytterligare en komplikation är att en betydande del av den ordinarie budgeten, cirka 66 procent, går till löner och pensioner. Planerade löneökningar måste därför uppvägas av planerade kostnadsbesparingar på 1–2 procent per år.

När Turkiet under 2015 beslutade sig för att väsentligt öka sitt nationella bidrag och ansluta sig till gruppen stora bidragsgivare från och med 2016 ändrades förutsättningarna. I villkoren för det turkiska

nettotillskottet låg att medlen skulle användas över hela organisationens nuvarande verksamhetsområde. Tillskottet neutraliserade i faktisk mening behovet av effektiviseringar, åtminstone under en viss tid.

Den ordinarie budgeten ligger på cirka 253 miljoner euro. De stater som har drivit igenom principen om nominell nolltillväxt har signalerat att den politiken kommer att ligga fast de närmaste åren. Sverige har i budgetarbetet gett stöd för att verksamheten ska fokuseras på de tre kärnområdena, varvid Europadomstolen bedömts vara särskilt viktigt. Jämställdhet och hbtq-frågor har varit svenska prioriteringar under en längre tid vilket gav resultat under den senaste förhandlingen. Hbtq-program är för första gången en del av Europarådets ordinarie budget, som alla medlemsstater bidrar till. Jämställdhetsfrågorna har lyfts upp i budgeten på en mer strategisk nivå med inrättandet av en ny styrkommitté. Sverige har drivit frågan om personalförstärkningar för både verkställande av domar och för att stärka domstolen, och har fått gehör för sina förslag. Fokuseringen har även bidragit till att organisationen har fått kontroll på domstolens målbilans.

De stora bidragsgivarna till Europarådets ordinarie budget är Frankrike, Italien, Storbritannien, Tyskland och Turkiet som står för 10,8 procent var, tätt följda av Ryssland (10,7 procent) och Spanien (5,8 procent). Sveriges andel uppgår till cirka 2 procent av den ordinarie budgeten. Alla medlemsstater betalar därutöver till de partsavtal som de är medlem av. För 2016 uppgick Sveriges samlade bidrag till 6 972 555 euro efter att avdrag hade gjorts för överskott från tidigare års budgetar och partsavtal.

Även om den del av organisationens personalstyrka som finansieras av den ordinarie budgeten i stort sett har hållits konstant har den externa finansieringen av projektverksamheten ökat sedan 2013, vilket möjliggjort projektrekrytering av cirka 400 personer. EU och de nordiska länderna stod för den större delen av denna finansiering 2015. Sveriges bidrag till denna verksamhet var 3 026 054 euro.

Härutöver bidrog Sverige 2015 med 5 miljoner kronor till Europarådets utvecklingsbanks fond för migration och flyktingar, i syfte att finansiera transit och mottagningscenter i länder som tar emot stora flyktingströmmar.

# Förteckning över medlemsstater samt kandidat- och observatörsländer

Skr. 2016/17:12  
Bilaga

## 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 6 oktober 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, M Johansson, Hultqvist, Regnér, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin, Wikström, Eriksson, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Lövin

---

Regeringen beslutar skrivelse Verksamheten inom Europarådets ministerkommitté m.m. under helåret 2015 och första halvåret 2016