



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2024–2025)

Melding til Stortinget

Innsats for demokrati, rettsstat og menneskerettigheter i Europa

Norges arbeid i Europarådet





DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2024–2025)

Melding til Stortinget

Innsats for demokrati, rettsstat og menneskerettigheter i Europa

Norges arbeid i Europarådet

Innhold

1	Innledning	5	4.3	EØS-midlene og samarbeidet med EU	21
1.1	Europa i krig: Angrep på våre verdier	5	4.4	Viktige partnerskap (nordisk og nordisk-baltisk samarbeid etc.)	22
1.2	Demokrati og sikkerhet	6		Parlamentarikernes rolle og sivilsamfunnets deltakelse	22
1.3	Avgrensninger	7	4.5	Koordinering og styrking av arbeidet på norsk side	23
2	Trusselbildet	8	4.6	Norsk lederskap og ansvar i multilaterale organisasjoner	23
2.1	Sammensatte trusler	8			
2.2	Demokratiet under press	9	4.7		
2.3	Rettsstaten	10			
2.4	Menneskerettighetene	11			
3	Institusjonene	14	5	Hvordan møter vi utfordringene?	25
3.1	Innledning	14	5.1	Styrking av demokratiet og demokratiske institusjoner	25
3.2	EU	14	5.2	Styrking av rettsstaten	27
3.3	Europarådet	17	5.3	Beskytte og fremme menneskerettighetene	29
3.4	Samspillet mellom Norge, Europarådet og EU	18	5.4	Dilemmaer om verdifelleskap	32
4	Norske prioriteringer for Europarådet	21	5.5	Ansvarliggjøring av Russland	32
4.1	Pliktige og frivillige økonomiske bidrag	21	5.6	Oppsummering: «Regjeringen vil»	33
4.2	Støtte til Europarådets prosjekter og handlingsplaner	21	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	35



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 20

(2024–2025)

Melding til Stortinget

Innsats for demokrati, rettsstat og menneskerettigheter i Europa

Norges arbeid i Europarådet

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 4. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Innledning

1.1 Europa i krig: Angrep på våre verdier

Vi lever i en geopolitisk brytningstid med raske endringer, der mye synes usikkert. Der vi for tretti år siden så at demokratiske verdier og multilateralt samarbeid ble styrket, er situasjonen en helt annen i dag. Globaliseringen har stanset opp, samtidig som stormaktsrivalisering og polarisering øker. Vi ser at autoritære politiske krefter vinner frem også i allierte og nærstående land. Den regelbaserte verdensordenen, som har tjent Norge vel, er nå under sterkt press. Alt dette preger Europa, som endres i takt med de geopolitiske omveltningene i verden omkring oss.

Utfordringene mot menneskerettighetene er også tydelige. Friheter svekkes, og demokratiske institusjoner uthules og presses. Demokratiske spilleregler og rettsstatsprinsipper undergraves, både innenfra og utenfra. Vi ser at fremmede stater kombinerte militære og ikke-militære virke-

middelbruk rammer norske interesser og sikkerhet både direkte og indirekte.

Vår sikkerhet, økonomi, frihet og velferd er avhengig av at byggverket vi har reist siden annen verdenskrig, ikke forvitrer. Samtidig med at forsvarsalliansen NATO ble opprettet i 1949, ble Europarådet etablert, basert på ideen om at demokrati, menneskerettigheter og rettsstat er det beste forsvaret mot en ny krig på det europeiske kontinentet. EUs forløper, Det europeiske kull- og stålfellesskapet, ble opprettet tre år senere for å bygge fred gjennom integrasjon, basert på et sterkt felles verdigrunnlag.

Da Berlinmuren falt i 1989 og Sovjetunionen kort etter gikk i oppløsning, ble de tidligere østblokklandene invitert til å bli medlemmer av Europarådet. Samtidig ble Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) grunnlagt, basert på prinsippene i Helsinki-sluttakten fra 1975, som en forlengelse av KSSE (Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa). For-

målet var å fremme sikkerhet gjennom en helhetlig tilnærming som omfatter tre dimensjoner: politisk-militær, økonomisk/miljømessig og menneskelig sikkerhet. Den gang var det en utbredt oppfatning at tilpasningen til felles verdier og forpliktelser ville skje gradvis, og at utfordringene i hovedsak skyldtes begrensede ressurser og evne. I dag ser vi imidlertid at mange av utfordringene i større grad skyldes manglende politisk vilje.

Russlands invasjon av Krym i 2014 og fullskala invasjon av Ukraina 24. februar 2022 er en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet og utgjør et tidsskille både globalt og for Europa. Russlands angrep på Ukraina bryter suverenitetsprinsippet, som er grunnleggende i folkeretten. Den russiske aggresjonen rammer først og fremst det ukrainske folk, men setter også europeiske sikkerhetsstrukturer under press og undergraver eksisterende samarbeidsavtaler. I Ukraina er det ikke bare rettsstaten, demokratiet og landets territoriale integritet som er truet, men Ukrainas eksistens som en fri og selvstendig nasjon og stat. Norges sikkerhet, velstand og handlefrihet er basert på respekt for folkeretten i en regelstyrt verden. Utfallet av den russiske aggresjonen i Ukraina får direkte betydning for europeisk og norsk sikkerhet.

Nå opplever vi et nytt alvor i Europa, et omvendt 1989. Russland ble i 2022 ekskludert fra Europarådet. Verden – og våre nærområder – har i de siste årene blitt farligere. Vi står overfor en rekke uforutsigbare og komplekse trusler som undergraver de verdier og prinsipper vi har bygget våre samfunn på. Flere land på tvers av Europa innfører restriktive lover som begrenser frivillige organisasjoners og opposisjonens demokratiske spillerom, blant annet gjennom anti-terrorlovgivning eller annen sikkerhetslovgivning. Handlingsrommet for å finne fredelige løsninger på konflikter blir mindre.

Dette kommer i tillegg til de tre store globale miljøkrisene – klimaendringer, tap av biologisk mangfold og forurensning, som vi også trenger både globalt og regionalt samarbeid for å kunne løse. Disse krisene forsterkes, og det å finne løsninger på dem vanskeliggjøres av de uforutsigbare og komplekse truslene vi nå står overfor. De har også innvirkning både på menneskerettigheter, demokrati og rettsstaten, samtidig som vi er avhengig av disse for å finne løsninger på krisene.

Et viktig tiltak mot truslene og krisene nevnt ovenfor er Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025)), som skal sørge for at det sivile samfunnet er forberedt på krise og krig. Regjer-

ingen ønsker også å belyse hvordan vi kan fremme demokrati, rettstat og menneskerettigheter – og derigjennom sikkerhet – i Europa, med hovedfokus på arbeid og prioriteringer i Europarådet. Det er formålet med denne meldingen. En oppdatering av politikken i Europarådet er nødvendig for å gi veiledning og politiske signaler om hvordan vi skal bruke vårt medlemskap i organisasjonen for best mulig å støtte demokrati og rettsstat i Europa. Denne innsatsen er viktigere enn noensinne.

EU spiller en sentral rolle i arbeidet for å beskytte grunnleggende verdier og forsvare demokratiet i Europa. Norge samarbeider nært med EU og EUs medlemsland i ulike fora og gjennom ulike samarbeidsstrukturer for å støtte opp om dette, blant annet gjennom EØS-midlene. Et tettere samarbeid med EU for å beskytte våre verdier er nødvendig.

Tidspunktet for denne meldingen er dermed betimelig. Regjeringen ser med stor bekymring på hvordan menneskerettigheter, demokrati og rettsstat undergraves i Europa. Russlands brutale krig har skapt en dyp sikkerhetspolitisk krise. Vi ser også at Russland bruker et bredt spekter av destruktive midler – større etterretningsaktivitet, påvirkningskampanjer, cyberangrep, infiltrasjon og sabotasje mot mål i Europa. Dette er målrettede aktiviteter som har til hensikt å undergrave våre interesser. På samme måte bidrar Russland (og andre) til å svekke den internasjonale rettsorden og de multilaterale institusjonene.

Mot dette bakteppet ligger målene for norsk utenrikspolitikk fast: det er i Norges interesse å bidra til stabilitet og forutsigbarhet i verden. Overholdelse av folkeretten, demokratiske verdier og menneskerettighetene er viktige elementer i dette. Norge kan påvirke utviklingen, men det fordrer at vår politikk utvikles i takt med endringene internasjonalt.

1.2 Demokrati og sikkerhet

Sikkerhet, demokrati, menneskerettigheter og rettsstat fungerer i et samspill, og er gjensidig avhengige av hverandre. Demokratier er avhengig av rettsstat og menneskerettigheter for å fungere, og menneskerettigheter ivaretas best i demokratier. Menneskerettigheter er grunnlaget for individets frihet og verdighet, rettsstaten sikrer at rettighetene håndheves på en rettferdig og upartisk måte, og demokratiet gir folket mulighet til å påvirke styringen av samfunnet. Borgerne skal ikke måtte frykte myndighetene, men skal

trygt kunne engasjere seg for å skape et bedre samfunn – og utveksle ideer, varer og tjenester med nabolandene. Sammen legger dette grunnlaget for både rettferdige og stabile samfunn – og fredelig samkvem mellom stater.

Norge har mange allierte og venner, land som er opptatt av å beskytte de samme verdiene som vi holder høyt: demokrati, ytringsfrihet, rettsstat og menneskerettigheter. I en sikkerhetspolitisk situasjon preget av stor usikkerhet er det viktig at vi holder tett kontakt med dem som holder disse verdiene like høyt som oss.

Å ha gode demokratier som naboer er viktig for vår sikkerhet. Europeisk historie siden annen verdenskrig viser at demokratier ikke går til angrep på sine nabostater. Dette var grunntanken bak opprettelsen av Europarådet.

Mens NATO og militært samarbeid utgjør den «spisse enden» av vår sikkerhetspolitikk, utgjør stabile demokratiske nabostater en del av den «myke enden».

Europarådets utgangspunkt for å sikre bærekraftig fred i Europa er det rettslige, med standarder for demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsprinsipper, og med Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i sentrum. Til sammenligning har OSSE et helhetlig sikkerhetskonsept basert på tre dimensjoner der demokrati og menneskerettigheter, sikkerhet og militære spørsmål og økonomi og klima ses i sammenheng, men ingen rettslige standarder.

Norges arbeid i Europarådet understøttes av betydelige bistandsmidler og EØS-midlene. Regjeringen mener det er viktig å starte en diskusjon om hvordan det internasjonale samarbeidet kan brukes mest mulig effektivt for å nå våre målsettinger.

1.3 Avgrensninger

Meldingen konsentreres om vårt arbeid i Europarådet. Den vil belyse hvordan vi best kan styrke den norske innsatsen for å fremme norske interesser i internasjonalt samarbeid for demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter som en del av arbeidet med å fremme fred og sikkerhet i Europa. Regjeringen ønsker med dette å sikre et strategisk og målrettet engasjement som styrker både Norges posisjon og den europeiske responsen på noen av dagens utfordringer.

Da arbeidet med denne meldingen startet i 2024, var planen også å gjennomgå arbeidet i OSSE. På grunn av den store geopolitiske usikkerheten vinteren 2025 ser Regjeringen ikke dette som formålstjenlig nå. OSSEs brede sikkerhetspolitiske tilnærming og fremtidige rolle i den europeiske sikkerhetsarkitekturen vil bli gjenstand for en grundigere behandling på et senere tidspunkt.

I tillegg til å tydeliggjøre Norges prioriteringer ønsker Regjeringen å styrke Norges evne til å utnytte synergier mellom de europeiske organisasjonene vi deltar i. OSSEs helhetlige tilnærming til sikkerhet og demokrati, samt militært samarbeid og NATO, vil bli berørt der det er relevant for meldingens hovedtema. Det samme gjelder EU og EØS-samarbeidet.

Kapittel 2 beskriver trusselbildet vi står overfor, og kapittel 3 de viktigste europeiske institusjonene. I kapittel 4 og 5 presenteres Regjeringens prioriteringer og hvordan Norge arbeider for å møte truslene.

2 Trusselbildet

2.1 Sammensatte trusler

Politisk propaganda, falske nyheter og desinformasjon har eksistert til alle tider, men ny teknologi har skapt mer omfattende muligheter til å påvirke individer og større grupper i befolkningen. Mulighetene for å øve innflytelse på et helt samfunn gjennom å påvirke den enkelte borger er blitt større. Denne typen operasjoner truer stats- og samfunnssikkerheten. Åpenhet i samfunnet og individets frihet er grunnleggende verdier og dermed en styrke, men også en sårbarhet som kan utnyttes.

Eksempler på sammensatte trusler er påvirkning gjennom falske nyheter og desinformasjon på sosiale medier, digitale angrep, strategiske oppkjøp, migrasjon som virkemiddel, spionasje og sabotasje. Offentlig forvaltning, kritisk infrastruktur, militære mål, næringslivet og andre samfunnsfunksjoner kan være mål for slike trusler. Virkemidlene kan benyttes hver for seg, eller sammensatt slik at de forsterker hverandre.

Energiforsyning, kommunikasjonsnett og andre kritiske samfunnsfunksjoner utgjør ryggraden i Europas velferd og sikkerhet. I senere tid

har flere hendelser vist hvor sårbar slik infrastruktur kan være for sammensatte trusler i form av fysiske angrep, sabotasje, cyberangrep og andre former for påvirkning. Sabotasje mot røredninger og energianlegg kan få omfattende regionale konsekvenser, både økonomisk og sosialt. Samtidig er kommunikasjonsnettene i stadig større grad digitalisert og koblet mot globale systemer, noe som gjør dem ekstra utsatt for cyberrelaterte trusler. Dersom kritisk infrastruktur settes ut av spill, kan det ramme alt fra økonomiske verdikjeder til vanlige borgeres tilgang på strøm, transport, helsetjenester og kommunikasjonskanaler. Fysiske angrep og sabotasje kan også true et rent, sunt og bærekraftig miljø med velfungerende økosystemer. For å styrke europeisk beredskap og motstandskraft er det derfor avgjørende å arbeide målrettet med både forebyggende tiltak, rask krisehåndtering og effektivt internasjonalt samarbeid.

Illegitime påvirkningsoperasjoner pågår gjerne fordekt og med lav intensitet over tid, noe som gjør dem krevende å gjenkjenne og beskytte seg mot. Det er sannsynlig at bruken av denne typen ulovlige virkemidler vil øke. Stater eller

Boks 2.1 Desinformasjon og sammensatte trusler

Desinformasjon

Desinformasjon defineres gjerne som usann eller bevisst villedende informasjon som er fremstilt for å påvirke en person, gruppe, organisasjon eller et land. Desinformasjon skiller seg fra feilinformasjon, som ikke er konstruert i den hensikt å påvirke, men som like fullt er usann eller villedende informasjon.

Sammensatte trusler

Begrepet «sammensatte trusler» benyttes av norske myndigheter for å omtale fremmede staters kombinerte, militære og ikke-militære virkemiddelbruk som rammer norsk sikkerhet direkte eller indirekte. Regjeringen definerer sammensatte trusler som «en betegnelse på strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt som kan kombinere diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske og finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler for å nå strategiske målsettinger»

ikke-statlige aktører vil i økende grad søke å påvirke andre stater eller beslutningstakere.

Ved hjelp av digitale verktøy og kunstig intelligens spres feilinformasjon og desinformasjon i stadig økende grad av både statlige og ikke-statlige aktører, inkludert voldelige ekstremister og terrorgrupper, med politiske, ideologiske, kommersielle eller andre motiver. Desinformasjon og påvirkningskampanjer undergraver befolkningens tillit til demokratiske prosesser og institusjoner, virker polariserende og nærer opp under intoleranse og hat.

Samtidig bruker søkemotorer og sosiale medier ukjente algoritmer og kunstig intelligens til å styre hva som er søkbart, synlig og tilgjengelig av nyheter og annet innhold. Hva som gjøres tilgjengelig, er knyttet til brukernes personlige preferanser og hva som skaper engasjement og inn-tekter for selskapene som eier plattformene. Dette skaper selvforsterkende innholdsstrømmer. For enkelte individer, for eksempel de som opplever utenforskap, kan dette hindre eksponering for andre perspektiver. En åpen utveksling av informasjon og meninger er nødvendig i et demokrati.

Globalisering og digitalisering har ført til at flernasjonale konsern har økt sin dominans i verdensøkonomien. Denne fremveksten av store, dominerende selskaper innebærer demokratiske utfordringer: Stor økonomisk makt kan sette selskap i stand til å påvirke politikktutforming og søke særbehandling. Dette kan ha negative følger for økonomisk effektivitet, samtidig som det svekker legitimiteten til den økonomiske politikken.

2.2 Demokratiet under press

Svekkelse av demokratiske institusjoner

Flere europeiske land har de siste årene opplevd en gradvis svekkelse av demokratiske normer og institusjoner. Dette kommer til uttrykk gjennom svekket maktfordeling, redusert uavhengighet for domstoler og begrenset handlingsrom for opposisjon og sivilsamfunn. I flere tilfeller er disse prosessene igangsatt av demokratisk valgte ledere. Tidligere har anklager om maktmisbruk og personlig berikelse først og fremst blitt rettet mot ledere utenfor Europa, men slike anklager rettes nå i økende grad også mot europeiske ledere.

Endringer i lovverk og praksis fører til at kritiske røster marginaliseres, mens statlige myndigheter styrker sin innflytelse. Formålet er gjerne å fjerne kontrollmekanismer fra parlamenter og rettsvesen, og å hindre politisk opposisjon i å vinne

Boks 2.2 Demokrati

Demokrati er en styreform der makten ligger hos folket, som har mulighet til å påvirke politiske beslutninger gjennom frie og rettferdige valg. Ytringsfrihet, pressefrihet og muligheten til deltakelse er essensielle for at demokratiet skal fungere. Flertallets vilje avgjør, men mindretallets rettigheter må alltid beskyttes. Demokrati fungerer som en plattform for folkestyre samtidig som det sørger for ansvarlighet og begrensning av makt, ofte gjennom rettsstatens prinsipper. Dermed blir samspillet mellom menneskerettigheter, rettsstat og demokrati fundamentet for et rettferdig og stabilt samfunn.

kommende valg. Dette rammer både folkerike land og små stater. Millioner av mennesker blir påvirket. I sum truer disse utviklingstrekkene grunnleggende demokratiske verdier som åpenhet, rettsstat og respekt for menneskerettighetene. Når slike autoritære tendenser opptrer i land som tidligere ble ansett for å ha sterke demokratiske tradisjoner, undergraver det stabiliteten og tilliten som det europeiske samarbeidet er basert på.

Siden 2000-tallet har Russland utviklet seg i stadig mer autoritær retning. I dag preges landet av et dypt autoritært politisk system med totalitære trekk. Intern undertrykking og ekstern aggresjon inngår i en gjensidig forsterkende dynamikk. Den kommer blant annet til uttrykk i militarisering av samfunnet helt ned til barneskolealder. Den negative utviklingen fortsetter og endrer landet på lang sikt. Visjonen om å påvirke utviklingen i Russland i en annen retning gjennom integrering i veven av europeiske organisasjoner har mislykkes, og er ikke lenger realistisk.

Selv i land der demokratiske tilbakeslag er tydelige, ser vi enkeltmennesker og organisasjoner som fortsetter kampen for frihet og rettferdighet. En rapport fra den anerkjente internasjonale demokratiindeksen *Varieties of Democracy (V-Dem)* fra 2024 («*Democracy Winning and Losing at the Ballot*») peker på at flere land som har opplevd kraftig demokratisk forvitring, har «reist seg» og oppnådd tidligere nivåer av demokratisk kvalitet («U-sving»-land). Samtidig finnes det land som fortsatt ikke har kommet seg tilbake etter svekkelsen.

Boks 2.3 Heller ikke i Norge kan demokratiet tas for gitt

Kommunal- og distriktsdepartementet har igangsatt en uavhengig kartlegging av «helse-tilstanden» til det norske demokratiet. En forskergruppe ved Universitetet i Oslo har analysert styrker og svakheter ved demokratiet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (jf. Knutsen mfl. 2023). Kartleggingen peker blant annet på sosiale skjevheter i de politiske partienes rekruttering og på valgte politikeres manglende innflytelse over viktige politikk-områder.

Manipulasjon av valg og digital påvirkning

I 2024 ble det avholdt 74 nasjonale valg globalt, med 1,6 milliarder registrerte velgere og en deltagelse på om lag 61 prosent. Den teknologiske utviklingen har stor effekt på gjennomføring av valg. Bruk av digital teknologi i avholdelse av valg har bidratt til mer inkludering og større etterrettelighet. Samtidig har ny teknologi gitt autoritære regimer nye og effektive verktøy til overvåking, sensur og undertrykking av egne borgere. Digital teknologi og KI-generert innhold gjør desinformasjon billig og effektivt, noe som øker risikoen for manipulasjon av valg og politiske prosesser. I flere land i Europa og Sentral-Asia har dette ført til sterk polarisering og anklager om utenlandsk påvirkning.

Lokalt og regionalt demokrati

Lokaldemokratiet er ofte det første kontaktpunktet mellom innbyggerne og myndighetene, og dermed avgjørende for å bygge tillit og legitimere offentlige beslutninger. Samtidig er lokaldemokratiet sårbart fordi det ofte mangler ressurser, kompetanse og uavhengighet, noe som gjør det spesielt utsatt for korrupsjon, press fra nasjonale myndigheter, desinformasjon og polarisering.

Korrupsjon

Mange udemokratiske ledere i vår tid har klatret til makten nettopp ved hjelp av korrupsjon. Kombinasjonen av politisk korrupsjon og maktmonopolisering gir et handlingsrom der makt-havere i liten grad stilles til ansvar for brudd på demokratiske spilleregler eller menneskerettig-

heter. Slik virker korrupsjon som en «døråpner» for udemokratiske krefter og gjør det mulig å styrke autoritære styringsmodeller uten stor motstand fra samfunnets institusjoner. Når korrupsjon uthuler demokratiet, risikerer man tilbakeslag, både i fremvoksende demokratier og i etablerte rettsstater.

2.3 Rettsstaten

Domstolene

I flere land står domstolenes uavhengighet svakt. Årsakene til rettsstatsutfordringene er mange. Det kan være mangel på kapasitet, kompetanse eller økonomiske ressurser. Videre er mangelfull lovgivning, ineffektiv administrasjon, manglende reformer eller politisk og økonomisk press økende utfordringer. I noen tilfeller er det politiske eller økonomiske presset så sterkt at domstolene oppfattes å være kontrollert av politiske eller økonomiske eliter. Risikoen er at domstolene brukes som et virkemiddel for å undertrykke blant annet opposisjon, uavhengige medier og menneskerettighetsforkjempere.

Organisert kriminalitet

Som følge av økt globalisering og digitalisering har det vært en betydelig økning i grenseoverskridende kriminalitet. Ifølge Europol har trusselnivået for alvorlig organisert kriminalitet aldri vært høyere enn i dag. I følge Kripos gjelder dette også i Norge.

Boks 2.4 Rettsstat

I en rettsstat er utøvelse av makt og myndighet regulert. Alle – også myndighetene – er underlagt samme lovverk. Den beskytter individet mot vilkårlig maktbruk gjennom prinsipper som likhet for loven, retten til en rettferdig rettergang og beskyttelse mot vilkårlig frihetsberøvelse. Maktdeling mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt forhindrer maktmisbruk og sikrer rettferdighet og forutsigbarhet. Rettsstaten er derfor en grunnleggende mekanisme for å håndheve menneskerettigheter og skape tillit i samfunnet. Et velfungerende rettssystem er avgjørende for et reelt demokrati.

Flere sterkt profittmotiverte kriminelle nettverk opererer i Europa, og mange av disse er involvert i salg, distribusjon og innførsel av narkotika. Inntekter fra ulovlig narkotikahandel/-virksomhet er en av de viktigste inntektskildene. Det gjør at kriminelle aktører blant annet kan investere store beløp i eiendom, forretningsvirksomhet mv. og dermed innlemmes i den legale økonomien.

Parallelt med at den legale økonomien står under press, truer kriminelle nettverk, gjennom korrupsjon og ulike former for vold og utpressing, individer og myndigheter. Dette utgjør i ytterste konsekvens en trussel mot både rettsstaten, demokratiet, og befolkningens sikkerhet.

2.4 Menneskerettighetene

Ytringsfrihet og uavhengige medier

Ytringsfriheten innskrenkes i mange land. Politisk ensretting av mediene øker, og journalister utsettes for trusler, trakassering og overvåking. Digital teknologi brukes til sensur, påvirkningskampanjer og ulike former for digital vold, rettet mot blant annet menneskerettighetsforkjempere, kunstnere, minoriteter og kvinner. Underrapportering og utbredt straffrihet for slike overgrep skremmer både de som rammes og andre fra å delta i samfunnsdebatten. Dette er en alvorlig trussel mot ytringsfriheten.

Kvinnelige journalister og mediearbeidere er særlig utsatt for kjønnsdiskriminering, seksuell trakassering og andre overgrep. Dette utgjør en trussel mot likestilling i mediene og i samfunnet ellers. Når overgrepere ikke stilles til ansvar, fører dette til økt toleranse for overgrep og økt

Boks 2.6 «Journalists Matter»

Europarådets kampanje for journalistsikkerhet, «Journalists Matter», er et initiativ som har som mål å fremme pressefrihet og beskytte journalister mot vold, trusler og trakassering mens de utfører sine oppgaver. Norge har en National Focal Point fra Norsk Journalistlag i arbeidet. Europarådet, i samarbeid med rekke mediefrihetsorganisasjoner, drifter en plattform for beskyttelse av journalister. Angrep, trusler o.l. kan meldes inn, og medlemslandene må redegjøre. Plattformens årsrapport gir viktig informasjon om status for ytringsfriheten i Europa.

fare for gjentakelse. Utstrakt straffrihet fører også til selvsensur og begrenser ytringsfriheten i samfunnet.

Journalister som avdekker maktmisbruk, korrupsjon og andre kritikkverdige forhold, er spesielt utsatt. Farlig retorikk brukes mot journalister og presse, også fra politiske ledere, og bidrar til økt intoleranse, trakassering og vold.

I flere land har politiske ledere innført restriksjoner som begrenser pressefriheten og bidrar til konsentrasjon av mediemakt. Sammen med skjerpede lover fører dette i autoritære regimer til at pressens rolle som samfunnets vaktbikkje begrenses. Nye medievaner og global konkurranse svekker inntektsgrunnlaget for tradisjonelle medier, noe som setter mediemangfoldet under press.

Boks 2.5 Menneskerettigheter

Menneskerettigheter er rettigheter som tilhører alle mennesker uavhengig av nasjonalitet, kjønn, etnisitet, religion, nedsatt funksjonsevne eller andre forskjeller. Menneskerettighetene deles gjerne inn i to hovedkategorier: sivile og politiske rettigheter på den ene side, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på den annen. Disse to rettighetskategoriene forsterker hverandre. Det er først når alle rettighetene respekteres at menneskerettighetsvernet er fullstendig og reelt. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) av 1950 og FNs

kjernekonvensjoner om menneskerettigheter er rettslig bindende instrumenter som skal sikre at menneskerettighetene gjennomføres. Det er opprettet ulike internasjonale mekanismer i FN, Europarådet og andre internasjonale organisasjoner med det formål å sikre at menneskerettighetene faktisk overholdes på nasjonalt nivå. EMK er den mest sentrale europeiske konvensjonen på dette området, med Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) som overvåker statenes gjennomføring av konvensjonen.

Sivilsamfunnets handlingsrom

Handlingsrommet for sivilsamfunnet og demokratisk opposisjon innskrenkes i flere stater i Europa. Flere land benytter restriktiv lovgivning til å vanskeliggjøre registrering av frivillige organisasjoner, ofte i ly av antiterrorlover eller annen sikkerhetslovgivning. Sivilsamfunnet blir pålagt begrensninger, utilbørlige rapporteringsforpliktelser samt vilkår og restriksjoner knyttet til utenlandsk økonomisk støtte.

Flere anerkjente MR-organisasjoner rapporterer om en utvikling i Europa der forsamlingsfriheten i økende grad undergraves og fredelige protester slås ned. Demokratiaktivister, menneskerettighetsforkjempere, fagforeningsrepresentanter, redaktører, journalister og bloggere utsettes for trakassering, vilkårlig fengsling og summariske rettsprosesser.

Kjønnsbasert vold, diskriminering og hatefulle ytringer

Sårbare minoriteter og andre grupper i samfunnet utsettes for diskriminering. Kvinner og jenter har ofte dårligere rettsvern og fysisk sikkerhet, helse og utdanning enn menn. Tradisjonelle verdier og religiøse dogmer brukes i tiltakende grad som argument for å innskrenke enkeltmenneskers frihet, særlig knyttet til seksuelle og reproduktive rettigheter og skeives rettigheter. Likeledes er diskriminering av ulike minoriteter fortsatt utbredt, noen ganger begrunnet med nasjonal sikkerhet.

Kjønnsbasert vold og trakassering er et utbredt problem og representerer en alvorlig strukturell trussel mot likestilling og rettssikkerhet for kvinner, jenter og transpersoner. Vold i nære relasjoner er et alvorlig samfunnsproblem i hele Europa. Både menn og kvinner er utsatt for denne formen for vold. Forskning viser samtidig at kvinner i langt større grad enn menn er utsatt for vold i nære relasjoner, og da særlig den grove volden og partnerdrap. Norge er folkerettslig bundet av Europarådets Istanbul-konvensjon som blant annet krever at det må settes av tilstrekkelige menneskelige og økonomiske ressurser for å motvirke vold mot kvinner og vold i nære relasjoner.

Omfanget av hatefulle ytringer, desinformasjon og propaganda på nett kan være med på å øke polariseringen i samfunnet og undergrave tilliten til demokratiske institusjoner og verdier. Nettbaserte søkemotorer og sosiale medier kontrollerer hvilke ytringer, nyheter og opplysninger som er tilgjengelige og synlige for brukere. Dette kan

bidra til å begrense den offentlige samtalen og reiser problemstillinger knyttet til manipulering av folkeopinionen.

Press på det organiserte arbeidslivet

Det har i de siste årene vært en tilbakegang for vern av arbeidstakere og retten til å organisere seg i en del land. Når demokratier er under press, kan også retten til fritt organisasjonsliv i arbeidslivet og til å danne fagforeninger være utsatt. Arbeidslivets organisasjoner og spesielt fagforeningene er viktige både i enkeltland og internasjonalt som en forsvarsmekanisme mot autoritære tendenser. Det er derfor viktig å støtte internasjonale organisasjoner som arbeider for gode arbeidsforhold og organisasjonsfrihet i arbeidslivet, og å støtte det organiserte arbeidslivet i møte med økende press og utfordringer.

Klima, natur og forurensning

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) peker på klimaendringene som en viktig sikkerhetstrussel. Klima-, natur- og forurensningskrisene skaper utfordringer for demokrati, menneskerettigheter, sikkerhet og rettsstat. Samtidig er disse elementene avgjørende for å finne effektive og rettferdige løsninger på krisen, noe som bidrar til å sikre bred oppslutning og god oppfølging.

Hyppigere og mer langvarige ekstremværehendelser – som styrtregn, tørke og skogbranner – kan true liv, helse og matsikkerhet, ødelegge kritisk infrastruktur, sende folk på flukt fra hjemmene sine og forsterke underliggende årsaker til konflikter.

Menneskene er avhengig av et mangfold av velfungerende økosystemer som blant annet gir oss rent vann, ren luft og stabil tilgang til mat, bidrar til utslippsreduksjoner og demping av effekter av klimaendringene, samtidig som naturen fortsatt kan være en viktig forutsetning for videre utvikling og verdiskaping for samfunnet.

Konsekvensene av forurensning, klimaendringer og tap av natur påvirker og forsterker hverandre. For eksempel kan forurensning føre til havforsuring og reduksjon av ozonlaget og påvirke jordens evne til å reflektere sollys. Klimaendringer kan påvirke frigjøring og spredning av miljøgifter, mens reduksjoner i luftforurensning også kan gi lavere utslipp av klimagasser. Globalt forårsaker forurensning alvorlig sykdom og død, dårlige levekår og ødelagte økosystemer.

Et stabilt klima, velfungerende økosystemer og et rent miljø er nødvendig for å kunne nyte godt av menneskerettigheter som retten til liv, helse og urfolks rett til å utøve sin kultur. Samtidig kan tiltak for å nå disse målene påvirke rettigheter som eiendomsrett, ikke-diskriminering og ulike gruppers behov.

Samfunnsmessig stabilitet og sikkerhet på nasjonalt, regionalt og globalt nivå er derfor avhengig av at klima-, natur- og forurensningskrisene løses effektivt, rimelig og rettferdig.

Prosessuelle menneskerettigheter som ytrings- og organisasjonsfrihet, inkludert rett til informasjon og deltakelse, samt rett til rettferdig rettergang, er avgjørende for å sikre legitimitet og respekt for ulike rettigheter når nødvendige tiltak skal iverksettes.

Miljøforsvarere er blant de menneskerettsforsvarerne som er mest utsatt for drap, trakassering og andre former for forfølgelse. Dette gjelder også i Europa.

3 Institusjonene

3.1 Innledning

Forankringen i NATO er bærebjelken i norsk sikkerhetspolitikk. Norge har vært medlem av NATO siden alliansen ble etablert i 1949. NATO skal garantere sikkerheten, friheten og selvstendigheten til medlemmene, og verne om deres demokratiske verdier og institusjoner. Etter den kalde krigen har NATO blitt utvidet med en rekke land i Sentral- og Sørøst-Europa og består i dag av 32 medlemmer.

NATO og Europarådet ble opprettet på samme tid. OSSE, slik vi kjenner det i dag, kom i stand senere som en videreføring av *Konferansen for*

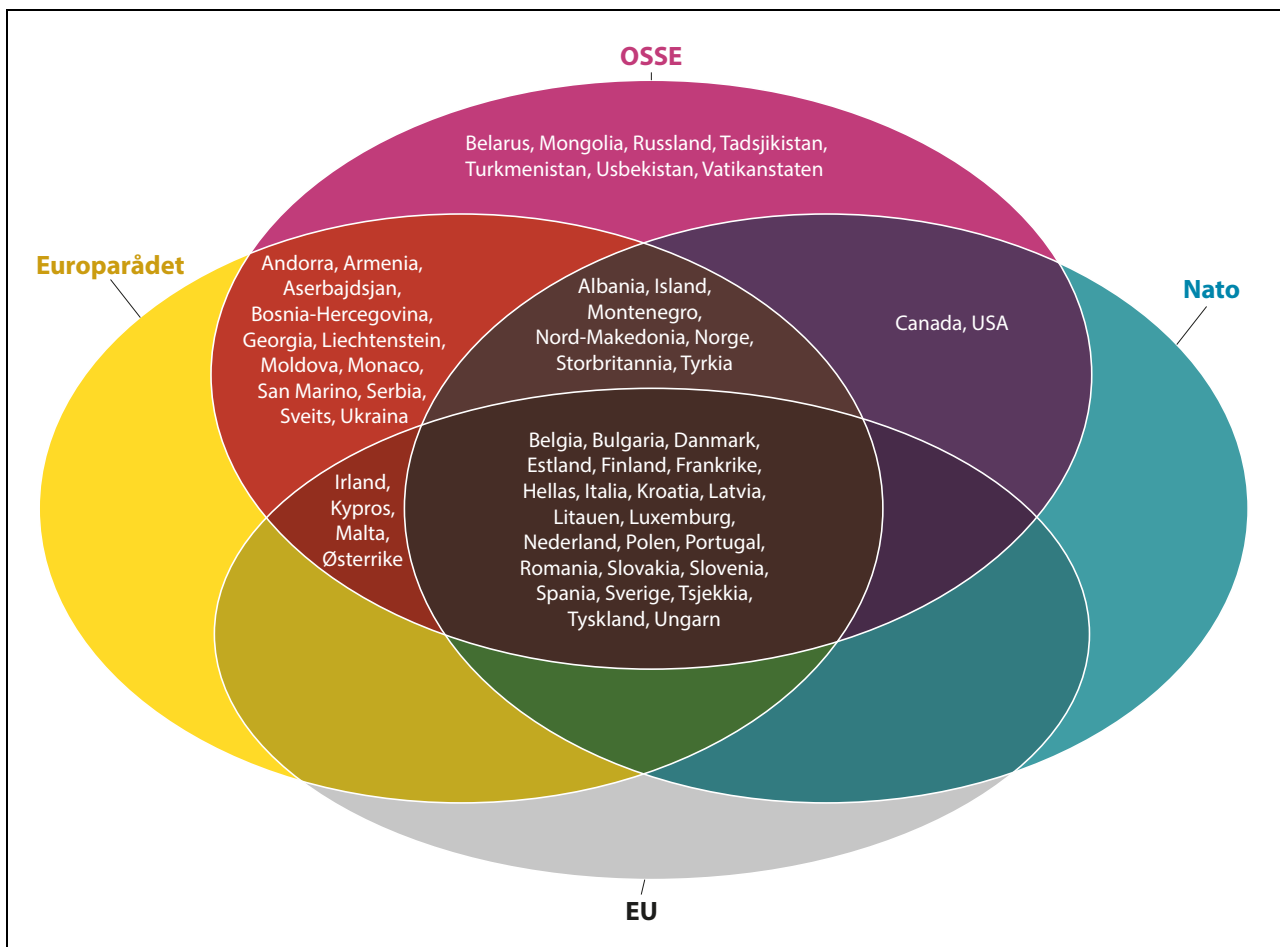
sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE), som ble opprettet under den kalde krigen da Europa var delt mellom øst og vest.

I den samme perioden har EU vokst frem som kontinentets dominerende politiske aktør.

3.2 EU

EU's arbeid for demokrati og rettsstat

Den europeiske union har i dag 27 medlemsland. EU-samarbeidet dekker flere politikkområder og omfatter både overnasjonal og mellomstatlig styring. EU-samarbeidet er rettsbasert og EU har



Figur 3.1 Medlemskap i Europarådet, EU, OSSE og NATO

Kilde: Utenriksdepartementet

Boks 3.1 Artikkel 2 i EU-traktaten

Unionen bygger på verdiene respekt for menneskets verdighet, frihet, demokrati, likhet, rettssikkerhet og respekt for menneskerettighetene, herunder rettighetene til personer som tilhører minoriteter. Disse verdiene er felles for medlemsstatene i samfunn som preges av mangfold, likebehandling, toleranse, rettferdighet, solidaritet og likebehandling av kvinner og menn.

utviklet et eget rettssystem der EU-domstolen er ansvarlig for tolkning av EU-retten.

EU-samarbeidet er basert på demokratiske verdier, felles for alle medlemslandene. Verdiene er angitt i artikkel 2 i Traktaten om Den europeiske union (TEU), som definerer hva EU er, hva EU kan gjøre og hvilke regler som skal styre samarbeidet. I tillegg til verdiene nevnt i artikkel 2 regnes EUs eget Charter for grunnleggende rettigheter og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) også til grunnprinsippene for EU-retten (art. 6 TEU).

EU arbeider med demokrati på tre arenaer: i utenriks- og utviklingspolitikken, i utvidelsespolitikken og internt gjennom samarbeidet mellom medlemslandene og de ulike EU-institusjonene.

I erkjennelsen av at demokratiet er truet på ulike måter, har EU de siste årene utviklet en rekke mekanismer og ny politikk for å fremme og overvåke demokratets og rettsstatens prinsipper, både internt og eksternt.

Utenriks- og utviklingspolitikken

EU skal, som internasjonal aktør, fremme de samme demokratiske verdiene som EU selv er grunnlagt på (art. 21, 3(5) og 8 TEU). I bilateralt samarbeid med enkeltland skjer dette ved hjelp av de samme virkemidlene som vi kjenner fra norsk utenriks- og utviklingspolitikk, så som diplomati, kapasitetsbygging og kondisjonalitetsbasert finansiering til både myndigheter og sivilsamfunn. EU organiserer og koordinerer også valgobservasjon gjennom sin felles utenrikstjeneste (EEAS) i mange deler av verden. Innenfor dette arbeidet foregår det en viss geografisk arbeidsdeling mellom EU og OSSE/ODIHR. EU har også en handlingsplan for menneskerettigheter for perioden 2020–2027 og har utviklet flere offentlig tilgjengelige retnings-

linjer for sine representasjoner rundt om i verden for arbeidet med menneskerettigheter i ulike sammenhenger. EU utgir også årlige rapporter om den globale menneskerettssituasjonen.

EU er ikke selv medlem av internasjonale organisasjoner som FN, Europarådet og OSSE, men har egne akkrediterte delegasjoner som samordner medlemslandenes posisjoner og innsats for å bidra til styrket innflytelse og gjennomslag for felles verdier og interesser.

Utvidelsespolitikken

Da Det europeiske kull- og stålfellesskapet, forløperen til dagens EU, ble etablert i 1952, var flertallet av europeiske land under autoritært styre. Etter hvert som disse landene kvittet seg med autoritær styreform – Spania, Portugal og Hellas på 1970-tallet, Sentral- og Sørøst-Europa fra 1989 og Baltikum fra 1990 – ga målet om EU-medlemskap retning til demokratisk omstilling, og selve medlemskapet virket stabiliserende i en sårbar startfase. EUs bidrag til forsoning og demokratisering gjennom nettopp utvidelser var Nobelkomiteens hovedbegrunnelse da den i 2012 besluttet å gi EU Nobels fredspris.

Kravene til demokrati, rettsstat og grunnleggende rettigheter er blitt stadig mer omfattende i utvidelsespolitikken. Medlemskap i Europarådet og etterlevelse av Europarådets standarder for demokrati, rettsstat og respekt for menneskerettighetene er en forutsetning for EU-medlemskap. Fremgangen i tilpasningen til EUs tiltredelseskrav om et uavhengig rettsvesen, respekt for menneskerettighetene, og standarder innen området justis, frihet og sikkerhet, bestemmer nå tempoet for hele medlemskapsprosessen. Forhandlinger på disse feltene er de første som åpnes i tiltredelsesprosessen og de siste som lukkes. Hvis et kandidatland ikke oppfyller midtveiskriteriene på disse områdene, vil EU ikke åpne eller lukke andre tematiske områder før kriteriene er tilfredsstillt. Dette gir EU betydelig innflytelse over utviklingen innenfor menneskerettigheter, demokrati og rettsstat i kandidatlandene.

Klima- og miljøpolitikken

Bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet er en del av EUs traktatgrunnlag og inngår som en del av alle EUs politikkområder, også utenriks- og utviklingspolitikken. Norge samarbeider tett og bredt med EU på klima- og miljøområdet gjennom EØS-avtalen og den grønne alliansen vi har inngått med EU. Dette gir også et bakteppe for

Norges samarbeid med EU i Europarådet så langt dette dekkes av disse organisasjonenes mandat og arbeid.

Demokratifremme internt i EU

EU-samarbeidet er tuftet på demokratiske verdier, definert i artikkel 2 TEU. En egen sanksjonsprosedyre nedfelt i artikkel 7 TEU eksisterer for å håndtere brudd på artikkel 2 TEU, men har hittil i liten grad blitt tatt i bruk. Rettslige prosesser mot medlemsland som undergraver rettsstat, demokrati og grunnleggende rettigheter har foregått gjennom EUs ordinære traktatbruddsprosedyre, artikkel 258 TFEU. I tillegg har EU, spesielt siden 2020, utviklet flere forebyggende og sanksjonerende virkemidler.

Artikkel 7

Artikkel 7 TEU skal håndtere EU-medlemslands manglende respekt for det felles verdigrunnlaget (art. 2 TEU). I henhold til artikkel 7(1) kan Det europeiske råd med 4/5 flertall, samt støtte fra Europaparlamentet, slå fast at det eksisterer en «klar risiko for et alvorlig brudd» på EUs verdigrunnlag i et medlemsland. I forkant av en slik beslutning skal Rådet innhente synspunkter fra medlemslandet det gjelder og legge frem anbefalinger om hvordan situasjonen kan rettes opp.

Denne forebyggende prosedyren har blitt iverksatt to ganger, først i 2017 mot Polen og deretter i 2018 mot Ungarn. Etter at prosedyren er aktivert, er Rådet pålagt å vurdere situasjonen jevnlig. Våren 2024 ble saken mot Polen avsluttet etter at Donald Tusks regjering hadde levert en detaljert handlingsplan for å gjenreise den polske rettsstaten. Prosedyren overfor Ungarn pågår fortsatt, men Rådet har så langt ikke besluttet at det foreligger klar risiko for alvorlig brudd på EUs grunnleggende verdier. Rådet har heller ikke vedtatt rådsanbefalinger om hva Ungarn må gjøre for å få situasjonen tilbake på rett kjøel.

Artikkel 7 (2) er den sanksjonerende delen av prosedyren. Den åpner for at Rådet (kvalifisert flertall) kan vedta å suspendere medlemsrettighetene til et land, inkludert stemmeretten i Rådet. Dette kan først skje etter at Rådet (enstemmig, minus landet det gjelder) slår fast at det faktisk eksisterer et «alvorlig og vedvarende brudd» på EUs verdigrunnlag i det aktuelle medlemslandet. Artikkel 7 (2) har så langt aldri blitt tatt i bruk, men Europaparlamentet har gjentatte ganger mobilisert for at det skal gjøres overfor Ungarn.

Traktatbruddssøksmål

Kommisjonen overvåker etterlevelsen av EU-retten i medlemslandene og kan bringe et medlemsland inn for EU-domstolen dersom etterlevelsen ikke holder mål (art. 258 TEUV). Dersom et medlemsland får en dom mot seg, men likevel ikke retter seg etter den, kan Kommisjonen gå tilbake til domstolen, som så kan bøtelegge medlemslandet (art. 260(2) TEUV).

Slike traktatbruddssøksmål, særlig knyttet til det indre marked i EU, har vært et viktig virkemiddel for indirekte å verne om grunnleggende rettigheter og verdier. Kommisjonen har f.eks. kunnet bruke konkurranseregelverket til å sikre mediemangfold i medlemslandene, statsstøtteregelverket til å slå ned på situasjoner der medlemslandene systematisk gir støtte til enkelte medieorganisasjoner, og reglene for offentlige anskaffelser til å slå ned på nepotisme og korrupsjon.

Medlemslandene har tradisjonelt vært restriktive med å intervenere i søksmål mot andre medlemsland med mindre saken berører klart definerte nasjonale interesser. Nå synes medlemsland i større grad å vurdere verdibrudd i et annet medlemsland som et felles anliggende, og til direkte skade for egne borgere. Et nylig eksempel er saken mot Ungarns såkalte «anti-LHBTIQ+-lov», der seksten land intervenerte til støtte for Kommisjonens søksmål. Et lignende engasjement kan ventes i den kommende saken mot Ungarns såkalte suverenitetslov.

EU-domstolen har på sin side hyppigere trukket inn verdidimensjonen i sin rettspraksis, og også stadfestet at EUs verdier er normative.

Rettsstatsdialogen

I 2020 lanserte EU den årlige rettsstatsdialogen, som siden er blitt det mest vidtrekkende verktøyet EU har for å overvåke utviklingen i medlemslandene. Dialogen, som foregår både sentralt i Brussel og nasjonalt i hvert enkelt medlemsland, involverer myndigheter, nasjonalforsamlinger og sivilsamfunnet samt Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet. Dialogen er basert på Kommisjonens årlige rettsstatsrapport som gir en tilstandsvurdering av rettsstaten i hvert enkelt medlemsland. Vurderinger gjort av Europarådets ulike organer utgjør en del av grunnlagsmaterialet. Siden 2022 har rapporten blitt utvidet med landspesifikke anbefalinger. Siden 2024 er kandidatlandene Albania, Montenegro, Nord-Makedonia og Serbia også gjenstand for gjennomgangen. Fra 2025 skal rapporten utvides med vur-

deringer av rettsstatsspørsmål med betydning for det indre marked, og spesielt små og mellomstore bedrifter. Dialogen, nå i sitt sjette år, har medført at rettsstatsspørsmål nærmest kontinuerlig er på Rådets dagsorden. Det fremgår tydelig av utviklingen i flertallet av medlemslandene at både bevisstheten rundt rettsstatsprinsipper og institusjonelle og rettslige rammeverk er styrket som følge av den årlige oppfølgingen. Det er bred aksept for rapporten og metodikken blant medlemslandene, men regjeringene i Ungarn og Slovakia avviste 2024-rapporten fullstendig og mente funnene var politisk motivert.

Tilbakeholdelse av midler

Det nyeste tilskuddet til EUs verktøykasse er tre ulike regelverk (kondisjonalitetsforordningen, fellesbestemmelsene for samhørighetsfondene og økonomiregelverket for EUs gjenoppbyggingspakke etter covid-19) som alle åpner for å reagere finansielt på verdirelaterte mangler og overtredelser i medlemslandene. I desember 2022 ble det reagert overfor Ungarn med hjemmel i alle tre regelverkene og overfor Polen med hjemmel i to. Tiltakene overfor Polen ble opphevet våren 2024 på basis av Tusk-regjeringens handlingsplan, som omfattet tiltak for å bøte på nettopp de manglene EU hadde valgt å reagere finansielt på. I desember 2023 vurderte Kommisjonen at Ungarn hadde tilfredsstillt på noen av kravene under fellesbestemmelsene for samhørighetsfondene, og besluttet å tilgjengeliggjøre midlene som var dekket av dette regelverket (EUR 10,2 mrd.). Beslutningen var svært kontroversiell, og Europaparlamentet har siden tatt saken til EU-domstolen for en rettslig vurdering (avventes). Totalt er om lag EUR 21 mrd. fortsatt frosset.

Et mye diskutert grep for de kommende forhandlingene om langtidsbudsjettet for 2028–34 er å gjøre EU-utbetalinger betinget av hvorvidt medlemsland tilfredsstillt krav til nødvendig reform og overholder grunnleggende verdier. Kommisjonen har tydelig signalisert at dette vil inngå i forslaget til langtidsbudsjett. En slik ordning vil gjøre det lettere å reagere hardere på undergraving av rettsstatsprinsipper. Kommisjonen har videre kunngjort at den allerede under nåværende budsjett vil prioritere næyere overvåking av at EU-midler brukes i tråd med grunnleggende verdier.

Andre virkemidler

EUs *Byrå for grunnleggende rettigheter* (Fundamental Rights Agency, FRA) ble etablert i 2007.

FRAs mandat er å bidra til at kunnskap om menneskerettigheter inngår i EUs politikktutvikling. FRA besitter en betydelig analyse- og forskningskapasitet, men har ikke myndighet til systematisk å overvåke medlemslandenes etterlevelse av EUs verdier, selv om dette ble vurdert ved opprettelsen. Europaparlamentet har flere ganger, sist i 2024, bedt om at FRAs mandat styrkes til bl.a. å kunne overvåke kårerne for grunnleggende rettigheter i medlemslandene.

Etter modell av bl.a. EØS-midlene har EU etablert det såkalte *Citizens, Equality, Rights and Values-programmet* (CERV) for støtte til sivilsamfunnet og fremme av demokratiske verdier og menneskerettigheter. CERVs budsjett for perioden 2021–28 er på EUR 1,1667 mrd. Justiskommisær Michael McGrath har også fått i oppdrag å etablere en plattform for tettere dialog med og økt støtte til sivilsamfunnet, aktivister og menneskerettighetsforkjempere.

De nyeste forebyggende tiltakene i EUs verktøykasse kommer fra den såkalte *Forsvar av demokratiet*-pakken, som har til hensikt å forhindre bl.a. utenlandsk innblanding og undergraving av demokratiske institusjoner og prosesser. Kommisjonen har varslet at regelverket vil styrkes ytterligere gjennom det kommende *Demokratiskjoldet*, en ny pakke med tiltak spesielt for å styrke og beskytte informasjonsintegritet. Dette er et hensyn som også i noen grad allerede er ivaretatt gjennom forordningen om digitale tjenester (Digital Services Act, DSA), som er vurdert som EØS-relevant.

3.3 Europarådet

Europarådet ble opprettet i asken etter 2. verdenskrig i troen på at samling om de felles verdiene demokrati, rettsstat og beskyttelse av menneskerettighetene skulle bringe de europeiske statene sammen og slik unngå en neste verdenskrig.

Europarådet er en mellomstatlig organisasjon bestående av 46 europeiske land, med formål å fremme menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper. Norge var blant de 10 statene som deltok ved etableringen i London i mai 1949. Ved det første toppmøtet i 1993 i Wien ble det besluttet å åpne for alle sentral- og østeuropeiske stater som slutter opp om verdiene. Siden er nesten alle europeiske stater blitt medlem, med unntak av Belarus og Kosovo (søkerland), og Russland som ble ekskludert 16. mars 2022.

Europarådet ledes av en generalsekretær, en komité med representanter for medlemsstatene



Figur 3.2 Europarådets organisasjon

Kilde: Utenriksdepartementet

(Ministerkomiteen) og en parlamentarikerforsamling (PACE). Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i Strasbourg dømmer i saker der Europarådets medlemsland blir innklaget for brudd på Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Andre sentrale aktører er Venezia-kommisjonen, MR-kommissæren og Kongressen for lokale og regionale myndigheter.

Europarådets arbeidsform består av et triangel med (i) standardsetting (konvensjoner), (ii) overvåking av etterlevelse av forpliktelsene som følger av standardene, og (iii) faglig bistand til medlemsstatene for å bistå dem i å etterleve forpliktelsene.

Konvensjonene utarbeides og vedtas av medlemsstatene gjennom Ministerkomiteen med undergrupper og er juridisk bindende avtaler som medlemsstatene kan slutte seg til. Noen få av dem må alle medlemsland være tilsluttet, mens de fleste er det opp til hvert enkelt medlemsland å ta stilling til. Mange av konvensjonene er åpne for tilslutning utover Europarådets medlemsstater, slik at standardene får en utbredelse også utenfor Europa. I tillegg til rettslig bindende konvensjoner utarbeider Ministerkomiteen med undergrupper en rekke anbefalinger, retningslinjer mv. rettet til medlemsstatene.

I tillegg til arbeidet med normsetting og overvåking, yter Europarådet bistand på landnivå til medlemsstater som etterspør faglig veiledning og praktisk støtte til lovgivning, kompetanse- og institusjonsbygging. Sentralt her er Venezia-

kommisjonen, som tilbyr medlemsstater og andre juridisk rådgivning, særlig knyttet til grunnlov, valglover og menneskerettighetslovgivning.

3.4 Samspillet mellom Norge, Europarådet og EU

Det europeiske verdifelleskapet danner grunnlaget for det tette samarbeidet mellom Norge, Europarådet og EU.

Selv om EU som organisasjon ikke er medlem av Europarådet, deltar unionen i mange av organisasjonens prosesser, inkludert forhandlinger om tiltredelse til EMK og fagkomiteer som Styringskomiteen for menneskerettigheter.

Europarådet og EU har felles interesse i å håndtere utfordringer knyttet til menneskerettigheter, demokrati og rettsstat både i medlemslandene og i naboland. Samarbeidet skjer gjennom felles programmer og finansielle bidrag. EU bidrar blant annet med støtte til Venezia-kommisjonen, som gir juridisk rådgivning om grunnlovsspørsmål og demokratiske standarder, og til Europarådets handlingsplaner i medlemsland utenfor EU.

EU arbeider for å styrke rettsstaten i sine medlemsland både gjennom interne EU-mekanismer og i samarbeid med Norge som bidragsyter gjennom EØS-midlene. EUs menneskerettighets-

Boks 3.2 Sentrale Europarådskonvensjoner

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) ble vedtatt i 1950 og trådte i kraft i 1953. Konvensjonen er den første av Europarådets konvensjoner og er grunnsteinen for all dets aktivitet. Ratifikasjon er et krav for å være medlem av organisasjonen.

Konvensjonen fastsetter absolutte rettigheter som aldri kan brytes av statene. I tillegg beskytter den visse rettigheter og friheter som bare kan begrenses ved lov når det er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) fører tilsyn med gjennomføringen av konvensjonen i alle medlemsland. Klager på menneskerettsbrudd kan bringes inn for domstolen når nasjonale rettsmidler er uttømt.

Domstolens dommer er bindende for Norge, og konvensjonen er gjennomført som norsk lov gjennom menneskerettsloven.

Den europeiske sosialpakten ble vedtatt i 1961 og revidert i 1996. Norge ble part i den reviderte sosialpakten i 2001.

Sosialpakten garanterer grunnleggende sosiale og økonomiske rettigheter som et motstykke til EMK, som gjelder sivile og politiske rettigheter. Den garanterer et bredt spekter av rettigheter knyttet til arbeid, bolig, helse, utdanning, sosial beskyttelse og velferd.

Sosialpakten legger særlig vekt på beskyttelse av sårbare grupper og krever at de ovennevnte rettighetene garanteres uten diskriminering.

Den europeiske komitéen for sosiale rettigheter (ECSR) overvåker gjennomføringen av Sosialpakten. Dette skjer gjennom nasjonale rapporter og en kollektiv klagemekanisme som 16 land har sluttet seg til, inkludert Norge.

Rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter er det første juridisk bindende multilaterale instrumentet av sitt slag.

Norge ratifiserte konvensjonen i 1999. Staten har med det forpliktet seg til å legge forholdene til rette for at nasjonale minoriteter skal kunne bevare og videreutvikle sin egenart, sitt språk og sin kultur. Prinsippene om formell og reell likestilling mellom nasjonale minoriteter og majoritetsbefolkningen står sentralt. Et viktig prinsipp i rammekonvensjonen er dessuten at minoritetene skal sikres effektiv deltakelse i det kulturelle, sosiale og økonomiske liv og i offentlige anliggender, særlig i saker som berører dem.

Europarådets **rammekonvensjon om kunstig intelligens** er det første globale rettslig bindende instrumentet for regulering av dette feltet. Rammekonvensjonen skal sikre at kunstig intelligens ivaretar og respekterer felles standarder innenfor menneskerettigheter, demokrati og rettsstat, og har som formål å minimere risiko for at disse rettighetene og prinsippene blir undergravd som følge av bruken av kunstig intelligens.

Rammekonvensjonen er supplert med sektorspesifikt arbeid i hele Europarådet.

Norge var et av de første landene til å signere rammekonvensjonen, 5. september 2024. Rammekonvensjonen trer i kraft når fem land har ratifisert den.

Istanbulkonvensjonen, Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, trådte i kraft for Norges del i 2017. Den bygger på forståelsen om at vold mot kvinner er en form for kjønnsbasert vold som blir begått mot kvinner fordi de er kvinner. Staten har en plikt til å bekjempe vold mot kvinner og vold i nære relasjoner i alle sine former fullt ut, og å innføre tiltak for å forhindre vold mot kvinner, beskytte ofre og å straffeforfølge gjerningspersoner.

Statens gjennomføring av konvensjonen overvåkes av en egen ekspertgruppe, kalt GREVIO. Dens første rapport om Norge ble offentliggjort i 2022.

Konvensjonen om forebyggelse av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ble vedtatt i 1987 og trådte i kraft for Norges del i 1989. Den er basert på EMK artikkel 3, som sier at «ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.»

Europarådets torturovervåkingskomité (CPT) besøker steder der personer er berøvet sin frihet for å føre tilsyn med hvordan personene blir behandlet. Slike steder inkluderer fengsler og politiarrester, ungdomsinstitusjoner, utlendingsinternater, psykiatriske sykehus, og institusjoner for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Etter hvert besøk lager CPT en detaljert rapport med anbefalinger, kommentarer og anmodninger om informasjon.

Kilde: Europarådet og regjeringen.no

og demokratiarbeid strekker seg utover egne medlemsland til å omfatte søkerland, naboland og tredjeland. Gjennom den europeiske nabo-skapspolitikken (ENP) og bilaterale handlingsprogrammer styrkes rettsstaten, menneskerettighetene og demokratiet. Dette arbeidet utfylles av samarbeidet mellom EU og Europarådet på land-nivå.

Gjennom frivillige bidrag til Europarådets programmer styrker Norge innsatsen i land som er søkerland til EU eller befinner seg i Europas randsoner. Norges bistand er innrettet i tråd med kravene i EUs naboskapspolitikk for å sikre at mottakerlandene har færrest og klareste mulige krav og standarder å forholde seg til.

Dette helhetlige samarbeidet mellom Europarådet og EU, med Norge som en sentral bidragsyter, gir et sterkt fundament for å forsvare demokrati, menneskerettigheter og rettsstat både innenfor og utenfor Europas grenser. Sammen sikrer disse organisasjonene et bredt og effektivt samarbeid for fred, stabilitet og oppslutning om felles verdier.

EUs samarbeid med Europarådet

Alle EUs medlemsland er medlemmer av Europarådet og har ratifisert Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Da Traktaten om Den europeiske Union trådte i kraft i 2009, påla man i tillegg EU selv å ratifisere EMK (art. 6(2) TEU) slik at også EU-institusjonenes eventuelle menneskerettighetsbrudd skulle kunne påtales. Det har pågått forhandlinger mellom EU og Europarådet under norsk ledelse i flere år. Første utkast til avtale ble underkjent av EU-domstolen da den mente avtaleutkastet ikke ville være forenlig med EU-traktatene. Et nytt avtaleutkast ble ferdigforhandlet i 2023. Dette utkastet tok for seg alle betenkelighetene EU-domstolen hadde med det første utkastet, bortsett fra spørsmålet om EU-domstolens jurisdiksjon i EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). På bakgrunn av en dom fra EU-domstolen høsten 2024 er dette problemet forhåpentligvis løst. Neste steg er at Kommisjonen rettstjeneste sender det nye avtaleutkastet til EU-domstolen for uttalelse, trolig innen sommeren 2025. Det er vanskelig å si sikkert hvor lang tid domstolen vil bruke på dette, men det antas å

kunne ta alt fra 6–18 måneder. Deretter må alle de 46 medlemslandene i Europarådet ratifisere endringsavtalen, noe som vil si at prosessen fremdeles kan ta flere år før den er fullført.

Ifølge Europarådets Reykjavik-erklæring (se figur i boks 5.1) er EU Europarådets viktigste institusjonelle partner politisk, juridisk og finansielt. EU er den største bidragsyteren utenfor fellesbudsjettet, og samarbeidet mellom de to organisasjonene er tett og godt – understreket av diverse felles programmer, arrangementer og uttalelser. EUs prioriteringer for samarbeidet med Europarådet fastsettes i egne rådskonklusjoner annethvert år. Prioriteringene for 2025–26 ble vedtatt i desember 2024. I disse bekrefter EU sitt stadige engasjement for at Europarådets konvensjoner skal fungere effektivt og bygger opp under unionens beslutning om å slutte seg til EMK. Konklusjonene trekker også frem EU-utvidelse som en strategisk investering i fred, sikkerhet, stabilitet og velstand i hele Europa, hvor EU og Europarådets fellesprogrammer spiller en viktig rolle i å støtte reformene knyttet til menneskerettigheter, demokrati og rettsstat.

For Norge, som ikke-EU-medlem, kan det bli utfordrende at EUs stadige utvidelse av hva som er unionskompetanse innebærer tilsvarende inn-snevring i medlemsstatenes kompetanse i Europarådet. Vi vil etter hvert få flere områder hvor det vil være Kommisjonen som taler på medlemsstatenes vegne, eller hvor EUs medlemsland er forpliktet av EU-retten til å samordne seg. Eksempler på dette er de nylige forhandlingene om kunstig intelligens og om beskyttelse av miljøet gjennom strafferetten.

Forholdet mellom EU og Europarådet er godt, og EU spiller i all hovedsak en positiv rolle i Europarådets arbeid. På den annen side vil EUs medlemsland i en del tilfeller være bundet til å koordinere sine synspunkter og i noen tilfeller også stemme på samme måte. EUs og EUs medlemsstaters synspunkter koordineres i Brussel. EU har nå 27 medlemmer, men en ytterligere utvidelse med minst fire land gi EU 2/3-flertall i Europarådet. EU og EUs medlemsstater vil da bli en svært tung aktør i mange saker, noe som vil endre dynamikken i Europarådet. Norge vil tydeliggjøre at vi ønsker reell medvirkning også for ikke-EU-land i Europarådets normutvikling.

4 Norske prioriteringer for Europarådet

4.1 Pliktige og frivillige økonomiske bidrag

Norske bidrag til Europarådet består av pliktige bidrag, frivillige bidrag og sekondering av personell. De pliktige bidragene beløper seg i 2025 til om lag 90 millioner kroner.

Norge har de siste årene gitt mer enn 60 millioner kroner per år i frivillige bidrag til Europarådets arbeid, i hovedsak som bistandsmidler til arbeidet på landnivå omtalt nedenfor, men også til Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), til avdelingen for gjennomføring av dommer og til Venezia-kommisjonen. Norge har dessuten vært en pådriver for realvekst i Europarådets ordinære budsjett, noe som lyktes for budsjettperioden 2024–25.

4.2 Støtte til Europarådets prosjekter og handlingsplaner

Europarådet har seks landspesifikke handlingsplaner for medlemsland (Armenia, Aserbajdsjan, Bosnia- & Hercegovina, Georgia, Moldova og Ukraina) og fire nabostatsprogrammer (Kasakhstan, Kosovo, Marokko og Tunisia). Disse finansieres delvis over det ordinære budsjettet, men størsteparten av midlene er frivillige ekstrabidrag fra EU eller Europarådets medlemsland. Norge er en av de største bidragsyterne til disse handlingsplanene og nabostatsprogrammene, og prioriterer gjennom Nansen-programmet særlig Ukraina og Moldova.

Den største handlingsplanen er for Ukraina, «Resilience, Recovery and Reconstruction 2023–2026» som setter søkelys på å støtte landets stabilitet, sikkerhet og velferd under og etter krigen. Gjennomføring av handlingsplanen har stor betydning for Ukrainas fremtid som en stabil europeisk stat. Europarådets ekspertise bidrar til nødvendige reformer innen rettsvesenet, for å bekjempe korrupsjon, for å ivareta minoriteters rettigheter og for å sikre mediefrihet.

Norge gir ikke frivillige bidrag til arbeidet i Aserbajdsjan. Støtten til Europarådets arbeid i Georgia ble sent i 2024 frosset, blant annet som

reaksjon på myndighetenes opptreden etter parlamentsvalget 26. oktober.

4.3 EØS-midlene og samarbeidet med EU

Gjennom EØS-midlene bidrar Norge til å fremme demokrati, rettstat og menneskerettigheter i Europa. Gjennom 20 år har midlene hatt et klart mål om å bidra til å støtte opp om mottakerlandenes demokratiske institusjoner, justissektoren, sivilsamfunnet og å skape inkluderende samfunn.

I den nye avtalen om programperioden 2021–2028 er betydningen av disse felles verdiene styrket. I avtalen med EU, som er beskrevet i Prop. 119 S (2023–2024) og Innst. 21 S (2024–2025), er det i artikkel 1 gjort rede for formål og felles verdier og prinsipper som gjøres gjeldende for EØS-midlene. Dette innebærer at det stilles krav til overholdelse av grunnleggende verdier for å motta støtte.

De 15 EU-landene som er omfattet av EØS-midlene vil i neste periode motta støtte til tre overordnede tema: grønn omstilling; demokrati; rettsstatsprinsipper, og menneskerettigheter; sosial inkludering og samfunnsmessig robusthet.

Det er åpnet for samarbeid innen en rekke sektorer som anses viktige for sterke og levedyktige demokratier. Dette dekker bl.a. justissektoren, utdanning, forskning, kultur, lokalutvikling, minoriteter og ikke-diskriminering, likestilling, økt innsats mot desinformasjon og forebygging av vold mot kvinner samt generell kapasitetsbygging. Norske aktører vil her spille en viktig rolle med kapasitetsbygging og erfaringsutveksling. Dette inkluderer samarbeid med blant annet Domstolsadministrasjonen, Kriminalomsorgsdirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet.

I tillegg til de landvise tildelingene er det for programperioden etablert et eget fond for sivilsamfunnet på over 300 millioner euro som skal fordeles til utvalgte fondsoperatører for videre distribusjon til sivilsamfunnet i det enkelte land. Støtten til sivilsamfunnet gjennom EØS-midler over

tid er kanskje den mest virkningsfulle delen av Norges bidrag til demokratiutvikling i Europa etter EUs utvidelse i 2004.

Det er også opprettet et eget fond for å samarbeide tettere med internasjonale organisasjoner. Gjennom dette arbeidet legges det opp til et forsterket samarbeid med Europarådet, OECD og EUs byrå for fundamentale rettigheter (FRA) for å øke kompetansen på og kunnskapsoverføringen om europeiske standarder og verdier til mottakerlandene. Ved at Europarådet deltar som rådgiver i programmer som finansieres gjennom EØS-midlene, bidrar Norge til å befeste, styrke og gjøre demokratiet i mottakerlandene i Sentral- og Sør-Europa mer motstandsdyktig.

I Europarådet er det i tillegg tett koordinering mellom de faste delegasjonene, som innebærer fellesuttalelser, fellesinitiativ og løpende samarbeid for å sikre at Norges posisjoner er samstemte med likesinnede land og bidrar til å styrke europeisk sikkerhet og stabilitet.

Fra norsk side støtter vi i tillegg opp om EUs utvidelsespolitikk og prioriterer støtte til kandidatlandenes europeiske integrasjon.

4.4 Viktige partnerskap (nordisk og nordisk-baltisk samarbeid etc.)

Det nordiske (N5) og nordisk-baltiske samarbeidet (NB8) er styrket etter Russlands fullskala-invasjon, med sikkerhetspolitikken i Europa som et hovedtema. Svensk og finsk NATO-medlemskap reduserer skillet mellom nordiske og baltiske land. NB8 møtes årlig både på statsminister- og utenriksministernivå. Økt NB8-samarbeid bidrar til å trekke de baltiske landene nærmere de nordiske og vice versa. Dette kan åpne for flere felles posisjoner og uttalelser i multilaterale fora som Europarådet og FN.

Samtidig som Norge fortsetter tett NB8-samarbeid innenfor Europarådet, er dette også gode arenaer for nær kontakt og samarbeid med viktige europeiske allierte som Tyskland, Polen og andre. Arbeidet i organisasjonen gir også muligheter for dialog om temaene i denne meldingen med land som Norge ikke har like tett kontakt med.

4.5 Parlamentarikernes rolle og sivilsamfunnets deltakelse

Stortinget har et bredt internasjonalt engasjement. Interparlamentarisk kontakt og samarbeid

styrker demokratiet i både det nordiske samarbeidet og i parlamentarikerforsamlingene i internasjonale organisasjoner.

Europarådets parlamentarikerforsamling PACE er i en særstilling, da den både velger organisasjonens generalsekretær og EMDs dommere, og dessuten står bak en rekke av Europarådets største initiativer og prosjekter. PACE driver også valgobservasjon og har rapportører for ulike tematiske og geografiske områder, som utarbeider rapporter som munner ut i anbefalinger til Ministerkomiteen.

Parlamentarikerforsamlingene reflekterer sammensetningen i nasjonale parlamenter, med hele bredden i partispekteret, også opposisjonen. Dette innebærer at det ikke bare er regjeringspartienes synspunkter og politikk som kommer til uttrykk. Tendensen er at parlamentarikerne kan gå lenger i sine erklæringer og kritikk, f.eks. når det gjelder medlemsstatenes arbeid eller manglende handling på et område. Parlamentarikerne tilfører dermed en tilleggsverdi til Europarådet og gir et viktig bidrag til demokratibyggning i Europa.

Flere har i den senere tid tatt til orde for et tettere samarbeid mellom Europarådets parlamentarikerforsamling og Ministerkomiteen for å sikre bedre sammenheng mellom de to institusjonene. Norge kan bidra til dette gjennom fortsatt tett dialog med den norske delegasjonen til parlamentarikerforsamlingen om de store utfordringene Europarådet og dets medlemsstater står overfor. Videre kan Norge bidra til at parlamentarikerforsamlingen blir en deltakende partner i Europarådets arbeid med implementering av Reykjavik-erklæringens ti demokratiprinsipper.

Et levende og bredt organisasjonsliv har lagt mye av grunnlaget for demokratiet og velferden i det norske samfunnet. Frivillige organisasjoner, interesseorganisasjoner og academia er viktige bidragsytere til mangfold, livskvalitet, kultur, politikk og demokratiske holdninger. Sivilsamfunnet i Norge er også sterkt engasjert i internasjonale organisasjoner og prosesser knyttet til menneskerettigheter, rettsstat og demokrati. Dette inkluderer aktiv deltakelse i det normative arbeidet i Europarådet og i ulike prosesser under OSSEs institusjoner.

Selv om det legges til rette for mer deltakelse fra sivilsamfunnet nå enn tidligere, er det fortsatt rom for forbedringer. Ettersom mye av Europarådets arbeid og dokumenter er skjernet fra offentligheten, kan det være vanskelig å få tilgang til informasjon. Det pågår imidlertid flere prosjekter som skal muliggjøre større åpenhet og tilgjengelighet, f.eks. i Komiteen for tematisk koordinering av informasjonspolitikken (TC-INF).

Norges faste delegasjon i Strasbourg vil fortsette å være tilgjengelig for internasjonale aktører som er interessert i å møte norske representanter. Samtidig er det viktig å understreke at det å kunne snakke med alle, ikke nødvendigvis innebærer anerkjennelse av aktørenes agenda.

4.6 Koordinering og styrking av arbeidet på norsk side

Ved å bygge og ivareta allianser med andre medlemsstater som deler norske verdier og prioriteringer, samt gjennom å ivareta og bygge videre på eksisterende samarbeid med EU og den nordisk-baltiske gruppen, er det mulig for en liten medlemsstat som Norge å ha en tydelig stemme i kampen om verdiene i Europa.

Det bør være et mål for Norge å delta, ta initiativer og ha ledende posisjoner i det mellomstatlige samarbeidet i komiteer på prioriterte områder og å få flere nordmenn inn i nøkkelposisjoner i Europarådets sekretariat og feltkontorer.

Utvikling av norske posisjoner

For å fremme norske interesser i Europarådet er det avgjørende med tett og strukturert koordinering og informasjonsdeling mellom relevante offentlige og private norske aktører. Best effekt oppnås ved å se bruken av frivillige bidrag og EØS-midlene, samt deltakelsen i ulike fora, i nær sammenheng med øvrig norsk politikk og diplomati. Utenriksdepartementet koordinerer Norges deltakelse i Europarådet og har utstrakt kontakt med andre departementer, etater og sivilsamfunnsorganisasjoner som er engasjert i arbeid opp mot organisasjonen. Utenriksdepartementet vil legge vekt på norske interesser og mulighet for gjennomslag for våre prioriteringer i utarbeidelsen av posisjoner for arbeidet i Europarådet.

Samarbeid med sivilsamfunnsaktører styrker innsatsen for menneskerettigheter, demokrati og rettsstatsprinsipper. En helhetlig strategi må sikre tett informasjonsdeling og samordning av norske bidrag til relevante organisasjoner, inkludert OSSE, som valgobservasjon, rettsstatsutvikling og støtte til sivilsamfunnet. En forutsetning for å lykkes i å styrke Norges innflytelse på viktige områder er at det utformes tydelige nasjonale prioriteringer innenfor Europarådets virkeområder, med definerte mål som oppdateres jevnlig for å tilpasses endringer i Europarådets agenda og situasjonen i regionen.

Norge samarbeider tett med de nordiske og nordisk-baltiske landene på mange områder. F.eks. møtes de nordiske ambassadørene i Strasbourg ukentlig. Der det er i norsk interesse, slutter Norge seg til uttalelser også fra EU-landene.

Norsk deltakelse og ansatte i organisasjonene

Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* sammenfattar hvordan det multilaterale systemet fungerer og hvordan det påvirker norske interesser. Ett av virkemidlene det vises til, er rekruttering av flere norske borgere til internasjonale organisasjoner. Norge er underrepresentert i de fleste av dem. Norge er en stor bidragsyter til internasjonale organisasjoner, og det er en klar ubalanse mellom våre finansielle bidrag og vår tilstedeværelse. Dette gjelder også i Europarådet. Bedre rekruttering er nødvendig for å styrke norsk innflytelse i organisasjonene, og for samtidig å bygge kompetanse og nettverk for multilateralt arbeid i norsk offentlig forvaltning.

Økt rekruttering av norske borgere vil gi bedre muligheter for å fremme norske synspunkter og verdier. Det er viktig å være representert på alle nivåer, i både junior-, mellom- og lederstillinger. I tillegg til ansettelse i Europarådets strukturer er sekondering (en slags utplassering) av ansatte fra norsk forvaltning et viktig virkemiddel. Det er behov for økt synlighet og kjennskap i Norge til mulighetene som finnes, og til hvem som kan søke. Det er avgjørende med klare økonomiske og logistiske rammevilkår (pensjon, medlemskap i folketrygden m.m.). Norske ansattes erfaring fra internasjonale organisasjoner utgjør en viktig ressurs for vår egen forvaltning. Det er derfor i norsk interesse både å styrke rekrutteringen av nordmenn til Europarådet og å sikre at den kompetansen de tilegner seg, senere kommer til nytte i norsk forvaltning.

4.7 Norsk lederskap og ansvar i multilaterale organisasjoner

Europarådet besitter stor faglig ekspertise. Det høye faglige nivået må følges av politisk vilje i medlemslandene om man skal se positive resultat. Som et lite land som i stor grad følger opp sine forpliktelser, har Norge troverdigheten som skal til for å være tydelig i møte med manglende politisk vilje til å overholde forpliktelser, samtidig som vi kan bidra til å bygge broer mellom ulike aktører og til å fremme løsninger.

Norge er også en stor finansiell bidragsyter til viktige funksjoner i organisasjonen og menneskerettighetsdomstolen, samt til arbeidet på landnivå. Det gir oss innflytelse når det gjelder hva som kan gjøres og hvor innsatsen bør settes inn.

Den lange erfaringen som bistandsgiver og vår tilstedeværelse i medlemsstater som har samarbeid med Europarådet gir Norge et godt utgangspunkt for å ta lederskap for å sikre at arbeidet i organisasjonene gir resultater. Norge kan også være en konstruktiv kritiker. Vi bør bruke vår tyngde til å bidra til gjennomføring av reformer og omprioriteringer ved behov.

I mai 2028 overtar Norge formannskapet i Europarådet og beholder det frem til midten av

november samme år. Under dette formannskapet kan regjeringen rette særlig oppmerksomhet mot temaer som Europarådets likestillingsstrategi, demokrati, menneskerettigheter, ikke-diskriminering, kunstig intelligens (KI), bekjempelse av hatefulle ytringer og styrking av ombudsfunksjonen. Ansvarliggjøring av Russland kan bli et sentralt tema på eventuelle ministermøter, enten krigen fortsatt pågår eller man har kommet over i en etterkrigsfase.

Formannskapet gir en anledning til å arrangere ministermøter (normalt iallfall et justisministermøte) og fremme nye konvensjoner eller tiltak.

5 Hvordan møter vi utfordringene?

5.1 Styrking av demokratiet og demokratiske institusjoner

Utfordringene for demokratiet i Europa er reelle og alvorlige, og regjeringen har en helhetlig tilnærming til internasjonalt demokratiarbeid. Prinsippene om individets frihet, medbestemmelse, likestilling, ikke-diskriminering og rettsstat ligger til grunn. Sivilsamfunnet, frie medier og fagbevegelse er avgjørende for inkluderende demokratiske prosesser.

Det norske arbeidet for demokratifremme omfatter både nasjonale myndigheter, akademiske miljøer, frivillige organisasjoner og internasjonale fora. Europarådet er en viktig arena for dette arbeidet. Regjeringen vil styrke og utvide samarbeidet i organisasjonen, blant annet ved å samordne norsk demokratiinnsats bedre.

Arbeidet med å iverksette Reykjavik-prinsippene for godt demokrati pågår i Europarådets styringskomite for demokrati (CDDEM). Norge har vervet som visepresident i komiteen og vil arbeide for at prinsippene skal iverksettes på en praktisk

og konkret måte. I tillegg til utveksling av god demokratisk praksis mellom medlemslandene bør iverksettelsen av Reykjavik-prinsippene også innebære at medlemslandene holder hverandre ansvarlig for tilfeller av demokratisk tilbakegang. Parlamentarikerforsamlingen (PACE) vil være en viktig aktør for å fremme gjennomføring av Reykjavik-prinsippene i medlemslandene.

Generalsekretær Berset har startet arbeidet med en ny demokratipakt for Europa. Han har ønsket å samarbeide med Norge om planen, noe vi har stilt oss positive til.

Valg og valgobservasjon

Uavhengig valgobservasjon er avgjørende for at valg skal ha tillit i befolkningen. OSSE/ODIHR og Europarådet/PACE er sentrale aktører på dette feltet. Norge vil fortsatt prioritere støtte til ODIHRs valgobservasjonsarbeid, som har en «gullstandard» for metoder og tillitsskapende oppfølging av valgprosesser.

Boks 5.1 Europarådets Reykjavik-toppmøte og Reykjavik-prinsippene

Reykjavik-toppmøtet i 2023 uttrykte felles europeisk solidaritet med Ukraina og vedtok en rekke tiltak og handlingsplaner for å støtte landet, og for å holde Russland ansvarlig for krigen. Et krigsskaderegister ble opprettet, og det ble uttrykt støtte til å etablere en helhetlig kompensasjonsmekanisme med tilhørende fond, og et spesialtribunal for å kunne dømme det russiske lederskapet for aggresjonsforbrytelsen.

Toppmøtet fokuserte også på tiltak mot undergraving av demokratiet i Europa innenfra og utenfra. Stats- og regjeringssjefene vedtok Reykjavik-prinsippene for godt demokrati, dvs. ti hovedprinsipper («de ti bud») for demokratiske samfunn, hvor medlemslandene forplikter seg til å garantere demokratiske prinsipper som frie valg, ytringsfrihet, forsamlingsfrihet, organisa-

sjonsfrihet, uavhengige nasjonalforsamlinger, maktfordelingsprinsippet, uavhengige domstoler, kamp mot korrupsjon, et fritt og uavhengig sivilsamfunn og bred demokratisk deltagelse.

Fokus var videre på forsvarlig bruk av kunstig intelligens (KI), hvor det i etterkant ble utarbeidet en konvensjon om bruk av KI på måter som ikke undergraver demokrati, rettsstat eller menneskerettighetene. Toppmøtet uttalte også at miljøbeskyttelse skal være en prioritet for Europarådet, med vekt på menneskerettsutfordringene som oppstår som følge av statenes handlinger, eller unnlattelse av å handle, i møte med de globale klima- og naturkrisene (biomangfold, forurensning og klima).

Boks 5.2 Valgobservasjon med norsk deltakelse

OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR) driver med valgobservasjon, juridisk rådgivning og kapasitetsbygging i medlemslandene. OSSE sender regelmessig observatører til medlemslandene for å vurdere valgkamp, avstemning, optelling og klagebehandling. Alle deltakerland i OSSE har flere ganger forpliktet seg til å invitere – og legge til rette for – valgobservatører fra andre deltakerstater, OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR) og parlamentarikerforsamlingen OSCEPA. Formålet med valgobservasjon er å fastslå om valg gjennomføres i samsvar med universelle prinsipper for frie og demokratiske valg, og her er ODIHRs metodikk kjent som selve «gullstandar-

den». ODIHRs valgobservasjoner er omfattende, holder høy faglig kvalitet og har lang varighet. ODIHR støtter også myndigheter i å forbedre valgprosesser og følge opp anbefalinger ved å gjennomgå lovgivning, tilby teknisk ekspertise og støtte observatørgrupper. I 2024 sendte Norge gjennom NORDEM 68 valgobservatører til elleve ulike valgobservasjonsoppdrag i OSSE-regionen. I tillegg har stortingsrepresentanter deltatt i flere valgobservasjoner, inkludert i Aserbajdsjan, Nord-Makedonia, Georgia, Usbekistan og USA. Valgoppdrag er en del av kjernevirksomheten i OSCEPA og Europarådet/PACE og bidrar til å beskytte sivile og politiske rettigheter.

Lokaldemokrati

Både Europarådets kongress for lokale og regionale myndigheter og OSSEs ODIHR driver overvåking av lokalvalg i Europa, og gir anbefalinger. Kommunalkongressen arbeider for å styrke det lokale og regionale demokratiet. For eksempel har Europarådet bistått kommuner i Moldova og Ukraina med å forbedre valgavvikling og styrke innbyggernes innflytelse på lokale beslutninger.

Regjeringen vil fortsette å støtte arbeidet med å fremme lokaldemokrati gjennom Europarådet. Dette er en viktig forutsetning for demokratiutvikling og sosial stabilitet.

Korrupsjon

En kjent forutsetning for demokrati og godt styresett er effektiv innsats for å bekjempe korrupsjon. Antikorrupsjonsarbeidet – med streng håndheving av lover, transparente prosesser og reelt uavhengige kontrollorganer – er et av de viktigste virkemidlene for å forebygge demokratiske sammenbrudd. Målet er å bygge solide institusjoner og en kultur der korrupsjon ikke aksepteres, slik at dette kan motvirke autoritære tilbakeslag i fremvoksende og etablerte demokratier. Dette er en viktig grunn til at Norge prioriterer antikorrupsjonsinnsats, både nasjonalt og internasjonalt, og støtter tiltak som sikrer større åpenhet, ansvarlighet og godt styresett.

Utdanning og demokratisk motstandskraft

I både Reykjavik-erklæringen og utdanningsministrenes erklæring fra september 2023 fremheves utdanning som sentral for demokratiske verdier og motstandskraft.

Regjeringen vil styrke demokratisk motstandskraft i Europa gjennom utdanning. Prioriterte tiltak er å styrke demokratisk deltakelse og verdier, fremme inkludering, forebygge diskriminering og radikaliserings og styrke medie- og digitalkompetanse i møte med desinformasjon. Vi vil også øke engasjement og tilstedeværelse i initiativer for akademisk frihet i Europa.

Kultur og kulturarv, samt fri kunst- og kulturutøvelse, har en viktig samfunnsbyggende rolle i å fremme demokratiske verdier som inkludering, mangfold, likestilling og aktiv samfunnsdeltakelse. Regjeringen vil styrke et fritt og uavhengig kulturliv og verne om kunstnerisk frihet i Europa.

Europarådet er sentralt for arbeidet med å sikre etterlevelse av barns og ungdoms rettigheter i medlemslandene. Regjeringen vil fortsatt vektlegge dette arbeidet med utgangspunkt i følgende prioriteringer: beskytte barn mot vold, fremme sosial inkludering, sikre trygg teknologibruk, utvikle barnevennlige rettsprosesser og tjenester, styrke barns rett til å bli hørt og støtte barn i nødsituasjoner og kriser.

Boks 5.3 GRECO og MONEYVAL

GRECO (Group of States against Corruption) ble etablert i 1999 for å overvåke medlemslands oppfølging av forpliktelser på antikorrupsjonsområdet. Gjennom gjensidige evalueringer og press identifiseres mangler i nasjonal antikorrupsjonspolitik, noe som fører til nødvendige juridiske, institusjonelle og praktiske reformer. GRECO er også plattform for deling av «beste praksis» for forebygging og avdekking av korrupsjon. Også stater utenfor Europarådet kan bli medlem i GRECO, inkludert de som tiltrer de straffe- eller sivilrettslige konvensjonene mot korrupsjon. I tillegg til alle Europarådets medlemsland er også Kasakhstan og USA medlemmer, mens EU, OECD, UNODC, OSSE, ICEA og OAS mfl. har observatørstatus.

MONEYVAL (Ekspertkomiteen for evaluering av tiltak mot hvitvasking og finansiering av

terrorisme) ble opprettet i 1997 og er et permanent overvåkingsorgan i Europarådet som vurderer etterlevelsen av de viktigste internasjonale standardene for å bekjempe hvitvasking av penger og finansiering av terrorisme. MONEYVAL dekker de medlemslandene i Europarådet som ikke er medlemmer av The Financial Action Task Force (FATF) med sete i OECD. Komiteen gir veiledning og anbefalinger til nasjonale myndigheter om nødvendige forbedringer av systemer. Gjennom en dynamisk prosess med gjensidige evalueringer, fagfellevurdering og regelmessig oppfølging av rapportene har MONEYVAL som mål å styrke nasjonale myndigheters evne til å bekjempe hvitvasking og finansiering av terrorisme mer effektivt.

Boks 5.4 Det Europeiske Wergelandsenteret

Det Europeiske Wergelandsenteret ble etablert i 2008 av Norge i samarbeid med Europarådet. Senteret er et ressurscenter innen utdanning for demokrati og menneskerettigheter for Europarådets medlemsland. Senteret samarbeider med et bredt spekter av nasjonale og lokale myndigheter, lærerutdanningsinstitusjoner, skoler, lærere, elever, foreldre og sivilsamfunn i Europa. Blant annet samarbeider senteret med utdanningsmyndigheter og skoler i Ukraina for å styrke demokratiske verdier gjennom utdanning. I overkant av 140 000 lærere har blitt

kurset siden samarbeidet startet i 2013. I Norge samarbeider senteret med Utøya og 22. juli-senteret om et nasjonalt læringstilbud for skoleelever og lærere, med utgangspunkt i terrorangrepene 22. juli 2011 hvor målet er å ivareta og videreutvikle demokratiet. Det Europeiske Wergelandsenteret er en uavhengig organisasjon, organisert som en stiftelse under norsk lov, med hovedkontor i Oslo. Senterets styre oppnevnes av kunnskapsministeren i Norge etter nominasjoner fra Europarådet og Norge.

5.2 Styrking av rettsstaten

Domstolenes uavhengighet

Veneziakommisjonen har påpekt mange tilfeller av forskyvning av makt mellom de tre statsmaktene internt i medlemslandene, særlig slik at utøvende makt (regjeringen) har skaffet seg kontroll over rettsvesenet. Andre tilfeller ser man i presidentstyrer, hvor presidenten får fjernet begrensninger i antallet mandatperioder én og samme person kan ha, for å kunne beholde mak-

ten. Arbeidet til Veneziakommisjonen og Europarådets andre overvåkingsmekanismer er viktige bidrag til EUs rettsstatsrapporter for EUs medlemsland og kandidatlandene. Domstoladministrasjonen (DA) samarbeider bl.a. med Europarådets kommisjon for effektivitet i rettspleien (CEPEJ) og bidrar til andre deler av Europarådets arbeid og støtte til medlemslandene innenfor disse temaene allerede.

Reykjavik-prinsipp nr. 4 og 5 omhandler maktfordeling, maktbalanse, uavhengige domstoler og effektiv kontroll. I arbeidet i Europarådet med

Boks 5.5 Venezia-kommisjonen

Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen) gir juridisk assistanse og rådgivning ved utforming av grunnlover, andre sentrale lover, valglover og -systemer i det enkelte medlemsland. Venezia-kommisjonen driver også rådgivning knyttet til reform av justissektoren i medlemslandene. Europarådets generalsekretær, nasjonale myndigheter, nasjonalforsamlinger, statsover-

holder og enkelte andre internasjonale organisasjoner og europarådsorganer kan be Venezia-kommisjonen om en uttalelse. Kommisjonens råd er ikke bindende, men tillegges betydelig vekt, og brukes også av EU. I tillegg til alle 46 europarådsland har 15 andre land tilsluttet seg Venezia-kommisjonen (fra alle verdensdeler unntatt Oseania).

Boks 5.6 Beskyttelse av advokater

Europarådets styringskomité for sivilrettslig samarbeid (CDCJ) godkjente i 2024 et forslag til en ny europarådskonvensjon om beskyttelse av advokater. Utkastet er nå godkjent i Ministerkomiteen, og konvensjonen åpnes for undertegning under ministerkonferansen i Luxembourg i mai 2025. Bakgrunnen for dette initiativet er de siste års hendelser i flere europeiske land, med alvorlige angrep mot advokater og brudd på advokaters rettigheter. Norge har støt-

tet at det utarbeides en konvensjon om beskyttelse av advokater og har bidratt i arbeidet med konvensjonen. Advokater er sentrale aktører i rettssystemet og viktige i arbeidet med å styrke innbyggernes rettssikkerhet. Formålet med konvensjonen er å styrke beskyttelsen av advokatprofesjonen og advokatenes rett til å utøve sitt yrke uavhengig og uten diskriminering eller utilbørlig innblanding.

Boks 5.7 Strafferettslig samarbeid i Europa

Europarådets ekspertkomité PC-OC (Committee of Experts on the Operation of the European Conventions on Cooperation in Criminal Matters) ble etablert i 1981. Komiteen er en av underkomiteene til Styringskomiteen for strafferettslig samarbeid (CDPC). Sentrale europarådskonvensjoner om internasjonalt rettslig samarbeid er Den europeiske konvensjon om utlevering, Den europeiske konvensjon om gjensidig hjelp i straffesaker og Den europeiske

konvensjon om soningsoverføring, med protokoller. I PC-OC møtes eksperter fra medlemslandene, observatørstater og andre for å diskutere løsninger på praktiske problemer som kan oppstå ved bruk av Europarådets konvensjoner på feltet, samt arbeide for å videreutvikle det internasjonale samarbeidet i straffesaker gjennom eksempelvis tilleggsprotokoller og rekommandasjoner.

etterlevelse av prinsippene vil regjeringen legge vekt på tiltak som kan overvåke at de faktisk etterleveres. Regjeringen ønsker samtidig å styrke arbeidet til Venezia-kommisjonen på dette området, blant annet ved å styrke deres personellressurser.

Muligheten for å sekundere norsk personell, jf. nedenfor, vil bli vurdert. Regjeringen vil også bruke muligheten for å sette betingelser om respekt for rettsstatsprinsippene i bruken av frivillige bidrag under Europarådets handlingsplaner og ved bruk av EØS-midlene.

Boks 5.8 Innsats mot menneskehandel

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel er ratifisert av alle 46 medlemsland. Konvensjonen gir ofre for menneskehandel en rekke rettigheter. Ekspertgruppen GRETA overvåker statenes gjennomføring av forpliktelsene. Norge må bidra til å sikre at Europarådet stiller nødvendige ressurser til rådighet for GRETA. Norge må videre styrke vår gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene.

Innsats mot organisert kriminalitet og menneskehandel

For å sikre samfunnet mot organisert kriminalitet må alle relevante institusjoner i en demokratisk rettsstat være kjent med de ulike problemstillingene som organisert kriminalitet og kriminelle nettverk genererer. Flere ulike initiativer og programmer i Europarådet er høyst relevante og vesentlige med tanke på å forebygge eller støtte opp om ulike former for kriminalitetsbekjempelse. Disse bør derfor følges opp.

Europarådets konvensjoner om tiltak mot menneskehandel, gjensidig rettslig hjelp, datakriminalitet og utlevering av lovbrøtere er eksempler på rettslig samarbeid mot alvorlig og organisert kriminalitet. Norge erkjenner at organisert kriminalitet er en trussel mot rettsstaten og demokratiet, og vil bidra i ulike Europarådsprogrammer for å forebygge og bekjempe dette. Norge vil også styrke innsatsen mot menneskehandel gjennom en ny nasjonal strategi.

5.3 Beskytte og fremme menneskerettighetene

Gjennomføring av EMK og EMDs dommer

At medlemsstatene følger opp og gjennomfører EMK og EMDs dommer, er avgjørende for konvensjonssystemets effektivitet og et viktig bidrag for å sikre menneskerettighetene og rettsstatsprinsippene i Europarådets medlemsstater. Norge bidrar til dette gjennom lojal oppfølging av dommene mot oss selv og ved å levere rapporter av høy kvalitet til Europarådets ministerkomité. Samtidig er det utfordringer i flere land, ofte grunnet manglende politisk vilje. Norge vil ta opp

Boks 5.9 Europarådets menneskerettskommisær

Europarådets menneskerettskommisær ble etablert i 1999 som en institusjon med formål å spre kunnskap og respekt for menneskerettigheter i medlemslandene. Menneskerettskommisæren utfører arbeidet selvstendig og uten påvirkning fra medlemslandene, basert på sitt mandat. Menneskerettskommisæren arbeider ikke med individuelle tilfeller av menneskerettsbrudd, men gjennomfører besøk i medlemslandene for å vurdere sentrale menneskerettsutfordringer, gir anbefalinger til myndigheter og driver informasjonsarbeid om menneskerettigheter.

Kilde: regjeringen.no

saker på høyeste nivå og oppfordre likesinnede til å gjøre det samme, særlig i saker som gjelder politiske fanger.

Russland er ekskludert fra Europarådet, men det ligger fortsatt tusenvis av saker mot Russland i EMD. Domstolen tar sikte på å ferdigbehandle disse i 2025. Europarådets sekretariat har laget en oversikt over tiltak som gjenstår. Norge vil støtte dette arbeidet og fremheve at dommer i EMD er en internasjonal forpliktelse.

Ytringsfrihet, uavhengige medier og desinformasjon

Å beskytte ytringsfriheten har høy prioritet i Norges internasjonale menneskerettighetsarbeid. En uavhengig og kritisk presse er blant de viktigste institusjonene i et demokratisk samfunn. I den politiske dialogen med andre lands myndigheter skal Norge være en tydelig forsvare av ytringsfriheten. I Europarådet skal Norge også være klar i kritikken av menneskerettighetsbrudd i enkeltland.

Desinformasjon og påvirkningskampanjer er et økende problem. Dette undergraver befolkningens tillit til demokratiske prosesser og institusjoner og virker polariserende. Gjennom samarbeidet i Europarådet vil Norge bidra til å motvirke spredning av desinformasjon gjennom å verne om ytringsfriheten og en åpen og opplyst offentlig samtale, samt legge til rette for og bevare en fri og uavhengig presse og styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen. Det er også viktig

å styrke bevisstheten om demokratisk beredskap og styrke motstandskraften mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner i hele befolkningen.

Regjeringen vil i dette arbeidet også bidra til å styrke kapasiteten til kontoret til OSSEs representant for mediefrihet (RFoM). RFoM ble etablert i 1997 og er verdens eneste mellomstatlige «offentlige vaktbikkje», basert i Wien. RFoM observerer og gir råd om relevant medieutvikling i alle OSSEs 57 deltakerstater og tar også opp alvorlige problemstillinger om mediefrihet og journalisters sikkerhet. Representanten samarbeider tett med både stater og sivilsamfunn for å bidra til et rammeverk der uavhengige medier, inkludert kritiske journalister og menneskerettighetsforkjempere, kan utøve sitt arbeid uten trusler, trakassering eller vold.

Internasjonalt samarbeid er essensielt for å håndtere de globale utfordringene som kunstig intelligens (KI) bringer, særlig når det gjelder menneskerettigheter og demokratiske verdier. Europarådet har flere pågående prosesser om KI. Norge deltok aktivt i forhandlingene om en ny konvensjon om KI, demokrati og rettsstat. Denne konvensjonen ble vedtatt i mai 2024 og signert av Norge i september samme år.

Medie- og teknologiselskaper har stor innflytelse på offentligheten og ytringsfriheten. Norge ønsker mer åpenhet om algoritmer og innholdsmoderering. Desinformasjon sprer seg lettere i lukkede nettverk, og det trengs et mer effektivt internasjonalt samarbeid mellom myndigheter, selskaper og sivilsamfunn. Norge vil derfor bidra til å styrke globale løsninger for faktsjekk, utfylle nasjonale reguleringer og fremme selskapenes ansvar for menneskerettigheter.

Betydningen av sivilsamfunnets rolle

Sivilsamfunnet er ofte den avgjørende kraften som driver demokratisk endring. Et sterkt sivilsamfunn er en forutsetning for reelt demokrati. Norge vil derfor styrke sivilsamfunnets deltakelse i Europarådet, og reagere når stater begrenser eller straffer deltakelse fra menneskerettighetsforkjempere og sivilsamfunn.

Regjeringen vil være en pådriver for å styrke sivilsamfunnets adgang til å delta aktivt og meningsfullt i arbeidet i Europarådet. Vi vil også arbeide for at organisasjonene styrker sin evne til å reagere når medlemsstater er ansvarlige for represalier mot sivilsamfunnet, menneskerettighetsforkjempere og andre på grunn av deres deltakelse.

Regjeringen vil støtte regionale initiativer for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere, herunder kvinnelige menneskerettighetsforkjempere. Norge skal holde tett dialog med organisasjoner som arbeider med beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere om hvordan man best kan motvirke at deres handlingsrom innsnevres.

Likestilling

Europarådets strategi for likestilling mellom kvinner og menn (2024–2029) setter søkelys på likebehandling og like muligheter for kvinner og menn. Det er en uttalt målsetting at likestilling og ikke-diskriminering innlemmes i alle Europarådets politikkområder og aktiviteter. Det er videre viktig å arbeide for at flest mulig land ratifiserer Istanbul-konvensjonen om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner. I den sammenheng er informasjon og bevisstgjøring om konvensjonens formål og virkeområde avgjørende for å sikre støtte til arbeidet i konvensjonens overvåkingsorgan, GREVIO. Forestillingen om et likestilt Europa, med like muligheter og rettigheter for alle borgere, utfordres i og utenfor Europa. Reverseeringspolitikk innebærer en økende motstand mot mangfold, likestilling og inkludering. Tiltak som fremmer mangfold, likestilling og inkludering fremstilles som påtvungne, ulovlige og amoraliske. Slike strømninger undergraver menneskerettighetene og truer retten til likebehandling av den enkelte, uavhengig av blant annet kjønn, funksjonsevne, etnisk bakgrunn og seksuell orientering. Et europeisk tilbakeslag for likestilling truer med å undergrave like muligheter for deltakelse og representasjon i demokratiske prosesser. Den europeiske kampen for likestilling handler derfor om å beskytte demokratiet og bevare våre verdier.

Norge prioriterer arbeid som fremmer likestilling, seksuell og reproduktiv helse og rettigheter, LHBT+personers menneskerettigheter, forebygger og bekjemper rasisme, bekjemper alle former for diskriminering og vold, og motvirker anti-gender-narrativer, konspirasjonsteorier og kjønnsrelatert desinformasjon. Norge og Norden vil sammen med likesinnede land søke å styrke Europarådet som en møteplass for konstruktiv dialog om muligheter og utfordringer i likestillingspolitikken basert på utveksling av kunnskap og erfaringer.

Boks 5.10 Rettslige instrumenter for beskyttelse av minoriteter

Norge har ratifisert både den europeiske pakten om regions- eller minoritetsspråk og rammekonvensjonen om beskyttelse av nasjonale minoriteter. Europarådets ekspertkomité og den rådgivende komité overvåker implementeringen, men gjennomføring kan være krevende i enkelte medlemsstater. Norge vil fortsette å verne om minoriteters rettigheter, blant annet gjennom tiltak mot fordommer og diskriminering.

Beskyttelse av minoriteter

Europarådet har en viktig rolle i å sikre nasjonale minoriteters kulturelle rettigheter, og Norge har ratifisert både minoritetsspråkpakten og rammekonvensjonen, som dekker nasjonale minoriteter og samene som urfolk i Norge. Dette rammeverket omfatter områder som yringsfrihet, kulturaktiviteter, grenseoverskridende samarbeid og medietilgang. Norge deltar i Europarådets styringskomiteer for likestilling og ikke-diskriminering, og støtter Europarådets likestillingsstrategi (2024–2029).

For å håndtere utfordringer knyttet til diskriminering, hatkriminalitet og begrensninger i foramlings- og yringsfrihet, støtter Norge prosjekter i regi av Europarådet som fremmer inkludering, likebehandling og sosialt samhold.

Med økt innvandring de siste tiårene har Norge hatt en tydelig vekst i antall trossamfunn og trosminoriteter i storsamfunnet. Bedre bevisstgjøring om det normative rammeverket til trosfriheten, en mer strategisk ivaretagelse av trosfrihet i et mangfoldig demokrati, og økt forståelse rundt diskriminering og polarisering grunnet religion/livssyn vil derfor være nødvendig for å sikre inkludering og bredere deltakelse fra minoritetsgrupper, som igjen vil styrke demokratiets motstandsdyktighet.

Økonomiske og sosiale rettigheter

Den europeiske sosialpakten sikrer sosiale og økonomiske rettigheter knyttet til blant annet arbeid, bolig, helse, velferd og utdanning. Den skal særlig beskytte sårbare grupper som barn, eldre, personer med funksjonsnedsettelse og migranter. Sosialpakten inneholder 31 ulike rettigheter (prinsipper)

som skal være målsetting for statenes politikk og som man skal søke å nå med alle høvelige midler. Konvensjonen fastsetter 31 tilhørende artikler med bestemmelser som pålegger nasjonalstatene forpliktelser for å gjennomføre disse rettighetene, men slik at en stat ikke behøver å akseptere alle artiklene. Sosialpakten videreutvikler det som følger av FNs konvensjon om økonomiske og sosiale rettigheter. Etterlevelsen overvåkes av Den europeiske sosialrettskomiteen.

Betydningen av et godt trepartssamarbeid

Trepartssamarbeidet kan være et viktig bidrag til å styrke demokratiet ved å sikre at berørte parter blir hørt i beslutningsprosesser som påvirker arbeidslivet. Dette bidrar igjen til å bygge tillit og samarbeid mellom myndigheter og samfunn. Beslutninger tatt gjennom trepartssamarbeid kan gi økt legitimitet og ansvarliggjøre de sosiale partene også i vanskelige tider. Trepartssamarbeidet gir en plattform for dialog og forhandlinger mellom partene også i krisesituasjoner. Dette er spesielt viktig i land hvor demokratiske institusjoner er svake eller under press.

En god og tillitsfull sosial dialog kan bidra til å løse konflikter på en fredelig måte og forhindre arbeidsrelaterte uroligheter. Dette er et viktig bidrag til å opprettholde stabilitet og fremme økonomisk utvikling.

Regjeringen vil videreføre en samstemt politikk for å beskytte og fremme arbeidstakerrettigheter og sosial dialog internasjonalt, inkludert gjennom Europarådet.

Klima, miljø og menneskerettigheter

Forholdet mellom miljø, klima og menneskerettigheter er et viktig tema på både nasjonalt, europeisk og globalt nivå.

Som en oppfølging av Reykjavik-toppmøtet har Europarådet nedsatt en arbeidsgruppe som skal utvikle en ny miljøstrategi. Målet er å styrke Europarådets arbeid med å beskytte demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene i møte med klima-, natur- og forurensningskrisene. Selv om EMK ikke eksplisitt omhandler miljø, har EMD i flere dommer slått fast at alvorlige klima- og miljøskadevirkninger kan utgjøre brudd på retten til liv (art. 2) og retten til privatliv (art. 8). Norge vil bidra i Ministerkomiteens og relevante styringskomiteers arbeid med menneskerettslige aspekter ved klima- og miljøspørsmål.

Europarådets styringskomité for menneskerettigheter leverte i november 2024 en rapport til

Ministerkomiteen om hvorvidt det er behov og mulighet for ytterligere europarådsinstrumenter om menneskerettigheter og miljø. Rapporten presenterer ulike mulige instrumenter, både juridisk bindende og ikke-bindende. Ett av flere forslag er å utarbeide en tilleggsprotokoll til EMK. Saken behandles nå av medlemsstatene i Ministerkomiteen.

5.4 Dilemmaer om verdifelleskap

Da ti land kom sammen for å etablere Europarådet i 1949, var ikke et flertall av Europas stater demokratier. Det var flere militærdiktaturer i Vest-Europa, og det var kommunistiske stater i øst. Etter Berlinmurens fall ble alle sentral- og øst-europeiske stater invitert til å slutte seg til Europarådet, forutsatt at de sluttet opp om verdifelleskapet, dvs. at statene ble demokratiske, sikret menneskerettighetene og respekterte rettsstatsprinsippene.

Europarådet er dermed basert på et verdifelleskap, altså en organisasjon for likesinnede, eller stater som er underveis til å bli det. Europarådets statutter sier at en stat som alvorlig bryter med disse verdiene kan suspenderes fra organisasjonen, og i ytterste fall ekskluderes. Dette skjedde med Russland etter angrepet på Ukraina i 2022.

Autoritære folkevalgte, så vel som truslene fra russisk hybrid krigføring, truer nå det europeiske byggverket. Innen både demokrati, rettsstat og menneskerettigheter ser vi at det er medlemsstater i Europarådet som ikke følger reglene, og at etterslepet mht. gjennomføring av systemisk viktige dommer fra EMD vokser. Myndighetene i enkelte land går mer åpenlyst imot å etterleve regelverket enn tidligere.

Det pågår en debatt, særlig blant medlemmene i parlamentarikerforsamlingen, om hvor terskelen skal være for medlemskap i Europarådet. Debatten er foranlediget av situasjonen i Aserbajdsjan. Aserbajdsjans gjenerobring av Nagorno-Karabakh og masseflukten av etniske armenere derfra i 2023, samt det store antallet politiske fanger og sviktende gjennomføring av dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen kan sies å bryte med grunnleggende forutsetninger for landets medlemskap i Europarådet. Debatten omfatter også Georgia etter valget høsten 2024.

Medlemsstatene i Europarådet har ikke et entydig syn på dette, noe som også kan skyldes hvert enkelt lands geopolitiske overlegninger. Regjeringens syn har hittil vært at dialog med alle medlems-

land i Europarådet er viktig, og bør søkes opprettholdt, fordi dialog gir mulighet til påvirkning. Dette betyr ikke at det ikke finnes en nedre grense for hva som kan aksepteres fra et medlemsland, men at denne må vurderes konkret fra tilfelle til tilfelle, og kan ikke fastsettes entydig på forhånd.

Når det gjelder Aserbajdsjan, mener regjeringen at Europarådet må iverksette ytterligere tiltak, og at suspensjon eller ekskludering ikke kan utelukkes om situasjonen ikke bedres. Regjeringen tar et prinsipielt standpunkt til behovet for å opprettholde verdifelleskapet og Europarådets legitimitet. Stater hvor det ikke er politisk vilje til å etterleve forpliktelsene som et europarådsmedlemskap innebærer, bør ikke være medlemmer av organisasjonen.

5.5 Ansvarliggjøring av Russland

Samholdet om støtte til Ukraina har vært og er sterkt i Europarådet, med noen unntak.

Krigsskaderegisteret kom på plass i 2023 under Europarådets paraply. Europarådet har vist at dets rolle som et «hjem» for pan-europeiske fellesaktiviteter, hvor også andre stater utenfor Europa kan delta, er nyttig når Europa er samlet og FN splittet.

- *Krigsskaderegisteret*, hvor ukrainere kan melde inn skader forårsaket av russisk krigføring, ble opprettet under toppmøtet i 2023. Dette er et første skritt, og det er operativt siden april 2024. Inntil desember 2024 er ca. 13 000 krav meldt inn.
- En *kompensasjonsmekanisme* er foreslått som neste skritt. Det foreligger utkast til en avtale om etablering av en kravkommisjon. Europarådet har tilbudt å bistå i etableringen av denne kommisjonen, som skal vurdere de innmeldte kravene. Finansieringen, fra russiske frosne midler eller andre midler, forblir et vanskelig spørsmål.
- Norge deltar i en *kjernegruppe* av land som diskuterer straffeforfølgning av de ansvarlige for den russiske aggresjonen mot Ukraina. En mulighet er opprettelse av et tribunal ved en avtale mellom Ukraina og Europarådet, og med andre stater som styringskomité gjennom en utvidet delavtale.

Generalsekretær Alain Berset arbeider for at Europarådet skal ha en rolle både i opprettelse og drift av en kompensasjonsmekanisme og for et spesialtribunal. Norge er positiv til dette.

5.6 Oppsummering: «Regjeringen vil»

Regjeringen vil:

Styrking av demokratiet og demokratiske institusjoner

- Styrke demokratiets stilling i Europa gjennom å støtte opp under uavhengige domstoler, frie medier, fagforeninger og øvrig sivilsamfunn.
- Stå opp for demokratiske verdier, rettsstatens prinsipper og menneskerettighetene når de utfordres.
- Styrke og samordne norsk innsats for demokratifremme i Europarådet.
- Styrke ODIHRs innsats med valgobservasjon, inkludert i samarbeid med andre nordiske land.
- Være en pådriver for at Reykjavik-prinsippene for demokrati iverksettes på en måte som sikrer utveksling av god praksis og hjelper/veileder medlemsland til å motvirke demokratisk forvitring. I tillegg være en pådriver for at medlemsstatene på en effektiv måte må stilles til ansvar for demokratisk tilbakegang.
- Forsterke dialogen med Europakommisjonen og EU-formannskapet om initiativ for å styrke demokratiet samt rettsstatsutviklingen i Europa.
- Bruke nordisk og nordisk-baltisk samarbeid til å diskutere rettsstat og demokrati i Europa og kommunisere felles budskap.
- Styrke samarbeidet mellom Europarådet og OSSE, særlig i konfliktfylte områder hvor OSSE har operativ tilstedeværelse.
- Støtte utvikling av nasjonal lovgivning og institusjoner som sikrer mediemangfold og redaksjonell frihet, ivaretar kildevern og hindrer sensur og overvåking av mediene.
- Være en pådriver for internasjonalt samarbeid om å motvirke spredning av desinformasjon, øke kritisk medieforståelse samt sikre større åpenhet om og bedre kontroll med de store sosiale medieplattformenes innholdsmoderering.
- Styrke demokratisk motstandskraft i Europa gjennom utdanning.
- Bidra til å fremme kultur og kulturarv som en forutsetning for demokratiske samfunn bygget på gjensidig forståelse og med gode vilkår for et fritt kulturliv, frie kunstneriske ytringer og kulturelt mangfold.
- Bruke EØS-midlene effektivt for å støtte opp om felles forpliktende standarder og normer.

Styrking av rettsstaten

- Fortsette arbeidet med å styrke og effektivisere det strafferettslige samarbeidet i Europa, bl.a. gjennom deltakelse i aktuelle ekspertgrupper i Europarådet.
- Fortsette Domstoladministrasjonens arbeid med å innhente og bidra til god praksis for uavhengige domstoler gjennom deltakelse i europeisk domstolssamarbeid.
- Fremme rettsstatens prinsipper i alt europeisk samarbeid, herunder vurdere å støtte-intervenere overfor EU-domstolen når saker av prinsipiell viktighet for rettsstatens prinsipper behandles.
- Være en pådriver i arbeidet med å straffeforfølge alvorlige forbrytelser mot menneskeheten.

Menneskerettighetene

- Fortsette å støtte opp under Den europeiske menneskerettsdomstolens legitimitet, blant annet ved lojalt å følge opp EMDs dommer mot Norge og sørge for at våre rapporter til Ministerkomiteen om oppfølging av dommer leveres i tide og med høy kvalitet.
- Benytte funn og anbefalinger fra Europarådets overvåkingsmekanismer og EMDs domsavsigelser mer systematisk som kunnskapsgrunnlag i bilateral dialog med medlemsstater.
- Være en tydelig forsvarer av ytrings- og pressefriheten, inkludert styrket støtte til OSSEs mediefrihetsrepresentant.
- Støtte internasjonal innsats for å beskytte journalister og mediearbeidere, og bekjempe straffrihet for overgrep.
- Arbeide for internasjonal regulering som sikrer effektiv rapportering om og fjerning av ulovlige hatefulle ytringer på sosiale medier.
- Støtte tiltak for å kartlegge og bekjempe digital vold mot jenter og kvinner samt andre utsatte grupper.
- Være en pådriver for å styrke sivilsamfunnets deltakelse i arbeidet i Europarådet.
- Arbeide mot innskrenking av folkestyret og menneskerettighetene og kjempe mot folkeretts- og menneskerettsbrudd uansett hvor de måtte finne sted, med særlig vekt på ytrings-, tros- og forsamlingsfrihet.
- Gjøre aktivt bruk av trepartssamarbeidet og vektlegge arbeidstakerrettigheter i arbeidet for å fremme menneskerettigheter.

- Bidra til samarbeid mellom norske kunstnere og kunstnere i land der menneskerettigheter og ytringsfriheten er under press.
- Være en pådriver for arbeidet med likestilling i Europarådet, inkludert gjennomføring av Europarådets likestillingsstrategi 2024–2029.
- Søke å styrke Europarådet som en møteplass for konstruktiv kunnskapsbasert dialog for likestilling og ikke-diskriminering.
- Støtte opp om internasjonale tiltak for å bekjempe kjønnsbasert vold, inkludert ved å fremme tilslutning til og gjennomføring av Istanbul-konvensjonen.
- Støtte tiltak som fremmer inkludering og likebehandling av minoriteter, inkludert gjennom konfliktdepende og dialogfremmende tiltak mellom grupper i samfunnet.
- Bekjempe forfølgelse og diskriminering av mennesker basert på seksuell legning.
- Støtte regionale initiativer for beskyttelse av menneskerettighetsforkjempere.
- Gjennom Europarådet bistå land og regioner som er særlig sårbare for desinformasjon, angrep på demokratiet og undergraving av menneskerettigheter og rettsstat.
- Bidra til å fremme et gjensidig styrkende samspill mellom klima og miljø og sikkerhet, demokrati, rettsstat og menneskerettigheter, i samarbeid med EU og likesinnede land.
- Styrke bidrag til Europarådets handlingsplaner, med særlig vekt på Ukraina, Moldova og Armenia. Bidra til å effektivisere og gi mer tyngde til Europarådets arbeid på landnivå for å bygge rettsstat og demokrati.
- Bruke EØS-midlene aktivt som et unikt utenrikspolitisk virkemiddel med tydelig profil som fremmer sivilsamfunn, demokrati, rettsstat og menneskerettigheter, inkludert økt robusthet mot negativ utenlandsk påvirkning.
- Fortsette å stille krav til bruken av EØS-midlene.
- Styrke det strategiske samarbeidet med Europarådet, OECD og EUs byrå for fundamentale rettigheter (FRA) gjennom EØS-midlene.

Samspeillet Norge, Europarådet og EU

- Føre en aktiv Europa-politikk på et bredt felt for å ivareta norske interesser.
- Være en pådriver for Europarådet som en plattform for samarbeid og ansvarliggjøring, og som et instrument for opprettholdelse av menneskerettigheter, demokrati og rettsstat i hele Europa.
- Fortsette arbeidet for å rekruttere flere nordmenn til Europarådet.
- Bruke arbeidet i Europarådet til å styrke det regionale og bilaterale samarbeidet med prioriterte europeiske land.

Ansvarliggjøring av Russland

- Bruke Europarådet til å bygge motstandskraft mot russisk undergraving av sårbare stater.
- Bruke Europarådet for ansvarliggjøring av Russland.
- Koordinere med likesinnede land og bygge allianser med land lenger borte i arbeidet med å svekke russiske narrativer og forsøk på undergraving.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er lagt til grunn at de tiltak og den politikk som er gjort rede for i denne meldingen, dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. Eventuelle behov for økte bevilgninger for å møte nye utfordringer og krav til vår utenrikspolitikk vil fremmes gjennom ordinære budsjettprosesser.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet 4. april 2025 om Innsats for demokrati, rettsstat og menneskerettigheter i Europa blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto:

Georgia: K M Krause/Shutterstock/NTB

Stortinget: Peter Mydske/Stortinget

Europapalasset i Strasbourg: Europarådet. Arkitekt: Henry Bernard

Ukraina: Eugenia Sol/Pexels

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2025

