

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE OM POLITIKEN  
FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA**



## INNEHÅLL

<b>FINLANDS MÅLSÄTTNING I POLITIKEN FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA</b> .....	6
<b>1. INLEDNING</b> .....	8
<b>2. FINLANDS VERKSAMHET FÖR ATT FRÄMJA DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA: CENTRALA PRINCIPER</b> .....	10
<b>2.1 Universalitet</b> .....	10
<b>2.2 Odelbarhet</b> .....	11
— Om definitionen av grundläggande och mänskliga rättigheter .....	12
<b>2.3 Icke-diskriminering</b> .....	13
<b>2.4 Öppenhet</b> .....	14
<b>2.5 Utbildning i mänskliga rättigheter</b> .....	15
<b>3. EUROPEISKA UNIONEN OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA</b> ....	16
<b>3.1 EU:s sektor för de grundläggande rättigheterna blir starkare</b> .....	16
3.1.1 Bedömning av betydelsen av stadgan om de grundläggande rättigheterna .....	16
3.1.2 Målen för stärkning av de grundläggande rättigheterna .....	16
3.1.3 Europas justitieombudsman och Europaparlamentets besvärutskott .....	18
<b>3.2 De mänskliga rättigheterna i EU:s yttre förbindelser</b> .....	18
3.2.1 EU:s utrikes- och säkerhetspolitik .....	19
3.2.2 Klausuler om de mänskliga rättigheterna i avtal angående yttre förbindelser .....	19
3.2.3 EU:s dialog om de mänskliga rättigheterna med tredje länder .....	20
3.2.4 Finlands EU-ordförandeskap och de mänskliga rättigheterna .....	22
— EU:s politik mot dödsstraff och tortyr .....	22
<b>4. FRÄMJANDET AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I INTERNATIONELLA ORGANISATIONER</b> .....	25
<b>4.1 FN</b> .....	25
4.1.1 Allmänt .....	25
4.1.2 Kommissionen för mänskliga rättigheter .....	26
4.1.3 Generalförsamlingens III utskott .....	26
4.1.4 Högkommissarien för mänskliga rättigheter .....	27
<b>4.2 Europarådet</b> .....	28
4.2.1 Allmänt .....	28
4.2.2 Europarådets och EU:s relationer .....	29
4.2.3 Europarådets tredje toppmöte .....	29
4.2.4 Utvecklingen av Europarådets avtalssystem .....	30
4.2.5 Uppföljningen av medlemsländernas medlemsskyldigheter (monitorering) och uppföljningsorganens rekommendationer .....	30
4.2.6 Europas romerforum .....	31
4.2.7 Att säkra verksamheten i Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter .....	32
— Besvär gällande Finland i europeiska domstolen för mänskliga rättigheter .....	32
4.2.8 Verkställande av domar utfärdade av europeiska domstolen för mänskliga rättigheter .....	32
4.2.9 Etablering av ställningen för högkommissarien för mänskliga rättigheter .....	33

— Behandlingen av människorättsituationer i internationella organisationer: Tjetjenien som exempel .....	33
<b>4.3 Europas säkerhets- och samarbetsorganisation OSSE</b> .....	36
4.3.1 Finlands tyngdpunkter i den mänskliga dimensionen .....	36
4.3.2 Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) .....	38
4.3.3 Förhållandet mellan EU och Europas säkerhets- och samarbetsorganisation .....	40
4.3.4 Medieombudsmannen .....	40
4.3.5 Minoritetsombudsmannen .....	41
4.3.6 Fältmissioner .....	41
4.3.7 Den parlamentariska generalförsamlingen .....	41
<b>4.4 Östersjöstaternas råd (CBSS)</b> .....	41
— Samarbetet på Finlands närområden för att främja de mänskliga rättigheterna .....	43
<b>4.5 Internationella arbetsorganisationen ILO</b> .....	44
<b>5. DE GLOBALA UTMANINGARNA</b> .....	45
<b>5.1 Globaliseringen och de mänskliga rättigheterna</b> .....	45
5.1.1 Allmänt .....	45
5.1.2 Helsingforsprocessen .....	47
5.1.3 Rapport från ILO:s världskommission för utredning av globaliseringens sociala dimensioner .....	47
— WSIS och de mänskliga rättigheterna .....	48
— Arabländerna och den mänskliga utvecklingen .....	49
<b>5.2 De mänskliga rättigheterna och människors säkerhet</b> .....	51
5.2.1 Allmänt .....	51
— Stöd för rättsstaten .....	52
5.2.2 Stater utan handlingsförmåga .....	53
5.2.3 Ansvaret för skydd av civila .....	55
5.2.4 Bekämpning av straffrihet .....	56
<b>5.3 De mänskliga rättigheterna och civil krishantering</b> .....	57
<b>5.4 Terrorismen och de mänskliga rättigheterna</b> .....	61
5.4.1 Respekt för mänskliga rättigheter vid bekämpningen av terrorism .....	61
5.4.2 Bemötandet av misstänkta personer .....	63
<b>5.5 Flyktingskap, invandring och mänskliga rättigheter</b> .....	64
5.5.1 Allmänt .....	64
5.5.2 Kvotflyktingpolitiken .....	66
5.5.3 Asylfrågorna .....	67
5.5.4 Mottagandet av asylsökande .....	70
5.5.5 Mottagning av minderåriga om kommit till landet utan vårdnadshavare .....	70
5.5.6 Invandrarnas rättigheter .....	71
— Integreringen av ryskspråkiga invandrare i Finland .....	73
<b>5.6 De mänskliga rättigheterna i Finlands utvecklingspolitik</b> .....	74
5.6.1 Allmänt .....	74
5.6.2 Den mänskliga rättighetsbaserade utgångspunkten för utveckling .....	74
5.6.3 Utvecklingssamarbetets metoder för att främja de mänskliga rättigheterna .....	75
5.6.4 Medborgarorganisationer som Finlands partners .....	77
<b>5.7 De mänskliga rättigheterna och handeln</b> .....	78
5.7.1 Allmänt .....	78
5.7.2 Världshandelsorganisationen .....	79
<b>5.8 Exporten av försvarsmaterial och de mänskliga rättigheterna</b> .....	82
5.8.1 Allmänt .....	82
5.8.2 Finlands lagstiftning och EU:s förhållningsregler .....	82

5.8.3	Bedömning av människorättsläget i mottagarlandet .....	83
5.8.4	Finland som vapenexportland .....	84
5.8.5	Internationellt samarbete inom vapenexporten .....	86
5.8.6	Lätta vapen och de mänskliga rättigheterna .....	85
5.8.7	Mot ett internationellt vapenexportavtal? .....	85
<b>6.</b>	<b>TEMATISKA FRÅGOR</b> .....	<b>86</b>
<b>6.1</b>	<b>Utveckling av de mänskliga rättigheterna</b> .....	<b>86</b>
6.1.1	Människorättsavtalssystemet .....	86
6.1.2	Periodisk rapportering .....	88
<b>6.2</b>	<b>Kvinnors rättigheter</b> .....	<b>90</b>
6.2.1	Kvinnors rättigheter i internationella fora .....	90
6.2.2	Kvinnors rättigheter och utvecklingssamarbete .....	91
6.2.3	Kvinnors rättigheter i Finland .....	93
<b>6.3</b>	<b>Människohandel</b> .....	<b>95</b>
<b>6.4</b>	<b>Barnets rättigheter</b> .....	<b>98</b>
6.4.1	Barnets rättigheter i internationella fora .....	98
6.4.2	FN:s generalförsamlings specialsession .....	99
6.4.3	Barnets rättigheter och utvecklingssamarbetet .....	99
6.4.4	Flickors rättigheter .....	100
6.4.5	Avskaffande av barnhandel .....	100
6.4.6	Barn vid väpnade konflikter .....	101
6.4.7	Barnets rättigheter i Finland .....	102
<b>6.5</b>	<b>Diskrimineringsbekämpning och minoriteters rättigheter</b> .....	<b>104</b>
6.5.1	Allmänt .....	104
6.5.2	Stävande av rasism .....	105
6.5.3	Uppföljning av världskonferensen i Durban mot rasism .....	106
6.5.4	FN:s minoritetsarbetsgrupp .....	106
6.5.5	Stävande av rasism och diskriminering i Finland .....	107
<b>6.6</b>	<b>Urfolkens rättigheter</b> .....	<b>112</b>
6.6.1	Urfolkens ställning och rättigheter .....	112
6.6.2	Det permanenta forumet för ursprungsbefolkningar .....	114
6.6.3	En FN-deklaration om ursprungsbefolkningarnas rättigheter .....	115
6.6.4	En nordisk samekonvention .....	115
6.6.5	Urfolken och det arktiska samarbetet .....	116
6.6.6	Utredningen av markrättsliga frågor som angår samerna .....	117
<b>6.7</b>	<b>Funktionshindrade personers rättigheter</b> .....	<b>118</b>
6.7.1	Funktionshinder och mänskliga rättigheter .....	118
6.7.2	Arbetet för funktionshindrades rättigheter i Europeiska unionen .....	118
6.7.3	Arbetet med en FN-konvention om funktionshindrades rättigheter .....	119
6.7.4	Funktionshindrades rättigheter och det finländska utvecklingssamarbetet .....	120
6.7.5	Funktionshindrade personers rättigheter i Finland .....	121
<b>6.8</b>	<b>Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter</b> .....	<b>123</b>
6.8.1	Allmänt .....	123
6.8.2	Rätten till hälsa .....	126
6.8.3	Hur ESK-rättigheterna förverkligas i Finland .....	127
	<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	<b>129</b>
	<b>BILAGA 1: FN:S OCH EUROPARÅDETS CENTRALA FÖRDRAG OM MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER</b> .....	<b>132</b>
	<b>BILAGA 2: DÖDSSTRAFFET I VÄRLDEN</b> .....	<b>136</b>

## FINLANDS MÅLSÄTTNING I POLITIKEN FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

**De mänskliga rättigheterna tillhör regeringens tyngdpunktsområden.** Regeringens politik för de mänskliga rättigheterna är aktiv och initiativrik. Öppenhet och samarbete med medborgarsamhället utgör utgångspunkter för människorättspolitiken såväl nationellt som internationellt.

**Följdriktigheten i politiken för de mänskliga rättigheterna förbättras.** Ett särskilt mål för regeringsperioden är utveckling av följdriktigheten i politiken för de mänskliga rättigheterna så, att människorätsfrågor inom olika områden allt bättre kan identifieras. För att öka kompetensen inom området betonas utbildning i mänskliga rättigheter.

**De mänskliga rättigheterna är universella och gäller alla.** Målet för Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna är att utifrån människorättsavtalen bidra till en faktisk förbättring av människorättsläget i olika länder. Finland tar fram i synnerhet kvinnornas, barnens, minoriteternas och ursprungsfolkens samt de funktionshindrade personernas rättigheter, eftersom dessa grupper utsätts för diskriminering oftare än andra. Det väsentligaste är att ingripa i de svagastes situation.

**Den internationella politiken för de mänskliga rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland hör ihop.** I Finland uppfylls kraven på de mänskliga rättigheterna, social jämställdhet, rättsstaten och en välfungerande förvaltning och därför har Finland förutsättningar och trovärdighet att föra dessa ärenden vidare även internationellt. Människorättsläget kan bli bättre överallt, och det finns väsentliga människorättsliga utmaningar även i Finland. Rekommendationerna från de internationella organen för övervakning av avtalen utgör en bra utgångspunkt för att ingripa i dessa problem.

**En aktiv politik för de mänskliga rättigheterna behövs även i en svår atmosfär.** Efter terrorattackerna i september 2001 har den internationella verksamhetsmiljön varit relativt svår med tanke på de mänskliga rättigheterna. Trots detta stöder medborgarsamhället runtom i världen förverkligandet av de mänskliga rättigheterna, och på lång sikt torde deras betydelse stiga allt högre upp på den internationella agendan. I kampen mot terrorism betonar Finland de mänskliga rättigheternas och rättsstatens betydelse.

**Finlands mål är en så jämn fördelning av globaliseringens fördelar som möjligt.** En central utmaning med tanke på de mänskliga rättigheterna gäller ojämlikheten, som kan hota bl.a. kvinnors och de olika minoriteternas rättigheter. Migration kan förknippas med ett antal positiva människorättsaspekter, men även med stora problem. Finland betonar förebyggande av människohandel och regeringen har för avsikt att förbereda ett nationellt program mot människohandel. Finlands flyktingpolitik kommer inom de närmaste åren att granskas även med tanke på de mänskliga rättigheterna.

**Extrem fattigdom utgör en central människorättslig utmaning.** Som en del av motståndet mot fattigdom har Finland för avsikt att förbättra de olika befolkningsgruppernas möjligheter att påverka samt förvaltningens funktion. Tillvägagångssättet i Finlands utvecklingspolitik baserar sig på de mänskliga rättigheterna.

**Finlands EU-ordförandeskap 2006 erbjuder en förträfflig möjlighet att föra vidare våra förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter.** EU är en central kanal för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna och via den kan Finland genom ett aktivt engagemang effekti-

vast föra vidare sina mål avseende de mänskliga rättigheterna. Finland kommer år 2006 att leda ett utvidgat EU och kommer då att främja följdriktigheten i EU:s politik för de mänskliga rättigheterna och utvecklingen av unionens sektor för de grundläggande rättigheterna.

**Finlands mål är att effektivera det internationella människorättssystemet.** Finland har som mål att bli medlem i FN:s kommitté för mänskliga rättigheter 2005—2007, vilket skulle ge möjligheter till att rikta den ofta politiserade debatten mot ett verkligt främjande av mänskliga rättigheter. Avsikten är att slutföra Republikens presidents förslag om grundandet av ett forum för romer i Europa senast år 2005.

## 1. INLEDNING

De mänskliga rättigheterna tillhör tyngdpunktsområdena i regeringens utrikespolitik. Enligt regeringsprogrammet utövar regeringen en initiativrik politik för de mänskliga rättigheterna i bilaterala relationer, i Europeiska unionen samt i internationella organisationer. Regeringen stöder FN:s centrala ställning i främjandet av globala mänskliga rättigheter samt arbetet för de mänskliga rättigheterna i Europarådet och OSSE.

Syftet med denna redogörelse är att dra upp linjer för målsättningen och de åtgärder med hjälp av vilka regeringen under innevarande valperiod har för avsikt att utöva en initiativrik politik för de mänskliga rättigheterna. I redogörelsen behandlas utvecklingen efter föregående utredning om politiken för de mänskliga rättigheterna, som riksdagen tillställde utrikesutskottet år 2000, samt i synnerhet hur de i det sammanhanget fastställda målen besvarats i Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna. Verksamheten har åskådliggjorts med hjälp av teman, inom vilka läget och Finlands verksamhet behandlas i detalj i respektive avsnitt. De centrala målen har sammanställts under piltecken i början av varje kapitel samt i ett sammandrag i början av redogörelsen.

Politiken för de mänskliga rättigheterna bör vara konsekvent och basera sig på samma utgångspunkter såväl nationellt som internationellt. Den globala politiken för mänskliga rättigheter och tillämpningen av människorättsnormerna i Finland är förknippade med varandra på många sätt. Även riksdagens utrikesutskott efterlyste i sitt för utredningen om politiken för de mänskliga rättigheterna år 2000 avgivna utlåtande följdriktighet mellan den internationella och den finländska verksamheten. Denna redogörelse är således mer omfattande än den tidigare: vid sidan om Finlands internationella människorättsliga verksamhet har även behandlats hur ett antal centrala mänskliga rättigheter förverkligas i Finland.

Beträffande de finländska frågorna har rekommendationerna avseende Finland från övervakningsorganen för implementering av internationella människorättskonventioner beaktats som valkriterier. Temata, som har sammanlänkats med en behandling av människorättsläget i Finland, har valts på basis av vad organen med ansvar för uppföljning av de människorättsliga förpliktelseerna under de senaste åren har fäst särskild uppmärksamhet vid. Begränsning till och fokusering på endast vissa frågor har varit oundvikligt, eftersom de mänskliga rättigheterna utgör en omfattande och komplex helhet och redogörelse omfattning inte tillåter behandling av alla människorättsfrågor. Framöver kan avsnittet om läget i Finland utvidgas på basis av erfarenheterna av denna redogörelse.

De tidigare utredningarna om den finländska regeringens politik för de mänskliga rättigheterna har tillställts riksdagens utrikesutskott av utrikesministern 1998 och 2000. Denna redogörelse är avsedd att täcka en längre period och bringa mer klarhet i regeringens målsättningar. Även riksdagens utrikesutskott anser det vara ändamålsenligt att avge en redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna en gång per valperiod.

I redogörelsen nämns inledningsvis de generella utgångspunkterna och principerna för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Finlands verksamhet i Europeiska unionen behandlas i ett separat avsnitt. Eftersom EU är en central kanal för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna, behandlas verksamheten i EU som ett genomgående tema i redogörelsen. I avsnittet som fokuserar på människorättsligt centrala internationella organisationers verksamhet beskrivs den senaste utvecklingen och fastställs Finlands målsättningar. Verksamheten inom närområdena behandlas separat. I kapitlet om globala frågor fästs uppmärksamhet vid centrala globala utmaningar ur olika perspektiv: säkerhet, terrorism, mänskliga rättigheter



och handel, utvecklingsfrågor samt flyktingskap. Beträffande flyktingfrågan behandlas även läget i Finland. Därefter behandlas de finländska tyngdpunktsområdena och andra viktiga tematiska frågor i detalj, både på det internationella och nationella planet.

Med tanke på de mänskliga rättigheterna har perioden efter föregående utredning om politiken för de mänskliga rättigheterna, globalt sett, varit relativt svår. Före terrorattackerna i september år 2001 hade de mänskliga rättigheternas ställning, internationellt sett, upplevt ett långt uppsving. Efter attackerna har de mänskliga rättigheterna och säkerhetsbehoven ofta ställts mot varandra på ett nytt sätt och även i FN:s fora för mänskliga rättigheter har atmosfären varit svår.

Även om situationen har förändrats sedan år 2001, märks den hårdnande atmosfären fortfarande i debatten kring de mänskliga rättigheterna. I namnet av kampen mot terrorismen förekommer strävanden att inskränka individens rättigheter. En generell attitydskärpning återspeglas till exempel av debatten om kvinnors rättigheter. Den internationella agendan har förändrats sedan september år 2001: i fråga om de mänskliga rättigheterna har man allt oftare varit tvungen att försvara sådant som redan har uppnåtts, i stället för att föra saker vidare. Det väsentliga är dock att det även i dagsläget finns ett tydligt behov och utrymme för främjande av de mänskliga rättigheterna. Den aktiva människorättspolitiken stöds på medborgarnivå både i Finland och internationellt.

Den finländska regeringen har förbundit sig vid att konsekvent betona de människorättsliga synpunkterna inom de olika sektorerna av politiken.

## 2. FINLANDS VERKSAMHET FÖR ATT FRÄMJA DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA: CENTRALA PRINCIPER

- ▶ De mänskliga rättigheternas universalitet, odelbarhet, principen om icke-diskriminering samt öppenhet utgör de centrala utgångspunkterna för Finlands människorättspolitik. Finlands internationella människorättspolitik och förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i Finland har ett samband.
- ▶ Regeringen har som sin särskilda avsikt att under de närmaste åren integrera de mänskliga rättigheterna inom olika förvaltningssektorer.
- ▶ Arbetet för kvinnornas, barnens, minoriteternas och ursprungsfolkens rättigheter fortsätter. Under de närmaste åren kommer särskilt de funktionshindrade personernas rättigheter att betonas.
- ▶ Regeringen har förbundit sig vid utbildning i mänskliga rättigheter och samarbete med organisationsfältet. Delegationen för internationella människorättsfrågor innehar en nyckelposition i detta sammanhang.
- ▶ Förutsättningarna för grundandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter kommer att utredas under de närmaste åren.

Målet för de närmaste åren är att förbättra följdriktigheten inom politiken för de mänskliga rättigheterna. Genom att öka kännedomen om de mänskliga rättigheterna eftersträvar man bättre identifikation av de faktorer som i Finland och internationellt inverkar på förverkligandet av de mänskliga rättigheterna.

Utvidgandet av det människorättsliga perspektivet förutsätter även kritisk granskning av vilka medel som kan användas inom politiken för de mänskliga rättigheterna. Även verksamhetsformer utanför den egentliga politiken för de mänskliga rättigheterna utgör ofta viktiga påverkansmedel. Till exempel i fråga om utvecklingspolitiken är målet att under de närmaste åren allt noggrannare utreda hur Finlands bi- och multilaterala understöd faktiskt bidrar till förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i mottagarländerna.

Finland har förbundit sig vid dialog och samarbete i politiken för mänskliga rättigheter både i sina bilaterala relationer och i EU. Även inom FN strävar Finland efter att finna metoder för att överkomma motsättningar. Syftet med dialogen är att förbättra människorättsläget. Dialogen får dock inte vara ett egenvärde eller utesluta kritik mot missförhållanden. Öppenheten och den därtill hörande offentliga debatten utgör en väsentlig del av internationellt främjande av mänskliga rättigheter. Man kan dock inte utesluta användningen av sanktioner. Bland annat inom EU har man under de senaste åren allt oftare utnyttjat den möjlighet som klausulerna om mänskliga rättigheter erbjuder för att tillfälligt avbryta avtalsrelationer. Sanktionerna kan dock komma att rikta sig mot personer som befinner sig i en svag människorättslig ställning, varför de mycket noggrant bör övervägas som medel i människorättspolitiken.

Med tanke på målsättningen för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna är det viktigt att fastställa de centrala utgångspunkterna. Dessa beskrivs i avsnittet nedan.

### 2.1 Universalitet

De mänskliga rättigheterna är universella och gäller alla. Första artikeln i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från år 1948 lyder: "Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter".

De mänskliga rättigheternas universalitet är en central utgångspunkt även för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna stipuleras i avtal som förhandlats fram inom det internationella samfundet och som har ratificerats i vid utsträckning. De centrala principerna i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, som anses tillhöra internationell sedvanerätt, förpliktar staterna oavsett ratificeringar. Främjandet av mänskliga rättigheter är således inte enbart ett västerländskt värde, utan en genuin global uppgift och utmaning.

Av de mänskliga rättigheternas universalitet följer även det internationella samfundets legitima rätt att ingripa i människorättsutvecklingen i alla länder. Även den finländska regeringen anser att internationell behandling av människorättsutvecklingen utgör en väsentlig del av det på konventioner och mekanismer baserade internationella människorättsystemet. Debatten om "ingripande i interna ärenden" och om människorättskulturer som är typiska för vissa områden, men som avviker från global kutym, har avmattats men inte helt upphört. Bland annat i FN:s kommitté för mänskliga rättigheter förekommer fortfarande diskussioner om det internationella samfundets legitima rätt att debattera frågor som berör ett visst land. Detta trots att de mänskliga rättigheternas universalitet bekräftades med konsensus redan vid FN:s världskonferens om mänskliga rättigheter i Wien år 1993.

Regeringen har fortfarande för avsikt att förstärka de internationella människorättsliga mekanismerna<sup>1</sup> och deras verksamhetsförutsättningar. Till exempel i FN är resurserna, som högkommissariatet för mänskliga rättigheter och dess mekanismer har till sitt förfogande, fortfarande relativt små. Finland förhåller sig positivt även till en utvärdering av den egna människorättsutvecklingen. Finland rapporterar öppet och punktligt till övervakningsorganen för implementeringen av människorättsavtal i syfte att föredömligt uppfylla även de egna internationella människorättsliga förpliktelserna. Finland strävar efter att främja en motsvarande öppen inställning till utvärderingen av de mänskliga rättigheterna inom Europeiska unionen och internationellt.

Ett exempel på en fråga som fått stor internationell uppmärksamhet är vapenvägrarnas situation i Finland. Människorättsorganisationerna har ansett att civiltjänstgöringen, jämfört med vapentjänsten, är för lång och av straffkaraktär. Ärendet bör betraktas som en del av utvecklingen av civiltjänsten.

## 2.2 Odelbarhet

Med tanke på de mänskliga rättigheterna är det väsentligt att de olika rättigheterna verkställs så väl som möjligt på det individuella planet. Finland anser att de medborgerliga och politiska rättigheterna (MP-rättigheterna) och de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna) inte kan särskiljas — eller ställas mot varandra — utan att de hör ihop på många sätt. De utmaningar som globaliseringen medfört har betonat sambandet mellan de olika rättigheterna. ESK-rättigheterna får ändå inte alltid en tillräckligt synlig roll i diskussionen om de mänskliga rättigheterna, och den därmed förbundna internationella övervakningen är tills vidare inte på samma nivå som beträffande MP-rättigheterna. Främjandet av ESK-rättigheterna är ett av den finländska regeringens särskilda mål.

<sup>1</sup> Med människorättsmekanismer avses stateras övervakningsorgan för förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter såsom särskilda arbetsgrupper, specialrapportörer osv.

Finland förhåller sig positivt även till utvecklingen av nya rättigheter (till exempel rätten till miljö) och bedömer deras betydelse i fråga om individens mänskliga skydd. Det mänskliga normverket är redan nu relativt omfattande och det väsentliga är att existerande rättigheter tillämpas. Nya konventioner bör dock inte uteslutas, eftersom de kan effektivisera förverkligandet av rättigheterna för bland annat vissa grupper (funktionshindrade, ursprungsfolk) eller erbjuda effektivare övervakningsmöjligheter (till exempel kontroller i anslutning till tortyrförbud).

Finlands moderna förteckning över de grundläggande rättigheterna ger en god grund för även internationellt främjande av en övergripande uppfattning om mänskliga rättigheter som omfattar alla delområden i individens liv<sup>2</sup>. Regeringsformens förteckning över de grundläggande rättigheterna utvidgades i samband med reformen av de grundläggande rättigheterna till att omfatta, utöver de klassiska frihetsrättigheterna, bl.a. ett subjektivt stadgande om rätten till oundgänglig försörjning och omsorg (19 §) samt ett stadgande om miljö rättigheter (20 §). Finland drev tämligen framgångsrikt implementeringen av ESK-rättigheterna och miljö rättigheterna samt rätten till välfungerande förvaltning i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Frågorna sammanhänger; i praktiken utgör en välfungerande förvaltning en väsentlig förutsättning för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna.

### **Om definitionen av grundläggande och mänskliga rättigheter<sup>3</sup>**

*De mänskliga rättigheterna är universella rättigheter som fastställts i människorättskonventionerna. Alla mänskliga rättigheter — medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella — är likvärdiga och inbördes beroende. Rättigheterna kompletterar dessutom varandra. Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och de internationella människorättskonventionerna förpliktar staterna att respektera och garantera sina medborgare och övriga personer inom sitt territorium de i konventionerna definierade rättigheterna. Människorättskonventionerna, som har satts i kraft nationellt i Finland, utgör en del av finsk rätt och kan i princip tillämpas på samma sätt som övriga författningar.*

*De grundläggande rättigheterna, som definieras i kapitel 2 i Finlands grundlag, motsvarar nationellt de mänskliga rättigheterna. I Finland verkställdes en reform av de grundläggande rättigheterna år 1995. Reformen förde de grundläggande rättigheterna allt närmare de mänskliga rättigheter, som definieras i de internationella människorättskonventionerna. I Finlands nya grundlag, som trädde i kraft år 2000, inkluderades de grundläggande rättigheterna i den form de hade vid reformen 1995. Efter reformen har de grundläggande rättigheterna preciserats i lagstiftningen. Som exempel kan nämnas lagen om religionsfrihet, den samiska språklagen samt lagen om yttrandefrihet i masskommunikation, som alla godkändes år 2003.*

<sup>2</sup> I denna redogörelse avser mänskliga rättigheter i första hand de rättigheter som ingår i de internationella människorättsavtalen och grundläggande rättigheter i sin tur de rättigheter som ingår i de nationella förteckningarna över de grundläggande rättigheterna.

<sup>3</sup> Som källor för avsnittet har använts riksdagens justitieombudsmans och statsrådets justitiekanslers berättelser för år 2002.

*För närvarande har Finland ett internationellt sett starkt normverk för de grundläggande rättigheterna. De grundläggande och mänskliga rättigheterna, som har blivit en del av vårt rättssystem, åberopas som stadganden som innehåller subjektiva rättigheter. I det förberedande arbetet med reformen av de grundläggande rättigheterna har uttryckligen förutsatts, att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sina motiveringar hänvisar till stadganden om de grundläggande rättigheterna då det är aktuellt att tillämpa dem.*

*Enligt 108 § och 109 § i grundlagen övervakar statsrådets justitiekansler och riksdagens justitieombudsman förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Övervakningen sker i huvudsak i form av legitimitetsövervakning genom undersökning av anmälningar från medborgare samt genom inspektion av ämbetsverk och anstalter. Övervakningsorganen kan även på eget initiativ genomföra undersökningar. Vid övervakningen beaktas även kraven på god och tillbörlig rätts- och förvaltningspraxis. Riksdagens grundlagsutskott förutsätter att man i justitiekanslerns och justitieombudsmannens årliga berättelser inkluderar ett avsnitt om förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.*

*I riksdagens justitieombudsmans berättelse för år 2002 nämner justitieombudsman Riitta-Leena Paunio några exempel på missförhållanden, som kan leda till allvarliga kränkningar mot grundläggande och mänskliga rättigheter i vårt land, nämligen familjevåldet, bostadslösheten, situationen hos barn som lever i mycket svåra förhållanden samt intoleransen och diskrimineringen mot minoriteter. Dessa frågor behandlas även i kapitel 6 i denna redogörelse.*

*Debatten om de grundläggande rättigheterna förs även inom Europeiska unionen. EU baserar sig på respekt för frihet, demokrati, mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt på principerna för en rättsstat. Vid Europeiska rådets sammanträde i Nice i december år 2000 godkändes Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Stadgan omfattar såväl medborgarliga och politiska rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dokumentet är emellertid inte juridiskt bindande. De grundläggande rättigheternas ställning i EU kommer dock att stärkas, eftersom man har föreslagit att stadgan om de grundläggande rättigheterna skall inkluderas som sådan i Europeiska unionens framtida konstitution, som för närvarande behandlas av regeringskonferensen.*

### **2.3 Icke-diskriminering**

En central utgångspunkt för det människorättsliga tänkesättet och för Finlands människorättspolitik är att rättigheterna förverkligas likvärdigt oavsett ursprung, kön, ålder, religion, åsikt, funktionshinder, sexuell läggning eller annan motsvarande egenskap eller omständighet. Förbudet mot diskriminering har antecknats i de centrala människorättskonventionerna, i Finlands grundlag (6 §) och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Det är dock uppenbart att rättigheterna i praktiken inte förverkligas likvärdigt. Till exempel kvinnor och medlemmar i minoriteter utsätts fortfarande för diskriminering på olika håll i världen.

I utrikesministerns första utredning om regeringens politik avseende de mänskliga rättigheterna från hösten 1998 bekräftades kvinnornas, barnens, minoriteternas och ursprungsfolkens rättigheter som tyngdpunkter i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Arbetet för dessa grupper bör fortgå och är påkallat av den stora omfattningen av människorättsliga problem i dessa grupper och av konsekvensen i Finlands politik.

Det är befogat att inordna främjandet av funktionshindrade personers rättigheter i de närmaste årens tyngdpunkter. De funktionshindrades rättigheter förverkligas mycket bristfälligt på olika håll i världen. Frågan är aktuell bland annat på grund av förberedelserna av ett nytt internationellt människorättsavtal avseende funktionshindrade personers mänskliga rättigheter. I Finland finns relativt högklassig sakkunskap i dessa frågor och man har även godkänt riktlinjer om funktionshindrade personer i utvecklingssamarbetet.

## 2.4 Öppenhet

Även om ansvaret för uppfyllande av de mänskliga rättigheterna ligger hos regeringarna, är främjandet av mänskliga rättigheter inte endast regeringarnas uppgift. Man kan inte tänka sig ett effektivt människorättsarbete utan organisationernas informationssökning, bildande av nätverk och påverkan eller deltagandet av media och andra aktörer i medborgarsamhället. Parlamenten har en betydande roll för ländernas riktlinjer för mänskliga rättigheter samt i de europeiska organisationerna.

Regeringen, som har förbundit sig vid en öppen politik för de mänskliga rättigheterna, strävar efter att främja öppenheten inom Finland, den Europeiska unionen och de internationella organisationerna. Öppenheten har ett direkt samband med människorättspolitikens trovärdighet och resultat.

I Finland förutsätter öppenheten först och främst att människorättspolitiken inte isoleras som en egen sektor, utan tvärtom att man aktivt främjar integreringen av de mänskliga rättigheterna i huvudströmningarna inom de olika förvaltningssektorerna. Detta gäller utvidgandet av det människorättsliga perspektivet både inom utrikesförvaltningen och inom andra delar av statsrådet. Målet är att lättare kunna identifiera människorättsfrågorna, att sakkunskheten i dessa frågor skall öka och att de därtill hörande riktlinjerna på ett mer konsekvent sätt skall återspegla riktlinjerna för Finlands människorättspolitik inom statsförvaltningens olika sektorer.

Öppenhet kräver att förvaltningen förhåller sig öppet gentemot andra aktörer, såsom människorättsorganisationerna. Kontaktytan mot organisationsfältet är redan nu relativt omfattande. Som exempel kan nämnas delegationen för internationella människorättsfrågor i anslutning till utrikesministeriet. Till delegationens uppgifter hör bland annat att avge utlåtanden och initiativ samt att arrangera seminarier om aktuella människorättsfrågor. Delegationen fungerar även som en viktig kanal för informationsutbyte och kommunikation mellan regeringen och människorättsorganisationerna. Den fungerar självständigt, men regeringen har förbundit sig att trygga dess verksamhetsförutsättningar bl.a. med sekreterarresurser. Målet är att ytterligare utveckla kommunikationen med medborgarorganisationerna.

Medborgarorganisationerna har framfört ett initiativ om att i Finland grunda en nationell institution för mänskliga rättigheter enligt de i FN godkända s.k. Parisprinciperna. De principenliga uppgifterna sköts för närvarande av olika instanser — riksdagens justitieombudsman, justietiekanslern, delegationen för internationella människorättsfrågor, medborgarorganisationerna och forskningsanstalterna — men en egentlig nationell institution för mänskliga rättigheter saknas i Finland. Regeringen anser att för- och nackdelarna med grundandet av en institution för mänskliga rättigheter bör utredas med beaktande av effektivt och ändamålsenligt utnytt-

jande av tillgängliga resurser för människorättsarbete. Medborgarorganisationerna och övriga aktörer, som för närvarande tar hand om de uppgifter som den människorättsliga institutionen eventuellt skulle sköta i framtiden, bör ha en central roll i diskussionen om en självständig nationell institution.

## 2.5 Utbildning i mänskliga rättigheter

I föregående utredning från år 2000 fastställdes en ökning av de mänskliga rättigheternas betydelse i utrikes- och säkerhetspolitiken som ett uttryckligt mål. I syfte att främja målet har utbildning i mänskliga rättigheter meddelats utrikesförvaltningen och ledningen inom den övriga statsförvaltningen. Framöver kommer utbildningen att fortsätta på olika nivåer och med inriktning på olika teman. Även forskningen på området mänskliga rättigheter kommer fortlöpande att understödjas, i synnerhet beträffande centrala frågor i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna.

För att främja en positiv attityd till de mänskliga rättigheterna, borde utbildningen i mänskliga rättigheter vidta redan i skolåldern. I Finland undervisas i människorättsfrågor både i grundutbildningen och i gymnasiet. Enligt grundutbildningens läroplaner baserar sig skolans etiska värden på FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Utbildningssektorn har fäst uppmärksamhet vid icke-diskriminering bland annat genom att utveckla mångkulturella studier i lärarutbildningen. Regeringen har för avsikt att ytterligare stärka den utbildning i mänskliga rättigheter som riktas till barn och ungdomar.

Medborgarorganisationerna har en viktig uppgift i främjandet av de mänskliga rättigheterna. Regeringen har understött organisationernas publikationer och projekt i syfte att öka kännedomen om de mänskliga rättigheterna. Ett exempel på detta är webbplatsen "ihmisoikeudet.net", som offentliggjordes i början av år 2004. På webbplatsen finns material om mänskliga rättigheter i synnerhet för skolor och läroanstalter<sup>4</sup>. Människorättsförbundet, Amnesty Internationals avdelning i Finland och Finlands FN-förbund genomförde projektet i samarbete med lärare, människorättsliga forskningsanstalter och ett antal medborgarorganisationer.

---

<sup>4</sup> se <http://www.ihmisoikeudet.net/> (på finska, svenska versionen under uppbyggnad)

### 3. EUROPEISKA UNIONEN OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

- ▶ **EU är en globalt betydande aktör i politiken för de mänskliga rättigheterna. En central utmaning i EU:s människorättspolitik är följdriktighet, vars främjande är ett av regeringens specifika mål.**
- ▶ **För EU:s interna utveckling är det väsentligt att säkra de grundläggande rättigheternas egentliga betydelse.**
- ▶ **Man försöker säkra att EU ansluter sig till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.**

#### 3.1 EU:s sektor för de grundläggande rättigheterna blir starkare

##### 3.1.1 Bedömning av betydelsen av stadgan om de grundläggande rättigheterna

Den högtidliga kungörelsen av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna på toppmötet i Nice år 2000 var ett betydande steg i processen att stärka EU:s sektor för de grundläggande rättigheterna. De målsättningar som Finlands regering hade uppställt för utarbetandet av stadgan förverkligades relativt bra: skrivarbetet koordinerades med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och ESK-rättigheterna togs med vid sidan av de traditionella medborgarrättigheterna. Utöver detta inkluderades, på förslag av bl.a. Finland, stadgar om god förvaltning och miljö. Å andra sidan fick man t.ex. inte med den stadga om minoriteters rättigheter, som ingick i Finlands målsättningar.

Avsikten med stadgan om de grundläggande rättigheterna var inte att skapa nya rättigheter utan att sammanföra de rättigheter som gäller inom EU-området. Stadgan om de grundläggande rättigheterna har hittills inte varit rättsligt bindande. Man byggde inte upp någon effektiv mekanism för att följa upp stadgan. Stadgan om de grundläggande rättigheterna har haft betydelse bl.a. i och med att kommissionen beaktat den vid olika lagstiftningsförslag. EG-domstolen har dock inte i sina avgöranden refererat till stadgan om de grundläggande rättigheterna såsom förväntats. En primärdomstol har dock hänvisat till dokumentet.

Trots att stadgan om de grundläggande rättigheterna utan tvivel i viss mån har styrt lagstiftningsprocesserna och de politiska processerna, har dess inverkan inte varit entydig. Stadgan om de grundläggande rättigheterna har gett rättigheterna inom EU synlighet bland EU-medborgarna.

##### 3.1.2 Målen för stärkning av de grundläggande rättigheterna

I EU:s framtidskonvent visade sig frågan om att ge stadgan om de grundläggande rättigheterna en rättsligt bindande ställning i EU:s grundlagsenliga avtal inte ge upphov till några problem. Däremot har frågan om unionens värdegrund och speciellt dess förhållande till kristendomen starkare än väntat lyfts fram under förberedelserna för det grundlagsenliga avtalet. För Finlands del är noteringen om de mänskliga rättigheterna, inklusive minoritetsrättigheterna, godtagbar.

Konventets förslag innehöll en proposition om indelning i rättigheter och principer. ESK-rättigheterna ansågs höra till den senare kategorin. Finland anser inte att indelningen i rättigheter och principer är nödvändig. En sådan indelning överensstämmer inte med den odelbarhet som Finland betonar i samband med de mänskliga rättigheterna. Indelningen är trots detta



godtagbar i regeringskonferensen, ifall detta gynnar reformen om fastställandet av de grundläggande rättigheternas juridiska ställning i EU. Finland främjar i så fall med tillgängliga medel beaktandet av ESK-rättigheterna ur juridisk synvinkel. Målet är att skillnaden mellan kategorierna inte skall få någon praktisk betydelse.

Under de närmaste åren eftersträvar Finland att med tillgängliga medel åstadkomma en förstärkning av de grundläggande rättigheternas ställning inom alla EU-sektorer. Förteckningen över de grundläggande rättigheterna bör beaktas vid alla de lagstiftningsprojekt för vilkas innehåll den är relevant. Finland kommer att utreda projektens, inklusive kommissionens lagförslags, samstämmighet med de grundläggande rättigheterna. De grundläggande rättigheterna kommer även, i tillämplig omfattning, att utgöra en del av EU:s externa förbindelser. Denna, för EU-politikens följdriktighet viktiga aspekt, kommer att regelstyras och att ingå i utbildningen av personer som handhar EU-angelägenheter på ett sätt som bidrar till att på olika nivåer skapa förutsättningar för en politik som aktivt främjar de grundläggande rättigheterna.

Finlands långvariga målsättning att EU skall ansluta sig till den europeiska konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna framskred i förberedelsenämnden synnerligen problemfritt. Finlands mål är först och främst att säkra att en förpliktande notering kvarstår i regeringskonferensen och därefter inleda förberedelserna så, att anslutningen skall kunna ske enligt en så snabb tidtabell som möjligt. Beträffande tidtabellen bör man dock beakta att EU:s anslutning till konventionen om skydd av de mänskliga rättigheterna även förutsätter en ändring i ifrågavarande avtal. Detta förväntas i sig inte vara särskilt svårt, men processen tar oundvikligen en viss tid. Under processen är det ändamålsenligt att främja samarbetet mellan olika människorättsmekanismer, t.ex. domstolsmöten. Finlands långvariga målsättning är att säkra att det i Europa inte uppstår två skilda människorättsregimer, utan att utvecklingen inom EU och Europarådet sker koordinerat och så att de mänskliga rättigheternas ställning stöds som helhet.

Enligt medborgarorganisationernas kritik försvagas trovärdigheten i EU:s politik för de mänskliga rättigheterna av att EU saknar en konsekvent människorättspolitik, som beaktar aspekter i såväl interna som yttre förbindelser. Vidare saknar den en effektiv mekanism för uppföljning av de mänskliga rättigheternas utveckling inom EU-området.

Redan i den föregående utredningen om de mänskliga rättigheterna, som utgavs år 2000, uppställdes som mål en utveckling av följdriktigheten i EU:s politik för de mänskliga rättigheterna. Finland har tagit initiativ bl.a. till att skapa en horisontell hantering av de mänskliga rättigheterna för att det skall vara möjligt att effektivare bemöta den utmaning som gäller EU:s politiska koherens. Även samspelet med Europaparlamentet är nyttigt.

Frågan om den inre dimensionen i EU:s människorättspolitik är nu speciellt aktuell i och med ändringarna i EU-fördragen: Nya artikel 7 i EU-avtalets möjliggör sanktioner mot en medlemsstat som brutit mot principerna om de mänskliga rättigheterna och skulle även förutsätta någon slags mekanism för uppföljning och evaluering av situationen gällande de mänskliga rättigheterna i medlemsländerna. Artikel 58 i del I av unionens grundlagsenliga avtalsutkast skulle ytterligare förstärka nuvarande artikel 7. Finlands mål att främja följdriktigheten är således fortfarande mycket aktuellt.

Då man på toppmötet i Rom i december 2003 behandlade EU-ämbetsverk, nämndes även grundandet av ett nytt EU-ämbetsverk för de mänskliga rättigheterna som skulle bygga på EU:s nuvarande central för uppföljning av rasism i Wien. Regeringen framhäver att de mänskliga rättigheterna utgör en väsentlig del av EU:s politik och att de inte kan avskiljas till ett separat ämbetsverk. Resurserna för mänskliga rättigheter borde snarare stärkas i EU:s institutio-

ner. Ifall grundandet av ett ämbetsverk för de mänskliga rättigheterna ändå fortskrider på basis av kommissionens eventuella proposition, kunde Finland överväga vissa uppföljningsuppgifter åt ämbetsverket. Även då bör man säkerställa en nära kontakt med andra EU-organ samt till Europarådet, som redan nu sköter vissa uppföljningsuppgifter.

### *3.1.3 Europas justitieombudsman och Europaparlamentets besvärsutskott*

Europas justitieombudsman kan ingripa i missförhållanden i EU-organen samt ge förslag om rättande av fel eller om en allmän utveckling av förvaltningen. Även enskilda medborgare i unionen och andra personer som bor i en medlemsstat har rätt att klaga över dessa missförhållanden direkt till justitieombudsmannen, eller via en medlem i Europaparlamentet. I september 2001 godkände Europaparlamentet den förste justitieombudsmannens, Jakob Södermans, till kommissionen riktade viktiga rekommendation om praxis i en god förvaltning (A Code of Good Administrative Behaviour). Europas justitieombudsman och de nationella justitieombudsmännen, vilka finns i 12 av unionens medlemsländer samt i alla 10 nya medlemsländer, utför ett intensivt samarbete i form av informationsnätverk, årliga möten och seminarier. Samarbetet gynnar speciellt de nya medlemsländerna.

Europaparlamentets besvärsutskott är ett organ som privatpersoner kan vända sig till, ifall de anser att medlemsstaten inte respekterat sina EU-förpliktelser, eller att lagstiftningen inom något område saknas helt eller är otillräcklig. Utskottet får årligen 1000-1500 värdanden, varav ca. 20 % berör socialskydds- eller pensionsrättigheter. I de flesta fallen handlar situationerna om arbete över gränserna och därpå följande pensionering.

## **3.2 De mänskliga rättigheterna i EU:s yttre förbindelser**

EU har i många hänseenden en central roll i den globala människorättspolitiken. Som biståndsgivare är EU och dess medlemsländer i bistånd räknat klart den största aktören inom utvecklingssamarbetet. Unionen har även en betydande politisk roll. EU tar ständigt upp de mänskliga rättigheterna med flera regeringar och främjar dem även aktivt på internationella forum för mänskliga rättigheter. Ända sedan början av 1990-talet har man till gemenskapens avtal angående yttre förbindelser bifogat en klausul om de mänskliga rättigheterna, varigenom de mänskliga rättigheterna nu utgör en central del också av EU:s avtalsrelationer.

Samtidigt som EU:s utvidgning ytterligare ökar EU:s internationella vikt, medför den nya utmaningar med tanke på de mänskliga rättigheterna. EU har på många sätt, till exempel via många projekt som kommissionen lett, främjat förbättringen av såväl Köpenhamnkriterierna som t.ex. minoriteternas ställning i de blivande medlemsländerna. Det viktiga arbetet med syfte att förbättra romernas ställning bör säkerställas även efter utvidgningen av unionen.

För Finland är EU en central kanal för inflytande i människorättspolitiken. Vikten i ett meddelande från EU är stor jämfört med nationella ståndpunkter och dess närvaro i världens olika delar är mycket bredare än vad som kan komma ifråga för nationell representation. Med tanke på genomslagskraften i Finlands människorättspolitik är det således motiverat att i första hand fungera via EU i sådana frågor där detta i praktiken är möjligt<sup>5</sup>. Erfarenheterna visar att det genom en initiativrik och konsekvent verksamhet är möjligt att uppnå mycket inom EU. Vad beträffar människorättspolitiken är t.ex. kvinnors rättigheter ett område där Finlands inflytande i utformningen av EU-politiken redan en längre tid varit betydande.

<sup>5</sup> Minoriteters rättigheter är ett exempel på en fråga, i vilken EU saknar gemensam politik. Därför handlar Finland på denna punkt på nationell grund.

### 3.2.1 EU:s utrikes- och säkerhetspolitik

Redan i de tidigare utredningarna angående de mänskliga rättigheterna som utgavs 1998 och 2000, konstateras att Finlands centrala målsättning är att utveckla följdriktigheten i EU:s politik för de mänskliga rättigheterna. Trots EU:s omfattande människorättsaktivitet är dess inflytande inte maximalt i olika länder, eftersom en tillräckligt koordinerad användning av olika medel för främjande av de mänskliga rättigheterna inte lyckas. Bl.a. EU:s pelarstruktur och därmed samhörande frågor om olika befogenheter har lett till problem.

Under de senaste åren har vissa steg tagits för att utveckla följdriktigheten. I december 2001 godkände EU riktlinjerna för beaktande av de mänskliga rättigheterna i EU:s olika dialoger och möten med tredje länder. I juni 2001 godkände EU-rådet vittgående slutsatser som baserade sig på kommissionens tillkännagivanden om utvecklandet av EU:s politik för de mänskliga rättigheterna. Målet med slutsatserna var att effektivisera unionens människorättspolitik inom olika sektorer. I utformningen av slutsatserna betonade Finland kravet på konsekvens, bl.a. mellan verksamheten innanför och utanför EU:s eget område. Som en del av uppföljningen av slutsatserna, har Finland hittills endast föreslagit en utökning av mandatet för en i II-pelaren verksam människorättsarbetsgrupp. Initiativet förverkligades i slutet av år 2003. Detta är såtillvida av betydelse, att EU skulle få en arbetsgrupp som kunde studera människorättsfrågor koordinerat i olika sammanhang.

För att höja följdriktigheten och öppenheten har Finland talat för en utveckling av EU:s årliga rapport om de mänskliga rättigheterna så, att den även skulle innehålla en värdering av resultatet av EU:s verksamhet samt en mer omfattande del om EU:s interna situation. Några steg i denna riktning har tagits, men det finns fortfarande utvecklingsbehov.

Vad beträffar öppenheten kan man konstatera ett t.ex. antalet kontakter mellan EU och centrala människorättsorganisationer under de senaste åren ökat även utanför de årliga diskussionsforumen för mänskliga rättigheter. Finland har aktivt deltagit i dessa möten och därtill även försökt säkra att informationen som organisationerna producerar beaktas i tillräckligt hög grad. Finland har även strävat efter att främja effektivare användning av internet för att distribuera information angående verksamheten kring de mänskliga rättigheterna. Man har nyligen skapat en webbplats som behandlar de mänskliga rättigheterna. Webbplatsen uppehålls gemensamt av EU-rådet och kommissionen<sup>6</sup>.

EU:s verksamhet störs dock fortfarande av styvhet och tröghet som följer av den tungrodda koordineringen. Detta framhävs t.ex. i FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna, där EU inte når en tillräckligt effektiv interaktion med de andra.

### 3.2.2 Klausuler om de mänskliga rättigheterna i avtal angående yttre förbindelser

Trots att man redan i 10 års tid inkluderat klausuler om de mänskliga rättigheterna i EU:s avtal angående yttre förbindelser, hade de länge en mycket begränsad betydelse. Under de senaste åren har EU dock mer aktivt börjat utnyttja möjligheterna att använda detta instrument. Klausulen om de mänskliga rättigheterna har använts som grund i förhandlingar eller för tillfälligt avtalsavbrott t.ex. beträffande Liberia, Elfenbenskusten, Haiti och Sierra Leone.

<sup>6</sup> Se <http://europa.eu.int/pol/humanrights/annualreport/>

I människorättsklausulen i det nya Cotonou-avtalet (som trädde i kraft 21.5.2003) mellan EU och 77 länder i Afrika, Karibien och Stilla havet, ingår en mer utvecklad mekanism som betonar dialog och konsultering mellan parterna. Kommissionen har den senaste tiden även utvecklat andra arrangemang där människorättsklausulen ges en allt aktivare roll<sup>7</sup>.

Cotonou-avtalets utvidgade människorättsklausul har satts på prov speciellt i frågan om Zimbabwe. Finland understödde i EU:s råd för allmänna ärenden på hösten 2001 påbörjandet av konsultationer med Zimbabwe i enlighet med artikel 96 i Cotonou-avtalet. Zimbabwe hade inte förutsättningar för att genomföra konsultationer och man beslöt i januari 2002 att lägga ned förhandlingarna enligt artikel 96. EU fattade slutligen beslut om att tillämpa inriktade sanktioner inom II-pelaren samt dessutom sanktioner som påverkade allokeringen av utvecklingsarbetet. Det har därefter inte heller funnits tillräckliga praktiska förutsättningar för ett samarbete med Zimbabwes regering, bl.a. i anslutning till att stöda valprocessen<sup>8</sup>. Finland hade önskat att även afrikanska stater hade fått vara med och påverka utvecklingsriktningen i Zimbabwes demokrati och mänskliga rättigheter mer aktivt än vad som visade sig vara möjligt. EU och Finland betonar att man inte vill ta ställning t.ex. till frågor om markinnehav som sådana, i stället handlar EU:s politik om att betona efterlevnaden av demokratins spelregler och människorättsnormerna. Finlands ambassad i Harare stängdes i augusti 2002.

Finland anser att människorättsklausulerna inte endast skall uppfattas som grund för negativa sanktioner, istället möjliggör de även ett positivare samarbete kring de mänskliga rättigheterna. Vid behov bör klausulerna dock även kunna användas som grund för sanktioner. Klausulernas användningsområde bör inte studeras separat utan i samband med EU:s politik för de mänskliga rättigheterna och dess åtgärdsutbud som helhet.

### *3.2.3 EU:s dialog om de mänskliga rättigheterna med tredje länder*

Europeiska unionens målsättning är att behandla mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten i alla sammanträffanden med tredje länder. Denna målsättning är inskriven i riktlinjerna för dialoger om de mänskliga rättigheterna (Guidelines on Human Rights Dialogues) som gavs år 2001. Vidare förs särskilda diskussioner med några länder i form av regelbundna möten och seminarier om de mänskliga rättigheterna. För tillfället för man en dialog om de mänskliga rättigheterna med Kina och Iran.

Dialogen är ett medel att främja de mänskliga rättigheterna, inte en målsättning i sig. Diskussionerna borde klart avspeglas i en förbättring i landets människorättsituation.

Dialogen som förs med Kina om de mänskliga rättigheterna anordnas två gånger per år. Dialogen har förts sedan år 1996. Förhandlingar som förs inom Trojka-sammansättningen kompletteras av seminarier för människorättsexperter. I seminarierna deltar forskare från båda parter universitet. Den senaste tiden har samtalsämnen bl.a. varit dödsstraff, tortyr, HIV/AIDS och ratificeringen av MP-avtalet. Situationen i Tibet och Kinas arbetsläger diskuteras regelbundet. I expertseminarierna har man även behandlat bland annat de nationella människorättsinstitutionernas ställning, rättssystemets funktion samt det civila samhällets skydd.

<sup>7</sup> T.ex. avtalet med Bangladesh år 2003, som inkluderar en arbetsgrupp för de mänskliga rättigheterna samt en möjlighet till människorättsprojekt.

<sup>8</sup> Några länders, inklusive Finlands valobservatörer lämnades utanför.

EU har varit bekymrad över att det, trots bra dialogmöten, endast skett små framsteg i Kinas situation beträffande de mänskliga rättigheterna. EU:s råd för allmänna ärenden och yttre förbindelser, har i sina slutsatser utöver ovan nämnda saker fäst uppmärksamhet bl.a. vid begränsningar av yttrandefriheten och diskriminering av minoriteter.

EU inledde en dialog om de mänskliga rättigheterna med Iran i oktober 2002. Det första dialogmötet ordnades i Teheran i december samma år. Efter detta har två möten ägt rum: i mars och oktober 2003 i Bryssel. Dialogen förs som rundabordsdiskussioner som delegationer från EU och Iran samt representanter från universitet, medborgarorganisationer och människorättsinstitut deltar i. Även nationella parlament och rättsinstitutioner har varit representerade. Finland finner det speciellt viktigt att representanter för människorättsorganisationer deltar i förhandlingarna. Rundabordsmötena åtföljs direkt av en myndighetssamling i begränsad sammansättning.

Dialogen har bl.a. gällt avlägsnande av tortyr och motverkande av diskriminering. Man har upprepade gånger diskuterat kvinnors och minoriteters rättigheter. Finland har framhållt att man i förhandlingarna på lång sikt borde koncentrera sig på några viktiga teman. Främjandet av kvinnors rättigheter är en central fråga, och Finland har betonat kvinnors deltagande även i delegationens sammansättning.

Diskussionerna med Iran har i huvudsak förts i en god och konstruktiv anda. Dialogen har dock inte varit helt problemfri. Som exempel kan nämnas att en del medlemmar i internationella människorättsorganisationer inte blivit beviljade visum till Iran. Iran dröjde även länge med att ge ett skriftligt svar på personlistan som gällde enskilda fall.

Det största bekymret har dock varit att situationen kring de mänskliga rättigheterna i Iran efter dialogens inledning inte blivit bättre. Enligt flera rapporter om de mänskliga rättigheterna har situationen tvärt om förvärrats. Även Rådet för allmänna ärenden och yttre förbindelser har i sina slutsatser fäst uppmärksamhet vid att de mänskliga rättigheternas situation i Iran blivit sämre. Begränsningar i yttrandefriheten, omänskliga straffformer, begränsningar i kvinnors rättigheter samt brister i rättsväsendet är exempel på frågor som kräver omedelbar ändring.

Inledningen av dialogen om de mänskliga rättigheterna utesluter inte andra medel för att förbättra ett lands situation beträffande de mänskliga rättigheterna. På grund av detta gav Finland sitt stöd till Kanada då landet vid FN:s generalförsamlings III utskott hösten 2003 presenterade en resolution om människorättsituationen i Iran. Finland, i likhet med merparten av de andra EU-länderna, anbeföll resolutionen.

EU diskuterar med Förenta staterna och Kanada två gånger om året i Trojka-sammansättningen. Konsultationerna ordnas innan FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna och generalförsamlingens III utskott har sina möten. Med Kanada har EU förhandlat om gemensamma strategier och linjeföringar på FN:s forum. Tillsammans med Förenta staterna har man kartlagt möjligheterna att fördjupa samarbetet och minska motstridigheterna i frågor där EU:s och Förenta staternas politik skiljer sig. Exempel på dessa frågor är inställningen till dödsstraff, konventionen om barns rättigheter, den internationella brottmålsdomstolen och reproduktionsrättigheterna. Förhandlingarna har inte varit helt problemfria, men några framsteg har gjorts. Som exempel kan nämnas att EU och Förenta staterna på sammanträdet för kommissionen för de mänskliga rättigheterna på våren 2003 tillsammans presenterade en resolution om de mänskliga rättigheterna i Turkmenistan.

### 3.2.4 Finlands EU-ordförändskap och de mänskliga rättigheterna

Finlands EU-ordförändskap infaller i slutet av år 2006. Det är möjligt att regeringskonferensens tidtabell och resultat påverkar ordförändeperiodens arbetsformer en aning. Det är i alla fall skäl att förbereda sig för ett aktivt ordförändskap i det utvidgade EU. Ordförändskapet är viktigt beträffande människorättssektorn och både omfattande och krävande på grund av ämnets horisontella karaktär. Av dessa orsaker är det viktigt att omsorgsfullt förbereda sig för ordförändskapet; det är t.ex. skäl att styra utbildningen kring mänskliga rättigheter så, att de personer som inom olika sektorer har hand om ordförändsuppgifter, har tillräckliga färdigheter att på sitt eget område identifiera utmaningarna kring de mänskliga rättigheterna och även besvara dem.

Målsättningen under den förra ordförändskapsperioden var att främja konsekvensen och öppenheten i EU:s människorättspolitik. Dessa är målsättningar på lång sikt och kommer utan tvekan att vara relevanta även under nästa ordförändskapsperiod. I detta skede är det inte fullt möjligt att förutse eventuella enskilda utmaningar som gäller de mänskliga rättigheterna. De organisationsbetingade och tematiska målsättningarna i denna redogörelse fungerar dock som grund vid uppgörandet av mer detaljerade målsättningar för Finlands EU-ordförändskap i frågor angående de mänskliga rättigheterna.

## EU:s politik mot dödsstraff och tortyr

### *Dödsstraff*

*EU har som en del av sitt urval av metoder i politiken för de mänskliga rättigheterna under de senaste åren godkänt speciella tematiska riktlinjer, först angående dödsstraff, sedan tortyr och senast på våren 2003 angående barn i väpnade konflikter. Därför är det motiverat att studera hur man använt detta instrument.*

*I de föregående utredningarna för människorättspolitiken har man satt som mål att verka för att avskaffa dödsstraffet globalt. Sedan år 2000 har åtskilliga länder avstått från att använda dödsstraff eller avbrutit verkställandet av dödsstraff. Ändå avrättas fortfarande tusentals människor varje år runt om i världen. Därför måste man fortsätta kampen för att avskaffa dödsstraffet<sup>9</sup>.*

*Finland motsätter sig dödsstraff under alla omständigheter. Trots att den folk-rätten inte förbjuder dödsstraff anser Finland — som alla medlemsländer i Europeiska unionen — att dödsstraffet alltid är ett inhumant människovärdesförnedrande straff, som i praktiken inte heller fungerar i avskräckande syfte. Regeringen betonar att staterna bör följa den folkrättens förpliktelser gällande användning av dödsstraff.*

*Tilläggsprotokoll 13 till Europas konvention om de mänskliga rättigheterna, som trädde ikraft 1.7.2003, förbjuder dödsstraff i alla former, även i krigstid. Finland har undertecknat protokollet i maj 2002 och regeringens proposition till riksdagen om nationellt godkännande av protokollet ges på våren 2004.*

<sup>9</sup> Se redogörelsens bilaga om användningen av dödsstraff i världen

*EU godkände sommaren 1998 riktlinjerna för motarbetande av dödsstraff och agerar aktivt ifall förutsättningarna i riktlinjerna uppfylls. EU tar kontakt med myndigheterna i det land där dödsstraff används, dvs. demarscherar regelrätt bl.a. om ifrågasättande land återupptar dödsstraffet trots att det uteslutits ur lagstiftningen. En demarsch görs även om en stat avrättar en person som begått ett brott som minderårig eller är mentalt sjuk, eller tar i bruk ett speciellt grymt eller inhumant avrättningssätt, som t.ex. stening. Exempelvis. under perioden mellan sommaren 2002 och sommaren 2003 demarscherade EU mot dödsstraff i följande länder: Burma, Kuwait, Filippinerna, Japan, Nigeria, Tadzjikistan, Demokratiska republiken Kongo, USA, Uganda, Sudan, Indonesien, Qatar, Belize, Barbados, Kina, Laos, Sri Lanka, Iran, Indien och den palestinska administrationen.*

*Utöver demarscherna motarbetar EU dödsstraffet också med andra medel. Dödsstraffet är ofta på föredragningslistan då dialoger förs med tredje länder. EU-rådet utfärdade den 30 september 2002 en resolution om dödsstraffet och speciellt grymma former av dess verkställande. Som grund för givandet av resolutionen var sharia-domarna genom stening i Nigeria. Vid sammanträdena för FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna har man ända sedan år 1997 föreslagit en resolution om avskaffande av dödsstraffet. Våren 2003 godkändes den av EU föreslagna resolutionen med rösterna 23 för och 18 mot, varvid 10 länder avhöll sig från att rösta. Ett rekordstort antal länder, 75, medrekommenderade resolutionen. Finlands och EU:s mål är att vidare öka antalet som röstar för eller rekommenderar resolutionen. Finland anser att ärendet även borde tas upp i andra sammanhang än människorättskommissionen sammanträden, t.ex. vid toppmötena mellan EU-medlemsländer och tredje länder.*

*Som helhet kan man anse att EU:s arbete mot dödsstraffet redan är en etablerad och även rätt lyckad del av EU:s människorättspolitik.*

### **Tortyr**

*Förbudet mot tortyr är ovillkorligt och under inga omständigheter är avvikelser från det tillåtna. Tortyr är dock fortfarande ett allvarligt globalt problem. Det viktigaste avtalet som förbjuder tortyr är FN:s konvention mot tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. På hösten 2002 tog man på internationell nivå ett viktigt steg i arbetet mot tortyr, då FN:s generalförsamling godkände det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr. Det fakultativa protokollet styrker avtalets uppföljningssystem bl.a. genom att den skapar en förpliktelse om grundande av en nationell uppföljningsmekanism för att förhindra tortyr i fängelser och andra anstalter. Underkommittén till FN:s kommitté mot tortyr får rätt till besök i avtalsländerna. Finland skrev under protokollet 23.9.2003. Förberedelserna för en ratificering av protokollet har inletts.*

*EU-rådet godkände i april 2001 EU:s riktlinjer mot tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Meningen med riktlinjerna är att ge EU ett verktyg i förhandlingar med tredje länder och stärka kampen mot tortyr överallt i världen. Finland anser att givandet av riktlinjerna var ett betydande steg i aktiveringen av verksamheten mot tortyr, men anser*

*det vara absolut nödvändigt att börja motverka tortyr även på det praktiska planet.*

*Under Danmarks ordförandesperiod hösten 2002 godkände man som stöd för riktlinjerna ett arbetspapper som behandlade verkställighet av dem. EU har på basis av arbetspappret inlett en strategi mot tortyr. Med strategin strävar man efter att genom konkreta medel ingripa mot tortyren i olika länder. Som EU:s hjälpmedel för minskande av tortyren fungerar bl.a. rapporterna som EU:s representationschefer sammansatt om tortyrsituationen i respektive land. En möjlighet att ingripa i tortyren runt om i världen är t.ex. att göra ärendet till en central del av de utbildnings- och biståndsprojekt som EU finansierar. Man försöker även i större utsträckning än tidigare ge uttalanden och resolutioner mot tortyr.*

*Det har visat sig vara mycket svårt att konkret verkställa riktlinjerna mot tortyr. Pilotlandstanken, dvs. att man i olika världsdelar skulle välja några länder på vilka riktlinjerna tillämpas, förverkligades inte. EU:s människorättsarbetsgrupp COHOM beslöt i slutet av år 2003 att göra upp en global verksamhetsplan för verkställighet av riktlinjerna, vars målsättning är att inkludera motståndet mot tortyr i alla relevanta politiska dialogmöten med tredje länder.*

*Finland anser det vara väldigt beklagligt att man hittills misslyckats i att verkställa riktlinjerna och anser att de godkända riktlinjerna måste även verkställas på praktisk nivå för att trovärdigheten i EU:s människorättspolitik skall fortbestå. Tortyr är ett fenomen som är svårt att ta itu med och vars uppkomst regeringar vill förneka. Situationen är således en annan än beträffande dödsstraff.*

*EU förbereder även ett förslag till rådets förordning angående handeln med sådan utrustning och produkter som kan användas för verkställande av dödsdomar, tortyr eller någon annan grym, omänsklig eller nedvärderande behandling eller bestraffning. Finland anser att förslaget politiskt är väldigt viktigt, och att förordningen som en rättsligt bindande norm stöder även EU:s arbete mot tortyr.*



## 4. FRÄMJANDET AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

- ▶ FN har som världsvid organisation en central roll med tanke på politiken för de mänskliga rättigheterna. Utvecklingen av den internationella rättsordningen samt gemensamma tillvägagångssätt är förutsättningar för att de mänskliga rättigheterna skall kunna förverkligas globalt. Finland stöder det arbete som FN:s människorättsorgan utför och eftersträvar att stärka Högkommissariats för mänskliga rättigheters kansli. Finland söker medlemskap i FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna.
- ▶ I Europarådet är de mänskliga rättigheterna och stärkandet av demokratin och rättsstaten organisationens grunduppgifter. Europarådets speciella styrka är de juridiskt bindande normerna. Grundandet av ett romerforum samt utvecklingen av Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter och annan uppföljning av mänskliga rättigheter hör till Finlands mål i Europarådet under de närmaste åren.
- ▶ I Europas säkerhets- och samarbetsorganisation har projekten som hänför sig till mänskliga rättigheter och demokrati också en central roll. Organisationens speciella styrka är närvaron på fältet och det vid behov flexibla arbetssättet. Finland stöder bl.a. projekt som har att göra med avskaffandet av människohandeln och diskrimineringen av minoriteter.

### 4.1 FN

#### 4.1.1 Allmänt

Finlands målsättning inom FN är att de mänskliga rättigheterna genomsyrar all verksamhet. Eftersom de mänskliga rättigheterna är universella, är FN som en världsomfattande organisation ett centralt forum för att främja dem. Forumets verksamhet påverkar de mänskliga rättigheterna på väldigt många olika sätt. I denna del koncentrerar vi oss dock på att beskriva FN:s egentliga människorättsapparats funktion.

FN:s aktivitet för de mänskliga rättigheterna bestäms av tre årligen ordnade sammanträden: FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna, som står under ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC), sammanträder på våren, dess resolutioner bestyrks av ECOSOC på sommaren och generalförsamlingens III utskott, som behandlar mänskliga rättigheter, på hösten. På sammanträdena har man under de senaste åren kunnat märka att åsikterna blivit hårdare och att arbetet för att främja de mänskliga rättigheterna blivit svårare. I många frågor tar delningslinjerna sig uttryck i en konfrontation mellan nord och syd. Utvecklingsländerna är dock inte en enhetlig grupp, och deras inriktning beträffande främjandet av mänskliga rättigheter varierar stort. Det har även uppstått en hel del annorlunda sammanslutningar. Orsaker till konfrontationerna finns att hitta såväl i skillnader i uppfattningen om mänskliga rättigheter mellan olika landsgrupper som till exempel i att den politiska situationen avspeglar sig i människorättsfrågorna. Finland har för sin egen del eftersträvat att uppnå kompromisser och samförstånd mellan olika landsgrupper utan att tumma på de politiska utgångspunkterna för mänskliga rättigheter.

Speciellt landresolutionerna — varav största delen framställs av EU — har mött häftigt principiellt motstånd. Finland anser att fästandet av uppmärksamhet vid enskilda länders situation avseende de mänskliga rättigheterna har visat sig vara en väldigt effektiv, på de mänskliga rät-

tigheternas universalitet baserad metod för att ta ställning till de allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna som förekommer på olika håll i världen.

Framsteg har dock gjorts i många frågor som berör de mänskliga rättigheterna. Antalet medförrespråkare för flera av EU:s och andra likasinnade länders resolutioner har småningom vuxit. Kontroversiella resolutioner har godkänts med förvånansvärt stora marginaler som motvikt till nederlag i vissa andra frågor. Man måste dessutom konstatera att framstegsmöjligheterna i människorättskommissionen och generalförsamlingens III utskott avviker något från varandra. Detta beror på det begränsade medlemsantalet i människorättskommissionen, samt dess sammansättning.

#### *4.1.2 Kommissionen för mänskliga rättigheter*

FN:s kommission för mänskliga rättigheter är världsorganisationens viktigaste organ för skapandet av normsystem gällande mänskliga rättigheter samt ingripande i kränkningar av dem. Kommissionen för mänskliga rättigheter erbjuder ett forum för uppföljning och behandling av enskilda länders situation beträffande mänskliga rättigheter. Behovet av enhetliga kriterier och objektivitet framhävs i samband med granskningen av de olika ländernas situation i gemenskapen. Det är även i detta hänseende viktigt att stärka kommissionens egna mekanismer. Specialrapportörerna, arbetsgrupperna och de andra mekanismerna som grundats på basis av kommissionens beslut, bör utan restriktioner få besöka de länder de vill för att kunna producera tillförlitlig information. Finland har framfört en permanent inbjudan till alla människorättsmekanismer och anser att alla regeringar i princip borde samarbeta med dessa mekanismer.

Finland deltar årligen aktivt i människorättskommissionens verksamhet. I praktiken kanaliseras Finlands verksamhet långt via EU. Utöver detta deltar Finland i det nordiska samarbetet så att de nordiska länderna framför gemensamma resolutioner och anföranden. Finland har till exempel framfört den samnordiska resolutionen om MP- och ESK-avtalens tillstånd. Finland håller även nationella anföranden om viktiga ämnen med tanke på landets prioriteter, som t.ex. minoriteters rättigheter.

Vid sammanträdet år 2003 övervakade Finland på EU:s vägnar en resolution, som verkställer FN:s deklaration gällande de mänskliga rättigheternas försvarare. Finland anser resolutionen vara ytterst viktig. Människorättsaktivisternas roll som initiativtagare är central, och de faller ofta bland de första själva offer för kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Finland har ställt upp som medlemskandidat till kommissionen för de mänskliga rättigheterna för perioden 2005—2007. Medlemsvalet hålls på våren 2004. De nordiska länderna turas om angående medlemskandidaturen och Finlands kandidatur har alla de nordiska ländernas stöd. Sveriges medlemskap i kommissionen för mänskliga rättigheter upphör i slutet av år 2004. De nordiska länderna medför med sin värdevärld och sin traditionella respekt för mänskliga rättigheter ett viktigt tillägg till kommissionen för mänskliga rättigheter.

Utöver regeringarna deltar även medborgarorganisationer aktivt i människorättskommissionens arbete. Finland anser detta vara en viktig del, utan vilken kommissionen för mänskliga rättigheter inte skulle motsvara sitt syfte. I Finlands delegation ingår även, via människorättsdelegationen, en representant för organisationerna.

#### *4.1.3 Generalförsamlingens III utskott*

I denna redogörelse studeras som exempel den i december 2003 avslutade III utskottets resultat.

III utskottets sammanträde på hösten 2003 präglades långt av tvister gällande tillvägagångssätt samt problem angående verksamheten för utskottets presidium. Mellan söder och norr, samt å andra sidan mellan landgrupper som representerar skilda värdevärldar, fanns en klar delningslinje.

EU hade en central roll i III utskottet. EU framförde tillsammans med den latinamerikanska gruppen en resolution gällande barnets rättigheter. Efter besvärliga förhandlingar blev man tvungen att rösta om resolutionen. Beträffande kvinnors rättigheter gjordes små framsteg efter att resolutionen mot våld i hemmet godkändes. En vidlyftigare resolution gällande våld mot kvinnor visade sig dock vara omöjlig att godkänna.

De av EU framförda resolutionerna om situationen kring mänskliga rättigheter i Myanmar, Turkmenistan och demokratiska republiken Kongo godkändes efter omröstning. Den av Kanada framförda resolutionen om situationen kring mänskliga rättigheter i Iran godkändes också med Finland och de flesta andra EU-länder som dess medförespråkare. I den för utvecklingsländerna viktiga resolutionen om rätt till utveckling uppnådde man ett bra resultat, såsom också i förhandlingarna som behandlade rasism och rasdiskriminering. EU var som vanligt en central aktör i båda frågorna. Resolutionen som Mexiko framförde angående respekterande av de mänskliga rättigheterna i striden mot terrorism hörde till Finlands tyngdpunkter. Man blev tvungen att rösta om resolutionen, men innehållsmässigt var resultatet mycket bra.

Finland framförde själv de nordiska ländernas resolution om urfolkens årtionde och höll ett anförande på nordiska ländernas vägnar om frågan. Resolutionen godkändes i samförstånd rätt långt likartad som tidigare år. Årtiondets prestationer samt effektiviteten i FN:s urfolksaktiviteter bedöms utförligt på ECOSOC:s sammanträde på sommaren 2004.

#### *4.1.4 Högkommissarien för mänskliga rättigheter<sup>10</sup>*

Högkommissarien för mänskliga rättigheter Mary Robinson lyckades under sin mandatperiod märkbart lyfta fram de mänskliga rättigheterna både inom FN och utanför. Under Robinsons period, som avslutades hösten 2002, utvidgades verksamheten till nya sektorer och befattningens betydelse ökade. Robinson tog djärvt ställning till kränkningar av de mänskliga rättigheterna på olika håll.

Sergio Vieira de Mello, som utnämns till hennes efterföljare, uppställde som sitt mål en etablering av ställningen för högkommissariens för mänskliga rättigheter kansli. Istället för att utvidga verksamheten är det meningen att effektivisera och integrera den med FN:s andra program. Vieira de Mello poängterade en global närvaro för högkommissarien för mänskliga rättigheters kansli, och kansliet deltar också i FN:s verksamhet i Afghanistan, Irak och Sierra Leone. Efter att Vieira de Mello omkom i Irak har FN:s generalsekreterare föreslagit den kanadensiske domaren Louise Arbour som ny högkommissarie för de mänskliga rättigheterna.

Finlands regering följer aktivt med och stöder högkommissariens verksamhet. Regeringen höjde år 2003 det för FN:s aktiviteter kring mänskliga rättigheter tilldelade frivilliga stödet, som nu uppgår till ungefär en miljon euro om året. Man strävar efter att fortsätta i denna riktning. Prioritetsobjekten för stödet år 2003 är kansliets mekanismer för mänskliga rättigheter samt olika projekt i Afrika. Utöver detta beviljade Finland stöd till frivilliga fonder för teknisk hjälp, tortyroffer och urfolk. Finland har även finansierat unga biträdande sakkunniga, som ar-

<sup>10</sup> se <http://www.unhchr.ch>

betar i två år i högkommissariens för mänskliga rättigheter kansli. Denna verksamhet kommer att fortlöpa och allokeras i första hand till arbete som stöder avtalsövervakningsorganens verksamhet.

Finland har sedan år 2002 utfört årliga konsultationer hos högkommissariens för mänskliga rättigheter kansli. Konsultationerna ger Finland en möjlighet att lyfta fram sina prioriteter och bättre allokera stödet som betalas åt kansliet. För högkommissariens kansli innebär konsultationerna en möjlighet att berätta om dess projekt och behov.

Högkommissarien för mänskliga rättigheter har fortfarande mycket små resurser. Stärkandet av högkommissariens kansli och speciellt dess grundfunktioner genom FN:s stadgeenliga budget är en av Finlands prioriteter i FN. Finland har aktivt och framgångsrikt betonat en höjning av budgetfinansieringen för aktiviteter kring mänskliga rättigheter, bl.a. i EU och i generalförsamlingens V utskott. För att kongruera de mänskliga rättigheterna inom FN förutsätts att man säkrar tillräckligt sakkunniga och effektiva verksamhetsförutsättningar för människorättshögkommissariens kansli.

## **4.2 EUROPARÅDET<sup>11</sup>**

### *4.2.1 Allmänt*

Europarådets grunduppgift är att stärka de mänskliga rättigheterna. Regeringen anser att Europarådet på ett märkbart sätt stärker säkerheten i vår världsdel genom att främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens verksamhet i Europa. Organisationens styrka är en högtstående normgrund och en unikt effektiv mekanism för att verkställa normerna för mänskliga rättigheter. Europakonventionen för mänskliga rättigheter, Europas sociala grundrättsstadga samt Europas multilaterala avtal om kultur skapar en grund för det europeiska området för mänskliga rättigheter.

Europarådet har utvidgats till ett samfund med 45 medlemsländer. Armenien och Azerbajdzjan anslöt sig som medlemmar år 2001, Bosnien och Hercegovina år 2002 och Serbien och Montenegro 2003. Organisationen granskar Monacos medlemsansökan. Efter detta är Vitryssland det enda landet i Europa som inte hör till Europarådet, och frågan om dess medlemskap är inte heller aktuell.

Uppföljningen av de nya medlemsländernas medlemskriterier har efter kalla krigets slut kommit att bilda en väsentlig strukturerande faktor i organisationens arbete. När organisationens utvidgningsperiod närmar sig sitt slut byter uppföljningsarbetet form. EU:s utvidgning avspeglar sig naturligen även i Europarådets verksamhet, när 25 av 45 medlemmar snart hör till Europeiska unionen.

Dessa förändringar har inom Europarådet väckt diskussion om organisationens roll och verksamhetsformer under de kommande åren. Finland anser att Europarådets grunduppgift fortfarande är väldigt aktuell. Organisationens styrkor definierar dess roll och förhållanden till andra europeiska organisationer även i framtiden.

---

<sup>11</sup> se <http://www.coe.int/>

Finlands tyngdpunkter har under perioden som denna rapport täcker varit att främja republikens presidents initiativ till att grunda ett europeiskt romerforum, förnya Europadomstolen för mänskliga rättigheter, effektivisera uppföljningen av förpliktelserna gällande mänskliga rättigheter och stabilisera människorättskommisariens ställning. Dessa tyngdpunkter beaktas till exempel vid allokeringen av Finlands frivilliga bistånd. Det är även viktigt att aktivt delta i diskussionen om Europarådets tredje toppmöte.

#### *4.2.2 Europarådets och EU:s relationer*

Regeringen betonar att Europarådet har mycket att ge Europeiska unionen. EU:s normsystem för mänskliga rättigheter håller först nu på att utvecklas och unionen har tills vidare inga speciella mekanismer för att övervaka verkställandet av de mänskliga rättigheterna. Europarådets sakkunnighet och långvariga erfarenhet i dessa frågor är således väldigt betydelsefull och effektiveringen av samarbetet mellan organisationerna är i detta hänseende viktig även för unionen som hela tiden utvecklas.

Europarådet har även en medlemsgrund som når utanför EU och som breder ut sig, samt erfarenhet av verksamhet i unionens nya grannländer. Det kan således även erbjuda ett för unionen betydande forum för behandling av ärenden gällande de nya grannarna eller paneuropeiska frågor, speciellt i sådana frågor där Europarådet på basis av sitt normsystem och sin verksamhet har en bra sakkunskap. Finland kommer i sin verksamhet både inom EU och inom Europarådet att betona detta samarbete som gynnar båda parterna, samt utvecklingen av nya former för att säkerställa smidigt samarbetets. Å andra sidan är det viktigt att, genom att utveckla EU-koordinationen i ärenden som berör Europarådet, säkerställa att EU:s ställningstaganden är konsekventa i verksamheten på olika forum. EU-koordinationen har också såväl i Strasbourg som i EU-rådet (COSCE-arbetsgruppen) i frågor gällande Europarådet intensifierats under de senaste åren.

Finland gjorde år 2000 ett förslag om att EU skulle ansluta sig till den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. Initiativet har framskridit gynnsamt<sup>12</sup> i förhandlingarna om EU:s nya grundlagsenliga avtal. Finland kommer även i Europarådet att främja initiativets snabba avancemang. Redan före anslutningen kan man påbörja mycket verksamhet för att befrämja ett gemensamt europeiskt människorättsområde. Ett dylikt projekt är till exempel att främja samarbetet mellan den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter och EG-domstolen.

Man har erkänt att det finns ett samband mellan frågor som behandlas i Europarådet och förebyggande av konflikter och byggande av fred. Finland betonar koordination och samarbetet mellan EU, Europarådet och Europas säkerhets- och samarbetsorganisation. De olika organisationerna har klart sina egna starka sidor — till exempel har Europas säkerhets- och samarbetsorganisation en stark närvaro på fältet och Europarådet juridiska standarder. Av dessa orsaker har Europas säkerhets- och samarbetsorganisation jämförts med brandkåren som gör ett snabbt arbete på platsen, och Europarådet som en arkitekturbyggare på längre sikt.

#### *4.2.3 Europarådets tredje toppmöte*

Europarådets tredje toppmöte planeras att hållas våren 2005 under Polens ER-ordförandeskapsperiod. Som tema för toppmötet har man föreslagit "Europarådets roll i att bygga ett

<sup>12</sup> Se kapitel 3

gränslöst Europa”. Grunderna för mötet är ändringarna som skett i Europa och organisationens struktur: slutet på Europarådets utvidgningsperiod och å andra sidan Europeiska unionens utvidgning. I detta läge framhävs behovet att undvika bildandet av nya gränslinjer, samt behovet att definiera organisationens roll.

Mötets mer detaljerade föredragningslista kommer att diskuteras under år 2004. Finland anser det viktigt att mötets sakinhåll förbereds så att det tredje toppmötet skall kunna fylla sin funktion beträffande stärkandet av organisationen samt utvecklingen av dess öppna handlings-sätt. Då skulle Europarådet även få tillräckliga förutsättningar för att sköta om sina grundupp-gifter i fortsättningen.

#### *4.2.4 Utvecklingen av Europarådets avtalssystem*

Regionala organisationer har med tanke på Finlands politik för mänskliga rättigheter en viktig roll som kompletterar den globala nivån. Detta förutsätter att de regionala normerna ligger åtminstone på samma nivå som FN:s normer för mänskliga rättigheter. Detta måste beaktas då man vidareutvecklar Europarådets avtalssystem.

I Europarådet är till exempel som bäst ett projekt på gång för skapandet av ett europeiskt avtal gällande människohandel. Det är viktigt att det åtminstone uppfyller nivån som fastställdes i FN:s Palermo-avtal och -protokoll samt främjar dess verkställande regionalt. Å andra sidan kan man på regional nivå sträva efter att gå vidare även i sådana frågor som man körde fast med på FN:s nivå. Till exempel har det enda juridiska instrument som speciellt gäller minoriteters rättigheter förhandlats fram inom Europarådet. Finland kommer att utreda huruvida det skulle vara möjligt att förverkliga ett avtal, som gestaltar en god förvaltning ur de mänskliga rättigheternas synvinkel, till exempel i form av ett tilläggsprotokoll som skulle infogas i den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter. Detta skulle vara viktigt eftersom en god förvaltning ofta är en förutsättning för de mänskliga rättigheternas förverkligande. Normsystemet på detta område är dock tillsvidare väldigt utvecklat.

#### *4.2.5 Uppföljningen av medlemsländernas medlemskyldigheter (monitorering) och uppföljningsorganens rekommendationer*

Både ministerkommittén och den parlamentariska generalförsamlingen följer upp medlemskyldigheternas uppfyllande via sina egna övervakningssystem. Den landspecifika och offentliga övervakningen (s.k. Halonen order) som riktas mot den parlamentariska generalförsamlingens nya medlemsländer har visat sig vara ett fungerande system. Ministerkommitténs övervakning är däremot mer problemfylld. Den är av sin karaktär tematisk och baserar sig på förtrolighet. Övervakningen riktas i princip jämnt mot alla medlemsländer oberoende av om där förekommer kränkningar av ifrågavarande mänskliga rättighet. Kravet på objektivitet har å sin sida förhindrat systemet att koncentrera sig på de största utmaningarna.

Regeringens målsättning är att påverka utvecklingen av övervakningssystemet till att bli öppnare och till att bättre tjäna målen att främja de mänskliga rättigheterna. Övervakningen måste riktas mot såväl nya som gamla medlemsländer. Mer konsekvent bruk och uppföljning av de olika övervakningsorganens rekommendationer skulle vara ett betydande steg mot att effektivt uppföljningen av de mänskliga rättigheterna.

Man kan fortfarande utveckla uppföljningen av rekommendationerna från minoritetskonventionens rådgivande kommitté, som speciellt motverkar tortyr, kommissionen mot rasism och ofördragsamhet (ECRI), samt kommisarien för mänskliga rättigheter. Förbättringen av koordineringen mellan de olika övervakningsmekanismerna skulle även förutsätta en förbättring av

sekretariatets interna samarbete. Finland har strävat efter att förbättra övervakningen av minoritetskonventionen genom att ge den rådgivande kommitténs sekretariat en expert till sitt förfogande från och med april 2003.

#### *4.2.6 Europas romerforum*

Republikens president Tarja Halonen framförde för Europarådets parlamentariska generalförsamling 24.1.2001 att man för romer borde skapa ett rådgivande organ, som skulle representera dem på en paneuropeisk nivå. Som grund för initiativet är de europeiska romernas otillräckliga möjligheter att medverka i beslutsfattandet, framföra sina synpunkter och kräva sina rättigheter. På medlemsländernas område i Europarådet bor ungefär 8—10 miljoner romer. Målsättningen för Finlands regering är att främja romernas mänskliga rättigheter till fullo, på det sätt som föreskrivs i de internationella människorättsnormerna. Romer bör ha en möjlighet att även medverka i beslutsfattandet på såväl europeisk som nationell, regional och lokal nivå.

Regeringen har i tre års tid aktivt främjat grundandet av ett europeiskt romerforum i samband med Europarådet. Projektets förberedelser i samarbete med romer har i olika skeden varit utgångspunkten för Finlands verksamhet. De centrala romerorganisationerna har stött projektet, såsom även Europarådets parlamentariska generalförsamling, generalsekreterare och kommissarie för mänskliga rättigheter.

En av riksdagsledamoten Gunnar Jansson ledd ad hoc-arbetsgrupp som verkade i Europarådet, lämnade in sin slutrapport angående forumets målsättningar och sammansättning samt valet av det till Europarådets romerexpertgrupp i oktober 2002. Arbetsgruppen, som ledes av Finland stadigvarande representant, tillsattes i mars 2003 med uppgift att utreda frågor kring grundandet av forumet för romer.

Finland och Frankrike gjorde på sommaren 2003 en gemensam framställning där de preciserar några detaljer gällande forumets grundande. Finlands och Frankrikes framställning baserar sig på den rapport som Janssons arbetsgrupp gjorde. Den väsentliga ändringen är forumets karaktär som en självständig internationell organisation som har ett på ett avtal baserat specialförhållande med Europarådet.

I de fortsatta förberedelserna är det viktigt att säkra att det blivande forumet är representativt och bl.a. att båda könen är tillräckligt representerade. Regeringens målsättning beträffande tidtabellen är att främja forumets förberedelser så att det kunde påbörja sin verksamhet under år 2004, eller senast år 2005.

Finland har från år 2002 satt en tidsbunden expert till Europarådets förfogande för forumets förberedningsuppgifter.

Utvidgningen av EU medför ett ökat antal romer inom EU:s sfär, vilkas samhällsliga deltagande man kan främja via forumet, vilket ökar forumets betydelse med tanke på unionen. Europas säkerhets- och samarbetsorganisations verksamhet för att förbättra romerminoriteternas situation och dess verksamhetsprogram för romer, samt åtta central- och östeuropeiska länders initiativ, med stöd av Världsbanken och Soros-stiftelsen, om ett romerdecennium 2005—2015 och en undervisningsfond för romer, bidrar till förhindrandet diskrimineringen av romerminoriteten och förbättrandet av levnadsförhållandena.

Regeringen ser det som positivt att olika organisationer är aktiva i frågor om romer och betonar koordinationen mellan EU, Europarådet, Europas säkerhets- och samarbetsorganisation och Världsbanken för säkrande av att verksamheterna kompletterar varandra.

#### 4.2.7 Att säkra verksamheten i Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter<sup>13</sup>

Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter är en internationellt sett unik domstol och dess betydelse är central med tanke på Europarådets grunduppgift. Ställningen för den år 1950 underskrivna Europakonventionen för mänskliga rättigheter har bland de internationella människorättsnormerna framför allt baserat sig på ett effektivt och bindande övervakningssystem. Alla som är bosatta i ett av medlemsländerna kan, efter att ha använt de nationella medlen för att söka ändring, besvära sig till europeiska domstolen för mänskliga rättigheter. Medborgarna i Europarådets medlemsländer känner till europeiska domstolen för mänskliga rättigheter och anser dess tillskott i sitt rättsskydd vara viktigt.

I och med det växande antalet medlemsländer har antalet besvär ökat betydligt. Domstolens resurser har inte höjts i motsvarande mängd och behandlingstiderna har blivit långa. Regeringen strävar efter att säkra domstolens finansiering i organisationens budget, samt att stöda domstolen med frivilliga bistånd.

Utöver resursfrågorna förutsätter ökningen i antalet fall även en granskning av hela systemets effektiviseringsmöjligheter, som t. ex. prioriteringen och betydligt snabbare behandlingen av mänskorättsklagomål med omfattande betydelse. Finland stöder förnyandet av domstolen så att man säkrar systemets kärna, individens möjlighet att besvära sig över mot honom eller henne riktade kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Finland har betonat individens besvär rätt som en så central fråga, att förnyandet av domstolen inte får minska betydelsen av denna unika rätt. Finland har betonat beaktandet av medborgarsamhällets synpunkter i domstolens förnyande. Man har med Finlands frivilliga biståndsfinansiering i denna fråga bl.a. sett till att medborgarsamhället haft en möjlighet att komma till tals.

### **Besvär gällande Finland i europeiska domstolen för mänskliga rättigheter**

*Av de till europeiska domstolen för mänskliga rättigheter under åren 2000—2003 inlämnade besvären som gällde Finland, behandlade avdelningen 83 fall, av vilka 36 undersöktes delvis eller i sin helhet. Den stora avdelningen behandlade ett fall. En slutlig dom gavs i 22 besvär om mänskliga rättigheter som gällde Finland. Dessa fall har bl.a. berört omhändertagande av barn och umgängesrätt, som t.ex. K.A. v. Finland (14.1.2003) samt K. och T. v. Finland (12.7.2001) som var det första fallet i europeiska domstolens för mänskliga rättigheter historia som efter ett beslut av avdelningen godkändes till behandling i stora avdelningen. Man kan även anse att fallet Nikula v. Suomi (21.3.2002), som gällde ett rättegångsbiträdes yttrandefrihet, var internationellt betydande. Av andra domar kan till exempel nämnas fallet Suominen v. Suomi Finland (1.7.2003) som gällde rättvis rättegång. I alla uttryckligen nämnda fall fann domstolen att det skett en kränkning av de mänskliga rättigheterna.*

#### 4.2.8 Verkställande av domar utfärdade av europeiska domstolen för mänskliga rättigheter

Utrikesministeriet ansvarar för verkställighet av internationella rättstillämpande eller undersökande organs domar och beslut.

<sup>13</sup> se <http://www.echr.coe.int/>



Nämnda verkställighet innefattar såväl enskilda som allmänna åtgärder. Till enskilda åtgärder hör att sörja för att det sektorministerium eller annan myndighet som är ansvarig för avtalskränkningen erlägger behörigt skadestånd till klaganden. I vissa fall är dessutom återbrytande av domen nödvändig. Till exempel i fallet Z. v. Finland anhöll Finska statens ombud i en inlägga att justitiekanslern skall ansöka om återbrytande av högsta domstolens dom för verkställighet av den dom som europeiska domstolen för mänskliga rättigheter givit. Därefter upphävde högsta domstolen genom ett betydande prejudikat sitt tidigare givna avgörande i ärendet och gav ett beslut som överensstämde med den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter.

Till allmänna åtgärder kan hör ändring av den nationella lagstiftningen eller rätts- eller förvaltningspraxisen, information om domar och beslut, myndighetsanvisningar, utbildning osv. I fråga om domar som europeiska domstolen för mänskliga rättigheter givit, anses att verkställighet av domen har slutförts när ministerkommittén har konstaterat detta i sin resolution.

#### *4.2.9 Etablering av ställningen för kommissarien för mänskliga rättigheter*

Den på Finlands initiativ grundade befattningen för kommissarie för mänskliga rättigheter har snabbt etablerat sin ställning i Europarådet. Till kommissariens uppgifter hör att främja utbildningen om mänskliga rättigheter, informera om mänskliga rättigheter, stöda de nationella justitieombudsmännens uppdrag och hjälpa medlemsländerna att utveckla sina system för mänskliga rättigheter. Kommissariens mandatperiod är sex år. Den första kommissarien för mänskliga rättigheter, den spanske juristen Alvaro Gil-Robles, inledde sitt arbete 15.10.1999. Hans aktiva verksamhet är allmänt uppskattad i medlemsländerna. Gil-Robles har aktivt verkat bl.a. för att förbättra situationen i Tjetjenien, hitta en jämlik lösning på minoritetsproblemen i de baltiska länderna, samt förbättra romerminoritetens förhållanden i Europa.

Kommissarien för mänskliga rättigheter avfattade en rapport om Finland år 2001, och i oktober 2003 har man till kommissarien på hans begäran gett ytterligare information om de åtgärder man i Finland gjort för att lösa de problematiska frågorna i rapporten. Kommissarien fäste i sin rapport uppmärksamhet vid utlänningars och invandrares ställning (speciellt asylsökande), nationella minoriteter, vapenvägrare och respekten för barns rättigheter. Angående samernas möjlighet att utöva sina traditionella näringar, uppmanade kommissarien dessutom Finland att ratificera ILO-resolutionen nr 169 om ursprungsfolkens ställning.

Regeringen stöder kommissariens verksamhet och utveckling av den även i fortsättningen. Utrikesministeriet har, utöver frivillig finansiering, från år 2002 ställt en tidsbunden expert till kommissariekansliets förfogande.

### **Behandlingen av människorättssituationer i internationella organisationer: Tjetjenien som exempel**

*Ofta strävar olika internationella organisationer och mekanismer för mänskliga rättigheter till att påverka människorättssituationen i ett specifikt land. Som exempel har valts Tjetjenien, som ligger i den Ryska federationen. Läget i Tjetjenien har varit uppe för behandling i såväl lokala organisationer som FN:s kommission för mänskliga rättigheter.*

*Den europeiska säkerhets- och samarbetsorganisationen OSSE utsåg en biståndsgrupp till Tjetjenien (OSCE Assistance Group to Chechnya) år 1995. Enligt mandatet var biståndsgruppens uppgift i Tjetjenien att följa upp situa-*

*tionen kring mänskliga rättigheter, stöda rättssamhället och de demokratiska institutionerna samt humanitär hjälp. Gruppen var också förmedlare mellan de krigande parterna under det första kriget i Tjetjenien och deltog starkt i att få till stånd det s.k. Hasay-Jurt fredsfördraget. Under det andra kriget i Tjetjenien hade gruppen inte en betydande roll som förmedlare.*

*Biståndsgruppen flyttade bort från området, undan det andra kriget i Tjetjenien i december 1998 och kunde återvända på sommaren 2001. Efter det var biståndsgruppen den internationella organisationens enda självständiga fältmission i Tjetjenien. Missionens primära samarbetspartners var tjetjenförvaltningen i Grozny, Ryska federationens myndigheter, medborgarorganisationer och många internationella organisationer.*

*År 2002 ansåg Ryssland att situationen i Tjetjenien hade blivit så mycket bättre att man inte gick med på att förnya mandatet från år 1995 som hade gått ut. Ryssland krävde att biståndsgruppen skulle få ett nytt mandat, enligt vilket uppföljningen av de mänskliga rättigheterna och stödet för demokratin och rättsstaten skulle avslutas, och gruppen skulle koncentrera sig enbart på koordineringen av humanitär hjälp. De övriga OSSE-länderna kunde inte godkänna den drastiska begränsningen av biståndsgruppens verksamhetsmöjligheter och gruppen upphörde med sin verksamhet 31.12.2002.*

*Som biståndsgruppens ledare fungerade under det sista verksamhetsåret ambassadör Jorma Inki. Arbetets karaktär var praktiskt, att hålla kontakt med myndigheter, små projekt, att lyssna på människor, samt att förmedla information och förfrågningar vidare. Gruppen rapporterade regelbundet om vad de hört och sett till OSSE-ländernas regeringar.*

*Biståndsgruppen fäste nationella och internationella aktörers uppmärksamhet vid besvär om försvinnanden och dråp. Biståndsgruppen följde upp utvecklingen av den humanitära situationen speciellt för interna flyktingars del och påminde myndigheterna om principen om frivillig återvändo. På grund av begränsade resurser koncentrerade sig biståndsgruppen i sin projektverksamhet på att hjälpa barn och unga. Till projekten hörde bl.a. upprätthållande av daghem, psykologisk rehabilitering av barn, anskaffande av vinterkläder till barn i förskoleåldern samt leverans av utrustning till barnsjukhuset i Groznyj. Gruppen deltog även i uppbyggnaden av två skolor, stödde universitetet och sökte internationella samarbetspartners för koranskolor. Man strävade efter att göra människorättsuppföstran till en del av skolornas undervisningsprogram. Dessutom ordnade biståndsgruppen bl.a. dator- och bokföringskurser för vuxna och stödde på olika sätt medborgarsamhällets verksamhet. Säkerhetssituationen i Tjetjenien försvårade genomförandet av projekten.*

*Biståndsgruppens nedläggning var ett bakslag för alla parter. Det internationella samfundet får inte längre förstahandsinformation från området, Tjetjenförvaltningen får ingen effektiv internationell hjälp och möjligheterna till internationellt stöd för en försoningspolitik är obefintliga. Tanken om att Europas säkerhets- och samarbetsorganisation skulle fortsätta sin verksamhet i området till exempel via ODIHR har inte förverkligats.*

*I mars 2003 studerade ODIHR en folkomröstning om grundlagen med en liten teknisk mission. Europarådets experter (Venedig-kommissionen) gav expert-*

*hjälp i utarbetandet av Tjetjeniens grundlag. På grund av den dåliga säkerhetssituationen beslöt både Europas säkerhets- och samarbetsorganisation och Europarådet att inte skicka sina observatörer till presidentvalet hösten 2003.*

*Europarådets tre Tjetjenien-experters mandat har förlängts till slutet av år 2004. Man beslöt första gången 4.4.2000 om att placera Europarådets experter i kansliet för Putins Tjetjenien-specialrepresentant. Experterna kallades tillbaka till Strasbourg efter bombattentatet 21.4.2003 och sedan dess har de, på grund av den dåliga säkerhetssituationen, fortsatt sin verksamhet från Strasbourg. Det har blivit aktuellt att på nytt studera och utveckla experternas befattningsbeskrivning, eftersom arbetet från Strasbourg inte motsvarar det ursprungliga syftet. Ursprungligen hörde det till de, först i specialrepresentant Kalamanovs och sedan specialrepresentant Sultygovs kansli arbetande experternas uppgifter att ta emot besvär och regelbundet träffa myndigheter och medborgarorganisationer, utveckla myndigheternas funktionsberedskap, assistera i lagstiftningsarbete, assistera i utvecklingen av skolsystemet, ta hand om kvinnors och barns psykologiska rehabilitering samt stöda olika konsultativa organs verksamhet.*

*Europarådet och Ryssland nådde i slutet av år 2003 samförstånd om innehållet i Europarådets samarbetsprogram för Tjetjenien. Samarbetsavtalet, som i stället för tidigare sex månader är i kraft i ett år, grundar sig på tidigare erfarenhet, men i det beaktas även den senaste politiska utvecklingen i Tjetjenien. Europarådets experter fortsätter att följa upp händelserna i Tjetjenien, men det nya samarbetsavtalet flyttar tyngdpunkten till verkställigheten av konkreta program. Experterna sköter sina uppgifter i Strasbourg, men gör korta besök i Tjetjenien för att möjliggöra verkställighet av programmen. Europarådets första program består i att ge specialrepresentant Sultygovs kansli konsultationshjälp i de påstådda fall av kränkningar av mänskliga rättigheter över vilka besvär har inlämnats.*

*Europarådets parlamentariska församling (PACE) valde år 2003 den schweiziske representanten Gross till den politiska kommitténs Tjetjenien-rapportör. Gross efterföljde i sin uppgift lord Judd, vars krav på att skjuta upp folkomröstningen i mars ledde till att han i praktiken inte längre hade egentliga förutsättningar för sin verksamhet. Den tyske representanten Bindig föreslog i sin rapport grundandet av en oberoende internationell domstol för behandling av kränkningar av mänskliga rättigheter i Tjetjenien.*

*Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig behandling (CPT) gav i juli ett offentligt uttalande, i vilken den uppskattar att tortyr eller annan omänsklig behandling fortfarande är vanligt inom polismakten och arméns trupper i Tjetjenien. Det offentliga uttalandet gavs efter ett besök i Tjetjenien i maj.*

*Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter kan i framtiden vänta sig allt fler besvär gällande Ryssland. I domstolen behandlas redan över 100 besvär, enligt vilka Rysslands regering har gjort sig skyldig till olagligt våldsbbruk mot civilindivider i Tjetjenien (olagliga avrättningar, tortyr och bombning av civila mål samt försvinnanden). EU har betonat att alla länder bör samarbeta med domstolen och följa dess beslut.*

*Europaparlamentets delegation som leddes av MEP Reino Paasilinna besökte Ingushien och Tjetjenien i juni. Delegationen konstaterade att situationen i Tjetjenien är väldigt svår. Man kan även skönja framsteg, men det är dock osäkert att den politiska processen lyckas.*

*EU:s ordförandeland gav ett offentligt utlåtande gällande presidentvalet i Tjetjenien i september. EU anser att man behöver göra mer för att säkra att de mänskliga rättigheterna respekteras i Tjetjenien och att de som gjort sig skyldiga till kränkningar av de mänskliga rättigheterna ställs inför rätta. EU har även demarscherat mot tvångsåterflyttningen av de interna flyktingarna senast i december 2002.*

*I FN:s kommission för mänskliga rättigheter har EU framställt en resolution om Tjetjenien i kommissionens sammanträden åren 2000—2003. I ett utkast av resolutionen år 2003 konstaterade man att Ryssland har rätt att försvara sin territoriella integritet och kämpa mot terrorism på ett sätt som beaktar de mänskliga rättigheterna. Man hoppades att folkomröstningen skulle leda till en politisk process. Å andra sidan fäste man i utkastet uppmärksamhet vid kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten, såsom försvinnanden, tortyr och olagliga frihetsberövanden. Åren 2000 och 2001 godkändes resolutionerna, men både år 2002 och 2003 förkastades resolutionen om Tjetjenien i omröstningen efter Rysslands aktiva påverkan.*

*Flera av människorättsrapportörerna för FN:s kommission för mänskliga rättigheter har önskat en inbjudan till området, men besöken har inte förverkligats. FN:s generalsekreterares särskilda sändebud för barn i beväpnade konflikter Otunnu, samt också generalsekreterarens särskilda sändebud för interna flyktingar Deng har dock besökt området.*

*Finland har speciellt betonat vikten av att motverka en kultur med strafflöshet samt att alla länder bör göra ett gott och öppet samarbete med de internationella mekanismerna för mänskliga rättigheter.*

## **4.3 EUROPAS SÄKERHETS- OCH SAMARBETSORGANISATION OSSE<sup>14</sup>**

### *4.3.1 Finlands tyngdpunkter i den mänskliga dimensionen*

Regeringen anser att den mänskliga dimensionen i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation har utvecklats till att bli en av de centrala faktorerna i Europas politik för mänskliga rättigheter. I Parisstadgan år 1990 formulerades en gemensam värdegrund och godkändes bl.a. den första internationellt överenskomna definitionen på demokrati.

Europas säkerhets- och samarbetsorganisation är ett värdesamfund som består av 55 stater i Nordamerika, Europa, Kaukasien och Centralasien. OSSE förbinder sig till ett helhetsbetonat säkerhetsbegrepp som baserar sig på samarbete, och fattar sina politiskt bindande beslut enhälligt enligt den s.k. koncensusprincipen. Enligt ESSK-resolutionen som godkändes i Helsingfors 1975, har främjandet av alla tre dimensioner, den politisk-militära, ekonomisk- och miljö- samt mänskliga dimensionen en likvärdig ställning.

<sup>14</sup> se <http://www.osce.org/>

Europas säkerhets- och samarbetsorganisation tillämpar ett s.k. vidgat säkerhetsbegrepp, vars frö såddes redan i ESKK-resolutionen i form av en trekorgskompromiss, men förutsättningarna för en gemensam tolkning av det vidgade säkerhetsbegreppet uppstod först efter det kalla krigets slut. Respekterandet av de mänskliga rättigheterna, iakttagande av rättsstatens principer samt principerna för demokrati godkänns i allt större utsträckning som delfaktorer för säkerheten, såsom också att bristen på dem å andra sidan skapar en grogrund för konflikter, organiserad brottslighet och terrorism.

På 1990-talet kom Europas säkerhets- och samarbetsorganisations huvuduppgifter i samband med regionala och lokala konflikter att bli tidiga varningar, konfliktförebyggande, krishantering och främjande av det demokratiska samhället efter en konflikt. Utöver dessa uppgifter har i början av 2000-talet uppstått nya uppgifter, exempelvis bekämpning av terrorism, förebyggande av olaglig distribution av handvapen, polisverksamhet, gränskontroll samt förebyggande av handel med människor, olagliga vapen och narkotika.

Regeringen anser att de centrala frågorna i Finlands verksamhet i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation med tanke på främjandet av mänskliga rättigheter är de s.k. frusna konflikterna i Moldavien, Georgien och Nagorno-Karabach samt Tjetjeniens och de centralasiatiska ländernas situation samt återuppbyggnaden av Balkan. President Martti Ahtisaaris uppgift som organisationens ordförandes särskilda sändebud i Centralasien är ett betydande steg även för utvecklingen av bilateral kapacitet med dessa länder. Europas säkerhets- och samarbetsorganisations verksamhet för att förhindra människohandel och dess verksamhetsprogram mot människohandel (*OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*) och verksamhetsprogrammet för romer (*OSCE Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*) hjälper också regeringen och myndigheterna med att inrikta Finlands nationella åtgärder. Finland kan utnyttja organisationens och dess människorättsinstrumenters kunskaper och kontakter inte bara för att främja de globala mänskliga rättigheterna, utan också för att bygga bilaterala förhållanden till de länder som organisationen samarbetar med. Finland har sedan år 1998 ansvarat i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation för skötsel Tjetjenien-frågan och frågorna som gäller romer i EU:s interna förberedelser.

Även om Europas säkerhets- och samarbetsorganisations arbete i huvudsak fortfarande är indelat i tre dimensioner, gäller de nya uppdragen typiskt flera eller alla dimensioner. Den vid ministermötet i Maastricht i december 2003 godkända hotstrategin (*The OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-first Century*) sprider också ljus över dessa nya hot: i strategin förbinder man sig till att effektivisera strävandena efter att lösa långvariga konflikter inom organisationens område, beslutar man att börja använda konkreta medel för bekämpning av terrorism och organiserad brottslighet, effektiviserar man verksamheten mot diskriminering samt för stärkande av den pluralistiska demokratin, medborgarsamhället och rättsstaten, samt respekten för de mänskliga rättigheterna. Den årliga säkerhetskonferensen följer upp verkställigheten av hotstrategin i organisationens medlemsländer.

Vid ministermötet i Maastricht 1—2.12.2003 godkändes ett verksamhetsprogram gällande människohandel och ett verksamhetsprogram gällande romer. Vidare godkände mötet besluten om att främja tolerans och om valnormer. Med beslutet om tolerans säkrades att verksamheten mot antisemitism, rasism, invandrarhat och diskriminering fortsätter i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation år 2004. I och med beslutet gällande val utfäster man sig vid att bistå deltagarländerna i att verkställa rekommendationerna i ODIHR:s valövervakningsrapporter och att överväga utveckling av kompletterande valnormer.

I verksamhetsprogrammet mot människohandel, som betonar människorättsvinkeln, är de centrala målen att främja åtgärder som förhindrar människohandel samt främjar skyddandet av

offer och dömandet av de ansvariga. I Europas säkerhets- och samarbetsorganisation grundas en ny mekanism mot människohandel, genom vilken man strävar efter att säkra verkställighet av rekommendationerna. Till ledare för mekanismen kommer man att utnämna en synlig politisk person som assisteras av en skild enhet som grundas för ändamålet från sekretariatet.

Avsikten med verksamhetsprogrammet för romer är att förebygga diskriminering, förbättra romernas socioekonomiska ställning och utbildning, främja politiskt deltagande, skydda romer i krissituationer samt effektivisera samarbetet mellan internationella organisationer i frågor som berör romer. Europas säkerhets- och samarbetsorganisations verksamhetsprogram för romer stöder grundandet av ett i Europarådets krets förberett romerforum och dess målsättningar.

Europas säkerhets- och samarbetsorganisations viktigaste instrument för mänskliga rättigheter är Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR). Dessutom sköter minoritetsombudsmannen, medieombudsmannen, samt Europas säkerhets- och samarbetsorganisations fältmissioner om uppgifter i den mänskliga dimensionen.

#### 4.3.2 Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR)<sup>15</sup>

Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter grundades år 1990 och dess mandat utvidgades i 1992 års Helsingforsdokument. ODIHR:s uppgift är att stöda de 55 deltagarländerna i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation i att respektera grundfriheterna och de mänskliga rättigheterna, hålla fast vid rättsstatens principer, främja de demokratiska principerna, stärka demokratiska institutioner samt främja tolerans. I ODIHR:s kontor, som är beläget i Warszawa, arbetar för tillfället över hundra personer. Österrikaren Christian Strohal har lett ODIHR sedan mars 2003. ODIHR:s verksamhet finansieras ur Europas säkerhets- och samarbetsorganisations grundbudget, som OSSE-länderna årligen godkänner, samt därtill genom medlemsländernas frivilliga finansiering. Grundbudgetens andel år 2003 var 9,6 miljoner euro, d.v.s. ungefär 2/3 av kontorets utgifter.

Finland är en av de största frivilliga finansörerna av ODIHR. Dessutom har Finlands utrikesministerium under rapportperioden ställt två tidsbundna experter på romerfrågor till romerkontaktcentrets förfogande och senast en expert till ODIHR:s enhet för mänskliga rättigheter (2003—2004). Finland har även skickat valövervakare till av ODIHR sammansatta valövervakarmissioner. Av de experter som rekryterats till Europas säkerhets- och samarbetsorganisations missioner arbetar en del även inom området för mänskliga rättigheter. Utgifterna för de tidsbundna experterna täcks ur anslagen för civilkrishantering (se civilkrishantering, kap. 5.3).

Regeringen anser det vara motiverat att stabilisera ODIHR:s budget så att en allt större del av den täcks ur Europas säkerhets- och samarbetsorganisations grundbudget. För att säkra långsiktigheten och kontinuiteten i ODIHR:s arbete är det även viktigt att ombilda flera arbetstagarers anställningsförhållanden till ordinarie tjänster. Regeringen är dock beredd att fortsätta den frivilliga finansieringen av ODIHR:s verksamhet samt fortsätta och ytterligare koncentrera samarbetet med byrån även i innehållsfrågor, speciellt frågor om romer, jämlikhetsfrågor och bekämpandet av människohandel. Utrikesministeriet ordnar 23—24.9.2004 i Helsingfors i samarbete med ODIHR en konferens om människohandel "Human Rights Protection in Countries of Destination: Breaking the Cycle of Human Trafficking". Konferensens målsättning är att fästa uppmärksamhet vid destinationsländernas verksamhet för att förhindra människohandel och säkra offrens ställning.

<sup>15</sup> <http://www.osce.org/odihr>

ODIHR:s huvudsakliga uppgifter är att främja demokratiska valprocesser (valövervakning, valassistanprojekt), konkret stöda utvecklingen av demokratiska institutioner och medborgarsamhället, hjälpa Europas säkerhets- och samarbetsorganisation att verkställa aktiviteter i den mänskliga dimensionen (utbildning, erfarenhetsbyte, regional koordination), övervaka organisationens medlemsländers verkställighet av förpliktelseerna i den mänskliga dimensionen, erbjuda skolning om mänskliga rättigheter till regeringar, medborgarsamhället och personalen i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation, stöda organisationens medlemsländers verksamhet mot terrorism i enlighet med människorättsprinciperna, fungera som organisationens kontaktpunkt i frågor om romer och stöda romernas samhällsintegration samt ordna möten gällande verkställighet av förpliktelseerna i den mänskliga dimensionen. ODIHR ordnar i Warszawa årligen ett s.k. Mänskliga dimensionens verkställighetsmöte (Human Dimension Implementation Meeting HDIM), det årliga seminariet för mänskliga rättigheter samt andra möten som behandlar ämnen i den mänskliga dimensionen (s.k. Supplementary Human Dimension Meetings). Geografiskt betraktat koncentrerar sig ODIHR:s verksamhet på sydöstra Europa, Kaukasien, Centralasien och EU:s s.k. nya grannar.

Den mänskliga dimensionens implementeringsmöte är Europas största människorättskonferens. I Helsingfordokumentet år 1992 beslöts att årligen ordna HDIM. Det har varit utmärkande för mötena att regeringarna och medborgarorganisationerna deltagit som likvärdiga. Speciellt medborgarorganisationerna har utnyttjat möjligheten att lyfta fram landsspecifika missförhållanden och kränkningar av de mänskliga rättigheterna. På mötet produceras inte förhandlade slutresultat, istället gör ordföranden ett sammandrag där man samlar rekommendationerna som framlagts under mötet. Europas säkerhets- och samarbetsorganisationens permanenta råd tar ställning till rekommendationerna och gör eventuella beslut om deras fortsatta förberedning bl.a. med tanke på ministermötet.

Sedan 2002 har HDIM anordnats i två delar. Vid den första delen studerar man vidlyftigt verkställigheten av Europas säkerhets- och samarbetsorganisationens förpliktelser i medlemsländerna och vid den andra delen koncentrerar man sig på tre aktuella specialteman. Genom det här försöker man göra mötet mer intressant. EU medverkar aktivt på mötet och förbereder på förhand utlåtanden om alla mötesämnen. Deltagarna kan ordna specialevenemang i samband med mötena. Speciellt medborgarorganisationerna har utnyttjat denna möjlighet. Även EU har organiserat evenemang som presenterar dess egen verksamhet.

EU har inom sin egen krets funderat över hur den kan utveckla sitt deltagande. I rekommendationerna från EU-ländernas ambassadörer konstateras att EU borde överväga främjande av ett mer strategiskt tillvägagångssätt för att utveckla HDIM, med avsikt att ansluta mötet till en del av den diskussion kring mänskliga rättigheter som förs på andra forum, t.ex. FN, under året. Man borde även öka EU:s tyngd och synlighet på mötet.

Regeringens tyngdpunktsområden på mötena i den mänskliga dimensionen har under rapportperioden varit nationella minoriteters, speciellt romers, situation samt människohandel. Nederländernas ordförandeperiod 2003 var aktiv med tanke på den mänskliga dimensionen. Under året ordnades ett specialmöte som behandlade romer, ett möte som behandlade religionsfrihet, ett seminarium om kvinnors deltagande i det offentliga och det ekonomiska livet, ett möte om antisemitism, ett möte som behandlade diskriminering, rasism och invandrarhat, samt ett möte om förhindrande av tortyr 6—7.11.2003. Ämnen motsvarade i hög grad även Finlands tyngdpunkter i politiken för mänskliga rättigheter.

Under år 2004 fortsätter man med ämnen som behandlar diskriminering, rasism och invandrarhat på tre möten. Mötet i Berlin i april koncentrerar sig på antisemitism, mötet i Paris i juni på Internet och rasism, och mötet som arrangeras i Belgien i september koncentrerar sig mer

allmänt på samma tematik. Bulgarien, som år 2004 fungerar som ordförande för Europas säkerhets- och samarbetsorganisation, har valt utbildning som sin tematiska tyngdpunkt.

Regeringen stöder det finska medborgarsamhällets deltagande på möten i den mänskliga dimensionen och utrikesministeriet kommer även i fortsättningen att bevilja stöd för deltagande i möten till finska medborgarorganisationer som stöder Europas säkerhet och samarbete. Utrikesministeriet ökar sitt samarbete med riksdagens OSSE-delegation och uppmuntrar riksdagsledamöterna att delta i mötena i den mänskliga dimensionen. Mötena erbjuder ett forum för utbyte av erfarenheter och att göra de i Finland tillämpade samhällseliga lösningsmodellerna kända. Även kända finska politiker och experter ombeds aktivt delta som diskussionsinledare vid mötena. Under rapportperioden har Elisabeth Rehn varit huvudtalare i ett seminarium som behandlade kvinnors deltagande, samt i ett seminarium om terrorism och mänskliga rättigheter 2003 som anordnades av OSSE-ordföranden och ODIHR.

#### *4.3.3 Förhållandet mellan EU och Europas säkerhets- och samarbetsorganisation*

Regeringen betonar EU:s samarbete med Europas säkerhets- och samarbetsorganisation. Alla EU-länder hör till Europas säkerhets- och samarbetsorganisation och Europarådet och dessa organisationer erbjuder nyttiga samsarbetsforum med de europeiska länderna som inte hör till EU. Finland och EU bör utnyttja medlen som dessa organisationer erbjuder för förverkligandet av Wider Europé-initiativet för undvikande av inre delningslinjer i Europa. Regeringen stöder också samsarbetet mellan Europas säkerhets- och samsarbetsorganisation och Europarådet i syfte att effektivisera verksamheten, speciellt för att undvika motstridiga funktioner och skapa en konsekvent politik.

Regeringen anser att EU-ländernas inflytande i Europas säkerhets- och samsarbetsorganisations verksamhet fortfarande bör ökas jämfört med Förenta staterna och Ryssland. I de av EU:s råd godkända slutsatserna om samsarbetet mellan EU och Europas säkerhets- och samsarbetsorganisation konstateras, att organisationerna baserar sitt arbete på gemensamma principer och värden, men att man i samsarbetet även bör beakta skillnaderna mellan EU och Europas säkerhets- och samsarbetsorganisation. EU och Europas säkerhets- och samsarbetsorganisation bör i sin verksamhet undvika överlappning och utvärdera aktiviteternas mervärde och hur väl de kompletterar varandra. Man kan utöka samsarbetet beträffande insamling och utbyte av information och analyser, diplomatisk verksamhet, resolutioner, samt skolning och koordinering på fältnivå. EU kan eventuellt i allt större utsträckning delta i Europas säkerhets- och samsarbetsorganisations krishanteringsoperationer och utveckla gemensamma eller koordinerade program i verksamheten efter konflikten. I politiska dialoger med länder i Europas säkerhets- och samsarbetsorganisation bör EU systematiskt utnyttja möjligheterna att främja EU:s politik och program i frågor som berör Europas säkerhets- och samsarbetsorganisation, speciellt i frågor som gäller avtalen mellan EU och andra parter. EU kommer även att beakta OSSE-avtalen i skapandet av den egna normgrunden, speciellt dem som gäller demokrati och mänskliga rättigheter. För verkställigheten av EU:s slutsatser svarar EU-rådets ordförande och höga representant/generalsekreterare samt kommissionen.

#### *4.3.4 Medieombudsmannen*

Medieombudsmannens befattning grundades i Europas säkerhets- och samsarbetsorganisation år 1997. Medieombudsmannens byrå med sju anställda ligger i Wien och den har fram till slutet av år 2003 skötts av tysken Freimut Duve. Medieombudsmannen har två huvudsakliga uppgifter: 1) att följa upp mediernas utveckling i deltagarländerna samt ge förvarningar om kränkningar av yttrandefriheten och 2) hjälpa deltagarländerna att verkställa Europas säkerhets- och samsarbetsorganisations principer och förpliktelser gällande yttrandefrihet och fria



medier. Ombudsmannen strävar efter direkta kontakter med deltagarländerna och andra parter för att lösa problem.

Regeringen anser att medieombudsmannens uppgift fortfarande är aktuell och betonar ombudsmannens samarbete med de andra organen i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation.

#### *4.3.5 Minoritetsombudsmannen*

Minoritetsombudsmannens befattning grundades i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation år 1992. Byrån ligger i Haag och uppgiften har sedan år 2001 skötts av svensken Rolf Ekeus. Minoritetsombudsmannens uppgift är att i ett så tidigt skede som möjligt ingripa i situationer mellan deltagarländer, i vilka det förekommer etniska spänningar. Ombudsmannen kan till ett deltagarlands regering göra en rapport som innehåller rekommendationer för lösning av situationen. Ombudsmannens uppgift är att ge Europas säkerhets- och samarbetsorganisation förvarningar om eventuella konfliktsituationer.

#### *4.3.6 Fältmissioner*

Europas säkerhets- och samarbetsorganisation har fältverksamhet (s.k. missioner) i sexton länder: Albanien, Armenien, Azerbajdzjan, Vitryssland, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, forna Jugoslaviska republiken Makedonien, Moldavien, Serbien-Montenegro, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina och Uzbekistan. Missionernas uppgifter varierar, men de flesta täcker även stöd för demokratin, hjälp i att utveckla de mänskliga rättigheterna, uppbyggandet av ett medborgarsamfund och utveckling av vallagstiftningen. Finländska experter verkar i Europas säkerhets- och samarbetsorganisationens olika fältmissioner (ungefär 20). Ambassadör Osmo Lipponen leder organisationens Albanien-mission. I ledningen för missionens rättsstatsenhet finns också en finländska, Kaarina Buure-Hägglund.

#### *4.3.7 Den parlamentariska generalförsamlingen*

Europas säkerhets- och samarbetsorganisation har en separat parlamentarisk generalförsamling vars sekretariat är beläget i Köpenhamn. Generalförsamlingens primära uppgift är att följa upp och stöda verksamheten mellan regeringarna i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation genom att föra in en parlamentarisk dimension i den. I och med den tilltagande operativa verksamheten har generalförsamlingens insats blivit mångsidigare. Generalförsamlingens operativa verksamhet har nu tre former: valövervakning, ad hoc-arbetsgrupper samt besök till OSSE:s fältbyråer. I alla aktiviteter betonas samarbetet med såväl andra institutioner i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation som internationella organisationer.

Regeringen anser att den finländska delegationens arbete i Europas säkerhets- och samarbetsorganisation är viktigt, såsom också samarbetet med delegationen.

### **4.4. Östersjöstaternas råd (CBSS)**

Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States CBSS) grundades efter det kalla kriget genom Köpenhamndeklarationen 1992. Dess syfte är att stöda den demokratiska utvecklingen inom Östersjöområdet, dialogen mellan staterna i området, miljövård och ekonomiska band. Speciellt de baltiska länderna, som nyligen blev självständiga, såg CBSS som ett forum att profilera sig bland de internationella aktörerna.

CBSS:s medlemmar är Finland, Sverige, Norge, Danmark, Island, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland och Ryssland. Även Europeiska kommissionen deltar i arbetet. Förenta staterna, Storbritannien, Frankrike, Ukraina, Italien, Nederländerna och Slovakien deltar som observatörsstater i rådets arbete. Rådets ordförandeskap cirkulerar bland medlemsländerna och varar ett år i taget. Finlands andra ordförandeskapsperiod i Östersjöstaternas råd slutade i juni 2003.

Regeringen anser att CBSS har utgjort ett nyttigt forum för politiskt samarbete för vars verksamhet EU:s Nordliga dimensions politik bildar en referensram. CBSS har knutit samman Ryssland med de europeiska strukturerna och främjat dialogen mellan Ryssland och de baltiska länderna. I och med att fyra av CBSS:s medlemsländer ansluter sig till Europeiska unionen, kommer detta förmodligen att påverka CBSS:s verksamhet. Tyngdpunkten i verksamheten kommer i fortsättningen antagligen att ligga speciellt på frågor som gäller nordvästra Ryssland och Kaliningrad.

De demokratiska institutionernas arbetsgrupp samt en ombudsman för demokratisk utveckling har varit de viktigaste medlen i arbetet som hänför sig till utveckling av demokratin. På grund av Estlands, Lettlands, Litauens och Polens EU-medlemskap har man inte längre sett något behov för demokratidelegatens befattning och den upphörde i slutet av år 2003.

Ombudsmannens uppgift var att stöda de demokratiska institutionernas, inklusive människorättsinstitutionernas verksamhet och utveckling i medlemsländerna. Ombudsmannen koncentrerade sig speciellt på demokratin på nationell, regional och lokal nivå, god förvaltning, god lagstiftning, lokalt självstyre, stärkande av medborgarsamhället och främjande av de mänskliga rättigheterna. Ombudsmannen tog emot tillkännagivanden om de demokratiska institutionernas verksamhet och mänskliga rättigheter från privatpersoner, grupper och organisationer och rapporterade om dem till rådet. Under Finlands ordförandeskapsperiod 2002—2003 fortsatte demokratiombudsmannens verksamhet aktivt enligt den etablerade linjen. Utrikesministeriet hjälpte ombudsmannen att på basis av FN:s Konvention om barnets rättigheter ordna en rundabordsdiskussion angående barnens ställning i länderna i området kring Östersjön.

Människohandeln som riktas mot barn är ett växande problem inom Östersjöländernas område. En av huvudhändelserna under Finlands CBSS-ordförandeskapsperiod var den expertkonferens 'Stop Child Trafficking – Modern Day Slavery' som utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, justitieministeriet, Förenta staternas, Kanadas och Sveriges ambassader i Helsingfors ordnade i samarbete med Östersjöstaternas råd 1—3.6.2003 i Helsingfors. Konferensen behandlade människohandel som riktas mot barn inom Östersjöområdet. Som resultat av konferensen samlade man alla propositioner till en verksamhetspärm. Barnenheten vid Östersjöstaternas råd ansvarar för uppdatering av pärm. Förslag har framförts om att i mandaten för CBSS:s arbetsgrupp mot organiserad brottslighet inkludera en noggrannare definition på medel som kan användas för att ingripa i barnhandeln. Ombudsmannen för demokratisk utveckling publicerade sin egen rapport om människohandeln i CBSS:s medlemsländer.

## **Samarbetet på Finlands närområden för att främja de mänskliga rättigheterna**

*Målsättningen med samarbetet på närområdena är att främja stabiliteten, välfärden, jämlikheten och samhällsfriden på målområdena samt bekämpa hot mot Finland. Samarbetsprojekten på närområdena stöder antingen direkt eller indirekt främjandet av de mänskliga rättigheterna i Ryssland och de baltiska länderna samt i de olika regionala råden, speciellt Östersjöstaternas råds (CBSS) och Arktiska rådets verksamhet.*

*Med närområdes biståndsmedel har man bl.a. stött följande bilaterala projekt för att främja de mänskliga rättigheterna i Ryssland: förbättringen av miljöhälsan hos Rysslands norra urfolk, utvecklingen av den samiska radioverksamheten på Kolahalvön, utvecklingen av åklagar- och domstolsinrättningar samt utvecklingen av fångvården. I de baltiska länderna har man bl.a. genomfört projekt som stöder utvecklingen av utbildningen kring mänskliga rättigheter, verkställighet av flyktinglagstiftningen samt förbättrandet av kvinnornas ställning.*

*Det på närområdena utförda breda samarbetet inom social- och hälsovårdsbranschen främjar också de mänskliga rättigheterna. Projekten stöder utvecklingen av grundhälsovården, bekämpningen av smittosamma sjukdomar, förbättringen av de handikappades situation samt främjandet av sunda livsvanor.*

*I samarbetet på närområdena stöder man projekt som främjar de mänskliga rättigheterna både via medborgarorganisationer och internationella organisationer. Som exempel kan nämnas utvecklingen av justitieombudsmannasystemet i de baltiska länderna, utvecklingen av flyktingförvaltningar samt förhindrande av kvinnohandeln. I Ryssland genomför man projekt som strävar efter att avskaffa utnyttjandet av barnarbetskraft samt projekt som främjar jämställdhetspolitiken och kvinnoorganisationernas samarbete.*

*Finland stöder ett släktfolkprogram som riktar sig till Rysslands finsk-ugriska folk (bl.a. Komi, Mari, Mordva, Udmurtia). I programmet framhävs utbildningsstödet som ges i Finland och Ryssland samt främjandet av översättnings- och publikationsverksamheten. Akademiska fortsatta studier i Finland, medie- och skribentutbildning, samarbetet inom musei- och biblioteksbranschen, samt material som publiceras på nationella språk erbjuder finsk-ugriska ungdomar i Ryssland möjligheter att utöka sina färdigheter för bevarande av en kultur på det egna språket.*

*I budgeten för år 2003 hade till samarbetet på närområden riktats 38,5 miljoner euro, varav 30,3 miljoner euro ingick i utrikesministeriets huvudklass och resten tillhörde andra ministerier. Man strävar efter att stöda projekt inom social- och hälsovårdssektorn med 2,5 miljoner euro om året.*

## 4.5 Internationella arbetsorganisationen ILO

Enligt FN:s arbetsfördelning är ILO ett specialorgan som specialiserat sig på arbetslivet och de samhälleliga förhållanden som anknyter sig därtill. Den har alltså en betydande roll i att främja ekonomiska och sociala rättigheter. ILO:s särdrag är dess trepartism och effektiva förfaranden för avtalsövervakning.

Avskaffande av fattigdom samt social rättvisa, jämlikhet och sysselsättning är centrala mål för ILO:s arbete. Som strategiska mål för verksamheten fastslogs 1999 att främja arbetstagarnas grundläggande rättigheter, säkerställa människovärdigt arbete och sådana inkomstmöjligheter och arbetsförhållanden som är i enlighet med människovärdet, utvidga socialskyddets täckning och öka effektiviteten samt främja trepartismen och den samhälleliga dialogen. Främjande av jämlikhet och biståndssamarbete är mål som genomsyrar all verksamhet. För att dessa mål skall uppnås erbjuder ILO tekniskt bistånd och rådgivning i arbetslivsfrågor genom att utfärda internationella konventioner och rekommendationer samt genom att anta riktlinjer och rekommendationer.

ILO satsar hårt på att höja grundavtalens universella betydelse och därmed även på att främja grundrättigheterna i arbetslivet (främja föreningsfriheten och rätten till kollektivavtalsförhandlingar samt avskaffa tvångsarbete, diskriminering och barnarbete). Deklarationen om arbetslivets grundrättigheter förpliktar medlemsländerna att följa de principer angående grundrättigheter som fastställs i dessa grundavtal, oberoende av om medlemsländerna har ratificerat avtalen. Till deklarationen hör ett årligt uppföljningsförfarande, vars ändamål är att uppmuntra medlemsländerna till att främja grundprinciperna. Till exempel följde man år 2002 speciellt upp användningen av barnarbete och år 2003 behandlade man diskriminering på arbetsplatser samt metoder för att förhindra den. I uppföljningsrapporten har man samlat information om diskrimineringens olika former, bl.a. beträffande diskriminering mot kvinnor, raser, religioner, handikapp, ålder eller hiv-positiva. Kvinnorna är enligt resultaten den allra mest diskriminerade gruppen.

Republikens President Tarja Halonen har tillsammans med Tanzanias president Benjamin Mkapa fungerat som ordförande för den av ILO tillsatta världskommissionen för den sociala dimensionen av globaliseringen. Världskommissionens rapport behandlas i följande kapitel, som behandlar förhållandet mellan globalisering och mänskliga rättigheter.

## 5. DE GLOBALA UTMANINGARNA

### 5.1 Globaliseringen och de mänskliga rättigheterna

- ▶ När det gäller globaliseringen är den ökande ojämlikheten en central utmaning. Det finns risk för att till exempel kvinnorna och de som hör till olika minoriteter inte får någon del av den nytta globaliseringen medför.
- ▶ Informationsutbytet samt medborgar- och konsumentrörelsernas utvidgade verksamhet erbjuder också betydelsefulla möjligheter med tanke på de mänskliga rättigheterna.
- ▶ Avsikten med Helsingforsprocessen är att utveckla nya lösningar på de utmaningar som styrningen av globaliseringen för med sig. Demokrati och människors trygghet har blivit viktiga teman i processen.

#### 5.1.1 Allmänt

Globaliseringen, den allt snabbare internationaliseringen, är en av de faktorer som mest påverkar förverkligandet av de mänskliga rättigheterna för enskilda individer i olika delar av världen. Med tanke på de mänskliga rättigheterna är globaliseringen både en risk och en möjlighet som för med sig nya sätt att påverka. Det finns många olika samband mellan den omfattande helhet som kallas globalisering och uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna. Globaliseringsverkningar är olika i olika typer av länder och samhällen. Också av denna orsak är det omöjligt att ge några allmänna definitioner. Det är dock möjligt att presentera vissa av globaliseringsverkningar.

De mänskliga rättigheterna i modern form baserar sig på ett internationellt avtalssystem. Å ena sidan förutsätter uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna att individer och samfund uppfattar kränkningar av de mänskliga rättigheterna som något som angår det internationella samfundet på bred bas. Det internationella ansvaret och den internationella samhörigheten har utvecklats snabbt. Denna utveckling stärker grunden för den internationella övervakningen av de mänskliga rättigheterna.

Att informationsutbytet och nätverksbyggandet går snabbt framåt är mycket viktigt med tanke på de mänskliga rättigheterna. Då globaliseringen går framåt blir det allt svårare att dölja kränkningar av de mänskliga rättigheterna — åtminstone på längre sikt. Nätverket av människorättsaktivister och -organisationer överskrider de nationella gränserna och är mycket effektivt. Informationsutbytet sker nästan i realtid.

Regeringarna slår inte dövörat till mot kritik som gäller deras människorättsläge. Den effektiva förmedlingen av information om människorättsituationerna ger inte heller andra länder eller det internationella samfundet möjlighet att påstå att de inte känt till kränkningar av rättigheterna. De förändringar som skett inom informationsförmedlingen och speciellt i nätverksbyggandet på medborgarnivå är alldeles klart positiva med tanke på det globala främjandet av de mänskliga rättigheterna.

I samband med att medborgarnas engagemang stärkts har också konsumentrörelsen blivit starkare. Konsumenter i olika delar av världen är allt mer intresserade av att de produkter de köper har tillverkats på ett sätt som harmoniserar med en hållbar utveckling och social rättvisa. Detta ger företagen motivation att handla på ett sätt som uppfyller normerna för de mänskliga

rättigheterna. I en värld som blir allt mer globaliserad är det motiverat att förfara så att produktmärkenas positiva image inte äventyras<sup>16</sup>.

Med tanke på de mänskliga rättigheterna är det naturligtvis också positivt att globaliseringen för med sig större välstånd och därmed också mera utrymme för förverkligande av de mänskliga rättigheterna, också de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Den ekonomiska globaliseringen är ett komplicerat globaliseringsfenomen. För att den skall kunna styras krävs en trovärdig nationell politik och sådana starka ekonomiska strukturer, som finansieringen av de sociala skyddsnäten förutsätter. Den ekonomiska utvecklingen kan också, åtminstone på lång sikt, anses hänga ihop med demokratisering av samhället samt med stärkande av rättsstatsprincipen och god förvaltning. Den internationella ordningen och säkerheten stöds av god förvaltning och stabil lagstiftningsmiljö samt, i vidare bemärkelse, av det ömsesidiga internationella beroende som det ekonomiska utbytet skapar.

Människornas allt större rörlighet ingår som en väsentlig del av globaliseringen och är i sig ett positivt fenomen, som dock också medför vissa problem. Till exempel den ökande människohandeln, som kan leda till t.o.m. mycket allvarliga begränsningar av t.ex. kvinnors och barns rättigheter, är ett exempel på vad som kan kallas en form av modernt slaveri.

Den centrala risk som globaliseringen för med sig är att människor blir allt mer ojämlika sinsemellan. Denna ojämlikhet kan förekomma både mellan länder och inom länder. Alla får inte nödvändigtvis på enahanda grunder del av globaliseringens ekonomiska och andra fördelar. Under de senaste åren har inkomstskillnaderna ökat och klyftan mellan extrem rikedom och extrem fattigdom har vuxit. Det finns risk för att globaliseringen kan leda till försvagade rättigheter för dem som också annars är i en svag situation och marginalisering av de grupper som är i en utsatt ställning. Kampen om de begränsade resurserna kan också ge upphov till diskriminering och i värsta fall leda till våld. Man bör på olika sätt sträva efter att utveckla det internationella systemet så att det främjar en rättvisare fördelning av den nytta globaliseringen för med sig.

Från Finlands synpunkt är det väsentligt att betona att också kvinnor, barn och de som hör till urfolk och till olika minoriteter bör få del av globaliseringens fördelar. Ofta har till exempel urfolkens rättigheter och livsstil äventyrats som en följd av effektivare utnyttjande av naturresurserna. Det är viktigt att trygga rättigheterna till delaktighet för dem som hör till olika grupper: möjlighet att påverka sådana beslut på olika nivåer som rör dem själva. Från denna synpunkt är också stöd för rättsstaten och för god förvaltning väsentliga och för Finland viktiga metoder i styrningen av globaliseringen. Samma målsättning stöds av att man stödjer verksamhet som baserar sig på principen om ett jämlikt och multilateralt internationellt samfund.

Finlands betonande av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är också väsentlig med tanke på att nyttan av globaliseringen skall fördelas så jämnt som möjligt. De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna bör förverkligas så att ingen diskriminering förekommer. Om till exempel utbildning garanteras också för flickorna och tillgång till bashälsovårdstjänster säkerställs för alla möjliggör det en jämnare fördelning av nyttan av globaliseringen.

<sup>16</sup> Företagens sociala ansvar beskrivs närmare i kapitel 5.7, De mänskliga rättigheterna och handeln.

Orsakerna till ökande ojämlikhet och fattigdom är mångfaldiga och då det gäller att eliminera dessa problem är ett effektivt samarbete inom det internationella samfundet i nyckelställning. Finland anser det viktigt att de mänskliga rättigheterna och de demokratiska principerna beaktas allt mera också inom andra organisationer och nätverk än de som speciellt koncentrerar sig på mänskliga rättigheter. Det finns ett uppenbart behov av att öka samarbetet mellan de ekonomiska aktörerna och den offentliga makten. Det goda mottagandet av FN:s generalsekreterares initiativ Global Compact, som behandlar bl.a. företagets roll, är ett bevis på växande ansvarskänsla också inom den privata sektorn.

Finland har mycket initiativrikt tagit sig an den utmaning som styrningen av globaliseringen innebär. Den s.k. Helsingfors-processen har inletts under Finlands och Tanzanias ledning som ett forum för öppen diskussion om de utmaningar som ansluter sig till globaliseringen. Republikens President har varit andra ordförande i ILO:s kommission om globaliseringens sociala dimensioner. I följande avsnitt beskrivs dessa processer ur människorättsfrågornas synvinkel. I utrikesministeriet håller också en separat redogörelse om global styrning på att sammanställas. Den kommer att ges till riksdagen under år 2004.

### *5.1.2 Helsingforsprocessen*

Helsingforsprocessen inleddes i samarbete med Tanzania på initiativ av Finlands regering. Avsikten med processen är att utveckla nya lösningar för de utmaningar som ingår i den globala styrningen genom att föra samman representanter för olika aktörsgrupper. Helsingforsprocessen ingår också i regeringsprogrammet. Den andra Helsingforskonferensen kommer att arrangeras år 2005.

Helsingforsprocessen, som fungerar så att den är öppen för olika synsätt och målsättningar som syftar till ökad demokrati på olika nivåer, är ett mycket relevant forum också med tanke på människorättspolitiken. I processen — både i den centrala Helsingforsgruppen och i den arbetsgruppsnivå som stöder dess verksamhet — deltar betydande experter på människorättsfrågor från internationella och lokala människorättsorganisationer.

De mänskliga rättigheterna har fått en central plats, speciellt i den arbetsgrupp som koncentrerar sig på mänsklig trygghet. Gruppen har inlett sitt arbete med att göra en analys av de utmaningar och påverkningsmöjligheter som är centrala med tanke på förverkligandet av människors trygghet på individnivå. Det ansågs viktigt att koncentrera sig på den mest utsatta gruppernas ställning, till exempel urfolk, handikappade, ofta också barn, ungdomar och invandrare. Det är viktigt att genomgående beakta könssynvinkeln på utstötthet, extrem fattigdom och mänsklig trygghet. De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och till exempel tillgången på tjänster som rör kvinnors reproduktionshälsa ansågs vara nyckelfrågor med tanke på dem som är i den svagaste ställningen globalt.

Finlands regering skapar ramarna för Helsingforsprocessen. Det är fråga om en pluralistisk process på bred bas, som själv fastställer sitt slutresultat. Från Finlands regerings synpunkt är det dock mycket välkommet att de mänskliga rättigheterna i denna process utgör en viktig synvinkel på de globala problemen och möjligheterna att lösa dem.

### *5.1.3 Rapport från ILO:s världskommission för utredning av globaliseringens sociala dimensioner*

Rapporten från den världskommission som ILO tillsatt för att utreda globaliseringens sociala dimensioner publicerades i februari 2004. Som ordförande för kommissionen verkade Republikens President Tarja Halonen och Tanzanias president Benjamin William Mkapa. Rapporten

ten lyfter fram de mänskliga rättigheternas betydelse som grund för globaliseringen och erbjuder på så sätt också en viktig hållpunkt för Finlands människorättspolitik.

Världskommissionen understryker att förutsättningen för en rättvis och demokratiskt styrd globaliseringsprocess som strävar efter delaktighet är att den koncentrerar sig på människorna. Grundstenen för en rättvisare globalisering är att alla människors rättigheter, kulturidentitet och självbestämmanderätt respekteras, ett skäligt arbete tryggas och de lokala samhällenas påverkningsmöjligheter främjas.

Ojämligheten både inom länder och mellan länder har allt mer blivit föremål för diskussion. Polariseringen mellan vinnare och förlorare har ökat. Samtidigt har dock den globala medvetenheten om problemen — inbegripet fattigdom, ojämlikhet mellan könen, barnarbetskraft och förstörelse av miljön — vuxit, oberoende av i vilken del av världen problemen förekommer.

Världskommissionen framhåller att styrningen av globaliseringen bör basera sig på respekt för universella värden och mänskliga rättigheter. Kvinnor och urfolk nämns som exempel på grupper som ofta är i den svagaste ställningen. Världskommissionen nämner att kvinnornas ställning i förhållande till globaliseringen har varierat i olika länder och mycket berott också på situationen i fråga om kvinnornas rättigheter i detta samhälle, till exempel innan marknaden blivit öppen.

Världskommissionen framhåller i sin rapport att arbetet för en rättvis globalisering bör börja redan på lokal och nationell nivå. God förvaltning, rättsstaten och ett levande medborgarsamhälle är här av central betydelse. Att världskommissionen understrukit dessa frågor är mycket välkommet också med tanke på Finlands människorättspolitik. Verkställandet av kommissionens rekommendationer ger uppgifter också för vår människorättspolitik

## **WSIS och de mänskliga rättigheterna**

*Den första delen av FN:s toppmöte om informationssamhället ( WSIS — World Summit on the Information Society ) hölls i Geneve 10—12.12.2003. I WSIS:s principdeklaration bekräftas att informationssamhället utvecklas i enlighet med de syfte och principer som ingår i FN:s stadga samt deklARATIONEN om de globala mänskliga rättigheterna. Åsikts- och yttrandefriheten som nämns i människorättsdeklarations 19 artikel togs med i WSIS:s principdeklaration som en väsentlig grund för informationssamhället.*

*Vid sammanställningen av WSIS:s slutdeklaration fördes svåra förhandlingar om mänskliga rättigheter och yttrandefrihet. Dessa svårigheter återspeglade de olika uppfattningar FN:s medlemsstater har om exempelvis yttrandefrihetens betydelse i informationssamhället.*

*De västerländska utvecklade länderna ansåg att informationssamhällets värdegrund bör bygga på FN:s deklARATION om de mänskliga rättigheterna och speciellt dess 19 artikel, enligt vilken alla har rätt till en åsikt och till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar rätt att söka, ta emot och sända information och tankar genom vilket informationsmedium som helst oberoende av gränser. Enligt detta synsätt kan ett människocentrerat informationssamhälle utvecklas endast i en omgivning med fri tillgång på och förmedling av information, där varje medborgare kan delta i informationssamhällets verksamhet och till fullo utnyttja dess tjänster.*



*En del länder ville som helt likvärdig med 19 artikeln lyfta fram 29 artikeln, där de fall definieras då begränsningar av rättigheter och friheter är möjliga (begränsningar med stöd av lag, vilkas avsikt är att respektera andra medborgares rättigheter och friheter och uppfylla berättigade krav på moral, allmän ordning och välbefinnande i ett demokratiskt samhälle).*

*I förhandlingarna nåddes till sist ett slutresultat som tillfredsställer alla. I principdeklarationen bekräftas med stöd av 19 artikeln åsikternas och yttrandefrihetens centrala ställning som bas för informationssamhället. I följande punkt i deklarationen nämns 29 artikeln, men utan motsvarande betoning. På så sätt lyfter man fram de bestämmelser som gäller yttrandefriheten som primära i deklarationen och begränsningarna anses sekundära. I slutdokumentet bekräftas också den viktiga ställning en fri, oberoende och mångsidig press har i informationssamhället. Deklarationen väddar till massmedierna om ett ansvarsfullt handlande i enlighet med de högsta etiska och professionella kraven. .*

*I WSIS:s slutdokument ingår en princip som gäller informationssamhällets etiska dimension. I deklarationen konstateras att en etik som främjar rättvisa och människovärde är viktig för informationssamhället. Vid användningen av informations- och kommunikationsteknologi och producerande av innehåll bör andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter respekteras, innefattande också integritetsskydd, tanke-, samvets- och religionsfrihet. De olika parterna i informationssamhället borde verka för att förhindra missbruk av informations- och kommunikationsteknologin (bl.a. rasism, rasdiskriminering, främlingshat, våld, alla former av utnyttjande av barn, såsom sexuellt utnyttjande och barnpornografi).*

*I WSIS:s slutdokument förbinder man sig också att säkerställa att kvinnor kan delta till fullo i informationssamhället och beslutsfattandet inom det. Finland understödde inom ramen för WSIS ett medborgarprojekt som främjar kvinnornas ställning med*

*150.000 euro. Projektet genomförs i samarbete med Unifem, d.v.s. FN:s utvecklingsfond för kvinnor.*

## **Arabländerna och den mänskliga utvecklingen**

*Tack vare sina oljetillgångar hör arabländerna till världens rikaste stater och ländernas kulturarv erbjuder rikliga möjligheter till innovationer och utveckling. Den ekonomiska tillväxten har dock varit lägst i världen, med undantag för Afrika söder om Sahara. I den första rapporten om mänsklig utveckling som behandlade arabländerna, vilken publicerades av UNDP år 2002, konstaterades att utvecklingen i arabländerna förhindras av 1) att medborgarnas friheter inte uppfylls, 2) problem i informationsspridningen och -användningen samt 3) begränsningen av kvinnornas möjligheter. Det finns allvarliga brister i yttrandefriheten och mediernas oberoende, i det politiska deltagande speciellt vad gäller kvinnor samt i läskunnigheten.*

*Utmaningarna ansluter sig till de mänskliga rättigheterna och visar att brister i uppfyllandet av dessa rättigheter påverkar också den ekonomiska utvecklingen. I rapporten för år 2003 konstaterades att dessa utmaningar blivit ännu*

*större på grund av terroristattacker den 11 september, kriget i Irak och den fortsatta konflikten mellan Israel och palestinierna.*

*Kriget mot terrorismen har världen runt tillspetsat fördomarna, vilket ökat den diskriminering som araber utsätts för och fört med sig nya utmaningar när det gäller förverkligandet av de mänskliga rättigheterna såväl i industri- som i utvecklingsländerna. De begräsningar vissa västländer infört har förhindrat arabers och muslimers möjligheter att bo, studera och resa utomlands och avbrutit kulturutbytesprogram mellan arabvärlden och västvärlden, vilket lett till arabvärlden isolerats ännu mer och växelverkan minskat. Å andra sidan har arabländerna enligt västerländsk modell ytterligare begränsat de medborgerliga och politiska rättigheterna för att förhindra terrorism.*

*Arabländerna har godkänt den s.k. Deklarationen mot terrorism (The Arab Charter against Terrorism), enligt vilken man i kampen mot terrorism kan använda censur, begränsa tillgången till Internet liksom också tryckning och utgivning av publikationer. Deklarationen befrämjar inte heller ifrågasättande av lagligheten i anhänganden och förbjuder inte tortyr och den syftar också anars till att begränsa de personliga friheterna.*

*Inom Arabförbundet är man medveten om den växande betydelse de mänskliga rättigheterna har i den internationella politiken och behovet av att höja Arabförbundets profil vid behandlingen av människorättsfrågor. I Arabförbundet är det aktuellt att förnya den deklaration om de mänskliga rättigheterna som antogs 1994 (inte ett enda av medlemsländerna har ratificerat deklarationen) samt att godkänna riktlinjer för utbildning om mänskliga rättigheter.*

*Regeringen stöder åtgärderna för att utveckla samarbetet mellan arabländerna och andra folk och kulturer och för att undvika konfrontationer. Inom EU stöder Finland bl.a. en utvidgad politisk dialog med arabländerna om god förvaltning, politiskt deltagande, mera ekonomisk och politisk öppenhet samt social utveckling. EU har associationsavtal med de länder som hör till Barcelonaprocessen. Medelhavsländerna och länderna i Nordafrika hör också till EU:s initiativ Wider Europe.*

*Utrikesministeriet har som tema för evenemanget Människan och utvecklingen 2004 valt utvecklingen i arabländerna och anordnar i samband därmed hösten 2004 bl.a. ett seminarium mellan Finland och de nordafrikanska länderna om kvinnans ställning. Ur Finlands representationers anslag för lokalt samarbete finansieras projekt som främjar kvinnornas och flickornas rättigheter bl.a. i Marocko, Tunisien och Egypten samt medieprojekt om informationsanskaffning inom de palestinska områdena.*

## 5.2 De mänskliga rättigheterna och människors säkerhet

- ▶ Regeringen framhåller vikten av de synpunkter som gäller människors säkerhet. Målsättningen är att påverka situationer där individens säkerhet är i fara, till exempel under en konflikt eller på grund av omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna.
- ▶ Särskild uppmärksamhet fästs vid de grupper som är i den svagaste ställningen, såsom kvinnorna och barnen.
- ▶ Finland stöder det internationella samfundets initiativ om ansvar för skydd av samfundets civilbefolkning. Det internationella samfundets ansvar understryks i fråga om de stater som förlorat sin handlingsförmåga.
- ▶ Inom området för folkrätt är ett av regeringens tyngdpunktsområden att minska möjligheterna till straffrihet för dem som gör sig skyldiga till kränkningar av mänskliga rättigheter och kränkningar av humanitära rättigheter. Finland stöder Internationella brottsmålsdomstolens verksamhetsförutsättningar.

### 5.2.1 Allmänt

I denna redogörelse granskas säkerhetsfrågorna framförallt från den mänskliga trygghetens synvinkel. Inom statsrådet är också en säkerhets- och försvarspolitisk redogörelse under arbete. Den kommer att överräckas till riksdagen under år 2004.

Människors säkerhet kan hotas av mångahanda faktorer. Det kan vara fråga om väpnade konflikter, men också andra än traditionella konfliktsituationer kan äventyra individens förutsättningar för ett tryggt liv. Kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt allvarliga brister i rättsstaten och god förvaltning hotar tryggheten på individnivå. Till dessa situationer kan ansluta sig också försvagande av bl.a. miljön, de ekonomiska utkomstmöjligheterna och situationen i fråga om den allmänna säkerheten.

I konfliktsituationer har civilbefolkningen ofta blivit det huvudsakliga objektet för åtgärderna. Sedan år 1990 har nästan fyra miljoner människor dött i krig, 90 procent av dem har varit civila. Det är kännetecknande speciellt för interna konflikter att våldet med speciell intensitet riktar sig mot civilbefolkningen. Konflikternas inverkan på bl.a. kvinnors, barns och flyktingars situation och situationen för dem som tvingats flytta inom landet är ofta tröstlös. Bakom kränkningar av civilbefolkningens rättigheter finns motsättningar som har att göra med etniska, politiska och ekonomiska intressen. Till exempel våldtäkter och annat våld mot kvinnor har blivit vanligare som en metod inom krigsföringen.

Att den humanitära situationen försvagats på olika håll i världen under perioden efter det kalla kriget har gjort skydd av civila till en central utmaning för det internationella samfundet. Nya hot mot tryggheten — konflikter inom stater, nedbrytning av de statliga strukturerna (failed state) och terrorismen — berör direkt människors säkerhet. Också terrorhandlingar riktar sig i allt högre grad och med allt större förödande kraft mot s.k. mjuka objekt. Dessutom är den uttryckliga avsikten med terrorhandlingar att sprida panik bland befolkningen och försvaga den allmänna trygghetskänslan. Att det statliga rättssystemet, den effektiva verkställande makten och våldsmonopolet bryter samman i stater som förlorat sin handlingsförmåga har både direkta och långvariga verkningar för mänsklig trygghet.

De nya typerna av hot framhävs även i den säkerhetsstrategi som nyligen sammanställts under ledning av EU:s höga representant Javier Solana. Hoten — såsom terrorism, spridning av massförstörelsevapen, stater som förlorat sin handlingsförmåga och organiserad brottslighet

— konstateras vara globalare och mera komplicerade än tidigare. Med tanke på de frågor Finland betonar är bl.a. de avsnitt välkomna där man framhäver betydelsen av effektiv multilateralism och god förvaltning med hänsyn till de nya typerna av hot. Förverkligandet av dessa viktiga målsättningar stöder och förutsätter å andra sidan också att stärkande av människorättspolitiken och rättsstaten medtas i EU:s olika sektors verksamhet.

Finland har framhållt den mänskliga trygghetsaspekten och förutsatt att till exempel EU:s riktlinjer gällande barn i väpnade konflikter eller skydd av civila vid EU:s operationer verkligen i praktiken skall verkställas effektivt. Verkställandet bör ske horisontellt i EU:s olika organ och operationer och för detta bör också reserveras tillräckliga resurser. Regeringens målsättning är att också i fortsättningen betona den mänskliga tryggheten, och speciellt situationen för de grupper som är i den svagaste ställningen, inom EU, internationella organisationer och i andra relevanta sammanhang. Med tanke på människors säkerhet är det av central betydelse att uppmärksamma de grupper, vilka i konfliktsituationer eller då den allmänna tryggheten bryter samman är i den allra svagaste ställningen. Ofta är det just kvinnor och barn som är i denna situation.

## Stöd för rättsstaten

*Regeringen har förbundit sig att stöda rättsstatsprincipen och deltar aktivt i projekt som rör detta. Nedan presenteras två konkreta exempel.*

*Finlands och Kinas justitieministeriums samarbete har börjat 1995. Samarbetet har omfattat bl.a. rättsväsendets verksamhet och teman som ansluter sig till fängvården och nära berör de mänskliga rättigheterna. Verktällighetsprogrammet för åren 2004—2006 innehåller bland annat teman som ansluter sig till domarnas ställning och uppgifter samt rättsstatsprincipen. Samma typs verksamhet har inletts som en del av justitieministeriets Rysslandsfunktioner. Det första seminariet om de mänskliga rättigheterna anordnades i december 2003 tillsammans med ryska justitieministeriets rättsakademi. I seminariet deltog representanter för de rättsliga myndigheterna i närområdet, medlemmar i rättsakademin och studerande. Målsättningen är att i den närmaste framtiden arrangera flera seminarier om samma ämne, med speciellt domare som målgrupp.*

*Finland har aktivt deltagit i utvecklande av rättsstatstemat också inom FN. Rättsstatsprincipen utgör en omfattande helhet och behandlingen av den har inom FN uppdelats på flera avdelningar. Samarbetet mellan dem är bristfälligt. En effektivisering av verksamheten förutsätter att rättsstatsprincipen tas med som en dimension inom FN:s hela verksamhet samt att den interna koordineringen förbättras. Speciellt i den fredsbevarande verksamheten är rättsstatstänkandet av stor betydelse. Med tanke på framtiden är det nödvändigt att utveckla de nationella polis-, rätts- och fängelsesystemen. De ökande uppgifterna förutsätter tilläggsresurser samt möjligen också omorganisering av verksamheten inom FN:s avdelning för fredsbevarande.*

*Stödet för rättsstaten togs upp i Brahimi-rapporten som behandlade en helhetsmässig omorganisering av den fredsbevarande verksamheten. Finland har sedan hösten 2002 ordnat inofficiella möten för representanter för intresserade medlemsstater och FN-sekretariatet. I maj 2003 deltog Finland i anordnandet av ett endagsseminarium som hölls i FN:s högkvarter: Rule of Law and the*

*United Nations: the Critical Path to Post-Conflict Justice i samarbete med FN:s avdelning för fredsbevarande, Förenta Staternas FN-förbund (UNA-USA) och Harvards universitet. Finland deltog också i finansieringen av UNA-USA:s och Harvards universitets publikation A Policy Report of the Partnership Program on Peace-Building and Rule of Law våren 2003 och distribuerade den bland annat till alla FN-representationer.*

*Rättsstatsprincipen fick bredare uppmärksamhet inom FN när Storbritannien valde den som ämne för sina två temaplenum under sin period som ordförande för säkerhetsrådet i september 2003. Efter dessa plena har Finland och Storbritannien bedrivit ett nära samarbete. De anordnar tillsammans med medborgarorganisationen International Center for Transitional Justice en serie seminarier, genom vilka man avser att medverka till beredningen av general-sekreterarens första Justice and the Rule of Law -rapport som utges våren 2004. Till seminarierna kallas representanter för FN-sekretariatet, medlemsländerna och medborgarorganisationerna. Varje seminarium behandlar ett centralt ämnesområde i anslutning till rättsstatstemat. På basis av seminariet bedöms FN:s roll vid främjandet av rättsstatsprincipen och det rättsliga ansvaret. Initiativet har fått positiv respons av representanter för både FN och medlemsländerna.*

*Stödet av rättsstatsprincipen faller naturligt in bland Finlands FN-prioriteringar, eftersom strävan med detta är att främja respekten för de mänskliga rättigheterna och god förvaltning. Finland har med sin aktivitet lyckats stärka sin ledande ställning bland länderna som stöder rättsstatsprincipen inom FN-systemet. I framtiden är det viktigt att vis sidan av den utveckling som sker inom FN också aktivera medlemsländernas nationella resurser till förfogande för organisationen.*

### 5.2.2 Stater utan handlingsförmåga

De mänskliga rättigheterna utgör begreppsmässigt en motvikt till statens suveränitet och de har uppstått för att skydda individen mot statens godtycke. Å andra sidan förutsätter de mänskliga rättigheterna liksom systemen för att verkställa dem statlig suveränitet och handlingsförmåga. Detta kommer konkret fram i sådana situationer då statens strukturer och handlingsförmåga har nedbrutits, ofta i en situation då det pågår en väpnad konflikt inom staten eller som ett resultat av denna. Omfattande och systematiska angrepp mot civilbefolkningen förekommer typiskt i situationer då statens rättssystem och centrala institutioner inte fungerar. De existerande normerna för mänskliga rättigheter grundar sig dock på statens ansvar och skapar därmed ett nödvändigt samband mellan statens handlingsförmåga och förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. När staten saknar handlingsförmåga är det inte alltid klart vem som ansvarar för kränkningar av de mänskliga rättigheterna och hur detta ansvar kan uppfyllas.

Vid väpnade konflikter gäller den humanitära rättens regler, som skyddar individens grundläggande rättigheter liksom också de mänskliga rättigheterna. Utgångspunkten för den humanitära rättens regler är två centrala principer: att den humanitära rätten tillämpas på alla väpnade konflikter oberoende av vilka deras ursprungliga orsak är och att man gör en uppdelning mellan de stridande och de civila. Hur heltäckande reglerna är varierar beroende på konflikten natur och parternas engagemang, men dessa klassificeringar har ingenting att göra med orsakerna till konflikten. Tillämpningen av den humanitära rätten beror med andra ord inte på

om tillgripandet av våld varit berättigat eller inte. Bägge principerna har blivit hårt prövade vid konflikterna den senaste tiden, där det blivit svårare än tidigare att tillämpa dem. Problemet är inte så mycket att de nuvarande reglerna inte skulle räcka till, utan att finna metoder att verkställa de nuvarande reglerna så universellt och fullständigt som möjligt.

Vid Röda Korsets 28 internationella konferens i december 2003 registrerades ett stort antal nationella och multilaterala förbindelser, som gäller verkställande av de humanitära förpliktelserna under de följande fyra åren.

Finlands regeringen förband sig tillsammans med Finlands Röda Kors att utveckla en spårningsmetod (tracing) i enlighet med Geneve III avtalet som gäller bl.a. krigsfångar. Dessutom deltog Finland i två multilaterala förbindelser. Den första gäller beaktande av den humanitära rätten vid beslut om vapenexport och den andra inledande av diskussioner om huruvida humanitär rätt kan tillämpas vid angrepp på datanät om sker under förhållanden då väpnade konflikter pågår. Tillsammans med de andra EU-länderna förband sig Finland att göra den internationella humanitära rätten känd speciellt bland ungdomar och bland dem som verkar i fredsbevarande uppgifter liksom att i brådskande ordning ratificera det protokoll som blev klart i december 2003 om kvarblivet krigsmaterial som inte exploderat.

Sakkunskapen och koordineringen gällande den humanitära rätten utvecklas ytterligare på nationell nivå genom arbetsgruppen för Internationell humanitär rätt och internationellt i samarbete med de andra nationella kommittéerna och ICRC.

Individens brottsrättsliga ansvar blir större i situationer då statens ansvar inte kan verkställas. Åtgärderna för att bekämpa straffrihet återspeglar denna verklighet. Den permanenta Internationella brottmålsdomstolen som inledde sin verksamhet år 2003 har som uppgift att behandla omfattande brott, bl.a. i de fall då statens rättssystem delvis eller helt brutit samman. Dess befogenheter gäller också fall då staten själv är delaktig i angrepp mot civilbefolkningen och massiva kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller är ovillig att föra de skyldiga inför rätta för att stå till svars för sina handlingar. Gemensamt för båda dessa situationer är avsaknaden av en auktoritet som kunde utöva den statliga makten effektivt och ansvarsfullt.

När statsstrukturerna bryter samman eller de som utövar statsmakten själva aktivt deltar i terordåd som riktar sig mot civilbefolkningen kan ansvaret för att skydda civilbefolkningen också i allmänare mening anses överföras på det internationella samfundet. Det kan vara fråga om en väpnad intervention i syfte att stoppa blodsutgjutelse eller avvärja hot om sådant, om militär eller civil krisförvaltning eller dömning av personer som gjort sig skyldiga till allvarliga internationella brott. Typiskt är att det krävs flera olika medel och ett långvarigt engagemang av det internationella samfundet för att skapa förutsättningar för samhällsfred, mänskliga rättigheter och demokrati. Andra centrala uppgifter, vid sidan av de ovannämnda, är att garantera att den humanitära hjälpen når fram, att garantera biståndspersonalens trygghet, att stärka förtroende och stabilitet genom att främja sannings- och medlingsverksamhet, att stärka den lokala polisen och det lokala rättsväsendet, nedrustning och minröjning, att hemförlova de stridande trupperna och integrera dem i samhället samt att beakta kvinnors och barns specialbehov.

Finland strävar efter att främja förhandlingarna om att vidga tillämpningsområdet för det multilaterala avtalet om FN-personalens säkerhet från år 1994 så att avtalet så heltäckande som möjligt skulle gälla alla FN-operationer och deras personal.

### 5.2.3 Ansvar för skydd av civila

FN:s säkerhetsråd har haft en viktig roll i den politik som lyft fram de humanitära frågorna och skyddet av civilbefolkningen som en prioriterad fråga inom det internationella samarbetet. Detta har påverkats av speciellt den praxis som säkerhetsrådet följt sedan början av 1990-talet, enligt vilken omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten i sista hand besvaras med väpnade interventioner. Förutsättningen för detta har varit att fred och hot mot säkerheten enligt FN:s stadga definieras så att de omfattar också frågor som gäller mänsklig trygghet. Redan i resolutionerna om Sydafrika på 1960- och 70-talet ansåg säkerhetsrådet att den interna människorättssituationen inom en enskild stat kan utgöra ett hot mot freden, som man enligt stadgan kan besvara genom kollektiva åtgärder. De väpnade operationer som från och med 1990-talet verkställts i Bosnien, Somalia, Haiti, Ruanda, Östtimor, Liberia och Kongo styrker denna tolkning, som inte längre är kontroversiell på något sätt.

I de resolutioner som berättigar till en väpnad intervention har säkerhetsrådet som hot mot fred definierat bl.a. humanitär katastrof som förorsakas av inbördeskrig, försvagande av den humanitära situationen liksom också systematiska, omfattande och grova kränkningar av humanitär rätt och mänskliga rättigheter. I en del resolutioner hänvisas också till gränsöverskridande verkningar såsom flyktingströmmar eller störningar i den regionala stabiliteten, i andra konstateras att den humanitära situationen som sådan hotar internationell fred. Dessa resolutioner har bildat en enhetlig tolkningslinje, som definierar angrepp mot civilbefolkningen och hot om humanitär katastrof som grund för att använda våld med säkerhetsrådets befullmäktigande.

Det utredningsarbete om interventioner och statssuveränitet som Kanadas regering inledde i samband med FN:s Millenniumtoppmöte och den rapport som färdigställdes år 2001 som ett resultat av detta, *Responsibility to Protect*, har som mål att samordna motsättningen mellan suveränitet och mänskliga rättigheter. Kommitténs rapport utgår från en omvärdering av både begreppet humanitär intervention och statssuveränitet. Begreppet humanitär intervention anses vara vilseledande och det anses fördunkla gränsen mellan humanitär och militär verksamhet. Däremot används i rapporten uttrycket ”väpnad intervention i humanitärt syfte”. I rapporten är målsättningen också att flytta över aspekten från interventioner och deras berättigande till de grundproblem som ligger bakom interventionerna.

Med ansvar för skydd av civila avses i detta sammanhang å ena sidan statens primära ansvar för att skydda de mänskliga rättigheterna och tryggheten för den befolkning som finns på dess territorium, å andra sidan det internationella samfundets andrahandsansvar för att ingripa i situationer, då den mänskliga tryggheten är svårt hotad. Denna skyldighet kan härledas speciellt ur utvecklingstrenderna det senaste decenniet, som stärkt de mänskliga rättigheterna, verkställandet av humanitär rätt och begreppet mänsklig trygghet. I rapporten understryks på goda grunder att det internationella samfundets ansvar inte begränsar sig till exceptionella situationer, där väpnad intervention kan vara den enda metoden. Tyngdpunkten bör ligga vid förebyggande av konflikter och humanitära kriser. På motsvarande sätt bör man efter en intervention satsa på fredsuppbyggande efter konflikten.

I samband med väpnad intervention framläggs i rapporten metoder att förbättra säkerhetsrådets funktionsförmåga i humanitära katastrofsituationer, bl.a. begränsande av vetorätten. En militär intervention borde enligt rapporten alltid uppfylla sex allmänna kriterier: ha rätt grund, ha rätt ändamål, tillgripas endast i sista hand, stå i proportion till krisen, ha skäligena möjligheter att lyckas och ha rätt befullmäktigande. Dessa kriterier motsvarar mycket långt den praxis som uppstått under 1990-talet under ledning av FN:s säkerhetsråd. Det sistnämnda kriteriet förutsätter i regel befullmäktigande av FN:s säkerhetsråd och utesluter således ensidig väpnad handling. Ensidigt användande av våld har dock senare kastat sin skugga över utgivningen av

rapporten och möjligheterna att göra den känd, sprida den vidare och få de tankar som rapporten innehåller allmänt accepterade. Tiden är ännu inte mogen för att diskutera frågan i FN:s generalförsamling.

Finland förhåller sig positivt till initiativet. Regeringen anser att det finns goda grunder för den diskussion Kanada satt igång och att det sätt på vilket rapporten *Responsibility to Protect* behandlar frågan är motiverat. Diskussionen har förts vidare bl.a. genom regionala seminarier år 2003. I sina egna ställningstaganden understryker Finland speciellt behovet av att förebygga de situationer som leder till väpnad intervention.

#### 5.2.4 Bekämpning av straffrihet

Inställningen till krigsbrott och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna har förändrats väsentligt under de senaste tio åren. Det erkänns att den allmänna straffrihetsprincipen undergräver förutsättningarna för bevarande av freden. Att dra dem som deltagit i de allvarligaste internationella brotten inför rätta för att svara för sina gärningar antingen nationellt eller internationellt förebygger också att brotten upprepas. Hittills har staterna, med några få undantag, haft ansvar för att domar utdöms för internationella brott. Detta verkställande av den internationella brottsrätten, som grundar sig på horisontellt samarbete mellan staterna har dock inte fungerat effektivt, och de nationella befogenheterna kompletteras i fråga om de allvarligaste internationella brotten redan av flera internationella arrangemang.

Viktigaste av dem är Internationella brottmålsdomstolen (ICC), vars grundstadga trädde i kraft år 2002. Domstolens domare och åklagare valdes år 2003 och domstolen är snart funktionsduglig. FN:s ad hoc-krigstribunaler som grundades i början av 1990-talet, vilka behandlar de brott som begåtts på det tidigare Jugoslaviens område och i Ruanda, har gjort ett viktigt pionjärbete för att förverkliga individens brottsrättsliga ansvar. Med FN:s stöd grundades dessutom år 2002 en specialdomstol i Sierra Leone, vars uppgift är att döma de viktigaste krigsförbrytarna under inbördeskriget i Sierra Leone. I Kambodja håller en domstol för de röda khmererna på att grundas med FN:s stöd. Också sannings- och medlingskommissionerna, som inte strävar efter att verkställa det rättsliga ansvaret, undergräver på sitt sätt straffrihetens kultur.

Betydelsefullt när det gäller grundandet av Internationella brottmålsdomstolen är utgångspunkten att dess befogenheter kan omfatta vem som helst som gör sig skyldig till de exceptionellt allvarliga brott som avses i grundstadgan, oberoende av tjänsteställning och nationalitet. Även om principen att den officiella ställningen inte har någon betydelse och att alla är jämställda inför lagen har erkänts också tidigare i internationella brottsrättegångar så är ICC den första domstol vars behörighet inte på förhand begränsats till att gälla personer som representerar vissa nationaliteter. Just denna princip, enligt vilken alla är lika inför lagen, har visat sig vara en utmaning i samband med grundandet av domstolen, då vissa stater som blivit utanför grundstadgan ansett att domstolens behörighet inte borde gälla deras medborgare.. Finland har utgått från att tryggandet av domstolens trovärdighet och effektivitet förutsätter att grundstadgan verkställs i full utsträckning.

Att minska straffriheten för dem som gjort sig skyldiga till allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna och kränkningar av den humanitära rätten hör till regeringens tyngdpunktsområden inom den folkrätten. Finland har ända från början stött grundandet av Internationella brottmålsdomstolen och har deltagit aktivt och synligt i förhandlingarna om domstolens grundstadga. I samband med ratificeringen av grundstadgan godkändes en lagstiftning som möjliggör fullständigt samarbete med domstolen, innefattande utlämning av personer som är misstänkta för brott och lämnande av rättslig hjälp till domstolen. Finland har också för-



bundit sig att på framställning av domstolen verkställa de frihetsstraff, beslut om förverkande och återställande av egendom och ekonomisk vinning av brott samt böter och skadestånd som domstolen utdömer. Finland deltar aktivt i stödandet av domstolens verksamhetsförutsättningar.

Finland har bedrivit nära samarbete med krigsdomstolen för ex-Jugoslavien med stöd av den speciallag som godkändes 1994 och de avtal som ingåtts med domstolen om vittnesskydd och verkställighet av domarna. Finland hör till de få länder som har gått med på att ta emot personer som dömts av krigsdomstolen för att avtjäna sitt fängelsestraff. Finland stöder nu också Sierra Leones specialdomstol. Finlands kandidaters val till ad litem-domare i Jugoslaviendomstolen år 2002 och år 2003 till domare i Internationella brottmålsdomstolen kan ses som ett erkännande för Finlands långvariga och konsekventa arbete för att minska straffriheten. Också de andra EU-länderna är avtalsparter i grundstadgan och EU har i ett gemensamt handlingsprogram som godkändes 2001, och i ett handlingsprogram som kompletterar detta, förbundit sig att på alla sätt stöda grundandet av brottmålsdomstolen och dess förutsättningar för att fungera effektivt.

Också USA har undertecknat ICC-grundstadgan, men har senare meddelat att det inte erkänner domstolens behörighet. USA har aktivt strävat efter att säkerställa att dess medborgare inte förs inför brottmålsdomstolen och har bl.a. försökt ingå bilaterala avtal med så många stater som möjligt för att förhindra att amerikanska medborgare utlämnas till brottmålsdomstolen. Finland har för sin egen del förhållit sig med reservation till sådana avtal och stött de konklusioner i frågan som EU-rådet godkände 2002. EU bekräftade i dessa konklusioner sitt politiska stöd för brottmålsdomstolen och ansåg att Förenta Staternas avtalsinitiativ i föreslagen form strider mot de bindande förpliktelserna i grundstadgan. Samtidigt uttryckte EU sin beredskap att fortsätta diskussionerna med USA om alla frågor som ansluter sig till domstolen.

För att minska straffriheten främjas ett effektivt verkställande av den handlingsplan som stöder EU:s gemensamma ICC-ståndpunkt liksom ett utvecklande av dialogen mellan EU och USA: Finland fortsätter att stöda Internationella brottmålsdomstolen också finansiellt. Frivilligt ekonomiskt stöd ges också till andra projekt som effektivt befördrar minskande av straffriheten. Finland har dessutom (vid Röda Korsets 28 konferens) förbundit sig att i snabb takt ratificera det avtal som gäller dispenser och friheter för Internationella brottmålsdomstolen liksom också att justera de nationella lagar som gäller den materiella brottsrätten så att de överensstämmer med brottmålsdomstolens grundstadga. Internationella brottmålsdomstolens tolkningsdirektiv gällande brottsdefinitioner publiceras också på finska.

### 5.3 De mänskliga rättigheterna och civil krishantering

- ▶ **De mänskliga rättigheterna och demokratin samt tryggheten hör oskiljaktigt samman och de hör också till målsättningarna för den civila krishanteringen.**
- ▶ **Finland stöder utvecklande av EU:s civila krishantering och dess resurser. I EU-ledda operationer bör förverkligande av civilas, inkl. kvinnors och barns, rättigheter betonas.**
- ▶ **Under de närmaste åren fästs inom den civila krishanteringen speciell uppmärksamhet vid utvecklande av utbildning och kunskap om de mänskliga rättigheterna.**

Krishanteringen är en helhet, i vilken ingår både civila och militära funktioner. De är ofta samtidigt och oberoende av varandra. Huvudmålsättningen för den militära krishanteringen är

att skapa en trygg verksamhetsmiljö, där man med den civila krishanteringens medel kan stöda återuppbyggnaden av samhället och skapa verksamhetsförutsättningar för den ekonomiska utvecklingen. Det finns ingen entydig definition av den civila krishantering. Med denna term kan allmänt avses icke-militära medel, som är avsedda att vara tillfälliga och genom vilka man försöker påverka konfliktbeteendet och speciellt förhindra att den rådande eller hotande situationen utvecklas till en kris eller konflikt, medel genom vilka man allmänt strävar efter att hantera krisen eller medel som inriktas på återhämtning efter krisen. Nära samordning mellan den militära krishanteringsoperationen och de civila krishanteringsåtgärderna är i allmänhet nödvändig för att den humanitära hjälpen skall komma fram och för att effektivisera återuppbyggnaden av samhället.

I de finländska fredsbevararnas utbildning ingår tillräckliga andelar om internationell humanitär rätt och om mänskliga rättigheter. Kvinnornas och barnens ställning beaktas i den utbildning som ges till alla fredsbevarare. Speciell uppmärksamhet fästs också vid minoriteternas rättigheter och ställning på operationsområdet.

Den grundläggande utgångspunkten för den civila krishantering är att det finns ett väsentligt samband mellan trygghet och demokrati. De mänskliga rättigheterna, demokrati och en hållbar utveckling utgör en oskiljaktig del också av den civila krishanteringens målsättningar.

För att främja dessa målsättningar inlämnade Finland och Sverige våren 2000 ett gemensamt förslag om utvecklande av unionens civila resurser i hanteringen av civila kriser. Finland och Sverige har också i andra gemensamma ställningstaganden de senaste åren framhållit de civila krishanteringsmetodernas växande betydelse för förebyggande av kriser och vid krishantering. Civil- och militärfärdigheterna är medaljens två sidor, som båda bör utvecklas också inom EU.

EU försöker på olika sätt påverka orsakerna till de konflikter som är föremål för civil krishantering — såsom fattigdom, brister i rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. Praktiska exempel den senaste tiden på vilka instrument som används för dessa målsättningar är olika operationer i Bosnien-Hercegovina och Makedonien (FYROM) samt Centralasien. Specialinriktade instrument är också EU:s olika regionala specialsändebud, vilkas verksamhet kan utnyttjas och stödas i strategiska målsättningar på kort och lång sikt. Finland kan stöda till exempel genom rekryteringen av experter, såsom skett i Afghanistan.

EU har dessutom ett särskilt europeiskt program om konfliktförebyggande som godkändes vid toppmötet i Göteborg 2001. Avsikten med programmet är att den konfliktförebyggande aspekten skall tas med i unionens alla yttre förbindelser. Indirekt gäller denna förpliktelse också medlemsländernas egna åtgärder. På motsvarande sätt stöder kommissionen med sin verksamhet (European Initiative for Democracy and Human Rights) förebyggande av konflikter genom att stöda mänskliga rättigheter, demokrati, god förvaltning och rättsstaten samt strävar efter att genom vissa specialprojekt påverka orsakerna till konflikter, till exempel med hjälp av utbildning om de mänskliga rättigheterna. Kommissionen har år 2001 inlett en speciell mekanism för snabbt agerande (Rapid Reaction Mechanism, RRM) för att fördjupa de civila resurser inom EU genom vilka man snabbt och effektivt försöker ingripa i krissituationer i tredjeland. Kommissionen har konstaterat att "konfliktförebyggande och krishantering är kärnan i GUSP inom EU". RRM utnyttjar de samfundsmekanismer som redan finns, inklusive de funktioner som gäller mänskliga rättigheter, för att lindra kriser. I EU godkändes i december 2003 också riktlinjer för skydd av civila vid EU-ledda civila krishanteringsoperationer. Skydd av civila bör beaktas i olika skeden av de civila krishanteringsoperationerna. EU måste tillsammans med FN och andra internationella organisationer göra allt för att de internationella normer som skyddar civila uppfylls. Speciell uppmärksamhet bör fästas vid kvinnor och barn.

Medlemsstaterna är dessutom skyldiga att övervaka och rapportera samt skrida till nödvändiga rättsliga åtgärder ifall en person som deltagit i operationen misstänks ha gjort sig skyldig till brott mot de mänskliga rättigheterna, internationell humanitär rätt eller kränkning av brottsmålsrätten. Människorättsaspekterna bör beaktas i utbildning, principer och material som ansluter sig till civila krishanteringsoperationer. Finland har understrukit att de godkända riktlinjerna också effektivt bör verkställas.

I EU har anordnande av giltiga val och övervakning av förrättandet av valen ansetts utgöra en väsentlig del av de "civila mekanismer" som riktas mot tredje länder. Valen har stor betydelse under den politiska stabiliserings- och återhämtningsprocessen efter konflikter och därmed också på de processer för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna som följer efter en konflikt. Inom EU har man redan en längre tid använt sig av expertövervakning av val.

De övervakningsoperationer som EU verkställt (speciellt EUMM som är verksam på västra Balkan) är ett viktigt instrument för att förverkliga ett helhetsmässigt säkerhetsbegrepp. Genom långvarig övervakning kan man också följa upp hur situationen i fråga om de mänskliga rättigheterna utvecklas på området. På så sätt har man redan i ett tidigt skede kunnat ingripa i de missförhållanden som man observerat. Finland har deltagit i EUMM:s verksamhet genom att ställa experter till operationens förfogande.

Inom enheten för civil krishantering i EU-rådets sekretariat har de målsättningar som rör de mänskliga rättigheterna tillsvidare inte definierats i form av självständiga befattningsbeskrivningar, utan man går in för att uppfylla dem genom de fyra prioriteringar för civil krishantering som godkänts inom EU (polisväsendet, räddningsväsendet, utvecklande av den civila förvaltningen och rättsstatsprincipen). Det är delvis fråga om resursbrist inom sekretariatet men delvis också om politisk prioritering. Enligt bedömningarna kommer den nämnda balansen i den närmaste framtiden att förändras, förutom i form av att medlemsländerna ställer tilläggsresurser till förfogande, också genom fördjupning och precisering av den politiska strategiprioriteringen. Det finns ett uppenbart behov av att genomföra en operation som starkare beaktar rättstatssynpunkterna. Detta är också Finlands målsättning när det gäller rådets organisation och verksamhet.

Civil krishantering förutsätter tillräckligt exakt information om landet, regionen, de mänskliga rättigheterna och andra samhällsuppgifter samt olika alternativ för uppnående av de strategiska målsättningarna på kort och lång sikt. För insamling och analys av information och landplanering finns en särskild lägescentral i Bryssel. I lägescentralens analyser har respektive lands situation i fråga om mänskliga rättigheter beaktats som en indikator. Finland har stött lägescentralens verksamhet genom att ställa en expert till dess förfogande.

Utbildning är viktig för att man skall kunna säkerställa att det finns tillräcklig kunskap om de mänskliga rättigheterna vid civila krishanteringsoperationer. Med stöd av finansiering från EU-kommissionen och medlemsländerna inleddes år 2003 de första specialkurserna med inriktning på mänskliga rättigheter, med fältpersonalen vid civil krishantering som målgrupp. Utbildningsavsnitten behandlade förutom övervakning, informationsanskaffning, olika typer av utredningar, uppföljning och rapportering av rättegångsförfaranden också utbildning om mänskliga rättigheter, främjande av mänskliga rättigheter, åtgärder som är avsedda att väcka förtroende samt tekniskt bistånd. Utrikesministeriet finansierade delvis en del av utbildningen som anordnades av Åbo Akademi och som koncentrerade sig på rättsstatsprincipen. Vid slutet av år 2003 hade ca 250 sakkunniga genomgått kursen. Utrikesministeriet har förbundit sig att både politiskt och ekonomiskt fortsätta EU:s utbildningsprogram också år 2004. Ett enhetligt och heltäckande utbildningspaket som också understryker de mänskliga rättigheterna är en målsättning som är värd att understöda och också är genomförbar.

Inrikesministeriet har från början av år 2003 svarat för samordningen av beredskapen för civil krishantering i hemlandet, i vilket ingått anordnande av träning i civil krishantering samt rekrytering av experter som skall sändas utomlands. Målsättningen är att utveckla ett effektivt rekryterings- och utbildningssystem. När det gäller anordnande av utbildning för civil krishantering har inrikesministeriet utrett olika alternativ att inrätta och utveckla utbildningen. Avsikten är att under år 2004 skapa beredskap för att inleda utbildningen i Finland år 2005. Människorättssynpunkterna utgör ett centralt innehåll i all utbildning för civil krishantering.

De experter som rekryteras ur utrikesministeriets anslag för civil krishantering (år 2003 10,2 miljoner euro) utgör en integrerad del av ovannämnda människorättsmålsättningar. Som exempel kan nämnas att en expert som koncentrerar sig på människorätsfrågorna i Afghanistan rekryterats till byrån för EU:s specialsändebud Vendrell i Afghanistan med stöd av utrikesministeriets anslagsmoment för civil krishantering. Då EU:s specialsändebud i södra Kaukasus Heikki Talvitie inledde sin verksamhet finansierades detta med medel för civil krishantering, dock så att kostnadsansvaret för verksamheten överfördes på EU genast i början av år 2004. Utrikesministeriet och justitieministeriet har också samarbetat vid utbildningen av domare, åklagare och fängvårdsexperter för uppgifter inom civil krishantering.

Vid rekryteringen av experter beaktas de prioriteringar som gäller för respektive område eller uppgiftsområde, med beaktande av de målsättningar som ansluter sig till respekten för mänskliga rättigheter. I vissa fall verkar den utsända experten i mycket nära samarbete med exempelvis utrikesministeriets enhet för människorättspolitik. Antalet internationella experter har befästs till ca hundra. En stor del av experterna sköter i praktiken — och i allt större utsträckning — också övervakning av de mänskliga rättigheterna inom sitt verksamhetsområde (till exempel fängvårdssektorn).

EU och OSSE har i hög grad likadana målsättningar när det gäller krishanteringen. Planeringen av verksamheten kräver nära samarbete mellan dem och andra organisationer, såsom Europarådet, Förenta Nationerna eller NATO (EAPC). I enlighet med den koordineringsskyldighet gällande säkerhet som ingår i Istanbulstadgan finansierar EU-länderna 2/3 av OSSE:s budget, vilket ökar kraven på samarbete. OSSE:s EU-länder har för OSSE uppgjort en strategi enligt vilken det skulle betjäna EU:s målsättningar på mera avlägsna områden där det tillsvidare inte har någon egen representation (Centralasien, Kaukasus). Utvecklandet av rättsstaten är ett viktigt verksamhetsområde för OSSE.. OSSE har i sin talrika operationer specialiserat sig på att utveckla demokratin, bl.a. anordnande av valfunktioner, rättssystem eller polisutbildning på platsen.

De regionala konflikterna speciellt på västra Balkan har gjort det uppenbart att bristande demokrati, förtrycksåtgärder, uppviglande av etniskt-religiöst hat, diskriminering av minoriteter och andra kränkningar av de mänskliga rättigheterna kan utlösa konflikter, som med sina påföljdsverkningar utgör ett betydande indirekt hot mot tryggheten också för andra stater på området och deras medborgare.

Stabiliseringsavtalet för Sydosteuropa, som godkändes år 1999 i Köln på initiativ av Europeiska Unionen, stöder freds- och demokratiseringsprocessen i de åtta länderna i Sydosteuropa. Målsättningen med stabiliseringsavtalet har varit att ersätta den reaktiva krishanteringen med en långsiktig krisförebyggande strategi på de tidigare samt de potentiella krisområdena på Balkan. Detta har stabiliseringsavtalet eftersträvat genom att verka inom ramen för tre arbetsbord, vilka är demokrati och mänskliga rättigheter, återuppbyggnad av ekonomin samt säkerhet, inbegripet försvars- och rättsstatsfrågorna. Utrikesministeriet stöder stabiliseringsavtalet för Sydosteuropa genom att finansiera det första arbetsbordets, demokrati och mänskliga rättigheter, ordförande Elisabeth Rehn samt hennes assistents arbete för stabiliseringsavtalet.

Rehn har vid de regelbundna diskussioner hon fört med myndigheterna i länderna i Sydosteuropa tagit upp de allvarliga människorättsproblemen på området, såsom människohandeln och handeln med organ, kvinnornas ställning och jämställdhetsfrågorna, minoriteternas och i synnerhet romernas situation samt pressfriheten, och försökt föra fram dessa frågor i offentligheten både i länderna i Sydosteuropa och i vidare forum.

OSSE och dess byrå för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, ODIHR, som finns i Warszawa, har blivit den mest betydande valobservatören i det större Europa (observation av expert- och parlamentarikerval). Inom OSSE har också uppgjorts valstandarder. Ur utrikeministeriets anslag för civil krishantering finansieras också de finländares verksamhet, som deltar i OSSE:s valobservation. Detta är ett uppgiftsområde som är mycket aktivt och väl stöder Finlands internationella roll när det gäller mänskliga rättigheter.

I fråga om utvecklandet av rättsstaten har polisutbildningen framskridit väl. Till exempel inom UNMIK:s operation i Kosovo har över 6000 poliser utbildats i polisskolan. OSSE håller på att utöka arbetet med att bygga upp förvaltningssystem för ekonomin inom ramen för sin ekonomi- och miljödimension, speciellt i Centralasien och på södra Kaukasus.

Länderna i Kaukasien och i Centralasien har också erbjudits utbildningsseminarier om demokratisk styrning av de väpnade styrkorna. I utbildningen ingår principerna för den humanitära rätten och grupparbeten om den enskilda soldatens rättigheter och skyldigheter. Utbildningen anordnades på OSSE:s begäran i Azerbajdjan och Armenien. Verksamheten stöder OSSE:s militärpolitiska verkställighet som gäller förhållningsregler och fältmissionernas verksamhet. Utbildningen finansierades delvis ur anslag för OSSE:s fältmissioner och delvis ur utrikesministeriets anslag för civil krishantering. Dessutom har ett utbildningspaket om demokratisk styrning av armén utarbetats.

Den betydelse demokrati- och rättsstatsfrågorna samt främjandet av de mänskliga rättigheterna har för förebyggande och uppföljning av konflikter har varit särskilt stor när det gäller uppkomsten av begreppet demokratisk stabilitet som används inom Europarådet (ER) och organisationen. Utvidgningen av Europarådet har nått ända till södra Kaukasus och har år 2003 slutligen omfattat hela västra Balkan. Organisationens huvuduppgift är att främja mänskliga rättigheter och demokrati i Europa. Finland har med medel för den civila krishanteringen stött Europarådets åtgärder för att främja de mänskliga rättigheterna, bl.a. genom att rekrytera experter på skydd för minoriteters rättigheter och stöda Europarådets människorättsombuds verksamhet.

## 5.4 Terrorismen och de mänskliga rättigheterna

- ▶ **Regeringen understryker att åtgärderna för att bekämpa terrorismen bör stå i samklang med den folkrätten och de mänskliga rättigheterna.**
- ▶ **Kränkningar av mänskliga rättigheter och brister i demokratins funktion kan skapa en grogrund för terrorism.**

### 5.4.1 Respekt för mänskliga rättigheter vid bekämpningen av terrorism

Under de senaste dryga två åren har det varit uppenbart att de frågor som har att göra med terrorismen utgör en viktig utmaning med tanke på det internationella skyddet av mänskliga rättigheter. I den förändrade atmosfären efter terrorattackerna i september 2001 har trygghets-synpunkterna framhävts. 11.3.2004 slog terroristerna till i Madrid i en omfattande attack, som

chockerade världen. Attacken kommer att lyfta fram bekämpningen mot terrorismen allt mer i EU.

Åtgärder mot terrorismen har kritiserats för att man glömt bort människorättsaspekterna. Kampen mot terrorismen har möjligen stärkt sådana förfaringssätt som redan använts, till exempel mot grupper som är problematiska från regeringens synpunkt. Människorättsorganisationerna har kritiserat staterna till exempel för att de glömt garantierna för en rättvis rättegång samt för diskriminering och olagliga anhållanden av utlänningar och speciellt personer med muslimsk bakgrund.

FN:s generalsekreterare Kofi Annan har efter september 2001 upprepade gånger vädjat för att åtgärderna mot terrorismen inte skulle åsidosätta de mänskliga rättigheterna. Respekten för människorättsnormerna i kampen mot terrorismen har understrukits bland annat av FN:s människorättsombud, FN:s säkerhetsråds kommitté mot terrorism CTC liksom av EU. Å andra sidan har det blivit uppenbart att omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna och systematisk försummelse av de mänskliga rättigheterna skapar en grogrund för terroristisk verksamhet. Failed states — situationerna har också i denna mening erkänts som ett nytt hot mot säkerheten, med omfattande gränsöverskridande följdverkningar. I de stater som brutit samman skapar den allmänna atmosfären av laglöshet förutsättningar för terroristgruppers verksamhet. En osäker situation kan också ge näring åt spridningen av våldsamma extrema ideologier och på så sätt befördra rekryteringen av terroristgrupper.

Regeringen har i olika sammanhang understrukit att staten är skyldig att försöka skydda sina medborgare mot terrorism men att åtgärderna mot terrorism bör stå i samklang med folkrätten och de mänskliga rättigheterna. Finland strävar efter att i det internationella samarbetet mot rasism verka för att åtgärderna mot rasism respekterar individens rättigheter, demokratiska förfaringssätt och rättsstatsprincipen. Detta är viktigt för att bibehålla en fungerande demokrati. Finland understryker fortfarande konsekvent att människorättsynpunkterna bör beaktas i samarbetet mot terrorism bl.a. inom EU och FN, liksom också vid de avtalsförhandlingar som nu är aktuella (bl.a. förhandlingarna inom IMO om att förnya terrorismavtalet och -tilläggsprotokollet för sjöfarten).

Den internationella terrorismen är ett trygghetshot, vars avvärjande i sista hand kan kräva väpnade åtgärder. Användande av väpnat våld är dock inte allmängiltigt och det är aldrig en tillräcklig lösning på terrorismens problem. Det är inte heller godtagbart att i terrorismbekämpningens namn rikta väpnat våld mot civilbefolkning.

Även om atmosfären efter år 2001 förändrats i någon mån, är det enligt regeringens bedömning fortfarande mycket aktuellt att betona de mänskliga rättigheternas betydelse i kampen mot terrorismen. Omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna minskar samhällenas stabilitet och omvänt, en omgivning som är rättvis och ger alla jämlika möjligheter är trygg.

Finland har aktivt stött de internationella organisationernas åtgärder för att kampen mot terrorism skall genomföras på ett sådant sätt att de mänskliga rättigheterna respekteras. Atmosfären på till exempel FN:s människorättsforum har varit mycket svår efter september 2001. Ett i princip viktigt steg framåt har dock varit den resolution om mänskliga rättigheter och terrorism som på Mexikos initiativ första gången godkändes i FN:s generalförsamling 2002 och sedermera år 2003 också i människorättskommissionen. I resolutionen understryks staternas människorättsförpliktelser och att man inte kan göra undantag från vissa grundläggande mänskliga rättigheter ens under exceptionella förhållanden. Finland skulle vara berett att gå längre än så och utse en speciell mekanism inom FN (till exempel ett specialsändebud för generalsekreteraren) som övervakar åtgärderna mot terrorism i relation till de mänskliga rättig-

heterna. På så sätt kunde man öka transparensen och effektivisera övervakningen av staternas människorättsförpliktelser i samband med åtgärderna mot terrorism. Finland kommer att verka för denna målsättning vid människorättskommissionens plenum år 2004.

#### 5.4.2 Bemötandet av misstänkta personer

Respekten för de mänskliga rättigheterna vid bemötandet av de personer som misstänks för terrorismförbindelser eller -förbrytelser har väckt oro. I de riktlinjer gällande terrorism och mänskliga rättigheter som godkändes av Europarådet 2002 understryks att personer som misstänks för terrorism bör ha rätt till en saklig rättegång, och bör betraktas som oskyldiga ända tills de har bevisats vara skyldiga och att den domstol som handlägger terroristbrott bör vara oberoende, opartisk och grundad på lag. De undantag som under vissa omständigheter motiveras av terroristbrottens speciella karaktär, till exempel när det gäller hörande av vittnen eller hemlighållande av rättegångsmaterialet, får inte leda till att innehållet i de bestämmelser som gäller en rättvis rättegång inte uppfylls på ett meningsfullt sätt. Anhållanden på obestämd tid är möjliga endast med stöd av ett särskilt undantagsförfarande.

Frågan om otillräckliga rättsskyddsgarantier har kommit fram i situationer då privatpersoners medel fryses som en del av sanktionerna mot terrorism. Genom frysning av medlen strävar man efter att förebygga terroristbrott. För att frysningen av medlen skall vara effektiv är det viktigt att den genomförs snabbt och samtidigt i olika länder. I utgångspunkten för denna praxis ingår inte brottsrättsliga rättsskyddsgarantier, till exempel när det gäller möjligheter för den person som är föremål för sanktionerna att bli hörd. Frysningen av medlen är dock ett mycket tungt ingripande i äganderätten och det förbud mot överföring av medel som vanligen ansluter sig till frysningsbeslutet kan föra med sig att också personens basutkomst äventyras. Finland har i internationella sammanhang, speciellt via EU, verkat för att FN:s säkerhetsråd skulle ta rättsskyddssynpunkterna i beaktande i sina beslut om sanktioner. FN:s säkerhetsråd antog i själva verket 2002 en resolution om förfaringsätt vid uppgörande av förteckningar över misstänkta personer och om humanitära undantag. Finland anser det vara viktigt att rättsskyddssynpunkterna fortfarande finns med på säkerhetsrådets sanktionskommittéers agenda.

Förutom sanktionsbestämmelser som gäller namngivna personer har säkerhetsrådet i sin resolution 1373 (2001) förutsatt att alla stater fryser de medel som personer och organisationer med anslutning till terroristbrott äger. Avsikten med det förfarande som skapats inom EU för verkställande av denna förpliktelse är att svara mot ovannämnda rättsskydds- och humanitära problem. Inom EU har man bl.a. fastställt formella kriterier för att en person tas med i förteckningen. Dessutom har man överenskommit om undantag från skyldigheten att frysa medel. Dessa undantag är mera omfattande än de humanitära undantag som säkerhetsrådet godkänt. Finland verkade aktivt för att detta förfarande kom till och anser att de kriterier som ingår i den gemensamma ståndpunkten kunde vara av betydelse också vid säkerhetsrådets beslutsfattande. Hur sanktionerna mot terrorismen harmoniserar med människorättsförpliktelserna är också uppe till prövning i EG-domstolen.

Finland deltar i den internationella debatten om utvecklande av sanktionssystemen i syfte att stärka rättsskyddet för de personer som blir föremål för sanktionerna. Frågan om dömning av terrorister har på ett speciellt problematiskt sätt kommit fram i samband med kriget i Afghanistan. Situationen för fångarna i Guantanamo är fortfarande oroväckande. Förenta staterna anser att fångarna i Guantanamo stridit olagligt och har inte beviljat dem krigsfångestatus. Att fångarna förvaras på basen utan rättegång har väckt internationell kritik. Finland har tillsammans med många andra EU-länder ansett att utgångspunkten är att personer som tillfångatagits på slagfältet måste anses vara krigsfångar. Av samma åsikt har varit bland andra EU:s utrikes-

politiska representant Javier Solana, FN:s människorättsfullmäktige Mary Robinson liksom också bl.a. Röda Korsets internationella kommitté och Internationella juristkommittén.

En person som deltagit i striderna och blivit tillfångatagen på slagfältet bör antas vara krigsfånge tills saken avgjorts i domstol. De, som inte är lagliga deltagare i striden är i regel civila, som också åtnjuter skydd enligt den humanitära rätten då de fallit i händerna på en främmande stat. Finland har varit oroligt över påståendena att det vid sidan av de stridande och de civila i en väpnad konflikt skulle finnas en tredje kategori personer, som inte har grundläggande rättigheter och inte är berättigade till en giltig rättslig process. Alla personer som på grund av en väpnad konflikt fallit i motståndarens händer skall bemötas mänskligt.

Personer som gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser skall dömas av en oberoende domstol som grundats lagenligt. De grundläggande principerna om skydd för individer enligt den folkrätten bör tillämpas på alla väpnade konflikter oberoende av om det om det i ett visst fall finns uttryckliga avtalsbestämmelser och om en part i konflikten förbundet sig vid dem. Förutom den humanitära rätten bör också de människorättsavtal som binder USA, bl.a. avtalet om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen mot tortyr tillämpas.

## 5.5 Flyktingskap, invandring och mänskliga rättigheter

- ▶ **Kränkningar av de mänskliga rättigheterna leder till flyktingskap. En effektiv människorättspolitik är en central metod för förebyggande av flyktingskap. Regeringen anser att det är viktigt att beakta kvinnors och barns rättigheter under alla skeden av flyktingskapet.**
- ▶ **Det är fortfarande synnerligen aktuellt och nödvändigt att säkerställa internationellt beskydd för dem som behöver det. Det system som baserar sig på Genèvekonventionen om flyktingar bör utvecklas inför de nya utmaningarna utan att rättigheterna för dem som söker beskydd inskränks. De som är i behov av beskydd skall garanteras tillträde till det internationella skyddssystemet.**
- ▶ **Inom kvotflyktingpolitiken bör man bereda sig på en större smidighet samtidigt som man strävar efter att så väl som möjligt uppfylla Finlands kriterier för mottagande, såsom behovet av beskydd och humanitära synpunkter.**
- ▶ **Asylförfarandet bör utvecklas så att det är så effektivt och rättvist som möjligt. De områden som innebär utmaningar med tanke på de mänskliga rättigheterna, brådskande handläggning, barnens rättigheter och förfarandet vid tillbakasändning, kommer speciellt att följas upp.**
- ▶ **Vid uppgörandet av regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program kommer uppfyllandet av de mänskliga rättigheterna att vara centrala synpunkter.**

### 5.5.1 Allmänt

Flyktingskap är en människorättsfråga. I bakgrunden till flyktingskapet finns ofta kränkningar av de mänskliga rättigheterna i anslutning till kriser och motsättningar av olika grad. Av denna orsak är en fungerande människorättspolitik ett centralt medel för att förebygga uppkomsten av flyktingskap. Å andra sidan medför säkerställandet av rättigheterna för dem som flytt från sitt hemland många aktuella utmaningar, såväl i Finland, Europa som andra delar av världen. De utmaningar som människors rörlighet och speciellt flyktingskapet ger upphov till är därför just nu centrala människorättsfrågor i global skala.



De ökande befolkningsrörelser som globaliseringen förorsakar, det faktum att länders interna kriser allt mer riktar sig mot civilbefolkningen samt att etniska minoriteter i ny skala blir utsatta för förföljelse och andra allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna har fört med sig nya dimensioner i debatten om flyktingskapet. De växande befolkningsrörelserna, där de grupper som är i behov av beskydd och de som flyttar av ekonomiska orsaker blandas (mixed-flows), säkerställandet av rättigheterna för dem som tvingas flytta inom en stat och flyktingars i vissa fall okontrollerade flyttningar från ett land till ett annat har ställt det internationella skyddssystemet inför helt nya utmaningar.

Då kränkningarna av de mänskliga rättigheterna fortsätter i olika delar av världen kan Genèvekonventionen av år 1951, som är av central betydelse med tanke på det internationella skyddet inte anses föråldrad. Tvärtom är detta system vars centrala del består i garanterande av internationellt skydd för dem som behöver det, synnerligen aktuellt. Det internationella system som bygger på Genèvekonventionen av år 1951 är hörnstenen inom skyddet av flyktingar. Finland har konsekvent strävat efter att stärka erkännandet av grundprinciperna för internationellt skydd i olika forum, såsom FN:s flyktingorganisation UNHCR, Internationella invandrarorganisationen IOM samt Europeiska unionen. EU bekräftade sin förbindande att följa principen för internationellt skydd under toppmötet i Tammerfors, där asylfrågorna sammankopplades med principen om internationellt skydd och icke-diskriminering. Det är tydligt att det fortfarande finns behov av en bred syn på dessa frågor.

Finland har förbundit sig vid det skyddssystem som bygger på flyktingkonventionen och ger sitt stöd till UNHCR vid övervakningen av implementeringen av konventionen. Regeringen anser det viktigt att ge tillräckligt ekonomiskt och politiskt stöd till UNHCR också i sådana länder där skyddssystemet inte fungerar effektivt. Regeringen ansåg att dessa länder bör utveckla sitt skyddssystem i samarbete med UNHCR. Det är viktigt att bl.a. i EU:s nya medlemsländer samt i de länder som strävar efter att närma sig EU säkerställa att systemet fungerar effektivt och rättvist.

Det nuvarande skyddssystemet lyckas dock inte alltid på bästa möjliga sätt svara mot de utmaningar flyktingsituationen medför. Samtidigt som staterna behandlar ett stort antal ogrundade asylansökningar blir en stor del av de människor som är i behov av skydd utan den hjälp de behöver. En av de största utmaningarna just nu är därför att i större flyttningsströmmar kunna plocka ut de personer som är i behov av beskydd.

Också för dem som tvingats flytta inom ett land är situationen ofta kritisk. Det internationella skyddssystemet, inbegripet Genèvekonventionen av år 1951, berör inte dem. Det är i och för sig klart att alla har rätt till de mänskliga rättigheterna, men när det gäller dem som tvingats flytta inom ett land är problemet ofta den egna regeringens oförmåga eller ovilja att skydda deras rättigheter och för de internationella aktörernas del bl.a. svårigheter som gäller mandatet (UNHCR) och de konkreta möjligheterna att verka.

UNHCR har svarat på de nya utmaningarna genom att år 2001 inleda internationella skyddskonsultationer för att stärka det skyddssystem som baserar sig på Genèvekonventionen om flyktingar. Efter konsultationerna godkändes ett linjedokument om utveckling av skyddet, Agenda for Protection, som innehåller praktiska förhållningsregler både för UNHCR, staterna och de internationella organisationerna för stärkande av det internationella skyddet.

Regeringen anser det viktigt att diskutera de nya formerna av internationellt skydd, bl.a. utvecklandet av skyddssystemen i de första asylstaterna och i transitstaterna. De nya tillvägagångssätten bör dock vara komplement till det nuvarande systemet och inte leda till att flyktingarnas rättsliga ställning försvagas eller tvärtom till alltför starkt internationellt skydd. I

samband med uppgörandet av regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program ges tillfälle till mera detaljerad behandling av dessa nya frågor. Inom EU har efter toppmötet i Tammerfors år 1999 inletts ett arbete för att harmonisera förfarandena vid asylsökande. Flera projekt är på gång angående bestämmelser om flykting- och asylfrågor. Människorättsorganisationerna har kritiserat en del av dessa, eftersom de anser att de försvagar flyktingarnas internationella skydd. Finland har i dessa förhandlingar framhållit synpunkterna på det internationella skyddet. I detta sammanhang har också livligt debatterats om det internationella skyddssystemet borde utvecklas så att mera skydd ges på de områden flyktingarna kommer från. Det har också föreslagits att centraler för behandling av flyktingfrågor skulle grundas utanför EU, dit de asylsökande som kommer till EU-länder kunde flyttas. Finland har ansett det vara viktigt att nya tillvägagångssätt utreds. Finland har dock lyft fram många problem i anslutning till speciellt sådana centraler som skulle grundas utanför EU.

Kvinnor och barn utgör majoriteten av flyktingarna. Regeringen stöder alla åtgärder som syftar till att tillgodose kvinnors rättigheter och särskilda behov under landsflyktens olika skeden. Regeringen anser det bl.a. vara viktigt att förhindra våld som riktar sig mot kvinnor i flyktingläger och anser att man grundligare än tidigare bör utreda hur de kränkningar av mänskliga rättigheter som riktar sig mot kvinnor på grund av deras kön borde beaktas då man utvecklar det internationella skyddssystemet. De frågor som gäller kvinnornas och barnens ställning har tagits upp bl.a. i diskussioner med UNHCR samt i UNHCR:s förvaltningsorgan.

Det är viktigt att man kan garantera offer för förföljelser och andra allvarliga människorättskränkningar tillträde till det internationella skyddssystemet under alla omständigheter. Frågan har aktualiserats speciellt sedan kontrollen av invandrare skärpts. Ur de mänskliga rättigheternas synvinkel är det viktigt att utreda hur man kan garantera att inte åtgärderna för övervakning av invandringen förhindrar möjligheten till internationellt beskydd. Förutom tillträde till skyddssystemet är det för att förverkliga skyddet viktigt att skyddssystemet fungerar rättvist och effektivt. Detta bör beaktas speciellt för att utveckla ett snabbare asylförfarande.

Finland stöder UNHCR:s strävanden till bestående lösningar, vilka är omplacering, integrering i det första asyllandet samt frivillig hemresa. Under de senaste åren har man med hjälp av återflyttningsprogram nått goda resultat och det totala antalet flyktingar i världen håller på att sjunka. Det är av central betydelse att situationen efter konflikter sköts och att hela FN-systemet koordinerar sina åtgärder för återuppbyggnad av dessa områden.

### *5.5.2 Kvotflyktingpolitiken*

Kvotflyktingpolitiken utgör en väsentlig del av Finlands flyktingpolitik och det humanitära samarbete som Finland bedriver med UNHCR. Finlands mest centrala målsättningar när det gäller UNHCR:s omplaceringspolitik har varit att verka för transparens i verkställandet, främja att UNHCR:s resurser inriktas på omplaceringsverksamheten och att verka för att ett större antal länder än nu tar emot kvotflyktingar.

Mottagningen av flyktingar som är i behov av omplacering sker i form av en fastställd kvot i tio länder. Antalet är fortfarande relativt lågt och regeringen har, liksom UNHCR, som målsättning att öka antalet länder som stadigvarande deltar i omplaceringen. Detta kan också ur UNHCR:s synvinkel möjliggöra en mera föregripande och systematisk verksamhet för att uppfylla de skyddsbehövande personernas rättigheter.

Finland har sedan 1979 tagit emot och placerat kvotflyktingar som erbjudits av UNHCR. Riksdagen fastställde den första årskvoten flyktingar år 1985. Efter detta har mottagandet baserat sig på en kvot som fastställts årligen i samband med riksdagens budgetberedning. Beslu-

tet om allokeringen av denna kvot fattas i ministergruppen för invandringspolitik och etniska relationer. Grund för beslutet är UNHCR:s bedömning av behoven av omplacering av flyktingar i världen och förslag till Finland om från vilka områden flyktingar skall tas emot.

Under åren 1995—2002 har 4982 kvotflyktingar fått skydd i Finland och dessutom har till vårt land anlant familjemedlemmar till dem, vilka beviljats uppehållstillstånd på grund av familjebanden. Eftersom största delen av den årliga kvoten fylls i samarbete med UNHCR är kriterierna för valet också i hög grad enhetliga. Störst vikt läggs vid behovet av skydd, behovet av medicinsk vård, vid vålds- och tortyroffers samt ensamma kvinnors ställning och också en bedömning av möjligheterna till integration i Finland. Utgångspunkten är också att flyktingens mest centrala mänskliga rättigheter inte blir uppfyllda i det land från vilket flyktingen omplaceras i Finland.

Vid de val Finland gör fästs speciellt uppmärksamhet vid de orsaker som lett till flyktingskapet. Finland försöker undvika att familjer splittras och man har särskilt försökt beakta barnens behov. Årligen har 10 % av kvoten reserverats för mottagande av flyktingar som klassificerats som nödfall. Mottagningsbesluten fattas i dessa fall på basen av dokument genom brådskande förfarande.

Situationen i fråga om omplacering av flyktingar förändras och det är aktuellt också för Finland att överväga nya tillvägagångssätt. I framtiden torde en allt mindre del av flyktingmottagningen ske långsiktigt, så att flyktingar tas emot från vissa läger under flera år. Däremot avspeglar UNHCR:s framställningar om de personer som skall tas emot inom kvoten en snabbt föränderlig verklighet. UNHCR föreslår flera olika typer av grupper, som inte kan garanteras skydd i det land där de för tillfället vistas. Också Finland bör bereda sig på att ta emot olika grupper från olika länder mera flexibelt än tidigare. Också i denna situation bör man naturligtvis utreda att Finlands grunder för valet av flyktingar, där behovet av skydd är det mest centrala, uppfylls i fråga om dem som mottas inom ramen för kvoten. Också synpunkter som rör Finlands trygghet beaktas. De snabbt föränderliga situationerna i fråga om mottagningen ställer oss naturligtvis också inför utmaningar. Alla sådana frågor är med i diskussionen, när regeringens invandrapolitiska arbetsgrupp gör upp sitt förslag till Finlands invandrapolitiska program.

### *5.5.3 Asylfrågorna*

Asylfrågorna är otvivelaktigt en av de mest centrala utmaningarna i hela Europa när det gäller mänskliga rättigheter. Så är fallet också i Finland även om antalet asylsökande fortfarande är relativt litet hos oss. Jämfört med andra länder i Europa har mottagandet av kvotflyktingar proportionellt sett fått en större vikt i Finlands flyktingpolitik som helhet. Procenten beviljade asyl har varit låg i Finland, men å andra sidan har inom asylförfarandet uppehållstillstånd i medeltal beviljats till fler än i många andra EU-länder.

I de rekommendationer som de internationella organen för övervakning av avtalen gett till Finland har asylfrågorna synligt och upprepade gånger tagits upp. Speciell uppmärksamhet har fästs vid det s.k. brådskande förfarandet. Detta förfarande har gett anledning till rekommendationer om att de asylsökande bör garanteras rättsskyddsmedel. Till exempel FN:s rasdiskrimineringskommitté ansåg i de rekommendationer den gav 22.8.2003 att de snäva tidsgränser som satts för besvär vid brådskande förfarande inte nödvändigtvis gör det möjligt att utnyttja besvärprocessen på ett ändamålsenligt sätt och kan leda till en oåterkallelig situation även om besvären senare skulle godkännas. Kommittén uppmanade Finland att säkerställa att asylförfarandena motsvarar Finlands förpliktelser enligt folkrätten.

Också Europarådets människorättsombud Alvaro Gil-Robles har fäst uppmärksamhet vid regleringen av det brådskande asylförfarandet och framhållit att de förfaranden för snabbare handläggning som tagits i bruk i olika länder bör ha tillräckliga rättsskyddsgarantier. Europarådets människorättsombud gav också ett utlåtande om regeringens proposition till ny utlänningslag under dess riksdagsbehandling. Han kritiserade bl.a. de korta tiderna för ändringssökande samt fäste uppmärksamhet vid barnens ställning.

Bakgrunden till att ett förfarande för snabbare handläggning tagits i bruk är såväl i Finland som i andra länder att asylförfarandet under det senaste decenniet allt mera utnyttjats som en metod att komma in i landet. Specialförfaranden har behövts också för att uppfylla de internationella strävandena att en persons asylärende skulle utredas i endast en stat. Genom effektiva förfaranden syftar man till att de som är i behov av skydd inte skall behöva vänta på besluten oskäligt länge. Det är viktigt att inte uppmuntra till att asylinstitutionen används för sådana ändamål som den inte är avsedd till, för att systemet bättre skall kunna betjäna dem som verkligen är i behov av skydd. Regeringen anser det vara viktigt att de som behöver skydd under alla omständigheter har tillträde till det internationella skyddssystemet.

För införande av brådskande förfaranden finns grunder som är förankrade både i den faktiska situationen och i internationell praxis. Det faktum att förfarandet är så ogenomsläppligt och till exempel att besvär inte skjuter upp verkställandet av avvisningsbeslutet utgör en utmaning med tanke på förverkligandet av de mänskliga rättigheterna.

Väsentligt med tanke på hur förenliga ovannämnda stadganden är med människorättsförpliktelserna är hur bestämmelserna tillämpas i praktiken. Regeringen understryker att Finlands asylförfarande grundar sig på individuell behandling av alla ansökningar. Också när det gäller uppenbart oggrundade ansökningar, inbegripet ansökningar från personer som kommer från s.k. trygga ursprungsländer, är det viktigt att inte de länder de kommer från anses allmänt trygga utan att omständigheterna undersöks skilt för varje individ. Riksdagens grundlagsutskott har tidigare förutsatt att man inte med stöd av stadganden som är av lägre ordning än lag bör uppgöra förteckningar över trygga ursprungsländer utan att beslutsfattandet bör ske på basis av prövning av enskilda fall enligt lagens förutsättningar.

Riksdagen behandlar regeringens proposition till ny utlänningslag. Syftet med propositionen är att formulera en klarare utlänningslag samt att främja god förvaltning och rättsskydd i utlänningsärenden. Enligt lagförslaget är de bestämmelser som gäller asyl i stort sett oförändrade till sitt innehåll. Vissa justeringar har dock gjorts. Till exempel kvinnornas ställning har preciserats genom konstaterandet att könet kan utgöra en samhällelig grupp på det sätt som avses i flyktingkonventionen och att förföljelse som sker på grund av kön därför kan vara grund för beviljande av asyl.

Vid diskussionerna om lagreformen togs igen de punkter som gäller brådskande asylförfarande upp och i detta sammanhang också behovet av att systematiskt följa upp hur det brådskande förfarandet tillämpas i praktiken. I diskussionen har man till exempel fäst uppmärksamhet vid att ansökningarna från romerna, som under de senaste åren utgjort den största ansökargruppen, nästan i regel behandlats genom brådskande förfarande<sup>17</sup>. Redan med tanke på att en öppen samhällelig diskussion skall vara möjlig är det viktigt att samlas in uppgifter om hur detta för-

<sup>17</sup> En stor del av dem kommer från de länder som blir medlemmar i EU 1.5.2004. Enligt det tilläggsprotokoll som fogats till Amsterdamfördraget är utgångspunkten att en asylansökan som inlämnats av en medborgare i ett annat EU-land är uppenbart oggrundad.

farande, som kan vara problematiskt med tanke på de mänskliga rättigheterna, tillämpas i praktiken. Uppgiften lämpar sig väl för minoritetsombudets befattningsbeskrivning.

För det andra har frågan om hur barnens rättigheter uppfylls vid asylförfarandet särskilt kommit upp. Rekommendationerna från de organ som övervakar de internationella avtalen har gällt bland annat intervjuerna med minderåriga asylsökande som kommer till landet ensamma. Det har uppmanats att tillräcklig uppmärksamhet bör fästas vid intervjutekniken när det gäller minderåriga och vid utbildningen av de personer som representerar de minderåriga, liksom också vid speciellt stöd för barn som kommer från krigsområden.

Allt mer uppmärksamhet har fästs vid utredningarna om minderåriga asylsökande. Asylutredningar som gäller minderåriga som kommit utan sin vårdnadshavare överfördes från början av år 2002 från polisen till Utlänningsverket. Asylutredningen utförs av medlemmar i Utlänningsverkets barnarbetsgrupp, som är vana att bemöta minderåriga och fått utbildning för det. Innan förhören överfördes till Utlänningsverket deltog barnarbetsgruppens medlemmar i ett tvåårigt EU-projekt om minderåriga asylsökande<sup>18</sup>. Inom ramen för projektet utarbetade Utlänningsverket direktiv för hur minderåriga asylsökande som anlant utan sina vårdnadshavare skall intervjuas samt en förhørsblankett. I direktiven finns en särskild del om bemötandet av barn som blivit traumatiserade. Dessutom har i utbildningen av Utlänningsverkets personal fästs speciell uppmärksamhet vid bemötandet av barn som upplevt trauman, till exempel barn som kommer från krigsområden. I asylförhören deltar förutom förhöraren och tolken också en representant för barnet samt i allmänhet också Flyttingsrådgivningen rf:s jurist.

Också i samband med revideringen av utlänningslagen underströks frågan om barnens rättigheter. Regeringen understryker principen om barnets fördel som ingår i 3 artikeln i FN:s konvention om barnets rättigheter. Denna princip bör vara primär i beslutsfattande som gäller barn.

Tillbakasändning av dem som fått ett negativt asylbeslut ingår i ett fungerande skyddssystem. Det har varit typiskt för Finlands asylpolitik att man konsekvent sört för tillbakasändning av dem som fått ett negativt beslut. Därigenom vill Finland undvika att det uppkommer grupper av utlänningar som står utanför samhället.

I första hand vill man stöda frivillig hemresa för dem som fått ett negativt beslut.

Att sända en utlänning, till exempel en asylsökande som fått avslag, ut ur landet är ett kritiskt ögonblick med tanke på uppfyllandet av de internationella människorättsförpliktelserna. Principen om förbud mot tillbakasändning som är central i flyktingkonventionen och också ingår i andra människorättsavtal gäller just skyldighet att inte sända tillbaka en person som skulle kunna utsättas för situationer där hans rättigheter allvarligt kränks. Å andra sidan är de situationer då en person avlägsnas från landet svåra också för den myndighet som verkställer dem.

Ett exempel på en svår tillbakasändningssituation är det fall som fick publicitet hösten 2003, då Europarådets kommitté mot tortyr kritiserat Finland för att en ukrainsk familj mot sin vilja givits läkemedel i samband med utvisning. Kommitténs egentliga rapport väntas i början av år 2004. Fallet har lett till utredningar både i fråga om polisen och hälsovårdsmyndigheterna. Med tanke på framtiden är det väsentligt att säkerställa att de olika myndigheterna har klara direktiv och befogenheter i situationer som dessa. Det är helt klart att utgångspunkten bör vara

<sup>18</sup> *Children First — Minors in the Asylum Process: A Training Programme for Officials (2001—2002).*

respekt för individens rättigheter och sinne för proportioner. Individens mänskliga rättigheter bör inte begränsas mer än vad som i denna situation är nödvändigt för att beslutet skall kunna verkställas.

Utarbetandet av det invandrarpolitiska program som nämns i regeringsprogrammet har inletts. Programmet bereds i samarbete mellan flera ministerier och en målsättning kommer också att vara att utveckla den flyktingpolitik Finland bedriver på ett sådant sätt att de mänskliga rättigheterna tryggas.

#### *5.5.4 Mottagandet av asylsökande*

Mottagningen av asylsökande baserar sig på lagen om integration av invandrare och mottagning av asylsökande. Beredskapen för mottagandet av asylsökande har planerats så att landet alltid har ett tillräckligt antal inkvarteringsplatser i förhållande till det antal personer som kommer till landet. Mottagningen av asylsökande kännetecknas av att det ofta kan innebära överraskningar. Det syns bl.a. i de stora variationerna i antalet asylsökande som kommer till landet. Målsättningen är att de 14 mottagningscentraler som finns i Finland så långt som möjligt skall kunna svara för inkvarteringsbehoven.

I mottagningscentralerna ordnas möjlighet till rättslig rådgivning eller rättshjälp för de asylsökande. Flyktingrådgivningen rf ger i samband med asylförfarandet avgiftsfri rättshjälp till de asylsökande som kommer till Finland. Dessutom ger den de asylsökande information om Finlands utlänningslagstiftning och asylförfarande i frågor som gäller sökandens rättigheter och skyldigheter. Flyktingrådgivningen rf får statsbidrag för tillhandahållande av rättshjälpstjänster. De asylsökande är också berättigade att anlita andra rättshjälpstjänster.

Lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter samt lagen om ändring av utlänningslagen trädde i kraft 1.3.2002. En tillfällig förvarsenhet med 30 platser öppnades år 2002 i de tidigare fängelseutrymmena på Skatudden. Bestående utrymmen kommer att inrättas i Krämertsskog. I Krämertsskogs mottagningscentral kommer att finnas en förvarsenhet och en mottagningscentral. Man kan då fästa särskild uppmärksamhet vid inkvarteringen av den asylsökandens familj och speciellt barnen.

Enligt lagen skall utlänningar som tagits i förvar bemötas rättvist och med aktning för deras människovärde. Deras rättigheter får inte begränsas i större omfattning än vad syftet med förvaret och ett säkert förvar samt bevarandet av säkerhet och ordning ovillkorligen förutsätter. I detta ingår information om deras rättigheter och skyldigheter, rätt till kontakter, rätt att ta emot besökare och använda telefon, separat förvar, förflyttning från förvarsenheten samt beslut om dessa. Utlänningarna skall informeras om sina rättigheter och skyldigheter. Dessa rättigheter kan begränsas för tryggnad av utredningen eller om begränsningarna är motiverade för att garantera säkerhet och ordning.

En utlänning som tagits i förvar kan i undantagsfall, för en kort tid, placeras i polisens häkteslokaler. Tingsrätten skall ofördröjligen underrättas om undantag i fråga om placeringen.

#### *5.5.5 Mottagning av minderåriga om kommit till landet utan vårdnadshavare*

I de rekommendationer som gäller Finland uppmanas regeringen garantera tillräckliga medel för utbildning av representanter för minderåriga asylsökande som kommer ensamma till landet. Introduktion och utbildning för representanter har ordnats av arbetsministeriet, som svarar för integrationen av invandrare och mottagandet av asylsökande, av TE-centralerna och mottagningscentralerna för asylsökande. Dessutom har utbildning anordnats under två på varandra

följande ettåriga projekt, som finansierats av Europas flyktingfond och arbetsministeriet. För dem har svarat Flyktingsrådgivningen rf. och Centralförbundet för barnskydd. I den redogörelse som statsrådet gav år 2002 om verkställandet av integrationslagen ingår flera förslag om hur mottagningen av minderåriga som kommit ensamma till landet kunde utvecklas. Det förslag om inrättande av ett register över representanter, som ingick i redogörelsen, har förverkligats. Dessutom föreslogs i redogörelsen att en handbok om representantens uppgifter skall sammanställas. Handboken håller på att färdigställas som ett resultat av ovannämnda projekt.

De förslag i redogörelsen som gällde mottagning av minderåriga som anlät ensamma var: att familjegrupper för minderåriga jämställs med barnskyddsinrättningar, att behörighetsvillkoren för grupphemmens personal likställs med behörigheten för dem som arbetar inom barnskyddsinrättningar samt att ersättningssystemet ändras så att kommunerna kan söka ersättning av staten för åtgärder som är jämförbara med uppföljande vård efter barnskydd för personer upp till 21 års ålder som kommit ensamma. För att befordra asylförhör med minderåriga har mottagningscentralerna tillhandahållit förhørsutrymmen. Förhören hör till Utlänningsverkets verksamhetsområde.

De grupp- och familjegrupper som svarar för mottagningen av minderåriga ser till att de minderåriga får den psykologiska hjälp de behöver. För de flyktingar som placerats i kommunerna ligger ansvaret hos den kommunala social- och hälsovården. Problematisk har varit tillgången på service och kännedom om flyktingarnas specialproblem, metoder för att rehabilitera dem samt frågor som gäller språket och anlätande av tolk.

#### *5.5.6 Invandrarnas rättigheter*

Människorätsfrågorna hör nära samman med invandring och bemötandet av invandrare. Då trafikförbindelserna förbättrats och informationsgången blivit snabbare har också människor börjat röra sig mera. Att människor reser mera kan ses som något positivt, men det har också sina skuggsidor. På grund av den ojämlikhet som råder i världen, till exempel den ojämna fördelningen av det ekonomiska välståndet, är det inte alltid av enbart fri vilja som människor lämnar sina hemtrakter. Ifall förhållandena i ens hemland, eller det land där man bor, är oskäliga är det enda sättet att söka möjligheter till ett bättre liv på annat håll. Delvis av denna orsak kan också olika grader av utnyttjande av människor öka. När till exempel utländsk arbetskraft anlitas kan det hända att man tillämpar sådana villkor som avviker från normerna för bemötandet. I extrema fall kan utnyttjandet av människor ta sig uttryck i människohandel, som börjar likna slaveri. Man talar faktiskt om nya former av slaveri. Människohandeln behandlas som ett särskilt tema i avsnitt 6.3.

I Finland är för tillfället över 100 000 utlänningar stadigvarande bosatta. Största delen av utlänningarna har flyktingbakgrund. Många av invandrarna har kommit till landet på grund av familjeband eller arbete. Antalet ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd har ökat i jämn takt, vilket lett till att handläggningstiderna blivit längre. Att förkorta handläggningstiden för tillstånds- och ansökningsärenden är just nu den mest centrala utmaningen för utlänningsförvaltningen. Samtidigt är målet att bereda sig för att behandla ett växande antal utlänningsärenden. Invandring på grund av arbete har ökat betydligt, speciellt under den gångna högkonjunkturen. Denna ökning har inte berott på förändringar i invandringspolitiken utan har varit en följd av variationer i efterfrågan på utländsk arbetskraft på arbetsmarknaden. Det har varit möjligt att svara flexibelt på arbetsmarknadens behov, både i fråga om kvalitet och kvantitet, eftersom antalet uppehålls- och arbetstillstånd som beviljas i Finland inte, som i många länder, är begränsat av någon kvot eller fastställs enligt någon på förhand godkänd policy.

Finland är, liksom många andra västeuropeiska länder, i en situation då det när åldersstrukturen förändras kommer att behövas mera arbetskraft utifrån. Det är viktigt att invandringspolitiken är väl planerad, motiverad och öppen. Man bör också förstå och synliggöra orsakerna till invandringen. Det är då lättare att skapa ett attitydklimat där invandrare lättare blir accepterade och underlätta deras integrering i samhället. De normer som reglerar invandringen och invandrarnas ställning, deras rättigheter och skyldigheter, bör vara klara och tydliga och ge potentiella invandrare tillräcklig och korrekt information. De som länge varit lagligen bosatta i landet borde ha möjlighet att få en etablerad ställning. Det är viktigt att deras ställning blir så lik våra egna medborgares ställning som möjligt. Jämlikt bemötande är viktigt förutom ur människorättssynvinkel, också för att Finland behöver invandrarnas arbetsinsats för att bygga upp och upprätthålla samhället. De som är med i detta arbete borde, oberoende av nationalitet, få njuta frukterna av sitt arbete så jämlikt som möjligt.

Sommaren 2003 trädde en ny medborgarskapslag i kraft. Enligt lagen kan de som förlorat sitt finska medborgarskap få tillbaka det genom ett anmälningsförfarande. Från ingången av år 2004 ändrades avgifterna för anmälningar om medborgarskap så att avgiften nedsattes för personer som fyllt 65 år och för personer som varit krigsbarn åren 1939—1945.

Enligt statsminister Vanhanens regeringsprogram utarbetar regeringen ett invandringspolitiskt program och bereder sig på ökande invandring. Enligt regeringens program bör det invandringspolitiska programmet vara ett helhetsprogram och avsikten är att också invandringspolitikens värden skall fastställas med målsättningen att respektera de mänskliga och grundläggande rättigheterna. Målsättningen är att programmet skall vara klart före slutet av maj 2005.

I regeringens proposition till ny utlänningslag, som nu behandlas av riksdagen, är avsikten att implementera och främja god förvaltning och rättsskydd i utlänningsärenden. Dessutom är avsikten att främja en kontrollerad invandring och givande av internationellt skydd med respekt för mänskliga och grundläggande rättigheter. Avsikten är också att, separat från den totalreform av utlänningslagen som behandlas i riksdagen, undersöka möjligheterna att ytterligare underlätta studerandes invandring och också deras möjligheter att stanna i landet efter avslutade studier.

Finland har också inom Europeiska Unionen understrukt att invandrare bör bemötas rättvist och jämlikt, att invandringspolitiken bör vara övergripande och beakta helheten och att de mänskliga rättigheterna bör respekteras. I slutsatserna vid toppmötet i Tammerfors i oktober 1999 underströks partnerskap med utflyttningsländerna, rättvist bemötande av medborgare från tredje land och strävandena att styra invandringsströmmarna. Inrättande av ett gemensamt asylsystem föreslogs också. Dessa målsättningar har sedermera preciserats och utvecklats, bl.a. vid toppmötena i Sevilla (2002) och Thessaloniki (2003).



## **Integreringen av ryskspråkiga invandrare i Finland**

*De ryskspråkiga utgör för tillfället den största invandrargruppen i Finland och deras antal har ökat märkbart under de senaste tio åren. Det finns redan över 30 000 personer som uppger ryska som sitt modersmål (i antalet ingår också s.k. gamla ryssar). Fastän här granskas närmaste de ryska invandrarnas integrering i Finland är linjedragningarna till stora delar desamma också i fråga om andra invandrare.*

*Den centrala målsättningen för regeringens invandringspolitik är att integrera de utlänningar som är stadigvarande bosatta i Finland, dock med beaktande av invandrarens rätt att behålla sitt eget språk och slå vakt om sin kulturella bakgrund. Regeringen anser det vara synnerligen viktigt att de personer som hör till minoritetskulturer inte blir utstötta eller smälter samman med majoritetskulturen. Regeringen uppmuntrar också dem som hör till minoriteter att delta i beslutsfattande på alla nivåer i frågor som rör dem själva.*

*Den arbetsgrupp som tillsatts av delegationen för etniska relationer överlätit i januari 2003 till delegationen sin rapport om frågor som gäller den ryskspråkiga befolkningsdelen i Finland ("Suomen venäjänkielisen väestönosan kysymyksiä 2002"). Rapporten innehåller 38 rekommendationer som gäller den ryskspråkiga befolkningsdelens ställning. Frågan kommer att överföras till behandling i den ministerarbetsgrupp för invandrings- och etniska frågor som utnämndes av regeringen vid årsskiftet.*

*Fastän arbetskraftsförvaltningens åtgärder riktas till alla invandrarklienter, kommer i praktiken de ryskspråkiga klienternas servicebehov att betonas, eftersom de största kundgrupperna är personer som flyttat från det tidigare Sovjetunionens område, återflyttare (ingermanländare och efterkommande till finska medborgare jämte familjemedlemmar) samt ryssar som genom giftermål kommit till Finland.*

*De som flyttat från det tidigare Sovjetunionens område är en mycket heterogen grupp när det gäller service- och informationsbehov. Därför är det nödvändigt att göra individuella bedömningar och planer för servicebehovet i olika skeden av integrationen. Därför har man också i de talrika projekt som riktats till invandrare nått goda resultat också när det gäller sysselsättningen, trots att projekten varit tidsbundna. De ingermanländska återflyttarnas integrationsprocess inleds redan innan de flyttar till Finland under den lagstadgade flyttningsförberedelse som ordnas för dem. Vid flyttningsförberedelsekurserna anlitas som utbildare också personer som flyttat från tidigare Sovjetunionen.*

*Genom arbetsförvaltningens åtgärder strävar man efter att förutom att tillhandahålla normala arbetskraftstjänster speciellt stöda invandrarna i att lära sig finska eller svenska och förbättra sina arbetslivsfärdigheter. I invandrarutbildningen ingår oftast en arbetspraktikperiod, som ofta efter utbildningen kompletteras med arbetslivsträning på arbetsplatsen. Detta har visat sig vara den mest effektiva kanalen till arbete på den fria arbetsmarknaden. Man strävar aktivt efter att förbättra arbetskraftsbyråernas serviceberedskap och kunskande i invandrarfrågor bl.a. genom handledning och utbildning av tjänstemännen..*

*Bland de ryskspråkiga finns också många högt utbildade personer. Det är viktigt att följa upp deras utveckling på arbetsmarknaden och främja deras tillträde till arbetsmarknaden i Finland. Bland annat handeln mellan Finland och Ryssland, turismen samt också framtidens utmaningar på arbetsmarknaden förutsätter att integrationen av den ryskspråkiga befolkningen i det finländska samhället lyckas så väl som möjligt.*

## 5.6 De mänskliga rättigheterna i Finlands utvecklingspolitik

- ▶ **Extrem fattigdom är ett centralt människorättsproblem. Också med tanke på att minska fattigdomen understryks betydelsen av olika befolkningsgruppers rätt till delaktighet.**
- ▶ **Att utgångspunkten baserar sig på de mänskliga rättigheterna är en av de ledande principerna för utvecklingspolitiken. Målsättningen är att under de närmaste åren klargöra vad denna princip betyder för utvecklingspolitiken i praktiken.**
- ▶ **Projekt som genomförs i samarbete med medborgarorganisationerna har en viktig ställning i den utvecklingspolitik som stöder de mänskliga rättigheterna.**

### 5.6.1 Allmänt

Extrem fattigdom är ett av de centrala människorättsproblemen i vår tid. Med hjälp av utvecklingspolitiken påverkar Finland avskaffandet av extrem fattigdom och dess olika dimensioner, vilket i sig är en verksamhet som främjar de mänskliga rättigheterna. Att de mänskliga rättigheterna är utgångspunkten för utveckling är en av de ledande principerna i Finlands utvecklingspolitik. Mänskliga rättigheter, demokrati och god förvaltning främjas också direkt genom projekt eller genom stöd för medborgarsamhällets verksamhet.

Finland understryker betydelsen av rätt till delaktighet. Med tanke på utveckling och minskande av fattigdom är det väsentligt att alla samhälleliga grupper, också de vilkas ställning är allra svagast, kan delta i beslutsfattande som gäller dem själva och i samhällsutvecklingen.

Människorätsfrågorna bör kraftigt betonas i den dialog som förs med partnerskapsländerna. Inom det multilaterala utvecklingssamarbetet verkar Finland för att människorättsynvinkeln beaktas och tas med som en dimension i organisationernas och finansieringsinstitutens verksamhet. Prioriteringar inom både utvecklingspolitiken och människorättspolitiken är att främja kvinnornas rättigheter och de mest utsatta gruppernas ställning.

FN:s människorättsorgan har i sina rapporter om Finland anmärkt på att Finland inte för anslagen för utvecklingsbistånd uppnått den nivå på 0,7 procent av nationalprodukten som överenskommits för industriländerna. Regeringen har beslutat att klart höja utvecklingsbiståndsanslagens belopp under den nuvarande regeringsperioden och har förbundit sig att uppnå en nivå på 0,7 procent fram till år 2010. Att målsättningen uppfylls förbättrar också utvecklingsländernas ekonomiska möjligheter att finansiera sina människorättsförpliktelser och ökar trovärdigheten i Finlands människorättspolitik.

### 5.6.2 Den människorättsbaserade utgångspunkten för utveckling

I det utvecklingspolitiska program som godkändes genom regeringens principbeslut i februari 2004 definieras utvecklingspolitiken som konsekvent verksamhet på alla de sektorer inom det

internationella samarbetet och den nationella politiken som påverkar utvecklingsländernas ställning. Programmet är den viktigaste linjedragningen för verkställandet av utvecklingspolitiken under denna regeringsperiod.

I programmet fastställs att en av de ledande principerna för utvecklingspolitiken är att de mänskliga rättigheterna bör vara utgångspunkten. Detta betyder att Finland betraktar de olika dimensionerna i utvecklingen i förhållandet till de mänskliga rättigheterna. Utvecklingen bedöms förutom med ekonomiska mätare också med hur rättigheterna för invånare och grupper förverkligas. I utgångspunkten som bygger på mänskliga rättigheter ingår också att varje stat bör uppfylla sina internationellt överenskomna förpliktelser och att individerna bör ha rätt till delaktighet i samhället.

Att de mänskliga rättigheterna förverkligas på ett heltäckande sätt är å ena sidan en grundförutsättning för rättvis och harmonisk utveckling och å andra sidan ett kännetecken för denna utveckling. I övervinnandet av fattigdom och diskriminering är det inte fråga enbart om att öka de ekonomiska resurserna utan också om att öka påverkningsmöjligheterna. Utvecklingens målsättningar och främjandet av de mänskliga rättigheterna stöder således varandra: de mänskliga rättigheterna och utvecklingen främjas parallellt, som förutsättning och stöd för varandra.

Det utvecklingspolitiska programmet binder målsättningarna för Finlands utvecklingspolitik vid FN:s millenniedeklaration och dess målsättningar. De mänskliga rättigheterna betonas i utvecklingspolitikens målsättningar både ur allmän och ur specialsynvinkel. Avskaffandet av den extrema fattigdomens olika dimensioner och ojämlikheten är i sig ett arbete som främjar de mänskliga rättigheterna. De definitioner av fattigdomens dimensioner som ingår i millenniedeklarationens utvecklingsmålsättningar är alla människorättsfrågor. Den grundläggande tanken är att alla kvinnor och män bör ha möjlighet till tillräcklig utkomst, föda, utbildning, hälsa, vatten samt en livsduglig miljö.

Ett viktigt element i millenniedeklarationen är understrykandet av att utvecklingsländerna själva har ansvar för att skapa en gynnsam verksamhetsomgivning för utvecklingen. Respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och god förvaltning har en avgörande del i detta. Finland stöder genom sin utvecklingspolitik utvecklingsländernas egna ansträngningar för att förbättra verksamhetsmiljön.

Utvecklingspolitikens genomgripande teman har nära anslutning till tyngdpunkterna för vår människorättspolitik. Dessa genomgripande teman är:

- att främja kvinnors och flickors rättigheter och förbättra deras ställning; att främja jämställdheten mellan könen och den samhälleliga jämlikheten;
- att främja rättigheterna och jämlika möjligheter till delaktighet för grupper som lätt blir utstötta, särskilt barn, handikappade personer, urfolk och etniska minoriteter;
- att beakta miljöfrågor

### *5.6.3 Utvecklingssamarbetets metoder för att främja de mänskliga rättigheterna*

#### *Bilateralt samarbete*

Människorättsfrågorna har en central plats i den dialog som förs med partnerskapsländerna inom utvecklingssamarbetet. Partnerskapsländernas åtgärder för att främja de mänskliga rättigheterna är en av de mest centrala faktorer som påverkar valet av partnerskapsländer. Partnerländernas människorättsituation uppföljs fortgående som en del av den bedömning som

hör till förutsättningarna för samarbetet. Finland förbinder sig vid långsiktigt samarbete, men allvarliga människorättsproblem kan leda till Finlands hjälp minskar eller upphör.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet har koncentrerats på färre länder och landvis på färre sektorer. Enligt principbeslutet år 2001 har man vid valet av länder förutom hjälpbehovet beaktat utvecklingsviljan, Finlands förmåga att ge hjälp samt förutsättningarna att nå resultat. Viktiga faktorer vid bedömningen av utvecklingsviljan är landets regerings engagemang för att förbättra människorättsituationen, en målmedveten strävan till främjande av demokrati och jämlikhet samt minskande av korruptionen. Det utvecklingspolitiska programmet år 2004 fortsätter på samma linje med koncentration på färre länder och sektorer som föregående principbeslut.

Finlands långvariga samarbetsländer är Etiopien, Kenya, Moçambique, Nepal, Nicaragua, Zambia, Tanzania och Vietnam. Finland håller gradvis på att avstå från ett omfattande bilateralt utvecklingssamarbete med Egypten, Namibia och Peru. Tidsbundna samarbetsländer är dessutom Afghanistan, Sydafrika, Östtimor, västra Balkan, de palestinska områdena och som nytt land, Irak.

I principbeslutet år 2001 presenterades Kenya, Zambia och Nicaragua som länder där det inte fanns förutsättningar att öka samarbetet. Detta berodde just på brister i fråga om mänskliga rättigheter, demokrati och god förvaltning. Under de senaste åren har situationen i dessa länder utvecklats på ett positivt sätt och vi håller därför på att utöka samarbetet. Samtidigt har instabiliteten och människorättsituationen i Nepal lett till att det i principbeslutet 2004 konstateras att det inte just nu finns möjligheter att utöka samarbetet.

Koncentrationen på färre länder ökar verkan av utvecklingsbiståndsarbetet. Samtidigt fördjupar det relationerna mellan länderna och ger bättre möjligheter att utnyttja de administrativa resurserna för en aktiv dialog med samarbetslandet om bl.a. de mänskliga rättigheterna. I den nya situationen bör klarare bedömningsmetoder och -kriterier utvecklas för bedömningen av de människorättsverkningar som Finlands utvecklingspolitik har.

#### *Tyngdpunkt på fattigdomen*

I alla Finlands långvariga samarbetsländer har man uppgjort eller kommer man att uppgöra egna program för minskning av fattigdomen (Poverty Reduction Strategy, PRS eller motsvarande). Finland har sedan principbeslutet år 2001 berett en förändring av samarbetet så att det övergår från projekt till bistånd i form av olika program. Detta betyder direkt budgetstöd för programmet för minskande av fattigdomen eller för program för olika sektorer som finansieras gemensamt. I dessa arbetsformer förenar flera biståndsgivare sin finansiering för att stöda partnerlandets program. Finland har hittills inlett budgetstöd med tre långvariga samarbetsländer.

Vid övervinnandet av fattigdom och utstötthet är det inte fråga om att utöka enbart de ekonomiska resurserna utan också påverkningsmöjligheterna. Då man övergår till sektorvisa direkta understödsformer och budgetstöd är det ur människorättsynvinkel viktigt att beakta rättigheterna för kvinnor och dem som är i en utsatt ställning..

De mänskliga rättigheterna är ett genomgripande tema i allt bilateralt utvecklingssamarbete. Dessutom stöds de mänskliga rättigheterna genom separata projekt. Denna helhet hör nära samman också med främjande av rättsstatsprincipen och god förvaltning samt kampen mot korruption.

Finland har genomfört människorättsprojekt i bland annat Latinamerika och på västra Balkan. I det projekt för utbildning i mänskliga rättigheter som genomfördes i Guatemala har man understött utvecklande av människorättsutbildning på universitetsnivå och tillgång på information om ens egna rättigheter. Urfolkens rättigheter har understötts bl.a. genom ett människorätts- och tvåspråkighetsprojekt som pågår i Ecuador. I Kosovo pågår ett projekt för stöd till människorättsinstitutioner, som överskrider de språkliga gränserna på området. Också i andra länder har Finland deltagit i återuppbyggnaden efter konflikter genom att stödja utvecklandet av människorättsinstitutioner och särskilt stärkandet av kvinnornas rättigheter.

Arbetsmetoder som lämpar sig speciellt bra för främjande av de mänskliga rättigheterna är de finländska medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete, stöd för internationella medborgarorganisationer (INGO) samt stöd för utvecklingsländernas civilsamhälle som ges via anslag för lokalt samarbete. I följande avsnitt beskrivs närmare exempel från dessa verksamhetsområden.

#### *Anslag för lokalt samarbete*

Från år 2000 har Finlands representationer i utvecklingsländerna haft ett anslag för lokalt samarbete till sitt förfogande. Användningen av detta anslag har ökat kraftigt och för år 2003 stod ett anslag på 13,3 miljoner euro till förfogande. Detta delas av över 30 representationer. En betydande del av anslagen används för människorätts- och demokratifrågor samt för stöd av organisationer som verkar för kvinnors, handikappades och minoriteters rättigheter. Projekt finansierade ur de lokala anslagen (PYM) genomförs i regel av aktörer inom samarbetsländernas civila samhälle.

Till exempel i Nepal finns ett särskilt människorättsprogram som upprätthålls av Finland med medel för lokalt samarbete. I flera länder (bl.a. Filippinerna, Östtimor, Peru) har urbefolkningarnas rättigheter stötts genom bl.a. rättsliga utredningar, publikationer och seminarier, samt kulturarbete bland urbefolkningarna (Pakistan, Peru). I Sri Lanka har Finland stött rehabilitering av barnsoldater med medel för lokalt samarbete och i Kambodja har projekt mot kvinno- och barnhandel fått understöd. I flera afrikanska länder stöds människorättskommissionernas arbete samt människorättsorganisationer som verkar för kvinnors och minoriteters rättigheter och andra människorättsorganisationer.

#### *5.6.4 Medborgarorganisationer som Finlands partners*

En del av de finländska medborgarorganisationernas utvecklingssamarbetsprojekt inriktas direkt på främjande av mänskliga rättigheter. De finländska organisationernas verksamhet beskrivs också i samband med vissa teman.

Finland understöder internationella medborgarorganisationer (INGO) som verkar för demokrati och mänskliga rättigheter. Stödet uppgår årligen till ett värde på ca två miljoner euro. Stöd för mänskliga rättigheter och demokrati får årligen ett trettiotal INGO.

Utgångspunkten för Finlands INGO-samarbete är att främja de målsättningar som vi anser viktiga inom människorättspolitiken. Stödet har inriktats speciellt på att stärka rättigheterna för kvinnor, barn, urbefolkningar och minoriteter. Ett kännbart stöd ges också för att stärka medborgerlig verksamhet som stärker människorätts- och demokratimekanismerna, god förvaltning och information.

Störst bland de enskilda stödmottagarna är Transparency International som motarbetar korrup-tion, människorättsförbundens internationella takorganisation International Federation of Hu-man Rights (FIDH) samt IDLO som verkar för att förverkliga rättsstats- och goda förvalt-ningsprinciper i utvecklingsländerna och länder med övergångsekonomi. Genom IDLO har människorättsutbildning för kvinnliga jurister från utvecklingsländerna stötts.

Finland har stött organisationen Minory Rights Group, som bland annat ordnat utbildning för representanter för olika minoriteter om internationella människorättsstandarder och verksam-hetsmöjligheter som gäller minoriteter. Exempel på stärkande av de internationella människo-rättsmekanismerna är det stöd som givits till det nätverk av medborgarorganisationer som verkar för Internationella brottmålsdomstolen samt stödet för kvinno-, barn- och informationsor-ganisationer som verkar för att stärka FN:s människorättspolitik.

Antalet demokrati- och människorättsorganisationer som får INGO-finansiering har varit rela-tivt stort. Målsättningen är att utveckla det samarbete som görs tillsammans med organisatio-ner så att det får fastare former och mera innehåll än för närvarande och då måste en begräns-ning av antalet organisationer övervägas. Vid sidan av den direkta finansieringen är det skäl att utveckla också andra stöd- och samarbetsformer.

## 5.7 De mänskliga rättigheterna och handeln

- ▶ **God förvaltning och rättsstaten stöder de positiva verkningarna på na-tionell nivå av en kontrollerad liberalisering av handeln. På internationell nivå är utvecklande av samarbetet mellan WTO och ILO i nyckelställ-ning.**
- ▶ **Företagens samhällsansvar är en viktig utmaning. Regeringens målsätt-ning är att utveckla dialogen om detta samt i samarbete med företagen utveckla direktiven om beaktande av människorättsnormer.**



### 5.7.1 Allmänt

Den ekonomiska globaliseringen är ett komplicerat globaliseringsfenomen. Styrningen av den börjar med en trovärdig nationell politik och starka ekonomiska strukturer, som behövs för att finansiera de sociala skyddsnetten. På en allmän nivå ökar globaliseringen de resurser som samhällena har till sitt förfogande samt medborgarnas och andra instansers kunskapsnivå och förmåga att påverka.

I flera sammanhang har konstaterats att handelns roll är att främja samhällets stabilitet och välbefinnande. En kontrollerad liberalisering av handeln ökar välbefinnandet. Det har en gynnsam inverkan på enskilda människors liv om statsförvaltningen förmår trygga tillräckligt goda förhål-landen för alla så att de kan dra nytta av handeln, antingen genom att arbeta eller genom som företagare. På nationell nivå ger god förvaltning och stabil lagstiftning, samt det internationel-la ömsesidiga beroende som ett mera omfattande ekonomiskt utbyte skapar, goda garantier för internationell ordning och säkerhet.

Företagen spelar en betydande roll i styrningen av globaliseringen. En specialställning bland dem intar de multinationella företagen. Konsumenternas, investerarnas och arbetstagarnas aktivitet och medvetenhet är i nyckelställning när det gäller kontrollen av företagens samhälle-liga verksamhet. Också de internationella bestämmelserna och standarderna samt respekten för dem spelar en betydande roll. Det är klart att företagen också ekonomiskt vill dra nytta av att de i sin verksamhet tar ett samhällsansvar.

I Finland har företagens samhällsansvar tagits emot som en positiv utmaning. Som ett bevis på detta belönades två finländska företag vid FN:s toppmöte om hållbar utveckling i Johannesburg år 2002. Det har inrättats flera olika forum för den inhemska debatten om etiska frågor, där företagsvärlden, medborgarorganisationerna och myndigheterna kan utbyta tankar.

Företagen omfattas av regleringen antingen genom lagstiftningen eller genom internationella avtal eller så att företagen frivilligt börjar tillämpa direktiv som har karaktären av rekommendationer. Arbete utförs på flera håll för att skapa eller implementera direktiv, verksamhetsmodeller och evalueringsystem. Till de mest kända bland dem hör OECD:s direktiv för multinationella företag och ILO:s principdeklaration i tre punkter om multinationella företag och socialpolitik. FN har under ledning av generalsekreterare Kofi Annan tagit en aktiv roll i utvecklandet av samhällsansvaret (Global compact). EU-kommissionen utgav 2001 en grönbok om strategin för företagens samhällsansvar i Europa. Kommissionens fortsatta åtgärd är det meddelande som publicerades 2.7. 2002 "Företagens sociala ansvar: näringslivets insats för en hållbar utveckling": ("Yritysten sosiaalinen vastuu: elinkeinoelämän panos kestävään kehitykseen").

Grönboken och meddelandet definierar begreppet företagens samhälleliga ansvar, enligt vilket företagen frivilligt beaktar sociala och ekologiska synpunkter i sin affärsverksamhet och i växelverkan med sina intressegrupper.

För närvarande finns olika direktiv för hur mänskliga rättigheter skall beaktas i företagens verksamhet. Hur tydlig människorättssynvinkeln är varierar i olika företags direktiv för samhälleligt ansvar. I debatten har också frågan kommit upp om normer som baserar sig på företagens frivillighet är tillräckliga när man beaktar den utan tvivel märkbara betydelse de multinationella företagen har för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna. Till exempel det expertorgan som är underställt

FN:s människorättskommission föreslog att bindande normer bör skapas för företagens människorättsförpliktelser. Det är emellertid staterna som av tradition är parter i internationella avtal. Regeringen understryker att dialogen med företag på olika nivåer bör utvecklas för att klarlägga företagens roll. Förbindelser som baserar sig på företagens frivillighet, samarbete mellan olika aktörer samt varje enskild stats ansvar för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna för dem som hör till dess rättskipningsområde är i praktiken centrala byggstenar i främjandet av företagens sociala ansvar.

### 5.7.2 Världshandelsorganisationen

Världshandelsorganisationen (WTO) fungerar som ett förhandlingsforum för multilaterala handelsavtal, övervakar verkställandet av avtalen samt fungerar som det organ som avgör tvister som beror på avtalsbrott. Specialdrag för detta handelspolitiska system är bl.a. att avtalen för bindande och beslutsfattandet enhälligt. I praktiken innebär de bindande avtalen möjligheter till motåtgärder ifall sådana åtgärder som strider mot avtalen inte indras. Till WTO:s verksamhetsprinciper hör också att främja en höjning av levnadsstandarden, trygga full sysselsättning samt förverkliga principerna för en hållbar utveckling. En central metod för uppnåendet av dessa målsättningar anses vara att gradvis avskaffa handelshinder som baserar sig på handelsbestämmelserna.

Medborgerliga och politiska rättigheter ingår inte i WTO:s avtalssystem, men å andra sidan hindrar inte handelsbestämmelserna att normer för de mänskliga rättigheterna utarbetas. I grundavtalet för GATT-systemet konstateras visserligen att man då det gäller produkter som framställts av fångarbetskraft kan avvika från bestämmelserna till exempel genom att förbjuda import av sådana produkter. I avtalet ingår dessutom ett undantag som rör trygghet, vilket

möjliggör att till exempel beslut av FN:s säkerhetsråd inte får strida mot avtalet. WTO-avtalen innehåller också vissa bestämmelser enligt vilka man kan skrida till åtgärder för att begränsa handeln för att skydda människors, djurs eller växters hälsa eller för att skydda den allmänna moralen. Genom specialbemötande av utvecklingsländerna strävar man efter att främja sådana rättigheter som kan klassificeras som ekonomiska och sociala. Till detta ansluter sig de operativa frågor som på den senaste tiden tagits upp inom WTO, såsom teknisk hjälp, strävandena att förbättra möjligheterna för utvecklingsländernas produkter att komma in på marknaden samt utvecklande av enhetligheten i de internationella organisationernas och finansieringsinstitutionens verksamhet.

I den internationella arbetsorganisationen ILO godkändes sommaren 1998 en deklaration om de grundläggande rättigheterna inom arbetslivet (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work). Grundläggande rättigheter anses vara förbud mot barnarbetskraft, förbud mot tvångsarbete, rätt att bilda fackföreningar, kollektiv förhandlingsrätt samt icke-diskriminerande bemötande vid anställning och på arbetsplatsen.

Frågan om förhållandet mellan handels och arbetslivets normer samt arbetstagarnas rättigheter kom upp vid WTO:s ministermöte i Singapore 1996. Utvecklingsländerna motsatte sig då kraftigt att frågan skulle tas med i WTO-systemet. Som ett resultat av detta förnyade mötet medlemmarnas förbindande vid de internationella grundläggande rättigheterna inom arbetslivet. Samtidigt konstaterades att diskussionsförbindelserna mellan WTO:s och ILO:s sekretariat fortsätter. Arbetslivets normer kom upp också vid förberedelserna för WTO:s ministermöte i Seattle hösten 1999. EU föreslog att ett gemensamt permanent arbetsforum för WTO och ILO skall grundas. Utvecklingsländerna motsatte sig fortfarande förslaget. Enligt dem försöker man få med denna fråga i WTO-avtalssystemet av protektionistiska orsaker. Utvecklingsländerna ansåg att de begränsningar som riktas mot exporten från utvecklingsländer på grund av eventuella avtalsbrott snarare skulle försvaga deras möjligheter att rätta till sina förhållanden i arbetslivet än tvinga dem att förbättra dem. Tanken på positiva sätt att sporra dem — i form av ersättning för att normerna för arbetslivet tas med i avtalen — har avväjts på den grunden att WTO-avtalen också nu möjliggör ensidiga preferensåtgärder.

Vid WTO:s fjärde ministermöte i Doha år 2001 nådde man avtal om inledande av en ny handelsförhandlingsrond. Trots EU:s och de andra industriländernas initiativ måste man i den slutliga deklarationen slopa hänvisningarna till samarbete med andra än Bretton Woods - institutionerna. På så sätt fick de som motsätter sig att arbetslivets normer behandlas inom WTO bort den hänvisning som hade kunnat tolkas som samarbete med ILO. I varje fall förstärks i Dohadeklarationen texten från Singaporemötet om internationellt erkända grundläggande rättigheter inom arbetslivet.. Samtidigt beaktades det arbete som utförs inom ILO för den sociala dimensionen inom globaliseringen

Inom WTO har arbetslivsnormerna hela tiden funnits med i diskussionen, men på grund av avvikande åsikter har de inte kunnat tas med som ett egentligt ämne för förhandlingsronden. ILO anses allmänt vara den centrala samarbetspartnern, t.o.m. den som i första hand arbetar för frågan.

I juli 2003 godkände rådet för allmänna ärenden och yttre förbindelser kommissionens meddelande om rådets resolution om arbetslivsnormer. Härigenom ville EU uttrycka sin ståndpunkt före WTO:s ministermöte i Cancun, utan att äventyra förhandlingsrondens framskridande genom att ta upp en klart omtvistad fråga där diskussionen bland WTO:s medlemmar fortfarande pågår. Vid ministremötet i Cancun behandlades frågan inte. Det centrala innehållet i juliresolutionerna är att ett tillvägagångssätt som baserar sig på protektionism och sanktioner avvisas som ett medel att främja de grundläggande rättigheterna inom arbetslivet. Samtidigt förny-



as det starka stödet för ett tillvägagångssätt som bygger på positiva incentiv. Detta tillvägagångssätt har konstaterats också i rådets tidigare resolutioner.

Resolutionerna är mycket heltäckande. I dem behandlas arbetsfördelningen och samarbetet mellan EU och ILO liksom också att EU och medlemsstaterna borde förbättra sitt samarbete, för att man skall nå fram till enhetliga tillvägagångssätt i alla internationella organisationer som hör till detta område, såsom inom WTO och ILO. Samtidigt borde EU också främja en effektivare diskussion mellan WTO och ILO och möjligheter för dem att regelbundet delta i varandras relevanta möten. Den slutgiltiga målsättningen för framtiden är ömsesidig observationsställning.

Ett av förslagen i resolutionerna är att utredandet av hur de grundläggande arbetslivsrättigheterna respekteras främjas av att man inom WTO bedömer handelspolitiken per land. EU borde också främja effektiviteten i ILO:s övervakning och i sina internationella förbindelser systematiskt beakta de omständigheter som framkommit i ILO:s övervakning. Samtidigt borde EU främja och stärka de nuvarande systemen för att tillämpa och sporra förverkligandet av de grundläggande rättigheterna inom arbetslivet. Möjligheterna att använda åtgärder för att sporra främjande av arbetslivsnormerna genom GSP-tullförmånssystemet borde fortsätta också under perioden 2005—2014. EU kunde också uppmuntra andra industriländer att tillämpa likadana sociala sporråtgärdsplaner.

Inom EU:s GSP-system har man sedan år 1998 beaktat de mänskliga rättigheterna genom ett särskilt system med sporrande åtgärder, vilket innebär tilläggsförmåner för sådana förmånsmottagarländer som uppfyller vissa resolutioner av ILO. Sporningsförfarandet gäller dessutom miljövärd. Hittills har man inte just erfarenheter av användningen av systemet, så det är svårt att bedöma hur detta förfarande fungerar. Endast ett land, Moldavien har hittills godkänts som mottagare av tilläggsförmåner. Detta visar att systemet inte lyckats helt. Vissa andra förmånstagarländers begäran (bl.a. Rysslands) utreds som bäst. De mänskliga rättigheterna beaktas inom GSP-systemet också så att de allmänna GSP-förmånerna tillfälligt kan slopas på grund av vissa orsaker eller omständigheter. Sådana grunder är bl.a. tvångsarbete och slaveri. Hittills har tullförmånerna slopats för Myanmar (Burma) från 3.4.1997 på grund av användning av tvångsarbetskraft.

I EU-rådets resolutioner konstateras också att EU borde utvidga Cotonous tillvägagångssätt också till andra avtal och främja verkställandet av normerna för arbetslivet i utvecklings- och samarbetsprogrammen. Om de enskilda frågorna konstateras i resolutionerna att iakttagandet av de grundläggande rättigheterna i arbetslivet genom särskilda exportproduktionszoner. "Export Processing Zones", borde utredas. EU borde också hjälpa utvecklingsländerna att utnyttja de sporrande möjligheterna att komma in på marknaden som de sociala produktmärkningssystemen erbjuder.

Enligt resolutionerna borde EU främja uppfattningen att företagen har en positiv roll för att verkställa de grundläggande rättigheterna i arbetslivet, genom de förpliktelser som gäller företagens sociala ansvar, samt för att främja en hållbar utveckling.

Finland anser det vara viktigt att främja de grundläggande rättigheterna inom arbetslivet och stöder ståndpunkten att uppfyllandet av de grundläggande rättigheterna inom arbetslivet bör stödas genom sporrande åtgärder och inte genom sanktioner.

Regeringen har ansett att ILO är det forum där frågan i första hand bör behandlas men har ansett att det vore motiverat att behandla frågan också inom handels forum och genom samarbete mellan dessa två. Om EU:s linjedragningar gällande detta beslöts under Finlands ordförandeperiod.

Inom WTO diskuterades länge utvecklingsländernas svårigheter att säkerställa tillgången på läkemedel till skäliga priser i situationer då dessa läkemedel åtnjuter patentskydd enligt TRIPS-avtalet (avtalet om handelssynpunkter som ansluter sig till industriella och upphovsrättigheter). Det första konkreta resultatet av diskussionen var den deklaration om TRIPS-avtalet och folkhälsan som godkändes vid organisationens ministermöte i Doha år 2001. Deklarationen erkänner å ena sidan betydelsen av skydd för andlig egendom med tanke på utvecklandet av nya läkemedel och understryker å andra sidan att TRIPS-avtalet inte borde få förhindra främjande av folkhälsan. Deklarationen erkänner att utvecklingsländerna är i en svår position.

I augusti 2003 nåddes samförstånd i frågan om förhållandet mellan TRIPS-avtalet och folkhälsan. Medlemmarna avtalade om hur TRIPS-avtalets möjlighet att använda tvångslicensering kan utvidgas, d.v.s. framställning av läkemedel (HIV/AIDS, tuberkulos, malaria och andra epidemier) utan patentinnehavarens tillstånd i länder som saknar tillräcklig kapacitet för tillverkning av läkemedlen. Avsikten är att senare avtala om beslutets tekniska genomförande. EU hörde till dem som kraftigast understödde beslutet. Dessutom har EU understrukit att tillgången på läkemedel inte ensam räcker till för att förbättra folkhälsan i utvecklingsländerna; Det behövs också bl.a. utveckling av hälsovårdssystemen.

## 5.8 Exporten av försvarsmaterial och de mänskliga rättigheterna

- ▶ **De mänskliga rättigheterna beaktas i samband med beslut om försvarsmaterial. Också enligt EU:s regler för praxis beaktas vid beslutsprövningen respekten för de mänskliga rättigheterna i det land till vilket materialet exporteras. Utmaningen under de närmaste åren är att integrera EU:s nya medlemsländer i exportövervakningsarrangemangen.**
- ▶ **Finland stöder den process som syftar till ett internationellt vapenexportavtal. Finland understryker behovet av att förhandla och avtala multilateralt om principerna för en ansvarsfull vapenexportpolitik.**

### 5.8.1 Allmänt

Vapentillgången i världen är alarmerande med tanke på de mänskliga rättigheterna. De regeringar som levererar vapen är delvis ansvariga för missbruk som utövats med de vapen de levererat. Det är tillståndsmyndigheternas skyldighet att säkerställa för vilket syfte vapnen är avsedda att användas och hur sannolikt det är att vapnen missbrukas. I tillståndsprövningen bör man noga sörja för att vapnen går till slutanvändare som man vet att respekterar de mänskliga rättigheterna. Även om det i princip endast är regeringar som kan göra sig skyldiga till kränkningar av de mänskliga rättigheterna kan också försummelse av skyddsförpliktelse leda till kränkning av mänskliga rättigheter. Regeringarna har därför ansvar också för att privata vapenförmedlare övervakas tillräckligt väl.

För att säkerställa konsekvensen i Finlands människorättspolitik är det ytterst viktigt att bedöma vapenexportbeslutens betydelse mera allmänt med hänsyn till Finlands människorättspolitiska ställningstaganden och linjedragningar. Målsättningen är att människorättsituationen återspeglas i alla politiska beslut som fattas i relation till ett visst land. Beslut om vapenexport är inget undantag i detta avseende.

### 5.8.2 Finlands lagstiftning och EU:s förhållningsregler

Grunden för tillståndsprövningen för Finlands försvarsmaterialexport är lagen och förordningen om export och transitering av försvarsmaterial samt statsrådets beslut om riktlinjer för ex-

port av försvarsmaterial. Riktlinjerna innehåller närmare regler om tillämpningen av den bestämmelse 3 § i lagen om export och transitering av försvarsmaterial, enligt vilken exporttillstånd eller förmedlingstillstånd inte beviljas om det skulle strida mot den utrikespolitiska linje som Finland omfattar.

Förutom export och transitering av försvarsmaterial är också förmedling av försvarsmaterial mellan tredje länder tillåtet endast med stöd av särskilt förmedlingstillstånd. Genom övervakning av vapenförmedlingen vill man förhindra att de internationella avtal och förbindelser som gäller övervakning av vapenexport kringgås samt begränsa och förhindra olaglig tillverkning av och handel med vapen. Nya regler om förmedling av såkallade civila vapen (vapen som används vid jakt och sport) utarbetas som bäst i inrikesministeriet.

Enligt riktlinjerna för export av försvarsmaterial följer Finland i sina vapenexportbeslut internationella avtal och förbindelser, såsom de ekonomiska sanktioner och vapenexportförbud som FN:s säkerhetsråd beslutat om, vapenexportförbud som Europeiska unionen beslutat om samt begränsningar som OSSE eller andra säkerhetsorganisationer eller internationella exportövervakningsorgan beslutat om. Vid helhetsbedömningen beaktas också den samhälleliga situationen, särskilt människorättsläget, materialets egenskaper, användningsändamål och militära betydelse samt exportens betydelse för Finlands industri.

När det gäller helhetsbedömningen av tillståndsansökningar har under de senaste åren de gemensamma förhållningsregler för vapenexport som år 1998 trädde i kraft inom EU (Code of Conduct) fått en central ställning. Dessa regler är normer som skall tillämpas nationellt i Finland. De förpliktar EU:s medlemsstater förutom att följa de gemensamma exportkriterierna också att konsultera med varandra vid beslut om att förbjuda vapenexport. Enligt förhållningsreglerna bör vid tillståndsprövningen beaktas bl.a. respekten för de mänskliga rättigheterna i det land dit materialet exporteras, det interna läget i landet när det gäller spänningar eller väpnade konflikter samt bevarandet av fred, säkerhet och stabilitet i regionen, mottagarlandets inställning till det internationella samfundet och till folkrätten, särskilt terrorism, och vapenhandels relation till mottagarlandets samhälleliga och ekonomiska utvecklingsgrad.

Det principbeslut om riktlinjer för export av försvarsmaterial som statsrådet utfärdade år 2002 har delvis föråldrats. Genom att praxis för tillståndsprövning utvecklats, EU:s förhållningsregler för vapenexport fått större betydelse och det internationella samarbetet i fråga om övervakning av export överhuvudtaget intensifierats förutsätts en uppdatering av riktlinjerna i sin helhet. Uppdateringsarbetet har redan inletts på tjänstemannanivå.

### *5.8.3 Bedömning av människorättsläget i mottagarlandet*

Både lagen om export och transitering av försvarsmaterial med motiveringar och EU:s förhållningsregler förpliktar Finland att noggrant bedöma människorättsläget i det land dit man har för avsikt att exportera vapnen. Tillstånd beviljas om man med stor sannolikhet kan säga att materialet inte kommer att användas för kränkningar av de mänskliga rättigheterna, angrepp eller andra icke-önskvärda användningsändamål. Till problemfall förhåller man sig med reservation.

Mottagarlandets människorättsläge utreds aktivt med hjälp av olika landrapporter. Såväl regeringarna som medborgarorganisationerna uppgör rapporter över mänskliga rättigheter, vilka finns heltäckande att tillgå bl.a. på Internet. Man bör så väl som möjligt utreda om rapporterna är opartiska. I oklara fall används endast utredningar som man vet är tillförlitliga. Dessutom uppgör Finlands egna representationer och EU-representationerna tillsammans rapporter

om de mänskliga rättigheterna. Representationerna uppmantras också att rapportera om människorättsläget i sitt stationeringsland.

I fråga om enskilda exporttillståndsansökningar granskas med hjälp av flera olika källor hur människorättsläget utvecklats under den senaste tiden. Likaså bedöms risken för att vapen återexporteras till icke-önskvärda länder. Förutom den egentliga människorättsituationen beaktas också det allmänna säkerhetsläget i landet och landets regerings förmåga eller vilja att ingripa i problem. Vid människorättsbedömningen beaktas också vilken typ av försvarsmaterial det är fråga om. Man bedömer om produkten kan användas i samband med kränkningar av mänskliga rättigheter, även om produkten som sådan inte skulle lämpa sig för människorättskränkningar (som exempel kan nämnas skottsäkra västar eller gasmasker).

#### *5.8.4 Finland som vapenexportland*

Finlands betydelse som exportör av försvarsmaterial måste på basen av en internationell jämförelse anses liten. Vid en jämförelse mellan EU-länderna placerade sig Finland år 2001 (på basen av värdet av beviljade exporttillstånd) på 13 plats före Portugal och Luxemburg. Enligt det svenska forskningsinstitutet Sipris världsomfattande jämförelse var Finland åren 1998-2002 på 32 plats bland vapenexportländerna i världen. Finlands totala vapenexport var år 2002 ca 54 miljoner euro. Endast ca 16 % av exporten gick till länder, för vilka krävs en särskild utrikes- och säkerhetspolitisk prövning.

Alla vapenexportbeslut som försvarsministeriet fattat är offentlig information. Försvarsministeriet rapporterar dessutom årligen på sina hemsidor om Finlands export av försvarsmaterial.

Åren 1999—2002 gjorde Finland på basen av EU:s förhållningsregler 60 anmälningar till EU:s övriga medlemsstater om negativa tillståndsbeslut. De vanligaste grunderna för dessa s.k. epuubeslut var den interna situationen i mottagarlandet, i form av spänningar eller väpnad konflikt (22 gånger), fara att materialet skickas till andra håll i köparlandet eller förs ut under icke-önskvärda omständigheter (14 gånger) samt respekten för mänskliga rättigheter i det slutliga mottagarlandet (8 gånger).

#### *5.8.5 Internationellt samarbete inom vapenexporten*

En av de centrala målsättningarna med EU:s gemensamma förhållningsregler för vapenexport är att effektivisera samarbetet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och verka för att dessa verksamheter närmar sig varandra inom vapenexporten. Under de senaste åren har det skett en märkbar förbättring i detta avseende. Det gemensamma informationsutbytet mellan medlemsstaterna har fortgående ökat och utvecklats. Konsultationsskyldigheten i fråga om tillståndsbeslut har effektiviserats och tydliggjorts och medlemsstaterna rapporterar årligen till varandra om sin egen vapenexport. Dessutom publiceras en gemensam årsrapport om utvecklandet av förhållningsreglerna för vapenexport samt om EU-ländernas vapenexport. Denna rapport innehåller bl.a. uppgifter om värdet på de exporttillstånd som medlemsländerna beviljat, värdet på den genomförda exporten, till vilka länder exporten gått samt de negativa beslut medlemsländerna fattat. Det samarbetssystem som EU:s förhållningsreglex skapat är i internationell jämförelse mycket långt utvecklat och fungerar som ett positivt exempel för andra stater.

Finland deltar aktivt i förbättrandet av förhållningsreglerna samt vidareutvecklandet av dem. Den mest centrala utmaningen under den närmaste tiden är att effektivt och friktionsfritt integrera de nya medlemsstaterna i EU:s exportövervakningssystem. Finland har tillsammans med de andra nordiska länderna särskilt koncentrerat sig på att stöda de baltiska ländernas anpass-

ningsprocess till samarbetet inom EU. Andra centrala projekt under den närmaste framtiden är bland annat upprättandet av en gemensam databas om förbudsbeslut samt bedömning av behovet att stärka förhållningsreglernas juridiska status.

EU:s medlemsstater godkände i juni 2003 ett gemensamt ställningstagande om vapenförmedling, enligt vilket medlemsstaterna förbinder sig att förenhetliga sin (nuvarande eller kommande) nationella lagstiftning enligt de riktlinjer som framlagts i det gemensamma ställningstagandet. För närvarande har endast cirka hälften av EU:s medlemsstater en nationell lagstiftning om vapenförmedling. Medlemsstaterna förbinder sig nu att övervaka vapenförmedlingsverksamhet som sker på deras eget territorium och de uppmanas dessutom att övervaka övervakning av vapenförmedling som sker i tredje länder.

#### 5.8.6 *Lätta vapen och de mänskliga rättigheterna*

Den okontrollerade spridningen av lätta vapen och det vitt utbredda missbruket av dem är ur de mänskliga rättigheternas och den internationella humanitära rättens synvinkel ett globalt problem. Enligt bedömningar finns det just nu över 650 miljoner lätta vapen i världen. Varje år dödar de cirka en halv miljon människor. Offren är i huvudsak civila — kvinnor och barn.

De lätta vapnen har del i otaliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna och i brott mot internationell humanitär rätt världen över. På många konfliktområden är det enkelt att få tag på lätta vapen och de missbrukas mycket. De levereras ofta till utbildade, odisciplinerade aktörer, som inte ansvarar för sina dåd inför någon och är benägna att använda dem mot civila. Det är lätt att bära och använda lätta vapen, vilket gör det lättare att använda barn som soldater.

Vapnen tystnar sällan när kriget tagit slut. Speciellt på sådana områden där säkerheten är svag och de tidigare stridande inte avväpnats förekommer laglösheter och de civila är i fara. Också i länder där det i princip råder fred förorsakar missbruk av lätta vapen många allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Ibland är missbrukarna grupper eller individer som är underställda regeringen, ibland härjar privata väpnade grupper helt fritt.

#### 5.8.7 *Mot ett internationellt vapenexportavtal?*

Det finns inga arrangemang som gäller vapenhandel på internationell nivå. Genom FN:s handlingsprogram för lätta vapen strävar man efter att förhindra olaglig vapenhandel, men för att man skall lyckas med det behövs ett helhetsmässigt förfaringsätt, inom vilket också staternas tillståndsbelagda vapenexport granskas. I processen för uppföljning av handlingsprogrammet har man försökt ta fram minimistandarder för vapenhandel som gäller alla länder. Finland har verkat aktivt för att få kriterier för vapenexport med i FN:s handlingsprogram. På regional nivå godkändes inom OSSE år 2000 ett dokument om lätta vapen (*OSCE Document on Small Arms and Light Weapons*), som innehåller de hittills enda internationellt godkända riktlinjerna.

Över 500 internationella organisationer världen över har inlett en kampanj, vars målsättning är att få till stånd ett internationellt vapenexportavtal före år 2006. Kampanjen syftar till ett avtal som skulle förhindra export av vapen till sådana länder där de sannolikt skulle användas i samband med allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Finland stöder processen som syftar till ett internationellt vapenexportavtal och anser det vara viktigt att man förhandlar och avtalar multilateralt om principerna för en ansvarsfull vapenexportpolitik. Också frågan om införande av skatt på vapenexport övervägs.

## 6. TEMATISKA FRÅGOR

### 6.1 Utveckling av de mänskliga rättigheterna

- ▶ Regeringens målsättning är effektiv nationell verkställning av alla de stadgar avseende mänskliga rättigheter, som stipuleras i de människorättsavtal som omfattar Finland.
- ▶ Regeringen motsätter sig alla reservationer som strider mot människorättsavtalens syfte och mål.
- ▶ Den konstruktiva dialogen med organ som övervakar människorättsavtalen främjas även framöver.
- ▶ Regeringen eftersträvar att ytterligare främja transparens hos den periodiska rapporteringen. Medborgarsamhällets redan etablerade deltagande i den periodiska rapporteringen behålls och utvidgas.
- ▶ Verkställighetsuppföljningen av de rekommendationer som utfärdats av organen för övervakning av människorättsavtalen utvecklas.

#### 6.1.1 Människorättsavtalssystemet

Finland är avtalspart i FN:s alla centrala, internationella och Europarådets regionala människorättsavtal. Det omfattande avtalsnätet utvecklas fortlöpande, genom godkännandet av nya människorättsdokument. Vissa specialgruppers, såsom de handikappades, rättigheter verkställs ibland sämre än andra grupper. Trots att skyddet som de mänskliga rättigheterna erbjuder kan tryggas genom allt effektivare verkställning och genom vidareutveckling av tolkningen av redan existerande människorättsnormer, är det ibland befogat att skapa nya normer utgående från specialgruppernas behov.

För närvarande diskuterar FN en konvention om de handikappades rättigheter, en deklaration om ursprungsfolkens rättigheter, ett fakultativt protokoll till det allmänna ESK-avtalet om rätt till enskilt klagomål samt ett juridiskt instrument avseende ofrivilligt eller påtvingat försvinnande. Europarådet förhandlar om en europeisk konvention om människohandel.

Finland granskar aktivt de reservationer som görs i internationella avtal, framförallt i människorättsavtal. Information om gjorda reservationer lämnas av avtalsdeponenterna, i allmänhet FN:s generalsekreterare och Europarådet. Arbetsgruppen för folkrätt vid Europeiska unionens råd diskuterar regelbundet sådana reservationer som är bekymmersamma med tanke på avtals-syftet. Vid behov fattas beslut om att, med det land som infört reservationen, inleda förhandlingar om avlägsnande av denna.

Finlands regering motsätter sig sådana reservationer som kan anses strida mot avtalens syfte och mål. Finland har bland annat konsekvent motsatt sig de muslimska ländernas allmänna hänvisning till shariarättens superioritet i förhållande till avtalsstadgarna. Under perioden 2001—2003 har Finland meddelat FN:s generalsekreterare att landet motsätter sig reservationer i bland annat den internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt reservationer i det fakultativa protokollet om barnhandel, barnprostitution och barnpornografi till konventionen om barnets rättigheter.

Människorättsavtalens avtalsparter är skyldiga att samarbeta med de organ som övervakar avtalets verkställighet. En del av avtalen erbjuder alternativ, vilket innebär att staterna kan välja

mellan övervakning på olika nivåer. Den periodiska rapporteringen gäller i allmänhet samtliga avtalsparter, medan till exempel anslutningen till mekanismen för enskilt klagomål är valbar. Det ökande antalet avtalsparter i människorättsavtalen avspeglar inte hela sanningen om respekten för de mänskliga rättigheterna eller godkännandet av övervakningsmekanismerna. Vissa avtalsparter försummar sina skyldigheter genom att lämna in sina periodiska rapporter för sent eller genom att underlåta att lämna in dem. Försummelse försvårar övervakningsorganens arbete med att utveckla de mänskliga rättigheterna. Finlands regering, som redan en längre tid har varit bekymrad över denna utvecklingstrend, eftersträvar ett naturligt samarbete med övervakningsorganen. Situationer där avtalsövervakningsorganen tvingas förklara och försvara sin position för de deltagande staterna bör undvikas.

Det handlar dock inte alltid om medveten försummelse av avtalsskyldigheterna. Små och mindre välutvecklade stater lider ofta av resursbrist, varför den flerfaldiga rapporteringsskyldigheten lätt blir för betungande. Detta visar sig ibland som försvagat rapportinnehåll och som försenad rapportering. Regeringarna kan, inom vissa gränser, få teknisk rapporteringsassistans.

Man strävar efter att fästa särskild uppmärksamhet vid övervakningsorganens verksamhetsförutsättningar. Informationshanteringen och kommunikationen med FN:s övriga organ och specialorganisationer fordrar att övervakningsorganen har god beredskap och tillräckliga resurser. Trots att en utveckling har skett, får regeringarnas periodiska rapporter vänta alltför länge på att bli behandlade. Det långsamma rapporteringssystemet och ineffektiviteten har lett till att kritiska röster höjts för en förnyelse av övervakningsorganen.

En omfattande förnyelse av övervakningsorganen förutsätter en justering av människorättsavtalen på dessa punkter. Denna tunga manöver kan inte anses utgöra en framkomlig väg. Finlands regering har framhållit att utvecklingen bör ske inom övervakningsorganen och på deras villkor. Finland har betonat tryggheten av övervakningsorganens oberoende. I praktiken kunde övervakningen utvecklas genom att förnya och innehållsfokusera rapporteringsstadgarna och genom att justera rapporteringscyklerna.

Övervakningen av människorättsavtalen har utvecklats mycket under de senaste åren. Man har redan fått de första erfarenheterna av organisationsklagoförfarandet i Europas sociala grundstadga. Det enskilda klagomålsförfarandet i FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor har redan gällt flera år. Den senaste utvecklingen gäller ett nytt fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som avser tillsättandet av en underkommitté till kommittén mot tortyr samt ett nationellt övervakningssystem för att förhindra tortyr i berörda länder.

Finlands regering har synligt stött utarbetandet av det protokoll till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som möjliggör enskilda klagomål. Protokollarbetsgruppen sammanträder första gången i början av år 2004. Framöver kommer man sannolikt att tillsätta ett organ för verkställighetsövervakning av den konvention om handikappades rättigheter som håller på att utarbetas.

Sedan föregående utredning, har FN:s organ för övervakning av människorättsavtal behandlat några finländska ärenden.

Beslutet från FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna i ärendet Äärelä och Näkkäljärvi v. Finland (24.10.2001) gällde Forststyrelsens avverkning och vägprojekt på samiskt renskötselområde och därmed sammanhängande rättegång. Kommissionen konstaterade att avverkningen inte utgjorde något brott mot de mänskliga rättigheterna och att staten inte bröt

mot den rätt till samekultur, som tryggas i artikel 27 i pakten om medborgerliga och politiska rättigheter. Som bäst behandlas ärendet *Länsman etc. v. Finland* som gäller utförd och planerad avverkning inom samernas renskötselområde.

FN:s kommission mot tortyr har behandlat ett klagomål, som gällde avvisning av en srilankesisk asylsökande. Kommissionen konstaterade i sitt beslut (15.5.2003) att man inte brutit mot artikel 3 i konventionen mot tortyr som förbjuder avvisning, återsändande eller utlämning till sådant land där det finns risk för att personen utsätts för tortyr.

### *6.1.2 Periodisk rapportering*

Regeringarnas regelbundna rapportering om verkställningen av stadgarna i människorättsavtalen, utgör en central del av människorättsavtalssystemet. Så gott som alla människorättsavtal ålägger avtalsparterna att, i berättelseform, redogöra för de lagstadgade, juridiska, administrativa och andra åtgärder genom vilka stadgarna i människorättsavtalen verkställts. Om den periodiska rapporteringens ungefärliga tidsfrister stipuleras i respektive människorättsavtal, medan övervakningsorganen informerar om exaktare tidsfrister.

Finland eftersträvar att för varje år höja kvaliteten hos sina periodiska rapporter. Målsättningen är att rapporterna, vid sidan om sin primära funktion, skall fungera som nationella informationskällor avseende de mänskliga rättigheterna. Varje rapport utformas som en fristående och lättfattlig helhet. Grundprinciperna för den finländska periodiska rapporteringen är öppenhet och sanningsenlig sakframställning. Regeringen har i varje periodisk rapport hittills kunnat berätta om såväl mindre som större åtgärder som främjat effektivare verkställning av de mänskliga rättigheterna i Finland. Vid sidan om verkställighetsutvecklingen av de mänskliga rättigheterna, behandlar rapporterna öppet rådande missförhållanden och den konstruktiva kritik som förmedlas via medborgarsamhället. Familjevåldets förekomst och allvarlighet i Finland har behandlats i rapporteringen om kvinnors och barns rättigheter.

Om avtalsparterna så önskar, kan de utveckla sin periodiska rapportering genom att lyfta fram vissa tematiska frågor. I Finlands tredje periodiska rapport, avseende FN:s konvention om barnets rättigheter, lyfte man fram ursprungsfolkens rättigheter. Detta medförde en något utförligare redogörelse för samernas rättigheter än i tidigare rapporter. Vid utarbetandet av regeringens femte periodiska rapport, avseende FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter år 2005, blir det aktuellt att föra fram bland annat de handikappades rättigheter. Finland har i internationella fora föreslagit att rapporteringen utvecklas i riktning mot tematiska frågor.

De periodiska rapporterna behandlas i allmänhet ett eller ett par år efter att de inlämnats. På grund av de långa väntetiderna, kan innehållet ibland vara förlegat då rapporterna tas upp till behandling av övervakningsorganen. I praktiken ber många avtalsövervakningsorgan om uppdaterade uppgifter eller tilläggsuppgifter genom att ställa separata frågor. Svaren på tilläggsfrågorna utgör ett aktuellt uppgiftskomplement till rapporterna. Regeringen strävar efter att utveckla användbarheten och offentligheten hos svaren på tilläggsfrågorna.

Behandlingen av de periodiska rapporterna avseende FN:s människorättsavtal sker antingen i Genève eller i New York, beroende på vilket övervakningsorgan som behandlar rapporten. Behandlingen är huvudsakligen muntlig och offentlig. Regeringen deltar i rapportbehandlingen via en expertdelegation. Europarådets övervakningsorgan, som själv besöker länderna, utgör ett undantag. Den kommission som övervakar den europeiska grundstadgan om regionala språk och minoritetsspråk har besökt Finland två gånger.



Förhållningssättet till behandlingen av de periodiska rapporterna varierar: vissa länder upplever samarbetet med övervakningsorganen som en bilateral metod att utveckla de mänskliga rättigheterna, medan andra upplever behandlingen som domstolsmässig undersökning av ärenden som omfattas av statens suveränitet. Finlands målsättning är att främja en konstruktiv dialog med alla organ som övervakar människorättsavtalen.

Många övervakningsorgan hör även medborgarorganisationerna och tar del av deras s.k. skuggrapporter, innan de hör regeringsdelegationen. Efter behandlingen drar övervakningsorganen sina landspecifika slutsatser och avger sina rekommendationer.

Finland rapporterar mycket ingående om verkställningen av människorättsavtalen. Rapporternas innehåll återspeglas även av rekommendationer, som kan vara mycket detaljerat utformade. Trots att övervakningsorganens rekommendationer inte är juridiskt bindande, fäster regeringen stor uppmärksamhet vid dem och överväger åtgärder utgående från dem.

Medborgarsamhällets tvåfasiga deltagande i den periodiska rapporteringen har blivit etablerat. Representanterna för medborgarsamhället kan avge sina åsikter för rapporten redan i rapportens planeringsskede. Då regeringen utarbetade sin femte rapport, avseende FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter våren 2003, provades ett nytt förfaringssätt: representanterna för medborgarsamhället uppmanades, via utrikesministeriets webbsidor, att meddela sina åsikter för rapporten.

Förutom att medborgarsamhället kan meddela sina åsikter för rapporten, kan det kommentera de periodiska rapporterna redan i utarbetningsfasen. Rapportutkastet behandlas ofta i diskussionsfora, vilket ger möjlighet till direkt dialog mellan regeringen och representanterna för medborgarsamhället. Finlands rapporteringssamarbete med medborgarsamhället är internationellt sett rätt unikt. I allmänhet deltar medborgarsamhället i rapporteringen enbart via sina så kallade skuggrapporter.

Regeringen eftersträvar ytterligare transparens hos den periodiska rapporteringen. De senaste exemplen på öppenhetsprincipen utgörs av de specialfrågor i anslutning till den andra periodiska rapporten avseende Europarådets ramkonvention för skyddet av personer tillhörande nationella minoriteter, som Finland på eget initiativ offentliggjorde på hösten år 2003. Offentliggörandet motiverades med Finlands transparenta rapporteringsförfarande. Dokumentens offentlighet och tillgången på information utgör förutsättningar för utvecklingen av de mänskliga rättigheterna och för samhällsdebatten.

Övervakningsorganens slutsatser och rekommendationer förmedlas vid informationsmöten eller som meddelanden från utrikesministeriet. Man eftersträvar att översätta rekommendationerna till de båda inhemska språken och vid behov även till minoritetsspråken, till exempel till nordsamiska, då det gäller sådana rekommendationer som berör samerna. Rekommendationerna förmedlas genom omfattande distribution till olika myndigheter, riksdagen, domstolsväsendet, olika forskningsinstitut samt till medborgarorganisationerna. Rekommendationerna publiceras även på utrikesministeriets webbsidor.

Erfarenheterna visar att övervakningsorganens slutsatser och rekommendationer väcker intresse och leder till diskussion både hos myndigheterna och inom medborgarsamhället. Tidsintervallet mellan givandet av rekommendationerna och utarbetandet av följande periodiska rapport är utmanande. Det händer alltför lätt att rekommendationerna hamnar på hyllan efter att de har diskuterats i offentligheten och att de sedan tas fram först flera år senare, inför utfärdandet av följande periodiska rapport. Uppföljning av rekommendationsverkställningen enbart i samband med rapporteringen är ett otillräckligt förfarande. Rekommendationerna borde ut-

göra en naturlig del av den nationella människorättslagstiftningen och -politiken och därmed förbundna utveckling. Uppföljningen av hur rekommendationerna verkställs borde vara aktiv. Regeringens målsättning är att utveckla uppföljningen under de närmaste åren.

Som ett exempel på åtgärder för att utveckla uppföljningen, kan nämnas det seminarium som delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter vid utrikesministeriet arrangerade den 1 februari 2002. Vid seminariet betraktades den finländska verkställningen av Europarådets ministerkommittés slutsatser och rekommendationer avseende regionala språk och minoritetsspråk i den europeiska grundstadgan samt av ramkonventionen för skyddet av personer tillhörande nationella minoriteter. I seminariet deltog nästan 80 personer från övervakningsorganen, riksdagen, statsförvaltningen, media, föreningar och samfund som representerar minoritetsgrupper samt från olika forskningsinstitut. Erfarenheterna från seminariet är mycket positiva. Seminariet möjliggjorde direkt diskussion om minoritetsgruppernas ställning och bidrog till att öka den allmänna kännedomen om minoritetsgruppernas rättigheter i Finland.

## 6.2 Kvinnors rättigheter

- ▶ **Kvinnors rättigheter intar en central ställning i Finlands människorättspolitik. Regeringen har förbundit sig vid handlingsprogrammet från Peking samt vid dess mål och tillskyndar även effektiv, internationell verkställning av programmet.**
- ▶ **Den strategi avseende jämlikhetsfrågor som härstammar från utvecklingssamarbetet, ger god grund för integrering.**
- ▶ **Kvinnomisshandeln är ett allvarligt människorättsproblem även i Finland. Regeringen har förbundit sig att förebygga våldet genom att vidta olika åtgärder.**

### 6.2.1 Kvinnors rättigheter i internationella fora

Den internationella atmosfärens hårdnande attityd återspeglas tydligt av den diskussion om kvinnors rättigheter som förs inom internationella organisationer. Vid flera FN-konferenser under senare tid har man försökt frångå tidigare uppnådd enighet i vissa centrala frågor som även gäller kvinnors rättigheter. Bland dessa frågor kan nämnas den reproduktiva hälsan. Trots att alla medlemsstater har förbundit sig vid Pekingprogrammet, stöter man idag på allt hårdare attityder i FN-diskussionen. Det är viktigt att behålla den konsensus som gäller handlingsprogrammet från Peking, men framöver bör man noggrant undersöka hur man bäst kan utveckla kvinnors rättigheter under rådande förhållanden.

Som exempel kan nämnas det omfattande och ambitiösa resolutionsutkast om kvinnomisshandel, som utarbetades vid FN:s konferens i Holland på hösten år 2003. Finland, som anser att ärendet är viktigt, deltog flitigt i resolutionsförhandlingarna. Eftersom den omfattande texten inte kunde få något konsensusgodkännande, understödde även Finland en begränsning av initiativet till enbart familjevåldet.

År 2004 har det förlöpt 25 år sedan godkännandet av FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Konventionen är fortfarande ett centralt instrument för främjandet av kvinnors rätt till jämlikhet. De många reservationerna utgör dock ett hinder för fullständig verkställning av konventionen. Bland reservationerna återfinns bland annat Finlands motstånd mot de muslimska ländernas allmänna hänvisning till shariatens superioritet i förhållande till konventionsstadgarna.

Det fakultativa protokollet som styrker konventionen trädde i kraft genast efter att föregående utredning givits i december år 2000. Protokollet ger personer och grupper av personer rätt att inlämna klagomål till den kommitté som handlägger frågor i anslutning till kvinnodiskriminering. Utgående från den separata undersökningsmodell som finns inskriven i protokollet kan kommittén, på eget initiativ, undersöka sådana uppgifter som gör gällande att en protokollstat har brutit mot konventionen. Antalet stater som har ratificerat protokollet är för närvarande 60. Hittills har inga protokollbaserade framställningar gjorts till kommittén.

Finland har i FN, dess specialorganisationer och operativa program samt vid internationella konferenser verkat aktivt för kvinnors rättigheter. Finland har betonat bland annat främjandet av de sexuella och reproduktionsrättigheterna, avskaffandet av kvinnomisshandel, flickors och kvinnors utbildning samt lagt vikt vid sådana frågor som gäller globaliseringens inverkan på kvinnor. Dessa frågor togs upp även vid befolknings- och utvecklingskonferensen i Kairo samt vid den 21:a specialsessionen vid FN:s uppföljningskonferens fem år senare. Frågorna finns fortlöpande med på FN:s befolknings- och utvecklingskommittés verksamhetsprogram. I FN:s kvinnokommission, i människorättskommissionen och i generalförsamlingen har Finland betonat framförallt multidiskrimineringen, förebyggandet av kvinnomisshandel samt ställandet till svars av dem som gör sig skyldiga till kränkningarna. Finland har även fört fram kvinnors ekonomiska rättigheter, såsom lika rätt till mark och arv.

Kvinnomisshandeln i samband med väpnade konflikter är en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna. Kvinnor utnyttjas som medel vid krigföring, bland annat genom sexuella övergrepp. Finland har talat för inrättandet av en experttjänst, med inriktning på jämlikhet mellan könen, vid FN-sekretariatets avdelning för fredsbevarande styrkor. Finland har finansierat avlöningen av en expert på kvinnor och väpnade konflikter vid generalsekreterarens byrå för jämlikhetsfrågor.

Femårsuppföljningsmötet efter Pekingkonferensen (Peking + 5) hölls som en specialsession vid FN:s generalförsamlings konferens i juni år 2000. Förberedelserna inför specialsessionen inleddes då Finland var EU-ordförandeland. Efter svåra förhandlingar lyckades EU förhindra att Pekingkonferensens principer och mål revs upp till återförhandling. Vid uppföljningsmötet betonades, vid sidan av integreringsprincipen och kvinnors mänskliga rättigheter, även stärkandet av kvinnors påverkningsmöjligheter.

År 2005, då tio år förflöet sedan världskonferensen i Peking, kommer den globala realiseringen av handlingsprogrammet att bedömas. Bedömningen görs i samband med den 49:e sessionen för kommissionen för kvinnans ställning år 2005. Därtill ordnas regionala uppföljningsmöten. Uppföljningen baserar sig på nationella rapporter om hur Pekingprogrammet har verkställts. Rapporteringsprocessen bör vara avslutad under våren år 2004. Finlands rapport sammanställs efter omfattande konsultation av bland annat medborgarorganisationerna.

År 2002 uppställde Finland som mål att ordna den femte kvinnovärldskonferensen. Initiativet stöddes dock inte av de övriga nordiska länderna eller av övriga EU-länder. Till följd av avsaknaden av politiskt stöd och med tanke på planerna på en effektivisering av FN:s konferensuppföljning, bör man nu koncentrera sig på den uppföljning av Pekingprogrammet som görs år 2005. Behovet av en ny världskongress kommer att bedömas senare.

### *6.2.2 Kvinnors rättigheter och utvecklingssamarbete*

Kvinnors och flickors ställning bör främjas inom alla de utvecklingssamarbetsområden som tas upp i det av regeringarna godkända Pekingprogrammet och i Millenniedeklarationen. Fin-

land stöder främjandet av jämlikhet mellan könen i enlighet med Pekingprogrammet genom att:

- 1) integrera jämlikheten mellan könen i allt arbete och alla processer
- 2) stöda olika projekt som syftar till att avskaffa ojämlikheten mellan könen

Tryggandet av kvinnors rättigheter fordrar att gällande regeringsförbindelser, program och lagar verkställs. Vid programplaneringen inom utvecklingssamarbetet bör gällande lagar och fördrag utnyttjas effektivare. De flesta av världens länder, inklusive partnerländerna inom Finlands utvecklingssamarbete, har relativt klara egna strategier och riktlinjer för sin verksamhet.

Det tredje målet i Millenniedeklarationen är '*Främjande av jämlikheten mellan könen och förbättring av kvinnors ställning*'. Främjandet av kvinnors och flickors rättigheter utgör en förutsättning för att kunna nå de övriga målen i Millenniedeklarationen. De projekt som gäller hälsan, miljön och utvecklingen av landsbygden kan bidra till att främja kvinnors ställning. Erfarenheterna visar dock att så inte sker automatiskt. Därför bör större uppmärksamhet än hittills fästas vid planeringen, uppgörandet och realiseringen av olika projekt och program.

#### *Ny strategi och nytt handlingsprogram för främjande av jämlikhet mellan könen*

Främjandet av jämlikheten mellan könen är en av grundpelarna i Finlands u-landspolitik. I principbeslutet från år 2001 betonas jämlikhetsfrämjandets stora betydelse för minskad fattigdom. I enlighet med handlingsprogrammet i principbeslutet från år 2001, godkände utrikesministeriet *Strategin för främjande av jämlikheten mellan könen och verksamhetsprogrammet för perioden 2003—2007 i Finlands u-landspolitik (Suomen kehityksmaapolitiikan sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategian ja toimintaohjelman vuosille 2003—2007)* i mars 2003. Observera att strategin och programmet gäller hela u-landspolitiken, inte enbart utvecklingssamarbetet.

Integrering av könsaspekten är ett bekant begrepp för aktörerna inom utvecklingssamarbetet. Uppställandet av konkreta mål som delar av projekt och program inom olika områden utgör fortfarande en viktig utmaning, som fordrar effektiv identifiering av rådande ojämlikhet mellan könen och mål för minskad ojämlikhet.

Realiseringen av det ambitiösa handlingsprogrammet förutsätter ökade kunskaper och målinriktat arbete inom de enheter i utrikesförvaltningen som bedriver u-landspolitik samt på konsult- och organisationsnivå. Realiseringen av programmet förutsätter även att utvecklingssamarbetsförvaltningen ges tillräckliga personella och ekonomiska resurser. Vidareutbildningen av medborgarorganisationerna har stötts via Servicecentralen för utvecklingssamarbete sedan år 2003 och med hjälp av det utbildningspaket, som lades ut på utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelnings webbsidor.

#### *Projekt som stöds av Finland*

Vid sidan av sin integrationspolitik, stöder Finland ett bilateralt projekt avseende främjandet av kvinnors ställning och jämlikhet mellan könen i Bosnien-Hercegovina. Därtill stöder Finland IOM:s och den kambodjanska regeringens gemensamma projekt för förebyggande av handel med kvinnor och barn samt UNIDO:s och Vietnams gemensamma projekt avseende småföretagsamhet bland kvinnor i Vietnam. I Afghanistan stöds projekt som syftar till att främja kvinnors rättigheter. Stödet, som utgörs av bilaterala medel, kanaliseras framförallt via människorättskommissionen och projektet för reproduktiv hälsa. I flera u-länder, bland annat Namibia och Nepal, stöds de lokala kvinnoorganisationernas projekt med sådana medel för

lokalt utvecklingssamarbete som administreras av ambassaderna. Utmaningen är att öka antalet konkreta åtgärder som främjar kvinnors och flickors rättigheter som en del av det bilaterala samarbetet med långvariga partnerländer.

Vid sidan av sina landsstöd, har Finland även stött finländska och internationella medborgarorganisationer med inriktning på kvinnors rättigheter samt det kvinnomisshandelsförebyggande arbete som bedrivs av FN:s utvecklingsfond för kvinnor, UNIFEM. Finlands stöd till UNFPA, som under de senaste åren har bedrivit en mer jämlikhetsfrämjande verksamhet, utgör också en viktig kontribution som stöder kvinnors rättigheter.

Förutom genom dessa specialprojekt, gynnas kvinnors och flickors ställning indirekt av projekt inom andra sektorer, såsom utbildning, reproduktiv hälsa samt vattenförsörjning. Verksamheten inom dessa sektorer bör systematiseras.

#### *Sexuell hälsa och sexuella rättigheter i utvecklingssamarbetet*

Vid den internationella konferensen för befolknings- och utvecklingsfrågor (ICPD), som ägde rum i Kairo år 1994, betonades förbättringen av kvinnors ställning. ICPD behandlade befolkningsfrågorna ur ett bredare perspektiv än tidigare och kopplade ihop dem med övriga utvecklingsfrågor. Som befolkningsmål uppställdes inte längre enbart siffror, utan konferensen betonade även det individuella välmåendet och valmöjligheterna.

En del av ICPD behandlade den reproduktiva hälsan och reproduktionsrättigheter. Man har senare börjat tala om sexuell hälsa och sexuella rättigheter, för att betona den livslånga sexuella hälsan och inte enbart reproduktionsprocessen. Med detta avses bland annat individens och parets rätt att själv bestämma om sitt sexuella beteende, såsom parbildning, äktenskap, fortplantning och därmed förbundna tidsaspekter. Konferensen i Kairo fastställde att alla människor på jorden bör ha tillgång till uttömmande information och tjänster avseende reproduktiv hälsa före år 2015. Tjänsterna bör tillhandahållas av primärvården.

Vid millennieskiftet kunde man skönja en positiv utveckling ifråga om den sexuella hälsan och de sexuella rättigheterna i hela världen. Begreppet sexuell hälsa, som är väl etablerat, uppfattas även som en människorätts- och jämlikhetsfaktor. Den sexuella hälsan omfattar bland annat tillgång till moderna, pålitliga preventivmedel, förebyggande och behandling av könssjukdomar, god graviditetskontroll och obstetrik samt vid behov möjlighet till trygg abort. Begreppet inbegriper även bekämpning och reduktion av våld och skadliga beteendemönster.

#### *6.2.3 Kvinnors rättigheter i Finland*

Jämlikhetsfrågorna har beretts större utrymme i det nuvarande regeringsprogrammet än någonsin tidigare. I regeringsprogrammet konstateras att främjandet av jämlikheten är hela regeringens sak och att regeringen bör utarbeta ett nationellt handlingsprogram för att nå de uppställda jämlikhetsmålen. Programmet har beretts vid olika ministerier sedan hösten år 2003 och kommer, enligt planerna, att färdigställas under våren år 2004. Programmet, som omspannar Finlands inrikes- och utrikespolitiska mål och åtgärdspaket, omfattar även medborgarorganisationernas åsikter. Programmet omfattar bland annat utvecklingsintegrering, utredning av mannens syn på de jämlikhetspolitiska frågorna, uppmaning till män att ta ut familjeledighet, harmonisering av arbets- och privatliv, eftersträvande av lika lön, ombildning av tillfälliga arbetsförhållanden till ordinarie förhållanden, fördelning av kostnaderna till följd av familjeledigheter, stimulans av kvinnlig företagsamhet, förebyggande av våld och prostitution, våldsreduktion, koordinering av kvinnoforskningen, kamp mot människohandel samt utrikespolitiska

metoder för främjande av kvinnors och flickors rättigheter genom bland annat utvecklings-samarbete.

Kvinnomisshandeln utgör fortfarande ett allvarligt människorättsproblem i Finland. Den kommitté som övervakar konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), har uttryckt sin oro över den utspridda kvinnomisshandeln i Finland. Största delen av kvinnomisshandeln sker inom familjen eller bland närstående. Färska undersökningar ger vid handen att var femte kvinna har upplevt våld eller hot om våld i sitt parförhållande, men att endast vart tionde offer har gjort polisanmälan. Antalet fall av familjevåld har inte förändrats nämnvärt under perioden 1998-2003. Regeringen medger problemets omfattning i Finland och strävar efter att, med alla medel, reducera kvinnomisshandeln.

I regeringsprogrammet från den 24 juni 2003 betraktas förebyggandet av familjevåld och kvinnomisshandel samt av prostitution ur två synvinklar — dels som en jämlikhetsfråga, dels som ett fenomen som försämrar medborgarnas trygghet.

Regeringen har förbundit sig vid att under sin mandatperiod styra resurser till offren för våld och kvinnohandel samt till stödtjänster för prostituerade. För att öka medborgarnas trygghet och minska våldet, har man inlett ett program som omspanner olika förvaltningsområden. Programmet omfattar bland annat effektivare metoder att ingripa i familjevåldet. Verksamhetsförutsättningarna för brottsofferjouren och annan krishjälp kommer att tryggas i hela riket.

Under år 2002 slutfördes en omfattande femårskampanj mot kvinnomisshandel och prostitution. Projektet omfattade all kvinnomisshandel, såväl inom privatlivet som på andra områden. Även sexuella trakasserier och sexuellt ofredande på arbetsplatserna beaktades. Målsättningen var att uppmärksamma allt våld mot kvinnor och flickor, stärka antivåldsattityderna, reducera våldet samt att skapa nya och effektivare existerande stödformer för offren och våldsbrukarna. Projektet hade två inriktningar, nämligen förebyggande av kvinnomisshandel och förebyggande av prostitution. Omsorgsministern fungerade som ordförande för den gemensamma ledningsgruppen.

Vid social- och hälsovårdsministeriet utarbetas ett nationellt program för perioden 2004—2007. Programmet har som mål att stävja kvinnomisshandel och familjevåld samt att utveckla stödtjänsterna för offren, familjemedlemmarna och gärningsmännen. Programmet syftar bland annat till att stärka våldsoffrens ställning, definiera aktörernas uppgifter och ansvar, effektivera undervisningen i frågor som ansluter till våld samt att stöda medborgarorganisationernas och andras verksamhet för att reducera våldet och stöda offren och gärningsmännen. Avsikten är även att främja verkställningen av internationella människorätts- och jämlikhetsavtal i Finland.

Polisens högsta ledning har bildat en styrgrupp för stävjande av familjevåld. Gruppen har till uppgift att utveckla polisens yrkesskicklighet, utbildningen på arbetsplatser, undersöknings-verksamheten, den brottsförebyggande närpolisverksamheten samt informationsgången. Styrgruppen koordinerar även den förebyggande verksamheten mot familjevåld. Polisens handlingsprogram för stävjande av familjevåld är färdigt och har börjat verkställas.

Även lagstiftningsarbetet fäster ökad uppmärksamhet vid stävjandet av kvinnomisshandel och framförallt av familjevåld. Regeringens proposition om besöksförbud inom familjen (RP 144/2003) gavs till riksdagen i november år 2003. Enligt propositionen måste den person som har ålagts besöksförbud avlägsna sig från den gemensamma bostaden för en viss tid. Avsikten med förnyelsen är att, med lagens hjälp, stävja familjevåldet och upphjälpa våldsoffrens situation. I propositionen föreslås även upphävande av den bestämmelse i strafflagen som gäller

beviljandet av åtalsetfergift vid misshandel om målsägaren så önskar. Avsikten är att förhindra att offret utsätts för påtryckningar att begära åtalsetfergift.

Inom arbetslivet innehar kvinnorna i snitt lägre positioner än männen. Av direktörerna på arbetsmarknaden är endast en knapp tredjedel kvinnor. År 2001 var kvinnornas reguljära månadslöner i snitt 82 procent av männens. Skillnaderna har inte utjämnats under de senaste åren. Om löneskillnaderna mellan könen betraktas genom variabelstandardisering, minskar skillnaden med ungefär hälften. Löneskillnaderna förklaras till stor del av den bransch- och yrkesrelaterade könsfördelningen, alltså av fördelningen på arbetsmarknaden. Högutbildade äldre kvinnor med krävande arbetsuppgifter hör till dem vars lön, relativt sett, ligger mest under de manliga kollegernas. Flera projekt har handlat om att utjämna arbetsfördelningen mellan könen.

I Finland har både kvinnor och män redan länge arbetat heltid, i motsats till förhållandet i många andra länder. Under senare år har dock deltidsarbetet blivit något vanligare. Kvinnorna har betydligt oftare deltidsarbeten än männen. Efter den ekonomiska recessionen på 1990-talet blev visstidsanställningarna vanligare, i synnerhet bland kvinnorna. År 2002 var 20 % av kvinnorna och 13 % av männen visstidsanställda. Arbetslivsbarometrarna från åren 2001 och 2002 visar att tillfälliga arbeten och deltidsarbeten har utgjort en tydlig diskrimineringsgrund. Ökningen av antalet visstidsanställningar verkar ha avtagit. Undersökningar ger vid handen att största delen av de visstidsanställda gärna skulle ha en fast anställning. Visstidsanställningarna är vanligast hos staten och kommunerna. Staten har som arbetsgivare fäst uppmärksamhet vid visstidsanställningarna. Många av kommunernas tillfälliga anställningar har gjorts om till ordinarie befattningar.

### 6.3 Människohandel

- ▶ **Regeringen avser att utarbeta ett nationellt handlingsprogram för att stävja människohandeln.**
- ▶ **Människohandeln utgör en central människorättslig utmaning internationellt, i Finlands närområden och i Finland.**
- ▶ **Finland stöder internationella strävanden att förhindra människohandel, bland annat utarbetandet av ett europeiskt avtal mot människohandel.**
- ▶ **Finland verkställer internationella fördrag effektivt och vidtar behövliga lagstiftningsåtgärder och förvaltningsmässiga åtgärder så snabbt som möjligt.**

Den internationella människohandeln, som utgör en del av den internationella, organiserade brottsligheten, utgör en allvarlig människorättslig utmaning. På det internationella planet strävar man efter att förhindra människohandeln via fördrag och samarbete. Verksamheten sker inom bland annat FN, ER, EU och OSSE samt på nordisk nivå.

Regeringen har entydigt förbundit sig vid att förhindra människohandel. Människohandeln utgör ett växande människorättsligt problem internationellt, i Finlands närområden och även i Finland. Fenomenet, som involverar olika förvaltningsområden, har uppmärksammats genom flera internationella initiativ. Finland har för avsikt att utarbeta ett nationellt handlingsprogram mot människohandel. Avsikten är att färdigställa programmet under år 2004.

I Finland gäller problematiken främst prostitution och kvinnors ställning. Regeringen har förbundit sig vid att, under hela sin mandatperiod, styra resurser till stävjandet av kvinnomiss-

handel och prostitution. Vidare konstateras att resurserna till stödtjänster för våldsoffer och prostituerade ökas samt att skyddet av offren för kvinnohandel förstärks.

Finland har samarbetat med de nordiska länderna, Baltikum och Ryssland i kampen mot människohandel. Social- och hälsovårdsministeriet finansierade, koordinerade och verkställde en informationskampanj mot kvinnohandel under hösten år 2003. Informationskampanjen ingick i den nordisk-baltiska kampanjen mot kvinnohandel som fördes i samarbete mellan Nordiska ministerrådet och regeringarna i de tre baltiska länderna. Det senaste samarbetet utgörs av en nordisk-baltisk arbetsgrupp som tillsattes år 2003 för att motarbeta människohandel. Till arbetsgruppens uppgifter hör att effektivisera koordineringen och att öka medvetenheten på det politiska planet. Social- och hälsovårdsministeriet har på initiativ av Lapplands länsstyrelse inlett en ny informationskampanj och ett nytt samarbetsprojekt i norra Finland. Projektet ingår i det samnordiska projekt som drivs i samarbete med myndigheterna och medborgarorganisationerna i Murmansk-området i Ryssland. Projektet, som inleddes i slutet av år 2003, pågår 2—3 år. (Se Östersjörådets verksamhet för att motarbeta människohandel, kapitel 4.4.)

I den rapport om människohandel som publicerades av USA:s utrikesministerium 11.6.2003, kritiserades Finland för förekomsten av systematisk och professionell kvinnohandel. Rapporten placerade Finland bland de länder som inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra människohandel. Rapporten innehåller vissa vilseledande uppgifter om den finländska lagstiftningen, vilket har föranlett diskussioner med representanter för USA. Finlands möjligheter att vidta åtgärder försvåras av det faktum att aktörerna inom denna organiserade brottslighet finns utomlands.

FN färdigställde år 2000 den så kallade Palermokonventionen, som är en konvention mot gränsöverskridande, organiserad brottslighet. Samtidigt presenterades det fakultativa protokollet avseende människohandel, framförallt kvinno- och barnhandel. Avsikten med Palermokonventionen är att förhindra och stävja människohandel, speciellt med kvinnor och barn, skydda och hjälpa offren för människohandel med fullständig respekt för deras mänskliga rättigheter samt att främja samarbetet mellan fördragsländerna för att nå de uppställda målen.

Finland har undertecknat konventionen och protokollet. Bred, internationell uppslutning kring Palermokonventionen är ett viktigt mål som fordrar insatser. Regeringens proposition om godkännande av konventionen och förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till utrymmet för lagstiftningen i konventionen (RP 32/2003), godkändes av riksdagen i december år 2003. Den arbetsgrupp som behandlade verkställningen av protokollet avlämnade sitt slutbetänkande i januari år 2004. Republikens President godkände Palermokonventionen och den därmed anslutna nationella lagstiftningen i januari år 2004.

År 2000 färdigställde FN det fakultativa protokollet om barnhandel, barnprostitution och barnpornografi, till Konventionen om barnets rättigheter. Finland har undertecknat protokollet.

I anslutning till verkställningsförberedelserna avseende det fakultativa protokollet, tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en utredare och en tväradministrativ stödgrupp med uppgift att utreda vilka åtgärder som behövs för verkställning av fördragsbestämmelserna inom ministeriets verksamhetsfär. I utredningsrapporten från den 16 oktober 2003 föreslås att man i Finland utser en god man eller en stödperson till offren för människohandel. Därtill föreslås speciell servicestyrning, alltså inrättandet av multiprofessionella samarbetsgrupper och specialstöd till offren. Utredaren föreslår dessutom att den offentliga förvaltningen bär huvudansvaret för den riktade finansieringen. Ministeriet drar sina slutsatser om vad som behöver göras utgående från utredarens framställning, gör upp en verksamhetsplan och skriker till åtgärder.



Vid social- och hälsovårdsministeriet utarbetas ett nationellt handlingsprogram för perioden 2004-2007. Programmet har som mål att stävja kvinnomisshandel och familjevåld samt prostitution och människohandel. Programmet omfattar våld i anslutning till människohandel och prostitution, i den mån fenomenen ansluter till utvecklingen av ett service- och stödsystem.

Verkställningen av det fakultativa protokollet kommer ytterligare att förstärka redan existerande möjligheter att bevilja offren för kvinnohandel temporärt uppehållstillstånd. EU färdigställde år 2002 Rådets rambeslut för bekämpning av människohandel (2002/629/YOS). Enligt rambeslutet innebär människohandeln allvarliga brott mot de mänskliga grundrättigheterna och den mänskliga värdigheten, såsom utnyttjande och vilseledande av utsatta personer, bruk av övergrepp och hot samt tvingande och underkastande till skuldlaveri. Samtliga medlemsstater bör vidta nödvändiga åtgärder för att säkra att vissa gärningar definieras som straffbara.

Vid det möte som hölls i mars år 2003 vid EU:s råd för rättsliga och inrikes frågor, uppnåddes politisk enighet om rådets direktiv om beviljande av uppehållstillstånd till sådan medborgare i tredje land som är offer för människohandel eller som vid illegal invandring beviljats stöd och som samarbetar med myndigheterna. Avsikten med direktivet är att effektivisera bekämpningen av illegal invandring och människohandel genom att implementera kortvarig uppehålls rätt och därigenom sporra offren för människohandel och illegal invandring att samarbeta med myndigheterna vid brottsutredningen.

Vid Europarådet har tillsatts en ad hoc-arbetsgrupp, med uppgift att utarbeta ett europeiskt avtal om människohandel. Arbetsgruppen, som består av experter inom flera discipliner, representerar likvärdigt kunskapsområdena människorätt och brotts- och processrätt. Arbetsgruppens mandat utgår den 31.12.2004. Målet är att avtalet överskrider den miniminivå som stipuleras i Palermokonventionen. Avsikten med det nya avtalet är att stärka människohandelsoffrens ställning samt att skapa en effektiv övervakningsmekanism. Finland ställer sig positivt till projektet. Finland utgår från att det europeiska avtalet kompletterar Palermokonventionen.

OSSE:s ministerkonferens godkände 1.—2.12.2003 handlingsprogrammet för bekämpning av människohandel (*OSCE Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings*) samt en särskild människohandelsmekanism, som syftar till att integrera bekämpningsåtgärderna mot människohandel i organisationens olika delområden. För skötseln av uppgiften bör utses en politiskt inflytelserik person. Handlingsprogrammet omfattar även avsikten att utarbeta nationella strategier med stöd från OSSE:s byrå för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, ODIHR.

Finland arrangerar, i samarbete med ODIHR, ett seminarium om människohandel med utgångspunkt från offrens mänskliga rättigheter och mottagarländerna. Seminariet arrangeras i Helsingfors i september år 2004.

## 6.4 Barnets rättigheter

- ▶ **Regeringen fortsätter sitt arbete med att främja barnets rättigheter såväl i Finland som internationellt.**
- ▶ **Regeringen strävar speciellt efter att främja multidiskriminerade barns rättigheter.**
- ▶ **Utvecklings-samarbetsprojekten och -programmen tar speciellt fasta på flickors och handikappade barns ställning.**
- ▶ **Barnhandeln är ett allvarligt problem i världen. Regeringen deltar aktivt i projekt som syftar till att avskaffa barnhandeln.**
- ▶ **Regeringen har förbundit sig vid slutdokumentet från FN:s specialsession om barn och dess mål. Finland fortsätter utarbetandet av ett nationellt handlingsprogram för Finland.**

### 6.4.1 Barnets rättigheter i internationella fora

Finlands människorättspolitik prioriterar fortfarande främjandet av barnets rättigheter. FN:s konvention om barnets rättigheter har, som första konvention om de mänskliga rättigheterna, ratificerats av så gott som alla världens länder. Detta kan anses vara en viktig milstolpe. Man bör dock minnas att anslutningen till konventionen inte är huvudsyftet. Regeringen anser det vara ytterst angeläget att samtliga medlemsstater, fullt ut, fyller sina avtals- och rapporterings-skyldigheter för att de i konventionen stipulerade rättigheterna verkligen skall realiseras och inte förbli endast vackra principer. Finland rapporterade om utvecklingen i Finland till FN:s barnrättskommitté i slutet av år 2003. Rapporten finns tillgänglig på finska och engelska bland annat på utrikesministeriets webbsidor.

Regeringen anser att FN:s barnrättskommitté utför ett mycket krävande och värdefullt arbete för barnets rättigheter. Den förändring av antalet medlemmar i kommittén som anges i konventionen, trädde i kraft i november år 2002. Antalet medlemmar ökades från 10 till 18. Ändringen ökar kommitténs tyngd och effektiverar övervakningen av hur stadgarna i konventionen och de fakultativa protokollen verkställs. Under perioden 1999—2003 ingick en finländsk expert i kommittén. Regeringen har stött kommitténs arbete, bland annat genom att år 2003 donera Jutta Gras' undersökning, *Monitoring the Convention on the Rights of the Child*<sup>19</sup>, till kommitténs 18 medlemmar.

I internationella fora, såsom FN, Europarådet och OSSE, deltar Finland aktivt i diskussionen om barnets rättigheter både som nation och som medlem i EU. Barnets rättigheter och verkställningen av konventionen om barnets rättigheter har, under de senaste åren, betonats kraftigt även inom det nordiska samarbetet. Vid FN:s generalförsamlings III utskotts och FN:s människorättskommissions möten, har EU och länderna i Latinamerika redan flera år talat för en bred resolution om barnets rättigheter. EU behandlar barnets rättigheter även i sina anföranden i FN:s människorättsfora. Finland har eftersträvat att lyfta fram element som gäller flickors och multidiskriminerade barns rättigheter i dessa anföranden.

<sup>19</sup> Erik Castrén-institutets publikationer, 8/2001

År 1999 godkändes konvention nr 182, som förbjuder de allvarligaste formerna av barnarbete. Konventionen kompletterar den av ILO år 1973 godkända konventionen nr 138, som gäller minimiåldern för arbete. Konvention nr 182 strävar efter att förbjuda och omedelbart avskaffa de allvarligaste formerna av barnarbete. Vid utgången av år 2003 hade konventionen ratificerats av 147 av ILO:s totalt 176 medlemsländer. Finland verkar aktivt för att få konvention nr 182 ratificerad av alla länder. I Finland sattes konvention nr 182 i kraft genom förordning den 25.2.2000. Stödet till ILO:s program avseende barnarbetskraft (IPEC) utgör en del av Finlands utvecklingshjälp.

#### 6.4.2 FN:s generalförsamlings specialsession

Barnets eget deltagande bör stödjas och barnet bör höras. I artikel 12, i konventionen om barnets rättigheter, konstateras att barnet bör ges möjlighet att yttra sig i alla frågor som gäller henne/honom. 6 § 3 momentet i Finlands grundlag innehåller en nästan likalydande stadga.

Effektivare hörande av barnet behandlades vid FN:s generalförsamlings specialsession, som hölls i New York 8.—10.5.2002. Sessionen var en uppföljning av barntoppmötet år 1990. I samband med specialsessionen ordnades för första gången ett barnforum, i vilket deltog nästan 300 barnfullmäktige, däribland även finländska barn. Den finländska delegationen leddes av Republikens president, Tarja Halonen.

Finlands mål vid sessionen var att få till stånd en rättsgrundande angreppsvinkel som bas för resolutionen. Därtill strävade man efter att ge multidiskrimineringen, avskaffandet av ojämlikhet mellan könen samt de ungas sexuella rättigheter en framträdande roll.

Trots att resolutionsförhandlingarna vid specialsessionen var svåra, kan slutresultatet anses vara tillfredsställande. De mänskliga rättigheterna är väl framme i resolutionen *A World Fit for Children*, som har en rättsgrundande infallsvinkel.

Resolutionen omfattar en deklaration och ett handlingsprogram. Deklarationen innehåller tio punkter: barnen bör prioriteras; fattigdomen bör avskaffas och världen bör satsa på barnen; alla barn bör respekteras; alla barn bör tas hand om; alla barn bör få utbildning; barn bör skyddas mot skador och exploatering; barn bör skyddas mot krig; HI-virus och aids bör bekämpas; barn bör höras och beredas möjlighet att delta i beslutsprocessen; jorden bör värnas om för barnens skull. Handlingsprogrammet omfattar fyra strategiska huvudmål: främjande av hälsan, ordnande av god undervisning, skyddande av barn mot utnyttjande, exploatering och våld samt bekämpning av HIV och aids.

Finland har, i enlighet med handlingsprogrammet, tillsatt en kommitté för utarbetande av ett nationellt handlingsprogram (se avsnittet Barnets rättigheter i Finland).

#### 6.4.3 Barnets rättigheter och utvecklingssamarbetet

Såväl konventionen om barnets rättigheter som resolutionen *A World Fit for Children* från FN:s specialsession år 2002, innebär att Finland, inom ramen för sitt utvecklingssamarbete och med utgångspunkt från främjandet av barnets rättigheter, bör bedöma de av landet stödda projekten samt budgeten för utvecklingssamarbetet. Regeringen anser att den rättsgrundande infallsvinkeln borde gälla alla utvecklingssamarbetsprojekt, vilket innebär stora utmaningar för både det bilaterala utvecklingssamarbetet och medborgarorganisationernas arbete. Arbetet bör, i större utsträckning än hittills, bygga på barnets samtliga rättigheter och inte enbart på skyddet av barn och tillfredsställandet av barnets grundbehov. Barnets och ungdomens eget deltagande utgör en viktig komponent i utvecklingsarbetet.

FN:s barnfond Unicef, som stöds av Finland, är en de fyra största FN-organisationerna. Unicef är den viktigaste kanalen för stöd till finländska barn. Finland har stött Unicefs projekt i Kuba sedan år 2000. Finland ger fortsatt stöd till ILO:s program mot barnarbetskraft, IPEC (*International Programme on the Elimination of Child Labour*). Finland stöder utbildningssektorn samt utvecklingen av primärhälsovården och vattenförsörjningen i flera utvecklingspartnersländer. Stödets andel av totalbudgeten har ökat, vilket innebär att det indirekta stödet för främjande av barnets ställning har ökat. Finland stöder även flera finländska och internationella medborgarorganisationsprojekt samt medborgarorganisationsprojekt i u-länderna. Dessa projekt gäller bland annat rehabiliteringen av handikappade barn och unga, förbättrandet av arbetande barns ställning samt stävjandet av sexuellt utnyttjande av barn och barnhandel.

#### 6.4.4 Flickors rättigheter

Regeringen har fortsatt sitt arbete för att förbättra flickors ställning. I många länder har flickorna fortfarande en sämre rättslig position än pojkarna och trots att lagen ger flickor samma rättigheter som pojkar, råkar de ofta ut för diskriminering i det dagliga livet. Flickor som tillhör någon minoritet eller är handikappade, har det speciellt besvärligt och råkar ofta ut för multidiskriminering.

Regeringen fäster stor vikt vid förverkligandet av flickors rättigheter, bland annat i sitt utvecklingspartnersarbete. Framförallt flickors rätt till utbildning borde stödjas på alla tänkbara sätt. Finland stöder aktivt flickors skolgång i de program som gäller utbildningssektorn. Finland främjar även avlägsnandet av ojämlikhet mellan könen och diskriminering av flickor och kvinnor inom utbildningssektorn.

Stympning av flickors könsorgan är tyvärr fortfarande en vanlig företeelse i många länder, framförallt i Afrika. Regeringen godkänner inte stympning i någon form och fortsätter sitt arbete för att stävja denna skadliga sed. Finland stöder, med medel för utvecklingspartnersarbete, finländska och internationella medborgarorganisationsprojekt samt medborgarorganisationsprojekt i partnersländerna, till exempel i Kenya och Somalia. Projekten utgör exempel på integrering av en rättsgrundande synvinkel i samarbetet på projektnivå.

#### 6.4.5 Avskaffande av barnhandel

Människohandeln, framförallt barnhandel, är ett allvarligt och växande problem även i vår egen världsdelen, Europa. Upp till 1,2 miljoner barn blir årligen offer för människohandel. Regeringen anser det nödvändigt att det internationella samfundet intensifierar sin kamp för avskaffandet av barnhandel. Förnyad lagstiftning är nödvändig, men inte tillräcklig för stävjande av fenomenet som gravt kränker de mänskliga rättigheterna. Konkreta åtgärder behövs. Fattigdom är bara en av orsakerna till den ökade barnhandeln. För att få till stånd en verklig förbättring av situationen, bör man åstadkomma en förändring i attityderna till barn och barns rättigheter. Informationskampanjer i de länder där offren för barnhandel hamnar är ett sätt att åstadkomma attitydförändringar.

Finland undertecknade i september år 2000 det fakultativa protokollet om barnhandel, barnprostitution och barnpornografi till FN:s konvention om barnets rättigheter. Ratificeringen av det fakultativa protokollet förbereds för närvarande. Finland undertecknade FN:s konvention mot gränsöverskridande, organiserad brottslighet (Palermokonventionen) i december år 2000 och därmed förbundna fakultativa protokoll avseende stävjande och bekämpning av och bestraffning för människohandel, framförallt kvinno- och barnhandel. Republikens President godkände Palermokonventionen och därmed förbundna nationella lagstiftning i januari år 2004. Förberedelserna för realisering av det fakultativa protokollet fortgår.

I juni år 2003 ordnade olika ministerier tillsammans med USA:s, Kanadas och Sveriges ambassader och i samarbete med Östersjöstaternas råd, en expertkonferens om barnhandeln inom östersjöområdet, "Stop Child Trafficking — Modern Day Slavery". Ungefär 150 experter från Europa och USA deltog i konferensen i Helsingfors. Deltagarna diskuterade olika metoder och rutiner inom områdena lagstiftning, efterfrågereduktion och polisiärt samarbete för att hjälpa offren för barnhandel. Vid konferensen, som uppmärksammades stort av media, talade bland annat President Tarja Halonen, statsminister Anneli Jäätteenmäki, Lettlands president Vaira Vike-Freiberga och Sveriges vice statsminister Margareta Winberg.

#### 6.4.6 Barn vid väpnade konflikter

De barn som lever mitt i internationella konflikter och inbördeskrig har speciellt stort behov av skydd. Under senare år har allt större uppmärksamhet fästs vid barn som fallit offer för konflikter, vilket är mer än befogat: undersökningar ger vid handen att två miljoner barn har förlorat livet och över fem miljoner invaliderats vid väpnade konflikter under de senaste tio åren. Upp till tio miljoner barn drabbas ständigt av fysiskt och psykiskt våld och tjugo miljoner barn har tvingats lämna sina hem till följd av konflikter. Barn, till och med yngre än tio år, rekryteras som soldater eller till paramilitära uppgifter runt om i världen. Uppskattningsvis omkring 300 000 barn deltar i världens konflikter som soldater. Barnsoldaterna är offer på samma sätt som andra krigsbarn.

Finland eftersträvar att flickor och pojkar som fallit offer för väpnade konflikter, uppmärksammas i samband med all FN-verksamhet (s.k. mainstreaming eller integrering). Finland ger sitt fulla stöd till de FN-mekanismer och -organisationer, som har som mål att bistå barn som fallit offer för väpnade konflikter och att rehabilitera barnen efter konflikterna. Finland stöder en holistisk inriktning ifråga om hjälpen till barn som fallit offer för väpnade konflikter, vilket innebär att barnen borde uppmärksammas redan innan konflikten uppstår, under konflikten och även efter att krigshandlingarna har upphört. Rehabiliteringen och utbildningen av barn som tvingats uppleva krigets fasor, är av avgörande betydelse för barnets psykiska återhämtningsprocess.

Finland har, sedan senaste rapport, ratificerat det fakultativa protokollet om barns deltagande i väpnade konflikter till FN:s konvention om barnets rättigheter. Protokollet trädde i kraft i Finland den 10.5.2002. I samband med ratificeringen gavs en deklaration, i enlighet med artikel 3 stycke 2 i protokollet, enligt vilken Finland förutsätter en minimiålder om 18 år av alla de värnpliktiga män och frivilliga kvinnor som godkänns för tjänstgöring vid den nationella försvarsmakten. Finland avger sin första periodiska rapport om verkställningen av protokollstadgarna i maj år 2004.

EU:s arbetsgrupp för mänskliga rättigheter, COHOM, utarbetade på hösten 2002 en rapport om främjandet av EU:s nuvarande människorätts- och demokratipolitik. I rapporten föreslogs bland annat en undersökning av möjligheterna att skapa en strategi eller förhållningsregler avseende barn vid väpnade konflikter. Finland ansåg att initiativet var utmärkt och stöder realiseringen. Förslaget konkretiserades enligt en snabb tidtabell. Under år 2003 ordnade EU, tillsammans med Unicef och andra barninriktade organisationer, olika möten vid vilka man diskuterade strategins målsättningar och fokusering. Arbetet var framgångsrikt. EU:s råd för allmänna frågor och yttre förbindelser godkände EU:s riktlinjer ifråga om barn vid väpnade konflikter (EU Guidelines on Children and Armed Conflict) den 8 december 2003.

Man bör snabbt gå in för en totalrealisering av riktlinjerna för att undgå en upprepning av riktlinjerna för tortyr (se avsnitt 3). Finland anser att förslaget att utse ett EU-specialsändebud för skötseln av EU:s strategi ifråga om barn vid väpnade konflikter, är värt att undersöka. Utan en

insatt och koordinerande instans, ökar risken för att riktlinjernas praktiska betydelse minskar. COHOM:s möjligheter att fungera som implementerande instans är mycket begränsade. Realiseringen av riktlinjerna fordrar utbildning av nationella aktörer, EU-personal samt personal som är engagerad i fredsbevarande uppdrag och i krishantering. Även beskikningscheferna innehar en viktig roll övervakare av och rapportör om barnets mänskliga rättigheter. Förbättrandet av barnets ställning fordrar även intimt samarbete med medborgarorganisationerna. De organisationer som verkar inom konfliktområdena är naturligtvis speciellt viktiga. Organisationerna kan bland annat aktivt informera COHOM:s medlemmar om de förhållanden som gäller barn och som fordrar snabba insatser från EU.

#### 6.4.7 Barnets rättigheter i Finland

Den finländska lagstiftningen följer principerna i FN:s konvention om barnets rättigheter. Barnets intressen har redan länge haft en central plats i den nationella lagstiftningen. Barnets ställning som jämbördig individ är klart uttalad i grundlagen. Medlemskapet i EU har fört med sig skyldigheter ifråga om barnets rättigheter och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna uppmärksammas barnets specialställning.

Finland, som har varit part i FN:s konvention om barnets rättigheter sedan år 1991, har rapporterat till FN:s kommitté för barnets rättigheter tre gånger, senast i slutet av år 2003. Kommittén behandlar de inlämnade rapporterna med ett eller två års fördröjning. Kommittén behandlade Finlands senaste rapport och gav sina rekommendationer till Finland år 2000.

I sina rekommendationer fäste kommittén uppmärksamhet vid att Finland saknar en samlande instans för barnfrågor. Kommittén rekommenderar upprättandet av samordningsmekanismer mellan olika ministerier samt mellan centrala och lokala myndigheter, i syfte att skapa mer samordnade förfaranden och åtgärder för förverkligande av barnets rättigheter. Kommittén uppmanade Finland att överväga inrättandet av en oberoende, nationell barnombudsmannatjänst. För närvarande övervakar riksdagens justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman hur barnets rättigheter förverkligas. Vid justitieombudsmannens kansli finns en föredragande i frågor som gäller barnets rättigheter. Diskussionen om en barnombudsmannatjänst avancerade betydligt under år 2003. Inrättandet av tjänsten finns inskriven i den sittande regeringens program.

Kommittén rekommenderade Finland att utveckla kreativare metoder för att främja kännedomen om konventionen. Som ett svar på denna rekommendation skapade Mannerheims Barnskyddsförbund, Plan Suomi och Barn och ungdomsstiftelsen i Finland i samarbete med ungdomar, kortspelet *Ta Dig rätten (Ota oikeus)*. Utrikesministeriet och dagstidningen Helsingin Sanomat deltog i finansieringen av kortspelet. Utrikesministeriets utvecklingspolitiska avdelning gav år 2002 ut boken *Lapsissa on tulevaisuus — Lapsen oikeudet kehitysyhteistyössä (Barnen är vår framtid — Barnets rättigheter i utvecklingssamarbetet)*. Medborgarorganisationerna har producerat läromedel om barnets rättigheter.

I resolutionen från specialsessionen om barn förutsätts att FN:s medlemsländer uppgör nationella handlingsprogram under 2003. Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte i mars år 2003 en kommitté för barnfrågor i Finland (Suomen lapsiasiain toimikunta), vars uppgift är att fungera som ett nationellt organ för främjande av barnfrågor i enlighet med specialsessionens instruktioner. I kommittén ingår olika ministerier, länsstyrelser och andra myndigheter, medborgarorganisationer som är involverade i barnfrågor samt representanter för kyrkan. Kommittén har bland annat till uppgift att informera om barnets rättigheter enligt FN, uppgöra Finlands nationella handlingsprogram samt att föreslå en permanent nationell struktur för koordinering av barn- och familjefrågor.

Regeringen anser att skolorna bör meddela undervisning i människorättsfrågor. Läroplanerna inom den grundläggande utbildningen håller på att förnyas. I sitt riksomfattande undervisningsutkast rekommenderar utbildningsstyrelsen att barnets ställning uppmärksammas även i de lokala läroplanerna. För närvarande omfattar undervisningen av historia, samhällslära, religion och livsåskådning även människorättsfrågorsväl i grundskolan som i gymnasiet.

I februari år 2003 färdigställde social- och hälsovårdsministeriet ett familjepolitiskt dokument, avsett för den nya regeringens program. Dokumentets målsättningar för barn- och familjepolitiken bör nås fram till år 2010. Utgående från regeringsprogrammet och den familjepolitiska strategin, utarbetar social- och hälsovårdsministeriet ett åtgärdsprogram, som kommer att realiseras som en del av utvecklingsprogrammet för den sociala sektorn. Främjandet av barns och familjers välmående utgör ett viktigt område vid beredandet av mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården, för perioden 2004—2007.

Våld riktat mot barn är tyvärr en vanlig företeelse även i Finland. Flera inhemska undersökningar visar att barnen har börjat må psykiskt sämre under senare tid.

Regeringen har skridit till åtgärder för att öka barnens välmående. Det femårsprojekt som gällde förebyggande av familjevåld och som avslutades år 2002, får en fortsättning. Stakes (Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården) har publicerat handboken *Lapsen seksuaalisen hyväksikäytön ja pahoinpitelyn selvittäminen. Asiantuntijaryhmän suositukset sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstölle (Stakes, Oppaita 55, 2003)* (Utredning av sexuellt utnyttjande och misshandel av barn. Expertgruppens rekommendationer till personal inom social- och hälsovården) (Sexuellt utnyttjande och misshandel av barn. En handbok för myndigheterna (handbok 57)). Efter att handboken publicerats drevs ett till olika yrkesgrupper riktat utbildningsprojekt i samarbete med organisationen Rädda Barnen.

Det nationella handlingsprogrammet Åtgärder för stävjande av affärsmässigt sexuellt utnyttjande av barn (*Lasten kaupallisen seksuaalisen hyväksikäytön vastaiset toimet*) färdigställdes år 2000. Lagen om utredning av den kriminella bakgrunden hos dem som arbetar med barn, som påskyndades av handlingsprogrammet, trädde i kraft i början av år 2003. Stakes påbörjade i augusti år 2003 ett projekt som syftar till ökad förmåga hos dem som arbetar med barn att identifiera tecken på sexuellt utnyttjande, utveckla värden av sexuellt utnyttjade barn och av unga som förgripit sig på barn. Projektet överspänner perioden 2003—2005.

Servicestyrning är en ny metod för att hjälpa handikappade och sjuka barns familjer att komma tillrätta med sin vardag. Servicehandledaren, som omsorgsfullt sätter sig in i familjens behov, fungerar som familjens kontaktperson ifråga om koordineringen av olika tjänster. Försöket med servicestyrning håller som bäst på att avslutas. För att etablera den nya metoden runt om i landet, kommer erfarenheterna från de olika verksamhetsmodellerna att spridas till kommunerna. Social- och hälsovårdsministeriet koordinerar projektet *Tidigt ingripande (Varhainen puuttuminen)*, vars syfte är att utveckla servicesystemets beredskap att, i ett tidigt skede, ingripa i barns, ungas och familjers problem och att hjälpa dem att klara sig. Projektet överspänner perioden 2001—2004.

Flykting- och invandrabarn, liksom barn som tillhör olika minoriteter, är ofta mycket utsatta i sin balansgång mellan hemmet och yttrevärlden. Dessa barn löper klart större risk än andra att bli utslagna. Regeringen anser att invandrabarnen måste integreras i det finländska samhället med alla medel, utan att för den skull glömma bort deras kulturella och värdemässiga arv. Stärkandet av barnets kulturidentitet är mycket viktigt, med tanke på barnets balanserade utvecklingsprocess. Den värdemässiga utgångspunkten för de nya läroplanerna inom den grundläggande utbildningen omfattar mänskliga rättigheter, jämlikhet, demokrati och acceptans av

olika kulturer. Den grundläggande utbildningens målsättning är att främja den kollektiva samhörigheten, ansvarstagandet och respekten för individen och friheten.

## 6.5 Diskrimineringsbekämpning och minoriteters rättigheter

- ▶ **Förbudet av rasism och diskriminering utgör en väsentlig del av mänskorskorättsnormerna. Diskriminerande attityder fordrar aktiva insatser från staternas sida såväl på internationell, regional som nationell nivå.**
- ▶ **Finland strävar särskilt efter att främja de multidiskriminerades rättigheter.**
- ▶ **Finland, som betonar betydelsen av minoriteternas rätt till deltagande, har förbundit sig vid att föra dialog med minoriteterna.**
- ▶ **Finlands målsättning inom FN är en synligare och effektivare behandling av minoritetsfrågorna. Finland stöder även de regionala mekanismerna, såsom Europarådets organisation ECRI, och deras verksamhetsförutsättningar.**
- ▶ **Uppfostran avseende mänskliga rättigheter och tolerans samt utbildning av myndigheterna, utgör metoder för bekämpning av rasism och diskriminering. Rasistiska attityder och diskriminering är även ett finländskt problem. Regeringen söker lösningar för effektivare stävande av fenomenen.**

### 6.5.1 Allmänt

Minoriteternas rättigheter utgör en av tyngdpunkterna i Finlands människorättspolitik. Främjandet av minoriteternas rättigheter och stävandet av diskrimineringen sammanhänger ofta i praktiken, varför de behandlas i samma kapitel i denna redogörelse.

Grundprinciperna tolerans, likvärdighet och jämlikhet sammanhänger med begreppet rättsstat. Förbudet av diskriminering, som utgör en central del av principen om de mänskliga rättigheterna, är fast förankrat i det demokratiska rättssystemet. Förbudet mot diskriminering är starkt i den finländska grundlagen: enligt 6 § i grundlagen får ingen, utan godtagbar orsak, försättas i olik ställning på grund av kön, ålder, ursprung, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

En nödvändig förutsättning för att förbättra minoriteternas ställning, är att minoriteterna själva deltar i den beslutsprocess som gäller dem. Finlands utgångspunkt, som gör gällande att minoriteternas rättigheter är såväl individuella som kollektiva, har tillsvidare inte fått något större gehör i internationella fora. Regeringen har fortsatt främjandet av minoriteternas rättigheter bland annat i sina nationella inlägg. I sin egen människorättspolitik har Finland betonat de svagastes och speciellt de multidiskriminerades rättigheter. Bland annat minoritetskvinnor och handikappade personer råkar lätt ut för multidiskriminering.

Även sexuella minoriteter och könsminoriteter har ofta en svagare ställning än andra i samhället. FN:s generalförsamlings tredje kommitté godkände år 2002 Finlands resolutionsförslag avseende olagliga, summariska och godtyckliga avrättningar med god röstmarginal. Termen sexuell läggning (sexual orientation) godkändes, för första gången, i generalförsamlingens resolution. Finland stöder aktivt det brasilianska projekt, som eftersträvar godkännande av resolutionen om sexuell läggning i FN:s människorättskommission. Finland kommer att i olika sammanhang föra fram de sexuella minoriteternas och könsminoriteternas rättigheter som väsentliga människorättsfrågor som inte hittills fått tillräcklig uppmärksamhet.



### 6.5.2 Stävjande av rasism

Händelserna den 11 september år 2001 ledde till ökat antal angrepp på muslimer, såväl i Europa som i resten av världen. I många länder har judefientligheten ökat oroväckande mycket. Europa har blivit påmint om att kampen mot rasism måste fortgå oförtrutet. Man måste reagera tillräckligt tydligt på nya hotbilder för att förhindra att antisemitismen och annan främlingsfientlighet får grogrund i samhället.

I Europa utgör OSSE och Europarådet, vid sidan av EU, betydande regionala aktörer ifråga om stävjande av diskriminering och främjande av tolerans. Kommissionen mot rasism och ofördragsamhet, ECRI, som verkar i anslutning till Europarådet, gör en värdefull insats för främjandet av likvärdigheten genom att utarbeta rapporter och ge rekommendationer till ER:s medlemsstater. Arbetet för att bekämpa rasism, främlingsfientlighet och antisemitism aktiverades inom OSSE år 2003, då man ordnade specialsessioner om både rasism och antisemitism. Finland deltog i vardera sessionen, både som nation och som medlem i EU.

ECRI, som gav sina rekommendationer avseende Finland sommaren år 2002, uttryckte oro för behandlingen av asylansökningar, den utbredda förekomsten av rasistiska attityder samt för samernas och romernas ställning i Finland. Ministerierna har i samarbete kartlagt vilka åtgärder som vidtagits eller borde vidtas, med tanke på verkställningen av ECRI:s rekommendationer.

Kampen mot rasism och diskriminering utgör en viktig del av EU:s människorättspolitik. EU:s dokument om grundrättigheter, som kommer att utgöra en del av EU:s grundlag, innehåller en mycket omfattande definition av diskrimineringsförbudet (artikel 21). I artikel 13 i Romfördraget (Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen), konstateras EU:s mandat att bekämpa diskriminering. På basis av denna artikel har EU godkänt två direktiv för stävjande av diskriminering. I Finland kommer direktiven att implementeras genom en jämlikhetslag. Regeringens proposition överlämnades till riksdagen i september år 2003. EU har godkänt ett handlingsprogram mot diskriminering för perioden 2001-2006.

Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (EUMC), övervakar de fenomen i anslutning till rasism, främlingsfientlighet, antisemitism och islamofobi som uppträder inom EU:s territorium. EUMC:s verksamhet har under de senaste åren utsatts för skarp kritik. Centrumet har anklagats för bland annat ineffektivitet och administrativ stelhet. Finland har stött strävandena att förnya och effektivisera centrumets verksamhet och har aktivt deltagit i förhandlingarna på temat. Finland anser det vara mycket viktigt att EUMC inte fungerar som en isolerad enhet. Centrumets iakttagelser och rekommendationer bör ha en klar inverkan på medlemsstaternas politiska beslut och riktlinjer. Under Italiens ordförandeskap fattades ett principbeslut om att göra EUMC till EU:s människorättsorgan.

De internationella, antirasistiska förhandlingarna har varit särskilt besvärliga under de senaste åren. Grupperingen i norra och södra, respektive utvecklade och outvecklade stater, har varit uttalad vid förhandlingarna. Historiska frågor, bland annat slaveri och kolonialism, har över-skuggat diskussionerna i den grad att substansfrågorna har hamnat i skymundan. I internationella fora betonar Finland vikten av diskussioner med andra ländergrupper för att det skall vara möjligt att avancera i sakfrågorna. Finland har i denna fråga påtagit sig rollen som aktiv brobyggare i bland annat FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna.

### 6.5.3 Uppföljning av världskonferensen i Durban mot rasism

FN:s tredje världskonferens mot rasism hölls i Durban i Sydafrika 31.8 — 8.9.2001. Durban går till historien som den första världskonferensen som lyckades avtala om praktiska rekommendationer. Konferensen ledde, efter långa och svåra förhandlingar, till enhälligt godkännande av en deklaration och ett handlingsprogram. USA och Israel lämnade konferensen i förtid.

Finland deltog i Durbankonferensen med en stor delegation, med representanter för statsförvaltningen, medborgarorganisationerna och de nationella minoriteterna. Delegationen leddes av arbetsminister Tarja Filatov. Finlands målsättning i Durban var att bereda kvinnors, barns, ursprungsfolks och minoriteters rättigheter tillräckligt stort utrymme i resolutionerna. Finland, som verkade aktivt även för romernas och de handikappades rättigheter, nådde de uppställda målen åtminstone ganska långt. Bland annat omnämmandet av romerna, jämlikheten och multidiskrimineringen i deklarationen och/eller handlingsprogrammet, kan anses utgöra ett gott resultat.

Förberedelserna inför konferensen i Durban var ovanligt svåra och även själva konferensen bjöd på problem. Meningsskiljaktigheterna om läget i Mellanöstern och om de koloniala frågorna, gjorde atmosfären spänd. Även uppföljningen av konferensen har varit besvärlig. Vid människorättskommissionens session våren 2002 inkluderade Nigeria, som fungerade som koordinator för den afrikanska delegationen, överraskande inrättandet av två nya arbetsgrupper och en fond i resolutionen. Därtill gavs en grupp om fem eminenta personer ett nytt mandat som avvek från resolutionen från Durban. Förhandlingarna ledde inte till önskat resultat, varför de EU-länder som är medlemmar i MRK röstade mot resolutionen. Vid FN:s generalförsamlings session hösten 2002 godkändes en resolution som främst gällde metoder. Samtliga EU-länder röstade för resolutionen.

Vid MRKs konferens våren 2003 ledde Afrikas nya koordinator, Sydafrika, rasismförhandlingarna mer konsensusinriktat än sin föregångare. Arbetsgruppernas mandat justerades något enligt EU:s önskemål. Samförståndet med EU var nära, men vid omröstningen valde samtliga EU-länder att lägga ned sin röst. Vid generalförsamlingens session år 2003 nådde man relativt god samstämmighet om uppföljningen av Durbankonferensen.

EU har haft svårt att komma överens om deltagandet i de nya arbetsgrupper som handlägger rättigheterna för personer med afrikanskt ursprung och uppföljningen av Durbankonferensen. För närvarande deltar vissa EU-länder i arbetsgrupperna i nationell egenskap, medan andra inte deltar alls. Finland har som nation deltagit i vardera arbetsgruppen.

Den antidiskrimineringsenhet (*anti-discrimination unit*) som inrättats vid FN:s högkommissariat för mänskliga rättigheter, fungerar som en uppföljningsmekanism av Durbankonferensen. Enheten assisterar arbetsgrupper, rapporterar om resolutioner och arrangerar seminarier.

### 6.5.4 FN:s minoritetsarbetsgrupp

Den minoritetsarbetsgrupp som bildades år 1995, är FN:s enda egentliga behandlingsforum för minoritetsfrågor. Arbetsgruppen består av fem experter, som alla är medlemmar i underkommittén och som representerar fem olika geografiska områden. Alla medlemmar i FN och minoriteternas representanter kan delta i arbetsgruppen.

Arbetsgruppens arbete utgår från FN:s deklaration om nationella, etniska, religiösa och språkliga minoriteters rättigheter från år 1992. Arbetsgruppen har till uppgift att övervaka främjan-

det och verkställningen av FN:s minoritetsdeklaration, att kartlägga olika lösningsmodeller ifråga om minoriteternas problem, att främja samstämmigheten mellan regeringar och minoritetsgrupper samt att rekommendera tilläggsåtgärder för att främja minoriteternas rättigheter och skyddsnet. I praktiken har arbetsgruppen visat sig vara ett aktivt diskussionsforum för minoritetsfrågor. Arbetsgruppen behandlar årligen många tematiska helheter och därmed förbunden dokumentation, som produceras av såväl expertmedlemmarna som representanterna för den akademiska forskningen och av medborgarorganisationerna.

Finland har årligen deltagit i minoritetsarbetsgruppens möten och eftersträvat växelverkan, bland annat genom att år 2001 utföra en beställningsundersökning om finländska modeller för autonomi och självbestämmande. Regeringen eftersträvar synligare och effektivare behandling av FN:s minoritetsfrågor, en förstärkning av minoritetsarbetsgruppens ställning och verksamhet och därigenom utveckling av minoriteternas rättigheter.

Under år 2004 utvecklar Finland med hjälp av nya redskap dialogen med minoritetsarbetsgruppen. Som svar på Finlands initiativ och inbjudan, besökte arbetsgruppen Finland i januari år 2004 och träffade då landets minoritetsgrupper. Arbetsgruppens egentliga mandat omfattar inte landsbesök, men gruppen har framfört önskemål om att få avlägga besök, för att skapa sig detaljerad kunskap om minoritetssituationen i de olika länderna. Arbetsgruppens besök erbjöd utmärkta möjligheter till direkt kommunikation mellan FN:s människorättsmekanism och minoriteterna. Besöket synliggjorde minoriteternas rättigheter och erbjöd olika aktörer möjlighet att stifta bekantskap med FN:s enda egentliga minoritetsmekanism. Besöket visade även att arbetsgruppens utmanande arbete både stöds och respekteras. Arbetsgruppen kommer att rapportera om sitt besök i Finland under vårens lopp, varvid regeringen kan fortsätta sin dialog med arbetsgruppen. Finland har mycket positiva erfarenheter från tidigare besök av, till exempel, Europarådets minoritetsmekanismer och besök i anslutning till behandlingen av periodiska rapporter.

#### *6.5.5 Stävjande av rasism och diskriminering i Finland*

Även Finland har orsak att effektivera kampen mot diskriminering. De regelbundna undersökningarna av finländarnas attityder mot minoriteter och i Finland bosatta utlänningar, visar att fördomarna har starkt fotfäste. Vissa undersökningar av skolelevernas attityder ger vid handen att de till och med hårdnat under senare tid. Förhållandet har uppmärksammats av de internationella övervakningsorganen. Den FN-kommitté som motarbetar rasdiskriminering uttalade, i sina slutsatser om Finland i augusti år 2003, bekymmer över ungdomarnas rasistiska attityder. Kommittén har uppmanat Finland att noggrant följa med utvecklingen och att motarbeta den negativa trenden. Attitydutvecklingen ifråga om invandrare undersöks regelbundet, bland annat genom upprepad kartläggning av attityderna. Resultaten från nästa undersökning publiceras år 2004.

Främjandet av tolerans fordrar aktiva insatser av myndigheterna; utbildningen och toleransuppföstran spelar en central roll. Man borde undersöka om dagens myndighetsstruktur gynnar diskriminering och därigenom utslagning. Det är viktigt att lyssna på de olika befolkningsgrupperna och att begrunda deras erfarenheter av hur samhället handlägger och sköter olika ärenden.

Minoritetsombudsmannen inledde sitt arbete som myndighet i september år 2001. Till minoritetsombudsmannens uppgifter hör att främja goda etniska relationer samt etniska minoriteters och invandrades ställning och rättigheter. Ombudsmannens klientel omfattar såväl traditionella som nya etniska minoriteter. Minoritetsombudsmannen, som är självständig och oberoende, övervakar jämlikhetsrealiseringen och efterlevnaden av förbudet mot etnisk diskriminering

samt kommer med initiativ, ger information och avger rapporter. Ombudsmannen sköter även uppgifter som stipuleras i utlänningslagen.

Minoritetsombudsmannens iakttagelser av diskriminering utgör värdefulla indikatorer. Delegationen för etniska relationer vid arbetsministeriet, den rådgivande delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter vid utrikesministeriet samt delegationen för romska ärenden, utgör utmärkta diskussionskanaler mellan myndigheterna och medborgarna.

### *Lagen om likabehandling*

Den nya lagen om likabehandling trädde i kraft den 1 februari 2004. Lagens syfte är att trygga och främja likabehandling i samhället. Lagen verkställer ministerrådets (Europeiska unionens råd) direktiv 2000/43/EU om genomförande av principen om likabehandling av personer, oavsett deras ras eller etniska ursprung (*rasismdirektivet*) samt rådets direktiv 2000/78/EU om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (*arbetsdiskrimineringsdirektivet*). Lagen ersätter inte tidigare diskrimineringsförbud i lagstiftningen.

Lagen förbjuder diskriminering på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller av någon annan personlig orsak. Lagen tillämpas på anställningskriterier, anställningsförhållanden och anställningsvillkor, avancemang, utbildning samt på näringsutövning och stödjande av näringsverksamhet. Lagen förbjuder även diskriminering på grund av etniskt ursprung ifråga om social service och hälsovårdsservice, socialskyddsfrämjande eller andra stöd samt rabatter och förmåner som beviljas på sociala grunder.

Lagen förutsätter att myndigheterna främjar likabehandling i all sin verksamhet. Staten och kommunerna åläggs att utarbeta planer som främjar den etniska jämlikheten. Likabehandlingen främjas även av stadgandet om förbättrade förutsättningar för sysselsättning av och utbildning för personer med funktionshinder. Lagen förbjuder såväl direkt som indirekt diskriminering. Även ofredande samt instruktioner och order att diskriminera, definieras som förbjuden diskriminering. Lagen definierar även förfaranden som inte anses vara diskriminerande. Som diskriminering anses bland annat inte sådan särbehandling som grundar sig på ett verkligt och avgörande krav som hänför sig till arbetsuppgifternas art och deras utförande. Lagen stipulerar om fördelningen av bevisbördan vid behandling av diskriminering och om förbud av motåtgärder, vilket innebär att ingen får missgynnas eller behandlas så, att han eller hon drabbas av ogynnsamma följder därför att han eller hon har anfört klagomål eller vidtagit åtgärder för att trygga likabehandling.

Den som tillhandahåller arbete, lös eller fast egendom eller tjänster, utbildning eller förmåner och som har brutit mot förbudet mot diskriminering eller repressalier på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, nationalitet, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder eller sexuell läggning, kan dömas att till den som blivit föremål för diskriminering eller repressalier betala gottgörelse för kränkningen. Gottgörelsen kan uppgå till högst 15 000 euro.

Arbetsarkyddmyndigheterna övervakar att denna lag följs i fråga om arbetsavtals- och tjänsteförhållanden. Inom andra områden övervakar minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden att förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung följs. Minoritetsombudsmannens uppgifter utökas. Minoritetsombudsmannen ger instruktioner, råd och rekommendationer. Minoritetsombudsmannen kan även ombes att arrangera till exempel möten, för att åstadkomma förlikning mellan parterna. Målet är att parterna kan nå en, för båda parterna rimlig, överenskommelse om ersättning för de skador som drabbat den diskriminerade

parten. Minoritetsombudsmannen kan föra ärendet till diskrimineringsnämnden för behandling. Diskrimineringsnämnden, som är en ny rättsinstans, medför ökat rättsskydd. Nämnden kan, på initiativ av parterna eller diskrimineringsombudsmannen, fastställa förlikningen mellan parterna samt förbjuda fortsatt eller förnyat handlande som strider mot förbudet av diskriminering och repressalier. Diskrimineringsnämnden ersätter inte existerande förfaranden för sökande av ändring eller därmed förbundna organ. Nämnden kan inte ändra myndighetsbeslut.

### *Regeringens åtgärder mot diskriminering*

I Finland främjas jämlikhet, mångformighet och icke-diskriminerande beteende genom implementering av EU:s handlingsprogram mot all slags diskriminering och av regeringens handlingsprogram mot rasism och etnisk diskriminering, som godkändes år 2001, samt genom att stödja organ och organisationer som motarbetar diskriminering och som arbetar för jämlikhet. Vid planeringen och verkställningen av sådana åtgärder som eftersträvar identifiering av, ingripande i och förhindrande av diskriminering beaktas ackumuleringen av diskriminering och utslagenhet (multidiskriminering) samt de krav som den horisontella verksamheten ställer på ett brett och tväradministrativt samarbete.

Den tväradministrativa delegation för etniska relationer som statsrådet tillsatt vid arbetsministeriet, bistår statsrådet och olika ministerier som expert på flykting- och immigrationsärenden vid bland annat utvecklingen, planeringen och uppföljningen av flykting- och immigrationspolitiken. Delegationen främjar även växelverkan mellan å ena sidan myndigheterna och medborgarorganisationerna och å andra sidan invandrarna och de etniska minoriteterna.

Verkställandet av det nationella handlingsprogrammet mot diskriminering har delvis finansierats med medel från kommissionen. I Finland har dessutom drivits Europeiska socialfondens EQUAL-projekt, som eftersträvar ökad jämlikhet och mångformighet i förhållande till könsfördelningen och/eller den etniska bakgrunden på arbetsmarknaden. De nationella åtgärderna omfattar bland annat finansiering av forskning inom området, stödjande av jämlikhetsorganens verksamhet och av verksamheten vid organisationer bestående av olika grupper av diskriminerade samt utveckling av olika förvaltningsorgans diskrimineringsstävande verksamhet.

Arbetsministeriet har koordinerat projektet *JOIN- Joint Promotion of Anti-discrimination*, vars syfte är att utveckla icke-diskriminerande arbetsmetoder vid lokalförvaltningarna samt att finna gemensamma verksamhetsformer för olika förvaltningar och de grupper som utsätts för diskriminering<sup>20</sup>. Projektet *SEIS — Suomi Eteenpäin Ilman Syrjintää (Finland framåt utan diskriminering)* är också ett EU-projekt. Projektet, som omfattar undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet, drivs i nära samarbete med ministeriernas lokalförvaltningar och de organisationer och organ som representerar grupper som utsätts för diskriminering (RONK, ETNO, SETA, Handikappforum, Centralförbundet för de gamlas väl, Muslimska församlingen i Finland). Projektets syfte är att öka medvetenheten om diskriminering samt att lära olika instanser att identifiera, ingripa i och förebygga diskriminering. Projektet eftersträvar även att ge de diskriminerade grupperna resurser att delta i arbetet mot diskriminering<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Tilläggsinformation [www.join.fi](http://www.join.fi)

<sup>21</sup> Tilläggsinformation [www.join.fi/seis](http://www.join.fi/seis)

Vid sidan av utvecklingsprojekten har Finland deltagit aktivt i den paneuropeiska verksamheten mot diskriminering och rasism, bland annat genom att utarbeta förslag till utveckling av verksamheten (bland annat EU:s indikatorarbete och samarbetsprojektet EUMC) och genom att delta i den europeiska informationsgången. Finland leder det europeiska projekt som syftar till att utveckla och förenhetliga diskrimineringsuppföljningen inom EU och som finansieras via handlingsprogrammet mot diskriminering. Projektet kartlägger rutinerna för indikatoranalys och uppgiftsinsamling i EU-länderna. Dessutom utarbetas förslag till enhetliga och jämförande metoder.

Ministerierna har finansierat migrations- och invandrarundersökningar, undersökningar om invandrarattityder och om rasism och offrens upplevelser (offerforskning). Även olika utredningar av invandrarnas integrering i samhället och deras sysselsättningsmöjligheter har finansierats med anslag från ministerierna. Delegationen för etniska relationer, ETNO, har kartlagt förekomsten av diskriminering i skolvärlden och de etniska relationerna inom olika samhällsområden. Den diskrimineringsrelaterade statistikföringen har utvecklats.

Arbetsministeriet har koordinerat och utbildat expertklustret för diskrimineringsfrågor, ETNA/NovaEtna. Nätverkets medlemmar representerar myndigheter, undervisningsorgan, organisationer samt olika invandrar- och minoritetsorganisationer och -samfund. Medlemmarna har fått utbildning i diskriminerings- och rasismfrågor samt i framställningsteknik, i syfte att bilda ett riksomfattande nät av utbildare inom området.

Attityderna mot invandrare och minoriteter utgör fortfarande ett problem; invandrarna har bland annat svårt på arbetsmarknaden. Åtgärds paket för att stävja diskrimineringen och för att skapa goda relationer i samhället, bör utarbetas av bland annat den invandrapolitiska arbetsgrupp som nyligen tillsattes av regeringen.

#### *Främjande av romernas rättigheter*

Regeringen har fortsatt sitt arbete för att förbättra romernas ställning, både nationellt och internationellt. Det internationellt viktigaste projektet är det initiativ som Republikens President, Tarja Halonen, framför till grundandet av ett romskt forum. Finland har deltagit aktivt i Europarådets arbete med att inrätta det romska forumet (se avsnitt 4.2).

Romerna, som utsätts för diskriminering även i Finland, upplever problem ifråga om tillgången på olika tjänster samt på bostads- och arbetsmarknaden. Delegationen för romska ärenden (RONK) har pekat på diskriminering bland annat i fråga om tillträde, servicebegränsning och behandling av romska fångar.

De romska kvinnorna råkar ofta ut för multidiskriminering, både i sin egenskap av kvinnor och som företrädare för en etnisk minoritet. De romska kvinnornas folkdräkter väcker ofta diskriminerande reaktioner, vilket försätter kvinnorna i svåra situationer då de anhåller om olika tjänster och då de söker arbete eller praktikantplatser. De romska kvinnorna måste betraktas som individer och inte som representanter för en grupp. Samhället bör stödja deras utbildning och deras roll på arbetsmarknaden.

De romska kvinnorna blir ofta offer för prostitution i den europeiska människohandeln och människohandeln i Finlands närområden. Fattigdomen och den utsatta ställningen, mångfaldigar risken för de romska kvinnorna att falla offer för människohandel. Regeringen, som är mycket bekymrad över de europeiska romska kvinnornas svåra belägenhet, uppmärksammar problemet i internationella fora. Uppmärksammandet av kvinnorna har betydelse även för framtiden, eftersom deras roll i samband med uppfostran och förmedling av kulturen till följande generationer är viktig.

Genom samarbete mellan olika förvaltningsområden har man eftersträvat en reduktion av diskrimineringen av romer i Finland. RONK har, genom utbildning riktad till bland annat bostads- och undervisningsmyndigheterna och polisen, eftersträvat ökad medvetenheten om romerna och romernas ställning. Vid sidan av delegationen för romska ärenden, verkar regionala delegationer för romska ärenden i fyra län. Dessa fick permanent status den 1 januari 2004 genom statsrådets författning. Delegationerna, som fungerar som tväradministrativa samarbetsorgan mellan den romska befolkningen och myndigheterna, har ett nära samarbete med kommunala och statliga organ. Befästandet av de regionala delegationernas ställning och deras ökade resurser, utgör en förutsättning för utvecklingen av romerriktade serviceformer. Insatserna leder till förbättrade livsvillkor och utkomstmöjligheter för den romska minoriteten. Parallellt förbättras romernas möjligheter att uppehålla och utveckla sitt språk och sin kultur (grundlagen 17 § 3 mom.)

Arbetsministeriet har, på initiativ av minoritetsombudsmannen, kartlagt vilka åtgärder som kunde vidtas för att förbättra romernas sysselsättningsgrad. Utredningsarbetet påbörjades inom ministeriet under våren 2003. Ministeriet samarbetar fortlöpande med delegationen för romska ärenden. Miljöministeriet, som ansvarar för bostadsfrågor, har fäst särskild uppmärksamhet vid jämlikheten i sin handledning för val av boende. Anvisningarna och informationen från bostadsmyndigheterna riktar sig till den kommunala bostadsmarknaden. Den fria bostadsmarknaden karakteriseras av höga hyror och fördomar.

I Helsingfors har staden och Romano Mission inlett ett samarbetsprojekt som, via fältarbete, stödjer de romska barnens skolgång och föräldrarnas engagemang samt ökar skolornas kännedom om den romska kulturen och deras beredskap att identifiera/ingripa i diskriminering. Projektet ingår i projektet Join. De som arbetar inom projektet har romsk bakgrund. Projektet eftersträvar bred identifiering av diskrimineringen av romer samt ökad beredskap att ingripa i sådan diskriminering. De romska organisationerna har från början deltagit i projektet SEIS. Projektet SEIS I omfattade ett undervisningsavsnitt, som bland annat innehöll utbildningsbesök för att förstärka unga romers kulturella identitet och kunskaper i det egna språket. Romerna är representerade i ledningsgruppen för det nuvarande SEIS-projektet. Inom ramen för projektet har utarbetats material på romani, bland annat publikationen *På väg mot jämlikhet*. Vartdera projektet har delfinansierats av Europeiska kommissionen.

Enligt lagen om grundläggande utbildning kan undervisning ges även på romani. Av de romer som är bosatta i Finland uppskattas cirka 1700 vara barn i grundskoleåldern. Eftersom invånarna i Finland inte folkbokförs enligt etnisk tillhörighet, saknas officiella uppgifter om antalet romska skolelever. Enligt de grundläggande principerna i den nya läroplanen om romani, bör de finländska romernas ställning som etnisk och kulturell minoritet beaktas vid undervisningen av romska elever. Undervisningen av romani bör främja dubbelidentiteten och öka skolgångskvaliteten. Undervisningen bör erbjuda de romska eleverna naturlig möjlighet att visa sin minoritetstillhörighet även i skolan. På hösten år 2000 inleddes det treåriga projektet Drom-Edu, som stöds av EU:s Sokrates-projekt. Projektet syftar till att integrera de romska barnen i skolmiljön genom att utveckla utbildningen av kontaktpersoner.

Enheten för utbildning av romanibefolkningen vid utbildningsstyrelsen kartlade år 2002 de romska barnens skolgång. Av de uppskattningsvis 1700 romska barnen får cirka 250 barn på 10 orter i Finland undervisning i romani. På grund av att romerna är utspridda över landet och att elevgrupperna är för små, är det svårt att arrangera tillräcklig undervisning i romani. Undervisningen lider även brist på lärare som talar romani. De svaga språkkunskaperna i kombination med utformningen av den grundläggande utbildningen, utgör ett problem med tanke på romani.

Regeringen har fäst uppmärksamhet vid utbildningen av lärare som talar romani. Enheten för utbildning av romanibefolkningen vid utbildningsstyrelsen har ordnat vidareutbildning i samarbete med olika instanser. Utbildningsprogrammet avseende modersmåls lärare för språkliga och kulturella minoriteter har förverkligats. Den kort- och långvariga vidareutbildning som har erbjudits personer som talar romani, har fokuserats på språk och kultur.

Användningen av romani har stimulerats av den undervisning av språket, som inleddes i skolorna år 1989. Undervisningen i romani har även lett till ökat antal artiklar på romani i den romska befolkningens publikationer. De nyheter på romani, som sänds över det riksomfattande radionätet en gång per vecka, bidrar till språkundehållet och till att orden moderniseras. Nyheterna har även ökat det allmänna intresset för romani.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att förbättra de romska barnens möjligheter att gå i skola. Målsättningen, på längre sikt, är att producera läromedlen för grundskolan och gymnasiet på romani för de elever som har romani som modersmål eller som ett av sina hemspråk. Tre läromedelsprojekt som ligger till grund för en ny läromedelsserie har pågått sedan 1999. På finländskt initiativ inleder Europarådet ett samarbetsprojekt som syftar till internationell koordinering av läromedelsarbetet.

Yrkesutbildning som riktar sig till romer har arrangerats inom sådana områden som främjar överföringen av traditionella romska kunskaper och kultur (till exempel kurser i sömnad och hästskötsel). Romerna har själva deltagit i undervisningsplaneringen. Utbildningen av romer har huvudsakligen följt normalprincipen, vilket innebär utbildning som är öppen för alla behövliga.

## 6.6 Urfolkens rättigheter

- ▶ **Urinvånare utsätts för diskriminering oftare än den övriga befolkningen. I arbetet mot diskriminering av urbefolkningar fäster man särskild uppmärksamhet på kvinnornas och flickornas ställning.**
- ▶ **Finland stödjer verksamheten vid FN:s permanenta forum för urbefolkningsfrågor och deltar i utvecklingen av den.**
- ▶ **Finland fortsätter att delta aktivt i utarbetandet av en FN-deklaration om urbefolkningarnas rättigheter.**
- ▶ **På hemmaplan fortsätter regeringen sina utredningar för att röja hindren för ratificeringen av ILO:s konvention om urfolk och stamfolk.**

### 6.6.1 Urfolkens ställning och rättigheter

Att stödja och främja urfolkens rättigheter är även framdeles ett av tyngdpunktsområdena i den finska regeringens människorättspolitik. Urfolk är de ursprungliga invånarna i ett bestämt geografiskt område, och de kännetecknas av en särskild relation till jorden och naturtillgångarna. Urfolken har egen kultur, egen livsstil och identitet och ofta också ett eget språk. Urfolk betraktas ofta som minoriteter, men det är viktigt att notera att de i vissa länder utgör den största befolkningsgruppen.

Finlands enda urfolk är samerna, som har kulturautonomi inom sina hembygdsområden. I Finland används tre samiska språk: nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska. Samerna i Finland, Sverige, Norge och Ryssland förenas av en gemensam historia och gemensamma sedvänjor, traditioner och samfund. Den materiella basen för den samiska kulturen har av gammalt utgjorts av traditionella näringar, såsom renskötsel, jakt och fiske. Samernas språk och



kultur och deras ställning som urbefolkning är ärenden som omfattas av den samiska autonomin och handhas av Sametinget i Finland. Dessutom har sametinget som uppgift att representera samerna såväl i nationella som i internationella sammanhang.

Finland har aktivt medverkat till att främja urfolkens rättigheter och ställning både i FN och i andra internationella forum, såsom Nordiska rådet och Arktiska rådet. I FN har Finland deltagit bl.a. i arbetsgruppen som bereder en deklaration om urbefolkningarnas rättigheter, i det permanenta forumet för frågor som gäller urfolken, i världskonferensen mot rasism i Durban, i arbetet i människorättskommissionen för att tillsätta en specialrapportör om ursprungsbefolkningarnas mänskliga rättigheter, och i arbetsgruppen för ursprungsbefolkningar.

Finlands regering vill utveckla urfolkens levnadsvillkor så att deras samhällen och kulturer skall kunna bevaras och utvecklas på urfolkens egna villkor. Urfolkens rätt till utveckling hotas emellertid ofta av den direkta eller indirekta diskriminering som de utsätts för. Inom urbefolkningarna är i synnerhet kvinnorna och flickorna utsatta, eftersom de ofta diskrimineras både på grund av sitt kön och sitt ursprung. Regeringen anser det viktigt att urfolkens speciella ställning även i fortsättningen beaktas i bekämpningen av diskriminering. För att urfolkens rättigheter skall kunna utvecklas är det viktigt att såväl deras medborgerliga och politiska rättigheter som deras ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter förverkligas på lika villkor och att urfolken får delta på egna villkor i alla beslut som berör dem själva. Finland fortsätter även att främja urfolkens rättigheter inom ramen för utvecklingssamarbetet.

Regeringen har i många anföranden i internationella forum framhållit vikten av att förverkliga urfolkens språkliga rättigheter. De språkliga rättigheterna är grundläggande mänskliga rättigheter som tillkommer alla. De är samtidigt både individuella och kollektiva. Rätten till det egna språket ingår i rätten till en egen identitet. För vissa befolkningsgrupper, såsom urfolken, är rätten till det egna språket en central del av rätten till en egen existens. Samtidigt erbjuder den en möjlighet och ett redskap för att bevara den egna särarten bland andra folk. Språket är en väsentlig del av kulturen, och det är nära knutet bl.a. till urfolkens traditionella levnadssätt, näringar, religioner och föreställningar.

För att skydda och utveckla samernas språkliga rättigheter gav Europarådets ministerkommitté i september 2001 rekommendationer om hur den europeiska stadgan om regionala språk och minoritetsspråk (1992; FördrS 23/1998) skall förverkligas. Enligt ministerkommittén bör regeringen omedelbart skrida till åtgärder för att stärka samespråkens ställning inom utbildningen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt förskolan och grundundervisningen. Finland bör också sörja för att det finns tillräcklig tillgång på lärarutbildning och läromedel i skolt- och enaresamiska, två språk som uppenbarligen hotas att dö ut. De samiska språkens ställning på massmedieområdet borde stärkas genom konkreta insatser som uppmuntrar initiativ för att grunda samiska tidningar och starta regelbundna TV-utsändningar på samiska. Dessutom rekommenderade ministerkommittén att regeringen skapar gynnsamma förhållanden som främjar användningen av samiska inom rättsväsendet och förvaltningen i det samiska hembygdsområdet. Kommittén betonar särskilt åtgärder som förbättrar kunskapen i samiska bland anställda vid domstolarna och inom förvaltningen. Regeringen bör också sörja för att den som vill skall få social- och hälsovårdstjänster på samiska.

Efter att rekommendationen gavs har en ny samisk språklag (1086/2003) antagits. Denna språklag är avsedd att medverka till att Finland uppnår de mål som ställdes i ministerkommitténs rekommendationer. Det finns ännu inga praktiska erfarenheter av lagen, som trädde i kraft i början av år 2004, men under de kommande åren skall man rapportera om den samiska språklagens effekter till olika övervakningsorgan för mänskliga rättigheter. Avsikten är att fortsättningsvis föra en konstruktiv dialog med den expertkommitté som övervakar genomfö-

randet av den europeiska språkstadgan, och att sörja för att samernas språkliga rättigheter realiseras allt bättre.

Enligt lagen om grundutbildning (628/1998) har samiska elever i samernas hembygdsområde rätt att få största delen av sin skolundervisning på samiska. De nya grunderna för undervisningsplanerna inom grundutbildningen innehåller avsnitt om samiska språk och undervisning på samiska. Också i gymnasier och inom yrkesutbildningen kan undervisning ges på samiska. I praktiken ges största delen av grundutbildningen på samiska i grundskolans sex första årskurser. Regeringen har som mål att den samiskspråkiga undervisningen och undervisningen i samiska skall öka också utanför sameområdet. Utbildningsstyrelsen finansierar bl.a. ett projekt vars avsikt är att utveckla och stimulera virtuella studier i samiska också utanför sameområdet.

Ett medel att främja förverkligandet av urfolkens rättigheter är att behandla rättigheterna utförligare i de regelbundna rapporterna till de organ som övervakar efterlevnaden av FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. På grundval av rapporterna kan övervakningsorganen rikta uppmärksamhet på brister i förverkligandet av rättigheterna och utfärda rekommendationer om hur dessa brister skall avhjälpas. Regeringen har för avsikt att i allt större utsträckning beakta urfolkens rättigheter i den regelbundna rapporteringen under de närmaste åren. Som ett led i utvecklingen av rapporteringen har de rekommendationer från övervakningsorganen som gäller samerna översatts till nordsamiska.

#### *6.6.2 Det permanenta forumet för ursprungsbefolkningar*

Ett av de särskilda målen i den föregående utredningen var att det permanenta forumet för ursprungsbefolkningar, som lyder under FN:s ekonomiska och sociala råd, skulle inleda sin verksamhet. Målet nåddes när forumet inledde sin första session i New York i maj 2002. Forumet, som består av sexton experter utnämnda av ursprungsfolken och regeringarna, är ett rådgivande organ inom ECOSOC och fungerar som koordinator i urbefolkningsfrågor. Forumet har befogenheter i ett brett spektrum av frågor som handlar om såväl mänskliga rättigheter, hälsa, utbildning, kultur och ekonomisk och social utveckling som om miljön.

De första erfarenheterna av forumets verksamhet har varit mycket positiva. Forumet har snabbt etablerat sig som en opinionsbildare i urbefolkningsfrågor, och det har energiskt tagit upp teman som också betonas av Finlands regering, såsom barnens och kvinnornas ställning och rättigheter. Som ett praktiskt exempel på forumets verksamhet, kan vi nämna rekommendationen till FN:s kommitté för barnets rättigheter om att ordna en särskild temadag med diskussioner om konventionen om barnens rättigheter och om rättigheterna bland barn som tillhör urfolk. Diskussionsdagen ordnades 2003, och den ledde till ökad kunskap om vilka rättigheter barn som tillhör urbefolkningar har.

Regeringen tänker fortsätta att stödja det permanenta forumet för ursprungsbefolkningar och medverka till att utveckla dess uppgifter. För att trygga dess verksamhetsförutsättningar är det viktigt att stärka forumets sekretariat och att se till att forumet får de ekonomiska resurser som det behöver. Regeringen ämnar delta aktivt i behandlingen av tematiska frågor som hör till forumets behörighetsområde. Den ämnar också främja dialogen mellan olika aktörer som sköter urbefolkningsfrågor. För att genomföra forumets breda mandat är det synnerligen viktigt att utveckla samarbetet med FN:s specialorganisationer.

Efter att det permanenta forumet hade inlett sin verksamhet startade man en totalutredning av de funktioner som ansluter sig till urbefolkningsfrågor. Avsikten är att effektivisera behandlingen av urbefolkningsfrågor i FN och att eliminera överlappande funktioner. Framtiden för FN:s arbetsgrupp för urbefolkningsfrågor, som verkat sedan 1982, kommer antagligen att bli

den mest framträdande frågan i utredningen. Genom utredningen kartläggs bland annat om det finns överlappning i arbetsgruppens verksamhet och forumets arbete för mänskliga rättigheter. Regeringen erkänner arbetsgruppens betydelse för att främja urfolkens rättigheter, och den är villig att överväga olika lösningar för arbetsgruppens framtid i samarbete med representanter för urfolken.

### 6.6.3 En FN-deklaration om ursprungsbefolkningarnas rättigheter

Sedan år 1995 har förhandlingar förts i FN om ett deklaraionsutkast som gäller urfolkens rättigheter. Målet har varit att en färdig deklaration skall kunna framläggas för FN:s generalförsamling innan FN:s årtionde för urbefolkningsfrågor (1995—2004) når sitt slut. Det har emellertid visat sig att det deklaraionsutkast som utarbetats av experterna i arbetsgruppen för urbefolkningsfrågor involverar svåra frågor i folkrätt, och det innehåller många principiella problem. Förhandlingarna, som pågått i nästan tio år, har främjat dialogen mellan urfolk och regeringar, men de konkreta framstegen har varit långsamma.

Finland har förbundit sig att stödja arbetsgruppen som bereder deklaraionen och arbetar för att deklaraionen skall kunna godkännas så snart som möjligt. Finlands linje är att respektera deklaraionsutkastet så långt det är möjligt och att föreslå bara de allra nödvändigaste ändringarna. Under de senaste åren har de nordiska länderna utvecklat sitt samarbete för att främja förhandlingarna om deklaraionsutkastet. Det senaste resultatet av detta samarbete är att de nordiska länderna, tillsammans med Nya Zeeland och Schweiz, lägger fram ett arbetspapper om hela deklaraionsutkastet vid arbetsgruppens följande session år 2004.

Vid arbetsgruppens session i september 2003 skrevs ett stycke historia när EU formulerade sina första gemensamma ståndpunkter angående vissa av artiklarna i utkastet. Regeringen ser detta samarbete mellan EU-länderna som nyttigt och försöker delta i utvecklingen av urfolkens rättigheter genom EU:s ställningstaganden.

### 6.6.4 En nordisk samekonvention

Nordiska samrådet föreslog redan på 1980-talet att en nordisk samekonvention skulle utarbetas. De norska, svenska och finska ministrar som ansvarade för samefrågor och sametingens ordförande tillsatte den 13 november 2002 en expertgrupp med uppgift att utarbeta en nordisk samekonvention. Expertgruppen har sex medlemmar. Tre av dem representerar regeringarna och de övriga tre sametingen. Ordförande för expertgruppen är presidenten (emeritus) för högsta domstolen i Norge professor *Carsten Smith*.

Enligt mandatet är arbetsgruppens uppgift att utreda behovet att utarbeta en nordisk samekonvention. Arbetsgruppen har tagit sig an denna uppgift genom att inleda en öppen diskussion om centrala frågor som gäller samerna som ursprungsbefolkning. Resultaten av denna kartläggande diskussion skrivs in i ett första utkast till en samekonvention.

I mandatet sägs att avtalsparternas förpliktelser på grund av internationella instrument samt rättspraxis skall beaktas när man utarbetar utkastet. Expertgruppen skall också ta ställning till hur efterlevnaden av konventionen skall övervakas och till eventuella behov att upprätta ett särskilt övervakningsorgan.

Det är meningen att expertgruppen skall framlägga sitt förslag före utgången av år 2005. Arbetsgruppen har inget mandat att föra egentliga förhandlingar. Regeringen ser en gemensam nordisk konvention om samefrågor som ett viktigt medel att utveckla samernas ställning och rättigheter, och den fortsätter att delta i expertgruppens arbete och främja konventionen.

### 6.6.5 Urfolket och det arktiska samarbetet

Finland främjar aktivt de mänskliga rättigheterna även inom det arktiska samarbetet. Arktiska rådet (the Arctic Council), som grundades år 1996, arbetar för miljöskydd och hållbar utveckling i jordens arktiska områden. Detta forum för regeringarna i länder med områden norr om polcirkeln, har till uppgift att värna om miljön och främja befolkningens ekonomiska, sociala och kulturella välmåga i det arktiska området. I rådet ingår de nordiska länderna, Ryssland, Kanada och Förenta staterna. De arktiska ursprungsfolkerna, som i rådet representeras av sex organisationer, deltar tillsammans med representanter för regeringarna i beslutsfattandet på lika villkor. Finland deltar aktivt i arbetet vid rådet. Under sitt ordförandeskap åren 2000-2002 strävade Finland efter att stärka rådets ställning både som en internationell aktör och som ett forum för samarbete med urfolkerna.

I rådet pågår många projekt som involverar arktiska urfolk. När rådet fattar beslut om projekt har ursprungsfolkens åsikter och önskemål en avgörande betydelse. Rådets beslut skall grunda sig på enighet, på vetenskaplig forskning och på urfolkens traditioner.

Utrikesministeriet har bl.a. stött ett projekt för de ryska urfolkens livsmedelssäkerhet (Food Security in the Russian Federation) med medel för närområdessamarbete. Rådets projekt för att kartlägga och skydda urfolkens heliga platser har fått särskild uppmärksamhet, vilket har haft direkt inverkan bl.a. på den regionala lagstiftningen i Ryssland. Rådet har också fäst vikt vid projekt som har som mål att trygga urfolkens traditionella sätt att livnära sig.

En hållbar användning av naturresurserna förutsätter ofta att en mängd motstridiga intressen sammanjämkas opartiskt. Urfolkens ställning när arktiska naturresurser exploateras är i själva verket ett av de viktigaste teman som tas upp i rådets arbete. Den AMAP-rapport "Arctic Pollution 2002" som blev klar till ministermötet i Enare år 2002, visar obestriddligen att det arktiska området är en indikator på miljöns tillstånd på hela jordklotet, och att globala insatser är av stor vikt för strävandena att värna om miljöns och befolkningens välmåga på nordkalotten. Rapporten behandlar särskilt de hälsorisker som miljögifter och tungmetaller medför för den arktiska befolkning, i synnerhet urbefolkningen, som är beroende av förnybara naturresurser. Finland har deltagit aktivt i AMAP:s verksamhet, och anser det viktigt att de problem som pekas ut i AMAP:s rapport åtgärdas både regionalt och globalt.

Jämlikheten mellan könen har inte behandlats i Arktiska rådet före Finlands ordförandeskap. I augusti 2002 arrangerade social- och hälsovårdsministeriet den första arktiska jämlikhets- och kvinnokonferensen. I konferensen deltog inflytelserika kvinnor från alla rådets medlemsstater och från urfolk. Till konferensens teman hörde kvinnornas möjligheter att delta i arbetslivet inom det arktiska området, jämlikheten, urfolkens autonomi och våldet mot kvinnor. Finland ser den aktivitet som jämlikhetskonferensen startade som mycket viktig, och föresätter sig att även i fortsättningen främja samarbetsviljan i arktiska jämlikhetsfrågor.

Arktiska rådet utarbetar som bäst också en utvärderande rapport om den mänskliga utvecklingen i det arktiska området. Tyngdpunkten i rapporten ligger särskilt på en kartläggning av kvinnornas och urfolkens levnadsvillkor och utvecklingsutsikter. Målet är att sammanställa faktaunderlag och rekommendationer för en hållbar utveckling i det arktiska området, särskilt på ett socialt och ekonomiskt plan.

I Köpenhamn fungerar ursprungsfolkens sekretariat Indigenous Peoples Secretariat (IPS), som stödjer urfolkens, särskilt den ryska organisationen Raipons, verksamhet i Arktiska rådet. Den danska regeringen är IPS huvudfinansierare, och Finland har huvudsakligen stött enskilda IPS-projekt, såsom utarbetandet av en broschyr om de arktiska urfolkerna inför världskonferensen

om hållbar utveckling i Johannesburg. Utrikesministeriet har också finansierat Samerådets deltagande i det arktiska samarbetet, inklusive verksamhet i anslutning till konferensen i Johannesburg. Under sitt ordförandeskap i IPS 2000—2002 strävade Finland aktivt efter att intensifiera samarbetet och dialogen mellan de arktiska ländernas regeringar och ursprungsfolken.

#### *6.6.6 Utredningen av markrättsliga frågor som angår samerna*

Kännetecknande för urfolk är ofta en speciell relation till jorden, vattnet och naturtillgångarna. Denna relation i kombination med ett mångsidigt tillvaratagande av naturtillgångarna utgör basen för urfolkens kultur och levnadssätt. För att urfolkens särpräglade levnadssätt skall kunna överleva krävs i många fall att deras rätt till jorden erkänns och utvecklas.

De organ som övervakar efterlevnaden av människorättsavtalen har i Finland fäst uppmärksamhet vid olösta markrättsliga frågor inom samernas hembygdsområde. Man har bett regeringen påskynda utredningen av markrättsfrågorna och ratificeringen av Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 169 (1989) om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder.

Regeringen har aktivt arbetat med att klarlägga markrättsfrågorna inom samernas hembygdsområden. På uppdrag av justitieministeriet har ett antal utredningar om frågor som gäller jordrätten utförts. Utredningsarbetet nådde sin konkretaste fas år 2002, då justitieministeriet utarbetade en rekommendation i propositionsform om att grunda en särskild delegation för sameområdet. Delegationens uppgift skulle ha varit att ge ett utlåtande om de viktigaste principiella lösningarna för markanvändningen enligt särskild föreskrift. Forststyrelsen skulle ha kunnat låta bli att följa utlåtandet bara av särskilda skäl. Delegationens största betydelse skulle ha varit att de principiella lösningarna gällande markanvändningen bättre än nu skulle ha sammanjämkat skötseln, användningen och skyddet av naturtillgångarna för att trygga samekulturens och naturhushållningens förutsättningar. De skulle också bättre ha beaktat lokala förhållanden och behoven att utveckla dem. Målet var att finna en ekologiskt, socialt, kulturellt och ekonomiskt hållbar lösning genom att sammanjämka olika aktiviteter och behov. I delegationen skulle både Sametinget och övrig lokalbefolkning ha varit representerade. Lagförslaget strandade emellertid på motstridiga uppfattningar om hur frågor om jordägarande skulle ha inverkat på det sätt som förvaltningen av markanvändningen skulle ha organiserats genom lagstiftning.

För tillfället kartlägger man — genom en objektiv undersökning grundad på arkivuppgifter — bosättnings-, befolknings- och markanvändningshistorien i de f.d. Kemi och Torneå Lappmarker från mitten av 1700-talet fram till början av 1900-talet. Undersökningen planeras bli klar under år 2004. Regeringen har föresatt sig att nå en sådan lösning på de markrättsliga problemen som undanröjer hindren för att ratificera ILO:s konvention nr 169. Regeringen kommer även framdeles att rapportera hur utredningen av markrättsfrågorna framskrider till de organ som övervakar människorättsavtalens efterlevnad.

## 6.7 Funktionshindrade personers rättigheter

- ▶ **Finland framhåller betydelsen av ett mångsidigt betraktelsesätt när de funktionshindrades rättigheter främjas.**
- ▶ **Finland deltar aktivt i förhandlingarna om en människorättskonvention som skall garantera funktionshindrade personers rättigheter. Finlands mål är ett instrument som har starkt innehåll och kompletterar gällande avtal.**
- ▶ **Att främja de funktionshindrades rättigheter är ett av tyngdpunktsområdena i det finska utvecklingssamarbetet**

### 6.7.1 Funktionshinder och mänskliga rättigheter

FN uppskattar att ca 10 procent av jordens befolkning, d.v.s. en halv miljard personer, har något fysiskt eller psykiskt funktionshinder. Funktionshinder har under de senaste åren allt mera lyfts fram som en människorätsfråga i den internationella debatten. Finland välkomnar denna utveckling och deltar aktivt i de internationella förhandlingar vars mål är att främja de funktionshindrades rättigheter.

Fastän funktionshindrade givetvis har samma mänskliga rättigheter som andra, förverkligas dessa rättigheter i praktiken inte på lika grunder. Fysiska eller sociala handikapp kan göra det svårare för en funktionshindrad person att delta fullt ut i samhällslivet. För att kunna avlägsna detta missförhållande har det internationella samfundet börjat överväga olika sätt att förbättra de funktionshindrades ställning i praktiken. Det största enskilda projektet är beredningen av FN:s nya konvention om mänskliga rättigheter för funktionshindrade. Finlands mål är att avtalet skall förbättra det skydd som de funktionshindrade får genom övriga människorättsavtal.

Finland ger de funktionshindrades rättigheter hög prioritet. Rättigheterna skall värnas och utvecklas utifrån ett mångsidigt betraktelsesätt. De funktionshindrades rättigheter bör integreras i verksamheten inom olika sektorer, och de bör alltid beaktas när nationella och internationella program och riktlinjer utarbetas.

I denna redogörelse behandlas de funktionshindrades rättigheter likväl i ett eget kapitel, eftersom temat under de närmaste åren för första gången lyfts fram som en av tyngdpunkterna i den finska människorättspolitiken. Regeringen betonar att frågan är aktuell och viktig.

### 6.7.2 Arbetet för funktionshindrades rättigheter i Europeiska unionen

I Europeiska unionen bor ca 37 miljoner personer som är funktionshindrade. År 2003 var de funktionshindrades år i Europa, vilket avspeglar det faktum att frågan har fått ökad tyngd också i EU. Temaåret hade som mål att öka kunskapen om de funktionshindrades rättigheter, att motarbeta diskrimineringen av de funktionshindrade och att fästa uppmärksamhet vid deras rätt att komma i åtnjutande av dessa rättigheter. Finland fokuserade särskilt på mänskliga rättigheter, icke-diskriminering och delaktigande. Det riksomfattande handikapprådet ordnade flera kurser och andra evenemang och publicerade en handbok om de mänskliga rättigheterna ur handikapperspektiv.

Direktivet om likabehandling i arbetslivet trädde i kraft den 2 december 2000. Direktivets avsikt är att förebygga direkt och indirekt diskriminering i arbetslivet. (En regel, motivering eller praxis anses dock inte vara diskriminerande, om dess syfte är berättigat och kan ges en objektiv motivering och om de medel som används för att uppnå detta syfte är nödvändiga och befogade.) I direktivet används begreppet skälig anpassning. Begreppet innebär att arbetsgivare

måste vidta skäliga åtgärder för att personer med funktionshinder skall få tillträde till ett arbete, kunna sköta det och gå vidare i karriären och få en utbildning, om dessa åtgärder inte blir en oskälig belastning för arbetsgivaren.

Den nationella lagen om likabehandling som genomför direktivet, trädde i kraft 1.2.2004. Lagen förpliktar bl.a. den som ger en arbetsuppgift eller anordnar utbildning att främja likabehandlingen genom att vid behov vidta sådana skäliga åtgärder som ger en funktionshindrade person tillträde till arbetet eller utbildningen och hjälper honom eller henne att klara arbetet och gå vidare i karriären. Vid bedömningen av vilka åtgärder som är skäliga beaktas särskilt kostnaderna, uppdragsgivarens eller utbildningsanordnarens ekonomiska resurser och möjligheterna att få ekonomiskt stöd av samhället för att kunna genomföra åtgärderna. (Utförligare information om lagen om likabehandling finns i avsnitt 6.5.)

En undersökning om funktionshinder och social utslagning i Europeiska unionen har utförts 2001—2002 med stöd från Europakommissionen (*Disability and Social Exclusion in the European Union — Time for change, tools to change. Final study report. Under the auspices of the European disability Forum and with the support of the European Commission. 2002.*).

### 6.7.3 Arbetet med en FN-konvention om funktionshindrades rättigheter

Tanken på en konvention om funktionshindrades mänskliga rättigheter är inte ny. Idén diskuterades första gången av experter redan år 1987, men då fick den inte tillräckligt stöd.

I december 2001 grundade FN:s generalförsamling genom resolution 56/168 en ad hoc-kommitté som skulle överväga förslag till ett omfattande konvention för att slå vakt om och främja funktionshindrade personers rättigheter och människovärde. Enligt mandatet skall kommitténs arbete grunda sig på ett holistiskt synsätt, som omfattar arbete för social utveckling och mänskliga rättigheter och bekämpning av diskriminering och beaktar den utveckling som skett på dessa områden. Dessutom skall de rekommendationer som utarbetats av kommittéerna för mänskliga rättigheter och för social utveckling beaktas.

Kommittén har sammanträtt två gånger. En av framgångarna under den första sessionen var beslutet att ta med funktionshindrade personer i kommitténs arbete. Under kommitténs andra session i juni 2003 grundades en arbetsgrupp som skulle utarbeta ett utkast till en konventionstext som grund för förhandlingarna. I arbetsgruppen deltar regeringsrepresentanter från olika grupper av länder samt representanter för handikapporganisationer och för människorättsinstitutet. Arbetsgruppen hade sin första session i januari 2004. Finland anser det synnerligen viktigt att funktionshindrades egna synpunkter beaktas under hela förhandlingsprocessen och särskilt i slutresultatet, d.v.s. i själva avtalet.

Europeiska unionen har överlämnat ett eget förslag till arbetsgruppen. En hörnsten i förslaget är icke-diskriminering, och det behandlar bl.a. direkt och indirekt diskriminering samt begreppet skälig anpassning. Många länder, grupper och handikapporganisationer har utarbetat egna förslag. I november 2003 publicerades av Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi en undersökning finansierad av utrikesministeriet, i vilken man diskuterar de förslag som dittills getts och bedömer deras användbarhet i en konvention om funktionshindrades rättigheter<sup>22</sup>. En fråga som sannolikt kommer att bli central vid förhandlingarna är om verkställigheten av konventionen kräver en definition av begreppen funktionshinder eller funktionshindrad

<sup>22</sup> Jukka Kumpuvuori: Observations on the Process of Elaborating a New Human Rights Instrument on the Rights of Persons with Disabilities; Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi 2003.

person. Andra sådana frågor är begreppet skälig anpassning samt omfånget av reglerna mot diskriminering.

Fastän den politiska enigheten om att konventionen behövs är stor, kommer förhandlingarna troligen att bli svåra, och konventionen kommer knappast att godkännas under de närmaste åren. Förhandlingarna bör inte heller forceras, eftersom det viktigaste är att säkerställa att konventionen blir så heltäckande som möjligt och att den får juridisk tyngd. Det är väsentligt att de verktyg som redan finns för att skydda funktionshindrade personers rättigheter utvecklas.

Givetvis omfattar existerande internationella avtal om mänskliga rättigheter även funktionshindrade, fastän de med undantag för konventionen om barnens rättigheter inte explicit nämner funktionshindrade. De rättigheter i konventionen som är nya eller formuleras om, måste åtminstone motsvara nivån på existerande standarder för mänskliga rättigheter. Finland betonar att konventionen måste utgå från de mänskliga rättigheterna. Vid förhandlingarna måste man försöka finna på sätt att främja genomförandet av redan erkända rättigheter. Konventionen måste också komplettera den process för att slå vakt om och utveckla funktionshindrades rättigheter som redan pågår vid FN. Här kan vi peka på FN:s standardregler och hur uppföljningen av dem utvecklas.

Finland anser också att verkställigheten och uppföljningen av verkställigheten av gällande FN-konventioner bör utvecklas så, att dessa konventioner kan tillämpas effektivare för att värna och främja funktionshindrades rättigheter. Systemen för att övervaka hur konventionerna efterföljs är här av central betydelse. I praktiken innebär det här att funktionshindrades rättigheter bör få en mera heltäckande behandling i regeringarnas regelbundna rapportering. Finland ämnar behandla funktionshindrades rättigheter i sina regelbundna rapporter. Handikapporganisationerna har också möjlighet att bli hörda när rapporterna utarbetas.

Man bör också arbeta för att funktionshindrade skall ingå i olika förhandlingsorgan. När funktionshindrade är medlemmar i förhandlingsorganen, kommer de funktionshindrades rättigheter utan tvekan att synas tydligare i organens bedömningar och rekommendationer och därför också i avtalspartens sätt att verkställa besluten.

#### *6.7.4 Funktionshindrades rättigheter och det finländska utvecklingssamarbetet*

Finland verkar för de funktionshindrades mänskliga rättigheter både genom normativt arbete på FN-nivå och genom att finansiera konkret bilateralt och multilateralt utvecklingssamarbete samt utvecklingssamarbete som bedrivs av folkrörelser. Finland har tillsammans med de övriga nordiska länderna förbundit sig att se till att de funktionshindrades mänskliga rättigheter och möjligheter till jämlikt deltagande främjas som ett led i ländernas insats för att minska fattigdomen i utvecklingsländerna. Detta löfte gavs av ländernas ministrar för utvecklingssamarbete i en gemensam kommuniké år 2000.

År 2003 färdigställdes en utvärdering av det finska utvecklingssamarbetet ur handikapperspektiv. Enligt utvärderingen har olika projekt för funktionshindrade fått en rätt stor andel, ca 5 procent, av de medel som Finland avdelat för utvecklingssamarbete<sup>23</sup>. De finansierade projekten har emellertid nästan helt och hållet genomförts av folkrörelser.

<sup>23</sup> Label Us Able, <http://global.finland.fi/evaluations/labelable.pdf>.



Finland har på ett avgörande sätt stött flaggskeppet Utbildning för alla, som uttryckligen framhåller de funktionshämmandes rätt att på lika villkor få tillgång till utbildningstjänster. Enligt ovan nämnda utvärdering har de finska utbildningsprojekten åstadkommit fina resultat för de funktionshindrade särskilt i Zambia, Bosnien, Kosovo, Palestina och Etiopien m.fl. I ett specialundervisningsprojekt i Zambia utbildades t.ex. lärare vid vanliga skolor att beakta funktionshindrade i undervisningen. Dessutom beaktades de funktionshindrades särskilda behov när nya skolor byggdes. Finland har kunskap på hög nivå när det gäller att främja integreringen av specialundervisning i normala skolor — en praktisk och kostnadseffektiv lösning. Finland kan också framöver flerfaldiga effekten av sitt utvecklingssamarbete på detta område genom att erbjuda regeringarna och utvecklingsfinansiärerna sitt kunnande i de länder, där Finland stödjer projekt inom undervisningssektorn finansiellt och med expert hjälp.

Utifrån sina positiva erfarenheter kan Finland enligt utvärderingen även föra fram frågor om de funktionshindrades rättigheter och möjligheter till deltagande inom ramen för det multilaterala samarbetet. Finland har i själva verket redan länge på ett förtjänstfullt sätt lyft fram funktionshindrades rättigheter i sin dialog med internationella organisationer som WHO, ILO, Unesco, Världsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken. Finland har erbjudit dessa centrala FN-organisationer och finansinstitut finansierings- och expert hjälp i handikappfrågor.

Utrikesministeriet drog år 2003, på grundval av rekommendationerna i utvärderingen, upp riktlinjerna för hur de funktionshindrades rättigheter och möjligheter att delta på lika villkor skall främjas. I dokumentet lovar Finland att arbetet för de funktionshindrades rättigheter och möjligheter att delta på lika villkor skall utgöra en bestående del av landets människorättspolitik och ett särskilt tyngdpunktsområde med särskild expertis i det finska utvecklingssamarbetet.

En av de viktigaste utmaningarna för det finska utvecklingssamarbetet är att hitta praktiska metoder i det bilaterala och multilaterala samarbetet för att främja funktionshindrades rättigheter och möjligheter till deltagande. Eftersom arbetet för de funktionshindrades rättigheter är ett av målen för Finlands relationer med utvecklingsländerna, måste den personal som är engagerad i arbetet ges fortlöpande utbildning och information som ger ökad kunskap och påverkar dess attityder och sätt att arbeta. Funktionshindrade personer kan på lika villkor få anställning inom utrikesförvaltningen. Kunskap om handikappfrågor kan också utnyttjas när Finland rekryterar personal för internationellt utvecklingssamarbete.

Europakommissionen har nyligen publicerat ett nytt regelverk om hur handikappfrågor skall beaktas i utvecklingssamarbetet. Finland följer regelverket i tillämpliga delar i sitt utvecklingssamarbete, och försöker inverka på hur regelverket tillämpas och utvecklas som ett verktyg för Europakommissionens utvecklingssamarbete. Enligt regelverket skall man i handikappolitiken och handikapparbetet hellre främja och stödja arbetssätt som utgår från de mänskliga rättigheterna än sådana som betonar välgörenhet eller ett medicinskt synsätt<sup>24</sup>.

#### *6.7.5 Funktionshindrade personers rättigheter i Finland*

Finlands grundlags sjätte paragraf, som gäller likabehandling, nämner funktionshinder som en förbjuden grund för segregering. Funktionshinder lades till listan vid grundrättighetsreformen 1995, vilket kan ses som ett klart framsteg i fråga om de funktionshindrades rättigheter.

<sup>24</sup> Det nya regelverket finns på Internetsidan: [http://global.finland.fi/julkaisut/taustat/disability\\_guidance\\_EU.pdf](http://global.finland.fi/julkaisut/taustat/disability_guidance_EU.pdf).

De funktionshindrades ställning i Finland har traditionellt ansetts vara rätt bra. Emellertid stödjer de funktionshindrades egna erfarenheter inte alltid detta antagande. Funktionshindrade personer möter också i Finland diskriminering i sitt dagliga liv. Diskrimineringen kan vara antingen dold eller öppen. Kvinnor med funktionsnedsättning får t.ex. ofta se sin rätt till ett jämlikt människoförhållande, till moderskap och till ett familjeliv ifrågasättas eller nonchaleras. Enligt en del utredningar förekommer det i Finland institutionell diskriminering av funktionshindrade, vilken innebär att olika funktioner i samhället styr funktionshindrade så att de hamnar utanför det normala livet<sup>25</sup>. De lösningar som lagstiftningen erbjuder räcker inte ensamma till, utan lagarna bör kompletteras med praktiska åtgärder för att minska diskrimineringen.

Den finska handikappolitiken har som mål att de funktionshindrade skall kunna leva självständigt och att ge dem jämlika möjligheter att delta i samhället. Dessa mål försöker Finland uppnå genom att ge de funktionshindrade större möjligheter att ta initiativ och fatta beslut och avlägsna fysiska, attitydrelaterade och kommunikativa hinder som försvårar deltagande.

Den reviderade europeiska sociala stadgan trädde i kraft i Finland den 1 augusti 2002. Funktionshindrade berörs särskilt av artikel 15 som tillerkänner de funktionshindrade rätt till självständighet, social integrering och möjlighet att delta i samhället. Den europeiska socialstadgan kan användas som stöd när den nationella lagstiftningen utvecklas. ILO:s anvisningar för hur handikappfrågor skall skötas på arbetsplatser har publicerats på finska. Anvisningarna tilldelar arbetsmarknadsorganisationerna en klar roll. Enligt anvisningarna skall anställningar på en öppen arbetsmarknad göras utifrån principen om icke-diskriminering, och nödvändig anpassning av arbetsplatsen och arbetsmiljön måste säkerställas.

I Finland garanterar lagstiftningen inom social- och hälsovården de funktionshindrades sociala rättigheter genom service och stödtjänster. Den lag om klientens ställning inom socialvården som stiftades år 2000 stärker också de funktionshindrades rättigheter som klienter.

Det praktiska genomförandet av rätten till deltagande och ett självständigt liv förutsätter att de funktionshindrade kan röra sig fritt. Miljön och kommunikationsmedlen måste planeras så att de inte begränsar de funktionshindrades rörelsefrihet. Funktionshindrade personers rörelsefrihet kan också begränsas av att de inte ges möjlighet att välja boningsort och bostad. Boningsorten är enligt lagen om hemkommun avhängig av personens behov av vård, d.v.s. av den kommun som ordnar service och stödtjänster. En funktionshindrad person har kanske inte någon faktisk möjlighet att välja boningsort. Grundlagsenligheten av den nuvarande lagen kommer att granskas. Regeringens avsikt är att agera på ett sätt, som garanterar åt samtliga medborgare, inklusive handikappade personer, möjligheten att även faktiskt välja sin boningsort.

Institutionell diskriminering innebär att välfärdsinstitutionerna inte kan producera tillräckligt med tjänster och stödfunktioner för de funktionshindrade, eller att de utsätts för social kontroll av myndigheterna. Även institutioner som inte gör sig skyldiga till direkt diskriminering, kan indirekt eller passivt medverka till diskriminering. När funktionshindrade personers rörelsefrihet begränsas genom att deras behov försummas, t.ex. vid planeringen av kollektivtrafiken, är det institutionell diskriminering. Finland har fäst uppmärksamhet vid detta problem, och kommunikationsministeriet publicerade i augusti 2003 en tillgänglighetsstrategi, *Kohti esteetöntä liikkumista* (Mot tillgänglighet i trafiken), för sitt förvaltningsområde. Genom att göra trafikmedlen tillgängliga kan man avlägsna och förebygga de hinder som står i vägen för jämlika kommunikationer.

<sup>25</sup> Se t.ex. Jukka Kumpuvuori: *Vammaisten henkilöiden ihmisoikeudet Suomessa*; Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi 2003.

En av individens grundrättigheter är rätten till arbete. Rätten till arbete har blivit fastställd i den universella deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna och i Europarådets sociala stadga. Dessutom binds EU:s medlemsländer av EG-domstolens regelverk för genomförandet av den inre marknaden. Var och en har rätt att försörja sig med ett valfritt arbete eller yrke. Undersökningar visar att en stor del av alla funktionshindrade européer i arbetsför ålder är arbetslösa. Också i Finland är funktionshindrade arbetslösa oftare än andra, och deras arbetslöshet varar i medeltal längre. Integreringen av de funktionshindrade i arbetslivet försvåras ofta av fördomar och negativa attityder och av att den fysiska arbetsmiljön inte är tillgänglig. För att främja sysselsättningen av funktionshindrade i Finland reviderades socialskyddslagen och socialförsäkringslagstiftningen år 2002. Lagen om sociala företag trädde i kraft i början av år 2004. Lagen befäster de sociala företagens ställning som sysselsättare av personer med funktionsnedsättning och av långtidsarbetslösa, och den gör det lättare att grunda sådana företag. Rätten till arbete och rätten att inte bli diskriminerad på grund av funktionshinder är grundrättigheter som slås fast i vår grundlag. Ett missförhållande ur handikapperspektiv är att funktionshinder inte uttryckligen nämns som en förbjuden grund för diskriminering i lagen om arbetsavtal. Dessutom löper kvinnor med funktionsnedsättning risk att uppleva s.k. dubbeldiskriminering inom utbildningen och i arbetslivet, nämligen såväl på grund av sitt handikapp som på grund av sitt kön.

Arbetskyddslagen tar särskild hänsyn till funktionshindrade arbetstagare. I den nya arbetskyddslagens 12 § 2 moment krävs, liksom i den gamla lagen, att funktionshindrade och andra personer vars arbete, hälsa och säkerhet förutsätter särskilda arrangemang beaktas när arbetsmiljön planeras och arbetsplatsen utformas.

I likhet med andra människor har funktionshindrade kulturella rättigheter. Kulturutbudets tillgänglighet för funktionshindrade och deras möjligheter till skapande verksamhet har beaktats i en del centrala politiska dokument som utarbetats vid undervisningsministeriet, t.ex. i statsrådets principbeslut om konst- och konstnärspolitiken och i undervisningsministeriets politiska program för barnkultur.

## 6.8 Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

- ▶ **Finland vill stärka ESK-rättigheterna. Globaliseringen har ökat behovet att förverkliga MP- och ESK-rättigheterna parallellt och sammanknutna med varandra.**
- ▶ **Finland framhåller också könsaspekten och vikten av icke-diskriminering i samband med ESK-rättigheterna.**
- ▶ **Under de närmaste åren kommer Finland att arbeta för att ESK-konventionen kompletteras med ett tilläggsprotokoll som möjliggör individuella klagomål.**

### 6.8.1 Allmänt

Traditionellt har Finland betonat att alla mänskliga rättigheter är likvärdiga, odelbara och beroende av varandra. Det är inte alltid möjligt att avgöra var de medborgerliga och politiska rättigheterna slutar och var de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna tar vid. Fackföreningsrättigheterna hör t.ex. till bägge kategorierna. Många rättigheter har nära samband med varandra. Ofta framhåller man t.ex. att yttrandefriheten inte har så stor betydelse om det inte genom utbildning har skapats förutsättningar för att företrädare för olika samhällsgrupper och för bägge könen skall kunna delta i debatten. Icke-diskriminering är en väsentlig del av alla

mänskliga rättigheter, och artikel 2, som förbjuder diskriminering, är identiska i MP- och ESK-konventionen.

Trots att rättigheterna är odelbara bör Finland också i fortsättningen betona ESK-rättigheterna. Genom sitt aktiva arbete för ESK-rättigheterna har Finland en särskild uppgift. Det här beror på att ESK-rättigheternas status som mänskliga rättigheter ännu inte är helt oomstridd, och deras juridiska karaktär erkänns inte av alla regeringar. Till och med bland EU-länderna förekommer olika uppfattningar om ESK-rättigheternas betydelse. Detta innebär att även om EU generellt sett är den centrala kanalen för Finlands människorättspolitik, är den det bara i begränsad utsträckning i fråga om ESK-rättigheterna. Globaliseringen har också medfört att ESK-rättigheterna fått ökad tyngd: Liberaliseringen av ekonomin, den hårdnande konkurrensen och storföretagens växande roll skapar utmaningar när rättigheterna skall genomföras jämnt. ESK-rättigheterna är ofta särskilt viktiga för kvinnor och barn, och den tilltagande fattigdomen bland kvinnor har ökat könsaspektens betydelse.

I EU har Finland verkat aktivt för att säkerställa att ESK-rättigheterna inkluderas i grundrättsstadgan. Fastän ESK-rättigheterna inte formulerades helt i enlighet med Finlands ståndpunkt är EU:s grundrättsstadga ändå ett viktigt instrument, eftersom den inkluderar MP- och ESK-rättigheterna i ett och samma dokument. Vid beredningen av en grundlag för EU har det diskuterats om de två kategorierna borde spjälkas upp i rättigheter som förpliktar på olika sätt. Det här kan vara problematiskt med tanke på Finlands målsättning, och när en grundlag för EU träder i kraft bör Finland aktivt arbeta för att åsiktsklyftan inte skall bli större<sup>26</sup>.

Europarådet har reviderat Europas sociala grundstadga genom att utöka den med nya rättigheter och genom att ändra bestämmelserna om minimiförpliktelser. Den reviderade socialstadgan trädde i kraft i Finland den 1 augusti 2002.

Socialstadgan har kompletterats med ett tilläggsprotokoll som möjliggör kollektiva klagomål. Den här besvärsmekanismen möjliggör t.ex. klagomål från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna. Finland godkände tilläggsprotokollet år 1998. Med stöd av protokollet har ett kollektivt klagomål som berör Finland inlämnats. I september 2000 krävde STTK rf och Tehy rf att hälsovårdspersonalen skulle få tillbaka sin strålningssemester.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter ansåg i sin resolution att avskaffandet av strålningssemesteren i Finland stod i strid med socialstadgan. Europarådets ministerkommitté krävde inte i sin resolution, som utfärdades i februari 2002, att Finland skulle återinföra strålningssemesteren. I resolutionen konstaterade ministerkommittén bl.a. att Finlands primära mål är att avlägsna de faror som orsakas av joniserande strålning på arbetsplatserna och att Finland har förbundit sig att fortsätta arbetet för att avlägsna riskerna särskilt inom hälsovården. I Finland utsätts arbetstagarna inom hälsovården för klart mindre stråldoser än de gränsvärden som slagits fast i den nationella lagstiftningen och i internationella standarder.

Europeiska kommittén för sociala rättigheter, som övervakar att socialstadgan efterlevs, arbetar deltid. Den utvecklar praxis i frågor som t.ex. gäller utkomstskyddet, rätten till arbete och barnens sociala rättigheter. Finland arbetar för att kommitténs ställning skall stärkas och att dess praktiska verksamhetsförutsättningar skall förbättras.

---

<sup>26</sup> För närmare information, se kapitel 3 "Europeiska Unionen och de mänskliga rättigheterna"

Även den europeiska människorättsdomstolen tar ställning i frågor som gäller sociala rättigheter, t.ex. den arbetsrelaterade sociala tryggheten. Dessutom kan EG-domstolens avgöranden ha konsekvenser för de ekonomiska och sociala rättigheterna. Det är viktigt att utveckla informationsutbytet och samarbetet mellan de tre organen: EG-domstolen, europeiska människorättsdomstolen och Europeiska kommittén för sociala rättigheter.

FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är universell och därför av central betydelse. Den har hittills ratificerats av 148 länder. Vägen till målet om universell ratificering är ännu tämligen lång: Det människorättsavtal som ratificerats av flest länder, d.v.s. konventionen om barns rättigheter, har ratificerats av 192 länder. Regeringen har som mål att konventionens status skall bli starkare och att den skall ratificeras av fler länder. Ratificeringen av människorättsavtal, inklusive ESK-konventionen är en fråga som t.ex. kan tas upp i diskussioner med de länder med vilka Finland har utvecklingsamarbete eller annat samarbete.

Det har ofta erfarits att ESK-konventionen inte ger särskilt konkret information om vad rättigheterna innebär i olika situationer och vilka skyldigheter de stater som ratificerat konventionen har. En av orsakerna till att ESK-rättigheterna inte fått ett lika konkret innehåll som MP-rättigheterna kan vara att det finns färre mekanismer och en svagare internationell rättspraxis för ESK-rättigheterna. Människorättskommittén som övervakar MP-konventionen kan ta emot besvär i enskilda fall<sup>27</sup>, men ESK-kommittén har inte haft samma möjlighet. Därför är det särskilt viktigt att stärka mekanismerna i fråga om ESK-rättigheterna.

I utredningen *De mänskliga rättigheterna och Finlands utrikespolitik*, given år 2000, förbinder sig Finland att aktivt främja utarbetandet av ett sådant tilläggsprotokoll till ESK-konventionen som ger individuell klagorätt. Finland har i själva verket redan genom olika initiativ arbetat för detta mål. Finland hör till de få länder som har förbundit sig att aktivt främja tilläggsprotokollet. De centrala människorättsorganisationerna anser det dessutom vara viktigt att ESK-rättigheterna kompletteras med en individuell klagorätt. Hösten 2003 finansierade Finland tillsammans med Internationella juristkommissionen ett seminarium i Kroatien. Syftet med seminariet var att informera länderna i Mellan- och Östeuropa om arbetet med ESK-konventionens tilläggsprotokoll. Finland kommer att fortsätta att bedriva denna typ av samarbete med regeringar och organisationer. Finland kommer också att delta aktivt i den session som arbetsgruppen för ESK-tilläggsprotokollet håller år 2004.

Granskningskommitté för ESK-konventionens efterlevnad spelar en viktig roll. Finland har ställt en expert till ESK-kommitténs förfogande. Den här sortens verksamhet skall fortsätta. Finland ämnar också utreda möjligheterna att få in en finsk expert som medlem i ESK-kommittén.

ESK-rättigheterna håller på att få ökad tyngd i människorättskommissionen. Det bör noteras att det har utsetts särskilda rapportörer som följer med hur rätten till en skälig bostad och rätten till föda efterlevs. Behandlingen av deras rapporter bidrar också till att klargöra vad ESK-rättigheterna innebär i olika situationer. ESK-rättigheterna är viktiga för utvecklingsländerna, och ett konstruktivt arbete i dessa frågor erbjuder möjligheter till ett gott samarbete med länder i andra geografiska regioner. På så sätt kan Finland främja sitt mål att överbygga de motsättningar mellan nord och syd som ofta råder i människorättskommissionen.

---

<sup>27</sup> från länder som ratificerat det första tilläggsprotokollet till konventionen

Under våren 2004 koordinerar Finland arbetet med resolutionen om MP- och ESK-konventionerna i människorättskommissionen. Finland har som mål att ESK-rättigheternas juridiska karaktär skall omnämnas i resolutionen. Finland arbetar också för att de två konventionerna skall få en likvärdig status.

ESK-rättigheterna betonas också i det finska utvecklingssamarbetet. Främjandet av utbildningen är t.ex. ett av de viktigaste områdena inom det finska utvecklingssamarbetet. När rätten till utbildning ses som en mänsklig rättighet, blir vikten av avgiftsfri och högklassig utbildning uppenbar. I programmet Utbildning för alla (*Education for all*) betonas uttryckligen dessa faktorer. Att erbjuda grundutbildning och att upprätthålla människornas grundkunskaper anses ligga inom statens eller någon annan offentlig institutions ansvarsområde. Finland har utfäst sig att stöda programmet Utbildning för alla och dess mål. I största delen av de bilaterala utvecklingsprojekten och programmen inom utbildningssektorn ligger tyngdpunkten på grundutbildningen.

I denna redogörelse betraktar vi den aktuella frågan om rätten till hälsa som ett exempel på hur ESK-rättigheterna förverkligats i praktiken.

### 6.8.2 Rätten till hälsa

Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter garanterar varje individ rätten till den bästa möjliga fysiska och mentala hälsa. Den allmänna kommentar som granskningskommittén för ESK-konventionens efterlevnad gav år 2000 definierar rätten till hälsa mera precist som en rättighet som omfattar individens rätt att bestämma om sin egen kropp och hälsa samt statens skyldighet att garantera medborgarna vissa tjänster, såsom hälsovård. Grundförutsättningarna för att denna rätt skall kunna genomföras är bl.a. att hälsokunskap och hälsotjänster av hög kvalitet är tillgängliga för alla, både fysiskt och ekonomiskt. Det är viktigt att beakta minoritetskulturer och könsaspekter. Rätten till hälsa förutsätter också t.ex. rent dricksvatten, tillräcklig tillgång till mat, näring och bostäder, en sund arbets- och livsmiljö samt tillgång till hälsoundervisning och kunskap om reproduktiv hälsa.

Även andra människorättskonventioner (konventionen mot kvinnodiskriminering och rasdiskrimineringskonventionen) berör rätten till hälsa. De internationella konferenser som har gett upphov till, exempelvis, Wien-, Kairo- och Pekingdeklarationen har behandlat rätten till hälsa ur många synvinklar.

Begreppet rätt till hälsa har diskuterats vid många internationella forum under de senaste åren. De resolutioner som handlar om rätten till hälsa har fått ett betydande stöd både i generalförsamlingen hösten 2003, och inom FN:s människorättskommission, där det våren 2002 gavs ett mandat för en specialrapportör om rätten till hälsa. Finland ställde sig bakom bägge resolutionerna. Finland ställde sig likaså bakom resolutionerna om rätten till medicinering vid epidemier, särskilt när HIV/AIDS, tuberkulos och malaria diskuterades i människorättskommissionen under åren 2002 och 2003.

Rätten till hälsa har under den senaste tiden även aktualiserats vid världshandelsorganisationen WTO i samband med förhandlingar om läkemedlens tillgänglighet i utvecklingsländerna. Genom ett beslut som fattades i augusti 2003 är det möjligt att tillverka billiga mediciner, t.ex. för AIDS-patienter, med tvångslicens och transportera dem till utvecklingsländer för att minska bristen på läkemedel där. WTO spelar en viktig roll i strävan att förverkliga rätten till hälsa. Förverkligandet av rätten till hälsa är beroende av att medicinska produkter och tjänster godkänns, av deras kvalitet och av deras konkreta och ekonomiska tillgänglighet. Viktiga mediciner, mat, dricksvatten och hälsotjänster kan ofta transporteras, varför regler för handel med

sådana produkter och tjänster kan ha en direkt inverkan på möjligheterna att värna och förverkliga rätten till hälsa.

Europeiska unionen har aktivt främjat rätten till hälsa. I januari 2003 startade Europeiska kommissionen t.ex. ett hälsoprogram med avsikten att förbättra hälsokunskapen och att utveckla beredskapen att reagera på hot mot människornas hälsa. EU:s verksamhet omfattar också ett brett samarbete i hälsofrågor med tredje land och med internationella organisationer.

Regeringen betonar kvinnornas, barnens, ungdomarnas, äldres, funktionshindrades och ursprungsfolkens rätt till hälsa. Regeringen deltar aktivt i internationella organisationer och stöder folkrörelser som arbetar för att rätten förverkligas. (Vid världshälsoorganisationen WHO:s (World Health Organisation) regionala möte i Wien i september 2003 föreslogs det t.ex. att en europeisk konferens om mental hälsa i Europa skulle hållas i Helsingfors i januari 2005.)

Hälsoarbetet är också en viktig del av det finska utvecklingssamarbetet. I sin utvecklingspolitik lägger Finland särskild vikt vid grundhälsovården och det preventiva hälsoarbetet. Målet är jämlikhet, vilket innebär att kvinnornas och utsatta gruppers rätt till hälsa skall förverkligas på lika grunder.

Finland stödjer arbetet mot HIV och AIDS genom att framhålla vikten av att social- och hälsosektorn ges tillräckliga resurser, att undervisnings-, social- och hälso-tjänsterna fungerar, att HIV-infektioner förebyggs och att de sociala följderna av HIV lindras. Särskilt viktigt är det att stödja barnens och kvinnornas ställning. Det finns behov att öka stödet till arbetet mot HIV och AIDS. Finland kanaliserar sitt stöd bl.a. genom det multilaterala programmet UNAIDS.

HIV och AIDS är inte bara en hälsofråga, utan också en säkerhets-, samhälls- och utvecklingsfråga. I bakgrunden finns ofta bl.a. låg utbildningsnivå, fattigdom, social ojämlikhet, ojämlikhet mellan könen, sexarbete och konflikter. Brott mot mänskliga rättigheter ökar infektionernas antal. HIV och AIDS håller i allt högre grad på att bli ett gissel för fattiga kvinnor och flickor. De sociala följderna av AIDS-epidemin ökar risken för kränkningar av de mänskliga rättigheterna (föräldralösa barn behandlas ojämnt, familjerna blir fattigare, kvinnornas ställning försvagas, flickorna lämnas utan utbildning m.m.).

### *6.8.3 Hur ESK-rättigheterna förverkligas i Finland*

Den moderna förteckningen över friheter och rättigheter i Finlands grundlag, i vilken ESK-rättigheterna är väl företrädda, ger oss internationell trovärdighet i arbetet för att förverkliga dessa rättigheter. Alla har till exempel rätt till gratis grundutbildning. Likaså har var och en som inte själv förmår skapa sig den trygghet som ett människovärdigt liv kräver, rätt till en nödvändig utkomst och vård. Dessa ESK-rättigheter, formulerade som subjektiva rättigheter, är en betydande förebild även internationellt.

ESK-kommittén har i sina rekommendationer till Finland regelbundet fäst uppmärksamhet vid att tillgången på social- och hälsovårdstjänster måste vara jämlik. Kommittén har uttryckt sitt missnöje med att det offentliga hälsovårdssystemet försvagats då staten har skurit ned anslagen till hälsovården. Kommittén har uppmanat regeringen att säkerställa att tillräckliga medel anslås för den offentliga hälsovården och att se till att avgifterna förblir så låga att hälsovården är tillgänglig för alla samhällsgrupper.

Särskild oro har orsakats av att kommunerna inte ger medel till hälsovården enligt enhetliga kriterier. Det här har medfört att hälsovårdstjänsterna är ojämlika och varierar från ort till ort.

Kommittén har påpekat att kommunerna måste erbjuda tillräcklig hälsovård särskilt till utsatta grupper, såsom barn, äldre, rörelsehindrade och mentalt handikappade.

I fråga om arbetslagstiftningen har kommittén uttryckt sin oro över det bristfälliga anställningsskyddet för deltidsanställda, tillfälligt anställda och utlänningar. På ett allmännare plan har den förhört sig om varför inga rättsfall om ESK-rättigheter förekommer, fastän konventionen kan åberopas direkt i Finlands domstolar. I detta sammanhang har kommittén framfört sin oro över att advokaterna och domarna kanske inte är tillräckligt medvetna om konventionens innehåll.

Å andra sidan har den finska utbildningen fått gott betyg i internationella jämförelser. De finska ungdomarna klarade sig utmärkt i PISA-undersökningen, som är den största och mångsidigaste jämförelsen av utbildningsresultaten i OECD-länderna. Enligt undersökningen var de finska ungdomarnas läskunnighet bäst i OECD-länderna, även om skillnaden mellan könen var ganska stor.



**FÖRKORTNINGAR**

ALS	Anslag för lokalt samarbete
AMAP	Program för uppföljning och bedömning av den arktiska miljön (Arctic Monitoring and Assessment Programme)
CBSS	Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States)
CEDAW	Konventionen för eliminering av all slags diskriminering av Kvinnor (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
COHOM	Arbetsgruppen för mänskliga rättigheter vid Europeiska unionens råd (Council Working Party on Human Rights)
COSCE	Arbetsgruppen för OSSE och Europarådet (Working Party on OSCE and the Council of Europe)
CPT	Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CRC	Kommittén för barnens rättigheter; konventionen om barnens rättigheter (Committee on the Rights of the Child; Convention on the Rights of the Child)
CTC	FN:s säkerhetsråds kommitté mot terrorism (UN Security Council Committee on Terrorism; Counter-Terrorism Committee)
RONK	Delegationen för romanifrågor
EAPC	Euroatlantiska partnerskapsrådet (Euro-Atlantic Partnership Council)
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd (Economic and Social Council)
ECRI	Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (European Commission against Racism and Intolerance)
ER	Europarådet
ESK-konventionen	Konventionen för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ESK-rättigheter	Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ETNO	Delegationen för etniska relationer
EU	Europeiska unionen
EG	Europeiska gemenskapen
EUMC	Europeiska centret för övervakning av rasism och främlingsfientlighet (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia)
EUMM	Europeiska unionens övervakningsmission (European Union Monitoring Mission)
FAO	Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FN	Förenta nationerna
FYROM	F.d. jugoslaviska republiken Makedonien (Former Yugoslav Republic of Macedonia)
GAERC	Allmänna rådet, EU:s råd för allmänna frågor och yttre förbindelser (General Affairs and External Relations Council)
GATT	Allmänna tull- och handelsavtalet (General Agreement on Tariffs and Trade)
GSP	Allmänna tullpreferenssystemet (Generalised System of Preferences)

GUSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
HDIM	Möte för att verkställa ODIHR:s mänskliga dimension (Human Dimension Implementation Meeting)
ICC	Internationella brottsdomstolen (International Criminal Court)
ICPD	Internationella konferensen om befolkning och utveckling (International Conference on Population and Development)
ICRC	Röda Korsets internationella kommitté (International Committee of the Red Cross)
ICT	Tieto- ja viestintäteknikka (Information and communications technologies)
IIED	International Institute for Environment and Development
ILO	Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization)
INGO	Internationell medborgarorganisation (International non-governmental organisation)
IOM	Internationella migrationsorganisationen (International Organisation for Migration)
IPEC	Internationella programmet för utrotning av barnarbete (International Programme on the Elimination of Child Labour)
IPS	Sekretariatet för ursprungsfolk (Indigenous Peoples Secretariat)
KSSE	Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa
MDG	FN:s millenniemål (Millennium Development Goal )
MP-konventionen	FN:s konvention för medborgerliga och politiska rättigheter
MP-rättigheter	Medborgerliga och politiska rättigheter
MRK	FN:s kommission för mänskliga rättigheter
NATO	Nordatlantiska försvarspakten (North Atlantic Treaty Organisation)
NGO	Medborgarorganisation (Non-governmental organisation)
ODIHR	OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (Office for Democratic Institutions and Human Rights)
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OECD-DAC	Kommittén för utvecklingssamarbete (Development Assistance Committee)
OSCE	OSSE
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PACE	Europarådets parlamentariska församling (Parliamentary Assembly of the Council of Europe)
PRS	Strategier för bekämpning av fattigdom (Poverty Reduction Strategy)
RK	Regeringskonferens
RRM	Mekanismen för akuta ingripanden (Rapid Reaction Mechanism)
SETA	Sexuellt likaberättigande SETA rf
UM	Utrikesministeriet
UNFPA	FN:s befolkningsfond (United Nations Population Fund )

UNHCR	FN:s högkommissarie för flyktingfrågor (United Nations High Commissioner for Refugees)
Unicef	FN:s barnfond
UNIDO	FN:s organisation för industriell utveckling (United Nations Industrial Development Organization)
UNIFEM	FN:s utvecklingsfond för kvinnor
UNMIK	FN:s uppdrag i Kosovo (United Nations Mission in Kosovo)
WHO	Världshälsorganisationen (World Health Organisation)
WSIS	FN:s toppmöte om informationsområdet (WSIS — World Summit on the Information Society)
WTO	Världshandelsorganisationen (World Trade Organisation)

## **FN:S OCH EUROPARÅDETS CENTRALA FÖRDRAG OM MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER**

### **I FÖRENTA NATIONERNA**

#### **1. Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och dess fakultativa protokoll (1966)**

Konventionen innehåller de traditionella medborgerliga och politiska rättigheterna, såsom yttrande-, förenings- och religionsfrihet samt bl.a. kriterier för en rättvis rättegång. Konventionen innehåller även ett allmänt förbud mot diskriminering, minimikriterier för bruk av dödsstraff och en bestämmelse om minoriteters rättigheter.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 23 mars 1976 (FördrS 7—8/1976).

Andra fakultativa protokollet om avskaffande av dödsstraff (1989). Protokollet trädde i kraft för Finland den 11 juli 1991 (FördrS 48—49/1991).

#### **2. Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966)**

Konventionen omfattar bl.a. rättigheter i anslutning till arbete och arbetsmiljö, medlemskap i fackförening, boende, tillgång till mat och undervisning. Konventionen innehåller en särskild bestämmelse om att rättigheterna bör garanteras kvinnor och män på lika villkor.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 3 januari 1976 (FördrS 6/1976).

#### **3. Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965)**

Konventionens syfte är att förhindra all diskriminering som baserar sig på ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Begreppet rasdiskriminering ges sålunda en vid innebörd. Staterna är skyldiga att genom lagstiftnings- och andra åtgärder sträva efter att förhindra rasism i allmänhet samt att i synnerhet kriminalisera rasdiskriminering och hets mot folkgrupp.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 13 augusti 1970 (FördrS 37/1970).

#### **4. Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979)**

Målet är att kvinnors mänskliga rättigheter förverkligas på lika villkor som mäns. Konventionen förpliktar staten till att genom lagstiftnings- och andra åtgärder aktivt förverkliga detta mål. Den omfattar bl.a. bestämmelser om nationalitet, utbildning, deltagande i arbetslivet, hälsovård samt kvinnans ekonomiska rättigheter.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 4 oktober 1986 (FördrS 67—68/1986).

Fakultativt protokoll om om enskilt klagomål och utredningsförfarande (1999). Det fakultativa protokollet trädde i kraft för Finland den 29 mars 2001 (FördrS 20—21/2001).

#### **5. Konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984)**

Begreppet tortyr ges i konventionen en vid innebörd. Staten är skyldig att med olika till buds stående medel sträva efter att förhindra tortyr inom sitt territorium. Tortyr måste kriminaliseras. Konventionen innehåller omfattande bestämmelser om åtalsrätt i tortyrfall.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 29 september 1986 (FördrS 59—60/1989).

Finland undertecknade konventionens fakultativa protokoll i New York den 23 september 2003. Genom protokollet tillsattes en underkommitté till FN:s kommittén mot tortyr som ett preventivt övervakningsorgan. Underkommittén besöker platser som lyder under de fördragsslutande staternas jurisdiktion, där personer som berövats sin frihet hålls eller kan hållas fångna. Dessutom är de fördragsslutande staterna skyldiga att upprätta ett eller flera övervakningssystem för att förebygga tortyr i landet i fråga. Klarläggningen av förutsättningarna för att ratificera protokollet skall inledas våren 2004.

#### **6. Konventionen om barnets rättigheter (1989)**

Konventionen är nästan universellt ratificerad. Konventionen täcker ett brett spektrum av barns mänskliga rättigheter bl.a. rätten till medborgarskap och utbildning samt till medbestämmande enligt egen utvecklingsnivå. Konventionen förpliktar till skydd av barnet mot sexuellt och annat utnyttjande samt till att trygga dess särställning vid rättegångar. Barnkonventionens allmänna åldersgräns är 18 år, men åldersgränsen för vapentjänst är 15 år.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 20 juli 1991 (FördrS 59—60/1991).

Fakultativt protokoll om barns i väpnade konflikter (2000). Det fakultativa protokollet trädde i kraft för Finland den 10 maj 2002 (FördrS 30—31/2002).

Konventionens fakultativa protokoll om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi (2000). Finland undertecknade protokollet den 7 september 2000. Förberedelserna för att ratificera protokollet är bundna till ändringar i den nationella lagstiftningen.

#### **7. Konvention angående flyktingars rättsliga ställning (1951)**

Konventionens syfte är att skydda flyktingar. I konventionen definieras vem som är flykting och staten förpliktas att inte återsända en flykting till ett land där han eller hon kan bli utsatt för förföljelse. Konventionen omfattar även bestämmelser om förbud mot diskriminering av flyktingar.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 8 januari 1969 (FördrS 77/1968).

## II EUROPARÅDET

### 1. Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950) (såsom den ändrats genom tredje, femte, åttonde, elfte, tolfte och trettonde tilläggsprotokollet)

Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna fokuserar på de medborgerliga och politiska rättigheterna. Konventionen omfattar bl.a. samvets-, yttrande- och föreningsfriheten, rätten till integritetsskydd samt detaljerade normer för en rättvis rättegång. Konventionen innefattar en effektiv övervakningsmekanism baserad på individuella klagomål.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 10 maj 1990 (FördrS 18—19/1990).

Tilläggsprotokoll nr 6 om avskaffande av dödsstraff (1983). Protokollet trädde i kraft för Finland den 1 juni 1990 (FördrS 18—19/1990).

Tilläggsprotokoll nr 12, som innehåller ett generellt förbud mot diskriminering (2000). Finland undertecknade protokollet den 4 november 2000. Regeringen skall avge sin proposition till riksdagen våren 2004.

Tilläggsprotokoll nr 13 avseende dödsstraffets avskaffande i alla sammanhang (2002). Finland undertecknade protokollet 3 maj 2002. Regeringen skall avge sin proposition till riksdagen våren 2004.

### 2. Konvention om förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1987)

Genom konventionen grundas en europeisk kommitté för att förhindra tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Kommittén undersöker behandlingen av personer som berövats sin frihet bl.a. genom att besöka fängelser. Kommittén kan utgående från ett sådant besök ge rekommendationer till staten i fråga.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 1 april 1991 (FördrS 16—17—1991).

### 3. Europeiska sociala stadgan (reviderad, 1996)

Finland undertecknade den reviderade Europeiska sociala stadgan den 3 maj 1996. Den träder i stället för den Europeiska sociala stadgan av år 1961 (FördrS 43—44/1991) samt tilläggsprotokollet (SopS 84/1992) och ändringsprotokollet av år 1988. Konventionen trädde i kraft för Finland den 1 augusti 2002 (FördrS 78/2002). Dess uppgift är att trygga och främja de sociala rättigheterna i Europa. Dessa rättigheter skall garanteras alla utan diskriminering. Avsikten har varit att den reviderade Europeiska sociala stadgan skall beakta de sociala förändringar som skett efter att den första socialstadgan godkändes år 1961. Den reviderade socialstadgan omfattar ett antal nya rättigheter och innehållet i en del av bestämmelserna har ändrats. Samtidigt har bestämmelserna om miniminivån på de fördragsslutande parternas skyldighet att binda sig ändrats.

Den Europeiska sociala stadgans tilläggsprotokoll om systemet med kollektiva klagomål (1995) förblev i kraft som ett skilt fördrag. Tilläggsprotokollet tillerkänner internationella arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som uppfyller vissa villkor rätten att vända sig till Europarådet med klagomål om tillämpningen av bestämmelserna i den sociala stadgan. Fördraget trädde i kraft för Finland den 1 september 1998 (FördrS 75—76/1998).

#### **4. Ramkonvention för skydd av nationella minoriteter (1995)**

I ramkonventionen definieras — i huvudsak genom programliknande normer — de principer som förpliktar fördragsslutande stater att inom sitt eget territorium skydda nationella minoriteter. De fördragsslutande staterna förbinder sig bl.a. att tillämpa principerna om förbud mot diskriminering och om jämlikhet samt att på olika sätt arbeta för att upprätthålla och utveckla av minoritetskulturer.

Konventionen trädde i kraft för Finland den 1 februari 1998 (FördrS 1—2/1998).

#### **5. Europeisk stadga om landsdels- och minoritetsspråk (1992)**

Genom stadgan strävar man i synnerhet efter att stärka minoritetsspråkens ställning. Stadgan erkänner minoritetsspråken som en del av det europeiska kulturarvet och strävar efter att främja deras ställning i relation till de dominerande språken i Europa. Målet är att skydda små utdöende minoritetsspråk som medborgare i de fördragsslutande staterna traditionellt använder. Stadgan gäller alltså inte t.ex. invandrarnas språk.

Stadgan trädde i kraft för Finland den 1 mars 1998 (FördrS 23/1998).

#### **6. Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och om skydd för individens människovärde på biologins och medicinens område (den s.k. bioetikkonventionen)**

Bioetikkonventionen är det första folkrättsligt bindande dokument som syftar till att skydda de mänskliga rättigheterna mot ett eventuellt missbruk av biomedicinsk teknologi. Den ledande tanken är respekt för människovärdet, självbestämmande och integritetsskydd.

Finland undertecknade konventionen den 4 april 1997.

Tilläggsprotokoll om förbud mot kloning av människor (1998). Tilläggsprotokollet om förbud mot kloning av människor kompletterar bioetikkonventionen med bestämmelser som förbjuder kloning av människor. Finland undertecknade tilläggsprotokollet den 12 januari 1998. Förberedelserna för ratificeringen av konventionen och dess tilläggsprotokoll är knutna till ändringar i den nationella lagstiftningen.

## **Dödsstraffet i världen**

### **Dödsstraffet är avskaffat och används inte under några som helst omständigheter**

Andorra, Angola, Australien, Azerbajdzjan, Belgien, Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Costa Rica, Danmark, Djibouti, Dominikanska Republiken, Ecuador, Elfenbenskusten, Estland, Finland, Frankrike, Georgien, Guinea-Bissau, Haiti, Honduras, Irland, Island, Italien, Kambodja, Kanada, Kap Verde, Kiribati, Colombia, Kroatien, Cypern, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Makedonien, Malta, Marshallöarna, Mauritius, Mikronesien, Moldavien, Monaco, Moambique, Namibia, Nederländerna, Nepal, Nicaragua, Norge, Nya Zeeland, Palau, Panama, Paraguay, Portugal, Polen, Rumänien, Salomonöarna, Samoa, San Marino, São Tomé och Príncipe, Schweiz, Serbien och Montenegro, Seychellerna, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Sydafrika, Tjeckien, Turkmenistan, Tuvalu, Tyskland, Ukraina, Ungern, Uruguay, Vanuatu, Vatikanen, Venezuela, Österrike, Östtimor

### **Dödsstraffet tillämpas endast i krigstid eller i undantagsförhållanden**

Albanien, Argentina, Armenien, Bolivia, Brasilien, Chile, Cooköarna, El Salvador, Fiji, Grekland, Israel, Lettland, Mexico, Peru, Turkiet

### **Dödsstraffet är i praktiken avskaffat**

(Landet har inte verkställt dödsstraffet under de senaste 10 åren och väntas efterfölja moratoriet enligt politiska riktlinjer eller beslut)

Algeriet, Benin, Bhutan, Brunei, Burkina Faso, Centralafrikanska Republiken, Gambia, Grenada, Kenya, Kongo (Republiken), Madagaskar, Maldiverna, Mali, Mauretanien, Nauru, Niger, Papua Nya Guinea, Ryssland, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Togo, Tonga, Tunisien

### **Dödstraffet tillämpas och avrättningar verkställs**

Afghanistan, Amerikas Förenta Stater, Antigua och Barbuda, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belize, Botswana, Burundi, Dominica, Egypten, Ekvatorialguinea, Eritrea, Etiopien, Filippinerna, Förenade Arabemiraten, Gabon, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Indonesien, Indien, Iran, Irak, Jamaica, Japan, Jemen, Jordanien, Kamerun, Kazakstan, Kina, Kirgistan, Komorerna, Kongo (Demokratiska Republiken), Korea (Demokratiska Folkrepubliken), Korea (Republiken), Kuba, Kuwait, Laos, Lesotho, Libanon, Liberia, Libyen, Malawi, Malaysia, Marocko, Mongoliet, Myanmar, Nigeria, Oman, Pakistan, Palestinska Myndigheten, Qatar, Rwanda, Saint Kitts och Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent och Grenadinerna, Saudiarabien, Sierra Leone, Singapore, Somalia, Sudan, Swaziland, Syrien, Tadzjikistan, Taiwan, Tanzania, Tchad, Thailand, Trinidad och Tobago, Uganda, Uzbekistan, Vietnam, Vitryssland, Zambia, Zimbabwe

Enligt Amnesty International avrättades minst 1526 människor i 31 länder under året 2002. Minst 3248 personer dömdes till dödsstraffet i 67 länder. Siffrorna uppger endast kända fall av avrättningar. Det verkliga antalet är förmodligen betydligt större.