

## UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 24/2014 rd

### Statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 11 november 2014 statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna (SRR 6/2014 rd) till utrikesutskottet för beredning.

##### *Utlåtanden*

I enlighet med riksdagens beslut har stora utskottet, grundlagsutskottet, förvaltningsutskottet, lagutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (StoUU 6/2014 rd, GrUU 52/2014 rd, FvUU 34/2014 rd, LaUU 23/2014 rd, KuUU 15/2014 rd, ShUU 19/2014 rd och AjUU 15/2014 rd) återges efter betänkandet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja, utvecklingsminister Sirpa Paatero, statssekreterare Peter Stenlund, rättschef Päivi Kaukoranta, avdelningschef Pekka Puustinen, avdelningschef Markku Keinänen, enhetschef Nina Nordström, enhetschef Jukka Pesola, enhetschef Kristiina Kuvaja-Xanthopoulos, enhetschef Sannamaaria Vanamo, enhetschef Katri Viinikka, människorättsambassadör Rauno Merisaari, lagstiftningsråd Janina Hasenson, handelsråd Kent Wilska, diplomatisk rådgivare Claus Lindroos, specialsakkunnig Sonja Kekkonen, utrikessekreterare Anna Esko och utri-

kessekreterare Jukka Pajarinen, utrikesministeriet

- diskrimineringsombudsman Eva Biaudet, justitieministeriet
- högkommissarie för nationella minoriteter Astrid Thors, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
- medlem i Internationella brottmålsdomstolen Erkki Kourula, Internationella brottmålsdomstolen (ICC)
- generalsekreterare Kristiina Kumpula, Finlands Röda Kors
- generalsekreterare Anni Lahtinen, De Hundras Kommitté
- generalsekreterare Päivi Mattila, Förbundet för mänskliga rättigheter
- verksamhetsledare Antti Pentikäinen, Kyrkans Utlandshjälp
- verksamhetsledare Helena Laukko, Finlands FN-förbund
- verksamhetsledare Elina Multanen, UN Women
- verksamhetsledare Anja Malm, Samverkan inom funktionsnedsättning rf
- verksamhetsledare Ulla Anttila, Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö KIOS
- chef för människorättsarbete Niina Laajapuro, Amnesty International Finlands avdelning
- professor i folkrätt Martin Scheinin, Europeiska universitetsinstitutet
- direktör Morten Kjaerum, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter.

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### **Allmänt**

Respekt för de mänskliga rättigheterna är en integrerad del av demokratin och rättsstaten. Såväl främjande som kränkande av dessa rättigheter inverkar väsentligt också på den internationella säkerheten och utvecklingen. Således måste de mänskliga rättigheterna också i fortsättningen vara prioriterade områden inom Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Utrikesutskottet håller med statsrådets om att säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter endast kan förverkligas genom inbördes samverkan. Det är viktigt att FN:s utvecklingsagenda för tiden efter 2015 beaktar de mänskliga rättigheterna. Finland deltar i den grupp i FN som främjar frågor som rör rättsstaten och arbetar där för att rättsstaten ska utvecklas med utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna och för att åtaganden ska fullföljas. Enligt redogörelsen bör mål som stärker rättsstatsutvecklingen inkluderas i utvecklingsagendan för tiden efter 2015. Det att människorätsfrågorna i riksdagen behandlas i ett redogörelseförfarande är ett uttryck för hur viktiga de är och gör det möjligt för hela riksdagen att delta i behandlingen av Finlands politik för de mänskliga rättigheterna.

Redogörelsen innehåller riktlinjerna för statsrådets arbete för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna både hemmavid och på internationell nivå. Redogörelsen betonar vikten av att det nationella och internationella arbetet är samstämmigt och konsekvent. Den har fokus på större helheter där en utveckling och precisering av regeringens linje är aktuell. Dess separata handlingslinjer innehåller nya mål och mål som håller på att utformas för

statsrådets arbete för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Utskottet anser det vara en brist att redogörelsen inte tar upp de utmaningar som den förändrade krigföringen och nya vapentechniken innebär för rättigheterna eller medling. Utskottet kommer att ta upp dessa frågekomplex i betänkandet.

Det finns ett samband mellan de grundlagsfästa grundläggande fri- och rättigheterna, EU:s grundläggande rättigheter och de i internationella konventioner och andra handlingar garanterade mänskliga rättigheterna. I likhet med utlåtan-deutschkotten instämmer utrikesutskottet i att de nationella och internationella målsättningarna och åtgärderna bör löpa parallellt och vara konsekventa, vilket betonas i redogörelsen. Detta kräver att de grundläggande och mänskliga rättigheterna ges en helhetsinriktad behandling också i fortsättningen.

Att grundrättighets- och människorättsförpliktelseerna identifieras och fullgörs bristfälligt är väsentliga problem överallt, även i Finland. Därför behövs en konstruktiv dialog mellan övervakningsorgan och regeringar och även klara rekommendationer för hur tillgodoseendet av mänskliga rättigheter kan främjas. Nationell debatt behövs särskilt när människorättsklimatet förändras.

Finland fortsätter att föra en öppen och konstruktiv dialog med FN:s organ för människorättskonventioner och motsvarande europeiska organ. Nationella aktörer på området grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, till exempel de högsta laglighetsövervakarna, särskilda ombudsmän och Människorättscentret, bör ha den behörighet och de resurser som krävs för att övervaka att dessa rättigheter tillgodoses och för att påverka nivån på det skydd som rättigheterna ger.

## Genomförande av rekommendationerna i 2009 års redogörelse

Finlands har fått ett centrum för mänskliga rättigheter sedan den föregående redogörelsen. Det ingår i justitieombudsmannens kansli. Människorättscentret, justitieombudsmannens kansli och centrets delegation utgör Finlands nationella människorättsinstitution. Denna institution fick i december 2014 högsta möjliga status, dvs. A-status. Det innebär att institutionen också har rätt att yttra sig i bl.a. FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet).

Redogörelsen innehåller flera viktiga utvecklingstankar, exempelvis i fråga om indikatorer och stärkt fostran i grundläggande och mänskliga rättigheter.

I sitt betänkande (UtUB 1/2010 rd) om föregående människorättsredogörelse rekommenderade utskottet att ett centrum för mänskliga rättigheter skulle inrättas, att en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter antas och att Finland ska vara aktivt när det gäller att skapa en effektiv intern politik för de mänskliga rättigheterna i EU. Alla dessa rekommendationer har följts.

I fråga om humanitära biståndsinsatser till förmån för barn kan det konstateras att det humanitära biståndet i överensstämmelse med 2012 års riktlinjer för det humanitära biståndet kanaliseras via FN-organ, internationella Röda korset och Röda halvmånen och de inhemska organisationer som certifierats av Europeiska kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd och civilskydd (GD Echo). Biståndet baseras på humanitära principer och internationell humanitär rätt, och det är strikt behovsbaserat utan politiska, militära eller ekonomiska överväganden. En förutsättning för bistånd är att organisationen gjort en behovsprövd vädjan om hjälp, och biståndet fördelas vagt öronmärkt aningen per land eller regionvis.

Finland prioriterar de fattigaste utvecklingsländerna, och biståndet riktas till att hjälpa människor i en utsatt ställning. Finland förutsätter att de organisationer som får bistånd ägnar särskild uppmärksamhet åt utsatta gruppers rättigheter, såsom rättigheterna för personer med

funktionsnedsättning och barnens rättigheter. Det finns många barn och unga bland biståndstargarna för de organisationer som Finland stöder, och humanitärt bistånd direkt riktat till dem har under denna regeringsperiod kanaliserats till ett belopp av ca 37 miljoner euro via Unicef och organisationen Rädda barnen i Finland.

Det internationella humanitära systemet har utvecklats och fungerar effektivare än tidigare, men samtidigt har också hjälpbehovet ökat och kommer sannolikt att öka också i framtiden. Budgeten för humanitärt bistånd för FN-organisationerna har vuxit med 600 procent de senaste tio åren.

Utskottet har lyft fram insatser för minoriteternas ställning internationellt samt rättigheter och jämlikhet för minoriteter. Detta har nu blivit ett av redogörelsen huvudteman.

Utskottet upprepar vad den sagt tidigare, dvs. att den i fortsättningen vill ha närmare information om hur människorättsläget i mälländerna och förändringar i det påverkar vårt bilaterala utvecklingsbistånd.

## Internationellt arbete för de mänskliga rättigheterna

Finland stöder den oberoende ställningen och befogenheterna för FN:s och de regionala organisationernas människorättsorgan och finansierar deras verksamhet inom ramen för sina ekonomiska resurser. Den internationella människorättspolitiken genomförs i första hand via Europeiska unionen. Utskottet erinrar om att Förenta nationerna (FN) och dess system för mänskliga rättigheter ändå utgör grunden för det internationella skyddet och främjandet av dessa rättigheter och för övervakningen av hur de tillgodoses på nationell nivå.

Den senaste tiden har principen om universella mänskliga rättigheter kritiserats i den internationella debatten. Utskottet anser att den oro över att rättigheterna ifrågasätts som uttrycks i redogörelsen är befogad. Det är viktigt att Finland arbetar för tillräckliga resurser för den övervakning som är kopplad till FN:s människorättskonventioner och andra motsva-

rande mekanismer. Det är också viktigt att understödja de icke-statliga organisationernas arbete för att ta fram alternativa rapporter och rekommendationer för de mänskliga rättigheterna och för att föra dialog om rättigheterna nationellt och inom olika FN-forum (inklusive MR-rådets allmänna återkommande utvärderingar, UPR). Organisationerna gör sitt bästa för att upprätthålla dialogen om de mänskliga rättigheterna och bidrar för sitt vidkommande till att visa att det finns stöd över de kulturella gränserna för universella mänskliga rättigheter.

Det civila samhället har fått mindre rörelseutrymme i många länder och då lyckas man inte nödvändigtvis garantera säkerheten för människorättsaktivister genom en traditionell appell för mänskliga rättigheter riktad till en stat. Organisationernas regionala samarbete minskar deras säkerhetsrisker och ger verksamheten större genomslag. Utskottet skulle gärna se en kartläggning av nya stödformer och stödkanaler, så att det fortsatt går att stödja organisationerna trots de existerande begränsningarna. Riktlinjer i fråga om människorättsaktivister från EU och andra internationella organisationer kan vara av stor betydelse för det lokala arbetet för de mänskliga rättigheterna i länder där det är vanligt att rättigheterna kränks. Finland och de andra EU-länderna bör tillsammans se till att informera om EU-riktlinjerna i fråga om människorättsaktivister.

De icke-statliga organisationerna och forskningsinstituten på människorättsområdet har expertis och handlingsutrymme som kompletterar och stöder myndigheternas arbete. Utskottet menar att det vore bra om utrikesförvaltningen utreder hur den kan stärka instrumenten för att stödja de icke-statliga organisationernas arbete för de mänskliga rättigheterna i länder där rättigheterna tillgodoses bristfälligt. Det kan t.ex. röra sig om att beskickningarna stöder människorättsaktivister ekonomiskt eller genom praktiskt samarbete, att annat ekonomiskt stöd till aktivisternas arbete ökas och att i FN och motsvarande forum betona det civila samhällets möjligheter att påverka.

Tillräckliga resurser måste anvisas för internationellt arbete för de mänskliga rättigheterna. Det krävs dessutom prioritering av vissa mål för att de begränsade resurserna ska kunna användas på ett konsekvent och verkningsfullt sätt. Ett systematiskt och effektivt arbete för att främja de mänskliga rättigheterna förutsätter samarbete mellan myndigheterna och det civila samhället. Enligt redogörelsen spelar de icke-statliga organisationerna globalt en allt större roll när internationella normer utarbetas, när man följer hur de mänskliga rättigheterna tillgodoses och som en påverkanskanal för medborgarna. Beredningen och ratificeringen av konventioner måste ordnas på ett inkluderande sätt.

Om Finland vill stärka sin människorättspolitik är det viktigt att strategiskt utvärdera omvärldsvillkoren för globalt människorättsarbete och Finlands ställning på den globala arenan. Med avseende på detta ter det sig rationellt att det också i fortsättningen är utrikesförvaltningen som utarbetar strategin och handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna.

Utskottet instämmer i likhet med utlåtandeutskotten i regeringen syn att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna) bör främjas samtidigt som de medborgerliga och politiska rättigheterna tillgodoses. I fråga om ESK-rättigheterna bör de utsatta grupperna, kvinnor, barn, personer med funktionsnedsättning och minoriteter, ges företräde. En sund miljö, inklusive biologisk mångfald, ingår i arbetet för dessa rättigheter.

#### *Europeiska unionen*

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna blev genom Lissabonfördraget rättsligt bindande och fick samma rättsliga värde som EU-fördragen. Till följd av det har stadgan fått ökad betydelse för EU-institutionernas verksamhet, särskilt när lagstiftning förbereds. Samtidigt har EU-domstolens roll stärkts när det gäller att garantera de grundläggande och mänskliga rättigheterna genom att den tolkar stadgan i sin rättspraxis. EU-dimensionen i fråga om de grundläggande rättigheterna kan uppskattas ytterligare öka både allmänhetens förtro-

ende för EU:s åtgärder och medlemsstaternas förtroende för varandras rättssystem.

Den ekonomiska krisen har i vissa medlemsstater lett till att situationen försämrats avsevärt när det gäller att tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna, särskilt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Ett betydande problem för närvarande när det gäller att tillgodose EU:s grundläggande och mänskliga rättigheter är att vissa medlemsstater kränker dessa rättigheter, också i fråga om romer. Enligt utskottets bedömning bör EU mer målmedvetet gå in för att finna sätt att ingripa i rättskränkningarna på medlemsstatsnivå och samtidigt utvärdera medlemsstaternas och EU:s respektive behörighet. Finland har ansträngt sig för att aktivt delta i arbetet med att på EU-nivå ta fram förfaranden för att säkerställa att rättsstatsprincipen följs. Dessa problem bör lyftas fram i rådets rättsstatsdialog och i samband med den diskrimineringsstillsyn som EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) utövar.

Byrån inrättades 2007. Enligt redogörelsen anser Finland att FRA:s befogenheter bör utvidgas till att omfatta EU:s hela verksamhetsområde och stadgan om de grundläggande rättigheterna. Vidare sägs där att byråns roll bör utvecklas i en sådan riktning att byrån så nära som möjligt motsvarar en människorättsinstitution enligt FN:s Parisprinciper. Om man häri också inbegriper övervakningsbefogenheter kräver frågan en grundligare analys och granskning, påpekar utskottet.

Utskottet anser det vara angeläget att stärka FRA:s mandat. Det kan inte anses vara hållbart att byråns behörighet inte gäller polisens och domstolarnas verksamhet. Det behövs inga nya instrument för att slå vakt om rättsstaten - utom politiska; byrån är lämplig för denna uppgift. Utskottet ser det som angeläget att byrån kopplas närmare och mer konsekvent till den föregripande kontrollen av föreslagen EU-lagstiftning med avseende på de grundläggande rättigheterna. Dessutom är det motiverat att FRA har rätt att också på eget initiativ yttra sig inom fördragens gränser.

### *Europarådet*

Europarådets grundläggande uppgift är att främja de mänskliga rättigheterna, en pluralistisk demokrati och rättsstatsprincipen. Rådet fyller en central funktion i den normativa utvecklingen och övervakningen av de mänskliga rättigheterna i Europa. Arbetet i Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) har blivit mer effektivt tack vare ett långsiktigt reformarbete. Utskottet välkomnar Finlands strävan att öka det civila samhällets möjligheter att delta i utvecklingen av Europarådets verksamhet. Det kan bidra till öka kunskaperna och medvetenheten om mekanismerna inom organisationen. Utskottet erfar att antalet fällande domar minskat för Finlands vidkommande under de senaste åren.

Förhandlingarna om EU:s tillträde till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) slutfördes i april 2013. Efter det bad Europeiska kommissionen Europadomstolen om ett yttrande i saken. Kommissionen ville höra domstolens ståndpunkt till huruvida avtalsutkastet är förenligt med EU-fördragen. Domstolen offentliggjorde sitt yttrande den 18 december 2014. Enligt yttrandet är utkastet inte förenligt med fördragen. Protokoll 8 till Lissabonfördraget ställer vissa krav på innehåll i anslutningsavtalet. Avtalet ska säkerställa att unionens anslutning inte påverkar vare sig unionens eller dess institutioners befogenheter. Ytterst komprimerat kan man säga att domstolen ansåg att avtalsutkastet inte uppfyller kraven i protokoll 8. Eftersom domstolen ställde sig negativ till utkastet kan det planerade avtalet inte träda i kraft såvida inte avtalet eller fördragen ändras (artikel 218.11 i EUF-fördraget).

Det är dock fortfarande angeläget att EU ansluter sig till Europakonventionen så snabbt som möjligt utan förbehåll. Ordalydelsen i artikel 6.2 i EU-fördraget är förpliktande och enligt den ska unionen ansluta sig till Europakonventionen.

En anslutning är viktigt både symboliskt och för att individens rättigheter ska tillgodoses fullt ut. Efter en eventuell anslutning kan varje enskild och juridisk person vid en kränkning av de

rättigheter som konventionen garanterar väcka talan mot EU i Europadomstolen i de frågor där EU-rätten tillämpats på det enskilda fallet. Anslutningen måste resultera i en situation som är så tydlig som möjligt ur individens synvinkel.

Utrikesutskottet hänvisar till stora utskottets bedömning (StoUU 1/2008 rd) och konstaterar att en anslutning till Europakonventionen skulle komplettera EU:s system för grundläggande och mänskliga rättigheter och kunna öka EU:s legitimitet.

#### *Den europeiska sociala stadgan*

Det kollektiva klagomålsförfarande som finns i den europeiska sociala stadgan har uppmärksammat och använts väldigt lite. Utskottet välkomnar att Finland i enlighet med sin grundläggande strategi att stärka ESK-rättigheterna erkänt nationella organisationers allmänna rätt att anföra klagomål hos Europeiska kommittén för sociala rättigheter. I ett färskt avgörande (11.2.2015) bedömer kommittén att nivån på de sociala trygghetsförmånerna är otillräcklig i Finland.

#### *Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa*

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) spelar på grund av sin geografiska täckning en viktig roll framför allt i människorättsdialogen. Trots att åtagandena och mekanismerna för den mänskliga dimensionen (Human Dimension) inom OSSE inte är rättsligt bindande (eftersom de är av politisk natur) kan de ändå i praktiken ha stor betydelse för skyddet av rättigheter, och på vissa rättighetsområden har de brutit ny mark. Som exempel kan nämnas OSSE-åtagandena i fråga om skyddet för minoriteter, vilka senare så gott som oförändrade togs in i Europarådets bindande ramkonvention för skydd av nationella minoriteter. OSSE:s betydelse ska således inte undervärderas heller i detta avseende.

Utskottet anser att det är ytterst viktigt att Finland i ett skärpt politisk läge stöder utvecklingen och genomförandet av åtagandena för den mänskliga dimensionen. Det är angeläget att ut-

ifrån OSSE:s breda säkerhetsbegrepp se till att den dimensionen beaktas i framtidsarbetet.

Ett starkt stöd från Finlands sida till organisationens högkommissarie för nationella minoriteter (HCNM) är väsentligt när denne agerar i dagens politiska klimat, inte minst som ett instrument för att hindra konflikter och skydda minoriteters rättigheter, menar utskottet. Om de permanenta OSSE-organen (kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter ODIHR, OSSE:s representant för mediefrihet och HCNM) ska fungera effektivt måste deras verksamhet stödjas och deras självständighet och oberoende tryggas i trycket av olika förändringsprocesser. OSSE följer konsensusprincipen och därför är de politiska beslutsprocesserna i organisationen mycket svåra i dagens läge. Detta innebär att institutionernas betydelse som aktörer accentueras ytterligare. Detta är extra viktigt bl.a. med tanke på genomförandet av åtagandena inom den mänskliga dimensionen.

Krisen i Ukraina har ökat OSSE:s betydelse och synlighet. Organisationens förmåga att reagera genom att sända en omfattande fältmission till Ukraina (OSCE Special Monitoring Mission) är ett bevis på detta, och Finland har redan nu bidragit stort till uppdraget. Utskottet anser det vara viktigt att i fortsättningen se till att övervakningsuppdraget har ett tillräckligt starkt mandat i fråga om den mänskliga dimensionen, inbegripet mänskliga rättigheter och minoriteters rättigheter. ODIHR och HCNM offentliggjorde den 12 maj 2014 en rapport läget i fråga om mänskliga rättigheter i Ukraina utifrån uppdraget. Även om uppmärksamheten just nu är riktad till Ukraina bör stödet för insatser och OSSE fortsätta även i t.ex. västra Balkan och Centralasien, som åtminstone indirekt kan komma att påverkas av dagens situation.

Utskottet anser att regeringens strävan att främja samarbetet mellan europeiska organisationer för att tillgodose de mänskliga rättigheterna mer effektivt är välmotiverad. Överlappande funktioner bör undvikas och kompletterande element utnyttjas. Varje organisation bör inrikta sig på att fullgöra sina uppdrag så effektivt och verkningsfullt som möjligt.

*Internationella brottmålsdomstolen*

Domstolens har med årens lopp fått en allt större förebyggande och avskräckande funktion. Enligt inkommen utredning är det brotten som är väsentliga för domstolens vidkommande, inte huruvida förövaren är statlig eller icke-statlig. Staterna ser på saken individcentrerat, medan domstolens infallsvinkel är situationsrelaterad (situations). Detta betyder att enskilda stater inte kan åtalas, utan bara personer misstänkta för ett visst brott.

I fråga om skyldigheten att skydda är det viktigt att komma ihåg att en internationell domstol är sista instans. Det väsentliga är att se till den nationella lagstiftningen håller måttet och medger åtal så att straffrihet kan undvikas. Den internationella straffrättens uppgift är att vara förebyggande och lära nationalstaterna att följa straffrättens universalitetsprincip. Det långsiktiga målet är att bli kvitt straffriheten.

Processen Justice Rapid Response (JRR) inleddes 2009. Det rör sig om ett internationellt mellanstatligt samarbetsnätverk som syftar till att förbättra det internationella samfundets förutsättningar att lyckas ställa de som är skyldiga till grova internationella brott inför rätta. Verksamheten stöder och kompletterar andra internationella aktörers strävan att minska straffriheten. Finland har stött processen från inledningen och blev JRR-ordförande den 1 september 2014. Nätverkets sätt att fungera går enligt vad utskottet erfar ytterst väl ihop med Finlands utrikes- och utvecklingspolitiska mål. Finland har i sin utrikespolitik betonat vikten av att förebygga människorättskränkningar i samband med konflikter och utreda internationella brott plus det tillhörande arbetet med att bekämpa straffrihet.

**Vad människorättskonventionerna omfattar och hur de övervakas**

Enligt redogörelsen har människorättskonventionerna blivit mer heltäckande samtidigt som de övervakas allt effektivare. Över 80 procent av världens stater har förbundit sig till flera viktiga internationella människorättskonventioner. Konventionerna och de tillhörande övervak-

nings- och rapporteringsmekanismerna utgör ett ramverk som fyller en mycket viktig funktion för väldigt många typer av människorättsarbete.

Alla stater som är medlemmar i FN deltar i de allmänna återkommande utvärderingarna (Universal Periodic Review, UPR) som handhas av FN:s råd för mänskliga rättigheter och där staterna ger varandra rekommendationer om hur de bättre kan tillgodose de mänskliga rättigheterna. Utvärderingarna har på kort tid utvecklats till ett redskap för den normala landsspecifika människorättsdialogen. Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har fått utökade resurser, men dess andel av FN:s budget är fortfarande endast tre procent. Enligt redogörelsen har Finland som mål att förbättra kontorets verksamhetsförutsättningarna och ge det omfattande ekonomiskt stöd. Utskottet stöder i och för sig detta mål, men vill understryka att tilläggsfinansieringen måste övervägas inom ramen för de strategiska övervägandena och prioriteringarna.

Övervakningsorganen för de mänskliga rättigheterna är hårt pressade. Deras arbetsmängd har ökat i och med att övervakningssystemen utvidgats till nya mänskliga rättigheter, krav ställs på ett mer detaljerat innehåll i de periodiska rapporterna och allt fler blir medvetna om möjligheterna att överklaga. Utskottet instämmer i statsrådets åsikt om att det med tanke på övervakningssystemets framtid och trovärdighet är viktigt att de medlemmar som väljs till de berörda kommittéerna har sakkunskap och är självständiga och oberoende.

Det är i synnerhet när resurserna är små viktigt att se till att mekanismerna fungerar ändamålsenligt med avseende på det övergripande skyddet av de mänskliga rättigheterna; därvid ska man särskilt beakta de rättigheter som är svaga och behöver stärkas strukturellt från rättssäkerhetssynpunkt. Det är angeläget att Finland aktivt fortsätter med sitt arbete för att säkerställa att mekanismerna fungerar och i mån av möjlighet för att öka de behövliga resurserna.

I takt med att den allmänna utbildningsnivån har stigit och informationsförmedlingen förbättrats har medborgarna blivit allt mer medvetna

om sina rättigheter och om de människorättskränkningar som skett. Det är med tanke på skyddet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna av största vikt att allmänheten vet tillräckligt om de internationella mekanismernas existens och funktion. Detta för att var och en ska kunna åberopa dessa i lägen där det inte finns något rättsskydd på nationell nivå eller där det är otillräckligt. I många stater har man antagit grundlagar och annan lagstiftning som innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter, infört fler övervakningsmekanismer för dessa rättigheter och förbättrat deras verksamhetsförutsättningar. Finland stöder en utveckling av rättsstaten i olika utvecklingsländer via internationella organisationer, genom bilateralt samarbete på rättsområdet och genom att stödja lokala och internationella människorättsorganisationer.

Diskussionen om och utvecklingen av de mänskliga rättigheterna är kopplade till hur förhållandena mellan olika stater utvecklas. Det har funnits tecken på att ståndpunkterna skärps, både i människorättsdialogerna stater emellan och när internationella beslut förbereds och verkställs. En blockindelning av den typ som förekom under kalla kriget skulle leda till en situation där de mänskliga rättigheterna huvudsakligen används i politiska syften. Detta skulle försämra övervakningen av de mänskliga rättigheterna, framför allt i konfliktländer och i områden där människorättsituationen också i övrigt är problematisk.

Våld som riktas mot civilbefolkningen har ökat på ett oroväckande sätt i många krishärdar i olika delar av världen. Bakom kriserna ligger ofta omfattande kränkningar både av medborgerliga fri- och rättigheter och av ekonomiska och sociala rättigheter samt diskriminering av minoriteter. I värsta fall leder kriser med våldsinslag till tortyr, olagliga avrättningar, våldtäkter och andra ytterst allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Utskottet understryker att Finland och hela det internationella samfundet då snabbt måste kunna vidta åtgärder för att förhindra kränkningarna och för att de som gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser och kränkning-

ar ska kunna ställas inför rätta. Beredskapen att respektera de mänskliga rättigheterna uppstår ofta genast efter det att en kris har fått sin lösning, och då är det viktigt att agera för att stärka både ESK-rättigheterna och de medborgerliga och politiska rättigheterna (MP-rättigheterna).

Omfattningen på skyddet av de mänskliga rättigheterna debatteras hela tiden. Försöken att ifrågasätta de mänskliga rättigheternas universella karaktär och alla befolkningsgruppers jämlikhet har under de senaste åren ökat på ett oroväckande sätt inom FN och regionala organisationer. Som motivering har man bland annat framfört nationell självbestämmanderätt, lagstiftning, kultur, värderingar och traditioner. Systemsamarbete och bättre informationsutbyte fyller också en funktion när det gäller att främja de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet. Utskottet anser att Finland när det är möjligt ska stödja de regionala systemen, vilket i sin tur skulle bidra till att de utrikes- och utvecklingspolitiska målen i fråga om mänskliga rättigheter uppnås.

Vid sidan av de stora tillväxtekonomierna, såsom Brasilien, Indien, Kina och Ryssland, har även många andra stater med regionalt inflytande, till exempel Indonesien, Mexiko, Nigeria, Sydafrika och Turkiet, blivit mer aktiva också på människorättsforum. Det är sannolikt att multipolariteten i beslutsfattandet kring mänskliga rättigheter kommer att öka ytterligare.

De aktörer som blivit mer aktiva utgör inte en enhetlig grupp ur ett människorättsperspektiv, och deras beredskap att samarbeta varierar från land till land och från situation till situation. Det ökande antalet länder som tar ställning i människorättsfrågor har inneburit att antalet ståndpunkter om de mänskliga rättigheterna också har ökat, vilket i viss mån leder till att etablerade uppfattningar om rättigheterna ifrågasätts. Samtidigt ger det också möjlighet till mer varierande samarbetskontakter mellan stater och till samarbete mellan EU och stater i andra ländergrupper. Utskottet ser positivt på att regeringen redan nu samarbetar med olika länder utanför EU-ramarna, bland annat när det gäller rättigheterna för kvinnor och personer med funktions-

nedsättning och ESK-rättigheternas juridiskt bindande karaktär.

Debatten om företagens ansvar för de mänskliga rättigheterna har ökat. Detta beror på att kapital, tjänster och arbetskraft rör sig allt mer över de statliga gränserna. FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet) antog 2011 vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter. Utskottet välkomnar att anvisningarna för tolkning av dessa översattes till finska 2014. Principerna utgör en global standard för området företag och mänskliga rättigheter. Även om principerna inte är rättsligt bindande preciserar vad gällande normer och praxis innebär för både stater och företag, och dessutom innehåller de sakfrågor som på olika sätt täcks av internationella och nationella regler.

### **Hur internationella mekanismer fungerar och kan utvecklas**

Det internationella rättsskyddet har stärkts i och med att nya klagomålsförfaranden införts exempelvis när de fakultativa protokollen om enskild klagorätt och utredningsförfarandet till FN-konventionerna om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter respektive barnets rättigheter trädde i kraft.

Andra reformer som bör välkomnas är de som effektiviserat och förtydligat mekanismer som funnits länge, såsom Europadomstolens processuella reformer, som redan uppvisar resultat, och arbetet med att utveckla FN:s rapporteringssystem. Utskottet understryker att utvecklingsarbetet måste fortsätta och att det måste ske målmedvetet och långsiktigt. Dessutom kan MR-rådets allmänna återkommande utvärderingar (UPR) nämnas som ett viktigt tillskott och som en mekanism för politisk dialog som kompletterar och potentiellt stöder FN:s konventionsövervakning och särskilda mekanismer. Utskottet stöder Finlands praxis att frivilligt ge in halvtidsrapporter till övervakningsorganen. Det är positivt för UPR och har dessutom potential att effektivisera det nationella genomförandet. Också Finlands öppenhet och samarbete gentemot både den nationella människorättsinstitutionen och

det civila samhället är en välkommen praxis. Det bör övervägas om fostran och utbildning i mänskliga rättigheter ska bli en integrerad del av UPR, menar utskottet.

Det är med tanke på människorättssystemets trovärdighet viktigt att sörja för självständighet och oberoende, också i fråga om sakkunnigmedlemmar. Det är också nödvändigt att förfarandena och institutionerna själva respekterar de mänskliga rättigheterna och principerna för god förvaltning.

Det är i synnerhet när resurserna är små viktigt att se till att mekanismerna fungerar ändamålsenligt med avseende på utveckling av det övergripande skyddet för de mänskliga rättigheterna; därvid ska man särskilt beakta de rättigheter som är svaga och behöver stärkas strukturellt från rättssäkerhetssynpunkt. Det är angeläget att Finland aktivt fortsätter med sitt arbete för att säkerställa att mekanismerna fungerar.

Enheten för människorättsdomstols- och människorättskonventionsärenden vid utrikesministeriets rättstjänst har redan för flera år sedan börjat följa verkställigheten genom att ordna seminarier, särskilt i fråga om barnets rättigheter. Enligt ett utlåtande som utskottet fått är erfarenheterna av detta goda, eftersom seminarierna samlat företrädare för myndigheter, det civila samhället och även oavhängiga övervakningsorgan, vilket har möjliggjort en öppen diskussion om människorättsförpliktelserna och deras genomförande.

Ett finländskt särdrag är att riksdagens grundlagsutskott deltar i behandlingen av halvtidsrapporterna i övervakningsorganen. På detta sätt tillåts riksdagen få direktinformation om regeringens dialog med organen, samtidigt som kännedomen om förpliktelserna ökar och uppföljningen främjas. Övervakningsorganen anser att vår praxis fungerar bra och önskar att också andra stater inför ett liknande förfarande. Många internationella organisationer har dessutom uppmärksammat de befogenheter som vår nationella rapportör om människohandel har och framhållit dem som ett modellexempel på välorganiserad och väl genomförd rapportering. Enligt inkommen utredning överväger många länder som

bäst införande av ett liknande rapporteringsupdrag.

Det är viktigt att främja växelverkan mellan regionala och globala människorättsmekanismer, menar utskottet. Två organisationer som i synnerhet kan nämnas är Amerikanska samarbetsorganisationen (OAS) när det gäller att utveckla ursprungsfolkens rättigheter samt Afrikanska unionen (AU) och dess system för kopplingarna mellan de individuella och kollektiva rättigheterna å ena sidan och de mänskliga rättigheterna och rättigheterna till miljön å andra sidan.

### Mänskliga rättigheter och utveckling

Utskottet hänvisar till sitt betänkande om utvecklingspolitikens genomslagskraft (UtUB 9/2014 rd) och påpekar att man i fråga om stater där demokratin är bristfällig, de mänskliga rättigheterna inte tillgodoses fullt ut eller korruptionen är omfattande, vid behov bör ställa villkora biståndet eller styra det så att det också når det civila samhället. Utskottet framhåller att en av de viktigaste grundpelarna för utveckling är att den demokratiska processen stöds.

Fattigdom kan inte undanröjas utan radikala förändringar när det gäller miljövard, produktionsmetoder, konsumtionsvanor, resurseffektivitet och trygghet av den biologiska mångfalden. Rätten till en sund miljö och skyddet av den biologiska mångfalden är en väsentlig del av arbetet för att stärka de mänskliga rättigheterna i en tid när trycket på att exploatera naturresurser ökar bland annat till följd av befolkningsökningen. Konsekvenserna av klimatförändringen hotar i synnerhet fattiga länder. Vi kommer inte att kunna minska fattigdomen, om inte såväl stävandet av klimatförändringen som den minskande mångfalden och det ohållbara nyttjandet av naturtillgångarna blir en del av utvecklingsagendan och om inte dimensionerna för den hållbara utvecklingen integreras till en konsekvent och effektiv sammanhållen politik. På grund av det ömsesidiga beroendet och värdekedjorna inom produktionen är det av vital betydelse att samtli-

ga länder deltar i klimatsamarbetet enligt bästa förmåga.

Utskottet ser det som angeläget att utvecklingspolitiken genomförs och utvärderingsmetoderna utvecklas med beaktande av att det alltid krävs analys av komplicerade fenomen och orsakssamband när mänskliga rättigheter ska främjas i en utvecklingspolitisk kontext. Dessutom måste också eventuella motstridiga effekter på utvecklingen identifieras. Det är viktigt att tänka på hur man inom utvecklingspolitiken kan få stater att ta större ansvar för människorättsfrågorna. Till exempel är korruption en allvarligt hinder både för främjande av mänskliga rättigheter och för andra utvecklingspolitiska mål.

Utskottet upprepar sin tidigare åsikt att ökad ojämlikhet både mellan länder och inom länder är en kärnfråga när man vill förhindra utanförskap och få till stånd utveckling. Utskottet anser att det behövs en utredning av vilken rättslig ram som bäst gynnar ESK-rättigheterna och MP-rättigheterna lika mycket.

### Minoriteter

Minoriteternas rättigheter har fått ökad betydelse efter utrikesministeriets strategi för mänskliga rättigheter från 2013 och föregående människorättsredogörelse. Också i 2012 års säkerhetspolitiska redogörelse betonades vikten av att minoriteternas rättigheter respekteras när konflikter förbyggs och att rättigheterna beaktas i alla skeden av en konflikt. Finlands samarbete och aktivitet i exempelvis Centralasien är också viktiga för minoriteternas vidkommande och stärker vår trovärdighet i EU.

### Kvinnor

Utskottet understryker särskilt vikten av att Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (den s.k. Istanbulkonventionen) ratificeras och verkställs effektivt. Redogörelsen tar inte direkt upp det centrala internationella instrumentet på området, dvs. konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (Cedaw). Utrikesutskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att konventionen och dess

tolkningspraxis bör bli mer välkända i Finland, och därför måste konventionen fortsättningsvis bli mer synlig i strategierna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Det långsiktiga arbete som utförts utifrån FN-resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och de anslutande resolutionerna (1820, 1888, 1960, 2106 och 2122) har lyft fram principerna om delaktighet, skydd och förebyggande till huvudsakliga rättesnören för hanteringen av situationer efter konflikter. Det krävs dock fortfarande konkreta åtgärder för att kvinnors delaktighet ska kunna stärkas på olika beslutsnivåer. Det behövs konkreta metoder för uppföljning och utvärdering för att de nationella handlingsplanerna ska få större genomslag och kvinnors delaktighet kunna konsolideras. Detta är också målet med den globala granskningen av hur resolution 1325 har verkställts och omsatts i praktiken. Utskottet anser det vara viktigt att Finland ökar sitt deltagande i uppföljningen och utvärderingen de resolutionsrelaterade projekten för partnersamverkan (twinning).

Till spetsprojekten inom handlingsprogrammet för mänskliga rättigheter hör att stärka kvinnors rättigheter, ESK-rättigheterna och möjligheterna att delta. Det är viktigt att utvärdera hur väl spetsprojekten utfallit, hurdana resultat som åstadkommit och hur väl politiken för de mänskliga rättigheterna över lag har lyckats, menar utskottet. Verkställigheten och vidareutvecklingen av politiken kräver en utvärdering.

Finland har ökat sina FN-satsningar och försökt handla mer målinriktat och strategiskt. Som ett gott exempel på detta kan nämnas hur FN:s enhet för jämställdhet och kvinnors egenmakt (UN Women) har fått ökad betydelse för Finlands multilaterala samarbete. Finland är för närvarande enhetens största allmänfinansiär. Ett större bidrag bildar ett strategiskt stöd för Finlands policyriktlinjer och de åtgärdsprogram där kvinnors och flickors rättigheter står i centrum.

### **Ratificering av internationella konventioner**

Finland har normalt ratificerat internationella människorättskonventioner först när den natio-

nella lagstiftningen i sin helhet motsvarar konventionsbestämmelserna. Ratificeringen av vissa centrala människorättskonventioner har därför fördröjts avsevärt, vilket på internationell nivå kan ge upphov till politisk oklarhet om Finlands engagemang i fråga om målen för konventionerna. Ratificeringen är en del av detta engagemang. En annan del är harmoniseringen av Finlands lagstiftning med de internationella bestämmelserna. Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att ratificeringsprocessen ser ut som den gör delvis av teknisk-praktiska skäl, och att det är skäl att omvärdera processen så att den inte i onödan leder till att ratificeringen fördröjs.

Med hänsyn också till det som sagts tidigare ser utskottet det som viktigt att Finland så snart som möjligt ratificerar FN:s konvention om handikappades rättigheter, vilken godkändes av riksdagen den 3 mars 2015.

### **Yttrandefriheten**

Yttrandefriheten och åsiktsfriheten är mänskliga rättigheter som grundar sig på internationella överenskommelser. I vår grundlag utgör yttrandefriheten en central grundläggande rättighet vars primära syfte är att trygga den fria informationsförmedling som utgör en av grundpelarna för ett demokratiskt samhälle samt säkerställa en öppen, fri och offentlig debatt. I en global värld ter det sig svårt att kontrollera hur yttrandefriheten tillgodoses och hur ansvaret för yttrandefriheten hanteras. Det internationella samfundet måste bära sitt ansvar för att den nya tekniken samordnas med de godtagna normerna. Så har man gjort också tidigare. Tekniken får inte diktera innehållet i de internationella normerna eller tillämpningen av dem.

Utskottet hänvisar till lagutskottets utlåtande, där det konstateras att utövandet av yttrandefrihet är förknippat med rättigheter och skyldigheter. Yttrande- och åsiktsfriheten handlar om skyldigheten att respektera och skydda den som utövar sin rätt att yttra sig och skydda hens rätt att utöva denna rättighet även om budskapet skulle vara obehagligt eller motbjudande. Men

om utövandet av yttrandefriheten innebär kränkning av en persons eller persongrupps rättigheter eller hotar det demokratiska systemet eller äventyrar genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan dessa handlingar falla utanför skyddet för de mänskliga rättigheterna och således inte åtnjuta skydd för yttrandefrihet.

Utskottet konstaterar att hatpropaganda som begrepp inte är entydigt. Hatpropaganda är likväl en allmänt och internationellt använd term som används också av internationella organisationer, däribland Europarådet. Enligt Europarådet avser hatpropaganda uttryckssätt som sprider, förespråkar, uppmuntrar eller rättfärdigar rashat, främlingsfientlighet, antisemitism eller annat hat grundat på intolerans.

Utskottet framhåller behovet av att identifiera hatpropaganda och ingripa mot den utan att kränka det demokratiska samhällets grundläggande värden. Vi måste säkerställa rätten till fri informationsförmedling och möjligheterna att föra en öppen, fri och offentlig debatt.

Journalister och medier har en central roll i säkrandet av en fri informationsförmedling. Det är oroväckande att journalisters och mediers arbete kringskärs i vissa länder och i synnerhet att journalister kidnappas och mördas i krisområden. Utrikesutskottet upprepar sin ståndpunkt att EU-länderna måste uppnå enighet om att inte betala lösen för gisslan.

Det är viktigt att Finland aktivt stöder alla som trots svåra förhållanden arbetar för de mänskliga rättigheterna, i vissa fall med fara för livet. Människorättsförsvaren utgörs av enskilda, grupper och samhällseliga organ som arbetar för och skyddar de universellt erkända mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Människorättsförsvarens mål är att främja och skydda de medborgerliga och politiska rättigheterna samt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

### Utländska stridande

Åtgärderna mot utländska stridande (foreign fighters) får inte ta sig sådana dimensioner att

motsättningarna i samhället ökar. Det kan leda till marginalisering och ökad risk för radikalisering. De finländska myndigheterna måste ha beredskap att vidta behövliga åtgärder mot dem som lämnar Finland för att strida utomlands och dem som återvänder. I fråga om återvändarna menar utskottet att vi måste utnyttja de internationella organisationernas och andra länders erfarenheter av olika avradikaliseringsprogram.

### Vapenkontroll

Det finns nära kopplingar mellan de mänskliga rättigheterna och vapenkontroll. De senaste åren har kampen mot användning och spridning av kemiska vapen gjort stora framsteg, särskilt i Syrien. Ett annat viktigt framsteg är fördrag om kontroll av vapenhandel (ATT), som trädde i kraft den 24 december 2014. Fördraget reglerar på internationell nivå den lagliga vapenhandeln och syftar till att förebygga illegal handel. Å andra sidan är utvecklingen långsammare än väntat när det gäller centrala frågor som kärnvapenedrustningen, Irans kärnprogram och konferensen om en zon fri från massförstörelsevapen i Mellanöstern. Ukrainakrisen och de försämrade relationerna mellan i synnerhet USA och Ryssland har lett till spänningar, men detta har hittills endast i begränsad omfattning eller bara indirekt återspeglats på vapenkontrollsektorn. Det humanitära initiativet mot effekterna av kärnvapen har enligt uppgift till utskottet fått ett starkt lyft och gett debatten ny dynamik.

Fördragen om vapenkontroll och nedrustning innebär i hög grad ett konkret genomförande av de internationellt godkända mänskliga rättigheterna. Ett led i detta är den dagliga exportkontrollen av försvarsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

Staterna måste säkerställa rätten till liv i enlighet med de internationella människorättsåtagandena. En central fråga är om de nya vapnen kan skilja mellan stridande och civila på det sätt som internationell humanitär rätt kräver. Viktigt att diskutera är likaså om vapnen tillåter en avvägning av huruvida det militära behovet är proportionellt i relation till de civila offren och om

den civila befolkningen kan ges tillräckligt skydd mot dessa vapen. Utskottet påpekar att principerna om distinktion, proportionalitet och försiktighet är centrala i den internationella humanitära rätten. De internationella organ som tolkar och övervakar realiseringen av människorättskonventioner och humanitär rätt måste vidareutveckla uppföljningen och tolkningen i fråga om vapentechnik som strider mot de mänskliga rättigheterna.

Även FN:s specialrapportörer, särskilt rapportören om utomrättsliga avrättningar, har lyft fram människorättsperspektivet när det gäller autonoma vapen. Rapportören har efterlyst internationell debatt om konsekvenserna av autonoma vapen och om begränsningar för vapnen. Vidare har rapportören efterlyst ett moratorium för utveckling och användning så länge det inte finns någon internationell referensram för dessa vapen. Debatten har ännu inte aktiverats i Första kommittén i FN:s generalförsamling, dvs. kommittén för nedrustning.

Utrikesutskottet anser att nedrustning och vapenkontroll är en central del av säkerhetspolitiken (UtUB 5/2014 rd). Den snabba tekniska utvecklingen och tillämpningen av tekniken för såväl civila som militära syften har försvårat vapenkontrollen och förändrat dess karaktär. Cybersäkerheten och autonoma vapen sammanhänger också med nya typer av etiska och humanitära frågeställningar i och med att krigföringen delvis blir datorstyrd och genomförs av robotar. Ett av målen för nedrustningssträvandena har varit att begränsa eller förbjuda vissa vapenslag på grund av deras humanitära följder. Det bedöms nu att risken för spridning av kärnvapen och andra massförstörelsevapen har ökat genom Ukrainakrisen. Att hemlighålla teknik på säkerhetsrelaterade grunder fördröjer eller rentav förhindrar diskussionen om internationell kontroll av nya vapen.

Utvecklingen av vapentechniken ställer nya krav på tillämpningen av humanitär rätt. Utskottet hänvisar till sitt betänkande om hur utvecklingen av säkerhetshoten och vapentechniken påverkar vapenkontrollen (UtUB 5/2014 rd) och

menar att Finland bör delta aktivt i debatten om de humanitära följderna av ny teknik i krigföringen.

Den humanitära rätten förbjuder inte bruk av drönare som vapen. Användningen av dem är förknippad med kontroversiella folkrättsliga frågor, särskilt om de används utanför konflikter. I så fall kan humanitär rätt inte tillämpas, men det bör understrykas att användningen av dödliga maktmedel då regleras av de internationella åtagandena om mänskliga rättigheter.

Frågor som rör vapen användningen och den internationella rätten bör underställas en så bred och öppen diskussion som möjligt innan denna teknik introduceras på slagfältet. Utskottet hänvisar till sitt betänkande om utvecklingen av säkerhetshoten och vapentechniken (UtUB 5/2014 rd) och konstaterar att det är viktigt att förpliktelserna enligt humanitär rätt beaktas när Finlands kapacitet till cyberförsvar byggs upp. För att förbättra beredskapsarbetet bör det utredas vilka humanitära påföljder cyberoperationerna kan få.

Utskottet anser att ett tätt samarbete mellan olika myndigheter är viktigt för att stärka konsekvensen och effektiviteten i exportkontrollen. Exportkontrollen kan främja terrorbekämpning, konfliktförebyggande och respekt för de mänskliga rättigheterna. Till de i EU bindande kriterierna för vapenexport hör bl.a. att respektera de mänskliga rättigheterna i mottagarländerna och att de vapen som exporteras ska gå till den lagliga användaren.

Utrikesutskottet betonar i sitt betänkande om vapenkontroll (UtUB 5/2014 rd) att cybersäkerheten är en betydande faktor vid exportkontroll; det krävs beaktande av både samhällets sårbarhet och informationssäkerheten samt dessutom strävan efter att stödja högteknologi och export och ett öppet samhälle.

Utrikesutskottet anser det viktigt att Finland också framöver betonar insatser för vapenbegränsning baserade på multilaterala avtal och att vi deltar i att effektivisera det multilaterala systemet för vapenkontroll.

## Medling

Finland deltar mycket aktivt i de internationella forumens utveckling av fredsmäklandet. På initiativ av Finland och Turkiet bildade FN en vängrupp för medling. Finland satsar också i samband med granskningen av FN:s fredsoperationer på att förbättra medlingsförfarandet. Utskottet ser det som viktigt att statsrådet också i fortsättningen argumenterar för tydliga människorättsmål i anslutning till krishanteringsinsatsernas mandat och rapporterna från insatserna. Finland startade våren 2014 en EU-vängrupp för fredsmedling. I mars 2014 lanserade Finland, Turkiet och Schweiz en vängrupp för fredsmedling inom ramen för OSSE.

Medlingen står inför nya utmaningar. Traditionellt har fokus legat på medlingen mellan stater eller i statsinterna konflikter där parterna har ett tydligt intresse i relation till staten. Denna typ av medling erbjuder dock inte tillräckliga instrument i sköra och instabila stater som befinner sig mitt i en konflikt eller håller på att återhämta sig efter en kris.

För svaga och sårbara stater finns traditionella mekanismer och strukturer för medling. Genom att stödja dessa kan det internationella samfundet bidra till en bestående fred och samtidigt stärka de ansvarsbärande institutionernas (duty-bearers) ställning. Genom att i dessa processer stödja de traditionella mekanismerna och försöka stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande rättigheterna kan man samtidigt stärka de nationella strukturerna på ett övergripande plan.

Dessutom har konflikternas karaktär förändrats. I dagens konflikter strävar parterna inte nödvändigtvis efter förändringar i de statliga strukturerna eller efter en ny maktfördelning. I stället vill man skapa helt nya förvaltningsätt som sträcker sig över de gamla nationsgränserna (se t.ex. på Nigeria, Irak och Syrien). Dessa parter följer inte heller de vedertagna principerna för krigföring. Utskottet menar att det behövs nya verktyg i medlingsarbetet. De lokala traditionella och religiösa strukturerna för medling kan svara på dessa utmaningar.

Medlingsmekanismerna måste sätta större fokus på att processerna är inkluderande. Det av FN initierade fredsmäklingsnätverket för religiösa och traditionella ledare stöder dessa ledares fredsarbete och stärker samarbetet mellan olika fredsfröspråkare. Nätverket fokuserar på de religiösa och traditionella mekanismernas roll när det gäller att avgöra och förebygga lokala konflikter. Nätverket fäster särskild vikt vid att inkludera kvinnorna i såväl de lokala som de internationella processerna (i enlighet med FN:s resolution 1325). Hittills har nätverket bland annat ordnat kurser om rättsbaserat tänkande och om hur människorättsnormerna kan knytas till den religiösa grundade och den traditionella medlingen.

Ett växande orosmoment i många områden är att brutala extremrörelser växer i storlek och inflytande. En del ser dem som upphovet till de våldsamma konflikterna, men de kan också antas vara en följd av konflikterna. Extremrörelserna stärks genom faktorer som är knutna till de lokala förhållandena men också genom vidare internationella strukturer. I kampen mot extremrörelserna är det viktigt att inse att fenomenet kan ta sig många former och att varierande faktorer spelar in i olika kontexter. De lokala organisationerna har ett stort ansvar för att de bakomliggande faktorer som gynnar extremism åtgärdas på lämpligt sätt. Den bästa uppfattningen om orsakerna till problemen finns ofta på det lokala planet, liksom även om hur man på bästa sätt kan svara på utmaningarna. Utskottet ser det som viktigt att de lokala gemenskaperna stöds genom såväl nationella som internationella strukturer. I praktiken betyder det att de lokala krafternas centrala roll beaktas och att de stöds genom olika resurser men också genom att deras lokala och ofta traditionella processer införlivas med de nationella åtgärderna.

Om staten är oförmögen eller ovillig att fullgöra skyldigheten att skydda sina medborgare, måste de internationella eller regionala aktörerna ta sitt ansvar och skydda civilbefolkningen mot de fyra allvarigaste brotten, dvs. folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och etnisk rensning. Särskilt i sköra länder kan sta-

ten vara oförmögen att bära sitt ansvar. Det internationella samfundet och internationella aktörer måste då enligt utskottet öka sina insatser för att med fredliga medel hjälpa staten fullgöra sitt skyddsuppdrag. Utskottet understryker att Finland också i fortsättningen, som ett led i det bilaterala och multilaterala internationella samarbetet och EU-samarbetet, aktivt ska arbeta för att stärka ansvarstagandet och respekten för humanitär rätt i sköra stater och känsliga situationer.

### **Finland och de grundläggande och mänskliga rättigheterna**

De nordiska ländernas samhällsmodell karakteriseras av omfattande medborgerliga friheter och ett starkt civilt samhälle, vid sidan av frihet vad gäller ekonomisk verksamhet samt social trygghet. Det civila samhället och frivilligorganisationerna har en stor roll när det gäller att följa och realisera den nationella och den internationella människorättspolitiken. Detta framhävs i redogörelsen, som också rekommenderar att den civila aspekten stärks och utnyttjas bättre. Genom att lyssna till och involvera organisationerna och det civila samhället i vidare bemärkelse kan Finland stärka sin också internationellt uppskattade självkritiska approach. Samtidigt säkerställs att varierande slag av handlingsplaner och riktlinjer effektivt omsätts i praktiken. Utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att viktiga faktorer i samband med att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses och stärks är utvecklingen av rättsstaten, öppen förvaltning och information samt det civila samhällets möjligheter att påverka, och detta gäller både i Finland och på internationell nivå.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att människorättsredogörelsens innehåll och struktur också i fortsättningen ska beaktas när man väljer vilket utskott som ska göra upp betänkandet om redogörelsen.

### **De mänskliga rättigheterna - rättigheter under utveckling**

De mänskliga rättigheterna är ett rättsområde som på ett internationellt plan befinner sig i ut-

veckling. I redogörelsen presenteras fyra internationellt och nationellt betydande exempelområden där nya konventionsbestämmelser, internationella rekommendationer eller den internationella diskussionen om mänskliga rättigheter och det internationella beslutsfattandet på ett nytt sätt styr det nationella arbetet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessa områden är yttrandefriheten, stärkt jämlikhet för personer som hör till sexuella minoriteter och könsminoriteter, rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och tillgodoseendet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Utskottet ser det som viktigt att Finland fortsättningsvis aktivt deltar i utvecklingen av den internationella rätten på dessa områden.

### **Slutsatser**

Utrikesutskottet anser den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter är ett viktigt instrument för utveckling och konkretisering av riktlinjerna. Man bör välja vilka områden inom politiken för dessa rättigheter som ska prioriteras. Då kan de befintliga resurserna användas till att främja de politiska delområden som anses vara särskilt viktiga eller annars kräva omedelbara åtgärder.

Utrikesförvaltningens strategi för mänskliga rättigheter kompletteras av programmet för mänskliga rättigheter (2013—2015). Både delegationen för internationella människorättsärenden och en oberoende extern aktör har nyligen (26.2.2015) utvärderat programmet. Många av de teman som utskottet tagit upp i sina ställningstaganden förs också fram i utvärderingarna, såsom konsekvens, målinriktning och prioritering, konkretion och utvärdering.

Utskottet vill understryka att en förändrad omvärld påkallar tankar kring teman som får ökad aktualitet (t.ex. företag och mänskliga rättigheter) vid sidan om de traditionella prioriteringarna (särskilt kvinnors och flickors rättigheter). Rekommendationen att nästa handlingsprogram ska fästa vikt vid att involvera andra ministerier, vilket skulle bidra till att stärka samstäm-

migheten mellan den nationella och internationella människorättspolitikerna, är motiverad enligt utskottets mening.

Redogörelsen lyfter fram fyra områden som internationellt och nationellt betydande, nämligen hets som begränsar yttrandefriheten, främjande av jämlikhet för HBT-personer, trygghet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och tillgodoseende av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Utskottet anser att de utgör en bra utgångspunkt när man ska välja prioriteringar för såväl den nationella som den internationella politiken för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Med undantag av strödda kommentarer behandlar redogörelsen inte internationella befolkningsomflyttningar, migration, invandring, flyktingar och de papperslösas situation. Ändå är väsentliga problem som avser grundläggande och mänskliga rättigheter kopplade till dessa frågor. Det är viktigt att de beaktas när nästa handlingsprogram för mänskliga rättigheter utarbetas, menar utskottet.

Kunskaperna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna behöver stärkas på alla nivåer inom förvaltningen, och därvid ska särskild vikt fästas vid utveckling av de regionala och kommunala aktörernas kunskaper. Också informationen uppifrån ned och vice versa måste uppmärksammas mer för att expertisen på olika nivåer ska utnyttjas till fullo i syfte att säkerställa en resultatrik och effektiv verksamhet. Utlåtandets utskottet anser det vara motiverat att en av prioriteringarna i nästa handlingsprogram är större satsningar på fostran och utbildning i grundläggande och mänskliga rättigheter. Målet ska vara att respekten för mänskliga rättigheter stärks.

Som utrikesutskottet ser det är vårt nationella aktörsfält på grund- och människorättsområdet fortfarande delvis splittrat. Ett nytt instrument för systematisk uppföljning skapades när statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter bildades den 13 juni 2012. Nätverkets mandat löper ut den 31 mars 2015. Enligt utskottets mening skulle det vara motiverat att nätverket blir permanent.

Utskottet understryker att ökad ojämlikhet både mellan länder och inom länder är en kärnfråga när man vill förhindra utanförskap och få till stånd utveckling. Det behövs en utredning av vilken rättslig ram som bäst gynnar ESK-rättigheterna och MP-rättigheterna lika mycket.

Metoderna för terrorismbekämpning och utmaningarna därvid har börjat diskuteras när ny teknik introducerats. Den nationella säkerheten måste garanteras med respekt för rättsstatsprincipen och de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.

#### ***Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande***

Riksdagen

*har ingenting att anmärka med anledning av redogörelsen, men förutsätter att regeringen vidtar följande åtgärder:*

*1. Genom sin verksamhet och fördelningen av ekonomiska resurser fullgör statsrådet aktivt strategin i redogörelsen.*

*2. I början av nästa valperiod utarbetar statsrådet en nationell handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland.*

Helsingfors den 6 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Timo Soini /saf  
vordf. Pertti Salolainen /saml  
medl. Jörn Donner /sv  
Pekka Haavisto /gröna  
Timo Heinonen /saml  
Ilkka Kanerva /saml  
Ilkka Kantola /sd  
Saara Karhu /sd  
Katri Komi /cent

Johannes Koskinen /sd  
Annika Lapintie /vänst  
Maria Lohela /saf  
Tom Packalén /saf  
Juha Sipilä /cent  
Jutta Urpilainen /sd  
Ben Zyskowitz /saml  
ers. Seppo Kääriäinen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Svinhufvud.