

UTRIKESUTSKOTTETS UTLÅTANDE 3/2001 rd

Utrikesministeriets utredning om de mänskliga
rättigheterna och Finlands utrikespolitik
29.11.2000

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Utrikesminister Erkki Tuomioja gav den 29 november 2000 en utredning, "De mänskliga rättigheterna och Finlands utrikespolitik", till riksdagens utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesminister Erkki Tuomioja
- enhetschef Ann-Marie Nyroos, specialmedarbetare Tarja Kantola, pressattaché Tuija Zapasnik och forskaren Sanna Hyttinen, utrikesministeriet
- jämställdhetsombudsmannen Pirkko Mäkinen
- utlänningsombudsmannen Antti Seppälä
- generalsekreterare Frank Johansson, Amnesty International
- generalsekreterare Kristiina Kouros, Förbundet för mänskliga rättigheter
- Paavo Isaksson, Kaapatut Lapset ry
- ordförande Kristiina Stenman, Delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter

- biståndssekreterare Päivi Ahonen, Servicecentrum för Biståndssamarbete rf
- sekreterare Anne Lagerstedt, Kirkon ihmisoikeusneuvottelukunta
- ombudsman Sari Kokko, Tröskeln rf
- informatör Anna-Maija Puonti-Ansio, Centralförbundet för Barnskydd
- organisationsjuristen Jaana Meklin, Mannerheims Barnskyddsförbund
- juristen Liisa Murto, Flyktingrådgivningen rf
- professor Kauko Sipponen, Delegationen mot rasism
- generalsekreterare Miranda Vuolasranta, Delegationen för romernas ärenden
- generalsekreterare Malla Kantola, Förbundet De Hundras Kommitté i Finland rf
- ombudsman Rauno Merisaari, Finlands FN-förbund
- professor Martti Koskeniemi
- professor Martin Scheinin
- vicehäradshövding Elisabeth Tigerstedt-Tähelä.

Allmänt

I utredningen konstateras att de mänskliga rättigheternas betydelse i Finlands utrikespolitik har konsoliderats under de senaste åren och att

speciell uppmärksamhet har fästs vid att de mänskliga rättigheterna beaktas inom alla delområden av utrikespolitiken. Den redogörelse

som gavs 1998 var till sin natur ett principiellt dokument som samlade de principer och mål som ingår i den finländska regeringens politik för mänskliga rättigheter. Den nu föreliggande utredningen är en uppföljningsrapport av redogörelsen. Utredningens huvudsakliga innehåll går ut på att i praktiken förklara och bedöma Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Tyngdpunkten i utredningen faller inom utrikesministeriets verksamhetsområde och därför granskas regeringens politik för de mänskliga rättigheterna i ett utrikes- och säkerhetspolitiskt sammanhang. De mänskliga rättigheternas betydelse för att förebygga kriser och för att främja fred och säkerhet har blivit en bestående del av det internationella samfundets säkerhetsuppfattning.

Tyngdpunkterna i utredningen utgörs fortfarande av kvinnors, barns, minoriteters och ursprungsfolkens rättigheter, eftersom dessa grupper fortfarande oftare än andra är utsatta för diskriminering. Kampen mot rasism utgör också en del av regeringens politik för de mänskliga rättigheterna. Trots att kränkningar av de mänskliga rättigheterna fortfarande förekommer på många håll i världen har det dock på ett internationellt plan skett framsteg vad gäller skydd av dessa rättigheter. Inom kretsen för FN har beaktansvärda framsteg gjorts som bland annat deklarationen om försvarare av de mänskliga rättigheterna samt godkännandet av de fakultativa protokollen till konventionerna om kvinnors och barns rättigheter. Den på finländskt initiativ inrättade tjänsten för en representant för de mänskliga rättigheterna vid Europarådet har redan gett belägg för sin nödvändighet.

Utredningens innehåll och utgångspunkter

Ett centralt mål för utredningen är att öka öppenheten och dialogen med riksdagen och medborgarsamhället. Utgångspunkten är att stärka insatserna för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna runt om i världen. Målsättningen är att ytterligare prioritera de mänskliga rättigheterna inom utrikes- och säkerhetspolitiken.

Utgångspunkten för regeringens politik för de mänskliga rättigheterna är deras universalitet. Av universalitetsprincipen följer att det internationella samfundet har skyldighet och rätt att främja de mänskliga rättigheterna och avvärja kränkningar av dessa rättigheter överallt i världen. Med hjälp av ländervisa och tematiska exempel har olika sätt att främja de mänskliga rättigheterna åskådliggjorts.

I utredningen konstateras att de mänskliga rättigheterna också har ett av säkerhetssynpunkter oberoende värde. En aktuell utmaning i den praktiska politiken är att beakta de mänskliga rättigheterna när det gäller att utveckla krishantering. Tyngdpunkten i utredningen ligger inte i beskrivningen av Finlands interna situation eftersom Finlands periodiska rapporter till övervakningsorgan för internationella fördrag om mänskliga rättigheter anses ge en adekvat uppfattning om den. Det är fråga om utrikesministerns utredning och därför har det inte varit möjligt att bedöma andra ministrars behörighetsområden bortsett från utvecklingssamarbetet, som anses vara ett viktigt redskap i politiken för de mänskliga rättigheterna.

En ny utmaning enligt utredningen är särskilt relationen mellan de mänskliga rättigheterna och globaliseringen. Globaliseringen ses som ett exempel bland annat på hur perspektivet för de mänskliga rättigheterna skall utvecklas i samband med aktuella frågor. När utredningen gavs konstaterades det att den i fråga om globaliseringen kommer med fler frågor än svar. Utrikesutskottet anser att Finland bör bidra till att stärka FN-systemet och det centrala fördragssystemet i fråga om de mänskliga rättigheterna så att det påverkar Världshandelsorganisationens (WTO) och finansieringsinstitutionernas (Världsbanken, Internationella valutafonden) agerande på området för de mänskliga rättigheterna.

I avsnittet om medborgarsamhällets deltagande konstateras att egen medverkan från sådana gruppers sida som har svårare att försvara sina rättigheter än andra är viktigt med tanke på resultaten i politiken. Utredningen betonar att samarbetet och nära kontakter med finländska

och delvis också internationella medborgarorganisationer och sakkunniga spelar en betydande roll i det praktiska arbetet. Romers rättigheter har givits särskild prioritet såväl i EU, Europarådet som i OSSE. Ett viktigt mål i fortsättningen är att främja och genomföra ett initiativ som republikens president Tarja Halonen lade fram i januari 2000 i Europarådets parlamentariska församling om ett europeiskt rådgivande möte för romer.

Barnets rättigheter blir allt viktigare såväl internationellt som i Finland. Barnen betraktas inte längre bara som en grupp i behov av särskilt skydd utan barnet är också ett rättssubjekt. Barnets bästa bör prioriteras i alla beslutsprocesser. I fråga om kvinnors rättigheter har familjevåldet särskilt utpekats som en kränkning av de mänskliga rättigheterna.

Bland annat har förbudet mot tortyr, människohandel och rättigheterna för personer med funktionshinder fått sina egna underrubriker i utredningen och detta avspeglar en högre prioritering för dessa frågor i politiken för de mänskliga rättigheterna. Nya frågor som bör behandlas är

bland annat bioetik och rätten till en hälsosam miljö.

Den verksamhetsperiod som utredningen omfattar präglades av Finlands ordförandeskap i EU. Under det finländska ordförandeskapet skapades nya förfaranden och rutiner för ökad öppenhet och samstämmighet i EU:s politik för de mänskliga rättigheterna. De synligaste resultaten var EU:s forum om de mänskliga rättigheterna och rapport om dem. Bekämpning av dödsstraffet har blivit en viktig och synlig del i EU:s politik för de mänskliga rättigheterna. Som bäst planeras förstärkta åtgärder i EU för bekämpning av tortyr.

De mänskliga rättigheternas dynamiska karaktär och en utveckling av politiken förutsätter insatser och intresse från forskarnas sida. Det är önskvärt med ett större engagemang och frikostigare finansiering för forskning i de mänskliga rättigheterna vid sidan av forskningsanslagen från utrikesministeriets enhet för mänskliga rättigheter. Utan denna satsning har Finland svårt att effektivt genomföra sin politik för de mänskliga rättigheterna.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

En redogörelse till riksdagen från regeringen eller en utredning till utskottet

Utskottet konstaterar att de två dokument om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna, en redogörelse om de mänskliga rättigheterna år 1998 och en utredning om de mänskliga rättigheterna år 2000, som hittills lämnats har getts till riksdagens utrikesutskott i respektive utrikesministers namn. Sålunda har dokumenten beretts inom utrikesförvaltningen och handlat närmast om Finlands officiella politik för de mänskliga rättigheterna som ett led i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik.

Utskottet anser att traditionen med återkommande rapporter om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna är värdefull och att det är viktigt att upprätthålla den. Å andra sidan har utskottet påpekat att den förvaltningsstruktur som deltar i beredningen av dessa rapporter sak-

nar tillräcklig bredd, eftersom politiken för de mänskliga rättigheterna behandlas endast ur utrikesförvaltningens perspektiv. Därför anser utskottet att det är viktigt att politiken för de mänskliga rättigheterna i framtiden ges en tväradministrativ behandling. På detta sätt kan ministerierna komma till insikt om vad det innebär och betyder att ta hänsyn till de mänskliga rättigheterna. På detta sätt får även andra ministeriers än utrikesministeriets synpunkter den uppmärksamhet som de förtjänar.

Med stöd av det ovan anförda anser utskottet att såväl beredningen av rapporter om de mänskliga rättigheterna som behandlingen av dem i riksdagen bör utvidgas i framtiden. Rapporter om de mänskliga rättigheterna bör utarbetas i samarbete med samtliga ministerier och de bör ges i form av regeringens redogörelser till riksdagen. Behandlingen av redogörelserna kan fort-

sättningsvis ske i utrikesutskottet, som de övriga fackutskott kan lämna utlåtanden till i frågor som gäller de mänskliga rättigheterna inom deras respektive behörighetsområden.

Utskottet har även övervägt den bästa tidpunkten för kommande redogörelser. Årliga utredningar kan leda till en rutinemässig behandling av viktiga teman. I sitt utlåtande den 3 februari 1999 konstaterade utskottet bland annat att en periodvis redogörelse till riksdagens plenum som remitteras för behandling i utrikesutskottet men som också skall ge hela riksdagen möjlighet att ta ställning skulle lämpa sig bättre för ändamålet. Utskottet anser vidare att det mest ändamålsenliga är att riksdagen får en redogörelse om de mänskliga rättigheterna en gång under valperioden, antingen i början eller i slutet.

Uppföljning och ökade resurser

I utredningen nämns att utöver enheten för mänskliga rättigheter vid utrikesministeriets politiska avdelning och rättsavdelningen har nu också avdelningen för utvecklingssamarbete fått tjänster för rådgivare i frågor beträffande de mänskliga rättigheterna, demokrati, god förvaltning och jämställdhet. Särskild uppmärksamhet har fästs vid att förbättra kunskaperna om de mänskliga rättigheterna inom hela utrikesförvaltningen. Utbildningen i de mänskliga rättigheterna har ökat och till exempel på de regionala samrådets dagordning tas de mänskliga rättigheterna numera regelbundet upp som en punkt. Redogörelsen om de mänskliga rättigheterna har också inom utrikesförvaltningen tjänat som redskap för ökad konsekvens. För att förstärka politiken för de mänskliga rättigheterna har också anslagen för forskning inom enheten för mänskliga rättigheter ökat och samarbetet med forskarsamhället, i synnerhet med de institut som sysslar med mänskliga rättigheter, fördjupats och diversifierats.

Utskottet anser att utrikesförvaltningens resurser på området för de mänskliga rättigheterna trots ovan nämnda åtgärder är alltför begränsade. Enligt 1 § 3 mom. grundlagen "deltar Fin-

land i nationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället", vilket enligt utskottet kan betraktas som den rättsliga grunden för en ytterligare aktivering av Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. En aktiv och konsekvent politik för de mänskliga rättigheterna är emellertid effektiv endast om målet är att öka forskningen i de mänskliga rättigheterna, vilket understryks i utredningen, för att på ett bestående sätt förstärka den nationella sakkunskapen. Utskottet menar att detta bör ske genom en förstärkning av resurserna för de finländska forskningsinstituten för de mänskliga rättigheterna, till exempel när det gäller forskarutbildningen i mänskliga rättigheter.

Utskottet hänvisar till de principer som FN:s kommission för mänskliga rättigheter antog 1992 i Paris och som generalförsamlingen fastställde i en resolution året därpå. Enligt principerna i Paris bör varje land vidta åtgärder för att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. I principerna ingår dessutom en hel del rekommendationer om ett nationellt organ som skall lämna rekommendationer till regeringen om frågor i anslutning till de mänskliga rättigheterna utifrån principerna i den nationella lagstiftningen, internationella fördrag, FN:s resolutioner och utbildningsprogram för de mänskliga rättigheterna.

Utskottet anser att det är viktigt att förstärka en systematisk forskning i de mänskliga rättigheterna enligt principerna i Paris samt uppföljningen och samordningen av frågor gällande mänskliga rättigheter i Finland och att riksdagen valperiodvis utöver återkommande uppföljningsrapporter får särskilda rapporter om aktuella problem i anknytning till de mänskliga rättigheterna utan någon på förhand fastslagen tidpunkt.

Andra synpunkter

Utskottet anser att det utöver kvinnors, barns, minoriteters och urfolks rättigheter samt bekämpning av rasism, vilka nämns särskilt i utredningen, är angeläget att prioritera rättigheterna för personer med funktionshinder. Ett annat

särskilt område i nära samband med bekämpningen av rasism är främjande av flerkulturella mänskliga rättigheter. Utskottet menar härmed inte enbart invandrare utan i ett bredare perspektiv att det i dagens mångkulturella samhälle förekommer faktisk diskriminering, i allmänhet på grund av olikhet. Samhället, också myndigheterna, godkänner de facto i många fall yttringar av en sådan diskriminering.

Särskild uppmärksamhet bör enligt utskottet fästas vid grupper och individer som utsätts för mångdubbel diskriminering. Det kan till exempel vara fråga om utländska kvinnor från en annan kultur som dessutom kan ha något funktionshinder och representera en sexuell eller religiös minoritet.

I år arrangeras en FN-konferens mot rasism. Utskottet understryker att Finlands bidrag till denna konferens bör beredas omsorgsfullt.

En fråga som enligt utskottet bör tas upp både i regeringens periodiska rapporter och i människorättsinstitutionens undersökningar är en effektivisering av Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. I den bör ingå en nationell evaluering med målsättningen att genomföra ett meningsfullt samarbete på området för de mänskliga rättigheterna. Evalueringen bör också gälla "ömma punkter" i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Som exempel på sådana har i den offentliga debatten framförts bland annat Finlands otillräckliga insats i biståndssamarbetet och kopplingen mellan handelspolitiken, särskilt vapenexportbesluten och de mänskliga rättigheterna. På samma sätt bör uppmärksamhet fästas vid hur de mänskliga rättigheterna beaktas i utrikesministeriets verksamhet utanför enheten för mänskliga rättigheter, behovet av att öka tjänstemännens kunskaper om de mänskliga rättigheterna och effektivisera koherensen i politiken för de mänskliga rättigheterna såväl i ministeriet som i Finlands beskickningar utom-

lands, satsningen på utbildning i de mänskliga rättigheterna, integreringen av de mänskliga rättigheterna och konsekvensen i dem i samtliga sektorer av utrikespolitiken och en bättre samordning av politiken för de mänskliga rättigheterna inom olika förvaltningsområden.

Vapenexporten behandlas i relativt liten utsträckning i utredningen från 2000. I samband med utskottets utfrågning av medborgarorganisationerna påpekades behovet av att utsträcka reglerna om EU:s förfaranden vid vapenexport att gälla bland annat redskap för tortyr. Det har framförts önskemål om att Finland vid FN:s konferens om småvapen i år tar initiativ till att förhindra vapenmäklarnas verksamhet och licens-tillverkning genom en internationell registrering av export av småvapen. Förhoppningen är vidare att Finland agerar för en utredning av tolkningarna om laglig och olaglig vapenexport och att i konferensresolutionen intas en klar hänvisning till FN:s principer om polismyndigheters användning av maktmedel och eldvapen. Utskottet understöder dessa målsättningar.

I fråga om krishanteringen anser utskottet att det är viktigt att effektivisera utbildningen i de mänskliga rättigheterna för personal som sänds till krishanteringsuppgifter och fredsbevarande uppdrag. Enligt utskottet bör Finland även i fortsättningen aktivt arbeta för att främja EU:s krishantering och särskilt förebyggande av kriser. Detta förutsätter ökade resurser för förebyggande av konflikter, utvidgning av valövervakningen till långsiktig observation av de mänskliga rättigheterna och större utrymme för medborgarorganisationerna inom krishanteringen.

Utlåtande

Utrikesutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att statsrådet beaktar det ovan sagda.

UtUU 3/2001 rd — MINU 10/2000 rd

Helsingfors den 6 juni 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Henrik Lax /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Antti Kalliomäki /sd
Ilkka Kanerva /saml
Antero Kekkonen /sd

Outi Ojala /vänst
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /saml
Mirja Ryyönen /cent
Ben Zyskowitz /saml
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var
utskottsrådet Jukka Huopaniemi.