

**SRR 7/2009 rd**

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE OM FINLANDS  
POLITIK FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA**



# INNEHÅLL

INLEDNING.....	5
<b>1 MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER I FINLANDS UTRIKESPOLITIK OCH EUROPEISKA UNIONENS YTTRE FÖRBINDELSER.....</b>	<b>7</b>
1.1 Utgångspunkterna för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna .....	7
1.2 Prioriteringarna i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna .....	9
1.3 Utvecklingen i den internationella verksamhetsmiljön efter år 2004 .....	13
1.3.1 Verksamhetsmiljön i allmänhet.....	13
1.3.2 Människorättsutvecklingen i olika områden .....	16
1.4 En rättvisare värld .....	20
1.4.1 Kvinnors rättigheter.....	20
1.4.2 Barnets rättigheter .....	25
1.4.3 Funktionshindrades rättigheter .....	28
1.4.4 Sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter .....	30
1.4.5 Urfolkens rättigheter.....	32
1.5 En säkrare värld .....	35
1.5.1 Mänskliga rättigheter - säkerhet - utveckling .....	35
1.5.2 Stöd till det demokratiska systemet och rättsstaten.....	36
1.5.3 Invandrarnas ställning och människohandel.....	38
1.5.4 Staternas skyldighet att skydda samt skydd av civila i väpnade konflikter .....	41
1.5.5 Krishantering .....	44
1.5.6 Minskad straffrihet och rättvisa i övergångssituationer.....	46
1.5.7 Mänskliga rättigheter i kampen mot terrorism.....	48
1.5.8 Flyktingar och asylsökande .....	50
1.6 En människovärdigare värld.....	52
1.6.1 Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter) .....	52
1.6.2 Hållbar utveckling och mänskliga rättigheter i Finlands utvecklingspolitik.....	54
1.6.3 Mänskliga rättigheter och handelspolitik.....	59
1.6.4 Export av försvarsmateriel och produkter med dubbel användning.....	62
1.7 Utvecklandet av internationella institutioner .....	63
1.7.1 Europeiska unionen .....	63
1.7.2 Förenta nationerna .....	66
1.7.3 Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa .....	70
1.8 Verkställandet av Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna.....	75
<b>2 TILLGODOSEENDET AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I FINLAND .....</b>	<b>76</b>
2.1 Allmänna utgångspunkter .....	76
2.2 Det internationella och europeiska övervakningssystemet .....	77
2.2.1 De internationella övervakningsorganens rekommendationer och slutsatser .....	77
2.2.2 Domar från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och verkställigheten av fällande domar .....	82
2.2.3 Stärkande av EU:s grundrättsdimension.....	83
2.2.4 Ratificeringen av internationella människorättskonventioner samt befintliga förbehåll .....	85
2.3 Det nationella övervakningssystemet .....	88
2.4 Grund- och människorättsfostran samt -utbildning i Finland .....	91
2.4.1 Grund- och människorättsfostran .....	92
2.4.2 Grund- och människorättsutbildning för olika yrkeskåror.....	94
2.5 Rättskydd och god förvaltning .....	96
2.6 Medborgerliga rättigheter och politiska rättigheter.....	102
2.6.1 Skydd för privatliv och familjeliv .....	102
2.6.2 Yttrandefrihet.....	102

2.6.3	Mötes- och föreningsfrihet .....	104
2.6.4	Religions- och samvetsfrihet.....	105
2.6.5	Rösträtt och rätt till inflytande .....	108
<b>2.7</b>	<b>Ställningen för dem som berövats sin frihet och det straffrättsliga systemet .....</b>	<b>109</b>
2.7.1	Ställningen för dem som berövats sin frihet.....	109
2.7.2	Förundersökning och tvångsmedel .....	114
2.7.3	Offrets ställning .....	115
2.7.4	Kampen mot terrorism .....	116
2.7.5	Förbud mot tortyr samt brott mot mänskligheten .....	116
<b>2.8</b>	<b>Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter .....</b>	<b>117</b>
2.8.1	Rätt till arbete.....	117
2.8.2	Rätt till tillräcklig försörjning .....	118
2.8.3	Rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster.....	121
2.8.4	Rätt till bostad .....	132
2.8.5	Rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och rätt till annan utbildning.....	133
<b>2.9</b>	<b>Kvinnornas ställning.....</b>	<b>133</b>
2.9.1	Regeringens jämställdhetsprogram.....	133
2.9.2	Diskriminering av kvinnor i arbetslivet.....	134
2.9.3	Löneskillnader mellan kvinnor och män.....	134
2.9.4	Kvinnornas låga representation i ledande uppgifter i flertalet branscher.....	135
2.9.5	Samordning av arbete och familj .....	135
2.9.6	Våld mot kvinnor och familjevåld .....	136
<b>2.10</b>	<b>Människohandel .....</b>	<b>140</b>
<b>2.11</b>	<b>Barnets rättigheter.....</b>	<b>143</b>
2.11.1	Statsrådets barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram .....	143
2.11.2	Våld mot barn samt barns exponering för våld, rasism och pornografi .....	144
2.11.3	Barns och ungdomars tillgång till social- och hälsovårdstjänster .....	146
2.11.4	Barnskyddet i Finland.....	148
2.11.5	Rättstvister som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt.....	151
2.11.6	Bortföranden av barn .....	152
2.11.7	Flykting-, invandrar- och minoritetsbarn i Finland .....	152
2.11.8	Barns rätt att delta och få komma till tals när beslut fattas .....	155
<b>2.12</b>	<b>Funktionshindrade personers rättigheter.....</b>	<b>156</b>
2.12.1	Allmänt .....	156
2.12.2	Det handikappolitiska programmet .....	157
2.12.3	Skydd för grundläggande utkomst .....	157
2.12.4	Frihet att röra sig .....	158
2.12.5	Rätt att delta .....	158
2.12.6	Boende, serviceboende och institutionsvård .....	158
2.12.7	Handikappservicelagens utveckling och personlig assistans.....	159
2.12.8	Service för utvecklingshämmande och begränsningar av självbestämmanderätten ..	159
<b>2.13</b>	<b>Minoriteters rättigheter.....</b>	<b>160</b>
2.13.1	Rättigheter som gäller nationalspråken och andra språk .....	160
2.13.2	Romernas rättigheter .....	161
2.13.3	Asylsökandes och flyktingars ställning .....	164
2.13.4	Invandrarnas ställning.....	165
2.13.5	Sexuella och könsminoriteter .....	170
<b>2.14</b>	<b>Samernas rättigheter.....</b>	<b>172</b>
<b>2.15</b>	<b>Främjande av likabehandling.....</b>	<b>176</b>
2.15.1	Diskriminerande attityder i Finland.....	176
2.15.2	Åtgärder för att främja likabehandling .....	177
2.15.3	Rasistiska brott - låg anmälningsbenägenhet och användning av skärpningsgrunder .....	178
2.15.4	Luckor i rättsmedlen i diskrimineringssituationer .....	179
<b>Förkortningar .....</b>	<b>181</b>	

## INLEDNING

Politiken för de mänskliga rättigheterna utgör en central del av regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska verksamhet. I enlighet med regeringsprogrammet arbetar regeringen för att de mänskliga rättigheterna, demokrati, rättsstatsprincipen och en hållbar utveckling skall genomföras i hela världen.

Finlands tidigare politiska linjer för de mänskliga rättigheterna finns inskrivna i utrikesministerns utredningar till riksdagens utrikesutskott 1998 och 2000 samt i statsrådets första redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna 2004. Regeringen anser att det finns ett behov av att utveckla redogörelsen till ett dokument med klarare politiska målsättningar. Redogörelsen från 2004 fungerar fortfarande som en utmärkt informationskälla när det gäller de grundläggande principerna för Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna. I den internationella delen av 2009 års redogörelse har man inte strävat efter att täcka alla delområden av politiken för de mänskliga rättigheterna, utan man koncentrerar sig på att ange prioriteringarna för arbetet under de kommande åren. Ett riktat arbete för de mänskliga rättigheterna är effektivt, gör det möjligt att utnyttja specialkunskaper och motsvarar Finlands resurser. I enlighet med riksdagens önskemål beskrivs i redogörelsen dessutom den internationella situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna och granskas utvecklingstrenderna på regional och landsomfattande nivå.

Regeringen får i samband med denna redogörelse för första gången regeringens allmänna översikt över situationen när det gäller de mänskliga rättigheterna i Finland. Förutom att regeringen på detta sätt svarar på riksdagens önskemål vill man betona att de mänskliga rättigheterna är odelbara och interaktiva genom att presentera den nationella och den internationella politiken för de mänskliga rättigheterna i samma dokument. När det internationella ömsesidiga beroendet ökar sammankopplas det nationella och det internationella tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i allt högre grad. Det nationella arbetet skapar en trovärdig grund för den internationella politiken för de mänskliga rättigheterna.

Folkrätten och de förpliktelser som konventionerna om de mänskliga rättigheterna uppställer är även i fortsättningen hörnstenarna i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Förutom avtalsförpliktelserna respekterar Finland sina politiska åtaganden som gäller de mänskliga rättigheterna. Dessa utgångspunkter förutsätter både att det nationella genomförandet av människorättsnormerna effektivteras och att genomförandet av dem främjas i hela världen vid bilateralt umgänge, via Europeiska unionen (EU) och i multilaterala forum. Ett centralt mål för redogörelsen är att bestämma hur Finland på bästa sätt kan främja iakttagandet av de befintliga människorättsnormerna. Att man koncentrerar sig på detta utesluter naturligtvis inte stöd för nya åtaganden eller avtal t.ex. när främjandet av vissa grupperns rättigheter eller effektivare övervakning av att rättigheterna tillgodoses kräver det.

Redogörelsen om politiken för de mänskliga rättigheterna är förankrad i andra politikdokument, t.ex. den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen, utvecklings- och handelspolitiska program, det handikappolitiska programmet, FN-strategin och de redogörelser som behandlar nationella politikfrågor samt Europeiska unionens riktlinjer, t.ex. den europeiska säkerhetsstrategin. I redogörelsen om politiken för de mänskliga rättigheterna berättas mera ingående hur Finland fullgör staternas skyldighet att respektera, skydda och främja de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna; vilka Finlands internationella mål för de mänskliga rättigheterna är och hur de genomförs i praktiken; samt hur resultatrikt Finlands och EU:s arbete har varit de senaste åren.

Under beredningen av redogörelsen har laglighetsövervakare och ombud hörts. Medborgarorganisationerna har hörts vid två tillfällen och i samband med tematiska diskussioner.



# 1 MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER I FINLANDS UTRIKESPOLITIK OCH EUROPEISKA UNIONENS YTTRE FÖRBINDELSER

## 1.1 Utgångspunkterna för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna

Utgångspunkten för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna är att de mänskliga rättigheterna är universella, odelbara och ömsesidigt beroende. Centrala inslag i politiken för de mänskliga rättigheterna är också att främja de kollektiva rättigheterna samt att arbeta mot diskriminering. Politiken för de mänskliga rättigheterna bedrivs öppet och samarbetsinriktat.

**De mänskliga rättigheternas universella natur** fastställdes på Världskonferensen om de mänskliga rättigheterna i Wien 1993. Staterna bär det primära ansvaret för att allas mänskliga rättigheter och grundläggande friheter skyddas, respekteras och främjas oberoende av politiskt, ekonomiskt eller kulturellt system. De mänskliga rättigheterna i olika länder och situationer bör granskas utgående från internationella normer och det bör ske konsekvent. De är desamma och likadana för alla. För att systemet för de mänskliga rättigheterna ska fungera är det väsentligt att de som gör sig skyldiga till kränkningar av de mänskliga rättigheterna ställs till svars för sina gärningar och för detta behövs ofta nära internationellt samarbete. Det internationella samfundets rätt och skyldighet att ingripa i allvarliga kränkningar av rättigheter som fastställts i de internationella människorättsinstrumenten grundar sig på att de mänskliga rättigheterna är universella. Man försöker garantera alla stater i världen och deras medborgare jämlika möjligheterna att delta i utvecklingen av människorättsnormerna och genomförandet av dem.

Wienkonferensen om de mänskliga rättigheterna slog fast att **de mänskliga rättigheterna är odelbara och beroende av varandra**. Finlands utgångspunkt är att alla mänskliga rättigheter - såväl medborgerliga och politiska som ekonomiska, sociala och kulturella - har lika värde. Alla mänskliga rättigheter är lika viktiga och en rättighet kan i praktiken inte tillgodoses utan de andra. För särskilt utsatta grupper är det viktigt att betona och fastställa att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna) är förpliktande. Globaliseringen och de världsomfattande utvecklingsfrågorna samt klimatförändringen och de naturkatastrofer som den för med sig har framhävt ESK-rättigheternas betydelse.

De mänskliga rättigheternas och de grundläggande friheternas odelbara natur och ömsesidiga beroende kan tolkas betyda att vissa rättigheter är såväl individuella som kollektiva. Exempelvis minoriteters rättigheter kan i viss mån tillgodoses på individnivå, men behöver oftast en större grupp som referensram, detta gäller t.ex. rätten till språk och kultur. Kollektiva rättigheter är fortfarande ett omtvistat begrepp internationellt - också i EU - och det är motiverat att granska dem från fall till fall. Regeringen finner det viktigt att Finland även i fortsättningen konsekvent främjar särskilt urfolkens och romernas **kollektiva rättigheter**.

**Arbetet mot diskriminering** är en väsentlig del av Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Varje människa har rätt till jämlikt bemötande. Var och en har också rätt att delta i och påverka beslut som berör en själv. Regeringen anser att det är motiverat att Finland även i fortsättningen i den internationella politiken för de mänskliga rättigheterna betonar att allas mänskliga rättigheter ska tillgodoses och fäster särskild uppmärksamhet vid sådana gruppers ställning som lättare än andra blir föremål för direkt eller indirekt diskriminering, samt vid sådana rättigheter som har fått mindre uppmärksamhet trots att de är viktiga. I praktiken kan jämlikhet kräva riktade åtgärder för att förverkligas särskilt när det är fråga om särskilt utsatta personers och gruppers rättigheter. I arbetet mot diskriminering måste man också beakta att

diskriminering som individen upplever sällan har endast en orsak, utan det är fråga om **multidiskriminering**. En person kan också diskrimineras av många orsaker som inte har att göra med honom eller henne själv utan med hans eller hennes närstående.

Den för Finland närmaste människorättspolitiska referensgruppen är de andra nordiska länderna och Europeiska unionens medlemsstater. Överensstämmande samhällsmodeller och värdevärldar samt en tradition som utformats genom ett långt och nära samarbete underlättar det nordiska samarbetet i internationella forum. De nordiska och baltiska ländernas samarbete i frågor gällande politiken för de mänskliga rättigheterna har intensifierats under de senaste åren, vilket är mycket välkommet. Europeiska unionen är en viktig påverkningsskanal för Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna. Som global aktör har EU en viktig position och ett stort ansvar för att främja mänskliga rättigheter och demokrati globalt, både i sina bilaterala relationer och i internationella organisationer såsom Förenta nationerna, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa samt Europarådet. Unionens politik för de mänskliga rättigheterna förstärker Finlands nationella verksamhet för de mänskliga rättigheterna.

Finland försöker även i fortsättningen aktivt hitta samarbetsparter också utanför Norden och EU. Det är av största vikt att riva gränserna mellan de geografiska grupperingarna. Det är möjligt att få brett understöd för goda initiativ, det praktiska genomförandet av initiativen effektivteras och den retorik som betonar skillnader och motsättningar mellan grupperna urholkas. Samtidigt stöds EU:s öppna samarbete med tredje länder och grupperingar av länder.

Ett systematiskt och effektivt arbete för att främja de mänskliga rättigheterna förutsätter omfattande samarbete mellan såväl myndigheter och medborgarsamhället som olika verksamhetssektorer. Regeringen fullgör sina människorättspolitiska åtaganden i öppet och nära samarbete med riksdagen, massmedierna och forskningsinstituterna samt finska och internationella människorättsorganisationer. Europaparlamentet, internationella organisationers parlamentariska organ samt samarbetet mellan nationella parlament spelar en viktig roll för det globala arbetet för mänskliga rättigheter och demokrati. Finland strävar efter att stärka de internationella människorättsmekanismernas verksamhetsförutsättningar och fortsätter sitt systematiska samarbete med dem.

Medborgarna ska ha verklig möjlighet att påverka det människorättspolitiska beslutsfattandet. Samråd, seminarier och olika delegationer har också i samband med utarbetandet av denna redogörelse visat sig vara ett utomordentligt sätt att säkerställa att medborgarorganisationers och andra medborgarsamhällsaktörers synpunkter beaktas. En viktig partner för regeringen i människorättsfrågor är delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter (IONK), som arbetar i anslutning till utrikesministeriet.

Regeringen fäster särskild uppmärksamhet vid öppen informationsförmedling och yttrandefrihet. Medborgarsamhällets aktörer har en viktig ställning när det gäller att samla in och sprida information om mänskliga rättigheter. De som försvarar de mänskliga rättigheterna arbetar ofta under farliga förhållanden och utsätts själva för allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Finland stöder också nationella och internationella människorättsaktörer såväl politiskt som ekonomiskt.

Ett människorättsfokuserat tänkesätt och människorättsprinciperna kan slå rot i hela samhället endast genom **utbildning, fostran och information om de mänskliga rättigheterna**. Rätten till utbildning i de mänskliga rättigheterna är en internationellt erkänd mänsklig rättighet. En så heltäckande människorättsdimension som möjligt i undervisningen på det grundläggande och mellanstadiet samt i högskolorna kräver stöd av utbildning för inte bara de spe-



cial- och yrkesgrupper som arbetar direkt med unga, utan också för andra tjänstemän inom den offentliga förvaltningen. Exempelvis kommer man i fortsättningen att satsa mera på utrikesförvaltningens interna människorättsutbildning, för att den internationella politiken för mänskliga rättigheter ska bedrivas så effektivt och heltäckande som möjligt i utrikesministeriet och utrikesrepresentationen.

## 1.2 Prioriteringarna i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna

Såsom konstateras i regeringsprogrammet utgör politiken för de mänskliga rättigheterna en central del av regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska arbete. Det ömsesidiga beroendet mellan de mänskliga rättigheterna, utveckling och säkerhet har redan länge utgjort en utgångspunkt för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Regeringen betraktar Finlands politik för de mänskliga rättigheterna som ett medel att skapa en rättvisare, tryggare och människovärdigare värld.

### En rättvisare värld

Prioriteringarna i Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna är kvinnors, barns, funktionshindrades, sexuella minoriteters och könsminoriteters samt urfolkens rättigheter. Prioriteringarna behandlas genomgående i rapportens internationella del. Förutom detta fästs särskild uppmärksamhet vid romers och andra etniska eller religiösa minoriteters situation. Minoriteternas rättigheter och språkliga rättigheter är viktiga för Finland även i internationella förbindelser. Frågorna är aktuella även inom EU. Genom att beakta multidiskriminering får man bättre möjligheter att ingripa i kränkningar av grupper som blir osynliga när man granskar enskilda diskrimineringsgrunder samt kränkningar av bl.a. åldringars rättigheter.

När det gäller främjandet av **kvinnors rättigheter** betonar Finland kvinnors deltagande i samhällliga maktstrukturer, t.ex. exempel i nationellt och internationellt beslutsfattande som gäller klimatförändringen. Kvinnors deltaganderätt stärks bl.a. genom att kvinnors och flickors utbildning stöds via utvecklingssamarbetet. På lokal nivå stärks samarbetet med organisationer som arbetar för kvinnors och flickors rättigheter samt med sådana som försvarar kvinnors mänskliga rättigheter. Kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter främjas bl.a. genom att EU:s och internationella organisationers funktionsförmåga stärks. Den konvention om våld mot kvinnor samt familjevåld som förhandlas fram inom Europarådet (ER) bör bli ett så heltäckande och effektivt fungerande system som möjligt.

När det gäller främjandet av **barnets rättigheter** fäster Finland speciell uppmärksamhet vid barnfattigdom, som man försöker minska bl.a. genom att inkludera barnets rättigheter och principen om barnets intresse i strategierna för att minska fattigdom, budgetstödet samt andra utvecklingspolitiska och utvecklingssamarbetsprogram både nationellt och på EU-nivå. Kroppsaga mot barn samt övrigt våld riktat mot barn bekämpas globalt genom bl.a. stöd för Förenta nationernas (FN) generalsekreterares särskilde representant som arbetar för att minska våldet mot barn, samt ER:s kampanj mot kroppsaga 2008 – 2011. ER utför även värdefullt arbete när det gäller att i praktiken tillgodose barns rätt att delta. Finland främjar ER:s och EU:s samarbete i syfte att utveckla praxis som gäller hörande av barn samt stöder barns och ungdomars rätt att delta.

Finland deltog aktivt i förhandlingarna om en konvention om **funktionshindrades** rättigheter och förbereder för tillfället ratificeringen av konventionen. För att garantera att konventionen fullgörs effektivt stöder Finland det arbete som utförs av den av FN:s generalsekreterare

utnämnde specialrapportören för funktionshindrades ställning och rättigheter. Att tillgodose de funktionshindrades rättigheter, inklusive möjligheter för funktionshindrade att delta i politiska beslut, är ett av de genomgående målen för Finlands utvecklingspolitik.

Diskriminering av **sexuella minoriteter och könsminoriteter** är vanligt världen över; homosexualitet definieras som ett brott i över 80 länder. Diskrimineringsbegreppet ska i princip täcka diskriminering som förekommer p.g.a. sexuell läggning. Homosexualitet bör dekriminaliseras. EU:s enhetliga och målmedvetna arbete för att trygga sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter är mycket viktigt. Finland stöder EU:s byrå för grundläggande rättigheter och dess samarbete med bl.a. ER:s kommissarie för mänskliga rättigheter för att trygga sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter. Strävan är att minska hatbrotten och att bekämpa multidiskriminering även via den mänskliga dimensionen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Uppmärksamhet fästs vid kränkningar av mänskliga rättigheter som riktas mot sexuella minoriteter och könsminoriteter i samband med de ländergranskningar som FN:s råd för mänskliga rättigheter utför med jämna mellanrum. Finlands mål är att Yogyakarta-principerna, som godkänkts på expertnivå 2006, ska förstärkas i FN så att de blir internationella rekommendationer för trygandet av sexuella minoriteters och könsminoriteters mänskliga rättigheter.

Även **urfolken** hör till de grupper som ofta utsätts för diskriminering. Finland strävar efter att stärka urfolkens ställning genom att främja och förverkliga de mål som satts upp i den deklaration om urfolkens rättigheter som FN:s generalförsamling antog 2007, genom att fortsätta ge stöd åt FN:s urfolksorgans verksamhet. Urfolkens rättigheter är ett genomgående tema i Finlands utvecklingspolitik, vilket man försöker fästa mer uppmärksamhet vid redan när utvecklingspolitikens riktlinjer och projekt planeras. Finland framhäver behovet av att på ändamålsenliga sätt säkra urfolkens deltagande i beslut som gäller dem bl.a. när man beslutar om tillvägagångssätt för att svara på utmaningen som klimatförändringen innebär.

### En tryggare värld

I sin politik betonar Finland en bred **demokratiuppfattning** och det nära sambandet mellan mänskliga rättigheter och demokrati. Finlands direkta demokratistöd riktas till utökade möjligheter till deltagande för folkgrupper som befinner sig i en sämre ställning än andra samt till fredliga lösningar på konflikter. Valobservationsarbete stöds i synnerhet via OSSE och EU. Finland strävar efter att **rättsstatsprincipen** ska följas i EU:s arbete och globalt genom FN-systemet.

Finland arbetar för att säkerställa att sambandet mellan **mänskliga rättigheter, säkerhet och utveckling** beaktas både i multilaterala forum och på ländernivå bl.a. genom att integrera trygandet av de mänskliga rättigheterna, utveckla praktiska tillämpningar av **begreppet mänsklig säkerhet** och stärka **staternas skyldighet att skydda** (*Responsibility to Protect*) särskilt när det gäller att skydda civilbefolkningen och förebygga konflikter. Även i fortsättningen fästs särskild uppmärksamhet vid kvinnors och flickors ställning och rättigheter i bräckliga länder och i länder som genomgått en konflikt bl.a. genom att genomföra det nationella handlingsprogrammet "Kvinnor, fred och säkerhet". Finland arbetar för att förbättra barnens ställning i konfliktsituationer genom att stöda organisationer som koncentrerar sig på denna fråga och betonar här utökade möjligheter för barn att gå i skola.

Finland deltar även i fortsättningen aktivt i att integrera de mänskliga rättigheterna, de humanitära rättsreglerna och genusaspekten i EU:s, FN:s och OSSE:s **krishanteringsverksamhet**. Klara människorättsmål bör skrivas in i operationernas mandat. Strävan är att utöka antalet människorätts- och genusexperter som deltar i EU-rådets planeringsorgan och själva operationerna. Målet är också att främja och stöda kvinnors deltagande i ledningen av kris-

hanteringsoperationer. När den nationella människorättsutbildningen utvecklas utnyttjas de fälterfarenheter som finländska experter på humanitär rätt, mänskliga rättigheter och könsfrågor samlat. Man försöker säkerställa att människoräts- och genusaspekten integreras även genom att stöda medborgarorganisationernas verksamhet.

Finland strävar efter att minska **straffriheten** för allvarliga internationella brott bl.a. genom att stärka Internationella brottmålsdomstolens verksamhetsförutsättningar samt ett korrekt slutförande av verksamheten vid de krigstribunaler som FN inrättat för före detta Jugoslavien och Rwanda samt specialdomstolen för Sierra Leone. Avsikten är också att stöda inledandet av en internationell diskussion om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas dimension i rättvisan i övergångssituationer.

**Kampen mot terrorism** måste respektera de mänskliga rättigheterna. Frågorna om individens rättsskydd måste beaktas tillräckligt i samband med sanktioner mot terrorism i såväl FN:s säkerhetsråds som EU:s arbete; unionens förfaranden måste helt och fullt uppfylla de krav som EG-domstolen ställer. Finland har ansett det viktigt att fånglägret i Guantanamo stängs och hälsar med tillfredsställelse Förenta staternas åtgärder för att stänga lägret. Det borde ordnas vederbörliga rättegångar för dem som hållits i fånglägret och de mänskliga rättigheterna för dem som frigges från lägret borde tillgodoses.

I olika forum har Finland aktivt tagit upp frågor som gäller **invandrares rättigheter**. Olaglig invandring och människosmuggling är förenad med **människohandel**, ett mångfasetterat problem som berör även Finland. Finland betonar att kvinnors och barns rättigheter måste respekteras, skyddas och främjas under alla skeden av **flyktingskapet**. Finland samarbetar nära med FN:s flyktingorganisation UNHCR och fortsätter att stöda dess verksamhet. Man fortsätter också med kvotflyktingpolitiken. EU:s gemensamma asylpolitik bör utvecklas så att den är så effektiv och rättvis som möjligt.

### En människovärdigare värld

En hållbar samhällsutveckling förutsätter att arbetstagarnas grundläggande fri- och rättigheter respekteras. Finlands mål är att så många länder som möjligt ansluter sig till det fakultativa tilläggsprotokoll till FN:s konvention om **ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter** som generalförsamlingen antog hösten 2008 och som ger möjlighet till individuella klagomål. I debatten om klimatförändringens konsekvenser fäster Finland särskild uppmärksamhet vid det hot som den utgör mot de mänskliga rättigheterna.

I Finlands **utvecklingssamarbetspolitik** iakttas ett människorättsbaserat förhållningssätt. Rättigheterna för kvinnor och sådana befolkningsgrupper som lätt diskrimineras, t.ex. barn, funktionshindrade, urfolk och minoriteter, utvidgade möjligheter att delta samt förebyggande av HIV/AIDS och bekämpande av sjukdomens följder är genomgående utvecklingspolitiska teman, och särskild uppmärksamhet fästs vid ett resultatrikt genomförande av dem med hjälp av såväl integrering av de mänskliga rättigheterna som riktade människorättsprojekt. Finland eftersträvar en öppen och jämlik dialog med utvecklingsländerna om mänskliga rättigheter, demokrati och god förvaltning och stöder dem som försvarar de mänskliga rättigheterna. Den människorättsfond som ska grundas i anslutning till Världsbanken borde inleda sin verksamhet så snart som möjligt.

Finland strävar efter att främja utvecklingsländernas ekonomiska utveckling både genom utvecklingssamarbete som stöder **handel** och genom att stärka en öppen världsekonomi som bygger på regler och som är i harmoni med uppfyllandet av människorättsförpliktelserna. Respekt för de mänskliga rättigheterna är även i fortsättningen den allmänna princip som styr EU:s

bilaterala förbindelser när handelsavtal ingås. Avtalsstrukturen gagnar en hållbar utveckling av utvecklingsländernas handel samt en starkare rättsstat i samarbetsländerna. Finland stöder införandet av internationella etikettsregler som styr multinationella företags verksamhet.

För att Finlands utrikes- och säkerhetspolitik ska vara konsekvent förutsätts att besluten om export av **försvarsmateriel** överensstämmer med de människorättspolitiska linjerna och att människorättsituationen och risken för återexport i det aktuella landet beaktas när besluten fattas. Finland genomför detta mål även genom att eftersträva att EU:s gemensamma ståndpunkt till export av försvarsmateriel verkställs så konsekvent och effektivt som möjligt. Strävan är att utveckla reglerna för den internationella vapenhandeln så att de främjar tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna, minskar sannolikheten för väpnade konflikter och hejdar okontrollerad spridning av lätta vapen. Ett centralt mål här är att få till stånd en internationell konvention om vapenhandel.

### Utvecklande av internationella institutioner

**Europeiska unionen** kommer även i fortsättningen att vara en av Finlands centrala påverkningsskanaler när det gäller politiken för de mänskliga rättigheterna. Finlands mål är att EU:s politik för de mänskliga rättigheterna ska bli mera konsekvent: de beslut som gäller såväl unionens interna ärenden som dess gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik bör överensstämma med medlemsstaternas och unionens samt dess institutioners rättsliga och politiska åtaganden. Finland fortsätter att arbeta för att unionen ska ansluta sig till den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter. Såväl huvudstadsnivån som de finska beskickningarna deltar i att genomföra unionens riktlinjer för de mänskliga rättigheterna och andra människorättspolitiska instrument. Finland strävar efter större konsekvens och effekt när EU:s människorättspolitiska instrument genomförs.

Finlands mål är att de mänskliga rättigheterna ska integreras i all verksamhet som **Förenta nationerna** bedriver. Förhållandet mellan FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet) och generalförsamlingen har ännu inte preciserats och rådet har inte förmått uppfylla alla förväntningar som ställts på det. Bristerna i MR-rådets verksamhet får inte försvaga FN-systemets förmåga att främja de mänskliga rättigheterna. Finland fortsätter att arbeta aktivt i FN:s generalförsamling och dess 3:e kommitté, som fortfarande har en bestämmande roll som global människorättspolitisk institution. Samtidigt fortsätter Finland att arbeta för en utveckling av FN:s råd för mänskliga rättigheter. Finlands strävan är att, både via EU och nationellt, bygga upp mångsidiga partnerskap och verksamhet som överskrider gränserna mellan de geografiska grupperingarna i syfte att förbättra samarbetsklimatet i FN:s politiska människorättsinstitutioner. Även det ekonomiska och politiska stödet till byrån för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter fortsätter särskilt för att säkerställa byråns oavhängighet och sakkunskap samt för att trygga verksamhetsmöjligheterna för FN:s expertinstitutioner för mänskliga rättigheter.

Även i fortsättningen deltar Finland aktivt i **Europarådets** och **Organisationen för säkerhet och samarbete i Europas** verksamhet och försöker effektivisera uppföljningen av medlemsstaternas åtaganden och organisationernas övriga verksamhet bl.a. genom att utveckla samarbetet mellan de europeiska institutionerna. Inom OSSE fortsätter det under Finlands ordförandeskap påbörjade arbetet med att stärka medborgarsamhällets deltagande och ställningen för dem som försvarar de mänskliga rättigheterna. Finlands prioriteringar är att begreppet övergripande icke-diskriminering ska klarläggas samt att hatbrottstematiken ska behandlas mera heltäckande än nu. Inom ER fortsätter bl.a. arbetet med att stärka verksamhetsmöjligheterna för den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, förbättra romernas ställning och främja barnets rättigheter. Finland utnyttjar de möjligheter som ER och OSSE erbjuder att intensifiera människorättsarbetet med Ryssland och länderna i Centralasien.

## 1.3 Utvecklingen i den internationella verksamhetsmiljön efter år 2004

### 1.3.1 Verksamhetsmiljön i allmänhet

År 2008 hade det gått 60 år sedan FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs. Under jubileumsåret betonade såväl stater som människorättsorganisationer att deklarationen behåller sin aktualitet i en föränderlig värld. Skyddet för de mänskliga rättigheterna har emellertid stött på många nya utmaningar på 2000-talet och den internationella människorättspolitiska atmosfären har skärpts. En av de största utmaningarna är att upprätthålla den helhet som de mänskliga rättigheterna bildar i en situation där deras universella karaktär ifrågasätts t.ex. med hänvisning till kulturella skillnader eller säkerhetsbehov. En utmaning består också i att stärka det internationella människorättsystemet, så att det förmår fungera effektivt trots sådana globala utmaningar som klimatförändringen eller mat- och finanskriserna. De gemensamma och globala värden som världssamfundet kom överens om för 60 år sedan måste värnas ännu mera energiskt än förr.

Sedan 2004 års redogörelse avläts har den människorättspolitiska miljön förändrats på varierande och delvis motstridiga sätt.

De internationella människorättsstandarderna har stärkts de senaste åren. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder samt konventionen mot ofrivilliga försvinnanden, vilka antogs av generalförsamlingen 2006, kompletterar på ett betydande sätt den rättsliga helhet som människorättskonventionerna bildar. Finland har undertecknat bägge konventionerna. Den deklaration om urfolkens rättigheter som FN:s generalförsamling antog 2007 var också ett betydande framsteg. Hösten 2008 antog generalförsamlingen ett fakultativt protokoll till konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, med stöd av vilket det är möjligt att göra individuella klagomål även över kränkningar av ESK-rättigheterna. Detta utjämnar den obalans som rått i fråga om övervakningen av tillgodoseendet av ESK-rättigheterna och de medborgerliga och politiska rättigheterna.

Rätten att inte bli föremål för ofrivilliga försvinnanden är en ny mänsklig rättighet. Det internationella bekräftandet av den är ett viktigt framsteg. Ofrivilliga försvinnanden är ett allmänt fenomen i situationer där politiska mål drivs med våld. Varje år förekommer tusentals försvinnanden på olika håll i världen. Förutom oppositionspolitiker och försvarare av de mänskliga rättigheterna hotas även andra samhällsaktivister som upplevs som ett verkligt eller potentiellt hinder mot statsmaktens, en maktsträvande våldsamt oppositions eller kriminella organisationers intressen. Också deras närstående hotas av försvinnande.

Till de senaste årens positiva utvecklingstrender hör utan tvivel också den minskade användningen av dödsstraff. Över 140 länder har upphört att använda dödsstraff antingen genom att stryka det ur sin lagstiftning eller avstå från att verkställa dödsstraff. Det är svårt att ge några tillförlitliga uppskattningar av antalet avrättade, eftersom särskilt de länder som verkställer flest avrättningar, t.ex. Kina och Iran, försöker undvika offentlighet. Exempelvis enligt uppgifter som Amnesty International samlat in inträffade över 90 procent av avrättningarna 2008 i fem länder: Kina (åtminstone 1718), Iran (åtminstone 346), Saudiarabien (åtminstone 102), Förenta staterna (37) och Pakistan (åtminstone 35). I 52 länder fälldes sammanlagt ca 8800 dödsdomar och över 2300 avrättningar verkställdes. De faktiska siffrorna kan vara betydligt större. Utav de europeiska länderna har Vitryssland ännu inte avstått ifrån användningen av dödsstraff.

Motståndarna till dödsstraff har nått viktiga segrar de senaste åren i FN:s generalförsamling. Här har EU spelat en central roll, men framgången har byggts på brett samarbete över grän-

serna för geografiska och politiska grupperingar. Under sitt EU-ordförandeskap 2006 presenterade Finland en deklaration mot dödsstraff<sup>1</sup> undertecknad av 85 stater för FN:s generalförsamling, där undertecknarna konstaterade bl.a. att dödsstraff berövar individen rätten till liv men inte förhindrar brottslighet. De länder som understödde deklarationen vädjade att verkställandet av dödsstraff ska avbrytas överallt i världen. Dessutom vädjade de till de länder som fortfarande använder dödsstraff att de ska begränsa dess användning och säkerställa att avrättningarna sker i enlighet med internationella normer. Deklarationen fick en fortsättning 2007 och 2008, då generalförsamlingen antog resolutioner vilkas mål är att verkställandet av dödsstraff ska avbrytas överallt i världen. Resolutionerna stöddes bägge gångerna av mer än hälften av FN:s medlemsstater.

När det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning trädde i kraft internationellt 2006 innebar det ett viktigt framsteg i arbetet mot tortyr. Genom protokollet upprättades ett system, inom vilket oavhängiga internationella och nationella organ regelbundet kan besöka platser där personer som berövats sin frihet hålls. Utöver subkommittén till den internationella kommittén mot tortyr är varje konventionsstat skyldig att inrätta eller utse en eller flera oberoende nationella instanser eller att upprätthålla en sådan. I Europa har motsvarande tillsyn bedrivits av den europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. EU reviderade sina egna riktlinjer mot tortyr och annan omänsklig behandling hösten 2008.

Trots dessa framsteg är tortyr och annan omänsklig behandling fortfarande ett allvarligt världsomspännande problem. Den FN-expert som hanterar kampen mot tortyr fäste 2008 särskild uppmärksamhet vid tortyr av fångar och personer med funktionshinder.

Den negativa utveckling som inträffat i fråga om den världsomspännande människorättssituationen företräds av den tillspetsade debatten om gränsdragningen mellan yttrandefrihet och s.k. hattal, den ökade intoleransen mot kulturell och religiös mångfald, FN:s medlemsstaters allt hårdare förskansning i landsgrupperingar samt den atmosfär av rädsla som den internationella terrorismen och reaktionerna på den gett upphov till. Meningsskiljaktigheterna om hur det internationella samfundet borde lösa de problem som förorsakats av mat- och finanskriserna, globaliseringen och klimatförändringen avspeglas även de på ett negativt sätt i diskussionen om de mänskliga rättigheterna. Dessa kriser drabbar framför allt de mest utsatta samhällsgrupperna, t.ex. kvinnor och barn som lever i fattigdom, personer med funktionshinder eller olika minoriteter. Till följd av den ekonomiska krisen framhävs framför allt ESK-rättigheternas betydelse.

#### UPPFÖLJNINGSMÖTET TILL KONFERENSEN MOT RASISM I DURBAN

FN:s tredje konferens mot rasism ordnades 2001 i Durban i Sydafrika. Fullföljandet av det handlingsprogram som antogs på konferensen granskades på det möte som ordnades i Genève i april 2009. Mötet föregicks av utdragna och konfliktfyllda förberedelser, som kulminerade i flera månader långa och svåra förhandlingar om slutdokumentet från mötet. De största meningsskiljaktigheterna hänförde sig till begreppet nya former av rasism; förhållandet mellan yttrandefrihet och respekt för religionerna; samt Israel och antisemitismen. För EU innebar förberedelserna och själva mötet en prövning. Finland betonade konsekvent EU:s enhetlighet, ett konstruktivt förhållningssätt och ak-

1 Efter att deklarationen lagts fram anslöts sig ytterligare tio av FN:s medlemsstater till den, så antalet undertecknade länder steg slutligen till 95.



tivt deltagande i förberedelserna. Finland ansåg det viktigt att så många länder som möjligt skulle delta i uppföljningsmötet och försökte medverka till att mötet skulle koncentrera sig på att främja arbetet mot rasism och att huvuduppmärksamheten inte skulle riktas mot Israel. I Finlands inlägg under uppföljningsmötet betonades framför allt praktiska åtgärder i kampen mot rasism. Slutdokumentet från uppföljningsmötet var en kompromiss, men kan ändå betraktas som ett gott resultat. Fyra EU-länder tog avstånd från mötet; Finland och majoriteten av unionsländerna deltog till slutet.

Åtgärderna mot terrorism har ställt det internationella människorättssystemet inför nya utmaningar. Centrala teman har varit behandlingen av fångar och de misstankar om tortyr som har hänfört sig till bl.a. fånglägret i Guantanamo och till uppgifterna om hemliga fångelser. Fångtransporter från ett land till ett annat har föranlett undersökningar och rättsprocesser där också EU-ländernas delaktighet i verksamhet som kränker fångars rättigheter har utretts. FN:s och EU:s sanktioner mot terrorism, t.ex. frysning av tillgångar och reseförbud, har spelat en central roll för att förebygga terrorbrott. Sanktioner mot individer är dock förenade med rättsskyddsproblem.

Under 2000-talet har olika människorättsuppfattningar kolliderat när man diskuterat folk-rättsliga förpliktelser i anslutning till kvinnornas ställning. Strävandena att fästa uppmärksamhet vid sådana former av diskriminering och våld som hänfört sig till traditioner, t.ex. barnäktenskap, könsstympning hos kvinnor eller hedersmord, har stött på överraskande motstånd. Ojämlig behandling av kvinnor har allt oftare motiverats med hänvisningar till religion och genom att förbise den värdepluralism som kan hittas i alla världsreligioner. Den s.k. västerländska jämställdhetsuppfattningen har avvisats genom att påstå att den i praktiken leder till att kvinnorna blir underkuvade, som bevis på detta har förevisats sexualiseringen av kvinnor i västerländska medier samt prostitution, människohandel och våld mot kvinnor.

Jämställdheten mellan könen, kvinnornas deltagande i beslutsfattandet i samhället och respekten för kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva rättigheter har avancerat långsamt. Fattigdomen blir kvinnodominerad. De grundläggande rättigheterna i anslutning till kvinnors hälsa, t.ex. beslut om användning av preventivmedel, antalet barn och när barnen föds samt om att söka vård tillgodoses sällan, fast dessa är viktiga frågor för hela samhällets – även männens – välbefinnande. Sexuellt och könsrelaterat våld är en betydande döds- och sjukdomsorsak överallt i världen. Sexuellt och annat våld mot kvinnor används som ett redskap för att nå politiska och militära mål. På grund av tabun och traditioner i anslutning till sexualitet ställs de som gjort sig skyldiga till våld fortfarande alltför sällan till svars för sina gärningar; offren för våldet diskrimineras däremot på många sätt, om de överlever.

Informationsförmedlingsteknikens snabba utveckling och den hela tiden expanderande flyttningsrörelsen har gjort att människor som tillhör olika kulturer har kommit i närmare kontakt med varandra än någonsin tidigare. Baksidan med den gränslösa informationsförmedlingen är att även rasistiska och även i övrigt diskriminerande åsikter samt direkt hattal sprider sig mycket snabbt till olika delar av världen. Syftemålen även med åsiktsyttringar som är avsedda att tas på allvar kan fördunklas och deras betydelse förändras i en ny kulturell referensram. Det för den fria informationsförmedlingen utmärkande utmanandet av rådande värderingar och deras symboler står i konflikt med sådana samhällen där man inte är van vid att grundläggande värderingar ifrågasätts. Särskilt klart syns detta i inställningen till religion. Ledarna i auktoritärt styrda länder försöker kväsa även kritiken mot det politiska systemet. Krav på att begränsa yttrandefriheten kan således basera sig på äkta oro för den ökade spänningen mellan olika kulturer men också på politiska ambitioner.

Under de senaste åren har särskilt vissa artiklar, skämtteckningar och filmer som publicerats i Europa och som behandlat islam och den islamska kulturen gett upphov till kraftiga negativa reaktioner bland muslimer. De islamska ländernas organisation (Organisation of Islamic Conference, OIC) och många av dess medlemsländer har ansett att det är fråga om medveten smädelse av islam och uppvigling till diskriminering och våld mot muslimer. De har krävt att dylik användning av yttrandefriheten ska förbjudas genom rättsligt bindande internationella avtal som kan jämföras med människorättskonventionerna. De som förespråkar yttrandefrihet, t.ex. EU, har avvisat dessa krav, som de i praktiken anser ge statsmakten alltför omfattande möjligheter att bestämma vilket slags offentligt tal som är tillåtet, och betonat den fria informationsförmedlingens betydelse för tolerans och demokrati. EU har dessutom konstaterat att endast människor, inte religioner eller ideologier, kan ha mänskliga rättigheter. Samtidigt har unionen på olika sätt försökt minska motsättningarna mellan kulturer såväl i Europa som internationellt.

Medborgarsamhällets roll som upprätthållare av diskussionen om de mänskliga rättigheterna, avslöjare av kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt pådrivare av lagstiftnings- och politikreformer har stärkts. Människorättsförsvarare och organisationer verkar numera i nästan alla världens länder. Den stigande utbildningsnivån särskilt i utvecklingsländerna har gjort befolkningen mera medveten om sina rättigheter. Medborgarsamhällets internationella nätverksbildning har gjort verksamheten mera känd och resultatrik. Det är av speciell betydelse att lokala och internationella medier fäster allt större uppmärksamhet vid frågor som gäller de mänskliga rättigheterna och på så sätt skapar en grund för en förbättring av situationen.

### 1.3.2 Människorättsutvecklingen i olika områden

De internationella normer som behandlar mänskliga rättigheter har stärkts under de senaste åren, likaså kännedomen om de mänskliga rättigheterna, men de tillgodoses fortfarande bristfälligt i praktiken. Det allmänna intrycket när man granskar situationen i enskilda länder är att det alltför sällan har inträffat betydande framsteg när det gäller tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna. I länder med interna konflikter är det svårt att ingripa i kränkningar av de mänskliga rättigheterna därför att alla som gör sig skyldiga till dem inte kontrolleras av landets regering. I andra fall skulle regeringen visserligen kunna förbättra medborgarnas ställning, men saknar vilja att göra det. Ekonomiska kriser drabbar dem hårdast, som redan från tidigare befinner sig i en svag ställning. De tillspetsar också spänningarna i samhället.

**I Europeiska unionen** tillgodoses de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna tämligen bra internationellt sett. Medlemsstaternas nationella rätts- och politiska system garanterar ett jämförelsevis effektivt rättsskydd. De förhandsvillkor som hänför sig till medlemskap i EU och de mekanismer som unionen byggt upp har haft stor betydelse. Särskilt de människorättsförpliktelser som Europarådet formulerat och de institutioner som byggts upp för att säkerställa att de uppfylls har lagt grunden för en positiv utveckling. Också konferensen om säkerhet och samarbete i Europa och den organisation som fortsätter dess arbete har spelat en viktig roll för att göra de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna till en etablerad del av de europeiska samhällena. Trots framstegen finns det fortfarande problem.

Minoriteter, t.ex. invandrare, romer eller sexuella minoriteter och könsminoriteter är fortfarande utsatta för diskriminering och direkt våld. Trots årtionden av upplysningsarbete har man inte helt lyckats utrota antisemitismen; också de spänningar som råder mellan minoriteterna bidrar till att nära den. Gränsdragningen mellan yttrandefrihet och hattal är stundom svår. Personer som sökt asyl i EU på grund av förföljelse i anslutning till deras sexu-



ella läggning berättar att inställningen varierar betydligt i olika länder. Rätten till fri rörlighet tillgodoses inte likvärdigt för dem som hör till sexuella minoriteter och könsminoriteter och andra som är bosatta i unionen.

Trots åtskilliga nationella och bl.a. av Europarådet genomförda kampanjer förekommer våld mot barn fortfarande allmänt i hela Europa. Attityderna och ställvis även lagstiftningen är synnerligen toleranta då det gäller kroppsaga. Under de senaste åren har pedofilgrupper avslöjats som verkat i flera europeiska länder och som har utnyttjat internet för att hålla kontakt och sprida pornografiskt material.

Också våld i nära relationer är ett allvarligt problem överallt i Europa. Ett annat fenomen som kränker särskilt kvinnors rättigheter är människohandeln. Globalt sett är Europa ett synnerligen viktigt målområde för människohandel och människosmuggling. Behandlingen av offer för människohandel har kritiserats allmänt. Åsikterna om sambandet mellan människohandel och prostitution varierar. I vissa länder är koppleri och köp av sextjänster förbjudet i lag, på andra ställen har man med hjälp av legalisering försökt minska den övriga brottsligheten som hänför sig till prostitution och stärka de prostituerades personliga säkerhet.

Det demokratiunderskott som medborgarna upplever på medlemsstats- och unionsnivå är en allvarlig utmaning. Det avspeglar sig bl.a. som politisk passivitet, som undergräver grunden för det demokratiska systemet, försämrar tillsynen över dem som utövar offentlig makt och ger extremistgrupper mer omfattande inflytande. I värsta fall tar sig frustrationen utlopp i våldsamheter. Ofta riktas våldet mot sådana som även annars befinner sig i en svag ställning, t.ex. invandrare och företrädare för olika minoriteter.

**I övriga Europa** har människorättssituationen förbättrats något de senaste åren. Medlemskap i EU lockar många länder, men det förutsätter också en bra människorättssituation samt tämligen utvecklade samhällsinstitutioner. Mänskliga rättigheter, minoriteters rättigheter samt jämställdhet är genomgående teman för de åtgärder som främjar förberedelserna för medlemskap; unionen finansierar också enskilda projekt som främjar dessa. Också Europarådet och OSSE har på ett betydande sätt främjat utvecklingen särskilt av människorättsnormerna och de institutioner som övervakar iakttagandet av dem.

Trots att framsteg har inträffat när det gäller normer och institutioner, har verkställandet av normerna ändå inte genomförts på önskat sätt på alla ställen. Även i Europa förhåller sig vissa länder avogt till att länderspecifika situationer behandlas kritiskt i internationella forum. Eftersom t.ex. beslutsfattandet inom OSSE grundar sig på konsensus, finns det risk för att en eller några inflytelserika staters sekterism räcker till för att försvaga system som under årtionden byggts upp för att stöda mänskliga rättigheter och demokrati. Dessutom måste man lägga märke till att under 2000-talet har det internationella samfundets uppmärksamhet fokuserats på att lösa säkerhets- och ekonomiska problem och trycket på att kränkningarna av de mänskliga rättigheterna ska upphöra har lättat.

Svaga statsstrukturer och en outvecklad rättsstat kombinerat med ett centraliserat politiskt system ger utrymme för kränkningar av de mänskliga rättigheterna och straffrihet. Rättsväsendets oberoende ställning i förhållande till dem som utövar politisk och ekonomisk makt är inte tillräckligt stark ens i många europeiska länder. Detta återspeglas negativt på människorättsförsvarens ställning. Exempelvis har utredningarna och domstolsförhandlingarna av de mord på människorättsförsvare och journalister som skett i Ryssland under de senaste åren mött kritik. Allmänt taget försvagar begränsande av yttrande- eller åsiktsfriheten demokratin och gör det svårare att bekämpa korrruption. Bland övriga utmaningar kan nämnas det dåliga bemötandet av minoriteter och invandrare. På Balkan och i Södra Kaukasus är man länge

än tvungen att försöka reda ut arvet efter 1990-talets konflikter. Kriget mellan Ryssland och Georgien i augusti 2008 var ett varnande exempel på de risker som döljer sig i olösta konflikter samt på att det traditionella styrkepolitiska tänkandet inte heller i Europa tillhör det förgångna.

**I Asien** har människorättssituationerna utvecklats i olika riktningar. Den ekonomiska utvecklingen har främjat de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, när det gäller t.ex. tillgång till mat eller tillträde till utbildning. Å andra sidan har makten i många länder - i såväl flerparti- som enpartisystem - koncentrerats till en smal politisk elit, som inte tillåter att dess ställning ifrågasätts. Kinas strävan efter att förena den ekonomiska utvecklingen med en omfattande politisk kontroll fungerar som ett exempel på detta. Trots den ekonomiska tillväxten har befolkningens ekonomiska och sociala skillnader typiskt förblivit stora. Religiösa eller etniska minoriteter utsätts för diskriminering och våld även i de länder som har en etablerad representativ demokrati. Kvinnornas ställning är fortfarande svag på många ställen.

Fast vissa militära konflikter har bedarrat eller t.o.m. lösts i Asien, pyr internt våld på många ställen och orsakerna bakom våldet existerar fortfarande. Inte ens det internationella samfundets intervention har räckt till för att åstadkomma en hållbar lösning. Ingripanden i kränkningar av de mänskliga rättigheterna strandar beklagligt ofta på att de inflytelserika länderna håller hårt fast vid sin nationella suveränitet och anser att de mänskliga rättigheterna i grund och botten är staternas interna sak. Detta synsätt företräder bl.a. Kina, som bl.a. motsätter sig att kränkningar av de mänskliga rättigheterna behandlas i FN:s säkerhetsråd.

Bland de positiva utvecklingstrenderna kan i detta sammanhang nämnas de sydostasiatiska ländernas organisation ASEAN:s nya stadga, där organisationens medlemsstater förbinder sig till vissa människorättsförpliktelser. ASEAN-länderna har även beslutit att grunda en mellanstatlig kommission (*ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*) för att främja de mänskliga rättigheterna. I Kambodja har några ledare för de röda khmererna som fortfarande är i livet äntligen ställts inför rätta.

**I Mellanöstern** präglas människorättssituationen av konflikten i anslutning till Israels och palestiniernas ställning tillsammans med efterdyningarna efter Irakkriget och kampen mot terrorism. I vissa länder i området har de politiska rättigheterna nyligen stärkts och kvinnors samt minoriteters, bl.a. gästarbetares, ställning förbättrats. I alltför många länder har tyvärr ingen utveckling ägt rum eller så har den rentav varit negativ. De mänskliga rättigheterna begränsas med hänvisning till intern säkerhet, samhällsfred och kampen mot terrorism. Tortyr och omänsklig behandling av sådana som förlorat sin frihet förekommer i många länder.

**I Afrika** har det skett framsteg under de senaste åren, men också motsatt utveckling kan skönjas. Att antalet väpnade konflikter har minskat syns direkt i att även antalet mera omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna och krigsbrott har minskat. Kvinnornas ställning har ställvis förbättrats och arbetet mot HIV/AIDS har främjat erkännandet av kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter. Flera afrikanska länder har upphört att tillämpa dödsstraff. Å andra sidan har de pågående konflikterna inneburit allvarliga och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna som drabbat särskilt kvinnor och barn samt etniska och religiösa minoriteter. Vissa skadliga traditioner samt bl.a. negativa attityder till sexuella minoriteter och könsminoriteter sitter beklagligt djupt rotade.

Kronisk och extrem fattigdom utgör en central utmaning när det gäller de mänskliga rättigheterna och den är särskilt förknippad med förvägran av sådant som hör till ett människo-

värdigt liv, dvs. tillgång till mat och rent vatten, primärvårdstjänster och grundläggande undervisning samt andra ekonomiska, sociala och ekonomiska rättigheter. Det är inte enbart fråga om låg nationalprodukt utan om att en del afrikanska länder använder en för liten del av sin nationalprodukt till t.ex. undervisning och hälsovårdstjänster. Det förekommer också stor ojämlikhet mellan män och kvinnor samt mellan olika områden och folkgrupper. Om det internationella samfundet åtog sig att följa principerna i FN:s millenniedeklaration samt genomföra och stöda millenniemålen skulle det märkbart bidra till att förbättra människorätts-situationen i de fattigaste länderna i Afrika.

Vid sidan av extrem fattigdom skadas tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i många afrikanska länder av den svaga rättsstatsutvecklingen. Att den offentliga sektorn, t.ex. rättsväsendet, inte fungerar är både orsak till och verkan av korruptionen. Liksom på många andra ställen i resten av världen eftersträvar man politiska ledaruppgifter för att skaffa sig själv och sin stödgrupp ekonomisk vinning. Dessutom tror makthavarna i beklagligt många länder i Afrika fortfarande att hårda tag är det bästa sättet att säkerställa den uppnådda positionen. Människorättsförsvarare, fackföreningsaktivister och massmediernas företrädare blir utsatta för påtryckningar och våld. Utvecklingen i Zimbabwe under de senaste åren är tyvärr inte det enda exemplet på detta.

Uppbyggnaden av regionala människorätts- och demokratiövervakningsmekanismer har varit välkommet; det är viktigt att afrikanerna själva bär huvudansvaret för att övervaka och förbättra situationen i den egna världsdelen. Internationellt stöd kan vara till hjälp, men det kan inte vara lokomotiv för utvecklingen. Vissa afrikanska länders allt synligare arbete för de mänskliga rättigheterna bl.a. inom Förenta nationerna är mycket välkommet.

**I Latinamerika och Karibien** är det överlag bättre ställt med människorätts-situationen än någonsin tidigare. Nästan alla länder i regionen har en demokratiskt vald regering och president och i de flesta länderna tycks den representativa demokratin bli etablerad. I vissa länder har man tagit itu med straffriheten, militärregeringarnas kränkningar av de mänskliga rättigheterna har lyfts fram i dagsljuset och de skyldiga har ställts till svars för sina gärningar. Den stärkta demokratin har förbättrat urfolkens ställning och även kvinnornas ställning har förbättrats något i vissa länder. De regionala människorättsmekanismerna fungerar relativt bra. Den latinamerikanska gruppen och särskilt vissa av dess enskilda medlemmar hör ofta till EU:s viktigaste bundsförvanter i internationella forum.

Tyvärr finns det också negativa utvecklingstrender i Latinamerika och Karibien. Stor ekonomisk och social ojämlikhet är fortfarande utmärkande för nästan alla samhällen. Kvinnor, barn och sådana som hör till urfolken utgör en oproportionellt stor del av den befolkning som lever under fattigdomsgränsen. Trots den kraftiga och i vissa länder långvariga ekonomiska tillväxten har tillgodoseendet av de ekonomiska och sociala rättigheterna klart hamnat efter utvecklingen av de politiska rättigheterna. Utnyttjandet av regionens naturtillgångar har inte hittills gagnat de lokala urfolken i någon högre grad.

Ekonomiska kriser fördjupar den sociala ojämlikheten och detta tar sig uttryck i bl.a. våldsbrottslighet samt sådana fenomen som människohandel. Rättstaten fungerar bristfälligt och korrupktion är vanligt. I många länder använder de myndigheter som svarar för säkerheten hårda tag och kan förlita sig på att de inte ställs till svar för sina missgärningar. I några länder, såsom Nicaragua och Venezuela, har också utvecklingen av det politiska systemet kommit in på fel spår.

## 1.4 En rättvisare värld

### 1.4.1 Kvinnors rättigheter

- Finland främjar kvinnors deltagande i maktstrukturerna i samhället via internationella medborgarorganisationer och utvecklingssamarbete t.ex. genom att stärka utbildningen. Finland driver i sitt utvecklingssamarbete och genom andre medel kvinnors och mäns lika rätt att äga mark och annan egendom, samt rätten att arva den.
- Finlands mål är att kvinnornas roll ska beaktas i den avtalsmässiga reglering som kompletterar eller ersätter Kyotoprotokollet, att stärka kvinnornas deltagande i det beslutsfattande som gäller klimatförändringen, att åstadkomma en genusstrategi och ett arbetsprogram för klimatavtalet samt att även kvinnorna ska få kunskap om och tillgång till klimatavtalets finansiella arrangemang.
- Finland stöder att den konvention mot våld mot kvinnor och familjevåld som förhandlas fram i Europarådet blir så övergripande och heltäckande som möjligt samt att en separat övervakningsmekanism inrättas i anslutning till konventionen.
- Finland fortsätter att främja kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter i EU samt i bilateralt och multilateralt samarbete, och strävar efter att stärka funktionsförmågan hos de internationella organisationer som arbetar för att främja dem.
- Finland intensifierar samarbetet på lokal nivå med organisationer som driver kvinnors och flickors rättigheter samt försvarare av kvinnors mänskliga rättigheter.
- Finland lyfter fram främjandet av jämställdhet som en del av de bilaterala förhandlingarna med partnerskaps- och samarbetsländer.

För att mänskliga rättigheter och demokrati ska förverkligas fullt ut förutsätts att såväl kvinnor som män har lika möjligheter att delta i det politiska och samhällliga beslutsfattandet och ledarskapet på samtliga nivåer. Att kvinnorna deltar på jämlika grunder i beslutsfattandet i samhället är inte bara rättvist utan också förnuftigt med tanke på såväl staternas stabilitet som deras utveckling. Trots att de internationella aktörerna utan undantag har förbundit sig att främja kvinnornas ställning, har deras åtgärder i praktiken stannat långt från målen. Ekonomiskt och expertstöd ges särskilt lokal verksamhet, vars syfte är att främja kvinnors verksamhet för att förebygga konflikter samt som fredsmäklare och -förhandlare. Finland stöder också kvinnors deltagande i återuppbyggnad, utarbetande av grundlagar och annan lagstiftning samt bildande av val- och lagkommissioner.

I internationella sammanhang eftersträvar Finland att inte bara Finland självt utan också våra samarbetspartner försöker säkerställa kvinnors möjligheter att delta i sina egna samfund och hela samhället. Särskild uppmärksamhet fästs vid multidiskriminering. Att stärka kvinnors och flickors utbildning, inkl. människorättsutbildning, samt sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter är viktiga verktyg med vars hjälp man kan utöka deras möjligheter att delta i beslutsfattande som gäller dem själva och samhället.

Ett konkret exempel på hur kvinnors deltagande kan främjas var det möte som Finlands och Liberias presidenter sammankallade i Liberia i mars 2009 och vars tema var att bemyndiga kvinnorna och utveckla ledarskap samt internationell fred och säkerhet (**International Colloquium on Women's Empowerment, Leadership Development, International Peace and Security**). I Monroviadeklarationen, som antogs under mötet, konstateras att en hållbar lösning

på globala konflikter som hotar säkerhet och utveckling kräver ett nytt slags förhållningssätt, där särskild uppmärksamhet fästs vid kvinnor som beslutsfattare i det social- och ekonomisk-politiska beslutsfattandet och samhällsliga förändringsprocesser. Mötet antog också resolutioner om kvinnor i väpnade konflikter och fredsprocesser samt om klimatförändringen. Finland försöker för egen del säkerställa att rekommendationerna från mötet i Monrovia verkställs.

Kvinnor äger bara ungefär en procent av världens egendom och förtjänar tio procent av världens inkomster. Kvinnors rätt att äga och arva land och egendom är en väsentlig fråga, eftersom äganderätt är en förutsättning för flera andra saker, t.ex. deltagande i politiska processer. Vikten av markinnehav framhävs också i frågan om trygghet av matförsörjningen. Det är viktigt att se till att kvinnornas möjligheter inte utökas endast på områden som är typiska för kvinnor utan i hela samhället. Ett av Finlands mål är också att kvinnor och män ska ha lika rätt att äga mark och annan egendom, samt även rätt att arva den. När Finland bedriver handels-, skogs-, jordbruks- eller annat samarbete med utvecklingsländerna fästs särskild uppmärksamhet vid strävan att de genomgående temana, t.ex. jämställdhet och kvinnors rättigheter, systematiskt integreras i utvecklingspolitiken och -samarbetet. Strävan är att genomföra samarbetsprojekt så att man främjar kvinnors och mäns lika rätt att äga och arva mark och egendom. Jämställdhetsmålet nämns särskilt t.ex. i Finlands handlingsplan *Aid for Trade* som man fortsätter att fullfölja.

### *Kvinnors deltagande är inte bara god förvaltning utan också bra för förvaltningen.*

Utredningar om klimatförändringens konsekvenser visar att konsekvenserna riktar sig kraftigast mot världens fattigaste regioner och befolkningsdelar. Av världens fattiga är 70 % kvinnor. Kvinnorna blir ofta tvungna att kämpa hårdast med de problem som klimatförändringen medför. Å andra sidan har kvinnorna också speciella möjligheter att påverka klimatförändringen. Särskilt i utvecklingsländerna vilar matproduktionen, vattenanskaffningen och produktionen och användningen av hushållsenergi till stor del på kvinnornas ansvar. Verksamheten i syfte att bekämpa klimatförändringen och lindra dess konsekvenser bör också vara sådan att den ökar jämställdheten och så att kvinnorna effektivare än nu kan vara med och utveckla sina egna samhällen.

Finland har startat projektet **"Kvinnorna och klimatförändringen"** genom vilket man eftersträvar att kvinnornas roll uttryckligen ska beaktas i den nya rättsligt bindande avtalsordning som kompletterar eller ersätter det nuvarande Kyotoprotokollet. Man försöker nå detta mål genom att ta upp kvinnors påverkningsmöjligheter i internationella förhandlingar om klimatförändringen och under bilaterala och multilaterala sammankomster i anslutning till dem. Som ett led i projektet stöds kvinnors deltagande i klimatförhandlingarna via en särskild fond som inrättas vid klimatavtalssekretariatet och ges utvecklingsländernas mötesdelegerater utbildning i att beakta jämställdhetsfrågor som en del av klimatförändringsarbetet. Via projektet stöds utarbetandet av en genusstrategi och ett arbetsprogram för klimatavtalet, vilka följs när avtalet fullföljs, och att även kvinnorna får kunskap om och tillgång till de finansiella arrangemang som hänförs till fullföljandet av avtalet. För att nå målet är det viktigt att få stöd särskilt från EU-länderna och medlemsländerna i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) samt andra centrala förhandlingsparter. Samarbete byggs upp även med de minst utvecklade länderna (LDCs) och små östater. Förutom vid multilaterala finansiella arrangemang fäster Finland i det egna utvecklingssamarbetet uppmärksamhet vid bekämpning av och anpassning till klimatförändringen samt vid stärkta verksamhetsmöjligheter för kvinnorna och försöker få andra likasinnade länder att stöda projekt i anslutning till dessa teman.

### PROGRAMMET KVINNOR OCH FÖRVALTNING I KENYA

Ett av problemen med förvaltningskulturen i Kenya är ojämlikheten mellan könen. Kvinnorna är oproportionerligt dåligt representerade i politiken. Kvinnornas möjligheter att påverka t.ex. lagstiftningsreformer och socialpolitiska reformer är små. Under parlamentsvalet 2007 upplevde kvinnorna trakasserier och våld både som kandidater och väljare och de diskriminerades t.ex. i partiernas kandidatuppställning. Under de våldsamer som följde på det omstridda valet utsattes kvinnor för sexuellt våld och kvinnorna drabbades relativt sett mera av följderna av internt flyktingskap. En följd var också att barnens och särskilt flickornas möjligheter att gå i skolan och studera försämrades.

Finland stöder programmet *Kvinnor och förvaltning (Gender and Governance Programme)*, som syftar till att främja kvinnors medborgerliga och politiska rättigheter samt stärka kvinnors möjligheter att delta i det samhälls- och politiska beslutsfattandet på olika nivåer. Med hjälp av programmet försöker man utöka de kenyanska kvinnornas alternativ och funktionsförmåga för att kvinnornas organisering, inflytande och deltagande i jämställdhets-, människorätts- och förvaltningsfrågor skulle öka. De första programfaserna fokuserade framför allt på kvinnors politiska deltagande i samband med val. I den tredje fasen som började 2008 försöker man med hjälp av programmet påverka lagstiftningsfrågor i högre grad, t.ex. den grundlagsreform som står för dörren.

Bedömningar av de framsteg som gjorts tack vare programmet visar, att man med dess hjälp har förbättrat såväl beslutsfattarnas som medborgarnas kunskap om behovet av att undanröja ojämlikheten mellan könen. Programmet har uppmuntrat flera kvinnor än tidigare att delta i beslutsfattandet både i sina närsamfund och på nationell nivå. Programmet har på ett betydande sätt främjat den sociala acceptansen för kvinnligt ledarskap. Det har också stärkt många kvinnoorganisationer, inklusive inofficiella nätverk som driver kvinnofrågor och social jämlikhet inom olika samfund.

**Våld mot kvinnor och flickor** är ett globalt fenomen. Formerna och uttrycket för våldet varierar, är knutna till varandra och olika beroende på den sociala, ekonomiska, kulturella och politiska samhällssituationen. Våld mot kvinnor och flickor omfattar fysiskt, sexuellt och psykologiskt våld inom familjen, i skolan, arbetet eller vidare i samhället samt är ett politiskt redskap som olika grupperingar och stater medvetet utnyttjar.<sup>2</sup> Eftersom kvinnorna ofta drar försorg om barnens välbefinnande, sträcker sig de negativa konsekvenserna av våld till kommande generationer.

Orsakerna till våld mot kvinnor är delvis strukturella och bottnar i det traditionellt ojämlika styrkeförhållande mellan män och kvinnor som är utmärkande för många samhällen. Våldet, t.ex. stympning av flickors könsorgan och tvångsäktenskap för småflickor, motiveras ofta med hänvisningar till seder, traditioner och religiösa regler. Kvinnors ekonomiska ojämlikhet och avsaknad av självständig beslutanderätt ökar också risken för att bli utsatt för våld. Våldet är ofta förknippat med begränsning eller förvägrande av ESK-rättigheterna, t.ex. studiemöjligheter eller sexuella och hälsomässiga rättigheter. Kvinnor som blivit utsatta för våld kan vara speciellt sårbara eftersom de är utsatta för multidiskriminering; diskrimineringen kan förutom könet även ha att göra med t.ex. tillhörighet till en viss etnisk eller religiös grupp, sexuell läggning, funktionshinder eller ställning som invandrare eller flykting.

2 Våld mot kvinnor i väpnade konflikter behandlas i avsnitt 1.5.4.



Våldet mot kvinnor uppmärksammades på FN:s toppmöte 2005. Den FN-fond som finansierar arbetet i syfte att motverka våldet mot kvinnor, och som Finland har stött redan i flera års tid, har fått mera pengar och dess verksamhet har utvidgats. Kartläggningen av omfattningen av våldet mot kvinnor och dess uttrycksformer, utvecklingen av globala indikatorer samt identifieringen av lösningar och informationen om dem främjas av den databas som FN sammanställt och som började fungera i början av år 2009. Också FN:s organisationer har intensifierat sitt samarbete kring verksamheten i syfte att motverka våldet mot kvinnor.

Finland har stött initiativ i syfte att motverka våld mot kvinnor i FN och dessutom i OSSE och ER. En av Finlands prioriteringar är särskilt aktivt deltagande i de förhandlingar som förs inom ramen för ER om en konvention mot våld mot kvinnor och familjevåld. Målet är den första europeiska människorättskonventionen genom vilken man ingriper uttryckligen mot det våld som riktas mot kvinnor. Finland eftersträvar en så övergripande och heltäckande konvention som möjligt, där man inte granskar bara symtomen på våldet och de straffrättsliga procedurer som fokuserar på dem, utan också ingriper i orsakerna bakom våldet. Genuisifieringen av våldet måste identifieras. Konventionen borde omfatta förebyggande av våld, skydd för dem som klarat sig undan våld och ställande till svars av dem som gjort sig skyldiga till brott. Det är nödvändigt att inrätta en särskild övervakningsmekanism för att säkerställa att konventionsförpliktelseerna uppfylls i praktiken. En ER-konvention som överensstämmer med Finlands mål skulle också bidra till att stöda det arbete som bedrivs inom EU i syfte att motverka våldet mot kvinnor. Finland har stött ER:s kampanj mot våld mot kvinnor såväl ekonomiskt som med expertis.

EU:s människorättsriktlinjer om motverkande av våld mot kvinnor och alla former av diskriminering av kvinnor antogs 2008. Finland deltog aktivt i utarbetandet av riktlinjerna och betenade bl.a. beredvilligheten att diskutera situationen även i EU-länderna. Det är av största vikt att medborgarorganisationerna deltar i genomförandet av riktlinjerna tillsammans med företrädare för medlemsstaterna. Finland strävar efter att intensifiera detta samarbete och göra det mer konsekvent, för att målen för riktlinjerna ska uppnås så effektivt som möjligt.

Finland försöker säkerställa att europeiska jämställdhetsinstitutet får tillräckliga verksamhetsmöjligheter så att det kan uppfylla de förväntningar som ställs på det som främjare av kvinnors ställning och jämställdhet och bygga upp nära samarbetsrelationer till unionens övriga organ. Man hoppas också på en kraftig satsning på utveckling av arbetet mot våld mot kvinnor såväl inom EU som i unionens yttre förbindelser från institutets sida.

Ett centralt inslag i främjandet av jämställdhet är att erkänna **sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter** som en del av de mänskliga rättigheterna. Det internationella samfundet har på FN:s konferens om befolkning och utveckling i Kairo 1994 samt på FN:s fjärde världskonferens om kvinnor i Peking 1995 fastställt att kvinnors och flickors möjlighet att själva bestämma över sin egen kropp, sin sexualitet och sin reproduktiva hälsa förbättrar deras möjligheter att få utbildning samt delta i arbete utanför hemmet och i samhällsverksamhet. Samhällen där de sexuella och reproduktiva rättigheterna inte tillgodoses lider av hög mödradödlighet och de har ofta många föräldralösa barn som löper risk att marginaliseras och ställas utanför samhället. Omsorg om de sexuella och reproduktiva rättigheterna gör samhället stabilare.

#### **FINLAND UTTRYCKTE SIN ORO ÖVER TOTALFÖRBUDET MOT ABORT I NICARAGUA**

Representanter för de nordiska länderna och Nederländerna överlämnade i mars 2007 i Managua en demarsch till Nicaraguas vice utrikesminister Manuel Coronel Karutz, där

de uttryckte sin oro över en lagändring, som de ansåg avsevärt försvaga kvinnors reproduktiva hälsa och rättigheter<sup>3</sup>. Nicaraguas parlament godkände just före presidentvalet i november 2006 ett totalförbud mot abort, som innebar ett förbud mot medicinsk abort, som tidigare varit laglig. Finland, de andra nordiska länderna och Nederländerna anser att totalförbudet mot abort strider mot kvinnornas rättigheter. Representanterna appellerade till Nicaraguas nya regering och parlament för att lagen skulle upptas till ny behandling. Representanterna påpekade att abort och medicinsk abort är olika koncept och konstaterade att lagen leder till dödsfall bland kvinnor. Representanterna konstaterade att den publicitet som saken fått i de nordiska länderna och Nederländerna kan förändra den allmänna opinionen i en för Nicaragua negativ riktning.

Den strafflagsreform genom vilken medicinsk abort kriminaliserades äventyrar gravida kvinnors liv och strider mot de allmänna och universella mänskliga rättigheter och kvinnors rättigheter som Finland försvarar. Finland har länge stött kvinnors och flickors rättigheter i Nicaragua och stöder aktivt hälso- och sjukvårdssektorn, särskilt den reproduktiva hälsan. Nicaragua är ett av de största mottagarländerna för Finland utvecklings-samarbetsbistånd. Ett ankarfäste för Finlands utvecklings-samarbete är att de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Främjande av den sexuella och reproduktiva hälsan och rättigheterna stöter fortfarande på beslutsamt motstånd i internationella forum. Stöttestenen är vanligtvis abort, men i bakgrunden finns även den vidare frågan om inställningen till kvinnors och flickors ställning i samhället och ovilja att erkänna deras rätt att själva besluta om sin sexualitet och reproduktion samt att dessa rättigheter hör till de mänskliga rättigheterna. Tvisten har varit till stor skada för bl.a. FN-organisationernas praktiska arbete.

Europeiska unionen har inte under de senaste åren förmått uppträda som försvarare av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter lika aktivt som tidigare. En liten minoritet medlemsländer har bestridit att tidigare överenskomna ståndpunkter skulle vara bindande. Majoriteten har upprepade gånger gått med på svåra kompromisser för att bevara en enig union och för att främja andra viktiga mål. I vissa sammanhang har EU trots detta inte nått en enig ståndpunkt. Oenigheten kan försvåra unionens gemensamma utvecklings-samarbete. I internationella forum är det svårt att nå konkreta framsteg utan det inflytande som en enig union har. EU:s oförmåga att stå bakom sina egna linjer och tigrande om saken kan också försämra andra aktörers verksamhetsmöjligheter och undergräva redan åstadkomna resultat.

Finland fortsätter att främja kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter även nationellt. Härigenom eftersträvar man att de handlingsprogram som antogs av FN:s konferens om befolkning och utveckling i Kairo och FN:s fjärde världskonferens om kvinnor i Peking ska genomföras samt att millenniemålen ska uppnås. Kontakten och samarbetet mellan statsförvaltningen och medborgarorganisationerna intensifieras ytterligare för att säkerställa att verksamheten är så konsekvent och effektiv som möjligt. Främjande av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter beaktas vid planeringen, genomförandet och uppföljningen av bilaterala program och projekt. Finland försöker aktivt hitta en hållbar lösning för att återställa EU:s funktionsförmåga tillsammans med andra likasinnade medlemsländer. I situationer där nationellt agerande är motiverat och nödvändigt t.ex. på grund av EU:s interna

---

<sup>3</sup> Också FN:s kommitté mot tortyr tog i maj 2009 ställning till totalförbudet mot abort i Nicaragua. Kommittén uppmanade staten att ändra sin lagstiftning så att abort tillåts på medicinska grunder samt i fall då graviditeten är en följd av våldtäkt eller incest.



konflikter, eftersträvar Finland samarbete med instanser som är positivt inställda till dessa rättigheter och fortsätter bl.a. att ge sitt kraftfulla stöd åt FN:s befolkningsfond UNFPA. Också andra internationella organisationers funktionsförmåga stärks genom att stöd riktas till dem och genom aktivt påverkande i organisationernas direktioner och andra beslutande organ.

#### 1.4.2 Barnets rättigheter

- **Barnfattigdom och dess samhälleliga konsekvenser analyseras systematiskt och man ingriper i den via olika politiksektorer. Barnets rättigheter och principen om barnets bästa bör integreras i strategierna för att minska fattigdomen, budgetstödet och andra program inom utvecklingspolitiken och -samarbetet, nationellt och på EU-nivå.**
- **Finland arbetar för att förhindra våld mot barn överallt och i alla former. Finland fortsätter att stöda Europarådets kampanj för åren 2008-2011, med hjälp av vilken kroppsaga av barn bekämpas och strävar efter att inom FN förstärka arbetet emot våld mot barn.**
- **Finland främjar verkställigheten av rekommendationerna i den av FN år 2006 slutförda globala undersökningen om våld mot barn bl.a. genom att stöda FN:s generalsekretärens särskilde representant, som tillsatts för att följa upp undersökningen.**
- **Finland främjar EU:s och Europarådets samarbete i syfte att utveckla praxisen gällande hörande av barn och barnvänligare rättsprocesser. Man delar med sig av erfarenheterna av barns rätt att delta och ungdomars deltagande i Finlands officiella delegationer på internationella möten som behandlar barnets rättigheter fortsätts.**

År 2009 blir det 20 år sedan FN:s konvention om barnets rättigheter antogs. Nästan alla världens stater har anslutit sig till den, med undantag av Förenta staterna och Somalia. I sina transatlantiska relationer strävar Finland efter att främja Förenta staternas anslutning till konventionen. Utöver konventionen har det internationella samfundet förbundet sig att främja barnets rättigheter bl.a. i handlingsprogrammet "A World Fit for Children", som antogs av FN 2002 och i millenniemålen. Trots detta har barnens ställning inte stärkts på önskat sätt. Främjande av barnets rättigheter kräver integrering av barnens bästa och rättigheter och systematiskt samarbete mellan olika politiksektorer och aktörer. Verksamheten bör basera sig på ett rättsfokuserat förhållningssätt och följa de fyra genomgående principerna i konventionen om barnets rättigheter: förbud mot diskriminering, barnets bästa i främsta rummet, rätten till liv och utveckling samt rätten att komma till tals. Finland stöder strävan att inom EU få till stånd en strategi gällande barnets rättigheter som baserar sig på FN:s barnkonvention.

**Barnfattigdom** inte bara påverkar barnets utveckling och hälsa utan försämrar barnets levnadsförhållanden och livskvalitet även som vuxen. Problemet är störst i utvecklingsländerna, där ungefär hälften av befolkningen är barn och där 98 procent av världens barn som lever i extrem fattigdom bor. Barnens relativa fattigdom har emellertid ökat alarmerande även i OECD-länderna. När barnfattigdomen ökar åsidosätts såväl de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna som de medborgerliga och politiska rättigheterna. Detta tillspetsar ojämlikheten i samhället, underminerar staten och skapar en grund för regionala och globala säkerhetshot. När man bedömer konsekvenserna av fattigdom måste man också beakta barnets subjektiva upplevelse av fattigdom.

Risken för fattigdom är störst i länder som har de största inkomstskillnaderna och minst rörlighet mellan samhällsklasserna. Särskild risk löper oregistrerade barn, minoriteter, personer med funktionshinder, invandrare, kvinnliga ensamförsörjare och bl.a. flerbarnsfamiljer som växt därför att man tagit hand om föräldralösa barn samt hushåll som drabbats av långva-

rig sjukdom, t.ex. hiv-smitta. Barn är ofta utsatta för multidiskriminering. Deras möjligheter att hålla fast vid sina rättigheter är synnerligen begränsade. Detta ökar risken för att t.ex. falla offer för människohandel eller bli barnsoldat.

Hållbara lösningar förutsätter att åtgärder mot barnfattigdom och barnets rättigheter integreras i strategierna för att minska fattigdomen, budgetstödet och andra utvecklingsprogram och att det bl.a. säkerställs att tillräckliga allmänna medel riktas till basservicesektorn. I det internationella utvecklingssamarbetet har man fått goda erfarenheter av socialpolitiska program som fokuserar på barn, t.ex. riktade kontantöverföringar, som utförs som ett led i utvecklingen av ett mera omfattande socialskyddssystem. Detta förhållningssätt motsvarar också bestämmelserna om barnets rätt till social trygghet i konventionen om barnets rättigheter. EU:s ministerråds slutsatser "Främjande och skydd av barnets rättigheter i Europeiska unionens yttre åtgärder – utvecklingsdimensionen och den humanitära dimensionen" och handlingsplanen i anslutning till dem samt uppföljningen av genomförandet av slutsatserna erbjuder Finland en möjlighet att betona barnets rättigheter även i diskussionerna om allokering av EU:s utvecklingssamarbets- och humanitära finansiering. EU har utnämnt 2010 till temaår mot fattigdom.

Barnets rättigheter är ett genomgående tema i såväl Finlands som EU:s utvecklingspolitik. Förebyggande och minskning av barnfattigdomen är en central faktor för att trygga en hållbar humanitär och ekonomisk utveckling på lång sikt. Finland betonar här barns rätt till primärvård samt rent dricksvatten och tillräcklig föda. Förutom fysisk utveckling är det viktigt att säkerställa att barn har tillräckliga möjligheter till kulturell utveckling; i praktiken betyder detta rätt till utbildning. Finlands arbete i syfte att minska barnfattigdomen har i första hand kanaliserats till stöd som ges till undervisningssektorn i utvecklingsländerna samt via medborgarorganisationer som driver barns rättigheter. Samarbetet har visat sig fruktbart och det kommer att fortsätta. Det är viktigt att utveckla undervisningens innehåll särskilt i de av Finlands samarbetsländer som har upplevt väpnat våld eller där hotet om sådant är uppenbart. Det är viktigt att barn garanteras rätt till undervisning även under konflikter och att man på detta sätt förhindrar att barn blir barnsoldater.

FN:s första globala kartläggning av **våld mot barn** blev klar 2006. Barn deltog i undersökningen och utarbetandet av rekommendationerna och det publicerades också en s.k. barnvänlig version av rapporten. Utgångspunkten i rapporten är att våld mot barn måste förbjudas i alla former globalt. För att effektivt kunna ingripa i våldet, måste man agera samtidigt mot det på flera olika plan. Nationella handlingsplaner måste genomföras konsekvent och koordinerat och det måste finnas tillräckligt med resurser för detta. Minskning av våldet mot barn måste ingå i alla utvecklingsstrategier och strategier för att minska fattigdomen. De internationella finansinstituten uppmanas att bedöma hur deras åtgärder påverkar barnen. I syfte att effektivera iakttagandet av undersökningens rekommendationer inrättades 2007 för tre år framåt en tjänst som FN:s generalsekreterares särskilde representant, som dock tillsattes först våren 2009. Avsikten är att FN:s generalförsamling ska granska hur rekommendationerna har iakttagits 2010.

Finland stödde undersökningen och har stött bl.a. byrån för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter vid iakttagandet av rekommendationerna från undersökningen. Finland stöder Europarådets förslag att tillsätta en kontaktperson för rådets medlemsländer, som skulle ha som en uppgift att följa iakttagandet av rekommendationerna i FN-rapporten. Dessutom stöder Finland enskilda länders åtgärder i syfte att bekämpa våld mot barn i alla former.

Sexuellt utnyttjande av barn är ett betydande problem såväl på nationell nivå som internationellt. När det blivit lättare att resa och kommunikationsteknologin utvecklats har den s.k. sexturismen ökat liksom spridningen av material om utnyttjande av barn på elektronisk väg.

Sexuellt utnyttjande av barn är ofta förenat med andra kränkningar av barns rättigheter, t.ex. tvångsarbete, tvångsäktenskap eller användning av barnsoldater. Samarbete mellan stater, internationella organisationer och medborgarsamhället har konstaterats vara nödvändigt för att minska det sexuella utnyttjandet av barn. I praktiken har detta samarbete avancerat bl.a. på en serie internationella konferenser som började i Stockholm 1996 och fortsatte i Yokohama 2001 och Rio de Janeiro 2008. Barnens eget deltagande har varit ett viktigt inslag i denna process. I rekommendationerna från konferenserna har man betonat bl.a. harmonisering av lagstiftningen, genom vilken kringgående av straffbara gärningar förhindras. I rekommendationerna ingår också en uppmaning att integrera åtgärderna i syfte att minska sexturismen i företagens sociala ansvar. I Finland pågår som bäst en utvärdering av åtgärderna i syfte att nå dessa mål samt av hur man kommer att svara på de nya utmaningarna.<sup>4</sup> Finland verkställer även som bäst Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp.

Finland var en av de första staterna som förbjöd kroppsaga genom lag; detta skedde 1984. Internationellt är situationen en annan - kroppsaga är fortfarande tillåten t.o.m. i vissa EU-länders lagstiftning. Många länder nekar till att kroppsaga är våld och försvarar användningen med kulturella orsaker. Att kriminalisera kroppsaga är endast en del av lösningen. Information och attitydfostran är minst lika viktiga, vilket Finlands egna erfarenheter visar. Saken diskuteras intensivt i internationella forum, t.ex. i FN. Finlands målsättning är att kroppsaga så småningom ska förbjudas i hela världen. Som ett led i Europarådets barnprogram "*Building a Europe for and with Children*" stöder Finland Europarådets treåriga kampanj mot kroppsaga av barn, som startade i juni 2008. Målet med kampanjen är att förbjuda kroppsaga av barn inom Europarådets hela område, att främja ett positivt föräldraskap samt att utöka kunskapen om barnets rättigheter överlag.

***"Barnen är trötta på att höra att de är vår framtid.  
Barnen vill njuta av sin barndom utan våld - nu."***

*Paulo Sérgio Pinheiro, författare av FN:s utredning om våld mot barn*

**I barnets rätt att delta** är det fråga om barnets rätt att få uttrycka sin åsikt och faktiskt höras i alla frågor som berör barnet självt i enlighet med barnets ålder och utvecklingsnivå; barnets rätt att söka, få och ge information; samt barnets rätt att få uttrycka sig självt. Kunskap och medvetenhet om barnets rätt att delta måste spridas, inte bara till barnen, utan också till barnens föräldrar och de som arbetar med barn. Att i praktiken tillgodose barnets rätt att delta är speciellt svårt, eftersom det kräver att vuxna ändrar sitt tänkesätt och har förmåga att kritiskt bedöma de metoder som används när man planerar tjänster för barn och arbete bland barn. I juli 2009 utarbetade FN:s barnrättskommitté ett tolkningsråd gällande barnets rätt att komma till tals. Finland kommer att beakta det i genomförandet av politiken för de mänskliga rättigheterna.

Ett centralt inslag i främjandet av barns och ungas rätt att delta är att säkerställa att den undervisning som ges barn och unga stärker deras individuella kreativitet och förmåga att ta samhällsansvar, vilket människorättskonventionerna förutsätter. Detta förutsätter tillräckligt omfattande och högklassig undervisning om de mänskliga rättigheterna i läroanstalterna.

---

4 Se avsnitt 2.11.2.

Finland främjar dessa principer såväl i beslutsfattandet inom internationella organisationer som i sin utvecklingspolitik.

År 2009 firas 20-årsjubileet av FN:s konvention om barnets rättigheter och det nationella huvudtemat är att främja barnets rätt att delta. Det är också en av prioriteringarna för Europarådets barnprogram 2009-2011. Finland stöder rådets mål att utarbeta en gemensam linje för medlemsländerna. ER:s olika institutioner har redan rekommendationer om barnets rätt att få komma till tals som beaktas i ministeriernas verksamhet på nationell nivå<sup>5</sup> och de främjas på internationell nivå som ett led i integreringen av barnets rättigheter.

Till konventionen om barnets rättigheter har föreslagits ett fakultativt protokoll, som skulle möjliggöra individuella klagomål. Finland anser att ett sådant system är motiverat och deltar i arbetet i den ländergrupp som bereder det fakultativa protokollet.

Finland stöder främjandet av barnets rättigheter i EU:s politik. Samtidigt försöker man säkerställa att det inte skapas processer som överlappar t.ex. den periodiska rapporteringen i anslutning till FN:s människorättskonventioner. Kommissionen anser att det europeiska forumet för barnets rättigheter är centralt när barnets rätt att delta ska tillgodoses. Eftersom utvecklandet av metoder för barns deltagande har fått en central position även i Europarådets arbetsprogram, är Finlands strävan att EU och Europarådet inom ramen för sitt samarbetsavtal tillsammans skulle komma överens om att utveckla metoderna för hörande av barn.

I sina bilaterala förbindelser har Finland lyft fram sina erfarenheter av att höra barn och låta barn delta. Dessutom kommer unga representanter även i fortsättningen att ingå i Finlands officiella delegationer som deltar i internationella möten som behandlar barnets rättigheter.

#### 1.4.3 Funktionshindrades rättigheter

- **Förhandlingarna om FN:s internationella konvention om rättigheter för personer med funktionshinder slutfördes 2006 och den trädde internationellt i kraft 2008. Finland deltog aktivt i förhandlingarna och fortsätter att främja konventionen internationellt i samband med bl.a. behandlingen av de länderspecifika periodiska rapporterna i FN:s råd för mänskliga rättigheter.**
- **Finland stöder det arbete som utförs av FN:s generalsekreterares specialrapportör för handikappfrågor.**
- **I sitt utvecklingssamarbete stöder Finland rätten för personer med funktionshinder att delta särskilt i politiskt beslutsfattande. Tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionshinder stärks i Finlands utvecklingspolitik och -samarbete.**

Enligt FN:s uppskattningar har ungefär 680 miljoner människor, dvs. 10 % av världens befolkning någon fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. Fast de mänskliga rättigheterna enligt definitionen tillkommer alla lika, har personer med funktionshinder inte kommit i åtnjutande av dem jämbördigt med andra. När det gäller personer med funktionshinder är det särskilt viktigt att betona att alla mänskliga rättigheter hör samman, eftersom bristande tillgodoseende av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna kan hindra dem från att åtnjuta sina medborgerliga och politiska rättigheter. Fysiska, sociala och kulturella hinder samt hinder för informationsförmedling begränsar funktionshindrades jämlika delaktighet i samhället.

---

<sup>5</sup> Se avsnitt 2.11.8.

När den internationella konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder antogs av FN:s generalförsamling 2006 innebar det ett stort framsteg. Konventionen trädde i kraft internationellt 2008<sup>6</sup>. Ett centralt mål för konventionen är att garantera personer med funktionshinder jämlikhet och förbjuda alla former av diskriminering. Genom konventionen inrättas inga nya rättigheter utan där fastställs funktionshindrades möjligheter att komma i åtnjutande av alla befintliga mänskliga rättigheter och grundläggande friheter fullt ut och jämlikt med andra personer. Fullföljandet av konventionen övervakas av en oberoende kommitté på internationell nivå. Genom det fakultativa protokollet till konventionen införs dessutom en rätt att göra individuella klagomål över de rättigheter som konventionen täcker. En kommitté undersöker de klagomål som uppfyller villkoren i protokollet och ger den konventionsstat som klagomålet gäller och den som klagat förslag och rekommendationer.

### *Inget om oss utan oss.*

*Medborgarorganisationernas slogan för rätten att delta i förhandlingarna om FN-konventionen*

Finland fortsätter att främja konventionen internationellt bl.a. genom att framhäva dess betydelse och tryggheten av funktionshindrades rättigheter i internationella forum samt genom att stöda handikapporganisationernas verksamhet i syfte att främja konventionen. Finland har dessutom betonat behovet av att behandla rättigheterna för personer med funktionshinder på ett mera heltäckande sätt än förr bl.a. i regeringarnas periodiska rapporter till FN:s övriga övervakningskommittéer.

Finland har betonat vikten av det arbete som FN:s generalsekreterares specialrapportör utför särskilt i utvecklingsländerna för att förmedla bästa praxis. Finland fortsätter att stöda specialrapportörens arbete. Specialrapportörens uppgift är att främja tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionshinder allmänt samt särskilt ett världsomspännande genomförande av de allmänna anvisningar i syfte att ge personer med funktionshinder lika möjligheter (*Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities*) som antogs 1993. År 2008 utvidgades specialrapportörens mandat så att han också fick i uppgift att göra konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder känd och främja fullföljandet av den.

#### **EU:S OCH ER:S ARBETE I SYFTE ATT FRÄMJA RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSHINDER**

I Europeiska unionen ansvarar medlemsstaterna för det egna landets handikappolitik. EU:s uppgift är att arbeta för en förbättring av funktionshindrades ställning genom att utöka kunskapen, stöda den europeiska diskussionen och sprida medlemsländernas goda praxis. Icke-diskriminering av personer med funktionshinder ingår i EG:s grundfördrag, och intar också en central ställning i EU:s handikappolitik. Kärnan i Europeiska kommissionens handikappstrategi (2004-2010) utgörs av EU:s handlingsplan för funktionshindrade. Åren 2008-2009 betonar handlingsplanen fyra prioriteringar: lika rättigheter för personer med funktionshinder; möjligheter att få arbete och stanna kvar i arbetslivet; utbildning; samt rätt till självständigt boende.

Utgångspunkterna för Europarådets handikappolitiska program 2006 - 2015 är arbete mot diskriminering som tryggar de mänskliga rättigheterna och som ger personer med

6 Ang. Finlands nationella ratificering se avsnitt 2.12.2.

funktionshinder självständighet och valfrihet, förbättrar funktionshindrades livskvalitet samt utökar kunskapen om funktionshinder som en del av människornas mångfald. Finland har varit ordförande för det handikappforum som på europeisk nivå ansvarar för uppföljning av programmet och spridning av god praxis sedan forumet tillsattes. Den finska regeringen överlämnade sin första handikappolitiska redogörelse till riksdagen våren 2006 och uppfyllde sålunda också förpliktelsen enligt ER:s handikappolitiska program att göra en nationell lägesbedömning.

I sina yttre förbindelser strävar Finland genom ett mångdimensionellt förhållningssätt efter att rättigheterna för personer med funktionshinder ska tillgodoses effektivare, så att rättigheterna för personer med funktionshinder integreras i verksamheten inom olika sektorer och detta kompletteras med riktade åtgärder. Rättigheterna för personer med funktionshinder tas in i nationella och internationella program samt linjerdragningar. Genom utvecklingssamarbetet stöder Finland särskilt funktionshindrades rätt att delta i det politiska beslutsfattandet. Stöd till handikapporganisationer och andra medborgarorganisationer är en viktig metod. Finlands utvecklingspolitiska program beaktar funktionshindrades rättigheter och jämlika möjligheter som ett led i ett människorättsbaserat förhållningssätt samt som ett av de genomgående temana. Utgående från de senaste bedömningsrapporterna har det dock funnits allvarliga brister i det praktiska genomförandet av dessa principer.<sup>7</sup> För att förbättra sakernas tillstånd har man vidtagit konkreta åtgärder bl.a. genom att integrera beaktandet av handikappfrågan som ett av de genomgående temana i totalreformen av projektförvaltningen och anvisningarna för den.

#### 1.4.4 Sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter

- Finland strävar efter att stärka det internationella godkännandet av den tolkning enligt vilken utgångspunkten är att begreppet diskriminering inbegriper diskriminering på grund av sexuell läggning, könsidentitet och uttryck för könet, trots att detta inte nämns särskilt.
- EU:s enhetliga, aktiva och tillräckligt kraftfulla uppträdande är i en nyckelställning i främjandet av sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter i internationella sammanhang. Finland arbetar för att stärka effekten av EU:s verksamhet. I de länder vilkas lagstiftning föreskriver om straff för homosexualitet måste det dekriminaliseras.
- Finland stöder verksamheten vid EU:s byrå för grundläggande rättigheter och dess samarbete med bl.a. Europarådets kommissarie för mänskliga rättigheter för att trygga sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter i EU och ER:s medlemsstater.
- Finland betonar vikten av att förhindra hatbrott och arbetet mot multidiskriminering bl.a. inom ramen för arbetet i OSSE:s mänskliga dimension.

Sexuella minoriteter och könsminoriteter och de som försvarar deras rättigheter är särskilt utsatta för kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Vissa länder bestrider fortfarande att ojämlig behandling på grund av sexuell läggning skulle vara diskriminering eller kränkning

<sup>7</sup> Statens revisionsverks utvärdering: Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet ('Utvecklingssamarbetets tvärgående mål') (2008) samt Ramboll Finnconsults utvärderingsrapport The Cross-cutting Themes in the Finnish Development - Evaluation Report 2008:6 (2009).



av de mänskliga rättigheterna, och försöker hindra instanser som främjar sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter att delta i internationella organisationer, t.ex. FN:s verksamhet. Homosexualitet är ett brott i över 80 länder, och i sju av dem kan t.o.m. dödsstraff utdömas. I vissa länder är det i lag förbjudet att korrigera könet. De som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter blir ofta utsatta för diskriminering, våldshandlingar eller t.ex. direkt förföljelse från såväl myndigheternas som andra instansers sida. HIV-smitta mångfaldig risker för att bli stämplad och utsatt för diskriminering. I alla länder - inklusive Finland - finns det fortfarande ett stort behov av information och attitydförändring.

Finland stöder den tolkning som anammats av Kommittén för mänskliga rättigheter, som övervakar fullföljandet av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, enligt vilken icke-diskriminering förbjuder även diskriminering på grund av sexuell läggning, trots att detta inte nämns särskilt i konventionen. Finland strävar efter att homosexualitet ska dekriminaliseras överallt i världen.

Under den expertsammankomst på hög nivå som ordnades i Yogyakarta i Indonesien 2006 definierades de s.k. Yogyakarta-principerna. Enligt dem omfattar de universella mänskliga rättigheterna entydigt även personer som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter, trots att dessa grupper inte nämns särskilt i konventionerna. Principerna innehåller detaljerade åtgärdsrekommendationer för stater och FN:s människorättsinstitutioner. Yogyakarta-principerna har inte hittills fått så brett understöd bland världens stater att FN skulle ha fastställt dem som åtgärdsrekommendationer. Finland arbetar aktivt för att göra principerna kända och stärka deras status bl.a. genom att ta upp dem i internationella forum och på ländernivå samt stöda organisationer som representerar sexuella minoriteter och könsminoriteter och främja deras möjligheter att delta i bl.a. FN:s och OSSE:s verksamhet. Dessutom fortsätter Finland att rikta uppmärksamheten mot kränkningar av de mänskliga rättigheterna som sexuella minoriteter och könsminoriteter upplever, bl.a. i samband med de länderspecifika periodiska granskningar som FN:s råd för mänskliga rättigheter genomför.

***”Vi bekräftar att principen om icke-diskriminering  
förutsätter att de mänskliga rättigheterna tillkommer alla  
människor oberoende av sexuell läggning eller könsidentitet ”***

*Resolution understödd av 67 stater under FN:s generalförsamlings plenum 18.12.2008*

Europeiska unionen har regelbundet lyft fram sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter i sina egna ställningstaganden i internationella människorättsinstitutioner och med framgång stött möjligheterna för organisationer som främjar deras rättigheter att delta i FN:s verksamhet. När dessa grupper nämns i FN väcker det dock kraftigt motstånd från vissa länders sida och t.o.m. inom EU råder det olika åsikter om hur aktiv unionen borde vara. Finland understöder med kraft EU:s målmedvetna och enhetliga arbete för sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter.

EU:s bevarade enighet och ökade aktivitet underlättas av att Europaparlamentet upprepade gånger kraftigt har tagit ställning för sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter. Dessutom har jämlikt bemötande av sexuella minoriteter och könsminoriteter uppmärksammat i unionens rättsliga normer. Europeiska gemenskapens och unionens grundfördrag garanterar principen om icke-diskriminering i vid bemärkelse. Europeiska stadgan om de

grundläggande rättigheterna förbjuder klart diskriminering på grundval av sexuell läggning. EU-direktiv 78/2000 förbjuder direkt och indirekt diskriminering samt sexuella trakasserier; dess förbud inbegriper också diskriminering på grundval av sexuell läggning, men bara i arbetslivet. Inom EU har man de senaste åren diskuterat om gemenskapens mera omfattande icke-diskrimineringsdirektiv 43/2000 borde utvidgas så att det omfattar också bl.a. sexuell läggning. Finland driver ett helhetsinriktat förhållningssätt och betonar att de som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter bör garanteras samma skydd som även andra personer.

Mandatet för EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), som inrättades och inledde sin verksamhet 2007, omfattar diskriminering på grund av sexuell läggning och byråns gällande arbetsprogram inbegriper forsknings- och utredningsarbete i anslutning till temat. FRA har gjort en utredning om homofobi och diskriminering på grund av sexuell läggning som innehåller rättsliga och sociologiska aspekter och som omfattar alla EU:s 27 medlemsländer. Enligt den har 18 EU-länder - bland dem Finland - redan hunnit längre än gemenskapens nuvarande minimistandarder, som i första hand gäller arbetsmarknaden, men för att garantera icke-diskriminering krävs mera heltäckande rättsligt skydd än för närvarande. Skyddet kan effektiviseras bl.a. genom att inrätta jämlikhetsinstitutioner vilkas uppgiftsbeskrivning omfattar diskriminering på grund av sexuell läggning. Så har man redan gjort i flera EU-länder. Rapportens andra del som beskriver samhällssituationen visar att fullgörandet av de rättsliga åtagandena och attitydförändringen måste effektiviseras.

Den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter (Europakonventionen) och de domar som den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter (Europadomstolen) meddelar är det kraftigaste regionala rättsliga verktyget för att driva sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter. Europakonventionen förbjuder diskriminering i allmänhet och innehåller ett omnämmande av diskriminering på grund av "ställning i övrigt". På de nordiska och baltiska ländernas initiativ inrättade Europarådet i november 2008 en expertgrupp, vars uppgift är att utveckla åtgärder mot diskriminering på grund av sexuell läggning. ER:s parlamentariska församling (PACE) anser att diskriminering på grund av sexuell läggning borde nämnas i den europeiska människorättskonventionen och att ECRI:s (*European Commission Against Racism and Intolerance*) mandat borde utvidgas till att omfatta denna form av diskriminering. Ett viktigt steg var att man i ER:s vitbok om interkulturell dialog (*White Book on Intercultural Dialogue*) till slut lyckades få med uttryckliga hänvisningar till sexuella minoriteter. ER:s kommissarie för mänskliga rättigheter Thomas Hammarbergs aktiva arbete för att stärka sexuella minoriteters och könsminoriteters ställning har haft stor betydelse. Finland stöder ER:s arbete på denna front även i fortsättningen bl.a. genom frivilliga understöd.

Inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa innebär det en särskild utmaning att driva sexuella minoriteters och könsminoriteters rättigheter eftersom det är fråga om en organisation som arbetar enligt konsensusprincipen och där alla medlemsländer, t.ex. Ryssland, inte är villiga att behandla detta tema. De har de senaste åren upprepade gånger kritiserat OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) för att det har lyft fram rättigheterna för sexuella minoriteter och könsminoriteter bl.a. i sin årliga rapport om hatbrott och i sin rapport om situationen för dem som försvarar mänskliga rättigheter. ODIHR anser att dess mandat omfattar diskriminering i alla former. Ett av Finlands mål under OSSE-ordförandeskapet 2008 var att konsekvent fästa uppmärksamhet vid sexuella minoriteters och könsminoriteters ställning.

#### 1.4.5 Urfolkens rättigheter

- I sitt arbete mot diskriminering av urfolken fäster Finland även i fortsättningen särskild uppmärksamhet vid ställningen för kvinnor och flickor som tillhör urfolk.



- Finland fortsätter att aktivt främja FN:s deklaration om urfolkens rättigheter inom FN och bilaterala förbindelser och stöder det arbete som drivs av FN:s institutioner för urfolken.
- Finland arbetar aktivt för att främja de mänskliga rättigheterna i det arktiska samarbetet.
- Urfolkens rättigheter är ett genomgående tema i Finlands utvecklingspolitik. Finland försöker beakta detta bättre än nu redan när verksamheten planeras och i uppdrag som ges i anslutning till förberedelserna. De som deltar i utvecklingssamarbetet ges mera kunskap och utbildning om urfolkens rättigheter.
- Finland betonar behovet av att höra urfolken och på ett ändamålsenligt sätt göra det möjligt för dem att delta särskilt i sådan verksamhet som främjar anpassningen till klimatförändringen som inverkar direkt på urfolkens levnadsförhållanden.

Finlands strävan är att utveckla urfolkens levnadsförhållanden så att samfund och kulturer kan bevaras och utvecklas på sina egna villkor. Finland har särskilt tagit upp bl.a. multidiskrimineringen av kvinnor och flickor och tillgodoseendet av urfolkens språkliga rättigheter.

Under 2000-talet har urfolkens rättigheter fått betydligt större uppmärksamhet än tidigare i internationella forum. De första internationella framgångarna i syfte att stärka urfolkens deltagande och påverkningsmöjligheter som Finland drev kraftigt var inrättandet av det permanenta forumet för urfolk (United Nations Permanent Forum for Indigenous Issues, UNPFII) under FN. Forumet inledde sin verksamhet i New York 2002. Ett av dess verksamhetsområden är de mänskliga rättigheterna. UNPFII har i stor utsträckning befast sin ställning som ett av de viktigaste internationella forumen för urfolkens inbördes samarbete och växelverkan med regeringarna. Det har bl.a. initierat diskussion om hur millenniedeklarationens utvecklingsmål och klimatförändringen påverkar urfolkens rättigheter.

Finland deltar på samma sätt som andra stater i UNPFII:s verksamhet som observatör och stöder sekretariatets arbete ekonomiskt. Dessutom stöder man urfolksmekanismerna under FN:s människorättsinstitutioner. Finland har fäst uppmärksamhet vid urbefolkningens ställning och möjligheter att delta i t.ex. den internationella skogspolitiken. Finland har också betonat behovet av att höra urfolken och på ändamålsenligt sätt göra det möjligt för dem att delta i sådana åtgärder som främjar anpassningen till klimatförändringen och som inverkar direkt på urfolkens levnadsförhållanden.

En betydande milstolpe i stärkandet av urfolkens rättigheter nåddes när deklarationen om urfolkens rättigheter antogs av FN:s generalförsamling i september 2007. Finland deltog aktivt i förhandlingarna, som pågick i 25 år, och strävade konsekvent efter att främja en kompromiss som skulle tillfredsställa alla parter och ett godkännande av deklarationen. Sametinget deltog aktivt i såväl den nationella som den internationella förhandlingsprocessen. Deklarationen är ett målinriktat, politiskt dokument, som främjar urfolkens rättigheter samt samarbetet mellan stater och urfolk. Deklarationen antogs inte helt enhälligt och för att öka dess vikt och för att främja de rättigheter som hänför sig till den, krävs fortsatt arbete i FN och bilaterala förbindelser. FN:s forum för urfolk följer hur deklarationens politiska åtaganden fullgörs. Finland anser att forumet lämpar sig bra för detta.

I slutskedet av förhandlingarna om deklarationen var det mycket positivt att hela EU stödde antagandet av deklarationen, fast det inte råder enighet inom unionen om urfolkens rättigheter särskilt vad de kollektiva rättigheterna beträffar. Också de nordiska länderna var en viktig referensgrupp för Finland under förhandlingarna. Finland fortsätter tillsammans

med de andra nordiska länderna att främja urfolkens rättigheter; i detta sammanhang bör det dock påpekas att de nationella linjerna i de nordiska länderna inte sammanfaller helt. Nationellt är avsikten att utöka kännedomen om deklARATIONEN, inklusive olika myndigheter, riksdagen och självständiga övervakningsmekanismer, när de nationella språkversionerna blir klara.

Finland främjar de mänskliga rättigheterna i det arktiska samarbetet. Det viktigaste samarbetsforumet är Arktiska rådet (*Arctic Council*). Det är den enda mellanstatliga organisationen som täcker hela polarområdet och i vars verksamhet urfolken deltar och där de har rätt att komma till tals. Av det arktiska områdets befolkning på 4 miljoner är urfolkens andel över 10 %. Som grund för arbetet för att trygga levnadsförhållandena och rättigheter för befolkningen i det arktiska området, inklusive urfolken, färdigställdes i november 2004 en utvärderingsrapport om den mänskliga utvecklingen. Rapporten är den första övergripande vetenskapliga utvärderingen av situationen beträffande den mänskliga utvecklingen i det arktiska området. För uppföljningen av rapporten ansvarar Arktiska rådets arbetsgrupp för hållbar utveckling, i vars projekt Finland deltar aktivt. Bland annat pågår en utredning om levnadsförhållandena i det arktiska området, ett program för anpassning till klimatförändringen samt ett projekt där man utreder konsekvenserna av klimatförändringen för renskötseln på Nordkalotten. Finland stöder ekonomiskt Samerådets människorätts- och miljöskyddsverksamhet.

**”’Utveckling’ ger urfolk i hela världen negativa associationer, fastän det kombineras med ordet ’hållbar’, eftersom deras historia är full av dåliga erfarenheter av utvecklingsprogram. - - Om millenniedeklarationens utvecklingsmål bara stärker denna tankemodell, och inte utmanar den, kan de inte föra med sig någon positiv förändring.”**

*Victoria Tauli-Corpuz, ordförande för FN:s forum för urfolk*

Urfolkens rättigheter är ett genomgående tema i Finlands utvecklingspolitik. Enligt en utvärdering som blev klar 2009 och som behandlade hur de genomgående temana genomförts har man till denna del uppnått ett tämligen gott slutresultat i en del av samarbetsländerna samt inom vissa politiksektorer, men för att temana verkligen ska bli genomgående förutsätts att urfolkens rättigheter beaktas bättre än nu redan när verksamheten planeras samt i uppdrag som ges i anslutning till förberedelserna. De som deltar i utvecklingssamarbetet bör likaså ges mera kunskap och utbildning om urfolkens rättigheter.

Finland har stött beredningen av regionala beslut som stärker urfolkens rättigheter inom ramen för bl.a. de amerikanska staternas organisation (Organization of American States, OAS) samt afrikanska unionen. I det bilaterala samarbetet har Finland stött rätt till parallell undervisning i det egna språket och majoritetens språk för flickor och pojkar som tillhör urfolk i bl.a. Centralamerika, Anderna och Nepal. Urfolksorganisationernas verksamhet har stöttats på internationell, regional och lokal nivå bl.a. med de anslag för lokalt samarbete som Finlands beaktningar förfogar över.

## 1.5 En säkrare värld

### 1.5.1 Mänskliga rättigheter - säkerhet - utveckling

- Finland strävar efter att det i högre grad ska beaktas att mänskliga rättigheter, säkerhet och utveckling hör samman i EU:s samt FN:s och andra organisationers verksamhet och på ländernivå. Åtgärder som eftersträvar integrering av de mänskliga rättigheterna och iakttagande av principerna om mänsklig säkerhet är här viktiga verktyg.
- Finland stöder att betraktelsesättet avseende mänsklig säkerhet fördjupas och försöker hitta nya sätt att tillämpa det i praktiken.

Det finns flera orsaker till konflikter; konkurrens om råvaror och ojämn resursfördelning, etniska och religiösa spänningar, sönderfallande statsstrukturer samt kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Kvinnor och barn är särskilt utsatta. Eftersom kränkningar av de mänskliga rättigheterna också är en följd av konflikter, är främjande av de mänskliga rättigheterna centralt för att förebygga kriser och för att bygga upp fred efter dem. Det är uppmuntrande att efter 1990-talets början har förhandlingslösningar nåtts oftare än förr. Å andra sidan bryter 30 procent av konflikterna ut på nytt inom fem år. En orsak till detta är, att för att få till stånd ett fredsavtal måste man ofta ge avkall på kraven på rättvisa. Erfarenheter har visat att trygghet av de mänskliga rättigheterna är en förutsättning för en hållbar fred.

### *”Dagens kränkningar av de mänskliga rättigheterna är morgondagens konflikter.”*

*Mary Robinson, FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter 1997-2002*

Sambandet mellan säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter har varit en central begreppsmässig utgångspunkt för att stärka FN:s verksamhet. En viktig milstolpe var FN:s generalsekreterare Kofi Annans rapport 2005 *”In Larger Freedom”*, där det konstaterades att mänskliga rättigheter, säkerhet och utvecklingssamarbete är beroende av varandra. Detta bekräftades samma år på FN:s toppmöte. I FN-rapporten konstaterades att ”mänskligheten åtnjuter inte säkerhet utan utveckling, inte utveckling utan säkerhet och inte någonda utan respekt för de mänskliga rättigheterna”. Samtidigt utpekade FN:s generalsekreterare de mänskliga rättigheterna som en av FN:s tre grundpelare. På så sätt bekräftades de initiativ som lagts fram sedan början av 2000-talet och vilkas syfte var att effektivare än förr inkludera de mänskliga rättigheterna i FN:s fredsbyggande arbete och utvecklingssamarbete och att integrera de mänskliga rättigheterna även i FN:s övriga verksamhet. FN:s olika delar har gått igenom exceptionellt omfattande gemensamma processer i syfte att integrera de mänskliga rättigheterna i verksamheten.

Säkerhetsbegreppet har vidgats. Det förknippas numera inte bara med en militär dimension utan också med ekonomisk, miljömässig samt mänsklig säkerhet. Mänsklig säkerhet, m.a.o. individens frihet från otrygghet till följd av brott mot de mänskliga rättigheterna, var en utgångspunkt redan för Finlands föregående redogörelse om de mänskliga rättigheterna. I uppdateringen av EU:s säkerhetsstrategi i december 2008 betonas vikten av omfattande säkerhet och principerna för mänsklig säkerhet gjordes till en del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiska verksamhet. EU har skapat flera olika verktyg som kan tillämpas för att förebygga konflikter, vid krishantering och återuppbyggnad. Sådana är t.ex. politiska dialoger,

inkl. människorättsdialoger, EU:s särskilda representanters arbete, militär och civil krishantering, utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd, handelspolitik och stöd för medborgarorganisationernas verksamhet. Finland betonar interaktionen mellan dessa instrument så att de stöder varandra. Finland stöder utvecklandet av begreppet mänsklig säkerhet och stärkandet av dess praktiska tillämpning t.ex. i EU:s krishanteringsarbete.

Det är numera tämligen erkänt att det råder ett inbördes beroendeförhållande mellan mänskliga rättigheter, säkerhet och utvecklingssamarbete och det beaktas också i det praktiska arbetet. Trots detta måste det även i fortsättningen satsas på att verkställa politiken och använda de olika instrumenten på ett konsekvent sätt.

### 1.5.2 Stöd till det demokratiska systemet och rättsstaten

- Finland betonar en omfattande syn på demokrati samt sambandet mellan mänskliga rättigheter och demokrati i det internationella arbetet för att stöda demokrati.
- Finland strävar efter att stärka demokratistödets slagkraft bl.a. genom att stöda ett så omfattande samarbete som möjligt mellan internationella aktörer. Finlands direkta demokratistöd inriktas på att stöda de befolkningsgrupper som löper störst risk att diskrimineras samt på en fredlig lösning av konflikter.
- Finland deltar i valobservationsarbetet inom EU och OSSE och strävar efter att utveckla det.
- Finland deltar aktivt i att stärka rättsstatsprincipen inom ramen för FN -systemet och strävar för egen del efter att förmedla resultaten av världsorganisationens arbete och göra det till en del av andra internationella aktörers, t.ex. EU:s verksamhet.

I Finlands omfattande syn på demokrati ingår målet att främja mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatsprincipen, god förvaltning, samt utrensning av all korruption. Demokratiarbetet bör bygga på att främja de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen internationellt. Det är en del av det konfliktförebyggande arbetet och uppbyggnadsarbetet efter konflikter.

Finland betonar betydelsen av en öppen och jämbördig dialog mellan staterna i demokratifrågor. Demokrati är en politisk och kulturell process vars innehåll varierar beroende på land och kultur. Det går inte att definiera en global demokratimodell. Människorättskonventionerna innehåller sådana mänskliga rättigheter som är viktiga för att demokrati ska förverkligas. Nationella och kulturella skillnader i demokratin berättigar inte till kränkningar av de universella mänskliga rättigheterna. Finland beaktar de universella mänskliga rättigheterna samt varje folks självbestämmanderätt när man främjar demokrati i tredje länder.

Finland betonar vikten av samarbete mellan aktörer som främjar demokrati samt kvinnornas roll och främjande av demokrati som inte diskriminerar någon folkgrupp. Fungerande demokrati ger hela befolkningen de välfärdstjänster den behöver. Demokratiutvecklingen ses numera tydligare än tidigare som en del av en omfattande säkerhet och hållbar utveckling. Finland betonar särskilt kvinnornas möjligheter att delta i demokratiarbete i anslutning till konfliktlösning.

FN utgör grunden för utvecklandet av normer för den internationella demokrativerksamheten samt ett omfattande demokratiskt samarbete. Demokratifrågorna har också blivit mera synliga i EU:s verksamhet i tredje länder samt i samarbetet med regionala och internationella organisationer. Sverige har gjort dem till en prioritering för sin period som EU-ordförande under det andra halvåret 2009. Finland arbetar aktivt för att utveckla EU:s demokratistrategi

och utgår därvid från internationella människorättsförpliktelser samt icke-diskriminering och värdepluralism.

Så kallat traditionellt valobservationsarbete spelar fortfarande en viktig roll för att skapa ett representativt flerpartisystem och för att befästa fred. OSSE och dess kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) ansvarar för observationerna i organisationens medlemsländer. EU genomför varje år 10 - 15 valobservationsoperationer i länder utanför EU. Finlands valobservationsarbete utomlands sker oftast via dessa två organisationer. Finland har också finansierat ODIHR:s valobservationsfond, som skapar rättvisare möjligheter att delta för observatörer från olika OSSE-länder. Finland arbetar för att OSSE ska behålla en synlig roll i det internationella valobservationsarbetet. Europarådets parlamentariska församling bedriver också valobservationsverksamhet. ER spelar en viktig roll framför allt genom att bistå vid valförberedelser samt efter val, inklusive för att förebygga konflikter efter val.

#### DEMOKRATIARBETETS VERKTYG

Finland har en stark position i regeringarnas Internationella **institut för demokrati och fria val** (International IDEA), som grundades 1996. Organisationens prioriteringar är bl.a. stöd till valsystem (exklusive valobservation), utvecklade av politiska partiers interna demokrati, kvinnors politiska deltagande samt demokrativärderingar.

**Finland stöder utvecklingen av FN:s demokratiarbete**, bl.a. genom att stöda verksamheten enligt dess utvecklingsprogram (UNDP). Finland har deltagit i diskussionerna om utvecklingen av FN:s demokratifond (UNDEF) som inrättades 2005 samt i verksamheten inom nätverket New and Restored Democracies, som lyder under FN, och rörelsen Community of Democracies mellan länder som utvecklar flerpartidemokrati.

**En betydande del av det arbete för att stöda demokrati som Finland bedriver äger rum inom ramen för EU.** Under Finlands EU-ordförandeskap 2006 antogs en förordning om europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (**European Instrument on Democracy and Human Rights**, EDIHR). Finlands mål är att det stöd som ges via det ska styras särskilt till att stöda dem som försvarar mänskliga rättigheter samt till att stärka rättigheterna för de mest utsatta grupperna, t.ex. urfolk. Största delen av stödet riktas till medborgarorganisationer som utför människorätts- och demokratiarbete, och EU:s valobservationsverksamhet finansieras ur det.

**De europeiska organisationernas fältarbete** spelar en central roll för genomförandet av projekt som stöder demokrati- och rättsstatsprincipen. Finland har bl.a. stött ett program för demokratisk förvaltning i Ukraina och Moldavien ur 2008 års frivilliga finansiering. Inom ramen för ER finns ett av Finland understött nätverk av "politiska skolor" (*political schools*), vars syfte är att utbilda den nya generationens politiska påverkare i enlighet med demokratiska standarder och i demokratisk anda.

**Demokratistödet för politiska institutioner riktat till tredje länder** är ett relativt nytt verksamhetsområde inom Finlands utrikespolitik som är stort i utveckling. Finland har genomfört lokaldemokratiprojekt i bl.a. Namibia, Centralamerika och Tanzania samt projekt inom rättsstats- och justitiesektorn i bl.a. Kenya, Guatemala, Afghanistan och Nepal. Riksdagspartierna har grundat en gemensam Demo-förening, som har projekt som stöder ungas och kvinnors deltagande i bl.a. Nepal och Tanzania. Ungefär en tiondel av utvecklingssamarbetsmedlen går till att stöda medborgarorganisationsverksamhet, varav en del är direkt

demokratiarbete och en del främjar demokrati indirekt. Av det anslag för lokalt samarbete som Finlands beskickningar i utvecklingsländerna förfogar över går ungefär en tredjedel till verksamhet som främjar demokrati eller mänskliga rättigheter. Stöd ges också till internationella medborgarorganisationer som bedriver demokrati- och människorättsarbete:

Finland främjar aktivt genomförandet av **FN:s konvention mot korruption** (UNCAC), bl.a. genom att stöda utvecklingen av en uppföljningsmekanism i anslutning till den samt skydd för människorättsförsvarare som bistår med att avslöja och utreda korruptionsbrott.

Stöd för **rättsstatsprinciperna** bidrar till att främja de mänskliga rättigheterna och god förvaltning. Rättsstatsprinciperna inbegriper lagenlighet, rättvis maktfördelning, mänskliga och grundläggande rättigheter och deras verkställande i praktiken. För att rättsstatsprinciperna ska iakttas är det väsentligt att man tryggar människors faktiska möjlighet att delta, inklusive rätt att få information, och icke-diskriminering, särskilt med beaktande av rättigheterna för kvinnor och de mest utsatta grupperna.

## “Rättsstaten är kvinnans bästa vän.”

*Elisabeth Rehn, UNIFEM:s oberoende expert om krigets följder för kvinnorna*

Finland fortsätter särskilt att stöda rättsstatsprinciperna som en del av FN-verksamheten. Rättsstatsprinciperna gäller såväl rättsliga, politiska (människorätts- och demokrati-) som utvecklingsfrågor, och täcker en stor del av FN:s olika verksamhetsformer, inklusive fredsbevarande. Finland har betonat behovet av att utöka samarbetet mellan olika FN-aktörer och effektivera verksamheten genom att integrera rättsstatsprinciperna i FN:s verksamhet. FN-toppmötet 2005 betonade att rättsstatsprinciperna måste stärkas på såväl nationell som internationell nivå. Finland har stött arbetet hos det sekretariat som koncentrerar sig på att främja FN:s rättsstatsprinciper, samt t.ex. det pågående projektet i syfte att planera en mätare på rättsstatsprinciperna (*Rule of Law Index*). Finland försöker för egen del förmedla information om FN:s arbete, t.ex. den serie instrument som byrån för högkommissarien för mänskliga rättigheter tagit fram om hur rättsstatsprincipen iakttas i praktiken i stater som genomgått en konflikt, t.ex. till EU:s verksamhet. Målet är även i framtiden att stöda bättre koherens i FN:s rättsstatsverksamhet.

### 1.5.3 Invandrarnas ställning och människohandel

- I olika internationella forum för Finland aktivt fram en rättvis och jämlik behandling av invandrare, en helhetsinriktad invandrapolitik och respekt för de mänskliga rättigheterna. Invandrarkvinnors och -barns utsatta ställning kräver särskild uppmärksamhet.
- Finland beaktar arbetet mot människohandel som en del av människorätts- och utvecklingspolitiken, och internationella organisationer stöds i arbetet mot den internationella människohandeln.
- I samband med civil krishantering och deltagande i fredsbevarande uppgifter utbildas såväl militära som civila personer i att känna igen och upptäcka människohandel. Utbildningen i anslutning till människohandel utökas också som en del av annan människorättsutbildning t.ex. inom utrikesförvaltningen.

Mänskliga rättigheter hänför sig i hög grad till invandring och behandlingen av invandrare. Invandrarna är en mycket heterogen grupp och så är också de människorättsfrågor som de stöter på. I princip beror invandrarnas utsatta ställning på att de inte är landets egna medborgare. Invandrarnas rättigheter borde ligga så nära de rättigheter som den s.k. majoritetsbefolkningen åtnjuter som möjligt. Invandrarkvinnor och -barn är särskilt utsatta. Majoriteten av invandrarna är kvinnor. För deras del tillgodoses rättigheterna globalt sett sämre än för männen. Invandrare möter ofta multidiskriminering. Exempelvis en funktionshindrad person med invandrarbakgrund kan möta diskriminering såväl på arbetsmarknaden på grund av sitt funktionshinder som på bostadsmarknaden på grund av sitt etniska ursprung. Finland betonar i alla sammanhang en rättvis och jämlik behandling av invandrare och respekt för invandrarnas rättigheter.

De senaste åren har invandrarnas rättigheter gjorts synliga i olika forum. Invandrarfrågorna har sedan 2005 blivit en del av EU:s yttre förbindelser. I anslutning till detta har EU utvecklat samarbete med invandrarnas utrese- och transitländer i syfte att främja en organiserad, arbetsrelaterad flyttningsrörelse och samtidigt förebygga en okontrollerad flyttningsrörelse och dess följdfenomen. I detta samarbete är det centralt att betona en rättvis behandling av invandrare samt identifiering av personer som är i behov av skydd. Under den dialog på hög nivå som ordnades under Finlands EU-ordförandeskap i samband med FN:s generalförsamling i september 2006 inrättades på Belgiens initiativ ett s.k. invandrar- och utvecklingsforum för regeringarna. Detta globala forum samlades andra gången i oktober 2008 i Manila i Filipinerna. Finland har i detta och även andra forum, t.ex. Internationella arbetsorganisationen ILO aktivt tagit upp frågor i anslutning till invandrarnas rättigheter.

Invandrarna behandlas inte som en särskild grupp, utan deras rättigheter är garanterade i bl.a. den europeiska människorättskonventionen samt i andra internationella människorättsinstrument som Finland har åtagit sig att iakttä. Finland har i likhet med andra EU-länder inte ratificerat den internationella konventionen om gästarbetares rättigheter (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*). Man har bl.a. ansett att andra människorättsinstrument och vår egen nationella lagstiftning redan täcker invandrarnas rättigheter. I den periodiska ländergranskning som FN:s råd för mänskliga rättigheter gjorde 2009 rekommenderade man att Finland skulle överväga att ratificera gästarbetarkonventionen.

***"Att identifiera offren för människohandel är fortfarande den största utmaningen. - - Ju mera forskningsresurser det finns, desto mera hittar man."***

*Eva Biaudet, OSSE:s särskilde representant mot människohandel*

**Människohandel** är ett flerdimensionellt problem som ofta är förknippat med olaglig invandring och människosmuggling. Människohandel kan ha kopplingar till sexuellt utnyttjande, men omfattar också utnyttjande av arbetskraft och andra situationer såsom handel med barn och handel med organ. Ställningen för offren för människohandel är intimt förknippad med säkerställandet av att de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Förutom att människohandel kränker sådana grundläggande mänskliga rättigheter som rätt till frihet och personlig säkerhet, kan också flera andra medborgerliga och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter bli kränkta. Vid människohandel kränks också in-



dividens rätt till frihet från slaveri eller slaveriliknande förhållanden samt grym, omänsklig eller förnedrande behandling. I sin allvarligaste form kränker människohandel individens rätt till liv. Människohandel innebär stort mänskligt lidande inte bara för offret utan också för offrets närstående.

Internationella konventioner och genomförandet av dem fungerar som grund för förebyggandet av människohandel. Finland har 2006 godkänt tilläggsprotokollet om handel med människor till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FördrS 70-71/2006). Finland har 2006 undertecknat Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel och en arbetsgrupp har tillsatts för att utreda vilka åtgärder ratificeringen förutsätter. Samma arbetsgrupp har också fått i uppgift att förbereda ratificeringen av det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi till FN:s konvention om barnets rättigheter.

Finland har i internationella sammanhang tagit upp problemen i anslutning till människohandel och aktivt deltagit i att försöka hitta lösningar på dessa frågor. Människohandel beaktas som en del av människorätts- och utvecklingspolitiken. I utvecklingssamarbetet fästs uppmärksamhet vid åtgärder som förebygger människohandel och som undanröjer fattigdom och sociala problem i utreseländerna. Internationella organisationer, t.ex. Internationella organisationen för migration (International Organization for Migration, IOM), stöds även i fortsättningen inom projekt med anknytning till förebyggande av människohandel och skydd för offer för människohandel, liksom lokala medborgar- och arbetsmarknadsorganisationer som genomför projekt med anknytning till människohandel. Särskilt stöds projekt med ett genus- eller barnperspektiv. Samarbete i utreseområdet är av största vikt för att förebygga människohandel. Europeiska unionens visumpolitik och de finska myndigheternas arbete för att driva visumpolitiken har en central ställning för att förebygga människohandel och vidareutveckla Schengen-systemet. I närområdessamarbetet kan man särskilt beakta förebyggande av människohandel och skydd för offren.

I samband med den civila krishantering och när man deltar i fredsbevarande uppgifter är det viktigt att känna till fenomenet människohandel och dess kopplingar till arbetsfältet. I utbildningen på alla organisationsnivåer för både militärer och civila ingår träning i fenomenet människohandel och i att upptäcka människohandel.

Finländaren Eva Biaudet har arbetat som OSSE:s särskilde representant i kampen mot människohandel sedan 2007. Hennes mandat omfattar både förebyggande av människohandel samt åtgärder som främjar skydd för dem som fallit offer för människohandel och ställande till svars av de skyldiga. Finland stöder den särskilde representantens arbete på alla dessa områden. Eva Biaudet har uppmärksammat behovet av att säkerställa en självständig rapportering om människohandel och Finland har visat internationellt gott exempel genom att inkludera uppgifterna som människohandelsrapportör i minoritetsombudsmannens befattning.

Problemen med människohandel berör Finland även nationellt. Den preciserade handlingsplan mot människohandel som statsrådet godkände i juni 2008 definierar på ett heltäckande sätt Finlands åtgärder mot människohandel. Åtgärderna i den första handlingsplanen mot människohandel som godkändes 2005 har här preciserats och kompletterats utgående från erfarenheterna när de vidtagits. Den preciserade handlingsplanen baserar sig i likhet med sin föregångare på ett människorättsbaserat och offercentrerat förhållningssätt och försöker noggrannare än förr beakta även barn- och genusaspekten när åtgärderna vidtas (se närmare avsnitt 2.10). Förutom ovan nämnda internationella åtgärder innehåller handlingsplanen också bl.a. en utökning av det övriga internationella samarbetet, samt insamling av internationell kunskap om och erfarenheter av återsändnings-, återintegrerings- och uppföljningsverksamhet.



#### 1.5.4 Staternas skyldighet att skydda samt skydd av civila i väpnade konflikter

- För att stärka staternas skyldighet att skydda betonas Finland förebyggande verksamhet och i anslutning därtill att de nationella människorättskapaciteterna stöds samt att människorättsinstitutionernas analys ska beaktas bättre i det regionala och FN:s politiska beslutsfattande.
- Finland strävar efter att främja diskussionen om metoder med vilka man bättre i framtiden kan skydda civilbefolkningen och förebygga konflikter. Här ingår bl.a. bättre samarbete mellan FN:s olika institutioner.
- Finland arbetar för att förebygga våld mot kvinnor under väpnade konflikter och fäster särskild uppmärksamhet vid kvinnors och flickors ställning och rättigheter i bräckliga länder och i länder som genomgått en konflikt. Finland understöder att det inrättas en tjänst som FN:s generalsekreterares särskilde representant för att effektivera arbetet för kvinnor i väpnade konflikter.
- Finland strävar efter att flickors och funktionshindrade barns utsatta ställning och rättigheter ska beaktas bättre i konfliktområden samt vid förebyggande av konflikter och återuppbyggnad efter konflikter. Finland fäster särskild uppmärksamhet vid att förbättra barns möjligheter att gå i skola och stöder organisationer som arbetar för barn i väpnade konflikter.

När det gäller definitionen av **skyldighet att skydda** (*Responsibility to Protect*) nåddes en milstolpe 2005, när statscheferna i slutdokumentet från FN:s toppmöte slog fast att det är varje stats skyldighet att skydda sin befolkning och att i situationer där staten är ovillig eller oförmögen att ta detta ansvar kan det internationella samfundet ingripa - i sista hand med stöd av FN:s säkerhetsråds tvingande fullmakter. Skyldigheten att skydda, såsom den definierats inom FN, gäller förebyggande av de allra grövsta internationella brotten (folk-mord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och etnisk rensning). Det är inte fråga om någon ny norm. Det mervärde som begreppet skyldighet att skydda innebär vägs i detta skede framför allt genom huruvida man med dess hjälp kan förplikta FN:s säkerhetsråd att agera mera konsekvent än tidigare för att stärka den mänskliga säkerheten och även på ett bredare plan främja en mera ansvarsfull och samarbetsvillig inställning från staternas sida till stöd för mänskliga rättigheter och humanitär rätt.

Det internationella samförståndet angående skyldigheten att skydda har stannat på allmän nivå. Begreppet har väckt misstro, eftersom man har tänkt att strävan är att berättiga användningen av väpnat våld i namn av "humanitär intervention". Omsättningen i praktiken av skyldigheten att skydda har dock framskridit sedan FN:s generalsekreterare åtagit sig en aktiv roll för att fördjupa begreppet, utveckla den förebyggande verksamheten samt garantera att världsorganisationens hela medlemskår engagerar sig.

Att främja skyldigheten att skydda är ett av EU:s centrala mål. Också Finland har bidragit till att främja diskussionen om metoder med vilka man i framtiden bättre kan skydda civilbefolkningen och förebygga konflikter. Finland anser att skyddsansvaret täcker befintliga förpliktelser där tyngdpunkten ligger på att förebygga situationer som leder till intervention. Stöd för nationella människorättsstrukturer, utökat FN-bistånd i anslutning till dessa och effektivisering av FN:s system för tidig varning, samt beaktande av analys och förhandsvarningar från internationella människorättsinstitutioner i det politiska beslutsfattandet befinner sig i en nyckelposition. Utifrån dessa utgångspunkter deltar Finland aktivt i FN-debatten både via EU och i strävan efter samarbete med de nordiska länderna och särskilt länderna i Afrika.

#### MÄNNISKORÄTTSMEKANISMERNA KAN FÖRVARNA OM KRISER

År 1993, ett år före folkmordet i Rwanda, där över 800.000 människor dog, publicerade FN:s dåvarande expert som behandlade olagliga avrättningar (Bacre Ndiaye, *Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*) en heltäckande rapport<sup>8</sup> utgående från sitt besök i Rwanda. I rapporten konstaterades att våldet mellan grupperna baserade sig på tillhörighet till en etnisk grupp och att våldet uppfyller kriterierna på folkmord. Ndiaye gav det internationella samfundet en synnerligen kraftig varning, krävde omedelbar aktion och rekommenderade bl.a. att det omedelbart skulle upprättas en mekanism för att skydda civila från blodbad samt att det skulle utfärdas sådana nya personkort av vilka personens etniska bakgrund inte framgår.

På minnesdagen 10 år efter folkmordet i Rwanda medgav FN:s dåvarande generalsekretäre Kofi Annan att man inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid Bacre Ndiayes varningar. Han betonade FN:s människorättssystemets roll för att utfärda klar och tidig varning. Annan påpekade att beslutsfattande kräver förutom information och analys även politisk vilja.

**Att skydda civilbefolkningen i väpnade konflikter** har blivit en stor utmaning. Kvinnor, barn och andra befolkningsgrupper som inte deltar i striderna, är alltmer sällan skyddade från kriget och ofta direkta föremål för krigshandlingar. Våld mot kvinnor i krissituationer eller väpnade konflikter är ofta ett uttryck för mera omfattande våld mot kvinnor, som tillspeglas av konflikten. Våld, inklusive sexuellt våld, används fortfarande medvetet och systematiskt för att uppnå militära och politiska mål. Straffrihet och stor spridning av vapen efter ett krig ökar våldet mot kvinnor. Exempel på mångfasetterade kränkningar av barnets rättigheter under en konflikt är internt flyktingskap, olaglig värvning till väpnade grupper, sexuellt våld, dödande och människohandel. De indirekta följderna av krig, t.ex. brist på rent vatten, sanitet och skolgång, samt ökad fattigdom, undernäring och sjukdomar, har vittgående konsekvenser för barn.

Under de senaste åren har det gjorts internationella framsteg t.ex. inom arbetet i FN:s säkerhetsråd (SR) för att skydda civila, vid inkludering av skydd av civila i fredsbevarande operationers mandat, förbättrat samarbete mellan humanitära aktörer och minskad straffrihet. Fast diskussionsklimatet har förbättrats, räcker det ännu inte till för att ändra realiteterna i konflikter.

Ett av EU:s centrala mål är att internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter ska iakttas och tillgodoses bättre. EU antog 2005 riktlinjer som ett operativt instrument i syfte att främja iakttagandet av internationell humanitär rätt (*European Union Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law*). EU-länderna försöker t.ex. rapportera om allvarliga brott mot internationell humanitär rätt och ingripa i dem med hjälp av bl.a. politisk dialog och demarscher, genom att samarbeta med internationella organ samt i samband med krishanteringsoperationer.

***”Säkerhetsrådet uppmanar enträget medlemsstaterna att se till att kvinnor i ökad utsträckning deltar på alla beslutsnivåer - - för förebyggande, hantering och lösning av konflikter.”***

*FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (2000)*

---

<sup>8</sup> E/CN.4/1994/7/Add.1

Detaljerad och omfattande kriminalisering av sexuellt våld i olika former i Internationella brottmålsdomstolens Romstadga och väckande av åtal med fokus på dylika brott är viktiga framsteg i verksamheten mot sexuellt våld. FN:s säkerhetsråd har fäst särskild uppmärksamhet vid kvinnornas ställning i konflikter och fredsbyggande (resolution 1325). År 2008 lyftes dessutom sexuellt våld i konflikter för första gången upp som en egen fråga till behandling i säkerhetsrådet (resolution 1820). Säkerhetsrådet ansåg bl.a. att olika former av sexuellt våld kan vara krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten eller åtgärder i anslutning till folkmord. Säkerhetsrådet betonade behovet av att utesluta brott som inbegriper sexuellt våld från eventuella benådningar efter konflikter.

Finland har deltagit aktivt i internationell verksamhet som syftar till att trygga kvinnornas ställning i konflikter och garantera att kvinnor får vara med och bygga upp fred. Finlands nationella handlingsprogram för att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 1325 "Kvinnor, fred och säkerhet" antogs i augusti 2008. Finland fäster särskild uppmärksamhet vid kvinnors och flickors ställning i bräckliga länder och i länder som genomgått en konflikt och stöder projekt och program som stärker kvinnors mänskliga rättigheter och deras deltagande i det politiska beslutsfattandet.<sup>9</sup> Finland driver på inrättandet av en tjänst som FN:s generalsekreterares särskilde representant i syfte att effektivisera verksamheten "kvinnor i väpnade konflikter". Finland stöder också projektet "Stop Rape Now", som möjliggör gemensamma åtgärder från FN-organisationernas sida i syfte att förhindra sexuellt våld i konflikter.

Under de senaste åren har de internationella brottmålsdomstolarna tagit viktiga steg för att ställa personer som värvar barn och utnyttjar dem i konflikter till straffrättsligt ansvar. Efter konflikter har dock mindre uppmärksamhet fästs vid att återanpassa barn som varit med i väpnade grupper till samhället än vid avvapning och demobilisering. EU:s riktlinjer som gäller barn i väpnade konflikter (*EU Guidelines on Children and Armed Conflict*) från 2003 ger EU-beskickningar rapporterings- och övervakningsuppgifter och förutsätter att de fäster särskild uppmärksamhet vid situationen för barn som lever i en konflikt. FN:s säkerhetsråd har försökt hitta sätt att skydda barn i väpnade konflikter, inklusive en övervaknings- och rapporteringsmekanism i anslutning härtill. FN-organisationerna och medborgarsamhället spelar en synnerligen viktig roll i detta arbete. Finland betonar vikten av att integrera de mänskliga rättigheterna, inklusive barnets rättigheter i all EU-verksamhet och särskilt i det europeiska säkerhets- och försvarsarbetet. Detta var också en prioritering under Finlands EU-ordförandeskap 2006. EU:s riktlinjer som gäller barn i väpnade konflikter måste genomföras och samtidigt måste man se till att EU:s särskilda representanter beaktar barnets rättigheter tillräckligt i sitt eget arbete. Finland fortsätter att ge sitt stöd till FN:s mekanismer och organisationer och betonar ett helhetsinriktat förhållningssätt för att beakta barnen redan innan en konflikt bryter ut, under sammandrabbningar och efter en konflikt.

Utbildning är ett viktigt verktyg för att förbättra kvinnors och barns ställning och således även främja deras rättigheter. När det gäller barnens rättigheter fäster Finland i fortsättningen särskild uppmärksamhet vid bättre möjligheter för barn i konfliktsituationer att gå i skola. Eftersom de fattigaste och mest utsatta grupperna lider relativt sett mera i dessa situationer, måste man särskilt garantera att dylika grupper beaktas i och efter konfliktsituationer.

## ***"För krigets offer betyder det som vi gör mera än det som vi säger."***

*Ban Ki-moon, FN:s generalsekreterare i sin rapport om skyddande av civila i väpnade konflikter år 2007*

---

<sup>9</sup> Ang. stöd för kvinnors deltagande se avsnitt 1.4.1.

**Skydd av befolkningen i naturkatastrofer** har under de senaste åren börjat dyka upp i diskussionerna om skydd av civila. På Röda korsets 30:e konferens 2007 antogs ett dokument som gäller rättsnormer och mekanismer för räddningsbranschen som ska tillämpas vid natur- och andra katastrofer (*International Disaster Response Law*), och som stöder utveckling av staternas interna lagstiftning om räddningsbranschen. Avsikten är att de detaljerade reglerna ska påskynda och effektivisera gränsöverskridande undsättningsoperationer och säkerställa koordinering mellan olika aktörer. FN:s folkrättskommission (*International Law Commission, ILC*) har inlett ett projekt vars syfte är att sammanställa och utveckla internationella rättsregler som gäller skydd av personer i storolyckor. Vid sidan av naturkatastrofer granskar ILC även storolyckor som orsakas av mänsklig verksamhet. Finland anser att projektet är lovande och att den centrala utgångspunkten bör vara att trygga de mänskliga rättigheterna i exceptionella förhållanden.

### 1.5.5 Krishantering

- Finland är även i fortsättningen aktivt med och integrerar de mänskliga rättigheterna, humanitär rätt och genusaspekten i EU:s, FN:s och OSSE:s krishanteringsoperationer. Målet är att i operationens mandat inskriva klara och med tanke på verksamheten realistiska människorättsmål. Tillgodoseendet av ESK-rättigheterna beaktas här bättre än tidigare.
- Finlands mål är att utöka antalet människorätts- och genusexperter i de planeringsorgan som behandlar EU:s ministerråds krishantering och i unionens krishanteringsoperationer. Målet är också att främja och stöda kvinnors deltagande i operationernas ledningsuppgifter.
- Finland stöder diskussionen om på vilket sätt människorättsexperternas insats kunde förstärkas i planeringen, upprättandet och genomförandet av krishanteringsoperationer.
- Finland kommer att utnyttja finländska människorätts- och genusexperternas fälterfarenhet när den nationella människorättsutbildningen utvecklas.
- Finland fortsätter att stöda medborgarorganisationer i syfte att integrera människorätts- och genusaspekten. Dessutom utreds vilka nya metoder som kunde stå till buds för att bilateralt främja de mänskliga rättigheterna i fredsbyggande- och återuppbyggnadsprocesserna.

Finland fäster även i fortsättningen särskild uppmärksamhet vid skydd och främjande av de mänskliga rättigheterna i krishantering. Krishantering är ett av de verktyg med vars hjälp man kan iakttä om de mänskliga rättigheterna tillgodoses i praktiken och stärka respekten för dem. Syftet med integreringen av de mänskliga rättigheterna är att krishanteringsoperationer alltid har ett klart människorätts- och jämställdhetsmandat, som omfattar människorättsfrågor som är väsentliga för människorättsituationen, jämställdheten mellan könen och operationen som helhet i området i fråga. Att de mänskliga rättigheterna är odelbara betyder inte att alla rättigheter måste främjas på samma sätt i alla initiativ. Finlands strävan är att det i det människorättsarbete som drivs inom ramen för civil krishantering ska fästas allt större uppmärksamhet även vid ESK-rättigheterna. Operationens påverkningsmöjligheter kan effektiviseras genom att man förbättrar koordineringen av planeringen av åtgärder som stöder de mänskliga rättigheterna tillsammans med annan verksamhet som stöder krisområdet, t.ex. utvecklingssamarbete. Intagande av de mänskliga rättigheterna i krishanterings- och fredsbevarande operationers mandat eller i strategier för att bygga upp fred är ändå bara det första steget. Säkerhetsrådet inom FN och medlemsländerna inom EU borde systematiskt följa hur mandaten fullföljs och granska rapporterna även ur ett människorättsperspektiv. När det gäl-

ler OSSE:s fältmissioner anser Finland att frågor om den mänskliga dimensionen är viktiga, framför allt att stöda medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar, och betonar vikten av rapportering om detta.

FN har under de senaste åren i högre grad börjat inkludera mänskliga rättigheter i krishanteringen. FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har ökat samarbetet med världsorganisationens avdelning som sköter krishanteringsoperationer (DPKO), politiska avdelningen (DPA) och själva krishanteringsoperationerna. Samarbete har bedrivits t.ex. genom att stöda operationernas människorättskomponenter, vilkas uppgift är bl.a. observation och rapportering i anslutning till mänskliga rättigheter samt deltagande i uppbyggnaden av mållandets egen funktionsförmåga.

Till Finlands långsiktiga mål hör att utveckla FN:s krishanteringsverksamhet så att den blir mera helhetsinriktad än förr, att människorätts- och rättsstatsverksamhet beaktas i krishanteringsoperationers mandat samt att trygga tillräckliga resurser för operationernas människorätts- och rättsstatskomponenter. Finland har också aktivt stött den utbildning som DPKO och byrån för högkommissarien för mänskliga rättigheter ordnat tillsammans och utvecklandet av anvisningar som tillämpas i operationerna.

Finland har aktivt varit med och utvecklat **Europeiska unionens** krishanteringsförmåga och drivit på integreringen av människorätts- och genusaspekten i den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). EU har på kort tid stärkt såväl sina militära som sina civila krishanteringsresurser. Denna utveckling har beskrivits ingående i den nationella strategin för civil krishantering och i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen. Finlands avsikt är att initiera diskussion om hur människorättsexperterna kan delta mera systematiskt än förr i planeringen, upprättandet och genomförandet av krishanteringsoperationer. Trots att antalet experter som är specialiserade på mänskliga rättigheter och jämställdhet har ökat i krishanteringsoperationerna, borde de organ som planerar EU:s civila och militära operationer ytterligare förstärkas till denna del. Finland kommer dessutom att arbeta för att åtminstone en människorättsexpert ska ingå i alla operationer. Detta är motiverat eftersom alla kriser utan undantag även har en människorättsdimension.

Finland betonar att operationens rapportering också bör omfatta de mänskliga rättigheterna, och att dessa rapporter bör levereras via den normala rapporteringskedjan. På detta sätt vill man säkerställa att människorättsrapporterna blir en normal del av operationens övergripande rapportering och verksamhetsplaneringen. Människorättsrapporternas känsliga natur måste emellertid också beaktas; i vissa fall kan det vara motiverat med en separat rapportering som fokuserar på människorättsfrågor.

Hela den personal som deltar i krishanteringen - såväl militärer, poliser som civilpersonal - bör ha tillräcklig kunskap om mänskliga rättigheter, hur de kan ta sig uttryck i operationerna och hur man reagerar på kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Anvisningarna om krishanteringsoperationer bör utvecklas så att det i dem systematiskt beaktas jämställdhet, människohandel samt förhindrande av sexuellt utnyttjande. Det är absolut viktigt att säkerställa att personalen inte själv gör sig skyldig till kränkningar av mänskliga rättigheter i krisområdet. Finlands mål är att beaktandet av de mänskliga rättigheterna förstärks i krishanteringspersonalens utbildning såväl nationellt som inom EU och på internationell nivå. Särskilt de som leder operationerna bör vara väl insatta i människorättsfrågor och genusperspektivet. Likaså bör utbildning i humanitär rätt riktas särskilt till de grupper som arbetar i konfliktområden.

I enlighet med det nationella 1325-programmet strävar Finland efter att öka kvinnornas antal och insatser i krishanteringsuppgifter. I rekryteringarna fästs systematiskt uppmärksam-

het vid jämställdhetsfrågor. Människorätts- och genusperspektivet förstärks alltså både i grundutbildningen i civil- och militär krishantering och i den specialutbildning som den förhandenvarande operationen kräver. För den nationella civilkrishanteringsberedskapens del har Finlands krishanteringscentral som lyder under inrikesministeriet inrättat en styrgrupp vars uppgift är att för egen del genomföra Finlands handlingsprogram "kvinnor, fred och säkerhet". Ett spetsprojekt i regeringens jämställdhetsprogram är att integrera genusperspektivet i Krishanteringscentralens verksamhet. Inom EU stöder Finland förstärkandet av människorättsdimensionen i den utbildning som Europeiska försvarsakademien (ESDC) erbjuder. EU:s handbok om integrering av de mänskliga rättigheterna och genusperspektivet i operationerna bör revideras så att den lämpar sig bättre än nu för operativ användning.

Allt flera finländska människorätts- och jämställdhetsexperter arbetar i krishanteringsoperationer. Det är viktigt att utnyttja deras erfarenheter i den finska krishanteringsutbildningen och när den utvecklas. På längre sikt överväger man vilka förutsättningar Finland har att på denna grund utveckla en människorätts- och jämställdhetsutbildningsmodell för andra EU-instanser som ansvarar för krishanteringsutbildning samt för internationella och regionala organisationer.

#### 1.5.6 Minskad straffrihet och rättvisa i övergångssituationer

- Minskad straffrihet för dem som gjort sig skyldiga till allvarliga internationella brott förblir en av Finlands prioriteringar på folkrättens område.
- Finland anser det viktigt att Internationella brottmålsdomstolens ställning och verksamhetsförutsättningar stärks med alla tillgängliga metoder.
- Finland understöder att verksamheten vid de krigstribunaler för före detta Jugoslavien och Rwanda samt den specialdomstol för Sierra Leone som FN inrättat slutförs i korrekt ordning.
- Finland understöder påbörjandet av en internationell diskussion om integrering av ESK-rättigheterna i rättvisan i övergångssituationer bl.a. genom att främja utvecklingen av kriterier i anslutning till detta.

Att säkerställa att individer ställs till straffrättsligt ansvar för de allra grövsta internationella brotten är en av prioriteringarna för det internationella samarbetet. De straffrättsliga metoderna kan kompletteras av t.ex. sannings- och försoningskommissioner. Förutom att ingripa i redan inträffade brott är ett mål för verksamheten att förebygga nya brott. Efter en konflikt utgör lösningar på människorätsfrågorna en väsentlig del av reformen av säkerhets- och rättssektorerna. Å ena sidan kan det vara nödvändigt att säkerställa att personer som gjort sig skyldiga till kränkningar av de mänskliga rättigheterna inte längre kan få någon officiell position. Å andra sidan är det nödvändigt att skapa nya strukturer och verksamhetssätt med vilkas hjälp de mänskliga rättigheterna kan tryggas i framtiden.

De nationella domstolarna har sedan 1990-talet aktiverats i syfte att **reducera den kultur av straffrihet** som länge hänfört sig till de allra grövsta internationella brotten. Efter redogörelsen 2004 har åsikten att benådningar inte kan gälla de allra grövsta brotten ytterligare förstärkts. Det primära ansvaret för att behandla brott ankommer på de nationella rättssystemen.

För att effektivisera verksamheten och komplettera den nationella behörigheten särskilt hos samhällen som återhämtar sig efter konflikter har internationella domstolar inrättats. Den viktigaste av dessa är Internationella brottmålsdomstolen (*International Criminal Court, ICC*) i egenskap av en permanent institution med potentiellt omfattande regional behörighet. ICC:s behörighet är



sekundär och domstolen kan således inte åta sig att behandla fall som redan behandlas eller har behandlats i en behörig nationell domstol. ICC håller som bäst på och övergår från att bygga upp administrativa strukturer till egentlig rättegångsverksamhet. Trots att inga domar ännu meddelats har redan arresteringsorderna uppskattats förebygga nya brott i vissa fall.

EU är ICC:s internationelltpolitiskt viktigaste understödjare och EU fortsätter sitt arbete i syfte att främja ett så brett godkännande som möjligt av Romstadgan. Finland finner det viktigt att ICC:s ställning stärks ytterligare i stället för att man utan vägande skäl försöker inrätta nya *ad hoc*-krigstribunaler. För att den internationella brottmålsdomstolen ska lyckas i sin verksamhet krävs att staterna samarbetar kring bl.a. arresteringar, insamling av bevis, skydd av offer och vittnen samt verkställigheten av domar. Lagstiftning som möjliggör samarbete med ICC antogs i Finland 2000. Finland har fortsatt att politiskt stöda Internationella brottmålsdomstolen samt att intensifiera det praktiska samarbetet genom bilaterala avtal. Finland har ratificerat konventionen om brottmålsdomstolens privilegier och immunitet och sett över sina nationella bestämmelser om materiell straffrätt i överensstämmelse med Romstadgan. Den finska domare som tillträdde i domstolen 2003 omvaldes 2006 som gemensam nordisk kandidat och fortsätter i uppdraget till 2015. Finland fortsätter att stöda brottmålsdomstolen ekonomiskt.

De krigstribunaler för det före detta Jugoslavien och Rwanda samt den specialdomstol för Sierra Leone som FN inrättat försöker som ett led i slutförandet av sin verksamhet stärka de behöriga nationella rättssystemens förutsättningar att behandla brott som hör till domstolarnas behörighet. Finland har fortsatt sitt praktiska samarbete med Jugoslavien-domstolen samt specialdomstolen för Sierra Leone. Specialdomstolen för Sierra Leone och Rwanda-domstolen har också understötts ekonomiskt. Finland stöder ett behörigt slutförande av dessa domstolarnas verksamhet.

Finland är med om att starta ett projekt för s.k. juridiska snabbinsatser (*Justice Rapid Response*), genom vilket man kan stöda bl.a. nationella rättssystem. Syftet med verksamheten är att förbättra det internationella samfundets möjligheter att med kort varsel stöda internationella organisationer och stater som genomgått en konflikt vid insamlingen och förvaringen av bevismaterial som hänför sig till de allra grövsta internationella brotten.

Finland har dessutom t.ex. främjat diskussionen om förhållandet mellan fred och rättvisa bl.a. genom att tillsammans med Tyskland och Jordanien samt *International Center for Transitional Justice* och *Crisis Management Initiative* ordna en internationell konferens, vars resultat låg till grund för den s.k. Nürnbergdeklarationen 2008. Dess syfte är att stöda bl.a. fredsförhandlingarna i deras arbete genom att klarlägga förhållandet mellan fred och rättvisa och lägga fram rekommendationer ur såväl rättvise-, fredsbyggande- som utvecklingsperspektiv.

**Rättvisa i övergångssituationer** är ett begrepp som inbegriper tanken på att stärka det nationella rättssystemet och realisera ansvaret när det är fråga om brott under konflikter. Förutom straffrätt omfattar det också andra metoder med vilka man kan främja återuppbyggnaden av samhället. För närvarande är rättvisa i övergångssituationer i huvudsak fokuserad på medborgerliga och politiska rättigheter. De mänskliga rättigheterna är dock oskiljaktiga och kopplade till varandra. Kränkningar av ESK-rättigheterna är ofta en del av de orsaker som lett till konflikten och tillgodoseendet av dem är en väsentlig del av en hållbar fred och utveckling efter konflikten. Ofta riktar sig kränkningar av ESK-rättigheterna mot grupper som är utsatta för diskriminering. Till exempel utbildningen som redskap för propaganda som grundar sig på etniskt hat, tvångsflyttningar av samfund, diskriminerande praxis i anslutning till tillgången till rent vatten och våld mot kvinnor är också kränkningar av ESK-rättigheterna. Många kränkningar av humanitär rätt hänför sig till ESK-rättigheterna, t.ex. omfattande för-



störelse av hem och egendom, medvetet svältande av civila som ett led i krigshandlingar samt angrepp på civila objekt som är avsedda för religionsutövning. Utvecklingen av ett skolsystem som överensstämmer med barnets rättigheter eller ordnandet av icke diskriminerande hälso- och sjukvård kräver åtgärder på lång sikt i samfund i övergångssituationer, liksom t.ex. uppbyggnad av rättssystemet.

ESK-rättigheterna har inte hittills diskuterats i någon högre grad i samband med rättvisa i övergångssituationer. Finland är berett att inleda en internationell diskussion i anslutning till detta och stöda bl.a. byrån för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter när arbete med detta tema inleds. Till att börja med är strävan att ta upp saken till diskussion t.ex. i inofficiella FN-sammanhang, samt att börja utreda de kriterier som utgående från föreliggande analys och forskning kan utvecklas för att ESK-rättigheterna ska beaktas bättre än nu i rättvisan i övergångssituationer som helhet.

### 1.5.7 Mänskliga rättigheter i kampen mot terrorism

- Finland fortsätter att betona de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism.
- Finland har ansett det viktigt att fånglägret i Guantanamo stängs och hälsar med tillfredsställelse Förenta staternas åtgärder för att stänga lägret. Det borde ordnas vederbörliga rättegångar för dem som hållits i fånglägret och de mänskliga rättigheterna för dem som frigges från lägret borde tillgodoses.
- Finland finner det viktigt att individens rättsskyddsfrågor beaktas tillräckligt i samband med sanktioner mot terrorism. EU bör se till att de egna förfarandena mot terrorism överensstämmer helt med de krav som EG-domstolen ställt upp.
- FN:s säkerhetsråd borde alltjämt stärka beaktandet av de mänskliga rättigheterna i arbetet mot terrorism, samt reformera sina sanktionskommittéers förfaranden så att de motsvarar de standarder som domstolarna satt upp. Detta är nödvändigt också för att möjliggöra ett effektivt genomförande av FN:s sanktioner mot terrorism.

Åtgärderna mot terrorism och särskilt de kränkningar av de mänskliga rättigheterna som skett i anslutning till det s.k. kriget mot terrorismen har fått mycket uppmärksamhet de senaste åren. Centrala teman har varit behandlingen av fångar liksom de misstankar om tortyr som har hänfört sig till bl.a. fånglägret i Guantanamo och uppgifterna om att hemliga fångelser upprätthållits i olika länder. President Barack Obama meddelade i januari 2009 att fånglägret i Guantanamo stängs inom ett år. Förenta staterna har påbörjat förhandlingarna om placeringen av friviliga personer i olika länder. EU har under våren 2009 fattat beslut om en mekanism för utbyte av information, som kommer att användas om ett Schengen-land överväger att ta emot en person som frigges från Guantanamo. Det åtagande att iaktta internationellt godkända normer som Förenta staterna bekräftade våren 2009 och de riktlinjer man framfört i anslutning till bl.a. tortyr har närmast Förenta staternas och EU:s syn.

Fångtransporter från ett land till ett annat (s.k. CIA-flygningar) har lett till förfrågningar, utredningar och rättsfall, där man också har frågat efter EU-ländernas delaktighet i verksamhet som kränker fångarnas rättigheter. Finland har ansett att utredningarna är nödvändiga och har för egen del svarat på bl.a. Europeiska rådets och Nordiska rådets frågor om saken.

Under sin period som EU-ordförande 2006 drev Finland aktivt på både diskussionen inom EU och dialogen med Förenta staterna om den rättsliga ramen för kampen mot terrorism, särskilt om de krav som mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt ställer. EU har utgått ifrån att "kriget mot terrorismen" inte i sig är ett juridiskt begrepp, fast kampen mot terrorism

också kan bedrivas under en väpnad konflikt. De mänskliga rättigheterna ska i tillämpliga delar iaktas även i en väpnad konflikt och en stats internationella förpliktelser berör alla områden där staten effektivt utövar sin jurisdiktion.

I sina sammankomster med tredje länder har EU konsekvent tagit upp behovet av att iaktta de mänskliga rättigheterna i all kamp mot terrorismen. Finland har för egen del framhållit människorättsaspekterna när åtgärder mot terrorism utvecklas i såväl EU som andra internationella forum. Finland anser det viktigt att i kampen mot terrorismen även ingripa i orsaker som inverkar på dess tillkomst, såsom fattigdom, lottlöshet och ojämlikhet. Europeiska rådets konvention om förebyggande av terrorism som antogs 2005 har betraktats som ett modellexempel på hur effektiva åtgärder mot terrorism kan vidtas på ett sätt som respekterar de mänskliga rättigheterna.

De mänskliga rättigheterna har beaktats på ett alltmer heltäckande sätt i FN:s arbete mot terrorismen. FN:s generalförsamling antog 2006 enhälligt FN:s första övergripande strategi mot terrorism, där en central utgångspunkt är respekt för de mänskliga rättigheterna i kampen mot terrorism. Säkerhetsrådet har strävat efter att integrera en betoning på de mänskliga rättigheterna i sina åtgärder mot terrorism och rekryterat expertis på mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt. Ett betydande framsteg var det beslut som FN:s dåvarande kommission för mänskliga rättigheter fattade om att inrätta en uppgift som särskild rapportör för mänskliga rättigheter i kampen mot terrorism 2005. Uppgiften har nu överförts på rådet för mänskliga rättigheter och den har från första början skötts av finländaren Martin Scheinin.

Avsaknaden av en universell definition på terrorism har betraktats som problematiskt med tanke på inriktningen av åtgärderna mot terrorism och individens rättigheter. Inom FN har man också förhandlat om en övergripande konvention mot terrorism och nått brett samförstånd om en allmän definition på terroristbrott. Slutförandet av förhandlingarna har dock hindrats av oenighet om den bestämmelse som gäller avgränsningen av konventionens tillämpningsområde i relation till väpnade konflikter och arméernas agerande. På politisk nivå har man inom FN flera gånger tagit ställning för att fördöma allt terroristvåld och förbundet sig att slutföra den övergripande konventionen.

**Sanktioner mot terrorism**, t.ex. frysning av tillgångar och reseförbud, har fått en central position i strävandena att förebygga terroristbrott. Sanktioner riktade mot individer är förenade med svåra rättsskyddsproblem, som Finland konsekvent har uppmärksammat. Efter föregående redogörelse har utvecklingen i många avseenden varit positiv, även om rättsskyddsproblemet i anslutning till sanktioner fortfarande inte kan anses vara löst på ett tillfredsställande sätt.

FN-toppmötet 2005 förutsatte att säkerhetsrådets sanktionssystem bör förenas med rättvisa och klara tillvägagångssätt för att lista dem som är föremål för sanktioner och för att stryka dem från listan. Genom säkerhetsrådets resolution 2006 inrättades FN:s kontaktpunkt för personer och instanser som listas av Al Qaida-sanktionskommittén. Förfarandet för att strykas från listan är dock fortfarande till väsentliga delar diplomatiskt och politiskt och berörda personer eller sammanslutningar har ingen faktisk möjlighet att försvara sina rättigheter. För att stärka rättsskyddsaspekterna har Al Qaida-kommittén dock ändrat sina procedurregler flera gånger och förlängt provningstiden när listningsbeslut fattas. År 2008 beslöt säkerhetsrådet bl.a. förutsätta att korta motiveringar ska publiceras till alla listningsbeslut.

EU-rådets förfaranden har varit förknippade med klara brister, som har uppmärksammat bl.a. i EG-domstolarnas beslut på senare tid. Bristerna har särskilt haft att göra med att listningsbesluten inte har motiverats och de personer som blivit föremål för listning har inte informerats om besluten. EG:s förstainstansrätt har tagit ställning till listningsmotiveringarnas

tillräcklighet. Under sin period som EU-ordförande hösten 2006 lyfte Finland som en prioritering fram ökad öppenhet och rättvisa hos EU:s sanktionssystem mot terrorism och föreslog flera ändringar i förfarandena vilka genomfördes 2007.

#### 1.5.8 Flyktingar och asylsökande

- **Finland samarbetar tätt med FN:s flyktingorganisation UNHCR och stöder dess verksamhet även i framtiden. Även kvotflyktingpolitiken fortsätter.**
- **Regeringen finner det centralt att kvinnors och barns rättigheter uppmärksammas i alla skeden av flyktingskapet. I detta sammanhang är Finland bundet särskilt av flyktingkonventionen samt, i fråga om barn, FN:s barnkonvention som förpliktar till att ställa barnets intresse i främsta rummet.**
- **Regeringen stöder en utveckling av EU:s gemensamma asylsystem så att det är så effektivt och rättvist som möjligt.**
- **Regeringen betonar stödet av tredje länders skyddskapacitet på ett sätt som stärker efterföljandet av principerna för internationellt skydd.**

Bakom flyktingskap finns ofta kränkningar av de mänskliga rättigheterna i anslutning till kriser av olika grad samt sådana etniska, politiska eller religiösa konflikter där individer blir utsatta för förföljelse. Sådana är en fungerande politik för de mänskliga rättigheterna en metod att förebygga flyktingskap. I dagens situation är det ofta fråga om ett lands interna konflikter och de har då en etnisk dimension varför de förutom flyktingskap i sedvanlig bemärkelse ger upphov till flyktingskap inom landet. Antalet interna flyktingar har också gått upp de senaste åren.

Finland stöder tre bestående lösningar på flyktingskap. De är att flyktingar återvänder frivilligt, lokal integrering av flyktingar samt omplacering av flyktingar. Omplacering av flyktingar kompletterar de två andra lösningarna och kan erbjudas endast i det fallet att det inte finns möjlighet för flyktingen att återvända eller integreras lokalt.

Genèvekonventionen från 1951 är hörnstenen i det internationella skyddet för flyktingar. Den förpliktar staterna att erbjuda skydd för flyktingar som kommer till dess område. Alla stater har emellertid inte ännu anslutit sig till flyktingkonventionen och en del av de länder som anslutit sig till den uppfyller inte konventionens förpliktelser. Finland stöder åtgärder som främjar att nya stater ansluter sig till konventionen samt att dess förpliktelser uppfylls. Finland har konsekvent strävat efter att stärka erkännandet av de grundläggande principerna för internationellt skydd i olika forum, t.ex. inom EU och Internationella organisationen för migration (IOM). Finland har betonat att när Europeiska unionen utvecklar en gemensam asylpolitik får man inte ge avkall på de skyddsprinciper som baserar sig på konventionen.

Finland stöder FN:s flyktingorganisation UNHCR vid övervakningen av fullföljandet av flyktingkonventionen. Regeringen finner det viktigt att UNHCR stöds ekonomiskt och politiskt även i länder där skyddssystemet inte fungerar effektivt. Regeringen anser att dessa länder borde utveckla skyddssystemet i samarbete med UNHCR. Det är viktigt att asylsystemets effektiva och rättvisa funktion säkerställs i EU:s nya medlemsländer samt i länder som strävar efter att närma sig EU.

UNHCR för en kontinuerlig diskussion om de nya utmaningarna för internationellt skydd. För fem år sedan godkändes efter omfattande konsultationer dokumentet *Agenda for Protec-*

tion, som ansluter sig till utvecklingen av skyddet. Finland omfattar dess mål och rapporterar till UNHCR om de nationella framstegen. Finland deltar aktivt i den dialog som högkommissarien för flyktingar António Guterres ordnar varje år och där man behandlar nya utmaningar för det internationella skyddet för flyktingar.

Det nuvarande skyddssystemet förmår inte alltid på bästa möjliga sätt svara på de utmaningar som flyktingskap medför. 1951 års flyktingkonvention tillkom i situationen efter andra världskriget och den förmår inte längre till alla delar svara på de nya situationerna bl.a. när det gäller massflykt eller t.ex. genusrelaterad förföljelse. Också interna flyktingar står helt och hållet utanför Genèvekonventionen.

Finland kommer att fortsätta att **ta emot flyktingar i kvoter**. Detta sker utifrån UNHCR:s förslag och det tas varje år emot 750 kvotflyktingar. Särskild uppmärksamhet fästs vid att kvotflyktingverksamheten är systematisk samt vid integreringen av flyktingarna samt kommunernas mottagningskapacitet. Största delen av den årliga kvoten fylls i samarbete med UNHCR. Finlands och UNHCR:s urvalskriterier sammanfaller i hög grad. Betoningen ligger på behovet av skydd, vålds- och tortyroffrens samt kvinnornas ställning och även en bedömning av möjligheterna att integreras i Finland. En utgångspunkt är också att flyktingarnas centrala mänskliga rättigheter inte tillgodoses i det land från vilket flyktingen omplaceras i Finland. Mottagning av flyktingar i behov av omplacering sker i form av en etablerad kvot i ungefär tio länder. Regeringen försöker främja omplaceringen av flyktingar. Detta kan ske i form av bilaterala projekt. Även inom EU håller intresset för omplacering på att öka, ett tecken på detta är att vissa av unionens medlemsländer har gått med i denna verksamhet.

**Asylfrågan** är en av de mest centrala människorättsutmaningarna i hela Europa. Finland är med och utvecklar EU:s asylsystem i enlighet med Tammerfors- och Haagprogrammen genom att eftersträva ett såväl rättvist som effektivt asylsystem och att lagstiftningen stärker skyddssystemet för flyktingar. Skyddssystemet måste garantera dem som är i behov av skydd tillträde till skydd samt på ett kvalitativt sätt erbjuda dem skydd i enlighet med internationella åtaganden. Det praktiska samarbetet mellan olika EU-länder i asylärenden måste förbättras så att förfarandena blir mera enhetliga än nu.

När den andra fasen i asylsystemet utvecklas bör utgångspunkten vara en kritisk bedömning av hur den första fasen genomförts och eventuella bristfälligheter måste rättas till. Detta borde beaktas i Stockholmprogrammet som godkänns hösten 2009.

Under det senaste året har det också varit aktuellt att utveckla det internationella skyddssystemet genom att erbjuda skydd i EU:s närområden eller så nära de områden som möjligt där flyktingskap uppstår. Finland finner det viktigt att stärka skyddet för flyktingar i s.k. transitländer, dit de som blivit utsatta för förföljelse först flyr. Regionalt skydd erbjuder också möjlighet att återvända när förhållandena i utreselandet normaliseras. Det ska dock vara frivilligt att återvända och det bör ske först i det skede när förhållandena i utreselandet tillåter det. I anslutning till detta har EU de senaste åren utvecklat asylsystemets s.k. externa dimension i samarbete med tredje länder.

Kvinnor och barn utgör majoriteten av flyktingarna. Regeringen stöder alla åtgärder för att beakta kvinnors rättigheter och specialbehov i olika skeden av flyktingskapet. Regeringen finner det viktigt att förhindra bl.a. våld mot kvinnor i flyktinglägren och deras närhet och anser att det bör utredas ännu noggrannare hur kränkningar av kvinnors mänskliga rättigheter på grund av kön borde uppmärksammas när det internationella skyddssystemet utvecklas.

## 1.6 En människovärdigare värld

### 1.6.1 Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter)

- Det fakultativa tilläggsprotokollet till konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, vilket ger möjlighet till att göra individuella klagomål, innebär ett betydande framsteg. Finlands mål är att så många länder som möjligt ska ansluta sig till tilläggsprotokollet.
- Finland bekantgör det resolutionsinitiativ i anslutning till tillräcklig boendestandard som man driver tillsammans med Tyskland och strukturerar därvid dess huvudsakliga innehåll som ett informationspaket som kan utnyttjas bättre i olika sammanhang.
- I det internationella arbetet uppmärksammar Finland särskilt rätten till primärvård, rent dricksvatten, tillräcklig föda, människovärdigt boende samt barnets rätt till kroppslig och kulturell utveckling.
- Klimatförändringen medför ett direkt och långtgående hot mot de mänskliga rättigheterna. Finland stöder utvecklingsländernas möjligheter och förmåga att fullt ut delta i den internationella klimatförhandlingsprocessen och genomförandet av det nya avtals-systemet. Stödet för anpassningen bör riktas till de allra mest utsatta och fattigaste länderna samt till de mest sårbara grupperna av människor.

Finland arbetar för att stärka de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas (ESK-rättigheterna) rättsligt förpliktande natur och deras politiska betydelse så att de även i praktiken blir mänskliga rättigheter jämlika med de medborgerliga och politiska rättigheterna (MP-rättigheter). Främjandet av ESK-rättigheterna är ett av de genomgående temana i denna redogörelse. Här lyfts sådana frågor fram som inte har behandlats på något annat ställe i redogörelsen.

Det finns skillnader mellan ESK-rättigheterna och MP-rättigheterna som hänför sig bl.a. till betydelsen av den finansiering som de kräver, det gradvisa tillgodoseendet av dem samt de aktiva åtgärder för att främja dem som krävs av de offentliga myndigheterna. Men skillnaden är sist och slutligen inte avgörande: det förutsätts tillräcklig finansiering och aktivitet från myndigheternas sida också för att övervaka och förbättra MP-rättigheterna. De alltmer komplicerade samhällsstrukturerna samt den internationella ekonomiska integrationen tycks öka det inbördes beroendet även mellan ESK- och MP-rättigheterna. Exempelvis när det gäller diskriminering är det inte meningsfullt att anse att diskriminering som gäller ESK-rättigheterna är mindre betydelsefull än diskriminering som gäller MP-rättigheterna.

Det har börjat fästas allt större uppmärksamhet vid ESK-rättigheterna även internationellt. Deras rättsligt bindande natur har betonats bl.a. genom det fakultativa protokoll som godkändes till konventionen om ESK-rättigheter 2008 och genom vilket det inrättas ett **system som ger möjlighet till att göra individuella klagomål**. Finland deltog aktivt i förhandlingarna om protokollet. Protokollet öppnas för undertecknande 2009. Avsikten är att protokollet därefter ska sättas i kraft nationellt så fort som möjligt.

I och med att de internationella utvecklingsfrågorna har fått ökad tyngd behandlar FN:s råd för mänskliga rättigheter frågor i anslutning till ESK-rättigheterna i större omfattning än förr. I FN:s arbete på ländernivå eller i det människorättsarbete som bedrivs inom ramen för EU:s civila krishanteringsarbete begränsar man sig å andra sidan fortfarande i hög grad endast till att övervaka och stärka MP-rättigheterna.

Enligt den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna samt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har varje flicka och pojke rätt till utbildning. Finland strävar efter att FN:s millenniemål som gäller denna rätt ska uppnås före 2015. Den största utmaningen ligger i att genomföra detta mål i fråga om flickor och pojkar med funktionshinder; man har uppskattat att ungefär en procent av kvinnor med funktionshinder i utvecklingsländerna är läskunniga och att skolgångsgraden för barn med funktionshinder ligger på bara någon procent. Finland har dessutom stött språkminoriteters och urfolks rätt till eget språk och egen kultur bl.a. i Chile, Mexiko, Nepal och Ryssland. Den verksamhet med språknästen som utvecklats i Finland har väckt intresse som ett sätt att främja överföringen av språk och kultur till nya generationer och stärka identiteten hos dem som hör till språkliga och kulturella minoriteter.

*”Att besegra fattigdomen är inte välgörenhet. Det är rättvisa.”*

*Nelson Mandela*

Enligt den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna har var och en **rätt till en levnadsstandard som tryggar ett människovärdigt liv**. Denna rätt har preciserats i flera internationella människorättskonventioner och den omfattar - med beaktande av att levnadsförhållandena varierar i olika länder - flera rättigheter. Som de mest centrala med tanke på Finlands internationella arbete och den internationella politiken för de mänskliga rättigheterna kan man betrakta rätten till primärvård, rent dricksvatten, tillräcklig föda samt människovärdigt boende. Särskilt när det gäller barnets rättigheter bör man dessutom beakta rätten till kroppslig och kulturell utveckling.

**Rätten till människovärdigt boende** är mycket bristfälligt tillgodosedd överallt - också i de rikaste länderna. Exempelvis i Europa uppskattas cirka 15 miljoner personer leva utan människovärdiga boendeförhållanden. Ändå är problemet mångfaldigt större i de fattigaste länderna: åtminstone 1 miljard människor beräknas leva under icke människovärdiga förhållanden. Rätten till bästa möjliga boende inbegriper en stor grupp mänskliga rättigheter - även medborgerliga och politiska rättigheter, t.ex. att välja bostadsort inom landet - den täcker flera politiksektorer och enskilda aktörer spelar en central roll i anslutning till den. Betydande ur människorättsperspektiv är t.ex. omfattande tvångsvräkningar till följd av att marken stigit i värde utan att invånarna får behörig gottgörelse och att människor av andra orsaker är tvungna att bo under icke människovärdiga förhållanden. En annan särskild människorättsfråga är diskriminering i anslutning till rättigheterna till boende på grund av antingen kön, inkomstnivå eller etnisk bakgrund.

Finland strävar efter att stärka invånarnas och deras organisationers möjlighet att på ett betydelsefullt sätt påverka beslut som gäller boende och boendemiljö. Finland driver tillsammans med Tyskland en resolution om tillräcklig boendestandard i FN:s råd för mänskliga rättigheter. Den ligger också till grund för arbete som utförs av den expert som behandlar tillräcklig boendestandard som inrättades 2000. Till expertens arbete hör bl.a. att särskilt beakta den betydelse könet har i förverkligandet av tillräcklig boendestandard. Finland kommer att satsa på att göra detta arbete känt och för att det ska lyftas fram bättre i lämpliga sammanhang.

När det gäller stöd till hälso- och sjukvården i utvecklingsländer har Finland betonat utvecklingen av en **heltäckande primärvård**, kvinnornas jämbördiga rättigheter till hälso- och sjuk-



vårdstjänster samt kampen mot HIV/AIDS. Utvecklandet av hälso- och sjukvårdstjänster har setts som ett led i en socialt hållbar utveckling, som omfattar rättigheter som behandlats på andra ställen i denna redogörelse, t.ex. sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, utvecklande av den allmänna utbildningsnivå, jämställdhet, respekterande av diskriminerade minoriteters rättigheter samt demokrati och god förvaltning.

Finland arbetar för att **rätten till rent och tryggt dricksvatten** skulle erkännas som en mänsklig rättighet som tillkommer varje individ. Det råder dock inte fullständigt internationellt politiskt samförstånd om saken. En sanitetsnivå som förhindrar att återkommande allvariga sjukdomar sprids är dessutom en oskiljaktig del av ett människovärdigt liv samt rätten till en människovärdig levnadsstandard. Finland arbetar för att dessa mål ska nås, bl.a. som ett led i genomförandet av FN:s millenniemål. I de projekt inom vattensektorn som Finland genomfört fästs särskild uppmärksamhet vid kvinnornas ställning samt lokalsamfundens rätt att delta i beslutsfattandet och deras möjlighet att i större omfattning påverka utvecklingsförutsättningarna för sina egna närsamfund. Flickors möjlighet att gå i skola kan främjas genom att det byggs särskilda sanitetsutrymmen för dem i skolorna.

**Rätten till tillräcklig, hälsosam föda** är en del av rätten till en människovärdig levnadsstandard samt en grundläggande förutsättning för människans hälsa. Finland betonar att varje stat bär det primära ansvaret för att garantera befolkningen på det egna landets territorium matsäkerhet utan någon som helst diskriminering, något som t.ex. FN:s ESK-kommitté har rekommenderat. Det internationella samfundet bör vara berett att bistå de mest utsatta länderna och befolkningsgrupperna särskilt i humanitära situationer samt när fattiga länder som är särskilt beroende av matimport drabbas av internationella marknadskriser. De handlingsdirektiv som FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO godkänt och som gäller rätten till mat utgör en god grund för att utveckla det nationella ansvaret och det internationella samarbetet för att stärka matsäkerheten på ett hållbart sätt.

Försöken att bekämpa **klimatförändringen** och svara på de utmaningar som den för med sig intar en central position även inom Finlands utrikespolitik. Under FN:s klimatkonferens i december 2009 i Köpenhamn sattes som mål att bygga upp ett världsomspännande klimatavtalssystem före 2012. Finland stödde FN:s råd för mänskliga rättigheter när det i sitt beslut 2008 erkände att klimatförändringen medför ett direkt och vittgående hot mot de mänskliga rättigheterna. I utvecklingssamarbetet betonar Finland en hållbar utveckling och utökar utvecklingssamarbetet i syfte att dämpa klimatförändringen och anpassa sig till dess negativa konsekvenser. Anpassningsstödet bör riktas till de mest utsatta och fattigaste länderna samt de sårbaraste grupperna av människor. Finland stöder utvecklingsländernas möjligheter och förmåga att delta fullt ut i den internationella klimatförhandlingsprocessen och genomförandet av det nya avtalssystemet.

#### 1.6.2 Hållbar utveckling och mänskliga rättigheter i Finlands utvecklingspolitik

- I Finlands utvecklingssamarbetspolitik betonas en hållbar utveckling, som fullföljs genom att man främjar respekt och tillgodoseende av de mänskliga rättigheterna samt genom att man iakttar ett människorättsbaserat förhållningssätt. Det ges anvisningar och utbildning om ett genomgående förhållningssätt.
- Rättigheterna för kvinnor och befolkningsgrupper som lätt blir diskriminerade och bättre möjligheter att delta för dessa grupper samt arbetet mot HIV/AIDS är genomgripande teman i utvecklingspolitiken. Särskilda anvisningar har utarbetats om dem.
- Ställningen för kvinnor och befolkningsgrupper som lätt diskrimineras förbättras för



**utom genom integrering av de mänskliga rättigheterna dessutom genom särskilda riktade människorättsprojekt.**

Finland arbetar för att skydda och stärka de universella mänskliga rättigheterna även genom sin utvecklingspolitik. Främjandet av de mänskliga rättigheterna har sedan slutet av 1990-talet etablerats som utgångspunkt och ett av huvudmålen för Finlands utvecklingspolitik.

Statsrådet godkände i oktober 2007 ett utvecklingspolitiskt program för regeringsperioden 2007 - 2010. Programmet betonar fattigdomsreducering med hjälp av en ekonomiskt, samhälleligt och naturekonomiskt hållbar utveckling. Målet för hållbar utveckling är att på ett jämlikt sätt upprätthålla och förbättra nuvarande och kommande generationers välfärd och valmöjligheter. Målen och principerna för hållbar utveckling kopplar på så sätt ihop mänskliga rättigheter och utveckling. Mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen, jämställdhet, icke-diskriminering samt ett demokratiskt styrelseskick utgör centrala delar av en socialt hållbar utveckling. Tillgodosedda ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ger upphov till en såväl ekonomiskt som socialt hållbar utveckling och välfärd. En hållbar användning av naturtillgångarna bör beakta rättigheterna och möjligheterna att delta för den lokala befolkningen och särskilt befolkningsgrupper som är beroende av naturtillgångarna, t.ex. urfolk samt den fattigaste delen av landsbygdsbefolkningen. Att Finland är känt på dessa delområden har erbjudit och erbjuder möjligheter att utnyttja finländskt kunnande och resurser, något som det utvecklingspolitiska programmet också betonar.

Det utvecklingspolitiska programmet betonar ett balanserat främjande av en **naturekonomiskt, ekonomiskt och samhälleligt hållbar utveckling**. Finland deltar i forsknings- och politikprojekt som uppmärksammar rättigheterna och möjligheterna att delta på områdena för en hållbar klimatpolitik och övrig naturhushållning för kvinnor och de mest utsatta befolkningsgrupperna. Med tanke på ekonomisk och samhällelig hållbarhet är det viktigt att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna får samma tyngd som medborgerliga och politiska rättigheter. Detta har synts bl.a. i stödet till undervisning, hälso- och sjukvårdstjänster samt tryggnad av vattentillgången. Finlands politiklinjer utvecklas i frågor som är livsviktiga för förverkligandet av rättigheterna och människovärdet för människor som lever i extrem fattigdom, bl.a. rätten till föda samt rent dricksvatten och sanitet samt boende, som är oundgängliga för ett människovärdigt liv. Mänskliga rättigheter och jämställdhet är en väsentlig förutsättning för samhällelig hållbarhet och stabilitet.

Finlands utvecklingsbistånd i euro har ökat avsevärt tack vare den snabba ekonomiska tillväxten: 2000 uppgick Finlands bistånd till 421 miljoner euro, 2007 uppgick utvecklingssamarbetsanslagen till 746 miljoner euro, dvs. ca 0,42 procent av bruttonationalinkomsten och 2008 till sammanlagt 830 miljoner euro, dvs. ca 0,45 procent av bruttonationalinkomsten<sup>10</sup> och reallt har biståndet de senaste åren vuxit mera än i industriländerna i medeltal. Finland har kraftfullt åtagit sig att före 2010 utöka sitt utvecklingsbistånd till den miniminivå på 0,51 procent som EU förutsätter samt att före 2015 nå nivån 0,71 procent.

Enligt det utvecklingspolitiska programmet baserar sig Finlands utvecklingspolitik på att främja respekten för och tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna samt på ett människorättsbaserat förhållningssätt. Finlands utgångspunkt för en **männikorättsbaserad utvecklingspolitik** är en omfattande människorättsuppfattning som vid sidan av de politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna också inbegriper en stärkning av rättsstatsprincipen, demokrati, god förvaltning samt kampen mot korruption. Också utvecklingspolitiken omfattar

---

10 OECD-DAC Peer Review of Finland 2007 och Utrikesministeriets berättelse om utvecklingssamarbetet 2008

åtgärder som främjar dessa mål: bl.a. utvidgade möjligheter för kvinnor att delta vid konfliktlösning, främjande av icke diskriminering när lagstiftningen revideras, underlättat tillträde för kvinnor till rättsskydd, stöd för rättvisa i övergångssituationer, effektivare genomförande av FN:s konvention mot korruption samt skydd för sådana som avslöjar korruption.

I sin utvecklingspolitik främjar Finland på ett genomgående sätt följande teman:

- förbättring av kvinnors och flickors rättigheter och ställning samt stärkt jämställdhet mellan könen och jämlikhet i samhället;
- förbättring av rättigheterna och jämlika möjligheter att delta för grupper som lätt diskrimineras, särskilt barn, personer med funktionshinder, urfolk och minoriteter;
- kampen mot HIV/AIDS samt HIV/AIDS som ett hälsomässigt och samhällsproblem.

De genomgående temana är ett centralt element i utvecklingspolitiken och -samarbetet och de kommer till uttryck i allt utvecklingssamarbete. Alla ovan nämnda genomgående teman har direkt eller klart samband med respekt för samt skydd och tillgodoseende av de mänskliga rättigheterna. De är också teman som valts till prioriteringar i Finlands redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna, varvid det är möjligt att bättre än förr främja genomförandet av och effekten hos de genomgående utvecklingspolitiska temana även med människorättspolitiska metoder.

De utvecklingspolitiska människorättsmålen samt genomgående temana beaktas på två sätt: å ena sidan som strävan att beakta mänskliga rättigheter, demokrati samt rättsstatsprincipen i all utvecklingspolitik, å andra sidan som särskilda projekt eller komponenter inriktade på att främja de mänskliga rättigheterna. Särskilt för att grupper som lätt diskrimineras ska få jämbördiga rättigheter och bättre möjligheter att delta behövs såväl integrering som kompletterande riktade åtgärder (s.k. *twin-track approach*).

Hösten 2008 genomfördes en extern evaluering av de mänskliga rättigheterna, jämställdhet, demokrati, god förvaltning och rättsstatsprincipen i Finlands utvecklingssamarbete. Som exempel användes tre långvariga partnerskapsländer, dvs. Nepal, Nicaragua och Zambia. Enligt evalueringen beaktas de mänskliga rättigheterna fortfarande alltför slumpmässigt och tillräckliga resurser har inte anvisats för genomgående uppföljning och tillgodoseende. Statens revisionsverks rapport om de genomgående temans genomförande i utvecklingspolitiken innehåller påpekanden i samma riktning. Integreringen av ett människorättsbaserat förhållningssätt och det utvecklingspolitiska programmets genomgående teman i all verksamhet började genomföras bl.a. genom att ta in dem i bilaterala program samt genom att kraftfullt beakta de genomgående temana vid utvecklandet av anvisningar och arbetsprocesser. Regeringen betonar även här behovet av att utöka information och utbildning samt skriftligt handledande material.

I Finlands **multilaterala utvecklingssamarbete** är UNICEF, som koncentrerar sig på att fullfölja konventionen om barnets rättigheter, en av de största stödtagarna. I det stöd som riktas till FN:s befolkningsfond UNFPA har man särskilt beaktat flickors och kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter. UNAIDS arbetar på en bredare basis än hälsovårdssektorn i HIV- och AIDS-frågor och främjar aktivt de mänskliga rättigheterna för dem som lever med HIV, särskilt de mest utsatta grupperna, i syfte att övervinna stämpling och diskriminering till följd av smittan. Fast det stöd som ges UNDP inte är öronmärkt för människorättsändamål, har en betydande grund för stödet varit att UNDP kännbart har utökat sin verksamhet på områdena för mänskliga rättigheter, demokrati och god förvaltning. Årsnivån på det stöd som organisationen riktar till dessa ändamål överstiger en miljard dollar.

Stödet till de länderbyråer (bl.a. Nepal och Columbia) som FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter upprätthåller samt till de gemensamma projekten för FN-organisationer som

stöder ett människorättsbaserat utvecklingssamarbete (Action2-projektet) har utökats under de senaste åren.

Enligt det utvecklingspolitiska programmet är mänskliga rättigheter en tematisk prioritering för Finlands agerande inom **internationella finansiella institut**. De nordiska länderna samt den nordisk-baltiska röstningsgruppen har lagt fram ett initiativ om att inrätta en människorättsfond i samband med Världsbanken. Finland har från första början varit involverad i initiativet och meddelat sin beredskap att stöda fondens verksamhet. Förberedelserna för att inrätta den frivilliga fonden är på slutrakan. Fonden ska inte bli en aktör som utvecklar nya människorättsnormer, utan dess uppgift är att inom ramen för Världsbankens befogenheter och regler främja beaktandet av de mänskliga rättigheterna, särskilt för de mest utsatta grupperna, i Världsbankens verksamhet i utvecklingsländerna. Fonden torde kunna inleda sin verksamhet redan under 2009. Det är sannolikt att fondens verksamhet kommer att stödjas inte bara av de nordiska länderna utan också av en betydande grupp av andra biståndsgivarländer och -organisationer.

Finland har understött verksamheten hos UNDP:s och Världsbankens gemensamma "*Legal Empowerment of the Poor*"-kommission, vars syfte är att genomföra förslag och praxis i anslutning till de mänskliga rättigheterna, rättsstatsutvecklingen samt äganderätt för personer med små tillgångar i syfte att stärka den rättsliga ställningen för de allra fattigaste människorna i utvecklingsländerna. Sådana åtgärder är bl.a. skydd för boenderättigheterna från markspekulationer, tillträde till rättskipning för de allra fattigaste samt utökade rättsliga möjligheter till företagsverksamhet för mindre bemedlade. Verkställandet av kommissionens arbete kommer att återspeglas i att såväl FN-organisationernas som de internationella finansiella institutens arbete i människorättsfrågor utvecklas.

Finland har arbetat aktivt inom ramen för Världsbanken och de regionala internationella finansinstitut för att kvinnornas ställning och rättigheter ska beaktas samt för att funktionshindrades och urfolkens rättigheter ska beaktas i politikprogrammen och -anvisningarna samt genom särskilda frivilliga fonder. Ett exempel på detta är Finlands aktiva insats inom den frivilliga fond som främjar beaktandet av funktionshinder i utvecklingsarbetet och som arbetar inom ramen för Världsbanken (Trust Fund on Disability and Development), och genom vilken det globala handikapppartnerskapnätverket (Global Partnership for Disability and Development, GPDD) stöds. GPDD är ett samarbetsnätverk för flera FN-organisationer, finansiella institut, handikapporganisationer, andra medborgarorganisationer som regeringar, genom vilket man försöker främja integreringen av handikappfrågor i utvecklingsarbetet. Finland stöder också genomförandet av Världsbankens jämställdhetsplan, som främjar jämställdhet och integrering av kvinnornas ställning i Världsbankens verksamhet och projekt.

Finlands **bilaterala** utvecklingssamarbete inbegriper direkt stöd till människorättsaktörer: både stöd för rättsstatsutvecklingen och människorättsstrukturer i länder som genomgått konflikter samt direkt stöd till de mest hotade försvararna av mänskliga rättigheter i utvecklingsländerna. Dessutom omfattar Finlands bistånd verksamhet som baserar sig på finländskt kunnande och sakkunskap på områdena för bl.a. sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, specialundervisning för barn med funktionshinder, tvåspråkig utbildning för barn tillhörande urfolk, lokaldemokrati som möjliggör rättvis tillgång till vatten, genusaspekten i landsbygdsprojekt samt stärkt lokalförvaltning.

**Medborgarorganisationernas** arbete är en viktig del av Finlands utvecklingssamarbete. Via dem styrs ca en fjärdedel av anslagen för bilateralt utvecklingssamarbete. Denna finansieringskanal, liksom anslaget för lokalt samarbete, har använts bl.a. för att genomföra projekt som främjar den offentliga servicesektorn samt sociala skyddsnät, allmänna människorätts-

projekt samt projekt som särskilt främjar barnets rättigheter. Medborgarorganisationernas projekt fokuserar på att utveckla undervisningen samt social- och hälsojänsterna samt på befolkningsfrågor och stärkande av medborgarsamhället. Över hälften av projekten är förlagda till Afrika, men också andra världsdelar är välrepresenterade. Allt som allt pågår projekt i över 80 länder och de har en särskild betydelse i de länder där Finland inte bedriver annat bilateralt utvecklingssamarbete. Finland stöder direkt även lokala samt internationella människorättsorganisationers och människorättsförsvarens arbete.

Trots att medborgarorganisationsverksamhet för de mänskliga rättigheterna är en särskild finländsk styrka - t.ex. verksamheten för funktionshindrades rättigheter - kan ansvaret för verksamheten enligt det människorättsbaserade förhållningssättet inte överlåtas åt medborgarsamhället. I Finlands bilaterala utvecklingssamarbetsavtal ingår människorättsförpliktelser för stater och regeringar samt rättigheter som tillkommer varje individ, skydd för dem som försvarar mänskliga rättigheter samt stöd från EU:s och FN:s människorättsinstitutioner. När regeringarnas och medborgarorganisationernas människorättsåtgärder kompletterar varandra ökar möjligheterna att arbeta för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländerna.

**I Europeiska unionens** utvecklingspolitik beaktas mänskliga rättigheter, jämställdhet och barnets rättigheter som genomgående teman. Angående Finlands mål under kommande år i EU se 1.7.1.

#### **ETT MÄNSKORÄTTSBASERAT FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL UTVECKLINGEN**

I 2004 års människorättsredogörelse samt i statsrådets utvecklingspolitiska principbeslut, som bereddes och godkändes samtidigt, konstaterades att Finlands utvecklingspolitik baserar sig på ett människorättsbaserat förhållningssätt. Det utvecklingspolitiska programmet från 2007 bekräftade att denna princip fortsätter inom Finlands utvecklingspolitik.

Med ett människorättsbaserat förhållningssätt avser Finland en utveckling där varje individs - även de mest utsatta personerna i samhället och de som löper störst risk att diskrimineras - mänskliga rättigheter respekteras, skyddas och tillgodoses i allt utvecklingssamarbete.

I ett människorättsbaserat förhållningssätt utnyttjar man inte bara de människorättsnormer som är inskrivna i avtal utan också människorättsprinciperna (bl.a. universalism, diskrimineringsförbud, jämställdhet, ansvarsskyldighet, rättstatsprincipen). Det är fråga om att bättre utnyttja redan överenskomna normer och principer för att stärka befolkningens rättigheter i utvecklingsländerna. Förhållningssättet ger utvecklingssamarbetet en klarare rättslig grund som är inskriven i internationella regeringsavtal och ökar utvecklingssamarbetets hållbarhet genom att föra fram staters och regeringars människorättsförpliktelser samt individers rätt att känna till och komma i åtnjutande av sina egna rättigheter.

Med hjälp av förhållningssättet skapas inga nya verksamhetssätt för utvecklingssamarbetet utan man försöker förbättra utnyttjandet och effekten av de instrument som redan används i utvecklingssamarbetet, särskilt bland de befolkningsgrupper som befinner sig i den allra svåraste situationen. Förhållningssättet betonar möjligheten för dem som är i besittning av mänskliga rättigheter, kvinnor, män, flickor och pojkar i utvecklingsländerna till betydande deltagande och påverkan i Finlands utvecklingspolitik utan någon som helst diskriminering.

### 1.6.3 Mänskliga rättigheter och handelspolitik

- Finland främjar staternas förmåga att uppfylla sina människorättsförpliktelser genom att utveckla en öppen världsekonomi som baserar sig på regler och respekterar de mänskliga rättigheterna.
- Respekt för de mänskliga rättigheterna är även i fortsättningen en allmän princip som styr EU:s bilaterala förbindelser även när handelsavtal ingås. Finland strävar aktivt efter att trygga förverkligandet av denna princip.
- Finland stöder verkställandet av internationella etikettsregler som styr multinationella företags verksamhet.
- Med hjälp av utvecklingssamarbete som stöder handel försöker Finland främja en ekonomiskt hållbar utveckling i utvecklingsländerna och samtidigt stärka staternas förmåga att uppfylla sina människorättsförpliktelser.

De principer som styr Finlands handelspolitik finns inskrivna i det principbeslut som regeringen godkände 2005 "Finlands handelspolitiska program". Det kompletteras av den linjdragning för importpolitiken som godkändes 2008 och som bl.a. innehåller mål som främjar de mänskliga rättigheterna, t.ex. att företagens samhällsansvar ska utvecklas.

EU har förbundit sig att respektera de mänskliga rättigheterna inom sin **gemensamma handelspolitik**, när man inom ramen för den förhandlar om avtal och agerar inom Världshandelsorganisationen (WTO). Den gemensamma handelspolitiken erbjuder goda möjligheter att bygga upp en öppen världsekonomi baserad på regler och med dess hjälp främja staternas förmåga att uppfylla sina människorättsförpliktelser.

Större ekonomiskt inbördes beroende minskar sannolikheten för konflikter mellan stater. När handelsrelationerna utvecklas främjas också öppen information. WTO:s regelsystem gör det också möjligt att reagera på kränkningar av de mänskliga rättigheterna med handelspolitiska medel.

Ett förhållningssätt som betonar incitament är ur Finlands perspektiv ett bättre alternativ än omfattande sanktioner som kan leda till att ställningen för de befolkningsgrupper som är mest utsatta försvåras ytterligare, till handelspolitiska tvister, till att mållandet drar sig ur internationellt umgänge och till att problemen tillspetsas. I vissa fall är dock sanktioner ett effektivt sätt att förhindra kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller att en väpnad konflikt bryter ur. Finlands stöder även i fortsättningen sanktioner som FN eller EU inför i syfte att förebygga eller får ett slut på kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Sanktionerna bör inriktas omsorgsfullt så att det tryck som de skapar riktas mot den politiska ledningen i mållandet eller problematiska företag.

Finland har understött den diskussion som förts bland WTO-länderna om huruvida det till avtalssystemet borde fogas ett regelverk som behandlar handel och arbetslivets standarder. EU har betonat ett nära samarbete mellan WTO och Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organisation, ILO) samt Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) och Internationella valutafonden (International Monetary Fund, IMF). Utvecklingsländerna har motsatt sig att arbetslivsfrågor behandlas inom WTO och har godkänt endast hänvisningar till samarbete med internationella finansiella institut. WTO har dock lyckats godkänna gemensamma slutsatser där man bekräftar internationellt erkända grundläggande arbetslivs rättigheter och be-

aktar det arbete i anslutning till globaliseringens sociala dimension som utförs inom ILO. Finland anser det viktigt att ytterligare intensifiera samarbetet mellan WTO och ILO i frågor som gäller ett människovärdigt arbete.

Respekt för de mänskliga rättigheterna styr de **frihandelsavtal** (Free Trade Agreement, FTA) som EU ingått. Finlands strävan är att alla förhandlingsparter ska godkänna lika åtaganden om skydd och främjande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Unionens mål är att få in klausuler om respekt för de mänskliga rättigheterna i de associationsavtal som förhandlas fram med bl.a. Kina, Irak, samarbetsrådet för länderna vid Persiska viken (Gulf Cooperation Council, GCC) och Libyen och som förutom handelsrelationer även omfattar en bredare politisk dialog. De mänskliga rättigheterna beaktas dessutom i de avtal om ekonomiskt partnerskap (*Economic Partnership Agreement, EPA*) som förhandlas fram med bl.a. AKS-länderna i Afrika, Karibien och Stilla havet.

Frihandelsförhandlingarna är en del av EU:s **grannskapspolitik**. Respekt för de mänskliga rättigheterna har ansetts som ett grundläggande villkor för närmare samarbete och ett eventuellt frihandelsområde med länderna som tillhör Oberoende staters samväld. Detsamma eftersträvas i det grundavtal som förhandlas fram med Ryssland.

**Finlands mål är att EU:s allmänna tullpreferenssystem** (*Generalized System of Preferences, GSP*) ska fungera som ett till utvecklingsländerna riktat incitament att genomföra människorättskonventionerna. Systemet har sedan 2005 omfattat "GSP+"-ordningen, som ger full tullfrihet i fråga om de produkter det omfattar åt de länder som är i svag ställning och som förbinder sig att genomföra vissa internationella konventioner som handlar om hållbar utveckling, mänskliga rättigheter och god förvaltning. Av de erforderliga konventionerna behandlar 16 mänskliga rättigheter och arbetstagares rättigheter.

Åtagande att följa GSP+ -ordningen innebär betydande ekonomisk nytta. Den fungerar framför allt som incitament för länder utanför den, eftersom nästan alla stater som uppfyller kriterierna på länder i svag ställning redan omfattas av GSP+ -systemet. GSP+ -förmånerna kan återtas tillfälligt i fråga om sådana länder som det konstateras att allvarligt och systematiskt bryter mot någon central mänsklig rättighet som nämns i systemet eller en konvention som behandlar arbetstagares rättigheter. GSP+ -preferenserna har återtagits i fråga om Myanmar och Vitryssland. EU-kommissionen började hösten 2008 utreda om de också borde återtas i fråga om Sri Lanka på grund av kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Enligt artikel 17 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt att äga egendom, både enskilt och tillsammans med andra och ingen får godtyckligt fråntas sin egendom. I avsaknad av allmänna internationella normer som gäller investeringar fullföljer Finland denna princip med hjälp av **bilateral avtal som främjar och skyddar investeringar**. Genom avtalen försöker man särskilt skydda finska företags och medborgares egendom. De investeringar som avtalen omfattar kan inte tvångsinlösas eller nationaliseras annat än på icke-diskriminerande grund och när det allmänna intresset så kräver. Åtgärden kan vidtas endast enligt behöriga lagliga förfaranden och mot direkt, tillräcklig och faktisk ersättning.

### ***"Multinationella bolag och andra affärsföretag är skyldiga att respektera de mänskliga rättigheterna"***

*Resolution 8/7 (2008) av FN:s råd för mänskliga rättigheter, vilken även Finland varit med om att rekommendera*



Finland främjar de mänskliga rättigheterna genom att stöda genomförandet av **internationella uppförandekoder som styr multinationella företags verksamhet**. Sådana har utarbetats av företagen själva samt bl.a. OECD och ILO samt FN-initiativet Global Compact. Exempelvis Global Compact innehåller tio principer som behandlar respekt för de mänskliga rättigheterna och arbetstagares rättigheter samt miljöskydd och bekämpande av korruption, som de företag och andra aktörer som anslutit sig till initiativet måste iakttä. År 2008 inrättades också Global Compacts arbetsgrupp för de mänskliga rättigheterna som ger rekommendationer om god företagspraxis i anslutning till mänskliga rättigheter. För främjandet av Global Compact ansvarar FN:s Global Compact-byrå som arbetar under FN:s generalsekreterare och som Finland stöder med utvecklings-samarbetsmedel.

Det är frivilligt för företagen att iakttä ovan nämnda internationella uppförandekoder. Eftersom Finland har åtagit sig att följa dem försöker man medverka till att finska företag uppträder hållbart och ansvarsfullt i alla länder. Finska multinationella företag och importföretag ska försöka säkerställa att deras underleverantörer, kontraktstillverkare och inköpsföretag respekterar mänskliga rättigheter och etiska principer i all sin verksamhet. En öppen förvaltning ger intressentgrupperna möjlighet att bedöma hur företagen har lyckats i sina strävanden att iakttä etiska verksamhetssätt. Respekt för de mänskliga rättigheterna är inbyggd i villkoren för det utvecklings-samarbetsinstrument som främjar partnerskap mellan finska företag, affärspartnerskapsprogrammet Finnpartnership.

I Finland främjas ansvarsfulla verksamhetssätt och produktionsmetoder i den av statsrådet tillsatta delegationen för samhälls- och företagsansvar, där olika myndigheter, näringslivet och arbetsmarknadsorganisationerna är representerade. Delegationen stöder iakttagandet av internationella förhållningsregler för företag när det gäller ett människovärdigt arbetsliv och mänskliga rättigheter, försöker öka kännedomen om företags ansvarsfulla verksamhetssätt och produktionsmetoder samt proaktivt främja samarbetet mellan företagen och deras intressentgrupper.

**Utvecklings-samarbete som stöder handeln** främjar en ekonomiskt hållbar utveckling och stärker samtidigt staternas förmåga att uppfylla människorättsförpliktelse. Den *Aid for Trade* -handlingsplan för utvecklings-samarbete som stöder handeln, vars verkställande även Finland understöder, strävar efter att minska fattigdomen genom att sprida nyttan av handel och ekonomisk tillväxt i så stor omfattning som möjligt i utvecklingsländerna. Samtidigt som den försöker minska utvecklingsländernas beroende av bistånd, främjar handlingsplanen genomförandet av de genomgående temana (flickors och kvinnors ställning och rättigheter, rättigheterna för grupper som lätt blir diskriminerade, kampen mot HIV/AIDS) och beaktandet av andra viktiga prioriteringar och principer - t.ex. människovärdiga arbetsförhållanden samt demokrati och god förvaltning - i utvecklings-samarbete som stöder handeln.

Utrikesministeriet har effektiviserat uppföljningen av **arbetslivets normer** i utvecklingsländerna i syfte att främja import från utvecklingsländer och människovärdiga arbetsförhållanden. Syftet är att särskilt med hjälp av politisk dialog och incitament uppmuntra utvecklingsländerna att ratificera och effektivt genomföra ILO:s konventioner samt FN:s människorättskonventioner. Till att börja med koncentreras arbetet på vissa pilotländer. Avsikten är att utnyttja god praxis som man tagit fram i dem när verksamheten utvidgas. Finlands bilaterala arbete stöder internationella initiativ som går i samma riktning, t.ex. ILO:s handlingsprogram Människovärdigt arbete (*Decent Work*) och Europeiska kommissionens projekt.

Under FN:s råd för mänskliga rättigheter finns FN:s **generalsekreterares särskilde representant, som arbetar för att de mänskliga rättigheterna ska tillgodoseas i anslutning till internationella företags och annan företagsverksamhet**. Den särskilde representanten behandlar staternas förpliktelser att skydda arbetstagare, konsumenter och lokala invånare från brott



mot de mänskliga rättigheterna som eventuellt hänför sig till företagsverksamheten; respekten för de mänskliga rättigheterna som en del av företagets samhällsansvar; samt rätt för dem som utsatts för brott mot de mänskliga rättigheterna att söka och få gottgörelse för brotten. Finland förhåller sig positivt till den särskilde representantens arbete och betonar staternas primära ansvar vid övervakningen av människorättsnormerna och den nationella lagstiftningen samt vid säkerställandet av att personer som blivit utsatta för brott får rättvisa och de gottgörelser som tillkommer dem.

#### 1.6.4 Export av försvarsmateriel och produkter med dubbel användning

- Finlands konsekventa utrikes- och säkerhetspolitik förutsätter att beslut om export av försvarsmateriel följer linjerna för politiken för de mänskliga rättigheterna. När beslut fattas beaktas människorättsituationen och risken för återexport i det aktuella landet.
- Finland följer noga EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport. Finland deltar aktivt i EU:s arbetsgrupp för vapenexport, vars uppgift bl.a. är att säkerställa att alla EU-länders exportbeslut konsekvent överensstämmer med de människorättspolitiska linjerna och att den gemensamma ståndpunkten iaktas så effektivt som möjligt.
- Finland stöder även i fortsättningen utvecklandet av internationella regler som behandlar vapenhandeln så att de främjar de mänskliga rättigheterna, minskar sannolikheten för väpnade konflikter och hejdar okontrollerad spridning av lätta vapen.

Beviljandet av exporttillstånd för försvarsmateriel baserar sig i Finland på granskning av enskilda produkter och fall. I sina beslut om exporttillstånd iakttar Finland internationella överenskommelser och andra förpliktelser, t.ex. FN:s säkerhetsråds ekonomiska sanktioner och vapenexportförbud, Europeiska unionens vapenexportförbud samt OSSE:s eller andra säkerhetsorganisationers och internationella exporttillsynsordningars begränsningar. Finland utfärdar inte ensidiga vapenexportförbud som skulle gälla enskilda länder.

Prövningen av exporttillstånd baserar sig förutom på internationella åtaganden även på nationell lagstiftning om export och transitering. Även förmedling av försvarsmateriel mellan tredje länder kräver specialtillstånd; på detta sätt försöker man förhindra kringgående av internationella överenskommelser som gäller exportkontroll och av andra förpliktelser och förhindra olaglig vapentillverkning och -handel.

Centrala med tanke på helhetsprövningen av tillståndsansökningarna är EU:s gemensamma regler för vapenexport, vilka ingår i rådets beslut från december 2008 om export av vapen och vapentechnologi (*Council Common Position defining common rules governing control of exports of military technology and equipment*), som ersatte den tidigare uppförandekoden för vapenexport som varit i kraft sedan 1998. Medlemsstaterna är inte bara skyldiga att iaktta de gemensamma exportkriterierna utan också att konsultera varandra om avslag på ansökningar om exporttillstånd.

Syftet med EU:s gemensamma regler för vapenexport är att effektivisera samarbetet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och tillnärma praxisen i fråga om vapenexport. Informationsutbytet mellan medlemsländerna har hela tiden utökats och utvecklats. De rapporterar årligen till varandra om sin egen vapenexport. Dessutom publiceras en gemensam offentlig årsrapport, som berättar bl.a. om värdet av de exporttillstånd som medlemsländerna beviljat, värdet av den genomförda exporten, målländerna för exporten samt de avslagsbeslut som medlemsländerna fattat. EU:s samarbetsystem kring vapenexporten är internationellt sett exceptionellt utvecklat och fungerar som positivt exempel för andra stater.

Grunderna och förhandlingsförfarandet för EU:s gemensamma regler för vapenexport tillämpas också på produkter med dubbel användning, om det finns skäl att anta att produkternas slutanvändare är mottagarlandets försvarsmakt eller nationella säkerhetsstyrkor eller motsvarande instanser.

Vid tillståndsprövningen ska man vid sidan av andra kriterier beakta respekt för de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt. Endast regeringar kan göra sig skyldiga till kränkningar av de mänskliga rättigheterna, men försummelse av skyddsförpliktelsen kan redan i sig vara en kränkning av de mänskliga rättigheterna. Även produktens art beaktas och det bedöms om produkten i fråga kan användas i samband med kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Finland har konsekvent främjat övervakning av handel med och spridning av konventionella vapen, bl.a. lätta vapen. Finlands arbete uppskattas och bevis på detta är bl.a. de inbjudningar Finland fått att delta i olika arbetsgrupper. År 2007 kallades Finland till medlem av FN:s expertarbetsgrupp som behandlar olaglig langning av lätta vapen och 2008 till den arbetsgrupp som bereder en internationell konvention om vapenhandel. Finland var en av de första stater som gav sitt stöd till en internationell konvention om handel med konventionella vapen (*Arms Trade Treaty*) och fortsätter att arbeta aktivt för att främja projektet. Alla EU-länder har ställt sig bakom projektet. Finland har också kraftigt understött FN:s handlingsprogram för lätta vapen samt enskilda projekt vars mål är att begränsa den okontrollerade spridningen och användningen av lätta vapen.

## 1.7 Utvecklandet av internationella institutioner

### 1.7.1 Europeiska unionen

- Via EU stärks Finlands röst som människorättsaktör. Unionen är även i fortsättningen en central påverkningsskanal för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna.
- Finlands mål är att EU:s politik för de mänskliga rättigheterna ska bli mera konsekvent - människorättsaspekter bör beaktas regelmässigt i allt beslutsfattande och all verksamhet såväl i unionens inre ärenden som i dess gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.
- Större uppmärksamhet än tidigare kommer att fästas vid EU:s interna utmaningar i anslutning till de mänskliga rättigheterna. Finland fortsätter arbetet för att EU ska ansluta sig till den europeiska människorättskonventionen.
- Finlands beskickningar främjar aktivt genomförandet av EU:s riktlinjer för de mänskliga rättigheterna och andra människorättspolitiska verktyg.

Som EU-land har Finland konsekvent arbetat för att stärka de grundläggande och mänskliga rättigheterna i unionens verksamhet. Efter redogörelsen 2004 har unionens sektor för grundläggande rättigheter utvecklats i överensstämmelse med Finlands mål. De mänskliga rättigheterna har dessutom beaktats på ett mera heltäckande sätt även inom unionens övriga sektorer, t.ex. den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Bevis på detta är både att de mänskliga rättigheterna inkluderats i styrningen på politisk nivå - t.ex. den europeiska säkerhetsstrategin - och att de mänskliga rättigheterna beaktas i bl.a. krishanteringsoperationernas uppgifter och personal.

Genom Lissabonfördraget, som undertecknades i december 2007 och som berör ändringen av

fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska unionen, försöker man föra EU:s institutioner och deras arbetsmetoder à jour, befästa unionens demokratiska legitimitet och stärka dess dimension för mänskliga och grundläggande rättigheter. Fördraget gör att bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som antogs 2000, blir rättsligt bindande och gör det möjligt för unionen att ansluta sig till den europeiska människorättskonventionen efter att tilläggsprotokoll nr 14 till konventionen har trätt i kraft. Om Lissabonfördraget träder i kraft skulle även skötseln av unionens yttre förbindelser koncentreras och kontinuiteten stärkas bl.a. genom inrättandet av en ny utrikestjänst.

För att garantera att EU:s politik för de mänskliga rättigheterna är konsekvent bör de beaktas regelmässigt inte bara i utrikes- och säkerhetspolitiska beslut utan också på EU:s andra politikområden. Här har den inre koherensen mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner stor betydelse. Finland försöker säkerställa att människorättsaspekten beaktas i all EU-politik. Samtidigt är målet att stärka EU:s ministerråds verksamhet i frågor som gäller unionens interna människorättsituation. Utöver rådets arbetsgrupp för de mänskliga rättigheterna (COHOM), som koncentrerar sig på den verksamhet som bedrivs inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), borde man överväga att inrätta en permanent arbetsgrupp för att behandla frågor gällande grundläggande rättigheter, som stöd för uppfyllandet av de människorättsförpliktelser som styr unionens interna verksamhet. Enligt Finlands åsikt bör unionen av trovärdighetsskäl även kunna diskutera sina egna problem. Kartläggning av samarbetsmöjligheterna och informationsutbyte om god praxis är en nyttig del av dialogen om mänskliga rättigheter.

Inrättandet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) stöder tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna i unionen. Byrån, som ersatt Europeiska centret för övervakning av rasism och främlingshat och har ett vidare verksamhetsfält än centret, inledde sin verksamhet i mars 2007. Den oavhängiga byrån behandlar frågor om de grundläggande rättigheterna som hänför sig till genomförandet av gemenskapsrätten i EU:s medlemsstater och institutioner. Arbetet mot rasism är fortfarande en central prioritering. Vid förhandlingarna om FRA:s uppgiftsbeskrivning ansåg Finland det särskilt viktigt att byrån samarbetar med Europarådet. Detta mål har också uppnåtts, eftersom EU har ingått ett avtal om samarbete med ER. När FRA:s uppgifter och roll utvecklas i och med att Lissabonfördraget eventuellt träder i kraft är det viktigt att säkerställa att byrån effektivt förmår ta tag i utmaningar i anslutning till de mänskliga rättigheterna inom EU (jfr. 2.2.3).

I egenskap av global aktör är EU en för Finland central påverkningskanal inom den internationella politiken för de mänskliga rättigheterna. Unionens **arbetsgrupp för de mänskliga rättigheterna COHOM** som lyder under rådet ansvarar för att frågor om de mänskliga rättigheterna får tillräcklig uppmärksamhet i unionens yttre förbindelser. Finland har redan länge försökt effektivisera arbetsgruppens verksamhet och dess samarbete med rådets andra arbetsgrupper. Lissabonfördraget öppnar nya möjligheter även i detta avseende.

EU:s höge representant utnämnde i början av 2005 en personlig representant för de mänskliga rättigheterna. Uppgiften har sedan januari 2007 skötts av esten Riina Kionka. **Den höge representantens personliga representant för de mänskliga rättigheterna** spelar en viktig roll för att integrera de mänskliga rättigheterna i EU:s olika institutioner och kompletterar på ett betydande sätt det arbete som utförs av arbetsgruppen för de mänskliga rättigheterna. Hon deltar i diskussioner om de mänskliga rättigheterna som förs med länder utanför unionen och ser till att människorättsaspekternas beaktas tillräcklig i beslut som gäller enskilda länder och regioner. Representantens roll har också varit av betydelse för att stärka människorättsdimensionen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, vilket är en av Finlands prioriteringar. Finland kommer även i fortsättningen att ge representanten för de mänskliga rättighe-

terna sitt fulla stöd och uppmuntra till ännu närmare samarbete med EU:s olika institutioner i integreringsarbetet.

**Europaparlamentets (EP)** betydelse för unionens yttre förbindelser har ökat de senaste åren. EP följer noga genomförandet av EU:s människorättsinstrument och ger rekommendationer i syfte att effektivisera verksamheten. Parlamentet godkänner resolutioner och betänkanden om de mänskliga rättigheterna, tar upp människorättsaspekten när man behandlar ministerrådets och kommissionens framställningar och beviljar varje år Saharov-priset åt en meriterad människorättsförforsare. Under parlamentets utrikesutskott finns Underutskottet för mänskliga rättigheter, vars behörighet omfattar att främja mänskliga rättigheter, skydd för minoriteter och demokratiska värderingar i länder utanför unionen. Finländaren Heidi Hautala blev ordförande för Underutskottet i juli 2009. EP:s aktivitet är välkommen. Den stärker den demokratiska övervakningen av EU:s politik för de mänskliga rättigheterna.

När det gäller utvecklingen av EU:s sektor för grundläggande och mänskliga rättigheter finns det fortfarande mycket att göra trots de framsteg som beskrivits ovan. Trots att man systematiskt försökt inkludera människorätsfrågor i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt i det säkerhets- och försvarspolitiska (ESFP) beslutsfattandet, stämmer principer och praktik inte alltid överens. Ofta är det inte så mycket fråga om bristande politisk vilja som otillräckliga resurser: för att beakta människorätsfrågorna på praktisk nivå krävs fortlöpande satsningar från såväl rådets sekretariat och kommissionen som medlemsländerna. Människorättsutbildningen är här av väsentlig betydelse. Inte bara de som arbetar med egentliga människorättsuppgifter utan även alla andra tjänstemän borde känna till verktygen och de grundläggande utgångspunkterna för EU:s politik för de mänskliga rättigheterna. Finland försöker också fortlöpande hitta nya sätt att göra rådets verksamhet smidigare.

EU har skapat ett brett utbud instrument som den kan utnyttja för att främja de mänskliga rättigheterna internationellt. Det stora antalet olika människorättspolitiska linjer och verktyg beskriver unionens engagemang i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Å andra sidan ställer det EU:s institutioner och medlemsstater - inte minst ordföranden - inför en stor utmaning, eftersom verksamheten borde vara systematisk och konsekvent. Kommissionen och medlemsländernas besiktningsmyndigheter innehar en nyckelroll, eftersom de producerar den bakgrundinformation och de rekommendationer som behövs för att dra upp linjerna och i stor utsträckning ansvarar för att linjerna följs. Finland betonar att EU:s verksamhet måste vara konsekvent såväl på besiktningsnivå och i tredje länder som i unionens institutioner och medlemsländernas huvudstäder och försöker hitta metoder att säkerställa att såväl beslutsfattandet som genomförandet av besluten är systematiskt och effektivt. Människorätsfrågorna bör regelbundet tas upp på alla politiska nivåer, t.ex. under EU:s toppmöten med tredje länder.

#### **MÄNNISKORÄTTSPOLITISKA VERKTYG I EUROPEISKA UNIONENS YTTRE FÖRBINDELSER**

- **Människorättsklausuler** i avtal med tredje länder
- **Riktlinjer för mänskliga rättigheter** beträffande dödsstraff (1998), tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (2001), människorättsdialoger (2001), barn i samband med väpnade konflikter (2003), människorättsförforsare (2004), barnets rättigheter (2007), våld mot kvinnor och bekämpande av all diskriminering av kvinnor (2008); riktlinjerna uppdateras regelbundet
- **Europeiskt instrument för demokrati och mänskliga rättigheter (European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR)**
- **Människorättsdialoger med tredje länder förs** på olika nivåer bl.a. med länder som an-

sökt om medlemskap i unionen samt bl.a. med Kina, Ryssland, Turkmenistan, Uzbekistan, Afrikanska unionen, Förenta staterna, Kanada, Japan, Nya Zeeland, Vietnam, Indien, Saudiarabien, Mexiko, Chile och Brasilien. Dialogen med Iran har legat nere sedan 2004; dialogen med Kuba började sättas igång på nytt hösten 2008.

- **Europeiska unionens årliga rapport om de mänskliga rättigheterna**
- **Beskickningschefernas årliga rapporter om människorättssituationen i stationeringslandet**
- **Offentliga uttalanden i anslutning till de mänskliga rättigheterna**
- **Bilaterala kontakter med företrädare för tredje länder**
- **Samarbete med internationella människorättsorgan**
- **Samarbete med medborgarorganisationer**
- **ESFP-operationer och EU:s särskilda representanter**

Ett effektivt arbete för de mänskliga rättigheterna kräver förutom politiska åtgärder även ekonomiska satsningar. Vid sidan av EU:s demokrati- och människorättsinstrument främjar unionen mänskliga rättigheter bl.a. via det anslutningsstöd som ges de länder som förbereder sig för medlemskap i unionen samt den europeiska grannskapspolitiken. Eftersom medlemsländernas beslutsfattande i politiska och ekonomiska frågor är splittrat, har det ibland varit svårt att inrikta det ekonomiska stödet för att genomföra de mål som nämns i riktlinjerna. Att samordna EU:s (kommissionen och medlemsländernas) politiska och ekonomiska verksamhet i syfte att främja de mänskliga rättigheterna på praktisk nivå är en utmaning som även Finland fortlöpande uppmärksammar.

Europeiska unionen är utan tvekan en central försvarare av de mänskliga rättigheterna i **internationella forum**. Unionens inflytande är i hög grad beroende av dess interna enighet och funktionsförmåga. Eftersom gemensamma ståndpunkter kräver stöd från samtliga medlemsstater, är det arbetskrävande att bereda dem. Risken är att den interna koordineringen överbetonas, passivitet när man ska söka partners och bristande flexibilitet i förhandlingarna. Exempelvis i FN:s generalförsamling är EU:s 27 medlemsstater bara en liten minoritet bland. Det är således av största vikt att söka samarbetspartners ur andra grupperingar.

De senaste åren har EU haft svårigheter att agera i enlighet med Finlands prioriteringar t.ex. i frågor som gällt kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter samt urfolkens ställning. När en gemensam ståndpunkt saknats har Finland varit tvunget att agera nationellt och söka partners inom unionen, bland de nordiska länderna och i andra ländergrupperingar. Det primära målet är dock att agera via unionen i enlighet med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

### 1.7.2 Förenta nationerna

- **Finlands mål är att integrera de mänskliga rättigheterna i all FN-verksamhet. En människorättsbaserad utgångspunkt stöds i umgänget inom och mellan FN-organisationerna.**
- **Finland fortsätter att arbeta aktivt i FN:s generalförsamling och dess 3:e kommitté, som fortfarande spelar en bestämmande roll som global människorättspolitisk institution. Samtidigt arbetar Finland fortfarande för att utveckla FN:s råd för mänskliga rättigheter.**
- **Finlands strävan är att, såväl via EU som nationellt, bygga upp mångsidiga partnerskap och verksamhet som överskrider gränserna mellan regionala grupperingar i syfte att främja viktiga initiativ och förbättra samarbetsklimatet inom FN:s politiska människorättsinstitutioner.**

- Finland är på förslag till FN:s säkerhetsråds alternerande medlem för perioden 2013–2014. Finlands mål är att säkerställa att de mänskliga rättigheterna tillgodoses och beaktas i säkerhetsrådets praktiska arbete.
- Finland försöker garantera att byrån för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, FN:s övervakningsorgan till människorättskonventionerna samt andra människorättsexperts mekanismer får fortsätta sitt oberoende och effektiva arbete.

Att främja ett effektivt multilateralt samarbete är ett centralt mål för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och FN är det viktigaste forumet för det. FN:s generalförsamling utgör kärnan i det internationella systemet för de mänskliga rättigheterna, eftersom den bl.a. behandlar alla nya internationella normer gällande de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna är en av FN-politikens grundpelare. Finlands mål är att integrera de mänskliga rättigheterna genomgående i hela FN-systemet; såväl organisationernas interna arbete som samarbetet mellan dem bör iakttas ett människorättsbaserat förhållningssätt. I praktiken kan gemensam planering av en människorättsbaserad utgångspunkt och verksamhet främjas bl.a. under de finansieringsdiskussioner som förs med organisationerna samt i organisationernas direktorier och genom att finansiera människorättsarbete.

Finland understöder det övergripande reformprogram som man kom överens om på toppmötet 2005. Reformerna bör stärka FN-systemets förmåga att skydda och främja de mänskliga rättigheterna. Målen för politiken för de mänskliga rättigheterna främjas i så stor utsträckning som möjligt tillsammans med de andra EU-länderna i enlighet med principerna för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Klimatet inom FN:s människorättsarbete har försämrats de senaste åren, då ländergrupperingarna förskansat sig alltmer strikt i sina egna positioner och då vissa stater koncentrerar sig på att driva på andra intressen då man talar om mänskliga rättigheter. Finlands strävan är att, såväl via EU som nationellt, bygga upp mångsidiga partnerskap och verksamhet som överskrider gränserna mellan regionala grupperingar i syfte att förbättra samarbetsklimatet. Det är viktigt att man inom FN:s människorättsinstitutioner kan behandla även teman som det ännu inte råder brett internationellt samförstånd om. Finland stöder medborgarorganisationernas medverkan i FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna.

FN:s råd för mänskliga rättigheter (MR-rådet) inrättades 2006. Det ersatte FN:s kommission för mänskliga rättigheter (MR-kommissionen), som inrättades 1946. Utgångspunkten för inrättandet av rådet var den syn som bekräftades på FN:s toppmöte 2005, enligt vilken de mänskliga rättigheterna är en av världsorganisationens tre grundpelare vid sidan av säkerhet och utveckling.

Man har försökt säkerställa att MR-rådets medlemmar åtar sig att respektera de mänskliga rättigheterna så att kandidatländernas åtaganden i fråga om de mänskliga rättigheterna har gjorts synligare än tidigare. Finland valdes till medlem av MR-rådet i det första valet för perioden 2006–2007.

Finlands mål har varit att göra MR-rådet till ett praktiskt inriktat organ som kan ingripa i kränkningar av de mänskliga rättigheterna när som helst och vid behov utan den berörda statens samtycke. Rådet arbetar i praktiken året runt, vilket möjliggör snabba insatser och långsiktig uppföljning. Under sina första år har MR-rådet emellertid inte lyckats uppnå dessa mål. Rådet har inte tillräckligt effektivt förmått behandla aktuella och allvarliga människorättsituationer i enskilda länder eller sådana motstridiga teman som rasism, främlingshat eller yttalande- och religionsfrihet. På samma sätt som sin föregångare har MR-rådet kritiserats särskilt för oproportionerlig Israelkritik. Utav de 11 specialsessioner som rådet hållit har 5 behandlat



Israels verksamhet; människorättssituationen i Sudan, Burma/Myanmar, Sri Lanka och Demokratiska republiken Kongo har varit föremål för en specialsession var och därutöver har specialsessioner sammankallats för att diskutera den globala matkrisens samt ekonomiska krisens människorättsdimension. MR-rådet söker fortfarande sin roll och sitt mervärde i förhållande till FN:s generalförsamling och säkerhetsråd.

Den nya länderspecifika periodiska översynen (*Universal Periodic Review, UPR*) i anslutning till MR-rådet har betraktats som en lyckad reform. Vid översynen behandlas samtliga länders människorättssituation en gång vart fjärde år, vilket framhäver de mänskliga rättigheternas universella natur. Översynen har på ett bra sätt lyft fram de rekommendationer som juridiska övervakningsorganen till konventionerna har gett staterna och den erbjuder ett forum för diskussion med medborgarorganisationerna. En betydande del av översynen utgörs av respektive lands nationella berednings- och uppföljningsprocess. Rutinerna för den periodiska översynen håller först nu på att utformas och sålunda går det inte ännu att bedöma dess inverkan på en förbättring av människorättssituationerna. Människorättssituationen i Finland var föremål för periodisk översyn under arbetsgruppens första session i april 2008. Finland strävar efter att dela med sig av sina erfarenheter till andra länder särskilt under de första åren av den periodiska översynen. Finlands mål är att säkerställa att den periodiska översynen blir en naturlig fortsättning på Finlands dialog med andra stater.

För att säkerställa kontinuiteten i FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna är det viktigt att bevara specialmekanismerna (*special procedures*), dvs. oberoende experter tillsatta av FN som behandlar människorättsteman eller situationen i enskilda länder, och att stärka deras verksamhet. Särskilt mekanismer som granskar situationen i enskilda länder har indragits under rådets första år och vissa tematiska experters uppgiftsbeskrivningar har begränsats på ett sätt som inte överensstämmer med rådets grundläggande syfte. Finland betonar att tillräckligt politiskt och ekonomiskt stöd måste garanteras så att specialmekanismerna kan arbeta självständigt. Detta främjas bl.a. av att länderna ger alla mekanismer öppna och permanenta inbjudningar.

MR-rådets formella ställning och funktion utvärderas i enlighet med resolutionen om rådets inrättade 2011.

***”De mänskliga rättigheterna är inte ett vapen och inte en sköld. De är varje människas medfödda rätt. Om vi förlorar beröringen med denna utgångspunkt, går allt arbete för att inrätta rådet och trygga de mänskliga rättigheternas centrala ställning förlorat.”***

*Louise Arbour, FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter 2004-2008, i samband med inrättandet av FN:s råd för mänskliga rättigheter.*

**FN:s generalförsamling** kommer även i fortsättningen att spela en betydande roll när människorättsfrågor behandlas. Den företräder världsorganisationens hela medlemskår. FN:s generalförsamling är centrum för utvecklandet av de internationella människorättsnormerna, särskilt genom antagandet av internationella människorättskonventioner. Generalförsamlingens arbete för att integrera de mänskliga rättigheterna är särskilt viktigt, eftersom den i många frågor är FN-systemets högsta beslutande organ. Finland fortsätter sitt aktiva arbete när ge-



neralförsamlingen behandlar mänskliga rättigheter i syfte att driva våra människorättspolitiska prioriteringar. Finland fortsätter med det nordiska samarbetet, särskilt i form av gemensamma nordiska resolutioner<sup>11</sup>.

Trots att klimatet de senaste åren har försämrats även på denna arena, har det varit lättare att bygga upp mångsidiga koalitioner och verksamhet som överskrider gränserna mellan de regionala grupperingarna i FN:s generalförsamling än i MR-rådet. Där har man också kunnat behandla teman som det ännu inte råder brett internationellt samförstånd om. Detta gäller t.ex. behandlingen av de för Finland viktiga temana kvinnors och flickors reproduktiva hälsa och sexuella minoriteters mänskliga rättigheter. Generalförsamlingen har en viktig - om än på senaste tid försvagad - roll vid behandlingen av allvarliga människorättsituationer i enskilda länder<sup>12</sup>.

I det skede då MR-rådet inrättades var Finlands mål en människorättsinstitution som skulle ha likvärdig ställning som generalförsamlingen och säkerhetsrådet. För närvarande, då MR-rådet åtminstone inte tills vidare har uppfyllt de förväntningar som ställts på det, är det nödvändigt göra klar skillnad mellan dess och generalförsamlingens roller, så att bristerna i MR-rådets verksamhet inte ska inverka negativt på generalförsamlingens och hela FN-systemets möjligheter att främja de mänskliga rättigheterna.

Till FN:s sjätte **högkommissarie för mänskliga rättigheter** (*High Commissioner for Human Rights*) utsågs 2008 den sydafrikanska domaren Navanethem Pillay. Högkommissariens byrå är en del av FN-sekretariatet. De senaste åren har FN:s högkommissarie för de mänskliga rättigheterna på ett lyckat sätt reformerat byråadministrationen. De senaste åren har byrån särskilt satsat på att stärka fältverksamheten. Högkommissariens byrå har nu 11 länderbyråer<sup>13</sup> och 9 regionala byråer<sup>14</sup>. Högkommissarien stöder inrättandet av nationella människorättsinstitutioner och deras arbete. En betydande del av arbetet för mänskliga rättigheter sker via de människorättsrådgivare som arbetar i länderbyråerna, som företräder hela FN-systemet, och FN:s fredsbevarande operationers människorättsenheter. Dessutom har högkommissariens byrå efter 2006 höjt sin beredskap att snabbt reagera på krissituationer i anslutning till de mänskliga rättigheterna.<sup>15</sup> Finländska människorättsexperters deltagande i högkommissariens fältarbete har på ett betydande sätt stärkt även det nationella kunnandet i anslutning till människorättsarbetet på ländernivå.

Ända sedan MR-rådet inrättades har man diskuterat förhållandet mellan högkommissariens byrå och rådet. EU tillsammans med andra likasinnade länder har fått arbeta hårt för att försvara högkommissariens självständighet och finansiering. FN:s högkommissarie spelar en viktig roll för att stöda det arbete som utförs av övervakningsorganen till människorättskonventionerna och specialmekanismerna. Finland stöder FN:s människorättsexperters självständiga och oberoende arbete och säkerställandet av tillräckliga resurser för övervakningsorganen till människorättskonventionerna.

---

11 De nordiska länderna delar årsvis i tur och ordning på ansvaret för initiativ i anslutning till internationella människorättskonventioner, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, och FN:s flyktingorganisations verksamhet. Dessutom turas Finland och Sverige om i fråga om initiativet som gäller summariska avrättningar.

12 År 2005 antogs resolutioner om människorättsituationen i Iran, Kongo (DRC), Myanmar, Nordkorea, Turkmenistan och Uzbekistan. 2006: Iran, Myanmar, Vitryssland. 2007: Iran, Myanmar, Nordkorea, Vitryssland. 2008: Iran, Myanmar, Nordkorea.

13 Angola, Bolivia, Kambodja, Colombia, Guatemala, Mexiko, Nepal, Palestina, Kosovo, Togo och Uganda.

14 Östafrika (Addis Abeba), Södra Afrika (Pretoria), Centralamerika (Panama City), Latinamerika (Santiago de Chile), Sydostasien (Bangkok), Mellanöstern (Beirut), Stilla havet (Suva) och den regionala människorättsbyrån i Centralafrika (Yaoundé). Sommaren 2009 öppnades en regionbyrå för Europa i Bryssel.

15 Snabbt genomförda människorättsundersökningar har gjorts i Östtimor, Västra Sahara, Liberia, Libanon och Palestina (Beit-Hanoun).

#### **EXEMPEL PÅ ANNAN VERKSAMHET SOM FN BEDRIVER I ANSLUTNING TILL DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA**

FN:s **säkerhetsråd** (SR) spelar en betydande roll för att säkerställa att de mänskliga rättigheterna tillgodoses. SR behandlar ofta situationer som är en följd av allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller som är förenade med betydande brott mot de mänskliga rättigheterna. De mänskliga rättigheterna är en väsentlig del av många tematiska frågor som säkerhetsrådet behandlar. De fredsbevarande operationer som SR upprättar spelar en central roll för att skydda och främja de mänskliga rättigheterna. Finland betonar vikten av att SR och FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter och andra människorättsaktörer samarbetar. Finlands mål är att säkerställa att de mänskliga rättigheterna beaktas och tillgodoses i SR:s praktiska arbete.

FN:s **kommission för fredsbyggnad** är ett rådgivande organ som inrättades 2006 som ett led i den övergripande reformen av FN. Skydd och främjande av de mänskliga rättigheterna är en central utmaning för fredsbyggnaden. Finland arbetar för att den information som FN:s människorättsmekanismer producerar, inklusive MR-rådets länderspecifika översyn, ska utnyttjas då strategier för fredsbyggnad utarbetas. Vid sidan av kommissionen för fredsbyggnad finns fonden för fredsbyggnad, som bistår länder som klarat sig ur konflikter. Understatssekreterare Marjatta Rasi är 2007-2009 ordförande för det rådgivande organet för fonden för fredsbyggnad. Finland har aktivt främjat medborgarsamhällets och kvinnornas möjligheter att delta i fondens verksamhet på ländernivå och betonat vikten av projekt som stöder de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen.

Hela **FN-systemets** enhetliga och koordinerade verksamhet är en stor utmaning men nödvändig bl.a. för att garantera att de mänskliga rättigheterna tillgodoses. FN-organisationer som för egen del främjar de mänskliga rättigheterna är t.ex. UNDP, UNFPA, UNICEF och UNIFEM. Ett effektivt samarbete mellan högkommissarien för mänskliga rättigheter och FN-systemets olika delar är av stor betydelse. I praktiken kan Finland främja en gemensam planering av en människorättsbaserad utgångspunkt och verksamhet bl.a. under de finansieringsdiskussioner som förs med organisationerna samt i organisationernas direktioner samt genom att finansiera människorättsarbete. Diskussionen om mänskliga rättigheter och genomförandet av konkreta förslag har försvårats i organisationernas direktioner på senaste tid.

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

- **Finland stöder genomförandet av slutsatserna från Europarådets toppmöte i Warszawa både politiskt och med frivilliga understöd. Begränsandet av organisationens verksamhet till tre kärnuppgifter främjar stärkandet av ER.**
- **Finland finner det viktigt att övervakningssystemet för den europeiska människorättskonventionen och särskilt protokoll nr 14 som gäller europeiska människorättsdomstolens förfaranden snabbt träder i kraft. I mellanfasen har Finland för avsikt att avge en förklaring om tillfällig tillämpning av vissa bestämmelser i protokollet. Även i övrigt arbetar Finland aktivt för att människorättsdomstolen ska kunna fortsätta med sitt värdefulla arbete för att skydda de mänskliga rättigheterna i Europa.**
- **Finland utreder hur samarbetet mellan EU och ER ytterligare kunde intensifieras.**

- Inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, fortsätts det arbete som Finland inledde under sitt ordförandeskap för att stärka medborgarsamhällets deltagande och människorättsförsvarens ställning och strävar efter att effektivisera övervakningen av att de existerande åtagandena fullgörs. Till Finlands prioriteringar hör att främja ett övergripande icke-diskrimineringsbegrepp, inkl. multidiskriminering och sexuella minoriteters ställning samt en mera heltäckande behandling av hatbrottstematiken.
- Finland utnyttjar de möjligheter som ER och OSSE erbjuder att intensifiera människorättsarbetet med Ryssland och de möjligheter som OSSE:s mänskliga dimension erbjuder att bygga upp samarbete med länderna i Centralasien.

Europarådets toppmöte i Warszawa 2005 bekräftade att ER:s kärnuppgifter är att främja de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatsprincipen. Uppgiften underlättas av rådets unika avtalsnätverk och den normgrund som det skapar samt av den verksamhet som bedrivs av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Samarbetet mellan fackmyndigheterna är en speciellt viktig kanal för att driva ER:s mål.

Samtidigt som ER:s kärnmål har preciserats och dess verksamhet utvecklats har också samarbetet med andra europeiska aktörer, t.ex. EU och OSSE, intensifierats. År 2007 undertecknade EU och ER ett protokoll som anger ramar för samarbetet på olika områden. Finland har betonat att samarbetet mellan EU:s byrå för grundläggande rättigheter, som inrättades 2007, och ER måste vara friktionsfritt och att de ska komplettera varandra i minoritets- och icke-diskrimineringsfrågor. Samarbetet mellan EU och ER har också intensifierats betydligt. ER har bl.a. en egen representant i direktionen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter och EU-kommissionen finansierar flera av ER:s projekt särskilt på Balkan och på områden för EU:s grannskapspolitik. Slutdokumenten från toppmötet i Warszawa innehöll en förklaring om samarbete mellan ER och OSSE, där som huvudteman angavs arbetet mot terrorism och människohandel, minoriteters rättigheter och främjande av tolerans och icke-diskriminering.

Att trygga verksamheten vid **den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna** är ett mål som har främjats bl.a. genom förhandlingar om protokoll nr 14 till den europeiska konventionen för mänskliga rättigheter (Europakonventionen), som innehåller reformer som effektiviserar domstolens verksamhet. Protokollet om ändring av konventionens övervakningssystem antogs på ministermötet i maj 2004 efter långa förhandlingar. Finland deltog aktivt i dem och var ibland det enda landet som försvarade rätten att göra individuella klagomål. De mest anmärkningsvärda ändringarna i protokollet i syfte att effektivisera konventionens övervakningssystem gäller befogenheten för en domare att inte uppta ett klagomål till prövning samt tilläggsbefogenheten för en kommitté med tre domare att pröva och meddela dom i ärenden beträffande vilka Europadomstolen redan har etablerad rättspraxis. Ministerkommittén skulle ha möjlighet att föra ärenden till domstolen för behandling och även kommissarien för mänskliga rättigheter skulle ha en egen roll. Av betydelse är likaså den ändring av konventionen som gör det möjligt för EU att ansluta sig till den europeiska människorättskonventionen. Protokollet hade före 2009 ratificerats av alla andra länder utom Ryssland.

På ministermötet i Madrid i maj 2009 nådde man samförstånd om att protokoll nr 14 till människorättskonventionen kan tillämpas temporärt och delvis i fråga om bestämmelserna om befogenheterna för kommittéer med en och tre domare. Konventionsstaterna kan för egen del välja om de ansluter sig till det fakultativa s.k. 14bis-protokollet, som det räcker med att tre avtalsparter ratificerar för att det ska träda i kraft, eller om de avger en förklaring om bestämmelsernas bindande natur. Bägge ordningarna upphör att gälla om Ryssland ratificerar protokoll nr 14. Finlands avsikt är att avge en förklaring om temporär tillämpning av bestämmel-

serna och vill på detta sätt betona vikten av att protokoll nr 14 träder i kraft. Bedömningen är att den nationella behandlingen av saken kan slutföras hösten 2009.

År 2006 inledde svensken Thomas Hammarberg sitt arbete som Europarådets **kommisarie för mänskliga rättigheter**. Kommissarien har genom sin aktivitet och sakkunskap etablerat den ursprungligen på Finlands initiativ inrättade byråns roll som främjare av de mänskliga rättigheterna och övervakare av medlemsstaternas åtaganden. I och med Georgienkrisen, som bröt ut i augusti 2008, framhävdes kommissariens roll när det gällde att förbättra människorättssituationen. Finland fortsätter att stöda kommissariens byrå såväl med frivillig finansiering som med experthjälp. År 2008 var prioriteringen för stödet att främja människorättsförsvarens ställning på ER:s område; detta fortsätts även 2009.

ER upprättar en gynnsam ram för samarbetet med Ryssland när det gäller att främja mänskliga rättigheter och demokrati. Framsteg inträffade också under Rysslands ER-ordförandeskap i maj-november 2006.

Under de senaste åren har Finland varit rådets största frivilliga finansiär. Målet är att finansieringen från olika källor ska kunna utökas och särskilt riktas till Balkan och Södra Kaukasus. Också den europeiska utvecklingsbanken (CEB) borde knytas närmare till utförandet av ER:s kärnuppgifter.

**Europeiska forumet för romer och resande** (*European Roma and Travellers' Forum*, ERTF), som inrättades 2005 på initiativ av Republiken Finlands president, har inlett sin verksamhet som romernas röst i Europa. Forumet arbetar självständigt men har ett samarbetsavtal med ER. ERTF:s mål är att få de nationella paraplyorganisationer som stiftelseurkunden förutsätter inrättade i olika länder, utvidga den finansiella basen för forumet samt bygga upp samarbete med olika romska aktörer och europeiska instanser, t.ex. EU-kommissionen. Finland har inriktat sin egen frivilliga finansiering på att stöda ER:s romska verksamhet.

#### EUROPARÅDETS MÄNNISKORÄTTSAKTÖRER

Europarådets primära uppgift är att trygga och utveckla de mänskliga rättigheterna, en pluralistisk demokrati och rättsstatsprincipen. Det viktigaste redskapet i detta arbete är bindande normer och övervakning av att de genomförs. ER utarbetar normer på många områden från kultur och sociala frågor till hälsa, brottsbekämpning och god förvaltning.

**Ministerkommittén** är Europarådets beslutsfattande organ. Den består av medlemslänternas utrikesministrar eller deras permanenta företrädare, ambassadörer. De viktigaste besluten, t.ex. upptagande av ett nytt medlemsland eller en rekommendation till medlemslänternas regeringar, kräver enhälligt beslut. Ministerkommittén godkänner Europarådets konventioner och rekommendationer, varefter de öppnas för medlemsländerna för undertecknande. En konvention blir en del av medlemslandets nationella lagstiftning. Ministerkommitténs rekommendationer styr medlemslänternas politik och lagstiftning i hög grad. Dessutom för ministerkommittén politiska diskussioner om aktuella frågor och kan avge deklARATIONER om dem.

**Parlamentariska församlingen** är ett rådgivande organ som också lägger fram initiativ och som består av parlamentsledamöter som utsetts av medlemslänternas parlament. Europarådets viktigaste konventioner har tillkommit genom parlamentariska församlingens initiativ, t.ex. den europeiska människorättskonventionen samt den europeiska sociala stadgan.

**Kongressen för lokala och regionala organ** är ett rådgivande organ som består av företrädare för medlemsländernas lokal- och regionförvaltning. Dess huvudsakliga mål är att främja dessa myndigheters politiska, administrativa och ekonomiska självstyrelse och på så sätt stärka tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna på lokal nivå.

I anslutning till Europarådet arbetar den **européiska domstolen för de mänskliga rättigheterna**. Genom den europeiska människorättskonventionen och dess tilläggsprotokoll har man upprättat ett unikt system, som övervakar att de mänskliga rättigheterna effektivt tillgodoses. Domstolen för de mänskliga rättigheterna övervakar att konventionsförpliktelseerna uppfylls, dess domar är bindande för konventionsstaterna. Konventionsstaterna har förbundit sig att trygga var och ens grundläggande rättigheter och friheter.

Europarådets **kommissarie för mänskliga rättigheter** har som icke juridiskt organ flexibla möjligheter att främja de mänskliga rättigheterna och kännedomen om respekt för de mänskliga rättigheterna överlag. Kommissarien har genom sin aktivitet och sakkunskap etablerat byråns roll, som ursprungligen inrättades på Finlands initiativ, som främjare av de mänskliga rättigheterna och övervakare av medlemsländernas åtaganden. Kommissarien bör agera oberoende och opartiskt.

**Organisationen för säkerhet och samarbete i Europas mänskliga dimension** utgör en central del av den europeiska människorättsarkitekturen. Redan i slutdokumentet från ESK i Helsingfors 1975 konstaterades att OSSE:s samtliga tre dimensioner (politisk-militär, ekonomi och miljö samt den mänskliga dimensionen) och arbetet för dem är likvärdiga. Efter det kalla kriget blev detta helhetsbetonade förhållningssätt till ett s.k. omfattande säkerhetsbegrepp, där de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och demokrati erkänns som fasta säkerhetsmoment. Den omfattande säkerhetsprincipen kan betraktas som OSSE:s varumärke.

OSSE:s beslut kräver samtliga medlemsstaters enhälliga godkännande. De politiska åtagandena inom ramen för organisationen omfattar 56 stater i Europa, Nordamerika, Kaukasus och Centralasien inklusive Ryssland och Förenta staterna. Organisationens geografiska vidsträckthet kan betraktas som en betydande mervärdesfaktor. Den geografiska täckningen framhävs även genom nätverket av fältkontor. För närvarande har OSSE 19 fältkontor i Östeuropa, Balkan, Kaukasus och Centralasien.

Ordförandeskapet i OSSE 2008 erbjöd Finland en möjlighet att stärka organisationens mänskliga dimension. Den politiska verksamhetsmiljön sätter dock gränser för hur långtgående framsteg man kan eftersträva. På 2000-talet har enbart det att hålla fast vid grundläggande människorättsprinciper, framför allt medborgarorganisationernas öppna deltagande, utgjort en utmaning för OSSE-ordföranden. Finland lyckades avvärja försöken att begränsa medborgarorganisationernas deltagande i evenemang kring den mänskliga dimensionen.

Till prioriteringarna under Finlands ordförandeskap hörde kampen mot människohandel, främjande av tolerans och icke-diskriminering särskilt i anslutning till romernas ställning samt integrering av genusaspekten i organisationens verksamhet. Finland arbetar aktivt för att främja samarbetet mellan olika OSSE-aktörer. Exempelvis när det gäller den romska verksamheten betonades smidigt samarbete mellan såväl OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter ODIHR<sup>16</sup>, kommissarien för nationella minoriteter, tolerans-

<sup>16</sup> Finland har under flera år varit en av ODIHR:s största frivilliga finansierare och ställt experter till kontorets förfogande. Regeringen anser ändå att för trygga ODIHR:s kontinuerliga och långsiktiga arbete borde OSSE:s grundbudget täcka ODIHR:s verksamhet i så stor utsträckning som möjligt.

representanterna som den särskilde representanten mot människohandel och organisationens helhetsinriktade förhållningssätt. Finland lyckades i sitt mål att på OSSE-ministermötet i Helsingfors 2008 förhandla fram bl.a. en förklaring om de mänskliga rättigheterna, där man bl.a. upprepar konstaterandet att frågorna om OSSE:s mänskliga dimension inte är enbart staternas interna ärenden.

I sin verksamhet i OSSE har Finland betonat vikten av kontinuitet och ett bra exempel på detta är det s.k. kvintettsamarbete som inleddes under Finlands ordförandeskap tillsammans med det föregående ordförandelandet Spanien och de kommande ordförandeländerna Grekland, Kazakstan och Litauen. Finland arbetar också aktivt för att främja samarbete mellan OSSE och ER på fyra samarbetsområden. Finland strävade för egen del efter att främja samarbetet mellan OSSE och ER vid bedömningen av konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna av den väpnade konflikt som bröt ut i Georgien i augusti 2008. Dessutom stödde Finland i hög grad den sammankomst om förebyggande av våld mot kvinnor som OSSE-sekretariatet ordnade i Dushanbe i oktober 2008 och ordande ett seminarium om valobservationsfrågor i Wien i juli 2008.

#### **ORGANISATIONEN FÖR SÄKERHET OCH SAMARBETE I EUROPAS MÄNNISKORÄTTSSARBETE**

OSSE:s **Kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter** (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR) finns i Warszawa, Polen. ODIHR:s uppgift är att stöda de stater som deltar i OSSE i respekterandet av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, värnandet om rättsstats- och demokratiprinciperna, stärkandet av demokratiska institutioner och främjandet av tolerans. ODIHR ordnar bl.a. årligen Europas största möte om mänskliga rättigheter i Warszawa, den s.k. konferensen om verkställandet av den mänskliga dimensionen. ODIHR är också en central aktör särskilt inom internationell valobservation. ODIHR leds av sloenen Janez Lenarcic.

OSSE:s **medierepresentant** har sitt kontor i Wien, Österrike. Ungraren Miklos Haraszi är OSSE:s medierepresentant. Till medierepresentantens uppgiftsområde hör att övervaka yttrandefriheten i de stater som är med i OSSE. Medierepresentanten fäster bl.a. uppmärksamhet vid kränkningar av yttrandefriheten.

OSSE:s **kommissarie för nationella minoriteter** har sitt kontor i Haag i Holland. Kommissarie är norrmannen Knut Vollebaek. Kommissarien för nationella minoriteter följer spänningar som eventuellt utvecklas på OSSE:s område som ett led i åtgärderna för att förebygga konflikter och utnyttjar även s.k. tyst diplomati. Kommissarien har bl.a. tillsammans med ODIHR bedömt människorättssituationen i Georgien under Finlands period som OSSE-ordförande.

OSSE har en **särskild representant mot människohandel** och uppgiften har sedan 2007 skötts av finländaren Eva Biaudet.

OSSE:s ordförandeland kan om det så vill utse **tre toleransrepresentanter**, som behandlar diskriminering på grund av religion och andra former av diskriminering.



## 1.8 Verkställandet av Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna

Finland verkställer målsättningarna för den internationella politiken för de mänskliga rättigheterna både med hjälp av politiska medel och genom att rikta sina tillgängliga resurser till ändamål som främjar målsättningarnas verkställande. I de politiska medlen ingår bl.a. framförande av de människorättspolitiska målsättningarna i bilateralt umgänge mellan stater i alla kontakter från tjänstemannanivå upp till den högsta politiska nivån; framförande av människorättsfrågor i olika internationella forum; tagande av initiativ om resolutioner i Förenta nationerna och i andra motsvarande situationer; främjande av initiativ som EU gemensamt och andra unionsländer tar och stödande av EU-ordföranden bl.a. genom att dela på bördan; samt samarbete med internationella organisationer och medborgarorganisationer.

Medlemskap i internationella organ ger normalt bättre möjligheter att främja mänskliga rättigheter. Finland strävar även i fortsättningen efter medlemskap i internationella organ för att utöka sitt inflytande och ge synlighet åt sina egna målsättningar. Kampanjen för medlemskap i FN:s säkerhetsråd under perioden 2013-2014 är på gång som bäst. Som medlem i säkerhetsrådet skulle Finland ha speciella möjligheter till att bl.a. förstärka internationella normer som tillgodoser kvinnors och barns mänskliga rättigheter i konfliktsituationer.

Utvecklingssamarbetet är en central kanal genom vilken Finland nationellt kan rikta resurser till ändamål som främjar de människorättspolitiska målsättningarna. Utöver det bilaterala utvecklingssamarbetet kan Finland inverka på EU:s utvecklingssamarbete och på internationella utvecklingsorganisationers verksamhet genom den finansiering och de personalresurser som Finland erbjuder. Finansiering och sakkunskap kanaliseras även för andra ändamål som främjar genomförandet av politiken för de mänskliga rättigheterna; konkreta exempel på detta är humanitär hjälp och krisanteringsarbete.

Den roll Finlands egna beskickningar spelar är på många sätt central i verkställandet av den internationella politiken för de mänskliga rättigheterna. De följer med situationen i sina förläggningssländer och skickar information till hemlandet som utgör ett underlag för beslutsfattandet. Det är ofta precis beskickningarna som i praktiken genomför de åtgärder som Finland fattat beslut om. Därutöver skapar beskickningarna genom sin egen verksamhet en bild av hur den finska förvaltningen själv följer principerna om mänskliga rättigheter eller god förvaltning. De anslag för lokalt samarbete som beskickningarna i utvecklingsländer har tillgång till har visat sig vara ett utmärkt nyttigt och flexibelt arbetsredskap, med vilket man på ett konkret sätt kan ingripa i problem som gäller de mänskliga rättigheterna och stärka lokala samarbetspartners egen förmåga att främja de mänskliga rättigheterna.

## 2 TILLGODOSEENDET AV DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I FINLAND

### 2.1 Allmänna utgångspunkter

När riksdagen behandlade statsrådets föregående redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna (SRR 2/2004 rd) förutsatte man att det görs en övergripande bedömning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna utfallit i Finland. Riksdagen förutsatte emellertid att internationella frågor högprioriteras också i nästa redogörelse (RSv 18/2004 rd). I enlighet med dessa uttalanden innehåller föreliggande redogörelse en utredning om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i Finland.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Bestämmelsen betonar strävan att materiellt trygga de grundläggande rättigheterna vid sidan av det skydd för de grundläggande rättigheterna som hänför sig till formella procedurkrav. Förutom de grundläggande rättigheter som det allmänna är skyldigt att trygga omfattar bestämmelsen också de mänskliga rättigheter som tryggas i internationella avtal som är förpliktande för Finland och den motsvarar till denna del människorättskonventionernas utgångspunkter och den tolkning de getts i internationella övervakningsorgan. Grundlagens utgångspunkt är att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tryggas även genom direkt tillämpning av dem. De internationella människorättsförpliktelserna anger miniminivån för vår rättsordning, från vilken nivå avvikelser inte tillåts.

Det allmänns metoder att trygga rättigheterna prövas särskilt från fall till fall. Till de viktigaste metoderna hör lagstiftning som tryggar och preciserar de grundläggande rättigheterna samt allokering av ekonomiska resurser.

Å ena sidan kan man till följd av skyldigheten att trygga rättigheterna inte i redogörelsens inhemska del lyfta fram vissa tematiska frågor på samma sätt som i redogörelsens internationella del; alla rättigheter måste beaktas på lika grunder. Å andra sidan utesluter detta inte att man i redogörelsens inhemska del skulle kunna rikta blicken mot de viktigaste aktuella grund- och människorättsproblemen i Finland samt utreda åtgärder eller eventuella planer som gäller dem. Sålunda är redogörelsens inhemska del inte en uttömmande presentation av människorättsituationen i Finland och den innehåller inte några heltäckande beskrivningar av tidigare utvecklingsåtgärder eller nuläget. Exempelvis den gällande författningsgrunden eller legislativa eller andra åtgärder relateras endast till den del som detta är nödvändigt i det aktuella sammanhanget.

Regeringens strävan är att öppet behandla aktuella utmaningar i hemlandet i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I redogörelsen har man också försökt behandla de inhemska grund- och människorättsfrågor som enligt riksdagens grundlagsutskott och lagutskott utreddes bristfälligt i föregående redogörelse. Grundlagsutskottet konstaterade att i föregående redogörelse fanns inga översikter över t.ex. de frihetsberövades rättigheter, integritetsskyddet, yttrandefriheten eller religionsfriheten eller situationen för dem som överskuld satt sig under lågkonjunkturen (GrUU 23/2004 rd). Mentalvårdspatienters rättigheter förbigicks likaså, precis som vissa frågor i samband med den so-

ciala tryggheten och tillgången till sociala tjänster som riksdagens justitieombudsman tagit fram i sin laglighetsövervakning. Grundlagsutskottet konstaterade att justitieombudsmannen också granskat familjevåld, bostadslöshet, barns problem, ofördragsamhet med minoriteter, diskriminering och utdragna behandlingstider för ärenden. Utskottet erinrade hur viktigt det är med kraven på en god förvaltning och rättsstatsprincipen i bedömningen av utlännings ställning och våra internationella åtaganden att fatta individuella beslut.

Dessutom förutsatte grundlagsutskottet att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i Finland bör bedömas i ett bredare perspektiv dels utifrån internationella tillsynsorgans rekommendationer, dels utifrån annat material, som domstolars och de högsta laglighetsövervakarnas avgöranden och grundlagsutskottets praxis. I följande redogörelse bör det redogöras närmare åtminstone för de domar där Finland konstateras ha brutit mot förpliktelserna i människorättskonventionen. Verkställigheten av domarna måste följas upp, och redogörelsen bör i fortsättningen innefatta en utredning om den (GrUU 23/2004 rd).

Redogörelsen för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland har utarbetats i samarbete mellan ministerierna så att respektive ministerium har ansvarat för den del som gäller det egna ansvarsområdet. Justitieministeriet har koordinerat redogörelsen. Trots den avsevärda arbetsmängd som redogörelsen krävt har inga tilläggsresurser kunnat avdelas för den vid ministerierna.

Granskningen av de inhemska grund- och människorättsfrågorna i redogörelsen överensstämmer i huvudsak med människorättskonventionernas indelning och de rättigheter som avses i dem. För att undvika överlappningar och upprepningar har man vid behov använt interna hänvisningar i redogörelsen.

Det krävs fortlöpande, målmedvetet arbete för att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska kunna utövas och tillgodoses. Avsikten är inte att denna gång förena redogörelsens inhemska del med något nationellt handlingsprogram enligt rekommendationerna från FN:s världskonferens i Wien 1993. Ett sådant arbete skulle ha varit mycket krävande och förutsatt resurser även för koordinering mellan ministerierna. Tanken är ändå att utarbetandet av ett handlingsprogram ska kunna tas upp som en egen process i samband med följande redogörelse, om riksdagen förutsätter det och tillräckliga resurser kan garanteras för beredningen.

Så som det senare framgår av redogörelsen, understöder regeringen att en nationell människorättsinstitution inrättas. Inrättandet av en sådan institution skulle i framtiden ge ett mervärde vid bedömningen av genomförandet av internationella människorättsförpliktelser i Finland och vidtagandet av nödvändiga åtgärder.

## **2.2 Det internationella och europeiska övervakningssystemet**

### **2.2.1 De internationella övervakningsorganens rekommendationer och slutsatser**

Internationella rättskipnings- och tillsynsorgan är förutom den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europeiska kommittén för sociala rättigheter ER:s tre och FN:s sex övervakningskommittéer till konventionerna.

Regeringens rapporterar med jämna mellanrum om människorättskonventionerna till FN:s sex och ER:s tre övervakningskommittéer som övervakar det nationella fullgörandet av kon-

ventionerna. Efter att ha studerat rapporten avger övervakningskommittéerna sina slutsatser till staten och följer även det nationella genomförandet av dessa slutsatser. FN:s övervakningskommittéer till konventionerna kallar dessutom representanter för regeringen till ett samråd där rapporten behandlas muntligt.

#### *De frihetsberövades rättigheter*

Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har avgett sin rapport om det fjärde periodiska inspektionsbesök i Finland (april 2008). Till CPT:s befogenheter hör att göra inspektioner på sådana platser där man håller personer som berövats sin frihet mot sin vilja, samt att ge anmärkningar och rekommendationer på grundval av inspektionerna. Dessa har stor tyngd genom att domstolen för de mänskliga rättigheterna ofta hänvisar till dem i sin egen avgörandeverksamhet.

Kommittén besökte sju polisinrättningar, en tillnyktringsstation, en förvarsenhet för utläningar, tre fängelser och två psykiatriska sjukhus. CPT ansåg att inga påståenden om dålig behandling av de frihetsberövade i de finländska inrättningarna framförts till den. I sin slutliga rapport fäste CPT uppmärksamhet vid bl.a. förvaringen av häktade på polisinrättningarna, cellerna utan WC, s.k. baljceller, i Helsingfors fängelse och isoleringspraxisen på Gamla Vasa psykiatriska sjukhus, rättsskyddet för personer som polisen gripit eller anhållit samt deras rätt att anlita och fritt välja ett biträde. CPT fäste särskild uppmärksamhet vid de bristande möjligheterna till aktivitet och vistelse utomhus vid polisinrättningarna.

CPT ansåg att de materiella förhållandena i förvarsenheten för utläningar är högklassiga. Kommittén rekommenderade dock att hälsovårdspersonalen skulle utökas samt att utbildningsmöjligheterna för barn och ungdomar skulle utökas. Kommittén begärde också en tilläggsutbildning om vilken utbildning i användning av maktmedel som de privata säkerhetsvaktare som arbetar vid förvarsenheten fått. För att undvika att utläningar förvaras i polisens lokaler föreslog CPT att Finland allvarligt skulle överväga möjligheten att öppna en andra förvarsenhet för utläningar.

CPT klandrade redan för fjärde gången användningen av celler utan WC i Finland. Kommittén önskade att Finland tidigare lägger ombyggnaden av fängelserna så att cellerna förses med sanitetsutrymmen betydligt tidigare än det planerade (2015). Man bör se till att det finns tillräckligt med nödvändig personal även nattetid antingen genom att inrätta nya tjänster eller omplacera fångvårdspersonal.

Kommittén ingrep också i det omfattande våldet mellan fångar. Enligt kommitténs åsikt borde man satsa mera än nu på att bekämpa våld mellan fångar. För dem som hålls avskilda från andra på egen begäran bör det ordnas möjlighet till verksamhet, utbildning, idrott och daglig vistelse utomhus. Fångarnas individuella behov borde bedömas med jämna mellanrum, och vid behov borde man också överväga förflyttning av en fånge till en annan anstalt. CPT rekommenderade också att hälsovårdstjänsterna för fångar förbättras och utvecklas. CPT hoppades också på åtgärder för att genomföra den nya fångselagstiftningen särskilt så att verksamhets- och rehabiliteringsprogrammen utökas.

Enligt kommittén ska i beslutet om att den psykiatriska sjukhusvården fortsätter oberoende av patientens vilja ingå ett utlåtande av en psykiater, som inte hör till personalen i sjukhuset där patienten vårdas. Patienten ska ha rätt att personligen bli hörd i domstol under förfarandet för intagning på sjukhus oberoende av patientens vilja. Kommittén rekommenderade att deltagandet i rehabiliterande verksamhet och tillgången till terapi ökas i Gamla Vasa psykiatriska sjukhus. Kommittén påpekade också att unga patienter vid psykiatriska sjukhus måste få bättre möjligheter att vistas utomhus.

Tonen hos rekommendationerna i kommitténs fjärde periodiska rapport var skarpare än tidigare, eftersom CPT har gett rekommendationer om flera av de saker som nämns i rapporten redan tidigare. CPT påpekade att principen om samarbete i artikel 3 i konventionen förutsätter beslutsamma åtgärder för att genomföra CPT:s tidigare och viktigaste rekommendationer.

Finlands regering har i juni 2009 gett sitt svar på CPT:s rapport gällande besöket i Finland 20-30.4.2008.

#### *Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*

FN:s övervakningskommitté till ESK-konventionen har uppmärksammat användningen av arbetsavtal för viss tid. Kommittén har konstaterat att omfattande användning av arbetsavtal för viss tid kan i själva verket begränsa möjligheterna för deltidsanställda, reservarbetskraft och utlänningar att komma i åtnjutande av sina rättigheter i anslutning till arbetet.

ESK-kommittén har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid behovet att förebygga fattigdom och utslagning. Kommittén har begärt att Finland ska effektivera sina strävanden att bekämpa fattigdom och social utslagning samt utveckla ett system för att mäta och följa fattigdomsgraden. Dessutom finns det inte tillräckligt med jämförbar information om antalet människor som lever i fattigdom samt de framsteg som gjorts för att minska förekomsten av fattigdom och den djupaste fattigdomen.

När det gäller jämlik tillgång till social- och hälsovårdstjänster bör man lägga märke till att t.ex. FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor har rekommenderat att det bör ordnas ändamålsenliga social- och hälsovårdstjänster för samekvinnor, inklusive tjänster som avser reproduktiv hälsa. Dessutom har FN:s kommitté för barnets rättigheter rekommenderat att alla barn garanteras lika tillträde och tillgång till service oberoende av bosättningskommun. För detta ansvarar staten, fast själva servicen ordnas på kommunnivå.

Särskild uppmärksamhet har också fästs vid alkohol- och narkotikamissbruk, liksom vid psykiska problem. FN:s ESK-kommitté har också rekommenderat att Finland effektiviserar sina strävanden att bekämpa alkohol- och narkotikamissbruk samt ingripa i de underliggande orsakerna till psykiska problem, vad gäller både hela befolkningen och särskilt unga. FN:s kommitté för barnets rättigheter har varit oroad över barns ökade användning av alkohol och rekommenderat att Finland utökar åtgärderna som gäller barn och ungas hälsa, särskilt barns användning av alkohol, och vidareutvecklar sina hälsoprogram, som borde inriktas bl.a. på att främja sunda levnadsvanor hos unga. Också FN:s kommitté mot kvinnodiskriminering har uppmanat Finland att vidta åtgärder för att ingripa i flickors försämrade mentala hälsa, för att hindra användningen av alkohol och narkotika samt för att förebygga självmord bland flickor.

#### *Kvinnornas rättigheter*

FN:s kommitté mot kvinnodiskriminering har i sina slutsatser i juli 2008 fäst uppmärksamhet vid jämställdheten på arbetsmarknaden. Kommittén har uppmanat Finland att prioritera faktiskt jämställdhet på arbetsmarknaden och rekommenderat att konventionsstaten vidtar konkreta åtgärder bl.a. för att få slut på löneskillnaden mellan kvinnor och män, liksom åtgärder för att förhindra olagliga uppsägningar av kvinnor på grund av graviditet och barnafödelse. Dessutom borde Finland ytterligare försöka se till att det går att samordna familje- och arbetsförpliktelser och främja en rättvis fördelning av hem- och familjeförpliktelser mellan kvinnor och män. Särskilt borde man utveckla sådana incitament som uppmuntrar fler män att utnyttja föräldraledigheten. Också Europeiska kommittén för sociala rättigheter har fäst uppmärksamhet vid jämställdheten i arbetslivet. Kommittén har varit oroad över löneskillnaden mellan kvinnor och män och FN:s ESK-kommitté har ansett det oroväckande att män

och kvinnor fortfarande har olika stor lön trots Finlands strävanden att avskaffa könsdiskriminering i arbetslivet.

Å andra sidan har kommittén fäst positiv uppmärksamhet vid att åtgärderna i regeringens jämställdhetsprogram har ökat antalet kvinnor i statsbolagens och statens intressebolags styrelser. Ändå är procentandelen kvinnor i höga positioner låg särskilt inom den privata sektorn och inom vetenskapen, t.ex. vid universiteten. Också ESK-kommittén har varit oroad över det låga antalet kvinnor i många branscher, inklusive universitetens undervisningspersonal.

Våldet mot kvinnor har fått stor uppmärksamhet: Finland har fått anmärkningar för särskilt våldet i nära relationer och parförhållanden från såväl FN:s politiska forum (rådet för de mänskliga rättigheternas ländervisa periodiska granskning i februari 2008) som övervakningskommittéerna till konventionerna (FN:s kommitté mot kvinnodiskrimineringens samråd i juli 2008). Finland har uppmanats se till att kvinnor som fallit offer för våld erbjuds ett tillräckligt antal skyddshem med sakkunnig personal och som har anvisats nödvändiga ekonomiska resurser. Dessutom har Finland uppmanats att vidta åtgärder så att sexuella trakasserier blir en straffbar gärning.

#### *Barnets rättigheter*

De senaste resolutionerna från FN:s kommitté för barnets rättigheter är från hösten 2005. Finland har överlämnat sin senaste periodiska rapport i juli 2008. På grund av slutsatserna fram till 2005 har de största bristerna när det gäller barnets rättigheter i Finland att göra med barns jämlika tillträde till service samt den ojämna kvaliteten på servicen. Kommittén har också påskyndat åtgärder för att minska våldet mot barn. Med tanke på de allmänna åtgärderna för att fullgöra konventionen har kommittén rekommenderat Finland att utöka sakkunskapen när det gäller att bedöma barns fördel och att koordinera barnpolitiken bättre. Dessutom har det förutsatts aktivare åtgärder från statens sida för att informera om barnets rättigheter.

FN:s kommitté för barnets rättigheter har också fäst uppmärksamhet vid de synnerligen utdragna vårdnadstvisterna i Finland, som kan ha en negativ inverkan på barn. Dessa vårdnadstvister borde avgöras inom ändamålsenlig tid. Dessutom stödjer myndigheterna inte alltid tillräckligt fortsatta kontakter mellan förälder och barn i fall som gäller vård utom hemmet, fast de måste anses vara av största vikt. Antalet barn som vårdas utom hemmet har ökat och därför borde uppmärksamhet fästas vid de underliggande orsakerna till att vården av barn utom hemmet har ökat, bl.a. genom att föräldrarna får tillräckligt stöd. Andelen placeringar på institutioner har ökat inom vården utom hemmet, detta kan inte betraktas som en utveckling som överensstämmer med barnets fördel. Enligt kommittén borde Finland också säkerställa att barn som fostras på institutioner bor i små grupper och får individuell vård. Också den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis i fråga om omhändertagande och umgängesrätt fäst uppmärksamhet vid bl.a. myndigheternas skyldighet att trygga barnets fördel samt försöka återförena familjen så fort som möjligt efter ett eventuellt omhändertagande.

Internationellt sett har Finland omfattande erfarenhet av att låta barn komma till tals. Samtidigt har Finland upprepade gånger fått anmärkningar av FN:s kommitté för barnets rättigheter när det gäller att låta barn komma till tals. Dessa hänför sig särskilt till barnets rätt att få uttrycka sin åsikt direkt inför domaren och hur beslut som påverkar barn fattas under rättegångar och/eller vid förvaltningsförfarande. Dessutom har FN:s kommitté för barnets rättigheter rekommenderat att konventionsstaten tillräckligt beaktar barns åsikter i beslut som gäller placering av dem i vård utom hemmet och att vården utom hemmet inte inverkar negativt på förhållandet mellan förälder och barn.



#### *Funktionshindrade personers rättigheter*

I flera rekommendationer som berört Finland har Finland uppmanats att ratificera FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder. FN:s kommitté för barnets rättigheter har uppmärksammat att barn med funktionshinder blir föremål för våld eller mobbing. Dessutom har FN:s kommitté mot kvinnodiskriminering fäst uppmärksamhet vid funktionshindrade kvinnors ställning och multidiskriminering av dem.

#### *Minoritetsspråk*

Skrivningar i anslutning till minoritetsspråk ingår i flera internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland. Exempelvis artikel 27 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter garanterar sådana som tillhör minoriteter rätt till sitt eget kulturliv samt rätt att använda sitt eget språk. Europarådets stadga om regionala språk och minoritetsspråk omfattar samiskan som ett regionalt språk. Den kommitté som övervakar sistnämnda konvention har fäst uppmärksamhet vid behovet av att säkerställa tillgång till social- och hälsovårdstjänster på svenska och samiska. Användningen av svenska och samiska hos myndigheter med stöd av språklagen och samiska språklagen har uppmärksammat av FN:s kommitté för barnets rättigheter, FN:s kommitté mot rasdiskriminering, kommittén som övervakar ER:s ramkonvention för skydd av nationella minoriteter och kommittén som övervakar genomförandet av ER:s språkstadga. Alla dessa organ har också uppmärksammat masskommunikationen på minoritetsspråk och att myndigheterna borde utveckla denna ytterligare. Också undervisningen på och i minoritetsspråk – alltså inte endast samiska utan också andra minoritetsspråk, t.ex. romani och invandrares modersmål – har tagits upp i de flesta rekommendationer som gäller Finland. De rättigheter som gäller nationalspråken och andra språk behandlas i avsnitten 2.13.1 och 2.14.

#### *Urfolkens rättigheter*

Att främja urfolkens rättigheter har redan länge hör till prioriteringarna i Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna. Eftersom EU-områdets enda urfolk samerna bor bl.a. i Finland, vore det nödvändigt att granska hur konsekvent Finlands internationella mål genomförs i den nationella politiken. Detta är viktigt också därför att övervakningskommittéerna till konventionerna upprepade gånger har gett rekommendationer som gäller urfolkens rättigheter i Finland. Olika övervakningskommittéer har uppmanat Finland att ratificera Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 169 om urfolks rättigheter och dessutom har Finland fått en rekommendation om detta i samband med FN:s råd för mänskliga rättigheters ländergranskning våren 2008. Finland har konstaterat att detta är målet, denna linje ingår bl.a. i den föregående redogörelsen om politiken för de mänskliga rättigheterna och den har också meddelats FN:s råd för mänskliga rättigheter. I samband med ratificeringen av ILO-konventionen har man diskuterat speciellt markrättigheterna, men uppmärksamhet bör fästas även vid bl.a. de delar av konventionen som gäller språkliga rättigheter.

#### *Multidiskriminering av kvinnor*

Invandrarkvinnor utsätts fortfarande för mångbottnad diskriminering, bl.a. i fråga om tillträde till utbildning och arbete samt hälso- och sjukvård. Invandrarkvinnor kan vara särskilt utsatta för fattigdom och allt slags våld, bl.a. familjevåld och könsstympning, och de har svårt att få sysselsättning som motsvarar deras utbildning, erfarenhet och kompetens. Romska kvinnor utsätts hela tiden för multidiskriminering på grund av både kön och etnisk bakgrund, vilket tar sig uttryck i bl.a. hög arbetslöshetsgrad, svårigheter att få service samt intern diskriminering inom deras egna samfund. Särskilt kvinnor som klär sig i romsk dräkt är utsatta för diskriminering bl.a. i samband med anställning och tillträde till offentliga lokaler. Samiska kvinnor utsätts fortfarande för multidiskriminering och de har bl.a. svårt att få ändamålsenlig hälso- och sjukvård på grund av läkarbristen i norra Finland. Dessutom be-

aktas inte genusaspekten i samepolitiken och samiska kvinnor är otillräckligt representerade i politiken såväl i samekommunerna som på riksnivå. Kvinnor med funktionshinder utsätts för multidiskriminering när det gäller bl.a. tillträde till utbildning och arbete, hälso- och sjukvårdstjänster och skydd mot våld. De bemöts inte som en specialgrupp med särskilda behov. I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder, som ännu inte ratificerats, fästs dessutom särskild uppmärksamhet vid multidiskriminering.

#### *Rasism, främlingshat och annan intolerans*

Flera olika övervakningskommittéer till konventionerna har även på ett mera allmänt plan uppmärksammat de rasistiska och främlingsfientliga attityderna i Finland samt bl.a. spridningen av rasistiskt material via internet.

Till exempel CERD-kommittén konstaterade i sina rekommendationer rörande Finland i mars 2009 att Finland uppmuntras att fortsätta med sina strävanden att följa alla tendenser som kan leda till rasistiskt och främlingsfientligt beteende, och bekämpa de negativa följderna av dessa tendenser. Kommittén har uppmanat Finland att fästa särskild uppmärksamhet vid ungas attityder och rasistiskt material på internet. Tidigare har även ECRI, som lyder under Europarådet, uppmärksammat samma teman i sin länderrapport rörande Finland från 2007.

#### **2.2.2 Domar från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och verkställigheten av fällande domar**

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har fram till utgången av 2008 meddelat över 100 domar som berör Finland. Av dessa har 75 meddelats under den tid som granskas i föreliggande redogörelse, dvs. 2004 - 2008. Största delen av domarna gällde rätten till en rättvis rättegång, inklusive rätten till rättegång inom skälig tid. Andra domar än sådana som gällde en rättvis rättegång (artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen) meddelades som följer: 8 domar gällde skydd för familje- och privatliv (artikel 8), 5 domar gällde yttrandefrihet (artikel 10), 3 domar gällde äganderätt (artikel 1 i tilläggsprotokoll nr 1), 1 gällde rätt till livet 1 (artikel 2) och 1 förbudet mot tortyr (artikel 3). Dessutom har man brutit mot rätten till rättsmedel i de fall som gällt rättegångens längd, eftersom de effektiva rättsmedel mot dröjsmål med rättegången som den europeiska människorättskonventionen förutsätter inte har ordnats nationellt. När det gäller domarna konstaterades i 51 fall att det var fråga om ett brott, i 18 fall var det inte fråga om något brott, i 4 fall fastställdes förlikning genom domen och i ett fall konstaterade domstolen att det skulle vara fråga om ett brott om den klagande skulle utvisas från Finland.

Många olika fall har handlat om en rättvis rättegång. Förutom rätten till rättegång inom skälig tid har den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna behandlat bl.a. följande saker: en handling har inte tillställts motparten, rätten till muntlig behandling, hovrättens sammansättning, den åtalades möjlighet att ställa frågor till ett minderårigt offer, åklagarmyndigheternas skyldighet att ge försvaret allt bevismaterial, åtalets noggrannhet, underlåtenhet att höra vittnen och personer som kan jämföras med vittnen och beslut som saknar motivering. Dessutom har den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna behandlat den europeiska människorättskonventionens tillämplighet i ärenden som hör till domkapitlets prövningsrätt samt polisens tjänstevillkor.

De fall som handlat om rätt till privatlivet har gällt bl.a. bilder som publicerats på internet, olovligt tittande på personuppgifter, vägran att registrera det förnamn som valts åt ett barn, brådskande omhändertagande av barn (brådskande placering) och begränsningar av omgångsrätten, familjeåterförening efter omhändertagande, avgörande i ett vårdnadsärende

enbart på grundval av barnets åsikt och skydd för korrespondens i samband med beslag och husrannsakan samt konkurs.

I de domar som gällt yttrandefrihet har det ofta varit fråga om att inhemska domstolar har betonat skydd för privatlivet i stället för yttrandefrihet. När denna redogörelse utarbetas har flera nya yttrandefrihetsmål väckts i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har behandlat frågor som rör äganderätten i samband med ärenden som gäller fiskebegränsningar och skuldsanering.

Stora avdelningen vid den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har vid tidpunkten för granskningen behandlat två ärenden av vilka det ena gällde rätten till muntlig behandling i en rättegång som gällde ett skatteärende och den andra gällde tillämpligheten av artikel 6 (rätt till en rättvis rättegång) på tjänstemän och en rättegång om deras tjänstevillkor samt rättegångens längd. Det sistnämnda ärendet, Vilho Eskelinen m.fl. mot Finland, var en för domstolens rättspraxis mycket betydande och uppseendeväckande dom. Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avvek delvis från sin tidigare praxis och tog klarare än tidigare ställning till hur artikel 6 ska tillämpas på rättegångar som gäller tjänstemän samt utvidgade tillämpningsområdet för artikel 6 ytterligare.

De fall där Finland har fått en fällande dom blir föremål för Europarådets ministerkommittés uppföljning av verkställigheten. Verkställigheten av domar omfattar förutom betalning av eventuella ersättningar inom utsatt tid även andra praktiska åtgärder för att förhindra att motsvarande överträdelse inträffar på nytt. Sådana praktiska åtgärder kan vara t.ex. att ändra lagstiftningen eller praxis. I detta sammanhang kan som exempel nämnas Kangasluoma mot Finland (nr 48339/99, 20.1.2004). Där konstaterade den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att den nationella rättsprocess som rörde den klagande inte hade skett inom skälig tid på det sätt som förutsätts i artikel 6 och att den klagande inte heller hade förfogat över ett sådant effektivt rättsmedel mot dröjsmål med rättegången som artikel 13 förutsätter. Nämda rättsmedel som avses i artikel 13 i den europeiska människorättskonventionen måste ordnas för att finsk lagstiftning ska vara i harmoni med den europeiska människorättskonventionen till denna del. Kangasluoma mot Finland och andra domar som meddelats efter den och där det konstaterats att artikel 13 kränkts blir föremål för övervakning av verkställigheten tills ett rättsmedel har ordnats på nationell nivå. (Se avsnitt 2.5. om saken)

I praktiken har den nationella lagen ofta ändrats redan innan den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har meddelat sin dom, och då behöver inga särskilda åtgärder vidtas i anslutning till verkställigheten. Som exempel på detta kan nämnas 39 a § i förundersökningslagen, där det föreskrivs om videobandning av förhör med målsägande och vittnen bl.a. när den förhörde på grund av sin unga ålder inte kan delta i rättegången personligen. Paragrafen har funnits i förundersökningslagen ända sedan 2003, men den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har därefter meddelat flera fällande domar för brister i sättet att höra minderåriga i fall som gäller sexuellt utnyttjande av minderårig där händelserna har föregått lagändringen.

### 2.2.3 Stärkande av EU:s grundrättsdimension

Både inrättandet av EU:s byrå för grundläggande rättigheter och den år 2000 antagna stadgan om de grundläggande rättigheterna, vars bestämmelser görs rättsligt bindande genom Lissabonfördraget (RP 23/2008 rd, GRUU 13/2008 rd), bidrar till att stärka unionens grundrättsdimension. Beslutet att inrätta byrån för grundläggande rättigheter har betraktats som en av de

viktigaste framgångarna under Finlands senaste period som ordförande. Överenskommelse om saken träffades under rådets (rättsliga och inrikes frågor) möte i december 2006.

Byrån för grundläggande rättigheter är ett oberoende EU-organ, som ger medlemsstaterna, EU:s institutioner och andra instanser som ansvarar för genomförandet av gemenskapsrätten expertrådgivning om de grundläggande rättigheterna. I detta syfte samarbetar den med Europarådet, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), och andra internationella organisationer.

Byrån för grundläggande rättigheter publicerar en årsberättelse om sin verksamhet och specialrapporter om grundrättsfrågor och utarbetar slutsatser och utlåtanden antingen på eget initiativ eller på EU-institutionernas begäran. Den samlar in och analyserar information om iakttagandet av de grundläggande rättigheterna, utvecklar metoder och standarder för att förbättra informationens jämförbarhet, objektivitet och tillförlitlighet samt utför och stödjer vetenskapliga undersökningar och utredningar. Dessutom är dess uppgift att främja dialogen med medborgarsamhället och informera aktivt om sin verksamhet. EU:s byrå för grundläggande rättigheter bör enligt Finlands åsikt ha en stark roll på alla politikområden som påverkar de grundläggande rättigheterna. När rådet beslöt att inrätta byrån kom man överens om att byråns uppdrag ska ses över. Byråns behörighet borde utvidgas till polis- och straffrättsligt samarbete.

Byrån för grundläggande rättigheter prövar inte enskilda klagomål som gäller brott mot de grundläggande rättigheterna, lagligheten hos EU:s beslut eller huruvida någon medlemsstat har underlåtit att iaktta sina medlemsförpliktelser. Dessa uppgifter hör i enlighet med EG:s grundfördrag till Europeiska gemenskapernas domstol, som tar ställning till huruvida de grundläggande rättigheterna iakttagits i ärenden som omfattas av dess behörighet. Byrån för grundläggande rättigheter prövar inte heller systematiskt huruvida någon medlemsstat allvarligt kränker de grundläggande rättigheterna. Ett sådant brott kan enligt artikel 7 i fördraget om Europeiska unionen bl.a. leda till att medlemsstatens rösträtt upphävs i rådet. Rådet kan dock begära experthjälp av byrån för grundläggande rättigheter med att reda ut ett sådant brott.

Genom Lissabonfördraget revideras artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen, till vilken har fogats två nya punkter. Enligt artikel 6.1 ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det konstateras uttryckligen att stadgan ska ha samma rättsliga värde som fördragen.

I enlighet med ingressen i stadgan om de grundläggande rättigheterna bekräftas i stadgan de rättigheter som har sin grund särskilt i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Sålunda är syftet med stadgan i första hand att kodifiera de rättigheter som redan hör till unionsrätten med stöd av bl.a. EG-domstolens rättspraxis. Härigenom betonas unionens och medlemsstaternas åtagande att trygga de grundläggande rättigheter som anges i stadgan för unionens medborgare och andra som rör sig på unionens område.

Enligt den nya artikel 6.2 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen ansluta sig till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Även denna bestämmelse är principiellt viktig eftersom den utvisar unionens beredskap att godkänna övervakning även utanför unionen av att de mänskliga rättigheterna iakttas.

Principerna i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen kvarstår oförändrade i Lissabonfördraget, där de har intagits i en ny artikel 6.3. De grundläggande rättigheterna, såsom de ga-

ranteras i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer.

Enligt statsrådets EU-redogörelse (SRR 4/2009 s. 12-13) måste inom unionen tas fram instrument för att säkerställa att de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen respekteras i medlemsstaterna. På detta sätt kan man såväl se till att medborgarna bättre kan utöva sina rättigheter som stärka näringslivet och det civila samhällets verksamhetsförutsättningar. Unionens människorättspolitik blir då mer trovärdig. Inrättandet av byrån för grundläggande rättigheter och EU:s tillträde till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna medger måluppfyllelse i detta avseende. Grundlagsutskottet (GrUU 8/2009) och stora utskottet (StoUB 1/2009 rd) har instämt i denna syn samt även i vidare bemärkelse bedömt konsekvenserna av att grundrättsdimensionen stärks för unionsinstitutionernas verksamhet.

Finlands målsättning är att den grundrättsenliga förhandskontrollen av lagstiftningen utvecklas i EU så som grundlagsutskottet förutsatte i sitt utlåtande GrUU 8/2009. Institutionerna borde allt mer begära utlåtanden över lagförslag av byrån för grundläggande rättigheter. Av detta finns redan goda erfarenheter i samband med EU-PNR-projektet, i vilket ordförandelandet Frankrike på rådets vägnar begärde byråns utlåtande över förslaget. I det förtjänstfulla utlåtandet lyftes fram många frågor som även Finland fäst uppmärksamhet vid under förhandlingarna. Finland kunde vara initiativtagande och driva på att utlåtande begärs i samband med sådana projekt där frågor i anslutning till grundrättigheterna är centrala.

#### **2.2.4 Ratificeringen av internationella människorättskonventioner samt befintliga förbehåll**

##### *Ratificeringen av internationella människorättsdokument*

Finland undertecknade 7.9.2000 det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi till FN:s konvention om barnets rättigheter. Förpliktelserna i det fakultativa protokollet är sådana som redan i huvudsak ingår i andra internationella instrument som är förpliktande för Finland och de ändringar som de förutsätter i lagstiftningen har redan företagits. En ratificering har ändå bedömts förutsätta bl.a. att strafflagstiftningen kompletteras så att det i enlighet med kravet i artikel 3 i protokollet blir straffbart att skaffa samtycke till adoption med obehöriga metoder. Protokollet kan ratificeras sedan nödvändiga ändringar företagits i lagstiftningen. Målet är att Finland tillträder det fakultativa protokollet under 2009. I regeringens barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram 2007-2011 ingår bl.a. som en åtgärd att protokollet ska börja genomföras nationellt.

Finland undertecknade 23.9.2003 det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Syftet med protokollet är att upprätta ett system inom vars ram oberoende internationella och nationella organ regelbundet besöker platser där personer som berövats sin frihet hålls. Motsvarande övervakning utförs redan nu av europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. En ministeriarbetsgrupp som koordineras av utrikesministeriet utarbetar en regeringsproposition om godkännande av protokollet. Arbetsgruppens mandattid går ut 31.10.2009. Under diskussionerna har det föreslagits att riksdagens justitieombudsman skulle utnämnas till nationellt övervakningsorgan.

Finland undertecknade 6.2.2007 FN:s konvention till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden. Ett utkast till regeringsproposition bereds som bäst.

FN:s övervakningskommittéer till människorättskonventionerna har upprepade gånger rekommenderat att Finland måtte ratificera ILO:s konvention nr 169 om urfolk och stamfolk.

Konventionen förutsätter att staten vidtar särskilda åtgärder för att trygga urfolks kultur, språk samt sociala och ekonomiska ställning. Finsk lagstiftning har inte ansetts motsvara konventionens bestämmelser i första hand när det gäller samernas rätt till land. Enligt konventionen ska urfolk ha rätt att besluta om prioriteringsordningen för utvecklingsåtgärder som avser mark där de är bosatta av hävd (artikel 7). Enligt artikel 14 ska urfolk tillerkännas ägande- och besittningsrätt till mark där de är bosatta av hävd. Enligt artikel 34 ska genomförandeåtgärderna ändå avgöras flexibelt med hänsyn till de särskilda förhållandena i respektive land. Man har länge försökt hitta en lösning som skulle tillfredsställa alla parter i fråga om de rättigheter som hänför sig till de områden som samerna nyttjat av hävd. Nuläget när det gäller beredningen förklaras i avsnitt 2.14.

Utöver nämnda konventioner och protokoll kommer Finland dessutom att ratificera FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder och det fakultativa protokollet till den. Finland undertecknade konventionen och protokollet 30.3.2007. Den nationella lagstiftningen i Finland överensstämmer redan till största delen med kraven i konventionen. Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) bereder följande ändringar i lagstiftningen i anslutning till ratificeringen av konventionen: den ändring som artikel 14 i konventionen (frihet och personlig säkerhet) förutsätter i fråga om användning av tvång mot personer som omfattas av specialomsorger enligt handikapplagen är avsedd att ersättas med reviderad lagstiftning om grunder för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom förutsätter artikel 18 (rätt till fri rörlighet och till ett medborgarskap) samt artikel 19 (rätt att leva självständigt och att delta i samhället) 1) att begränsningen gällande rätt att välja hemkommun i 3 § 5 mom. i lagen om hemkommun slopas genom att kostnaderna fördelas mellan kommunerna samt 2) att 13 § i socialvårdslagen ändras så att socialtjänster kan ges inte bara kommunens invånare utan också sådana som flyttar till kommunen. De ändringar i lagstiftningen som är under beredning torde kräva flera års förberedelser varefter konventionen och protokollet kan ratificeras.

FN:s generalförsamling godkände i december 2008 ett fakultativt protokoll till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som ger individer möjlighet att klaga. Protokollet öppnas för undertecknande våren 2009 och avsikten är att Finland genast undertecknar protokollet och börjar förbereda ratificeringen.

Finland undertecknade Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel 29.8.2006. Utrikesministeriet tillsatte i februari 2008 en arbetsgrupp som har i uppgift att utreda vilka åtgärder som krävs för att konventionen ska kunna ratificeras.

#### *Förbehåll*

Finland följer aktivt förbehåll som gjorts till de internationella människorättskonventionerna. Finlands regering motsätter sig förbehåll som anses strida mot syftet och målen med konventionerna. Under 2006—2007 har Finland meddelat FN:s generalsekreterare att man motsätter sig förbehållen till bl.a. den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Finland har förbehåll endast till artikel 10.2 b och 10.3, artikel 14.7 och artikel 20.1 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Behovet av förbehållen och möjligheten att återta dem granskas med jämna mellanrum. Ett av förbehållen gäller artikel 10.2 b och 10.3. Artikel 10 innehåller två förpliktelser att hålla personer åtskilda. Enligt artikel 10.2 b ska unga lagöverträdare som är åtalade skall hållas åtskilda från vuxna personer. Enligt artikel 10.3 ska unga lagöverträdare som dömts för brott skall hållas åtskilda från vuxna. Finland, liksom övriga nordiska länder, gjorde förbehåll till bägge konventionsbestämmelserna. I Finlands förbehåll konstaterades att trots att unga fångar i Finland i regel hålls åt-



skilda från vuxna fångar, är det inte ändamålsenligt med ett absolut förbud mot att tillåta smidigare förfaringssätt.

Den nya fängelselagen (767/2005) och den nya häktningsslagen (768/2005) jämte anknyttande lagar trädde i kraft 1.10.2006. Bägge lagarna innehåller en bestämmelse om att personer under 18 år ska hållas avskilda från andra. Man kan avvika från detta krav när barnets fördel kräver det. Genom totalrevisionen reformerades placering av fångar så att placeringen i fängelse och inom fängelset baserar sig på en individuell plan för strafftiden som utarbetas för varje fånge. Genom den individuella planen för strafftiden försöker man göra strafftiden mer planmässig och förutsägbar, behandla fångarna mer individuellt samt göra verksamheten mer resultatrik. Ett system som baserar sig på att alla som är under 21 år placeras endast enligt åldersgruppen skulle således strida mot målen för reformen. Att alla unga hålls strikt avskilda från vuxna kan inte heller i alla situationer anses överensstämma med den ungas fördel.

Människorättskommittén har ansett att vad som i respektive medlemsstat anses omfattas av begreppet "juvenile" bestäms i enlighet med medlemsstatens sociala, kulturella och andra motsvarande villkor (människorättskommittén kommentar nummer 21, 10.4.1992). Om begreppet "juvenile" tolkas så att det begreppsmässigt innefattar endast fångar och häktade under 18 år, skulle tolkningen skapa bättre försättningarna än nu för Finland att överväga att återta förbehållen till artikel 10.2 b och 10.3 efter det att nämnda lagar har trätt i kraft. Dock kvarstår det problemet att förpliktelserna att hålla unga personer avskilda i artikel 10.2 a och artikel 10.3 är betydligt mera ovillkorliga än förpliktelsen i artikel 37 c i konventionen om barnets rättigheter, som gör det möjligt att avvika från förpliktelsen när barnets fördel kräver det. En ovillkorlig förpliktelse att hålla unga personer avskilda kan inte i samtliga fall anses överensstämma med barnets fördel t.ex. därför att det i praktiken skulle förhindra att personer under 18 år placeras i öppna anstalter. Eftersom det finns verkligt få minderåriga häktade i Finland kunde en skarp förpliktelse att hålla dem avskilda i praktiken betyda nästan total ensamhet. Sålunda anser regeringen fortfarande att det inte är möjligt att undanröja förbehållen.

Finlands andra förbehåll gäller förbudet att ändra en lagakraftvunnen dom i artikel 14.7. Förbehållet gör det möjligt att fortsätta med rådande praxis i vår rättskultur, dvs. att under förutsättningar som föreskrivs i lag kan en dom i ett brottmål återbrytas till nackdel för den åtalade. Det är möjligt att återbryta en dom till den åtalades nackdel när det framkommer nya bevis, det tidigare avgörandet har grundat sig på felaktiga bevis eller berott på straffbart förfarande hos en ledamot av domstolen eller en part eller dennes företrädare. Återbrytande på grund av nya bevis är möjligt endast i samband med sådana brott för vilka det föreskrivna straffet är strängare än fängelse i två år och det nya beviset skulle leda till att åtalet gillas eller till att väsentligt strängare straffbestämmelser tillämpas. Ansökan om återbrytande av en dom ska göras inom ett år efter att grunden har framkommit.

Enligt 5 § (ändrad 692/1997) och 7 § i förundersökningslagen från 1987 ska vid förundersökning utredas brottet och de omständigheter som behövs för att besluta om åtal med beaktande av såväl de omständigheter och bevis vilka talar mot den misstänkte som de vilka talar för honom. Enligt 15 § (ändrad 692/1997) kan åklagaren ge anvisningar och föreskrifter om de omständigheter som ska utredas vid förundersökningen. När man agerar enligt dessa bestämmelser kan man samla ihop ett heltäckande förundersökningsmaterial innan åtal väcks och ärendet behandlas i domstol. När målen för förundersökningen i huvudsak uppnås kan brottmål behandlas utgående från ett heltäckande material redan vid den första domstolsbehandlingen. Ett bra förundersökningssystem har bidragit till att förbehållet har behövt tillämpas mycket sällan. Emellertid är det skäl att i lagen förbereda sig på att det straffrättsliga ansvaret kan realiseras på behörigt sätt när bevis som behövs för att utreda brottet inte har varit kända under den ursprungliga domstolsbehandlingen. Då är det möjligt att uppta åtalet till ny be-

handling utan hinder av att ärendet redan har hunnit avgöras med stöd av bristfälligt material. Särskilt brottsoffrets rättsskydd kan i vissa fall förutsätta en sådan möjlighet.

Förbehållet betraktas sålunda fortfarande som nödvändigt, även om det även i fortsättningen kommer att tillämpas endast i undantagsfall.

Finland har i tiden gjort ett förbehåll till artikel 20.1, som förbjuder krigspropaganda, med motiveringen att förpliktelsen i artikeln strider mot principen för yttrandefrihet i artikel 19. I princip skulle det vara möjligt att förbjuda krigspropaganda genom lag förutsatt att begränsningen uppfyller de allmänna kraven på begränsning av en grundläggande rättighet. Eventuell kriminalisering av förbudet mot krigspropaganda borde samordnas med bestämmelserna om yttrandefrihet. Statsrådet och riksdagen har hänvisat till svårigheten att samordna dylika förbud och yttrandefrihet i samband med den nationella behandlingen av Europeiska gemenskapernas kommissions initiativ till ett rambeslut om bekämpande av rasism och främlingsfientlighet (U 7/2002/ rd, LaUU 6/2002 rd, GrUU 26/2002 rd). I samband med den femte periodiska rapporten om konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter 2003 ansåg Finland att man inte tills vidare har för avsikt att påbörja några brådsökande lagstiftningsprojekt som syftar till att undanröja förbehållet, eftersom de grövsta formerna av krigspropaganda nyligen har kriminaliserats i Finland och det inte i praktiken har yppat sig något behov av mera omfattande kriminalisering.

## 2.3 Det nationella övervakningssystemet

Övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är uppdelad på flera instanser i Finland. Vid sidan av de högsta laglighetsövervakarna, ombudsmännen, domstolsväsendet och andra myndigheter har även medborgarsamhället en central position och betydelse med tanke på övervakningen.

### *Riksdagens grundlagsutskott*

Riksdagens grundlagsutskotts uppgift är att avge utlåtande om grundlagenligheten och överensstämmelsen med internationella människorättskonventioner hos de ärenden som behandlas i riksdagen. Utskottets övervakning är av föregripande och abstrakt natur; övervakningen hänför sig således inte direkt till konkreta rättsfall. Grundlagsutskottets utlåtandep Praxis är för närvarande av stor kvantitativ betydelse och omfattar olika grundläggande rättigheter samt omfattar bedömning av de behandlade ärendenas förhållande till människorättskonventionerna, särskilt den europeiska människorättskonventionen. Ett bevis på hur effektiv den föregripande övervakningen av grundlagenligheten är också det faktum att de tolkningssituationer som avses i 106 § i grundlagen har förblivit få i rättspraxis (se närmare nedan). Grundlagsutskottets tolkningspraxis publiceras i riksdagshandlingarna, och kan sökas med sökord även på riksdagens webbplats. Från flera håll har man dock hänvisat till behovet av att underlätta tillgången till grundlagsutskottets utlåtandep Praxis t.ex. genom att utveckla register eller sakord. På detta sätt kunde tolkningsställningstagandena göras mera allmänt kända och användningen av dem utökas i myndigheternas och annan verksamhet. Grundlagsutskottet deltar för närvarande genom en företrädare även i samråden med de internationella övervakningskommittéerna till människorättskonventionerna när de behandlar Finlands periodiska rapporter.

### *De högsta laglighetsövervakarna*

De högsta laglighetsövervakarna, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, övervakar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Bägge avger årligen en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, vilken innehåller en sepa-

rat del om övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Antalet klagomål till justitieombudsmannen och andra laglighetsövervakningsärenden har ökat kraftigt de senaste åren (se Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2007). År 2007 fick justitieombudsmannen ta emot sammanlagt 3 857 nya laglighetsövervakningsärenden. År 2007 avgjordes sammanlagt 3 963 laglighetsövervakningsärenden. De största ärendekategorierna är social trygghet, polisens verksamhet, hälso- och sjukvård, fängsvård och domstolsverksamhet. Många laglighetsövervakningsärenden hänför sig till kraven på god förvaltning och rättsskyddet, t.ex. snabb behandling av ärenden, hörande av parter, motivering av beslut och offentlighetsprincipen samt språkliga rättigheter. Det har också anförts många klagomål över tillgången till social- och hälsovårdstjänster. Av justitieombudsmannens samtliga avgöranden ledde nästan 17 % till någon åtgärd – anmärkning, delgivning av uppfattning, framställning eller rättelse av missförhållanden. Enligt förhandsuppgifterna för 2008 fick justitieombudsmannen åter ta emot ett rekordantal klagomål, över 7 % mera än 2007 (se Justitieombudsmannens meddelande 20.1.2009).

Justitiekanslern i statsrådets uppgifter fördelar sig på övervakning av lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder samt övervakning av myndigheternas verksamhet och annan offentlig verksamhet. Frågor i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kommer fram såväl i laglighetsövervakningen av statsrådets verksamhet som i den allmänna laglighetsövervakningen av myndigheternas verksamhet. I övervakningen av statsrådet dyker frågan om beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna oftast upp vid granskningen av författningsförslag, både propositioner som regeringen avlåter till riksdagen och statsrådets och republikens presidents förordningar. Justitiekanslern får ta emot färre klagomål än riksdagens justitieombudsman. År 2007 riktades 1 352 klagomål till justitiekanslern, och justitiekanslern avgjorde 1 275 klagomål (se Justitiekanslern i statsrådets berättelse år 2007). Ungefär 17 % av de undersökta klagomålen ledde till någon åtgärd från justitiekanslerns sida. De största ärendekategorierna är klagomål som riktas mot polisen och de allmänna domstolarna. Också i justitiekanslerns avgörandeverksamhet är det ofta fråga om frågor i anslutning till garantierna för god förvaltning och en rättvis rättegång. Enligt 2008 års förhandsuppgifter fick också justitiekanslern ta emot ett rekordantal klagomål. Antalet steg till 1737 klagomål. Den procentuella ökningen jämfört med föregående år har således varit cirka 28 %. Skillnaden i antalet klagomål mellan övervakningen av statsrådet och avdelningen för rättsövervakning är ändå den att antalet klagomål vid avdelningen för rättsövervakning har stigit proportionellt sett mer, ungefär 39 % (2008 1464 och 2007 1056). Bägge laglighetsövervakarna kan också komma med egna initiativ och inspektioner av myndigheter.

#### *Ombudsmännen*

Vid sidan av de högsta laglighetsövervakarna övervakar minoritetsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen och barnombudsmannen de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, var och en på det egna uppgiftsfältet. När det gäller de ärenden som minoritetsombudsmannen behandlar har kontakterna i anslutning till diskriminering och annat osakligt bemötande på grund av etniskt ursprung ökat de senaste åren. En annan betydande ärendekategori i minoritetsombudsmannens verksamhet har varit frågor med anknytning till tillämpningen av utlänningslagstiftningen. Dessutom tar man kontakt med minoritetsombudsmannen i ärenden som gäller boende, utbildning, tillgång till social- och hälsovårdstjänster, arbete för utlänningar och familjeförhållanden. År 2007 var antalet kontakter inalles 1 635, vilket betydde en ökning med ungefär en fjärdedel jämfört med föregående år (se Minoritetsombudsmannens årsberättelse år 2007). Minoritetsombudsmannen är också nationell rapportör om människohandel från och med 1.1.2009. Jämställdhetsombudsmannens uppgifter är att övervaka jämställdhetslagens diskrimineringsförbud och att främja jämställdhet. Kontakterna till jämställdhetsombudsmannen gäller ett brett

spektrum av livsområden, fast största delen av kontakterna gäller arbetslivet. Dataombudsmannen styr och övervakar samt ger råd om behandlingen av personuppgifter. Tyngdpunkten i ombudsmannens uppgifter ligger på förebyggande verksamhet. Barnombudsmannens arbete är fokuserat på att följa barnets rättigheter, påverka beslutsfattandet i samhället och främja samarbetet med olika instanser.

Inga specialmyndigheter har inrättats för andra frågor/grupper. Alla ovan nämnda myndigheternas juridiska ställning, uppgifter och befogenheter avviker i någon mån från varandra, fast de delvis sköter uppgifter av liknande typ.

#### *Domstolarna*

Systemet för övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna omfattar också domstolarna, som i enskilda fall kan ta ställning till om de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 106 § i grundlagen, som gäller grundlagens företrädare, ska domstolen ge grundlagsbestämmelsen företrädare, om tillämpningen av en lagbestämmelse i ett ärende som behandlas av en domstol skulle strida mot grundlagen. Tills vidare har det förekommit endast få fall av dylika motstridigheter i rättspraxis (HD 2004:26; Försäkringsdomstolen 2005:6254; Helsingfors förvaltningsdomstol 9.10.2006 T:06/1410/1, som dock upphävdes HFD 2007:77; HFD 2008:25). Dessutom har det förekommit några fall där 106 § i grundlagen har berörts men inte tillämpats. Det har blivit betydligt vanligare med hänvisningar till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i domstolspraxis efter grundrättsreformen. Även i vidare bemärkelse har domstolarna en central ställning för att tillgodose medborgarnas rättsskydd, och de ärenden som ska avgöras hänför sig ofta till någon rätt som är skyddad i grundlagen och/eller i människorättskonventioner.

#### *Medborgarsamhället*

I Finland spelar medborgarsamhället och dess olika aktörer en betydande roll vid övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Ett starkt och vidsträckt fält av medborgarorganisationer samt nära samarbete mellan den offentliga förvaltningen och organisationerna garanterar en god grund för arbetet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Regeringen har konsekvent strävat efter att främja den öppna dialogen med medborgarsamhället. Under statsminister Matti Vanhanens första regering genomfördes politikprogrammet för medborgarinflytande, som gav upphov till bestående handlingsmodeller för t.ex. medborgarfostran och medborgarnas deltagande.

Inom olika förvaltningsområden finns flera delegationer med kopplingar till arbetet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, där medborgarsamhället är brett representerat. Till dem hör delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter, delegationen för romernas ärenden, delegationen för etniska relationer, delegationen för barnärenden, delegationen för minoritetsärenden, delegationen för jämlikhetsärenden och samedelegationen. Delegationen för medborgarsamhällspolitik inrättades som resultat av politikprogrammet för medborgarinflytande i syfte att stärka växelverkan mellan det allmänna och medborgarsamhället. Delegationerna är dock mycket olika om man ser till deras uppgifter och sammansättning. Företrädare för medborgarsamhället deltar också i utarbetandet och behandlingen av regeringens periodiska rapporter om fullgörandet av internationella människorättskonventioner. När ett rapportutkast utarbetas bidrar medborgarorganisationerna med material och synpunkter på rapportens innehåll. Diskussionerna erbjuder en möjlighet till direkt dialog om fullgörandet av människorättskonventionerna i Finland och människorättsituationen i vidare bemärkelse. Det har konstaterats vara en god praxis att företrädare för organisationerna i mån av möjlighet deltar i behandlingen av de periodiska rap-

porterna i övervakningskommittéerna till konventionerna. Regeringen har samarbetat nära med medborgarorganisationerna även när denna redogörelse utarbetats.

#### *Inrättandet av en nationell människorättsinstitution*

Fältet för människorättsaktörer i Finland kan i någon mån anses vara splittrat och bristfälligt koordinerat. Bakgrunden till tanken på en nationell människorättsinstitution är just det nuvarande splittrade systemet och behovet av att koordinera insamlingen och bedömningen av information liksom informationsutbytet särskilt för det internationella samarbetet. Enligt de internationella rekommendationer som kallas Parisprinciperna ska den nationella människorättsinstitutionen ha en självständig och oberoende ställning. Dessutom ska den vara mångsidigt sammansatt och i vid bemärkelse främja och skydda de mänskliga rättigheterna. En sådan institution borde enligt rekommendationerna bl.a. följa och övervaka den nationella människorättsituationen, ge rekommendationer och lägga fram förslag i syfte att främja de mänskliga rättigheterna samt arbeta för att främja kännedomen om de mänskliga rättigheterna. Den internationella utvecklingen och utvecklingen i Europeiska unionen är ägnade att ytterligare öka behovet av en nationell institution. Till exempel ordnandet av informationsutbytet och samarbetet mellan Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och medlemsstaterna talar för att en dylik institution bör inrättas. Också det sätt på vilket verksamheten och rollen för Europarådets representant för mänskliga rättigheter utvecklats tycks tyda på behov av att utveckla det nationella arbetet.

När grundlagsutskottet behandlade riksdagens justitieombudsmans berättelse 2006 konstaterade grundlagsutskottet att det är befogat att inrätta en nationellt institution för mänskliga rättigheter (GrUB 8/2007 rd). I betänkandet om justitieombudsmannens berättelse år 2007 upprepade grundlagsutskottet (GrUB 4/2009) sina tidigare ställningstaganden till en nationell människorättsinstitution. Efter utskottets föregående uttalande har det förelagts riksdagsledamot Jacob Södermans lagmotion (LM 28/2008 rd.) om saken. I verksamhets- och ekonomiplanen för justitieombudsmannens kansli 2009-2012 har man redan beaktat den möjligheten att människorättsinstitutionen placeras i anslutning till justitieombudsmannen. Utskottet finner det viktigt att projektet fortsätter att avancera raskt.

Statsrådet understöder att en nationell människorättsinstitution inrättas i anslutning till kansliet för riksdagens justitieombudsman. Justitieministeriet har 26.6.2009 tillsatt en arbetsgrupp vars uppgift är att utreda möjligheterna att i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli organisera en nationell människorättsinstitution jämte en delegation som koncentrerar sig på att allmänt främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. Dessutom ska arbetsgruppen utreda om laglighetsövervakarnas prövningsrätt kunde utvidgas vid prövningen av klagomål samt preskriptionstiden för klagomål förkortas så att lagstiftningen bättre än nu beaktar de högsta laglighetsövervakarnas möjlighet att effektivt och smidigt övervaka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Utgående från utredningsarbetet ska arbetsgruppen också utarbeta eventuella nödvändiga förslag till ändring av lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) och lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000). Den likabehandlingskommission som justitieministeriet tillsatte 25.1.2007 undersöker dessutom möjligheterna att utveckla samarbetet mellan olika människorättsaktörer i likabehandlings-, jämställdhets- och diskrimineringsfrågor.

## **2.4 Grund- och människorättsfostran samt -utbildning i Finland**

Det allmänna ansvarar för att det ordnas människorättsfostran i enlighet med de internationella förpliktelserna. Sålunda bör det allmänna genom olika slags stödåtgärder ordna tillgång till människorättsfostran. Människorättsfostran omfattar alla områden i samhället, såväl dag-

hem och skolväsendet som behov av att trygga olika yrkeskårers människorättskunnande, där förutom den egentliga fostrings- och undervisningspersonalen även bl.a. poliser, gränsbevakare, rättsväsendets och statens samt kommunernas tjänstemän spelar en viktig roll.

Människorättsfostran och -utbildning behandlades tillsammans med medborgarorganisationerna på ett möte som utrikesministeriet ordnade 1.12.2008 som ett särskilt tema i anslutning till beredningen av redogörelsen. Frågan var också ett viktigt tema i flera medborgarorganisationers inlägg under det samråd som hölls i anslutning till förberedelserna för redogörelsen 10.3.2009 och de utlåtanden som kom in till justitieministeriet i mars. Utgående från den respons som organisationerna gav under redogörelseprocessen kan man konstatera att efterfrågan på grund- och människorättsfostran baserad på frivilligt arbete är större än organisationernas resurser för att ge utbildning. I sig finns det många instanser som ger utbildning, liksom det finns teman. Enligt organisationerna skulle det dock behövas bättre koordinering av allokeringen av de knappa resurserna både mellan organisationerna själva och mellan organisationerna och andra aktörer. Bland annat för att förbättra koordineringen hoppades organisationerna att en s.k. Focal Point skulle inrättas i Finland. Organisationerna främsta förhoppning var att det allmänna i fortsättningen skulle ta större ansvar för människorättsfostran.

#### **2.4.1. Grund- och människorättsfostran**

##### *Grund- och människorättsfostran i skolorna*

I skolornas grund- och människorättsfostran framhävs i praktiken även medborgarorganisationernas viktiga roll. Beträffande den människorättsfostran som ordnas i skolorna har organisationerna tagit upp bristen på läromedel samt behovet av att ta in människorättsfostran i läroplanerna.

Människorättsfostran hör till skolundervisningen som ett genomgående tema. I läroplansgrunderna, som bildar riksomfattande ram för utarbetandet av lokala läroplaner, utgör de mänskliga rättigheterna för det första en central del av undervisningens värdegrund. För det andra syns människorättsfostran i läroplansgrundernas ämnesöverskridande temaområden. Undervisningens värdegrund och temaområden bör avspeglas i de lokala läroplanerna, i målen och innehållet i undervisningen i olika läroämnen samt i skolans hela verksamhetskultur.

Enligt grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen (2004) är värdegrunden för den grundläggande utbildningen de mänskliga rättigheterna, alla människors lika värde, demokrati, en vilja att bevara naturens mångfald och omgivningens livskraft samt tolerans och vilja att slå vakt om den kulturella mångfalden. Den skall också främja social gemenskap, ansvarskänsla och respekt för individens friheter och rättigheter. Skolan ska också främja tolerans och förståelse för andra människor och kulturer.

I grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen nämns sju olika temaområden. I dessa nämns bl.a. mänskliga rättigheter och förutsättningar för förtroende mellan människogrupper, för inbördes uppskattning och för ett framgångsrikt samarbete, samt deltagande medborgarskap.

Enligt grunderna för läroplanen i gymnasieutbildning (2003) bör de studerande fostras till tolerans och internationellt samarbete. Undervisningen i gymnasiet ska utgå från värdegrund för livet och respekt för de mänskliga rättigheterna. Gymnasieutbildningen ska främja en öppen demokrati, jämlikhet och välfärd. Gymnasieundervisningen skall sporra de studerande att upptäcka motsättningar mellan uttalade värderingar och verkligheten och att kritiskt granska



olika möjligheter och missförhållanden i det finländska samhället och i den internationella utvecklingen. Under gymnasietiden skall de studerande få en nyanserad uppfattning om medborgarnas grundläggande rättigheter i Finland, i Norden och i Europeiska unionen, om vad dessa rättigheter innebär i praktiken och om hur de upprätthålls och utvecklas.

Undervisningsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som ska bereda förslag till allmänna riksomfattande mål för den grundläggande utbildningen och till timfördelning inom den grundläggande utbildningen i enlighet med målen i regeringsprogrammet. Statsrådet har för avsikt att besluta om timfördelningen i början av 2011. Därefter beslutar utbildningsstyrelsen om grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen.

#### *Undervisning om konventionen om barnets rättigheter för skolelever*

Undervisning om konventionen om barnets rättigheter för skolelever är ett steg i människorättsfostran. I Finland känner man inte tillräckligt väl till barnkonventionens innehåll och förpliktande natur. Konventionen bör på längre sikt tas in i skolornas läroplaner genom arbetet i undervisningsministeriets ovan nämnda arbetsgrupp samt i yrkesutbildningen för dem som arbetar med barn. Barnombudsmannen har översatt konventionen till nordsamiska samt utarbetat broschyrer om konventionen på enaresamiska, skoltsamiska och romani. Barnkonventionen finns inte tillgänglig för alla invandrargrupper. En ryskspråkig version torde dock bli klar i början av hösten. I Finland har informationen om barnets rättigheter skötts av organisationer och under de senaste åren också av barnombudsmannen.

Enligt regeringens barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram 2007-2011 är avsikten att utöka samarbetet och samordnandet mellan ministerierna när det gäller att sprida information om konventionen. Behandlingen av konventionen ges en större roll i grunderna för läroplanerna för den grundläggande utbildningen. I yrkesutbildningen för personer som arbetar med barn och ungdomar stärks kunskaperna om konventionen.

Utbildningsstyrelsen har 2007-2008 startat ett barn- och ungdomsforum, där unga som representerar 8-10 utbildningsanordnare arbetar tillsammans med Utbildningsstyrelsen samt på sina egna orter. Utgångspunkt och material för arbetet är barnkonventionen och som samarbetspartner fungerar Unicef Finland.

#### *Beaktande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna när asylsökande tas emot*

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna dyker upp i många sammanhang i samband med mottagningen av asylsökande och det har ordnats flera kurser om dem inom invandringens förvaltningsområde. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna nämns i förläggningarnas regler och i informationen till asylsökande. För de asylsökande betonas att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillkommer envar och att var och en också ska respektera dem. I samma sammanhang redogörs också för vars och ens skyldigheter gentemot samhället och betydelsen av att respektera lagen. I förläggningsverksamhetens kvalitetsprojekt och personalens introduktions- och fortbildning betonas mottagningsverksamhetens etiska värderingar och de mänskliga och grundläggande rättigheternas betydelse för utformningen av de etiska värderingarnas innehåll. Att främja etniska relationer och icke diskriminering är en central etisk värdering i mottagningsverksamheten.

För sådana företrädare för minderåriga barn som kommit ensamma som avses i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) ordnas introduktions- och annan utbildning där det centrala innehållet är barnets rättigheter och fördel samt bevakning av barnets fördel.

#### 2.4.2 Grund- och människorättsutbildning för olika yrkeskårer

Som helhet betraktad är den allmänna situationen när det gäller grund- och människorättsutbildning för yrkeskårerna inom den offentliga sektorn tämligen bra. Naturligtvis finns det även behov av att utveckla kännedomen om de mänskliga rättigheterna och kunskapen om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grund- och människorättsutbildning ingår dock inte i grund- och fortbildningen för *alla* centrala yrkesgrupper. Erfarenheter ger vid handen att grund- och människorättsutbildningen bör utgöra en obligatorisk del av studierna för centrala yrkesgrupper (bl.a. polisen, gränsbevakningsväsendet, åklagare och domare, lärare, social- och hälsovårds-, åldringsvårds- och dagvårdspersonal). Dessutom bör olika myndigheters likabehandlingsplaner innehålla konkreta planer för grund- och människorättsutbildning samt studier i konkreta arbetsmetoder som element i personalens fort- och vidareutbildning.

Inom utbildningen för aktörer inom den offentliga sektorn beaktas inte olika minoritetsgrupper tillräckligt med tanke på minoritetsgruppernas särskilda behov för att de mänskliga rättigheterna ska tillgodoses.

Ett problem för många yrkeskårer är att man i praktiken inte nödvändigtvis har tillräckliga möjligheter att lösgöra sig från de dagliga arbetsuppgifterna för att upprätthålla och uppdatera sin yrkesskicklighet. Ett hinder för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna blir t.ex. för domarnas del det strikta produktivetsprogrammet och den resursbrist och de dröjsmål med rättegångar som det medför.

##### *Polisen och gränsbevakningsväsendet*

I polisens yrkesinriktade grund-, fort- och vidareutbildning behandlas grund- och människorättsfrågor, de ingår i nästan alla teman i utbildningen. I den obligatoriska grundutbildningen behandlas grundläggande och mänskliga rättigheter inom bl.a. juridik, allmän polislära och brottsundersökning. De grundläggande och mänskliga rättigheterna dyker också upp när man behandlar polisens befogenheter och då betonas att myndigheternas verksamhet måste vara lagenlig. I utbildningen betonas polisens roll i samhället för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

För att främja likabehandling och tolerans samt utöka kunskapen om kulturell mångfald i polisutbildningen används utöver annan utbildning även utomstående utbildare som företrädare för minoritetsgrupper.

Förutom separat utbildning används ett genomströmningsförfarande. Främjande av likabehandling, tolerans och ett etiskt handlingssätt samt förhindrande av diskriminering dyker upp i olika sammanhang i utbildningen. Inom polisens fort- och vidareutbildning ordnas varje år flera olika seminarier, där man behandlar frågor i anslutning till de mänskliga rättigheterna. När grundutbildningen avslutas avger alla som avlagt polisens grundexamen och som har en polistjänst en etisk polised där man lovar bl.a. att respektera människovärdet och de mänskliga rättigheterna.

En viktig tyngdpunkt i gränsbevakningsväsendets och polisens utbildning är undervisningen om gränsbevakarens och polismannens befogenheter. I samband med undervisningen om dem beaktas särskilt de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I utbildningen försöker man också ge en helhetsbild av statens uppgifter, förvaltningens lagenlighet, tjänstemännens etiska ansvar samt de mänskliga rättigheternas förpliktande natur. Dessutom ges utbildning om de grundläggande och mänskliga rättigheterna i samband med undervisningen om speciallag-

stiftningen på bl.a. gränsbevakningen, utlänningsövervakningen, brottsbekämpningens samt förundersökningens område, där man betonar individens rättigheter och tjänstemannens skyldigheter. Lagstiftningsutbildningen ligger till grund för undervisningen i andra ämnen.

I gränskontrollens läroplaner har beaktats t.ex. möten med människor och främmande kulturer. I undervisningen betonas också vikten av att förstå omvärlden. I samband med gränskontrollutbildningen försöker man också ge gränsbevakarna en helhetsuppfattning av fenomenet människohandel och dess former samt riskindikatorer som främjar identifiering av offer för människohandel.

#### *Domare och åklagare*

Domarnas oberoende ställning i förhållande till andra myndigheter skapar i enskilda fall möjlighet att i sista hand kräva att rättigheterna tillgodoses i domstol. Därför är det väsentligt att domarna förmår känna igen människorättsfrågor som hänför sig till ärenden som ska avgöras och att de har tillräcklig skicklighet att tillämpa internationella förpliktelser i anslutning till de mänskliga rättigheterna samt de rättigheter som grundlagen tryggar. Genom utbildning har man eftersträvat en sådan ändring i domarnas tänkande att rättskipningsverksamheten bygger på en grund- och människorättsorienterad lagtolkning.

Justitieministeriet har sedan 1997 ordnat kurser om människorättskonventionerna och de grundläggande fri- och rättigheterna i rättskipningen. Fram till juni 2008 hade cirka 800 personer deltagit i kurserna. Syftet med kurserna har varit att klarlägga de olika människorättskonventionernas och de grundläggande fri- och rättigheternas ställning i den finländska rättskipningen. Vidare har man försökt ta upp de olika människorättskonventionernas innehåll samt tolkningsprinciper. Man har också sett det som ett centralt mål att domaren i sin avgörandeverksamhet upptäcker faktorer som hotar en rättvis rättegång och kan reagera korrekt på dem, fast ingen skulle ha åberopat dem. Syftet med kurserna är att stödja domaren i hans grundläggande arbete. I kurserna har deltagit domare från såväl de allmänna domstolarna som förvaltnings- och specialdomstolarna.

Också åklagare och personal från de högsta laglighetsövervakningsmyndigheterna har deltagit i kurserna.

#### *Lärare*

I universitetens lärarutbildning behandlas grund- och människorättsfrågor i allmänhet i de avsnitt som gäller pedagogisk filosofi och pedagogisk sociologi i de pedagogiska grund- och ämnesstudierna. Samma innehåll ingår också i de integrerade studiehelheterna (t.ex. pedagogisk etik/pedagogens etik, ansvar för välfärd och en hållbar framtid, pedagogikens och utbildningens samhälleliga och kulturella uppgifter, jämlikhet i utbildning, kulturell mångfald). Arbetet med att utveckla studiehelheterna stöds med hjälp av examensreformen och vidareutbildning för lärarutbildarna.

Det behövs dock mera studier i anslutning till möten med kulturell mångfald för alla lärare. Lärarutbildningen innehåller inte något obligatoriskt avsnitt om minoriteter eller jämlikhet. Även avsnitten om kulturell mångfald är i allmänhet valbara och fokuserade på invandrare. Delegationen för romernas ärenden har våren 2008 inlett direkta förhandlingar med Helsingfors universitets lärarutbildningsinstitution om att ta in romska frågor i läroplanen för klass- och barnträdgårdslärarutbildningen. I lärarutbildningen bör man också beakta samerna som urfolk och att alla lärare får grundläggande information om dem.

#### *Social- och hälsovårdspersonal*

I utbildningen för social- och hälsovårdspersonal går man igenom patientens och socialvårds-

klientens ställning och rättigheter, och i detta sammanhang behandlas också de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

*Experter på krishantering och militärobservatörer som arbetar i konflikt- och återuppbyggnadsområden*  
Försvarsmakten ordnar utbildning i krigets rättsregler för experter på krishantering och militärobservatörer som arbetar i konflikt- och återuppbyggnadsområden.

I undervisningen och vid övningarna används utöver försvarsmaktens eget utbildningsmaterial, t.ex. sådant som tagits fram vid Försvarshögskolan, bl.a. FN:s och Röda Korsets utbildningsmaterial. Utbildningspersonalen utbildas på särskilda utbildarkurser.

## 2.5 Rättsskydd och god förvaltning

I den nationella övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland har uppmärksamheten främst varit inriktad på ett effektivt rättsskydd och kraven på en god förvaltning. I de högsta laglighetsövervakarna – riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet – avgörandep Praxis är det just dessa frågor som oftast tagits upp. Laglighetsövervakarnas årsberättelser erbjuder ett bra kunskapsunderlag till denna del.

I en internationell översikt är det rätt sällsynt att det procedurmässiga rättsskyddet har ställning som grundläggande rättighet i rättssystemet på samma sätt som i 21 § i Finlands grundlag. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller dock en bestämmelse om god förvaltning. Det är viktigt att bedöma hur det procedurmässiga rättsskyddet tillgodoses i Finland också därför att den europeiska människorättsdomstolens domar som gällt Finland och som visar på konventionsbrott oftast har gällt dessa frågor.

I det följande granskas det procedurmässiga rättsskyddet som en helhet. Det är inte nödvändigt eller alltid ens möjligt att skilja bedömningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i anslutning till en rättvis rättegång samt kraven på god förvaltning från varandra. I redogörelsen strävar man också efter att granska vissa delområden av en rättvis rättegång samt god förvaltning mera ingående.

Frågor i anslutning till en rättvis rättegång och god förvaltning som ofta varit framme i laglighetsövervakarnas verksamhet är bl.a. följande: fullgörande av myndigheternas rådgivnings- och serviceförpliktelse, rätten att få sin sak behandlad och rätten till effektiva rättsmedel, snabb behandling av ärenden, lagenlig offentlighet för behandlingen, skyldigheten att höra en part, skyldigheten att motivera beslut, korrekt och omsorgsfull behandling av ärenden, straffprocessuella rättsskyddsgarantier samt opartisk och allmänt trovärdig myndighetsverksamhet (se t.ex. Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2007, s. 58-75).

### *Dröjsmål med behandlingen av ärenden*

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har meddelat Finland flera domar för oskäligt utdragna rättegångar. Domarna har i regel gällt de allmänna domstolarnas verksamhet, dvs. civil- och brottmålsprocesser. För förvaltningsdomstolarnas del har antalet domar som gällt dröjsmål tills vidare varit färre. Också riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har fäst uppmärksamhet vid de långa behandlingstiderna inom såväl domstolsväsendet som förvaltningen.

Enligt artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen ska var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid. Om rättegången fördröjs ska

var och en ha tillgång till ett rättsmedel inför en nationell myndighet. Den europeiska människorättsdomstolen har i vissa domar som gällt Finland ansett att Finland inte har sådana effektiva rättsmedel mot dröjsmål med rättegångar som förutsätts i artikel 13 i den europeiska människorättskonventionen.

Upprepade problem med rättegångarnas längd kan bero på flera olika orsaker. Behandlingen av ärenden har inte granskats med avseende på den totala behandlingstiden i Finland, utan förundersöknings- och åklagarmyndigheterna samt domstolarna har var och en skött behandlingen i första hand för egen del. Det har brustit i växelverkan mellan myndigheterna och behandlingen av omfattande mål har inte förberetts över gränserna mellan myndigheterna. Detsamma kan också gälla samarbetet mellan myndigheterna och rättegångsombuden. Domstolarnas traditionella arbetsmetoder, relativt osmidiga sammansättningar och stelbent lagstiftning om rättegångsförfarandet kan även vara problematiskt med tanke på en snabb behandling av omfattande mål.

Man har försökt förkorta de oskäligen långa behandlingstiderna med flera olika utvecklingsåtgärder. Dessa beskrivs mera ingående i följande avsnitt om de allmänna domstolarnas och förvaltningsprocessens utveckling. Dessutom har riksdagen antagit en lag om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång (RSv 37/2009 rd - RP 233/2008 rd), som träder i kraft 1.1.2010. Syftet med lagen är att förbättra parternas rättsskydd och att uppfylla de förpliktelser som följer av Europarådets människorättskonvention. I fortsättningen ska en part kunna få en penningkompensation som betalas av statsmedel för oskäligt dröjsmål med en rättegång. Gottgörelse för dröjsmål med behandlingen av ett ärende ska yrkas vid den domstol som behandlar huvudsaken innan behandlingen har avslutats. En part kan också påskynda sitt ärende genom att yrka att tingsrätten ska förklara behandlingen brådskande. Avgörandet träffas i allmänhet av lagmännen. Brådskandeförklaring är möjlig i undantagsfall, om det finns särskilt vägande skäl för det. Vid prövningen beaktas bl.a. hur länge domstolsbehandlingen pågått dittills samt ärendets art och betydelse för parten.

Avsikten är att utarbeta egna, separata bestämmelser om dröjsmål med ärenden hos förvaltningsmyndigheter och förvaltningsdomstolarna (se nedan förvaltningsprocessens utveckling). Vid riksdagsbehandlingen av ovan nämnda proposition (RP 233/2008) uppmärksammades också gottgörelse för dröjsmål vid rättegång i förvaltningsprocessärenden och det ansågs ytterst angeläget att lagens räckvidd breddas eftersom försäkringsdomstolen och marknadsdomstolen är överbelastade av ärenden (GrUU 2/2009 och LaUB 3/2009).

#### *De allmänna domstolarnas utveckling*

Ett effektivt fungerande domstolväsende är av stor betydelse för att trygga tillgången till rättsskydd. Det är då fråga om både domstolväsendets uppbyggnad och dess rutiner. Som bäst pågår och genomförs flera projekt som syftar till att utveckla domstolväsendet. I det följande relaterades de i stora drag.

Det nuvarande täta tingsrättsnätverket motsvarar inte längre de krav som följer av behovet att se till att uppgifterna och resurserna fördelas jämnare samt att resurserna används effektivare inom rättsväsendet liksom av behovet av att utveckla personalens kunskaper och yrkesskicklighet. Avsikten är att revidera tingsrättsnätverket i huvudsak på basis av landskapsindelningen, så att det bygger på större enheter och så att det i varje landskap finns 1-3 tingsrätter. I början av 2010 ska det finnas 27 tingsrätter i Finland i stället för nuvarande 51.

I de allmänna underrätterna har man dessutom gallrat i användningen av det nuvarande nämndemannasystemet utan att människornas rättsskydd äventyras och de medel som inbesparats härigenom har allokerats om för att stärka de mest belastade tingsrätterna, bl.a. för

att påskynda behandlingstiderna. Tingsrätterna sysselsätts för närvarande av ostridiga fordringsmål och inskrivningsärenden som gäller fastigheter. Till denna del är målet att utveckla den elektroniska ärendehantering i domstolarna så att den elektroniska kommunikationen påskyndas och förenklas i ostridiga fordringsmål. Ärenden som gäller lagfart, inteckning och inskrivning av särskilda rättigheter i anslutning till fastigheter överförs från tingsrätterna till Lantmäteriverket i början av 2010.

Avsikten är att utveckla ändringssökandet från tingsrätten till hovrätten så att det nuvarande sällningssystemet ersätts med ett tillstånd till fortsatt behandling. Målet är att ge hovrätterna bättre förutsättningar än nu att rikta resurserna till ärenden där det finns ett faktiskt behov av att söka ändring eftersom tingsrättens avgörande är felaktigt eller av någon annan orsak samt av att påskynda behandlingen.

Det nuvarande ordningsbot- och strafforderförfarandet har i tiden införts genom undantagslagar som stiftats i grundlagsordning. Det är fråga om summariska straffrättsliga påföljdsförfaranden utanför domstolarna. Avsikten är att ersätta ordningsbot- och strafforderförfarandet med ett enda modernt förfarande, som uppfyller grundlagens krav samt är ekonomiskt och procedurmässigt effektivt och ändamålsenligt. Genom reformen förbättras den brottsmisstänktes rättsskydd liksom garantierna för en rättvis rättegång. Avsikten är att regeringen ska avlåta en proposition om saken under 2009.

Vid domstolarna och rättshjälpsbyråerna håller man på och utvecklar den elektroniska kommunikationen samt elektronisk delgivning av beslut för att kommunikationen och beslutsfattandet ska bli smidigare.

#### *Förvaltningsprocessens utveckling*

Inom förvaltningsverksamheten strävar man efter att förbättra rättsskyddet samt effektivisera förvaltningsdomstolarnas och andra förvaltningsprocessorgans verksamhet genom att utveckla förvaltningens interna rättelseyrkandesystem, som rättsmedel. Målet är att rättsliga problem som kunderna inom den offentliga förvaltningen har ska lösas snabbare, mera mångsidigt och förmånligare än nu redan inom förvaltningen utan behov av att söka ändring hos förvaltningsdomstolarna. Avsikten är att regeringen ska avlåta en proposition om saken under 2009.

Som bäst förbereds ett omfattande projekt om förvaltningsprocessens utveckling, där målet är att förbättra medborgarnas rättsskydd samt effektivisera förvaltningsdomstolarnas och andra förvaltningsprocessorgans verksamhet. Avsikten är att inom projektet (förvaltningsprocesskommissionen och de arbetsgrupper som lyder under den) utarbeta lagförslag om tre helheter. För det första är målet att trygga rättsskyddsgarantierna i situationer där en förvaltningsmyndighet har försummat att fatta ett förvaltningsbeslut eller förvaltningsbeslutet dröjer, och på så sätt uppfylla de krav på ett effektivt rättsmedel som ställs i den europeiska människorättskonventionen och den europeiska människorättsdomstolens avgörandepraxis (Skyndsam behandling av ärenden inom förvaltningen och rättsmedel mot dröjsmål. Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2008:5).

Projektets uppgift är också att revidera förvaltningsprocessens allmänna procedurbestämmelser samt utarbeta förslag om olika förvaltningsdomstolsinstansers uppgifter och ställning inom förvaltningens rättsskyddssystem. Till dessa delar fästs uppmärksamhet åtminstone vid de bestämmelser som gäller muntlig behandling och bevisning, ställningen för den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet, förvaltningstvisteförfarandet och rättegångskostnaderna samt säkringsåtgärder. Avsikten är att utveckla ändringssökandet i förvaltningsärenden så att högsta förvaltningsdomstolen bättre än nu kan koncentrera sig på att lösa juridiskt problema-



tiska rättsfrågor som är centrala med tanke på individens rättsskydd. Dessutom är avsikten att bereda rättsmedel mot dröjsmål med behandlingen av ärenden i förvaltningsdomstolarna.

Den möjlighet att använda så kallade flexibla sammansättningar som infördes genom en ändring (675/2007) av lagen om förvaltningsdomstolarna har utnyttjats mycket och för närvarande avgörs ungefär hälften av de regionala förvaltningsdomstolarnas ärenden i flexibla sammansättningar. Detta har bidragit till att förkorta behandlingstiderna.

Systemet för att söka ändring i ärenden som rör social trygghet och dess funktion har på senaste tid tagits upp i offentligheten i flera olika sammanhang. Strävan är att utveckla försäkringsdomstolens verksamhet så att behandlingstiderna skulle förkortas utan att nivån på rättsskyddet försämras. Utmärkande för de ärenden som behandlas i försäkringsdomstolen är att de gäller förmåner som är centrala för ändringssökandens grundläggande utkomst. Besvär som gäller sådana ärenden borde behandlas speciellt skyndsamt. Den genomsnittliga behandlingstiden i försäkringsdomstolen har ändå varit över ett år de senaste åren. Man har försökt avhjälpa situationen genom att reformera försäkringsdomstolens ledningsorganisation, utveckla försäkringsdomstolens rutiner och utöka personalresurserna. Trots utvecklingsåtgärderna har behandlingstiderna inte förkortats på önskat sätt. Nu är målet att ytterligare utveckla försäkringsdomstolens personalstruktur, sammansättningar, rättskipningsprocesser, beredningen av ärenden och försäkringsdomstolens övriga rutiner så att behandlingstiderna förkortas. Kunskaperna från det projekt för att utveckla organisationen och arbetsmetoderna som pågår vid försäkringsdomstolen kan utnyttjas även inom förvaltningslagskipningen på andra håll.

Också den första besvärsinstansen i sociala trygghetsärenden, besvärsnämnden för social trygghet, är svårt överbelastad. Ungefär 25 000 ärenden är anhängiga och den genomsnittliga behandlingstiden har länge varit över ett år. Biträdande justitiekanslern har uppmärksammat detta problem under sitt inspektionsbesök 2008. I sitt utlåtande till justitieministeriet 20.5.2009 har justitieombudsmannen ansett att det är fråga om ett av de allra största rättsskyddsproblemen i vårt sociala trygghetssystem. Att förmånsbehandlingen drar ut på tiden medför bekymmer och ekonomiska svårigheter för sjuka, arbetsoförmögna och funktionshindrade samt deras närstående. Enligt justitieombudsmannen är problemen med besvär som gäller den sociala tryggheten speciellt oskäligen när det handlar om t.ex. rehabilitering i anslutning till psykiatrisk vård av barn. Besvärsnämndens arbetsmetoder har effektiverats genom en lagändring som trädde i kraft 1.8.2008. Målet är att stegvis förkorta behandlingstiderna från nuvarande 13 månader till sex månader och att förbättra de ändringssökandes rättsskydd. Besvärsnämnden försöker också genom interna åtgärder reformera behandlingen av besvär. Social- och hälsovårdsministeriet har tillsammans med besvärsnämnden försökt hitta bra rutiner så att behandlingstiderna skulle förkortas.

Rättsskyddssystemet i anslutning till offentlig upphandling håller också på att reformeras. Målet är att rättsskyddssystemet ska fungera sakkunnigt och raskt på det sätt som ärendenas art förutsätter. Att behandlingen av upphandlingsärenden fördröjs medför för närvarande betydande ekonomiska påföljder för upphandlingsenheter och anbudsgivare.

*Effektiva rättsmedel mot kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt gottgörelse för kränkningar*

Ett väsentligt inslag i skyddet för de mänskliga rättigheterna är det allmännas ansvar för att gottgöra kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Exempelvis övervakningen av den europeiska människorättskonventionen inbegriper konventionsstaternas ansvar för att gottgöra kränkningar av de mänskliga rättigheterna, i allmänhet i form av pengar. Det nationella rättssystemet i Finland erbjuder inte i sin nuvarande form ett effektivt och heltäckande rätts-

skydd i form av gottgörelse för kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Riksdagens justitieombudsman behandlade saken i sin berättelse år 2005, och konstaterade att även nationella kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna borde gottgöras (se riksdagens justitieombudsman Riitta-Leena Paunios inlägg i berättelsen s. 11-14).

När det gäller dröjsmål vid rättegångar ändras lagstiftningen vid ingången av 2010 så att systemet omfattar ett rättsmedel och gottgörelse vid dröjsmål (se ovan). Enligt den gällande straffrättsliga regleringen kan dessutom dröjsmål vid behandlingen beaktas när straffet bestäms i brottmål. Detta ska ske genom förkortningar vid straffmätningen, genom att straffslaget ändras så att det blir lindrigare, genom att man låter bli att utdöma straff och ibland genom att åtalen förkastas (HD 2005:73).

Den allmänna skadeståndslagstiftningen innehåller inte någon heltäckande förpliktelse om det allmänna skadeståndsansvar i situationer där de grundläggande fri- och rättigheterna kränks. Skadeståndsansvar för staten förutsätter i allmänhet att skadan har förorsakats av ett fel eller en försummelse i myndigheternas verksamhet. I några frågor har ändå ersättningsansvar oberoende av vållande ordnats genom speciallagstiftning. Till den som anhållits, fängslats, dömts eller ålagts reseförbud utan grund betalas ersättning av statens medel för frihetsberövandet enligt en särskild lag. I samband med den pågående totalreformen av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagen är avsikten att utreda på vilket sätt man kunde förbättra ersättningskyddet för dem som blivit föremål för tvångsmedel.

Likabehandlingslagen och jämställdhetslagen innehåller möjlighet till gottgörelse för överträdelse av diskrimineringsförbudet. Rättsmedel i diskrimineringssituationer behandlas i avsnitt 2.15.4.

### **Rättsskydd vid asylförfarandet**

#### *Allmänt*

Finland har ratificerat Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning från 1951. De rättsakter som EU antagit i syfte att utveckla ett gemensamt europeiskt asylsystem påverkar Finlands nationella lagstiftning om internationellt skydd eftersom de är bindande för medlemsländerna. Finland anser det viktigt att den rådande nivån på det internationella skyddet inte sänks när EU-rättsakterna genomförs nationellt.

Enligt det asylförfarande som föreskrivs i utlänningslagen (301/2004) prövas och avgörs beviljande av uppehållsrätt även på andra grunder än flyktingkonventionen. Om villkoren för beviljande av asyl inte uppfylls, kan den sökande beviljas sekundärt skydd eller uppehållstillstånd på någon annan grund.

Finlands asylförfarande baserar sig på individuell behandling av varje ansökan. Asylförfarandet garanterar de asylsökande grundläggande procedurmässiga garantier, t.ex. rätt att anlita tolk och rättsbiträde samt personligt samtal. Sådana minderårigas fördel som saknar vårdnadshavare övervakas av en företrädare som utsetts av tingsrätten. Den sökande har alltid rätt att överklaga ett beslut om uppehållstillstånd eller avlägsnande ur landet som gäller honom eller henne.

#### *Påskyndande asylförfaranden*

I utlänningslagen bestäms om de situationer där en ansökan om internationellt skydd kan avvisas utan prövning eller behandlas vid påskyndat asylförfarande. Ansökan kan avvisas utan prövning i Finland, om någon annan stat med stöd av förordningen om bestämmandet av den

ansvariga staten (EG) nr 343/2003 är ansvarig för att pröva ansökan eller, som den asylsökande har kommit från ett säkert asylland, där han eller hon har fått eller kunde ha fått skydd. Det påskyndade förfarandet kan komma i fråga om den sökande har kommit från ett säkert ursprungsland, ansökan anses vara uppenbart ogrundad eller den sökande har lämnat in en ny ansökan. År 2008 avvisades något under 40 % av ansökningarna utan prövning eller avgjordes vid påskyndat förfarande.

Påskyndade asylförfaranden är förenade med viktiga rättsskyddsfrågor, som bl.a. minoritetsombudsmannen har tagit upp (*Minoritetsombudsmannens publikationsserie 2/2005, Nopeus, tehokkuus vai oikeudenmukaisuus?*). En person som fått avslag vid påskyndat förfarande kan avlägsnas ur landet omedelbart trots ändringssökande eller inom åtta dagar efter att beslutet delgetts, om inte domstolen bestämmer något annat. Detta innebär utmaningar för användningen av besvärsrätten. Asylsökande har ofta också accentuerat behov av juridisk rådgivning och rättshjälp i den inledande fasen i det påskyndade förfarandet.

Garantin för effektiv besvärsrätt vid påskyndande förfaranden är den ändringssökandes möjlighet att begära att domstolen ska förbjuda att verkställigheten av beslutet om avlägsnande ur landet förbjuds eller avbryts. Trots att utlänningslagen inte innehåller någon skyldighet för den verkställande myndigheten att invänta behandlingen av en ansökan som gäller förbud mot att verkställa ett utvisningsbeslut, har polisen enligt rådande praxis i regel väntat den tid det tar att behandla beslutet om verkställighet. Inrikesministeriets föreskrift från våren 2008 förutsätter att den myndighet som verkställer avlägsnandet ur landet ska höra sig för hos domstolen om den har för avsikt att förbjuda verkställighet av beslutet, om man vet att ansökan om verkställighetsförbud har gjorts. Frågor om beslutens verkställbarhet har på inrikesministeriets initiativ behandlats under 2008 i samarbete med företrädare för justitieförvaltningen och avsikten är att fortsätta med detta utredningsarbete.

Med stöd av EU:s förordning om bestämmandet av den ansvariga staten kan asylansökan avvisas utan prövning i Finland och sökanden kan utvisas till en annan medlemsstat. Förordningen och det s.k. Dublinsystemet som grundar sig på den har kritiserats för att det inte tillräckligt beaktar skillnaderna mellan olika länders asylsystem och avgörandepraxis. I princip anser regeringen att asylansökan avgörs på korrekt sätt i vilken medlemsstat som helst, och Dublin-avvisning tillämpas nästan alltid när ansvaret enligt förordningen ankommer på en annan medlemsstat. I beslutsfattandet beaktas dock eventuella individuella grunder som sökanden anfört för att ansökan ska behandlas i Finland och vid behov också situationen i den mottagande medlemsstaten.

Juridiskt bistånd åt sådana som söker internationellt skydd har behandlats i slutrapporten "Ulkomaalaisille annettava oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu" (Arbetsgruppsförslag till ordnande av juridisk service för asylsökande och andra utlänningar, Arbetsförvaltningens publikation 377/2007) från arbetsministeriets arbetsgrupp. De viktigaste konsekvenserna av arbetsgruppens förslag gäller ordnandet av den juridiska rådgivning och det individuella bistånd som asylförläggningarna skaffar åt sina kunder.

*Överföring av styrningen av förläggningarna och placeringen av asylsökande till migrationsverket*  
Till riksdagen har 29.5.2009 avlåtits regeringens proposition med förslag till lagstiftning om överföring av vissa uppgifter till Migrationsverket (RP 78/2009 rd.). I propositionen föreslås att Migrationsverket ska ges behörighet att styra och planera den praktiska verksamheten vid mottagande av asylsökande och mottagande av personer som får tillfälligt skydd, styra och övervakna den praktiska verksamheten i förvarsenheten för utlänningar samt styra verkställigheten av hjälp till offer för människohandel.

## 2.6 Medborgerliga rättigheter och politiska rättigheter

### 2.6.1 Skydd för privatliv och familjeliv

*Ställningen för dem som omfattas av intressebevakning inom förmyndarverksamheten*

Lagen om förmyndarverksamhet är från 1999. Utgående från erfarenheterna av lagens funktion företogs vissa ändringar i lagen som trädde i kraft 1.11.2007. I lagen har beaktats Finlands människorättsförpliktelser och Europarådets rekommendation om skydd för vuxna med begränsad handlingsförmåga (Recommendation N.o R (99) 4).

Man känner inte till några sådana kategorier av ärenden där det systematiskt skulle förekomma människorättsproblem när det gäller ställningen för dem som omfattas av intressebevakning. Det finns dock hotfaktorer som gör att bl.a. deras rätt att komma i åtnjutande av sin egendom kan äventyras. Intressebevakningstjänsterna har varit i knappaste laget i förhållande till efterfrågan. I många kommuner har de allmänna intressebevakarna ett mycket stort antal huvudmän, vilket har kunnat leda till att man inte har kunnat sätta sig in i huvudmannens omständigheter tillräckligt grundligt. Också de resurser som magistraterna riktat till övervakningen av intressebevakarnas verksamhet är knappa, varför missförhållanden i intressebevakningsverksamheten kanske inte uppdagas tillräckligt snabbt. Dessutom har justitieombudsmannen i sin laglighetsövervakning upptäckt att möjligheten för dem som är föremål för lindrigare intressebevakning (har en s.k. parallell intressebevakare) att agera i vanliga vardagliga avtalsförhållanden, t.ex. ingå avtal om teleanslutning eller skaffa bredbandsanslutning, kan försämrats.

Produktionen av intressebevakningstjänster har vid ingången av 2009 överförts från kommunerna till staten. Detta skapar bättre förutsättningar än förr att förenhetliga nivån på tjänsterna i hela landet. Detta förutsätter emellertid att man även i fortsättningen förfogar över tillräckliga resurser för uppgiften.

*Omhändertaganden av barn och vårdnadsfrågor*

Dessa frågor behandlas i avsnitt 2.11.4 och 2.11.5.

### 2.6.2 Yttrandefrihet

*Lagstiftning och internationell övervakning*

Lagen om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003, nedan yttrandefrihetslagen) har varit i kraft ungefär fem år. Tillämpningen av lagen har i huvudsak fungerat bra. Ansvarsfrågorna gällande dem som upprätthåller öppna debattforum och olika webbplatser på internet har dock accentuerats kraftigt eftersom där numera förekommer rasistiska inlägg och inlägg som uppviglar till hat och som kränker individer eller folkgrupper. I praktiken kan de som skriver texterna i allmänhet inte ställas till straffrättsligt ansvar för gärningarna och de som upprätthåller webbplatserna har inte klart lagstadgat ansvar för vad som händer på webbplatserna. I princip bestäms upprätthållarens straffrättsliga ansvar enligt strafflagens allmänna läror och yttrandefrihetslagens bestämmelser om den ansvarige redaktörens särskilda ansvar omfattar inte dem.

När riksdagens grundlagsutskott behandlade regeringens proposition med förslag till yttrandefrihetslagen förutsatte man att regeringen följer med hur denna typ av kommunikation utvecklas och tar ställning till om det behövs särslagstiftning (GrUB 14/2002 rd). Nuläget har bedömts inom statsrådet bl.a. i samband med programmet för den inre säkerheten. Justitieministeriet torde besluta om eventuella fortsatta åtgärder inom den närmaste framtiden. De kan inbegripa såväl lagstiftningsåtgärder som andra åtgärder.

Finland har meddelats flera domar som gäller yttrandefrihet i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Nya yttrandefrihetsmål är också som bäst anhängiga i människorättsdomstolen. I de domar som gällt Finland har det ofta varit fråga om att de inhemska domstolarna har betonat skyddet för privatlivet i stället för yttrandefriheten och sålunda kommit fram till fällande domar för mediernas del.

#### *Bekämpning av hatbrottslighet på internet*

När det gäller hatbrottslighet på internet kan det vara fråga om rasistiska skrivelser eller andra skrivelser som avspeglar eller material som sprider hatbrottslighet, varvid gärningen kan vara kriminaliserad i strafflagen, t.ex. spridande av information som kränker privatlivet, ärekränkning eller hets mot folkgrupp.

Hets och spridning av material mot folkgrupp är till centrala delar kriminaliserat i 11 kap. 10 § i strafflagen som hets mot folkgrupp. Bland allmänheten får inte spridas uttalanden eller andra meddelanden i vilka en nationell, etnisk, raslig eller religiös grupp eller en annan med dessa jämförbar folkgrupp hotas, förtalas eller smädas. En folkgrupp kan alltså vara även någon annan än en etnisk, raslig eller religiös grupp.

Alla osakliga meddelanden på internet motsvarar inte brottsrekvisitet, fast meddelandets innehåll kan förorsaka allmänt ogillande. Det är dock viktigt att vara medveten om att uttalanden som hetsar mot folkgrupp och som uppfyller brottsrekvisitet inte omfattas av yttrandefrihet. Utöver att rasistiskt material på internet djupt kränker den som det riktas mot har det också samband med rasistiska fenomen och diskriminering.

Genom att utöka resurserna har statsrådet de senaste åren satsat på att bekämpa IT-relaterade brott och utveckla övervakningen av informationsnäten samt utvecklat polisutbildningen även till denna del. Programmet för den inre säkerheten innerhåller flertalet åtgärder i syfte att bekämpa IT-relaterad brottslig och riskerna i anslutning till användningen av internet. Dessutom har man särskilda åtgärder i syfte att förbättra invandrarnas säkerhet, som säkerställer att man med hjälp av lagstiftningen och rättssystemet effektivt kan ingripa i alla rasistiska brott och rasistiska meddelanden på internet med straffrättsliga medel. När programmet genomförs bedömer man dessutom behovet av att ålägga dem som upprätthåller webbsidor särskild skyldighet att följa med och ta bort material som innebär rasistbrott.

Kampen mot rasistisk eller hatbrottslighet på internet möter samma utmaningar som kampen mot annan IT-relaterad brottslighet. Den mängd material som läggs ut på internet varje dygn är enorm och kan inte övervakas enbart med myndigheternas metoder. I kampen mot IT-relaterad brottslighet är det viktigt att de som upprätthåller sidorna tar sitt ansvar och att moderatorerna och medborgarna blir mera aktiva med att anmäla brott. För att utöka anmälningsaktivitetens skapas ett system via vilket man lätt kan tipsa polisen om misstänkta brott som man upptäckt på internet, t.ex. rasistiskt material. Systemet tas i bruk under 2009. Det har ännu inte fastställts hur de fall som meddelas via angivarsystemet ska brottsklassificeras. Det vore viktigt att också tips om bl.a. rasistiska samt hatbrott skulle kunna meddelas via angivarsystemet. Dessutom utarbetas frivilliga anvisningar om tillvägagångssätt för dem som tillhandahåller internettjänster. De beskriver hur misstänkta brott som upptäckts på nätet kan anmälas till polisen.

Finsk lagstiftning gör det möjligt att vid behov ingripa i olagligt material som finns på finska servrar eller som sprids från gärningsmannens hemdator. Internets globala natur och olika länders lagstiftning innebär dock utmaningar. Ett meddelande som innehåller t.ex. rasistiskt material kan finnas på en utländsk server, varvid det kan vara svårt eller t.o.m. omöjligt att få bort det eller utreda brott i anslutning till det. När det gäller utländska servrar kan man begära

handräckning, men resultatet beror i hög grad på det enskilda fallet eller landet. Olika stater har olika syn på vad som är tillåten och brottslig verksamhet och med tiden förändras uppfattningarna om acceptabel och brottslig verksamhet i bägge riktningar. På grund av det stora antal personer som använder internhet kan olagligt material dessutom mycket snabbt spridas vidare och då är det inte möjligt att avlägsna allt material.

På grund av internets globala natur och att bestämmelserna om myndigheternas behörighet är nationellt bundna är det inte alltid möjligt att reagera på material eller händelser på nätet som motsvarar brottsrekvisitet. Detta gör straffprocessen utmanande och förutsätter internationellt samarbete.

#### *Barnpornografi*

Användningen av internet vid barnpornografibrott har ökat. Bestämmelserna om barnpornografi i 17 kap. i strafflagen har senast ändrats genom den lag om ändring av strafflagen som trädde i kraft 1.8.2004. Bakgrunden till ändringen var det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi till FN:s barnkonvention och Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi. Straffbestämmelserna gällande barnpornografi precisades och till 17 kap. fogades en 18 a § om grov spridning av barnpornografisk bild. Maximistrafet för innehav av barnpornografisk bild (17 kap. 19 §) höjdes samtidigt till fängelse i ett år.

Finland har 25.10.2007 undertecknat Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. I konventionen har beaktats barnets rättigheter och skydd av barn. När den nationella lagstiftningen ses över vore det önskvärt att man skulle utnyttja möjligheterna att främja barnets rättigheter på så bred basis som möjligt. I samband med att konventionen genomförs nationellt under de närmaste åren blir det aktuellt att bedöma om det att förövaren medvetet har tillgång till barnpornografi via informations- och kommunikationsteknologi även borde kriminaliseras. Detta skulle gälla t.ex. fall där en person fortlöpande besöker vissa webbplatser med barnpornografi.

Innehav och spridning av pornografisk bild är kriminaliserad i strafflagen. I början av 2007 trädde en lag om åtgärder som hindrar spridning av barnpornografi i kraft. Syftet med lagen är att skydda barn och trygga deras grundläggande rättigheter genom att främja sådana åtgärder som kan blockera åtkomsten till webbplatser med barnpornografi vilka upprätthålls utomlands. Enligt lagen har teleföretagen rätt att erbjuda sina tjänster så att dessa inte kan användas till att få åtkomst till webbplatser med barnpornografi. Polisen kan utarbeta, föra och uppdatera en förteckning över webbplatser med barnpornografi. Polisen har också rätt att informera teleföretagen om denna förteckning. Justitieombudsmannen har väckt frågan huruvida lagen med avseende på det praktiska tillgodoseendet av yttrandefriheten borde innehålla bestämmelser som bättre än nu tryggar rättsskyddet för dem som blir föremål för blockeringsåtgärder (beslut 29.5.2009 1186/2/2009).

### **2.6.3 Mötes- och föreningsfrihet**

#### *ASEM-demonstrationen*

I september 2006 ordnades i Helsingfors ett toppmöte för de asiatiska och europeiska länderna (ASEM). Riksdagens justitieombudsman fick ta emot över 60 klagomål med anledning av polisens agerande i samband med den Smash Asem-demonstration som då ordnades. Klagomålen gällde bl.a. rätten att uttrycka sin åsikt, polisens åtgärder för att begränsa och avbryta opinionsyttringen samt polisens gripanden och behandling av de gripna.

Polisens beslut att avbryta demonstrationen var enligt biträdande justitiemannens avgörande



i sig lagenligt (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2007, s. 57 och s. 116-119). Enligt biträdande justitieombudsmannens avgörande var polisens agerande i samband med händelserna dock delvis lagstridigt. Polisens gripanden föranledde mest kritik. Biträdande justitieombudsmannen gav Helsingfors polisinrättning en anmärkning för två ogrundade gripanden och ifrågasatte dessutom om det fanns tillräckliga skäl för vissa andra gripanden. Det stora antalet gripna (mer än 120 personer) kunde enligt biträdande justitieombudsmannens åsikt tyda på att tröskeln för åtminstone en del av gripandena och misstankarna om upplopp hade varit synnerligen låg. Helsingfors tingsrätt dömde senare i december 16 personer till villkorliga fängelsestraff för bl.a. våldsamt upplopp. Ett fyrtiotal personer fick bötesstraff och 14 personers åtal förkastades i sin helhet.

Biträdande justitieombudsmannen ansåg också att det brutit i behandlingen av de gripna. Enligt avgörandet betraktades det dessutom som ett missförhållande att de polismän som deltog i insatsen (JOUHA) saknade individuella igenkänningstecken.

I samband med avgörandet lade biträdande justitieombudsmannen också fram vissa andra förslag till utveckling av lagstiftningen. Biträdande justitieombudsmannen ansåg det vara skäl att justera lagen om ersättning av statens medel som till följd av frihetsberövande ska betalas till oskyldigt häktad eller dömd. Han ansåg det vara oskäligt att en person som senare konstaterats vara oskyldig inte får ersättning enligt den nämnda lagen om han varit anhållen kortare tid än 24 timmar. Samtidigt borde man enligt avgörandet också i övrigt se över hela lagstiftningen om ersättning som kan betalas till personer som varit föremål för tvångsmedel. Dessutom borde bestämmelserna om gripande förtydligas och ställningen för den som leder den allmänna brottsundersökningen regleras. Dessa frågor är delvis föremål för bedömning i den reform av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen som är under beredning vid statsrådet.

#### *Översyn av föreningslagen*

Föreningslagen från 1989 som reglerar föreningsfriheten måste fås att motsvara kraven på modern organisations- och medborgarverksamhet och bättre än nu stödja medborgarsamhällets verksamhetsförutsättningar.

Syftet med det beredningsprojekt som pågår vid justitieministeriet är att särskilt förbättra föreningarnas möjligheter att välja den administrativa modell som passar respektive förening, förbättra medlemmarnas påverkningsmöjligheter genom göra det möjligt att använda teleförbindelser och andra tekniska hjälpmedel i föreningarnas beslutsfattande samt reformera bestämmelserna om revision av föreningarnas ekonomi och förvaltning. Det kan också vara skäl att se över villkoren för registrering av föreningar så att de överensstämmer bättre med 13 § i grundlagen. Regeringens proposition torde avlätas tidigast senhösten 2009.

### **2.6.4 Religions- och samvetsfrihet**

#### *Finansieringen av registrerade samfund*

Det finns skillnader mellan olika religiösa grupper när det gäller de faktiska möjligheterna att bekänna och utöva den egna religionen. Särskilt inom sådana religiösa samfund vars medlemmar i huvudsak har invandrarbakgrund kan bristen på ekonomiska resurser försämra möjligheterna att skaffa de lokaler och anställa den personal som behövs för att ordna religiös verksamhet. Registrerade religiösa samfund har sedan 2008 kunnat ansöka om understöd för sin verksamhet från undervisningsministeriet. År 2008 beviljades sammanlagt 200 000 euro i understöd. Syftet med understödet är bl.a. att öka jämlikheten mellan olika religiösa inriktningar samt främja de faktiska möjligheterna att bekänna och utöva sin religion.

#### *Begravningsarrangemang för religiösa minoriteter*

Begravningslagen (457/2003), som trädde i kraft 2004, har främjat religionsfriheten i fråga om begravningsplatser. De evangelisk-lutherska församlingarna, som upprätthåller de allmänna begravningsplatserna, ålades att på begäran tillhandahålla gravplats på ett särskilt konfessionslöst gravområde. Regleringen av begravningsavgifter ändrades så att avgifterna på en allmän begravningsplats ska vara desamma för alla som bor i kommunen oberoende av om de är medlemmar i församlingen eller inte.

Med tanke på religionsfriheten är det viktigt att olika religiösa grupper kan iaktta den egna religionens regler och seder i samband med begravningsplatser. I praktiken har muslimer haft problem i detta avseende eftersom deras religiösa regler i huvudsak kräver att ett eget område reserveras för gravsättning av muslimer på allmänna begravningsplatser. På några begravningsplatser, i första hand i stora städer, finns områden avsedda för muslimer, men församlingarna har ingen lagstadgad skyldighet att ordna sådana områden. Suomen Islamilainen Neuvosto ry har på gång ett projekt för att inrätta en egen begravningsplats som skulle vara öppen för alla muslimer som bor i Finland.

#### *Religionsundervisning inom den grundläggande utbildningen*

I religionsundervisningen ger den som ordnar grundläggande utbildning eleverna undervisning enligt deras egen religion. Om en elev inte tillhör något religiöst samfund som är registrerat i Finland, så är den undervisningsgrupp som i första hand kommer i fråga livsåskådningskunskap, som utgår från enbart etiska frågor.

Det finns dock vissa undantag från denna huvudregel. Alla elever får delta i undervisningen i majoritetens religion, som i alla kommunala skolor (över 99 % av alla grundskolor) är den evangelisk-lutherska tron. Detta har också beaktats i grunderna för läroplanen i majoritetsreligionen. Om antalet elever per anordnare (i en kommun) är under tre elever, så behöver undervisning i den religionen inte ordnas. Dessutom, om eleven är klart fostrad i enlighet med någon religion kan eleven delta i undervisning som överensstämmer med hans eller hennes fostran. Detta gäller t.ex. en stor del av de muslimska eleverna, som inte hör till något i Finland registrerat religiöst samfund. Också en del av de ortodoxa som kommit från Ryssland hör inte till den finländska ortodoxa kyrkan.

Huvudsyftet med religionsundervisningen är att förmedla kunskap om den religiösa kulturen (religiös läsfärdighet). Den undervisning och fostran som ges på religionstimmarna är mera omfattande än ifrågavarande kyrkosamfunds eller religiösa samfunds egen undervisning. Skolans undervisning omfattar även bl.a. religionssituationen i Finland samt grundläggande kunskaper om främmande religioner.

Studierna i livsåskådningsämnen fördelades 2005 så att 94 % av eleverna studerade den evangelisk-lutherska tron, ungefär 1 % den ortodoxa tron, ungefär lika stor del islam, drygt 2 % livsåskådningskunskap och resten andra religioner. Knappt 1 % av eleverna stod utanför studierna i livsåskådningsämnen. Andelarna har hållit sig så gott som oförändrade i flera år med undantag för islam som ökat något.

Ordnandet av undervisning i minoritetsreligioner försvåras i praktiken av bristen på behöriga lärare. Vid Helsingfors universitet inleddes 2007 ett pilotprojekt med utbildning för ämneslärare i livsåskådningskunskap och religioner som utövas av små grupper.

År 2010 utreds den övergripande situationen när det gäller undervisningen i minoritetsreligioner och utarbetas ett åtgärdsprogram genom vilket man effektivt ingriper i de brister som framkommit så att den rätt till den egna religionen och religionsundervisning som garanteras i grundlagen och religionsfrihetslagen förverkligas i praktiken.

### *Omskäreelse av pojkar*

Omskäreelse av pojkar på andra än medicinska grunder eller av hälsoorsaker är ett globalt fenomen och ett vanligt ingrepp i många kulturer av skäl som har att göra med antingen religion, kultur eller traditioner. Den juridiska aspekten av omskäreelse av pojkar har länge varit oklar i Finland, vilket har tagit sig uttryck i skillnader mellan myndighetsverksamhet och rättsfall. Högsta domstolen har hösten 2008 meddelat avgörande i ett brottmål som gällde omskäreelse av en fyra och ett halvt år gammal pojke (HD 2008:93). I sitt avgörande konstaterade högsta domstolen att en på behörigt medicinskt sätt utförd omskäreelse av en muslimsk pojke som gjordes av religiösa och sociala skäl inte skulle betraktas som en rättsstridig gärning. I avgörandet togs en klart negativ ståndpunkt till omskäreelse av flickor (även 2.11.2).

### *Värnplikt, civiltjänst, totalvägrare och Jehovas vittnen*

I 127 § i grundlagen föreskrivs om allmän försvarskyldighet för finska medborgare samt om rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar. Enligt 1 mom. är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag.

I bestämmelsen fastställs att försvar av landet är en på grundlagen baserad skyldighet som tillkommer varje finsk medborgare. Försvaret baserar sig på allmän värnplikt, som i 2 § i värnpliktslagen föreskrivs att gälla endast manliga finska medborgare. Militärtjänst för kvinnor är frivillig. I lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) konstateras uttryckligen att det inte är fråga om diskriminering. Europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter (European Commission of Human Rights) har i fallet Thomas Spöttl mot Österrike (22956/93) konstaterat att det inte strider mot den europeiska människorättskonventionen att föreskriva om värnplikt endast för män.

Militärtjänst för kvinnor är frivillig i alla västländer. I detta avseende motsvarar systemet i Finland den allmänna linjen (lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor, 197/1995).

Fullgörandet av värnplikten förutsätter att värnpliktstjänstgöringen samordnas med de skyldigheter som föräldraskap och arbetsliv medför. Det kan hända att man börjar studera, avancerar i studierna och utexamineras senare. Å andra sidan kan fulljord värnplikt ge poäng i inträdesproven till läroanstalter eller ersätta studieprestationer. Eftersom det i praktiken är i huvudsak män som avtjänar värnplikt, försätter ovan nämnda omständigheter män och kvinnor i olika ställning på grund av kön.

Försvarsministeriet har inlett ett projekt i syfte att bedöma vilka konsekvenser värnpliktslagen har för könen.

I 127 § 2 mom. i grundlagen fastställs rätten att på grund av övertygelse befrias från deltagande i landets militära försvar. Den centrala lagen här är civiltjänstlagen (1446/2007).

I och med totalreformen av civiltjänstlagen förkortades civiltjänstgöringen med en månad. Nu är den totala civiltjänstgöringstiden 362 dygn och den motsvarar den längsta väpnade tjänstgöringstiden. I samband med reformen av civiltjänstlagen var målet att civiltjänstgörarna vad rättigheterna och skyldigheterna beträffar skulle vara i samma ställning som dem som fullgör värnplikten. Den gällande lagstiftningen överensstämmer med de grundläggande rättigheterna i Finland. När det gäller internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland är tolkningen ännu inte klar.

Den som helt och hållet vägrar att fullgöra tjänst döms till fängelsestraff, som är hälften av den återstående tjänstgöringstiden, dvs. högst 181 dagar. Om straff för vägran att fullgöra värnplikt föreskrivs i 118 § i värnpliktslagen (1438/2007) och om straff för vägran att fullgöra civil-

tjänst i 74 § i civiltjänstlagen. Den som avtjänar fängelsestraff för vägran kan frigges villkorligt om han förbinder sig att fullgöra tjänstgöringen som civiltjänst.

I lagen om befrielse för Jehovas vittnen från fullgörandet av värnplikt i vissa fall (645/1985) föreskrivs om det förfarande enligt vilket den som hör till religionssamfundet Jehovas vittnen kan beviljas uppskov med samt befrielse från värnplikt och ersättande tjänstgöring i fredstid. Lagen stiftades som en s.k. undantagslag i grundlagsordning, eftersom lagen ansågs betyda att Jehovas vittnen befriades från den i regeringsformen stadgade skyldigheten att försvara landet och samtidigt ett undantag från medborgarnas likvärdighet. Lagen strider också mot jämlikhetsprincipen och det kompletterande diskrimineringsförbudet i 6 § i den nuvarande grundlagen.

Av de avgöranden som FN:s kommission för mänskliga rättigheter eller den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna meddelat på klagomål från individer går det inte att utläsa några ställningstaganden om att Finlands lag om Jehovas vittnen i sig skulle strida mot internationella människorättsförpliktelser. Internationella organ som övervakar människorättskonventionerna har dock ansett det problematiskt att bemötandet av Jehovas vittnen som mest gynnade inte har utvidgats till att gälla andra grupper av vapenvägrare.

Varje år befrias ungefär etthundra Jehovas vittnen från tjänstgöring med stöd av lagen. Samtidigt vägrar ungefär 30-40 personer som hör till gruppen övriga helt och hållet att fullgöra tjänst. De döms till ovillkorligt fängelsestraff.

En av försvarsministeriet tillsatt kommission (kommittébetänkande 2007:1, FSM) har utrett hur lagstiftningen kunde fås att motsvara principerna i grundlagen och utredningarna har fortsatt i samråd mellan justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet samt försvarsministeriet. Beredningen fortsätter vid försvarsministeriet.

## 2.6.5 Rösträtt och rätt till inflytande

### *Utveckling av valsystemet*

Ett stort problem med det nuvarande systemet för riksdagsval är de höga dolda rösttrösklarna i små valkretsar. I praktiken kan endast stora partier få igenom sina kandidater i små valkretsar, varvid röster på små partier i små valkretsar kan "gå till spillo". Valförbund åter gör valet oklart och gör det svårare för väljarna att få sin vilja igenom. Politisk proportionalitet förverkligas således inte på bästa sätt i riksdagens sammansättning. De stora variationerna i de dolda rösttrösklarna mellan valkretsarna försätter dessutom väljarna i olikvärdig ställning i landets olika delar. De senaste årens kraftiga flyttningsrörelse inom landet höjer den dolda rösttröskeln ytterligare i små valkretsar. För att göra riksdagsvalen mera proportionella pågår vid justitieministeriet en översyn av vallagen utgående från valområdeskommissionens betänkande (KB 2008:2). Utgångspunkten är att hela landet ska utgöra ett enda valområde när valresultatet räknas ut, varvid de röster som varje parti (eller annan gruppering) fått i alla valkretsar räknas samman och partiets mandat bestäms utgående från partiets röstetal i hela landet.

Arbetsgruppen Grundlag 2008, som berett en översyn av grundlagen, konstaterade följande i sitt ställningstagande till saken: "Riksdagsvals-systemet håller på att revideras så att det medger större politisk proportionalitet men så att den regionala representativiteten ändå bibehålls. På så sätt beaktas de krav som grundlagen ställer på valsystemet bättre än nu, inklusive principen om lika rösträtt" (justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2008: 8, s. 31).

Vid justitieministeriet pågår dessutom en översyn av lagstiftningen om val- och partifinansiering så att finansieringen blir genomskådligare och övervakningen effektivare. Lagstiftningen om kandidaters valfinansiering har redan godkänts i riksdagen (RSv 30/2009 rd). För partifinansieringens del bereds reformen fortfarande.

I samband med översynen av grundlagen bedöms behoven av att utveckla statliga rådgivande folkomröstningar samt införandet av ett system med medborgarinitiativ.

#### *Justitieministeriets demokratienhets projekt "Riktlinjer för demokratiutvecklingen"*

Till justitieministeriets ansvarsområde fogades sommaren 2007 att främja medborgarinflytande. Samtidigt inrättades en ny demokratienhet vid ministeriet. Hösten 2007 tillsattes också delegationen för medborgarsamhällspolitik samt ministeriernas demokratinätverk, som också för egen del ansvarar för beredningsarbetet i anslutning till demokratipolitiken.

Målet är att det första demokratipolitiska dokumentet ska publiceras hösten 2009. Dokumentet granskar demokratin med avseende på medborgarinflytandet och främjandet av detta. I dokumentet sammanställs aspekter på demokratins framtidsutsikter och olika sätt att stärka den. I anslutning till dokumentet utarbetas ett separat snävare beslutsdokument om de åtgärder som statsrådet förbinder sig och/eller är skyldigt att vidta. Teman för dokumentet är den västerländska demokratins utmaningar, de europeiska riktlinjerna för demokratiutvecklingen, den finländska demokratins tillstånd och utvecklingstrender, fullföljandet av regeringsprogrammets demokratiskrivningar, sätten att stärka den finländska demokratin samt Finlands internationella demokratiarbete. Till grund för dokumentet har man låtit göra fyra utredningar, som behandlar finländarnas röstningsbeteende och deltagande i politiken, organisationsverksamhetens tillstånd och framtidsutsikter, förhållandet mellan deltagande över nätet och traditionellt deltagande och framtidsutsikterna för det först nämnda samt informellt medborgarinflytande.

En särskilt utmanande uppgift är att stärka ungas och invandrades valdeltagande samt för det andra frågan om att stärka kunskapsunderlaget. För unga som inte röstar tycks beteendet bli permanent - situationen förändras inte när åldersklasserna blir äldre. Invandrarnas valdeltagande är åter mycket lågt. I Finland har man dock inte tillräckligt länge följt med hur valdeltagandet och deltagandet i samhället har utvecklats bland olika befolkningsgrupper, för att åtgärder som stödjer valdeltagandet ska kunna inriktas rätt. Ett av de viktigare åtgärdsförslagen från arbetet med demokratidokumentet kommer att vara att stärka demokratiforskningen och trygga resurserna.

## **2.7 Ställningen för dem som berövats sin frihet och det straffrättsliga systemet**

### **2.7.1 Ställningen för dem som berövats sin frihet**

Internationella övervakningskommittéer och riksdagens justitieombudsman har fäst uppmärksamhet vid häktades ställning samt vissa problem i anslutning till fångars grundläggande rättigheter, bl.a. överbeläggningen i fängelserna och användning av celler som saknar WC samt fångarnas rättsskydd. Enligt justitieombudsmannens avgörandepraxis är ett grundrättsproblem att fängelserna har olika avgörandepraxis i liknande ärenden, vilket äventyrar en likvärdig behandling av fångarna. Vid justitieombudsmannens laglighetsövervakning har det också framkommit brister t.ex. när det gäller att trygga advokattjänster för sådana som berövats sin frihet samt hälsovården för fångar.

#### *Häktade i polisens förvaringslokaler*

Den primära platsen för häktade är i ett fängelse som administreras av fångvårdsväsendet. Enligt häktninglagen (768/2005) kan den domstol som beslutar om häktning på framställning av en anhållningsberättigad tjänsteman eller åklagaren fatta beslut om att den häktade ska placeras i en sådan förvaringslokal för häktade som administreras av polisen, om utredningen av brottet av särskilda skäl så kräver.

I vissa fall har häktade förvarats i polisens lokaler i flera månader, då har största delen varit fall där den häktade själv har begärt det. Övriga fall är vanligen sådana som är misstänkta för grova och omfattande narkotikabrott och som måste hållas avskilda från varandra. De häktades möjligheter att vistas utomhus är dåliga i många polisinställningar och det finns brister i de häktades hälsovård och möjligheter till verksamhet.

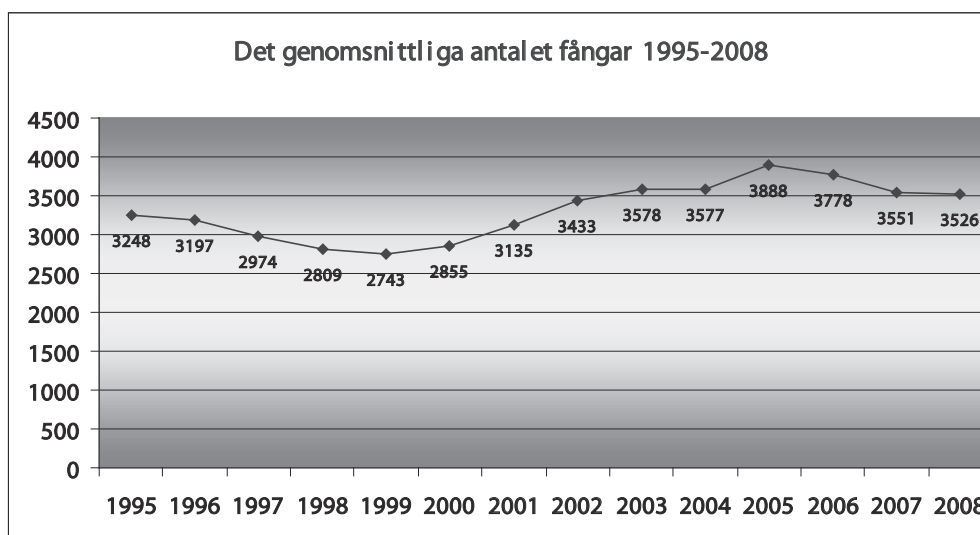
Den relativa andelen samt det absoluta antalet häktade som förvaras i polisens lokaler har sjunkit från 2003 till 2007. År 2003 var i medeltal 27,5 % av de häktade placerade i polisens lokaler och 72,5 % i fängelser. År 2008 var bara 15,3 % av de häktade placerade i polisens lokaler. Också det totala antalet häktade är på väg neråt. Det dagliga antalet häktade i polisens lokaler har varit ungefär 100 de senaste åren.

Statsrådets och inrikesministeriets förordningar om behandlingen av personer i förvar hos polisen trädde i kraft 1.11.2008. Justitieministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som har i uppgift att utreda frågor i anslutning till placeringen av häktade och fundera på olika sätt att minska antalet häktade som förvaras i polisens lokaler. Arbetsgruppens mandattid går ut 31.12.2009.

#### Antalet fångar

Att få antalet fångar under kontroll är ett centralt mål inom kriminalpolitiken. Antalet fångar har minskat sedan 2006, men före det hade det stigit sedan 1999. Minskningen beror i huvudsak på reformen av fängelselagen. Trångboddheten och förpliktelserna att spara in på personalen enligt produktivhetsprogrammen gör det svårt att uppnå målen i flera fängelser.

Nedgången i antalet fångar har i någon mån underlättat trångboddheten och överbeläggningen i de slutna fängelserna. År 2008 har antalet fångar slutat att minska. År 2008 var antalet fångar i medeltal 3 526 per dag. Antalet fångplatser var 1.1.2009 sammanlagt 3 517. Av följande figur framgår hur antalet fångar har utvecklats.



Antalet kvinnliga fångar och deras procentuella andel av alla fångar har ökat avsevärt jämfört med situationen i början av 1990-talet. Antalet kvinnliga fångar var 1993 i medeltal 119 per dag, vilket var cirka 3,5 % av det genomsnittliga antalet fångar per dag. År 2008 var antalet kvinnliga fångar i medeltal 232 per dag, vilket utgör cirka 6,6 % av alla fångar.



#### *Celler som saknar WC*

I fängelserna fanns 1.1.2009 sammanlagt 508 fångplatser som saknade WC. Enligt fångvårdsväsendets och Senatfastigheters ramavtal för åren 2001-2010 är målet att renovera bl.a. alla sådana fängelseavdelningar där cellerna saknar WC. I Konnunsuo fängelse har ungefär 40 cellplatser som saknade WC tagits ur bruk i mars 2009. När Konnunsuo fängelse läggs ner 2011 minskar antalet celler som saknar WC med ytterligare cirka 80 platser. Ungdomsavdelningen i Kervo fängelse har 1.4.2009 ändrats till en öppen avdelning, varvid 77 cellplatser som saknade WC togs ur bruk. Ombyggnaderna av fängelserna i Kuopio och S:t Michel blir klara våren 2011. Efter detta finns det celler som saknar WC bara i fängelserna i Tavastehus och i Helsingfors. En utredning om ombyggnad av dessa fängelser och möjligheten att ta de celler som saknar WC ur bruk på annat sätt pågår som bäst. Det har bl.a. föreslagits att Norra cellbyggnaden i Helsingfors fängelse inte ska användas för boende utan som verksamhetslokaler för fångarna. Den framtida utvecklingen av antalet fångar beaktas i de lösningar som gäller Helsingfors fängelse. Västra cellbyggnaden i Helsingfors fängelse, där 73 av fångplatserna saknar WC, ska enligt planerna byggas om 2011-2012. Inga beslut har fattats om att starta något ombyggnadsprojekt i Tavastehus fängelse. I Tavastehus fängelse saknar totalt 126 cellplatser WC, 42 för män och 84 för kvinnor.

I fängelserna i Kuopio, Konnunsuo och Kervo kan fångarna använda WC under alla tider på dygnet. Brottspåföljdsverket kommer under 2009 att ålägga även fängelseledningen i Tavastehus och i Helsingfors att se till att fångarna kan gå på WC alla tider på dygnet. Konnunsuo fängelse läggs ner 2011. Ombyggnaden av fängelset i S:t Michel blir klar 2011.

#### *Romska fångars ställning*

Den arbetsgrupp som utrett romska fångars förhållanden (Brottspåföljdsverkets stenciler 2/2003) upptäckte att romska fångar har särskilda problem i fängelserna när det gäller placering, sysselsättning, utbildning, missbrukarhabilitering och frigivningssituationen. I vissa fängelser torde situationen när det gäller placering kunna betraktas som diskriminering på grund av ursprung. De problem som har att göra med Kriminalvårdsväsendet beror i första hand på att personalen inte tillräckligt väl känner till den romska kulturen och på fördomar på de platser där samhällstjänst fullgörs. Arbetsgruppen kom med flera rekommendationer i syfte att rätta till situationen. Försök har gjorts att minska romernas specialproblem utgående från arbetsgruppens förslag.

För närvarande är situationen i de öppna anstalterna överlag bra. Även i slutna fängelser kan romska fångar i regel placeras i normala bostadsavdelningar och de kan placeras i verksamhet som normalt ordnas i fängelserna. I några fängelser har alla manliga romska fångar ändå inte kunnat placeras att bo tillsammans med andra fångar utan de bor på egen begäran på avdelningen för sådana som bor avskilda. Dessa romska fångar kan ändå delta i grundskoleundervisning och annan verksamhet som ordnas för dem. Etnisk bakgrund statistikförs inte heller i fråga om dem som bor avskilda, så utan en särskild heltäckande utredning går det inte heller att dra några slutsatser om att flera just romska fångar skulle bo avskilda.

Undervisningsmyndigheterna ansvarar för den utbildning som ordnas i fängelserna. Fångvårdsväsendet ingår ett avtal med en utomstående utbildningsanordnare om de utbildningstjänster som tillhandahålls i fängelset. Finansieringsansvaret vilar i enlighet med skollagstiftningen på utbildningsanordnarna, men i praktiken har fångvårdsväsendet varit tvunget att bekosta en del av utbildningen. Utbildningsanordnarna får statsandelsfinansiering för all utbildning som de ordnar.

I fängelserna görs i princip ingen skillnad i fråga om den undervisning som ordnas för romska fångar. De kan delta i all utbildning som ordnas i fängelset och få tillstånd att studera utanför

fängelset. För romska fångar har dock varje år ordnats även särskild undervisning i romani och romsk kultur med utbildningsstyrelsens separata anslag, eftersom normala utbildningsanordnare inte har sådant i sina läroplaner. Dessa grupper är avsedda endast för romer. För detta ändamål har timplärare anställts vid olika fångelser. Med dessa pengar har man också köpt gymnasieutbildning och grundskolans repetitionskurser för romska fångar. Romska fångar har också deltagit i de allmänna utbildningsgrupperna.

Inom fångvården har man 2006 fastställt en likabehandlingsplan, med vars hjälp man försöker främja likabehandling i fråga om sådana som hör till minoritetsgrupper. I åtgärderna framhävs bl.a. ingripande i rasistiska fenomen, kännedom om olika gruppers seder, utbildning för personalen samt utvecklande av attitydklimatet så att likabehandling och mångfald värdesätts.

#### *Hälsovård för fångar*

I samband med justitieombudsmannens laglighetsövervakning har man upptäckt flera problem med hälsovården för fångar. Fängelsesjukhusets lilla personal har i ett avgörande konstaterats äventyra patientsäkerheten. Fängelsesjukhuset har klart mindre vårdpersonal än t.ex. hälsocentralernas bäddavdelningar, fast sjukhusets patienter är mycket sjuka och har multipla problem. Dessutom saknar nästan alla sjukhus jourhavande hälsovårdspersonal under veckoslut och kvällar, vilket kan äventyra fångarnas säkerhet. I avgörandet ansågs att alla fångelser bör utan dröjsmål få ett heltäckande jourssystem med tillräckliga resurser för att garantera fångarnas säkerhet.

Fängelsesjukhusets personal har utökats med två vårdare fr.o.m. 1.9.2008 så att jourberedskap dygnet runt har kunnat tryggas. I början av 2009 krymptes också fängelsesjukhusets tidigare 50 patientplatser till 36, varför sjukhusets personalstyrka och jourberedskap nu är på samma nivå som inom den övriga hälso- och sjukvården. I andra fångelser transporteras fången till den lokala hälsocentralen i brådskande fall.

#### *Barn till fångar i fängelset*

Förhållandena för barn till fångar har kartlagts i två utredningar, Tammerfors universitets utredning "Lapset vankilassa" (Barn i fängelse, 2006) och i undersökningen "Vankila lapsuudessa – lapset vankilassa" (Fängelse i barndomen – Barn i fängelse, Brottspåföljdsverkets publikationer 1/2008).

Mellan åren 2000 och 2006 har ungefär etthundra barn varit i fängelse med sin förälder. Största delen av barnen har varit i fängelse en period på några månader, men det finns också barn som har tillbringat flera år eller varit upprepade gånger i fängelse. Under de senaste åren har antalet spädbarn till fångar i fängelse varit 5-10 per dag. Barnen är i huvudsak i fängelse tillsammans med mamman. Justitieombudsmannen har ett avgörande 2008 betraktat det som var problematiskt att bristen på fängelseplatser för mödrar med barn i värsta fall innebär att ett barn inte kan placeras i fängelse tillsammans med sin förälder, trots att detta skulle vara förenligt med barnets bästa. Fängelserna borde också stödja föräldraskapet och de mål som uppställts för straffverkställigheten för mödrar som har sitt barn med sig i fängelset.

I Vanaja fängelse har man aktivt genomfört flera olika projekt i syfte att utveckla fängelsets verksamhet. I början av 2007 började en handledare arbeta i fängelset vars uppgift är att övervaka, styra och handleda föräldrar som är fångar samt fungera som kontaktperson mellan barnskyddsmyndigheterna och fångvården. Samarbetet med barnskyddsmyndigheterna kring placering av barn i fängelse har effektiviserats betydligt under de två senaste åren. Principen om barnets fördel börjar så småningom styra barnets tid i fängelse utifrån den allmänna barnlagstiftningen och bestämmelserna om fångvården och barnets fördel utreds noggran-

nare än förr. Social- och hälsovårdsministeriet samt justitieministeriet utreder som bäst hur barnskyddets stödåtgärder på ett mera systematiskt sätt än förr kan ordnas för små barn i Vana fängelse.

#### *Behandlingen av minderåriga fångar*

Andelen minderåriga fångar är under 0,1 % av alla fångar (1.10.2008 sammanlagt 3). Enligt Brottsförhållningsverkets utredningar hålls minderåriga i praktiken sällan avskilda i regionfängelserna på det sätt som förutsätts i häktningslagen och fängelselagen, eftersom det inte finns separata avdelningar för minderåriga. I några fångelser placeras minderåriga på samma avdelning som andra unga fångar.

Som anstalterna nu är konstruerade skulle minderåriga kunna hållas avskilda endast genom att de placeras på en slutna avdelning eller i resecell. Förhållandena på de slutna avdelningarna överensstämmer dock inte med den minderåriges fördel och på dessa avdelningar finns inte tillräckligt med aktiviteter. Att minderåriga hålls avskilda är inte att rekommendera särskilt när den minderåriga befinner sig i kris efter brottsmisstanke eller dom. Det skulle också vara problematiskt att koncentrera minderåriga fångar till en enda anstalt. För minderåriga är det viktigare än för vuxna att få vara så nära hemorten som möjligt så att det är så lätt som möjligt att hålla kontakten med anhöriga. Genom de ombyggnadsprojekt som planeras kan man dock i någon mån förbättra situationen när det gäller möjligheten att hålla minderåriga avskilda. Placerarenheterna beaktar noggrant det faktum att någon är minderårig vid anstaltsplaceringen.

I fängelserna fästs särskild uppmärksamhet vid bl.a. ungas utbildnings- och rehabiliteringsbehov samt bevarade och stärkta sociala relationer. Det låga antalet minderåriga, att de är placerade på flera olika anstalter och fångvårdens små resurser för det dock svårt att ordna aktiviteter.

#### *Våld mellan fångar*

Våldet mellan fångar är till stor del dold brottslighet. Våld och hot mellan fångar beror oftast på skulder i anslutning till narkotikabrott eller på att en fånge har vittnat i en rättegång. I någon mån förekommer hot om våld från andra fångar mot sådana som gjort sig skyldiga till vissa brott som sexualbrott.

Enligt 2006 års disciplinstatistik utdelades 31 disciplinstraff för våld mot andra än personal, och i 46 fall gjordes dessutom polisanmälan om våld. I disciplinstatistiken 1992-2006 har antalet fall av våld mellan fångar i förhållande till genomsnittsantalet fångar varierat mellan 0,9 och 3,0. Enligt de statistikuppgifter som anstalternas hälsovårdspersonal samlat in statistikfördes 2004 sammanlagt 156 fall av våld, 2005 sammanlagt 118, 2006 sammanlagt 103.

I fängelserna försöker man minska våldet mellan fångar på flera olika sätt. Det viktigaste sättet är att placera fången i ett sådant fängelse eller på en sådan avdelning där fången känner sig trygg. Antalet fångar som på egen begäran bor avskilda är ungefär 200 per dag i fängelserna. Man har också kunnat påverka våldet mellan fångar med hjälp av avdelningsindelningen i fängelserna och finjustering av dagordningarna. Ett problem är att det i vissa slutna fångelser finns stora avdelningar där det är svårt att hålla fångarna åtskilda.

#### *Tryggande av likadan behandling av fångarna*

Att straffverkställigheten och häktning i tillräcklig utsträckning sker på likadant sätt övervakas på flera olika sätt. Fångvårdsväsendets resultatstyrning inbegriper vissa mål i syfte att åstadkomma en enhetlig praxis. Tolkningsanvisningar och linjer ges genom utbildning. Dessutom eftersträvas enhetliga tillvägagångssätt genom anvisningar och gemensamma möten.

Det enhetliga datasystemet har också förenhetligat praxisen. Också Fångvårdsväsendet ledningsgrupp drar upp linjer för olika frågor.

Åren 2007–2008 granskade brottspåföljdsverket under sina inspektionsbesök verksamheten i några enskilda fängelser på ett mångsidigt sätt. Man granskade också snävare ämnesområden på hela brottspåföljdsområdet utgående från uppgifter som fås ur datasystemen eller som samlas in särskilt från verksamhetsenheterna.

Vid inspektionerna har man märkt att personalens utbildningsbehov är rätt stort. Under inspektionerna har man också upptäckt att Brottspåföljdsverkets anvisningar behöver preciseras.

Vid en horisontell jämförelse kan man i fråga om några utvalda teman utreda om något regionfängelse eller någon fängelse avviker från den allmänna linjen. År 2008 utreddes praxisen med permissioner och praxisen att bevilja övervakad frihet på prov. Enhetliga rutiner stöds också av fångens rätt att söka ändring och de missförhållanden som riksdagens justitieombudsman upptäckt.

Skillnaderna mellan fängelserna kommer att minska när fängelserna i maj 2009 utarbetar sina ordningsstadgor i enlighet med de modellordningsstadgor som Brottspåföljdsverket fastställt. Genom modellordningsstadgorna försöker man fastställa gemensamma förfaringsätt för behandlingen av fångarna.

#### *Tryggande av advokattjänster för dem som berövats sin frihet*

Problemen och bristerna när det gäller att trygga advokattjänster för dem som berövats sin frihet har framför allt att göra med möten mellan fången och dennes advokat eller tryggheten av konfidentiell korrespondens. Enligt justitieombudsmannen beror problemen i huvudsak på den oenhetliga regleringen i fängelselagen, häktningsslagen och lagen om finkor (JO:s berättelse år 2008, s. 17-20).

Justitieombudsmannens utlåtanden kommer att beaktas när fängelselagstiftningen ses över.

### **2.7.2 Förundersökning och tvångsmedel**

På grund av många delreformer har förundersökningslagen och tvångsmedelslagen, särskilt tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel och bestämmelserna om polisens särskilda metoder att inhämta information som kan jämföras med sådana (3 kap. i polislagen), ansetts utgöra en öklar och svårkontrollerad helhet. Även riksdagen har i flera repri- ser fäst uppmärksamhet vid detta i samband med lagstiftningsprojekt.

Även de högsta laglighetsövervakarna har fäst uppmärksamhet vid behoven av att revidera den aktuella lagstiftningshelheten. Det är inte enbart fråga om lagstiftningens klarhet. Man har dessutom lyft fram frågor om omfattningen av myndigheternas befogenheter och förutsättningarna för att utöva dem samt medborgarnas rättsskydd. När bestämmelserna om utövning av befogenheterna utvecklas måste man förutom laglighetsövervakarnas avgöranden beakta den europeiska människorättsdomstolens domar och internationella förpliktelser. Betonningen på grund- och människorättsaspekten t.ex. till följd av tillträdet till Europarådets människorättskonvention 1990 och reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har föranlett behov av att framhäva rättigheterna för parter och andra personer som blir föremål för åtgärder i samband med brottsundersökning och utövning av polisens befogenheter. Med tanke på behovet av att ändra lagstiftningen är de rättsskyddsarrangemang som hänför sig till hemliga tvångsmedel och polisens särskilda metoder för att få information viktiga.

Hemliga tvångsmedel är metoder som lagstiftaren avsett att ska förebygga, avslöja och utreda grova brott i de fall som anges i lagen. Dessa metoder för att få information har visat sig vara nödvändiga och i flertalet fall de enda möjliga metoderna att avslöja och utreda grova brott. Användningen av hemliga tvångsmedel betyder att man ingriper i medborgarnas grundlagen tryggade skydd för privatlivet. Till de hemliga tvångsmedlens särskilda natur hör att behandling av och beslut om ett tvångsmedelsärende som gäller dem samt användningen av tvångsmedlet sker utan att den brottsmisstänkte vet om det. Då accentueras frågan om tryggnad av den brottsmisstänktes rättsskyddsgarantier såväl i för- som efterhand, vilket sker endast genom att lagens formkrav iaktas noggrant. I utbildningen har särskild uppmärksamhet också fästs vid dessa omständigheter. I tvångsmedelslagen (450/1987) föreskrivs om tvångsmedel som används vid förundersökning av brott inklusive s.k. hemliga tvångsmedel (teleavlyssning, teleövervakning samt teknisk övervakning).

Den aktuella lagstiftningen har även annars på många punkter visat sig vara bristfällig och svårtolkad på ett problematiskt sätt.

Även andra ändringsbehov än de ovan nämnda som iakttagits i förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen har lett till att justitieministeriet och inrikesministeriet 12.3.2007 tillsatt en kommission för en totalreform av förundersöknings-, tvångsmedels- och polislagstiftningen, vars betänkande har överlämnats 20.5.2009. Projektet fortsätter efter remissbehandlingen hösten 2009.

### 2.7.3 Offrets ställning

Brottsoffret, dvs. målsäganden har en stark ställning i straffprocessen i Finland, även enligt en internationell bedömning. Offrets ställning försämras dock i många fall av de utdragna straffprocesserna, som också kränker målsägandens i grundlagen skyddade rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. I sitt utlåtande till justitieministeriet 20.5.2009 har justitieombudsmannen ansett att problemet också hänförs till ersättningsbeloppen och betalningstiderna, som vilar på statens ansvar.

Justitieministeriet följer aktivt med hur brottsskadelagen tillämpas. Av utredningen av effekterna av reformen av brottsskadelagen framgick att närstående till omkomna inte tillräckligt väl känner till sitt ändrade ersättningsskydd (2009:14). Även tolkningsbarheten av tillämpningspraxisen har upplevts som problematisk. Utredningen sänds på en bred remissrunda. Avsikten är att senare separat bedöma åtminstone om totalbeloppet för ersättningar som utgår till minderåriga sexualbrottsoffer är skäligt.

Situationen är inte heller problemfri när det gäller stödåtgärder: i en europeisk jämförelse finns det utrymme för förbättringar i Finland när det gäller tillgången till stöd som erbjuds offren. En utmaning när det gäller att tillgodose offrens rättigheter är de geografiska avstånden i Finland. Offren har inte jämlik möjlighet att få personligt stöd och hjälp från stödorganisationerna för offer i hela landet. Det finns inte heller avgiftsfri telefonjour dygnet runt för alla brottsoffer.

Europeiska unionens råds rambeslut (15.3.2001) om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden genomfördes 22.4.2002, då ändringar i lagen om verkställighet av straff och lagen om rannsakningsfångelse trädde i kraft. Numera kan fångvårdsmyndigheterna på eget initiativ underrätta offret om att en fånge eller en häktad frigetts. Europeiska unionens direktiv om ersättning till brottsoffer 2004/80/EG genomfördes i samband med den totalreform av brottsskadelagen som trädde i kraft 1.6.2006. Det primära syftet med reformen var att förbättra offrets rätt till ersättning för personskada och klarlägga ersättningsregleringen.

EU:s rambeslut om brottsoffrets ställning innehåller också punkter av förklaringstyp, som man ska se till att genomförs på något annat sätt än genom lagstiftning. Till dessa hör t.ex. att offeraspekten ska beaktas i polisens, åklagarnas och domarnas utbildning för att undvika ytterligare lidande för offret, att ändamålsenliga vänterum inrättas när tingshus byggs samt att den verksamhet som bedrivs av organisationer som stödjer brottsoffer främjas och finansieras. Enligt kommissionens rapport 20.4.2009 har rambeslutet inte genomförts tillräckligt tillfredsställande i någon EU-medlemsstat. Även Finland har i detta avseende orsak att bättra sig. Också Europarådets rekommendation om stöd till brottsoffer (14.6.2006) fastställer mål på internationell nivå för utvecklingen av offrets ställning, vilka även Finland har skäl att eftersträva.

I statsrådets program för den inre säkerheten har man satt som mål att utvidga Brottsofferjourens samt mödra- och skyddshemsföreningens verksamhet till hela landet. Avgiftsfri telefonjour 24 timmar om dygnet för brottsoffer är likaså ett mål före 2015.

Utmärkande för det finländska systemet är att verksamheten för att stödja brottsoffer i hushåll finansieras med Penningautomatföreningens medel och inte nämnvärt med statsstöd. Justitieministeriet beredde ett förslag om finansiering för att utvidga Brottsofferjourens stöd för offer och vittnen till hela landet som skulle beaktas i budgetramarna för 2010-13, men förslaget förkastades i finansministeriet. Behoven av tilläggsanslag skulle ha varit 635 000 euro 2010, 1 250 000 euro 2011, 1 965 000 euro 2012 och 2 680 000 euro 2013. (Skyddshem; se avsnitt 2.9.6: Våld mot kvinnor och familjevåld)

Vid rättspolitiska forskningsinstitutet pågår ett omfattande forskningsprojekt om offrets ställning, där man klarlägger bl.a. om servicen och ersättningarna för brottsoffer är tillräckliga. Avsikten är att utgående från undersökningen beslut om fortsatta utvecklingsåtgärder.

#### **2.7.4 Kampen mot terrorism**

Finland har tillträtt Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Konventionen jämte lagändringar trädde i kraft 1.5.2008. Strafflagens 34 a kap. ändrades i detta sammanhang så att till gruppen av brott som begåtts i terroristiskt syfte i 34 a kap. 1 § 1 mom. 2 punkten i strafflagen fogades offentlig uppmaning till brott enligt 17 kap. 1 §, som gäller t.ex. uppmaning via internet. Samtidigt fogades till 34 a kap. i strafflagen straffbestämmelser om utbildning och rekrytering för terroristbrott. Tvångsmedelslagen och polislagen kompletterades så att förutsättningarna att utreda, avslöja och förhindra de aktuella brotten förbättrades. Europeiska unionens råd för rättsliga och inrikes frågor nådde 18.4.2008 samförstånd om motsvarande kriminaliseringsförpliktelser gällande en komplettering av 2002 års rambeslut mot terrorism.

Finland antog också ett fördrag mot kärnterrorism. Fördraget och de ändringar i strafflagen och kärnenergilagen som avser det trädde i kraft 12.2.2009.

I programmet för den inre säkerheten har man beslutat att utarbeta en nationell strategi mot terrorism.

#### **2.7.5 Förbud mot tortyr samt brott mot mänskligheten**

Tortyr förbjuds i Finlands grundlag. Tortyr är straffbart i den finska strafflagen, men inte som en egen särskild typ av brott. Olika former av tortyr bestraffas i första hand som grov miss-handel, tvingande och/eller andra allvarliga brott och, om gärningsmannen är en tjänsteman, och som grovt missbruk av tjänsteställning. Under vissa omständigheter, t.ex. i samband



med väpnade konflikter, straffas tortyr också som krigsförbrytelse eller kränkning av mänskliga rättigheter under undantagsförhållanden. FN:s kommitté mot tortyr har i sina slutsatser gällande Finland ansett att länderna borde införa en särskild straffbestämmelse som gäller tortyrbrott. Regeringen har 29.5.2009 till riksdagen avlåtit en proposition med förslag till bestämmelser om tortyr i strafflagen samt till lag om ändring av 5 a kap. 2 och 4 § i tvångsmedelslagen (RP 76/2009). Bestämmelserna om tortyr ska enligt förslaget placeras i det kapitel i strafflagen som gäller krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten.

Bestämmelserna om krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten i 11 kap. i strafflagen har ändrats genom en lag (212/2008) som trädde i kraft 1.5.2008 så att de bättre motsvarar kriminaliseringarna i Romstadgan. Tortyr nämns uttryckligen som ett brott mot mänskligheten och som en delgärning vid krigsförbrytelse.

## 2.8 Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

### 2.8.1 Rätt till arbete

#### *Arbetsavtal för viss tid*

Antalet visstidsanställningar är exceptionellt högt i Finland. Visstidsanställningar är särskilt vanliga bland unga kvinnor som är i den åldern då man vanligen bildar familj.

Ställningen, rättigheterna och skyldigheterna för visstidsanställda har granskats upprepade gånger de senaste åren. Iaktagna missförhållanden har rättats till genom lagändringar. Målet har varit att de som har arbetsavtal för viss tid ska ha så likadan ställning som möjligt som sådana som är anställda tills vidare. Reformen som förbättrat ställningen för anställda som utfört hyrt arbete har trätt i kraft vid ingången av 2009. Arbets- och näringsministeriet har gett ut en särskild guide om hyrt arbete för företag som hyr ut personal, företag som anlitar hyrd personal och hyrda arbetstagare som hjälp för att lösa praktiska problem.

Att skapa flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden och i arbetslivet är ett centralt mål för statsminister Matti Vanhanens andra regering. Frågor som gäller visstidsanställda behandlas också i en arbetsgrupp som leds av arbetsministern och vars uppgift är just att balansera sådan flexibilitet och trygghet i enlighet med regeringsprogrammet. Arbetsgruppens mandatid går ut 2010.

#### *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*

Finland har i likhet med andra EU-länder inte ratificerat fördraget om rättigheter för gästarbetsare och deras familjemedlemmar. Både ESK-kommittén och FN:s råd för mänskliga rättigheter har uppmanat Finland att överväga att ratificera konventionen.

Finland har på ett heltäckande sätt förbundit sig att iaktta de viktigaste människorättskonventionerna och deras system som ger individer möjlighet att klaga, och därför har det inte ansetts nödvändigt att flerdubbelt garantera en viss begränsad människogrupp samma rättigheter genom separata konventioner.

På arbete som utförs i Finland tillämpas finsk arbetslagstiftning. Arbetstagare har samma rättigheter och skyldigheter oberoende av nationalitet och etniskt ursprung. I lagstiftningen förbjöds uttryckligen att arbetstagare försätts i olika ställning på dessa grunder. Med tanke på arbetslagstiftningen torde det inte vara något problem att ratificera FN-konventionen. Frågan måste dock utredas grundligt innan ett eventuellt ratificeringsförfarande inleds.

### *Äldre på arbetsmarknaden*

I Finland har den åldersklass som uppnår arbetsför ålder (15-24-åringar) ända sedan 2003 varit mindre än den åldersklass som försvinner från arbetsmarknaden (55-64-åringar). Av hela arbetskraften är tre av tio redan över 50 år. Problemen med tillgång på arbetskraft har tillspetsats. En särskild utmaning består i att säkra en balanserad tillgång på kompetent arbetskraft mellan de olika ekonomiska sektorerna. Dessutom förändras den kompetens som behövs i arbetslivet snabbt i vårt samhälle. Vi måste kunna svara på detta genom att utveckla vuxenutbildningen. Också en hållbar finansiering av den sociala tryggheten förutsätter långa yrkeskarriärer. Karriären måste förlängas i både början och slutändan. De stora åldersklasserna går i pension under de närmaste åren. År 2005 var den andel av befolkningen som fyllt 65 år 16 %. Enligt befolkningsprognosen stiger den till 23 % före 2020.

I syfte att öka arbetslivets dragningskraft genomförde social- och hälsovårdsministeriet Veto-programmet 2003 – 2007. Målet var att på bred basis stödja längre yrkeskarriärer, särskilt med social- och hälsopolitiska metoder. Pensionsreformen, reformerna av företagshälsovården och arbetsssäkerheten samt utvecklande av rehabiliteringen har varit centrala inslag i detta arbete. Det centrala målet för Matti Vanhanens andra regerings politikprogram för arbete, företagande och arbetsliv är att utöka arbetsinsatsen och förlänga karriärerna samt förbättra arbetsförhållandena, arbetslivets kvalitet och arbetsmotivationen.

Genom pensionsreformen uppmuntras äldre att fortsätta arbeta. Man kan gå i pension som 63-åring, men man kan också fortsätta i arbetslivet till 68 års ålder. Den pensionsgrundande lönen beräknas för hela yrkeskarriären. Pensionsreformen innehåller flera incitament som stödjer fortsatt arbete och den stödjer en hållbar finansiering av pensionerna. De kommunala och statliga pensionerna reviderades enligt samma principer som inom den privata sektorn. Äldre deltar i arbetet mera än förr. Man går i pension senare. Till detta har bidragit pensionsreformen 2005, den allmänna ekonomiska situationen samt de många åtgärder som vidtagits för att utveckla arbetet och arbetslivet samt upprätthålla arbetsförmågan. Det är lättare än förr för äldre att hitta sysselsättning, eftersom arbetspensionsavgiften inte längre är beroende av arbetstagarens ålder, och den sista arbetsgivaren behöver inte betala lika mycket av sjukpensionen som tidigare.

### *Funktionshindrade personers sysselsättning*

Funktionshindrade personer sysselsätts dåligt. Bara ungefär 30 % av de funktionshindrade i arbetsför ålder deltar i arbetslivet. Procentandelen som skulle vilja arbeta är betydligt större. Trots att befolkningens sysselsättningsgrad har stigit betydligt de senaste årtiondena, har inte sysselsättningsläget för funktionshindrade förbättrats i samma proportion. Det behövs effektivare åtgärder för att sysselsätta funktionshindrade personer.

## **2.8.2 Rätt till tillräcklig försörjning**

### *Fattigdom och utslagning*

Den andel av befolkningen som är låginkomsttagare samt långvariga låginkomsttagare har ökat de senaste åren. Detta beror delvis på att den allmänna inkomstnivån stigit, och till följd av detta har gränsen för låginkomsttagare, som är knuten till genomsnittsinkomsterna, stigit. Låginkomsttagarna är i huvudsak arbetslösa, äldre pensionärer eller studerande. Bakom de växande välfärdsskillnaderna finns arbetslösheten, som förblivit på hög nivå sedan föregående depression. Beroende på räknesätt är ungefär 100 000 finländare mer eller mindre permanent utslagna från arbetsmarknaden. Den långvariga höga arbetslösheten har i Finland gett upphov till en kärna av utslagna som belastar välfärdsservicen. Också anställningsförhållandenas utveckling i mera atypisk riktning, dvs. de allt vanligare kort-, tim- och frilansjobben har ökat skillnaderna i välfärd. I den lägsta inkomstdecimalen har inkomsterna ökat

långsammare än för hushållen i genomsnitt. Antalet långtidsarbetslösa sjönk, men den strukturella arbetslösheten var fortfarande hög. En stor del av de långtidsarbetslösa var över 50 år. Unga var sällan arbetslösa länge.

Barnfamiljernas fattigdomsgrad sjönk 2007 efter att ha stigit flera år och var lägre än hela befolkningens. Ensambeförjarnas små inkomster är fortfarande ett stort problem. Jämfört med de flesta andra EU-länder är den relativa fattigdomen ändå liten i Finland.

Står man länge utanför arbetsmarknaden innebär det ofta sociala problem, svårigheter att försörja sig och växande fattigdom. Till de befolkningsgrupper som lätt blir utslagna hör också långtidssjuka, bostadslösa samt personer med psykiska och missbruksproblem. En särskild grupp som kan nämnas är brottpåföljdskunderna, särskild fångar, bland vilka prevalensen, de psykiska problemen och missbruksproblemen är mångfaldigt större jämfört med andra medborgare. Det pågår flera projekt genom vilka brottpåföljdskundernas sociala trygghet förbättras. En del romska familjer lever i en ond cirkel av å ena sidan utslagning och andra sidan strukturell diskriminering.

Social- och hälsovårdsministeriet har tillsatt SATA-kommittén för att reformera den sociala tryggheten. Dess uppgift är att utarbeta ett förslag till reform av den sociala tryggheten så att nivån på grundtryggheten är tillräcklig i olika livssituationer utan att det uppstår behov av att ty sig till utkomststöd, som kommer i sista hand, och så att systemet är klart och gör det möjligt att kombinera arbete och social trygghet bättre än nu. Avsikten är också att skapa en modell som bättre än den nuvarande tryggar försörjningen för dem som lever på de allra minsta pensionsinkomsterna. Kommitténs mandattid går ut 31.12.2009.

Regeringens mål är att stärka människornas grundtrygghet och tryggheten i vardagen, göra servicen effektivare och mångsidigare samt förbättra människornas välfärd. I syfte att förebygga utslagning effektiviserar regeringen de åtgärder som påverkar sysselsättningsutvecklingen och inkomstutvecklingen samt stärker servicens kvalitet och effektivitet. Huruvida man lyckas förebygga utslagning och fattigdom beror på om sysselsättningsmålen nås. Man ser särskilt till att det inte blir samhällets svagaste som får bära depressionens börda. I syfte att förebygga diskriminering är målet att minska fattigdomen bland barnfamiljer, utöka de förebyggande hälsovårdstjänsterna för barn och unga, utöka missbrukarvårds-, mentalvårds- och barnskyddstjänsterna, minska det långvariga behovet av utkomststöd, krympa långtidsarbetslösheten, minska antalet bostadslösa samt stärka det förebyggande arbetet bland äldre. Att förebygga utslagning är en aspekt i regeringens samtliga tre politikprogram som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena.

Utgångspunkten när det gäller att förebygga social utslagning är tanken att arbete är den bästa sociala tryggheten. Människor blir inte utslagna när de har arbete, ett tämligen bra utkomstskydd och tillräckliga minimiförmåner. Heldagsarbete är den säkraste garantin för att hushållet inte hamnar i låginkomsttagargrupperna. De förhöjningar som under de senaste åren företagits i folkpensionen och andra minimiförmåner samt sloandet av självriskan av bostadsutgifterna i fråga om utkomststödet har förbättrat låginkomsttagarnas ekonomiska situation.

#### *Förslorarna när det gäller den grundläggande utkomsten*

Utkomstskyddet kan grovt indelas i inkomstrelaterat skydd, grundläggande utkomstskydd och minimiskydd.

Den grundläggande utkomsten består av förmåner av varierande nivå som beviljas olika befolkningsgrupper i olika situationer. Dessa förmåner har förbättrats och förenhetligats bl.a.

genom att minimibeloppet av moderskaps-, sjuk- och föräldradagpenning höjts till samma nivå, som motsvarar arbetsmarknadsstödet. Som ett led i reformen av grundtryggheten ska SATA-kommittén också bedöma minimiförmånernas tillräcklighet och inbördes förhållanden.

Den rätt till minimiskydd som grundlagen förutsätter för den som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv tillgodoses i sista hand genom det lagstadgade utkomststöd som kommunerna beviljar och som var och en har rätt till som är i behov av stöd och som inte kan få sin utkomst genom förvärvsarbete, verksamhet som företagare, med hjälp av andra förmåner som tryggar utkomsten, genom andra inkomster eller tillgångar, genom omvårdnad från en sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller på något annat sätt. En stor del av användningen av utkomststöd beror på att de primära förmånerna är otillräckliga eller dröjer. Endast en liten del av utkomststödtagarna saknar helt inkomst. Syftet med utkomststödet är inte bara att trygga den oundgängliga utkomsten utan också att ge möjligheter att delta i samhällsverksamheten, stödja egna initiativ och bekämpa utslagning. Enligt förhandsuppgifter fick ungefär 221 000 hushåll utkomststöd åtminstone en gång 2007. Totalt utbetalades ungefär 476 milj. euro i utkomststöd 2007.

Det pågående försöket, där en del av förvärvsinkomsten inte beaktas när utkomststöd beviljas, fortsätter till slutet av 2009. Det centrala syftet med förfarandet är att främja sysselsättningen av dem som får utkomststöd. När utkomststödet beviljas låter man bli att beakta minst 20 %, dock högst 150 euro, av månadsinkomsterna för den person eller familj som ansöker om stöd.

Det särskilda stödet till invandrare som infördes 2003 och som betalas till äldre och arbetsoförmögna personer som flyttat till Finland är avsett för sådana i Finland bosatta invandrare som annars skulle bli tvungna att leva på utkomststöd långa tider. Det särskilda stödet berör t.ex. ingermanländska återflyttare. Stödet är beroende av prövning och kan fås av person som är minst 65 år eller arbetsoförmögen. Stödtagaren ska ha bott i Finland minst fem år innan det särskilda stödet börjar. Det särskilda stödet är lika stort eller mindre än full folkpension. Stödet är skattefritt. Makens inkomster påverkar stödet, liksom egendom. Folkpensionsanstalten sköter om utbetalningen av stödet.

Lagen om social kreditgivning trädde i kraft 1.1.2003. Syftet med social kreditgivning är att förebygga ekonomisk utslagning och överskuldssättning samt att främja en persons eller en familjs förmåga att klara sig på egen hand. Social kredit kan enligt lagen av grundad anledning beviljas en person som på grund av små inkomster och tillgångar inte på något annat sätt kan få kredit på rimliga villkor och som har förmåga att klara av återbetalningen av krediten. Ungefär 20 kommuner erbjuder social kredit som en del av kommunens socialvård.

#### *Behandlingstiderna för utkomststödsärenden*

Från början av 2008 ska en person som ansöker om utkomststöd hos kommunens socialbyrå få beslut om stödet inom sju vardagar från det att ansökan lämnades in. I brådskande fall ska beslutet fattas samma eller senast följande vardag. Den som ansöker om utkomststöd ska också få diskutera personligen med kommunens socialarbetare eller socialhandledare, senast sju vardagar från det att klienten har begärt det.

Denna "servicegaranti" gällande ovan nämnda tidsfrister har tillämpats sedan början av 2008 på behandlingstiderna för utkomststöd. Enligt den undersökning som Stakes publicerade senaste höst fungerar garantin i fråga om behandlingen av nya ansökningar om utkomststöd i nästan alla kommuner, och ungefär 94 % av kommunerna klarar av att behandla ansökningarna inom en tid på i genomsnitt sju dagar. Behandlingstiderna för ansökningar har förkortats jämfört med 2007. Behandlingstiden för ansökningar från nya utkomststödsklienter var i

början av 2008 i genomsnitt 3,4 arbetsdagar i kommunerna. Behandlingstiderna var längst i urbana kommuner (5,3) och i vissa områden i Södra Finlands (3,8) och Uleåborgs (3,7) län.

I avsnitt 2.5 redogörs för utvecklingen av systemet för sökande av ändring i social trygghet.

#### *Överskuldssatta*

De senaste åren har det genomförts flera reformer som förbättrat de överskuldssattas situation. Vid ingången av 2007 trädde en ändring av skuldsaneringslagen (57/1993) i kraft, genom vilken gäldenärens tilläggsprestationsskyldighet vid skuldsanering lindrades. Genom en ändring av utsökningslagen underlättades ställningen för låginkomsttagare när lönen eller annan inkomst mäts ut. Den nya kreditupplysningslagen (527/2007) trädde i kraft i november 2007. Lagen innehåller bestämmelser om de uppgifter som förs in i kreditupplysningsregister och om förvaringstiderna för dem.

Totalreformen av utsökningslagstiftningen har slutförts. Den nya utsökningsbalk (705/2007) som trädde i kraft vid ingången av 2008 ersatte den tidigare utsökningslagen. Utsökningsbalken innehåller också nya bestämmelser om skuldansvarets maximala längd. En skuld preskriberas slutgiltigt när den maximala utmätningstiden (15 eller 20 år) går ut. När bestämmelserna började tillämpas i mars 2008 preskriberades tio tusentals skulder från den förra depressionen. Genom en separat ändring av skuldsaneringslagen klarades konsekvenserna av slutgiltig preskribering för skuldsaneringen.

För närvarande utgör de så kallade snabbkrediterna ett aktuellt problem. Missförhållanden hänför sig särskilt till identifieringen av den lönesökande, konsumentens möjlighet att jämföra priset och den faktiska årsräntan på snabbkrediter samt beviljandet av krediter sent på kvällen eller natten. Den arbetsgrupp som funderat på saken har överlämnat sitt betänkande i november 2008 (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande om revidering av lagstiftningen om snabbkrediter, 2008:7). Regeringens proposition (RP 64/2009) har avlåtits till riksdagen under vårsessionen 2009.

I ställningstagandet från Matti Vanhanens andra regerings politikmangling konstateras att företagare som gått i konkurs och överskuldssatta måste få en ny chans och företag samt enskilda uppmuntras att söka råd och hjälp för att lösa sina skuldsättningsproblem så tidigt som möjligt.

### **2.8.3 Rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster**

#### *Jämlik tillgång till tjänster*

Medborgarnas basservice är i genomsnitt på god nivå i Finland, men det finns stora skillnader mellan olika kommuner och regioner när det gäller kvaliteten på och tillgången till lokalförvaltningens service.

Kommun- och servicestrukturreformen (KSSR), som kommunerna genomför i samarbete med staten före utgången av 2012, ger kommunerna möjlighet att stärka både utfallet av social- och hälsovården som det arbete för att främja hälsa och välfärd som olika förvaltningsområden utför tillsammans. Syftet med projektet, som genomförs 2008-2011, är att den service som vilar på kommunernas ansvar ska få en tillräckligt stark strukturell och ekonomisk grund så att ordnandet och produktionen av den kan tryggas i framtiden. Utgångspunkten för kommun- och servicestrukturreformen är att främja hälsa, välfärd och social trygghet samt att svara på befolkningens behov av social- och hälsovårdstjänster genom att stärka befolkningsunderlaget. Målet är att garantera befolkningen enhetliga social- och hälsovårdstjänster. I ställningstagandet från regeringens politikmangling 24.2.2009 konstateras att tyngdpunkten

i KSSR-projektet förskjuts till att utveckla servicen samtidigt som man fortsätter att revidera de administrativa strukturerna. I fortsättningen bör kommunerna satsa på att utveckla servicen i nya och reviderade strukturer.

Tillgången till social- och hälsovårdstjänster och deras kvalitet förbättras. Strukturerna för servicen revideras och det regionala samarbetet stärks. Reformerna styrs av det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) 2008-2011. Där definieras utvecklingsmålen för social- och hälsovården under de närmaste åren och de viktigaste åtgärderna för att nå dem. Utvecklingsprogrammet ger både en helhetsbild av den styrning som riktas mot kommunerna under programperioden och lyfter fram de viktigaste åtgärderna till vilka Institutet för hälsa och välfärd, Folkhälsoinstitutets, Institutet för arbetshygiens och länsstyrelsernas arbetsinsats och resurser för utvecklingsverksamhet riktas under 2008-2011. Under regeringens politikmängling 24.2 angavs som en linje att för att trygga en rättvis tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster understöder regeringen programmet Fungerande hälsocentral, vars syfte är att skapa starka nationella lösningar för att utveckla fungerande och betjänande hälsocentraler.

År 2007 inledde regeringen ett omfattande reformprojekt för den sociala tryggheten (den s.k. SATA-kommittén). Kommittén, som arbetar på bred basis, ska bereda reformförslag före utgången av 2009. Målet med reformen av den sociala tryggheten att öka incitamenten, förbättra ställningen för dem som har de allra lägsta inkomsterna samt reformera förmånssystemets förvaltning.

En jämlik tillgång till och kvalitet på social- och hälsovårdstjänsterna är en av de största utmaningarna i Finland även med tanke på barnets rättigheter (jfr. 2.2.1). Saken behandlas mera i avsnitt 2.11.3.

### *Äldre*

#### Socialservice för äldre

Beredskap för åldrandet är ett av de viktigaste politiska målen i 2000-talets Finland. År 2004 överlämnade Matti Vanhanens första regering en framtidsredogörelse om befolkningsutvecklingen, befolkningspolitiken och förberedelserna inför förändringarna i åldersstrukturen. Redogörelsen "Ett gott samhälle för människor i alla åldrar" innehöll också ett integreringsmål beträffande äldre, som också är ett centralt äldrepolitiskt mål för FN. Redogörelsen innehöll en uppföljningsförpliktelse och en uppföljningsrapport i anslutning till den färdigställdes i januari 2009.

Ungefär två tredjedelar av social- och hälsovårdskostnaderna används för service för äldre. Pensionerade finländares hälsa och funktionsförmåga har förbättrats de senaste årtiondena och dödligheten har minskat. När livslängden ökat har också antalet friska och funktionsdugliga levnadsår ökat jämfört med tidigare generationer. Merparten av kostnaderna för social- och hälsovårdstjänsterna för äldre riktar sig till den fjärde åldern, dvs. till tjänster för äldre som behöver långvarig vård och omsorg. För att dämpa utgifterna för social- och hälsovårdstjänsterna är det således väsentligt om man även i fortsättningen kan förbättra den äldre befolkningens funktionsförmåga och flytta fram den fjärde åldern och det behov av service dygnet runt som hänför sig till den till ett så sent skede i livet som möjligt.

#### Lagstiftningen om service för äldre

Finland har inga specialbestämmelser om social- och hälsovårdstjänster för äldre, utan de ordnas som en del av de allmänna social- och hälsovårdstjänsterna, som är avsedda för hela be-



folkningen, med stöd av socialvårdslagen, lagen om stöd för närståendevård, folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård. Dessutom kan kommunen vara skyldig att ordna särskild service för äldre med stöd av annan lagstiftning. En äldre person kan få service t.ex. med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp. En person som motsvarar definitionen gravt handikappad har subjektiv rätt till vissa former av service och stöd enligt handikappservicelagen oberoende av ålder. Av den service som nämns i socialvårdslagen är hemservice, boendeservice och institutionsvård viktigast för äldre.

Den enda bestämmelsen i socialvårdslagstiftningen som särskilt gäller äldre personer (som fyllt 75 år) är den bestämmelse om bedömning av behovet av socialservice som togs in i socialvårdslagen 1.3.2006. I övrigt har den s.k. normalitetsprincipen tillämpas på ordnandet av service för äldre i Finland. Detta betyder att utgångspunkten är jämlik rätt till högklassig service enligt behovet oberoende av ålder. Enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården har en klient rätt till socialvård av god kvalitet och gott bemötande. För en socialserviceklient ska en service- och vårdplan utarbetas tillsammans med klienten.

Enligt den nuvarande lagstiftningen har kommunen omfattande prövningsrätt när det gäller ordnandet av den service som äldre anlitar mest (hemservice jämte stödtjänster, serviceboende, stöd för närståendevård, vård på ålderdomshem). Detta gör det möjligt att skapa ett servicesystem som motsvarar kommuninvånarnas behov, men det har också lett till stora och delvis omotiverade skillnader mellan kommunerna när det gäller servicen. En äldre person kan också ha svårt att strukturera sina egna rättigheter utgående från lagstiftningen. Å andra sidan är de äldre en stor och växande befolkningsgrupp, vilket tvingar kommunerna att noga överväga hur de ska uppfylla eller utvidga sina förpliktelser.

Skillnaderna till tillgången och kvaliteten på service inverkar särskilt på ställningen för äldre kvinnor. Merparten av dem som behöver och anlitar offentlig socialservice för äldre är kvinnor. Av dem som får långvarig institutionsvård är cirka 80 % och av dem som får hemvård en något mindre andel kvinnor.

Programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering upptar ungefär 30 mål och åtgärder i syfte att förbättra äldres ställning och service, som man har börjat genomföra. Till dessa hör bl.a. att stärka servicebrukarnas ställning med nya kvalitetsrekommendationer om tjänster för äldre, att utveckla servicen särskilt genom att förbättra hemvården, att stärka äldres funktionsförmåga, förmåga att ta egna initiativ och klara sig själva, att skapa ett rådgivnings- och servicenätverk för äldre, att utöka de förebyggande hembesöken, att utveckla närståendevården samt att undanröja de begränsningar som gäller valet av hemkommun (jfr. 2.12.4).

#### Kvalitetsrekommendation om tjänster för äldre

Social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund meddelade 2008 en ny kvalitetsrekommendation om tjänster för äldre. Målet för den nya kvalitetsrekommendationen är att de äldre ska må bättre och vara friskare och att servicen ska få bättre kvalitet och större verkan och bli mera lättillgänglig. Rekommendationen är i första hand avsedd för kommunernas beslutsfattare och tjänstemannaledning. I kvalitetsrekommendationen sätts kvantitativa och kvalitativa mål i syfte att förbättra tillgången till service (se tabell 1) samt servicens kvalitet och genomslagskraft. Kvalitetsrekommendationerna innehåller strategiska riktlinjer på tre delområden, som är: (1) Främjande av välfärd och hälsa samt utveckling av servicestrukturen, (2) personal och ledning samt (3) boende- och vårdmiljöer. När servicestrukturen utvecklas betonas i kvalitetsrekommendationen att innehållet i såväl den service som främjar välfärd och hälsa som hemvård och vårdtjänster som tillhandahålls dygnet runt måste revideras.

Kvalitetsrekommendationerna genomförs som bäst. Det finns uppföljningsindikatorer att tillgå för uppföljningen av målen. Med hjälp av dem kan man i kommunerna och på riksnivå bedöma utvecklingen över tiden och jämföra situationen i olika kommuner med situationen i hela landet. Utgående från den systematiska uppföljningen av kvalitetsrekommendationerna får regeringen ytterligare information om skillnaderna mellan kommunerna när det gäller tillgången till service och bedömer behovet av att vidta åtgärder för att precisera lagstiftningen så att äldres rättigheter tryggas.

Tabell 1. Täckningen i fråga om service för äldre 2000–2007, % av dem som fyllt 75 år.

	2000	2005	2006	2007	2012*
Hemmaboende som fyllt 75 år	89,8	89,6	89,4	89,4	91,0-92,0
Klienter som fyllt 75 år inom regelbunden hemvård 30.11		11,5		11,3	13,0-14,0
Klienter som fyllt 75 år som omfattas av stöd för närståendevård under året	3,0	3,7	3,7	3,9	5,0-6,0
Klienter som fyllt 75 år i effektiviserat serviceboende för äldre 31.12.	1,7	3,4	3,9	4,2	5,0-6,0
Klienter som fyllt 75 år på ålderdomshem eller i institutionsvård på hälsovårdscentralernas långvårdsavdelningar 31.12.	8,3	6,8	6,5	6,3	3,0

\*Målsatta nivåer i kvalitetsrekommendationen om tjänster för äldre

#### Servicepersonalen för äldre

Att den personal som arbetar med äldre är kompetent och tillräcklig är centralt när det gäller att trygga äldreservicens kvalitet och verkan. I kvalitetsrekommendationen om tjänster för äldre fästs stor uppmärksamhet vid personalfrågor. I kvalitetsrekommendationen ges också en rekommendation om minimidimensionering och god dimensionering av dygnetruntvård för äldre. Dimensioneringsrekommendationer för hemvård blir klara 2009.

Antalet anställda inom servicen för äldre har ökat något på 2000-talet i fråga om hemvården och särskilt i fråga om effektiviserat serviceboende (tabell 2.). Den nuvarande regeringen och dess föregångare på 2000-talet har understött en utökning av personalen genom att utöka kommunernas statsandelar. Statsandelarna är inte öronmärkta. Personalökningarna har blivit mindre än vad utökningen av de statsandelar som varit avsedda för personalökningar inom äldreservicen skulle ha förutsatt. Till Finland styrkor hör en välutbildad personal. Lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården trädde i kraft vid ingången av 2005. Det har getts anvisningar om personalens uppgiftsstruktur. Utvecklingen av antalet anställda och personalstrukturen följs som ett led i genomförandet av kvalitetsrekommendationerna.

Tabell 2. Personalen inom servicen för äldre 1990–2007.

	Årsverken					Förändring	
	1990	1995	2000	2005	2007	2000-2005, %	2000-2007, %
Hemservice & hemsjukvård	13 093	13 943	14 104	15 232	16 294	8,0	15,5
Servicehus för äldre/ offentliga	1 062	1 481	2 724	4 555	4 996	67,2	83,4
Servicehus för äldre/ privata	1 353	2 589	6 263	11 470		83,1	
Ålderdomshem/ offentliga	16 410	15 031	14 694	12 918	13 518	-12,1	-8,0
Ålderdomshem/ privata	2 341	2 382	3 284	3 051		-7,1	
Hälsocentralernas bäddavdelningar	19 877	17 418	18 419	18 477	..	0,3	

#### Utvecklingen av service som främjar äldres välfärd och hälsa

För närvarande finns det inget riksomfattande, etablerat system för främjande av äldres välfärd, hälsa, rådgivning och förebyggande tjänster. Inför genomförandet av kvalitetsrekommendationerna om tjänster för äldre och politikprogrammet för hälsofrämjande har social- och hälsovårdsministeriet tillsatt en arbetsgrupp för att utveckla tjänster som främjar äldres välfärd och hälsa. Arbetsgruppens förslag gäller särskilt utökade och utvecklade rådgivningstjänster för äldre och deras anhöriga och s.k. förebyggande hembesök. Arbetsgruppen ska också utreda nödvändiga lagändringar. Arbetsgruppens mandatperiod gick ut i mars 2009.

#### Rätt till bedömning av servicebehovet inom socialvården

Korrekt och rättidig service och annat stöd förutsätter heltäckande bedömning av behovet. Bestämmelser om bedömning av servicebehovet fogades 1.3.2006 till socialvårdslagen (710/1982). Bedömningen av servicebehovet omfattar all service enligt socialvårdslagen och speciallagarna om socialvård. Reformen preciserade tillvägagångssätten för att någon ska börja omfattas av servicen och främjar en rättidig service. Lagändringen stöder också att äldre garanteras nödvändig omsorg enligt grundlagen. Syftet med reformen har varit att förenhetliga de olika tillvägagångssätt som råder i olika kommuner. Genom att bedöma servicebehovet får kommunerna också kunskap om det faktiska servicebehovet.

I brådskande fall ska servicebehovet bedömas utan dröjsmål. I icke brådskande fall ska kommunen tillhandahålla bedömning av servicebehovet för bl.a. personer som fyllt 75 år (åldersgränsen var 80 år till 31.12.2008) senast den sjunde vardagen efter det att personen i fråga har tagit kontakt med den myndighet i kommunen som ansvarar för socialservicen. När bestämmelserna om bedömning av servicebehovet inom en viss tid fogades till socialvårdslagen, skickade social- och hälsovårdsministeriet kommunerna ett meddelande om bedömning av äldres funktionsförmåga som ett led i bedömningen av servicebehovet. Som bäst arbetar bl.a. det av social- och hälsovårdsministeriet finansierade sakkunnignätverket för mätning och bedömning av funktionsförmågan (TOIMIA) ([www.toimia.fi](http://www.toimia.fi)), där sektionen för äldres funktionsförmåga har som mål att förenhetliga bedömningen av servicebehovet i hela landet. Inom TOIMIA-projektet ges före utgången av 2010 rekommendationer om de bedömningsmetoder som ska användas.

## Reform av stödet för närståendevård och vårdbidraget för pensionstagare

Lagstiftningen om stöd för närståendevård reviderades 2006. Stödet för närståendevård består av vårdarvode och ledighet som ges närståendevårdaren samt socialservice för den som vårdas och vårdaren. Med stödet för närståendevård sköttes 2007 sammanlagt cirka 33 000 personer, av vilka 16 000 hade fyllt 75 år. Stödet för närståendevård är beroende av prövning, och kommunen beviljar det inom ramen för de anslag som man reserverat för stödet. Det finns stora skillnader mellan kommunerna i andelen äldre personer som omfattas av stödet och i stödnivån. En betydande del av dem som sköter sina anhöriga står utanför stödet. Den nuvarande regeringens program upptar en utveckling av stödet för närståendevård.

Vårdbidraget för pensionstagare är åter en socialförsäkringsförmån som betalas i pengar till den som vårdas på grund av hjälpbehov och/eller särskilda kostnader. Det är FPA som beslutar om betalningen. Pensionstagarens eller familjens inkomster eller egendom inverkar inte på stödbeloppet. Ungefär 200 000 personer får vårdbidrag.

Eventuella reformer av stödet för närståendevård och vårdbidraget för pensionstagare behandlas i kommittén för reform av den sociala tryggheten (SATA-kommittén), som överlämnat sitt förslag före utgången av 2009. Regeringen konstaterade också i sitt ställningstagande från politikmanglingen 24.2.2009 att förutsättningarna för hjälp och vård som anhöriga och närstående tillhandahåller förbättras.

## Etiska principer för service för äldre

De etiska principerna för service för äldre behandlas i social- och hälsovårdsministeriets och Finlands Kommunförbunds kvalitetsrekommendation om tjänster för äldre. Dessutom publicerade den riksomfattande etiska delegationen inom hälso- och sjukvården våren 2008 rapporten Vanhuus ja hoidon etiikka (Ålderdom och vårdetik). Rapporten är riktad till yrkesutbildade inom social- och hälsovården som arbetar med äldre, politiska beslutsfattare samt äldre och deras anhöriga och närstående. I rapporten betonas att bemötandet av äldre som individer är en central grund för en etiskt hållbar vård. God vård utgår från den äldre personens behov av att få vara med och påverka besluten om hans eller hennes vård och vårdplats. För att kunna göra det behöver han eller hon kunskap om olika alternativ och deras konsekvenser.

## Övervakning av servicen för äldre

Övervakningen av servicen för äldre effektiveras. Att förbättra övervakningen ingår i uppdraget för den nya tillsynsmyndigheten, tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), som inledde sin verksamhet 2009. Som en del av det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE) utarbetade länsstyrelserna och Valvira en plan gällande tillsyn över vård och omsorg dygnet runt (effektiverat serviceboende och långvarig institutionsvård), där man definierar övervakningskriterierna. Tillsynsplanen tillämpas på prov hösten 2008 och den tas i bruk under 2009.

## *Reform av socialvårdslagstiftningen*

Social- och hälsovårdsministeriet kommer att tillsätta en arbetsgrupp för att bereda en reform av socialvårdslagstiftningen. Arbetsgruppens mål är att utreda vilket behov det finns och hur det vore ändamålsenligt att utveckla och revidera socialvårdslagstiftningen så att den stödjer och stärker människornas välfärd och grundläggande rättigheter samt förebygger uppkomsten och tillväxten av sociala problem. Målet är också att stärka socialvården och främja tillgången till socialservice samt effektiv produktion och utveckling av den. En central uppgift i samband med reformen av socialvårdslagstiftningen är att bedöma behoven av att

reformera lagstiftningen om service för äldre. Ett alternativ i detta sammanhang torde bli att bedöma om servicen för äldre borde samlas i en lag.

#### *Växande hälsoskillnader*

Målet med folkhälsoarbetet är att kommunmedlemmarna ska vara så friska som möjligt och att alla ska ha rättvis möjlighet att få vara friska. Trots att befolkningens hälsa enligt många indikatorer hela tiden har förbättrats, är skillnaderna mellan olika socialgrupper och könen fortfarande stora. Skillnaderna i dödlighet, hälsotillstånd, funktionsförmåga, levnadsvanor som påverkar hälsan och riskfaktorer mellan olika socioekonomiska grupper är i allmänhet rätt stora i Finland. De viktigaste orsakerna till hälsoskillnaderna är enligt modern forskning skillnader i de materiella levnadsförhållandena samt kulturella och beteendemässiga skillnader mellan olika befolkningsgrupper. De traditionella folksjukdomarna och dödsfallen genom olyckor har minskat, men i stället har vi fått välfärdssjukdomar som diabetes, astma, allergier och missbruksproblem samt psykiska störningar. I många kommuner har resurserna för förebyggande arbete krympts på 1990-talet och alla förpliktelser enligt folkhälsolagen (66/1972) uppfylls inte på behörigt sätt.

Förtidspensioneringarna och frånvaron på grund av sjukdom har ökat märkbart. Bland sjukdomarna hotar särskilt depressioner finländarnas arbetsförmåga. År 2007 sjukpensionerades cirka 4 600 finländare på grund av depression. Majoriteten av dem är kvinnor. I slutet av föregående år var sammanlagt ungefär 37 000 finländare sjukpensionerade på grund av depression. De depressionsrelaterade sjukpensionsutgifterna 2007 uppgick till 491 miljoner euro. Sjukdagpenningkostnaderna på grund av depression var då 109 miljoner euro.

Syftet med social- och hälsovårdsministeriets Masto-projekt är att frånvaron och sjukpensionerna på grund av depressionssjukdomar ska minska kännbart. I projektet deltar de viktigaste förvaltningsområdena, arbetsmarknadsorganisationerna och tredje sektorn. Ministeriet har godkänt ett handlingsprogram för projektet 7.10.2008. Handlingsprogrammet omfattar fyra delområden: 1) att främja arbetshälsan och den mentala hälsan, 2) att förebygga depression, 3) tidig identifiering och behandling av depression samt 4) rehabilitering så att de som återhämtar sig från en depression kan återgå till arbetet.

Befolkningens hälsa främjas och sjukdomar förebyggs bäst när beslutens hälsoeffekter beaktas på alla förvaltningsområden. Hälsöfrämjande arbete förutsätter fungerande strukturer och praxis i kommunerna och regionalt samt samarbete över gränserna mellan förvaltningsområdena. Andra nödvändiga förutsättningar är också tillgång till kunskap och informationssystem om välbefinnande samt ett ledningssystem för den verksamhet som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena samt överenskomna ledningsrutiner.

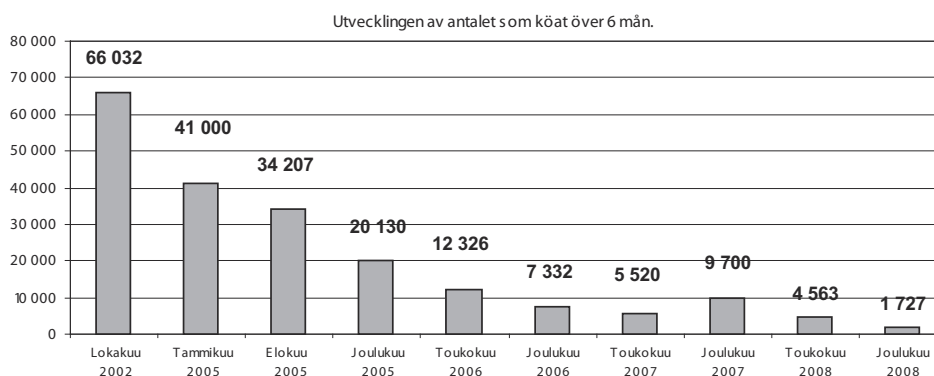
En utmaning består i att endast en del av kommunerna har tagit in den s.k. kvalitetsrekommendationen om hälsofrämjande i sina kommunplaner eller ekonomi- och verksamhetsplaner eller genomfört andra rekommenderade riktlinjer. När de nya planerings- och beslutsnivåerna enligt kommun- och servicestrukturreformen bildas tycks en fara vara att de uppgifter i syfte att främja hälsa och välfärd som blir kvar hos kommunerna inom samarbetsområdena och de som samarbetsområdet ska ansvara för inte sköts som en helhet, utan förbindelserna mellan social- och hälsovården och kommunens övriga verksamhet bryts samtidigt som förutsättningar för ett mera omfattande samarbete som överskrider gränserna mellan sektorerna saknas.

#### *Tillräcklig tillgång till vård*

Var och en som är bosatt i Finland har rätt att få den medicinska vård han eller hon behöver. I syfte att undanröja de problem som förekommit med tillgången till vård, bl.a. de långa värdköerna, infördes bestämmelser om maximitiden för väntan på tillgång till vård i folk-

hälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989). Efter att lagändringarna trätt i kraft (1.3.2005) får patienterna tillgång till vård på ett smidigare och rättvisare sätt än tidigare på olika håll i Finland. Ändringarna har också påskyndat reformer av rutinerna i olika sjukvårdsdistrikt.

Kösituationen inom den specialiserade sjukvården har förbättrats kännbart fram till slutet av 2008. I sjukvårdsdistrikten fanns i slutet av december 1727 patienter och i slutet av april 2009 bara 743 patienter som hade väntat på vård längre än ett halvt år. Hur tillgången till vård förbättrats sedan 2002, då sjukvårdsdistrikten fick tillgång till statspengar för att lösa upp köerna, visar nedanstående figur:



(se [www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Terveyspalvelut/hoidonsaatavuus/index.htm](http://www.stakes.fi/FI/tilastot/aiheittain/Terveyspalvelut/hoidonsaatavuus/index.htm)).

Den vård som den s.k. vårdgarantin garanterar har dock inte förverkligats helt och fullt. I fråga om vissa sjukhus är det svårare än andra att få tillgång till vård och det sker inte på det sätt som lagen förutsätter (jfr. 2.11.3). Valvira har i sin tillsyn varit tvungen att förelägga vissa sjukvårdsdistrikt vite för att tillgången till vård inom vårdgarantitiden ska förverkligas. Inget vite har ändå behövt dömas ut eftersom distrikten har kunnat ordna tillgång till vård inom maximitiden. I den hälso- och sjukvårdslag som är under beredning vid social- och hälsovårdsministeriet är avsikten att precisera vårdgarantin på vissa punkter.

#### *Enhetliga vårdgrunder*

Vårdrutinerna har varierat mycket på olika håll i landet och beslut om icke brådskande vård har fattats på olika grunder. Vårdgrunder har utarbetats för att trygga tillträde till icke brådskande vård på lika grunder. Dessa utvecklas på grundval av erfarenheterna. Sjukvårdsdistrikten och hälsocentralerna bedömer och följer hur rekommendationerna fungerar.

De hälsoekonomiska effekterna av ibruktandet av grunderna och maximitiderna för tillgång till vård kommer att utvärderas under de kommande två åren. Institutet för hälsa och välfärd utreder vilka effekter den godkända reformen som tryggar tillgången till vård har för primärvården och det förebyggande arbetet i kommunerna och hur de resurser som kommunerna använder för primärvården och det förebyggande arbetet utvecklas efter reformen.

I statsbudgeten har sedan 2003 ingått ett separat anslag som anvisats för att stödja kommunernas utveckling av social- och hälsovården. Kommunerna kan få statsunderstöd för projekt som utvecklar och effektiviserar servicen och som reformerar rutinerna. En prioritering för projektet är att säkerställa att hälsocentralerna fungerar samt förebyggande arbete.



### *Behandlingen av psykiska problem*

Psykiatrin i Finland är institutionsdominerad. Detta fördröjer utvecklingen av öppenvården både ekonomiskt och verksamhetsmässigt. Enligt utredningar är splittrad service och regional ojämlikhet utmärkande för Finland. Servicesystemet tycks inte heller motsvara kundernas behov.

År 2006 fick sammanlagt 32 075 patienter institutionsvård inom specialiteten psykiatri. Antalet har varit ungefär detsamma under hela början av 2000-talet. Männens andel av patienterna har sjunkit till 50 %, men antalet vård dagar är något högre för männens del än för kvinnorna, dvs. 52 %. Antalet avslutade vårdperioder var 47 828 och deras genomsnittliga längd var 36 vård dagar. Antalet patienter i hela landet var i relation till befolkningen 6,1 patienter/1000 invånare.

Antalet patienter i sjukvårdsdistriktens sjukhus sjönk 2006 med en och antalet vård dagar med två procent. På hälsocentralernas psykiatriska avdelningar ökade bägge. I statens sinnessjukhus, dvs. Niuvanniemi och Gamla Vasa sjukhus avslutades sammanlagt 109 vårdperioder och deras genomsnittliga längd var 1112 vård dagar, dvs. 3,1 år.

De kvinnliga patienterna var fler än de manliga i åldersgrupperna 15-19 och 20-24 år samt i åldersgrupperna 60-64 år och äldre. Kvinnornas andel var 63 % av både patienterna och vård dagarna i åldersgruppen 15-19 år. År 2006 avslutades 15 vårdperioder som pågått över 10 år. När man också tar med de patienter som var intagna i slutet av 2006 omfattade denna grupp med över 10 års vårdtid sammanlagt 144 patienter.

År 2006 var över en tredjedel av patienterna intagna för psykiatrisk vård oberoende av sin vilja. Andelen sådana patienter har ökat med nästan tio procentenheter under de senaste fem åren. Under året statistikfördes 92 740 psykiatriska besök (14,3 % av alla psykiatriska besök) hos läkarna inom den öppna vården och 554 601 (85,7 % av alla psykiatriska besök) hos annan yrkesutbildad personal. De psykiatriska besökens andel av alla öppenvårdsbesök var 1,0 % i fråga om läkarbesöken och 3,5 % i fråga om besöken hos annan yrkesutbildad personal. Förhållandet mellan antalet besök förändrades inte just jämfört med föregående år.

Basservicens roll och ställning samt samarbetet mellan kommunernas bas- och specialservice, olika serviceproducenter och yrkesgrupper måste stärkas i fråga om skötseln av såväl psykiatriska som missbruksproblem. Social- och hälsovårdsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som ska bereda en riksomfattande handlingsplan för mentalvården och missbrukarvården. Arbetsgruppen producerar handlingsmodeller för att ordna psykiatrisk och missbrukarservice och jour i anslutning därtill som en regional helhet.

Dessutom har social- och hälsovårdsministeriet tillsatt ett projekt för att minska sådan arbetsförmåga som beror på depression. Syftet med projektet är att stödja arbetsmotivationen och möjligheten att återgå till arbetet i samband med en depression. De viktigaste förvaltningsområdena, arbetsmarknadsorganisationerna och den tredje sektorn har deltagit i projektet. Projektet avslutas 2011.

Också den hälso- och sjukvårdslag som bereds som bäst kommer att betona basservicens roll och den specialiserade sjukvårdens roll att stödja basservicen.

Öppenvården i s.k. rehabiliterings- och grupphem ökar kraftigt, och största delen av dessa enheter har överförs till kategorin serviceboende inom socialvården och det är således inte fråga om hälso- och sjukvård. Problem har iakttagits i dessa enheter. Social- och hälsovårdsministeriet har gett en utvecklingsrekommendation rörande dem 2007. Centralförbundet för mental hälsa har publicerat en undersökning om saken 2006.

#### *Begränsningar av självbestämmanderätten inom psykiatrisk vård*

Enligt de anmälningar som gällde 2006 hade 7,2 % av de patienter som var intagna för vård oberoende av sin vilja varit isolerade, 4,3 % hade haft spännbälte, 2,6 % hade fått en injektion mot sin vilja och 1,7 % hade upplevt fysisk fasthållning. Antalen och procentandelarna som utsatts för begränsningar av självbestämmanderätten har legat på samma nivå under alla år i början av 2000-talet.

Genom att utveckla attityderna och vårdkulturen försöker man minska den psykiatriska vård som ges mot patientens vilja och begränsningarna av patienternas självbestämmanderätt under vården. För att vårdkulturen ska förändras förutsätts att öppenvården utvecklas så att den också kan ansvara för de tjänster som vårdmässigt krävande psykiatriska patienter behöver. Den riksomfattande planen för mentalvårds- och missbruksarbete strävar också efter att minska vården oberoende av patienternas vilja och tvångsåtgärderna bl.a. med hjälp av ett nationellt program.

Gamla Vasa sjukhus fungerar som vårdenhet för rättspsykiatriska patienter och vårdar dessutom farliga och svårskötta psykiatriska patienter som de kommunala psykiatriska enheterna skickat dit. Enligt uppgifter från Gamla Vasa sjukhus förekom 2007 på sjukhuset 76 fall av isolering och antalet patienter som hölls isolerade var 32. Antalet isolerade patienter i Gamla Vasa sjukhus har betraktats som högt i internationella jämförelser.

I statens sinnessjukhus resultatavtal följs antalet isoleringar som en av de mätare som beskriver hur effektiv sjukhusens verksamhet är. Genom att förändra personalstrukturen samt förnya rutinerna och servicen försöker sjukhusen minska begränsningarna av självbestämmanderätten. I Gamla Vasa sjukhus har man bl.a. börjat utveckla ett uppföljningssystem för isoleringsfallen. Avsikten är att noggrannare än nu följa och bedöma de orsaker som lett till isolering samt hur isoleringen genomförts och hur länge. Sjukhuset behandlar också alla isoleringar som pågått över en vecka i samband med ledande läkarens rond.

Rutinerna för begränsningar i självbestämmanderätten för klienter och patienter inom social- och hälsovården bedöms och nödvändiga lagreformer inleds under 2009. I detta sammanhang bedöms också om de förfaranden som iaktas vid de psykiatriska enheterna borde ändras och personalen åläggas att följa isolerade patienters tillstånd fortlöpande.

#### *Alkoholmissbruk*

I Finland hänför sig kärnproblemet när det gäller alkoholskador till upprätthållandet av den allmänna ordningen. Misshandel, dråp och mord sker även i dag till 60-75 % under alkoholpåverkan, den kraftiga ökningen av antalet barn som är placerade utanför hemmet beror mycket ofta på alkoholproblem och antalet berusade som tas i förvar förblir högt år efter år.

Tidigare förorsakade ordentliga engångsfyllor mera besvär än sjukdomar till följd av långvarigt bruk. De allra senaste årtiondena har man dock upplevt att skadorna till följd av långvarigt alkoholbruk har ökat kraftigt i Finland. Ända till 1960-talet, då Finland kunde klassificeras som ett land med låg alkoholkonsumtion, var fallen av alkoholrelaterad levercirros mycket få. Mellan 1963 och 1967 uppgick dessa fall i medeltal till endast ett dussintal per år (sammanlagt 62 fall). År 2004 var antalet fall över 800 och följande år redan nästan 1000 (976).

Målet för den nationella alkoholpolitiken är att förebygga sociala, hälsomässiga eller samhälleliga olägenheter som beror på alkohol. Olägenheterna påverkas framför allt av mängden alkohol och sätten att använda alkohol. Alkoholpolitikens centrala verktyg är att reglera produktionen, saluföringen och konsumtionen av alkoholdrycker med hjälp av alkohollagstiftningen, beskattningen av alkoholdrycker, informations- och upplysningsarbete samt

miniintervention inom primärvården och företagshälsovården. Alkoholbeskattningen har skärpts i början av 2009. I ställningstagandet från regeringens politikmangling 24.2.2009 konstaterades att alkoholskatten kommer att höjas.

#### Bekämpande av barns och ungdomars alkoholbruk

Det går inte att säga att barns och ungdomars alkoholbruk skulle ha ökat allmänt taget. En allt större del av barnen och ungdomarna uppger att de är nyktra. Ändå börjar en betydande del använda alkohol i även internationellt sett ung ålder samt dricker för att bli berusade.

En särskild tyngdpunkt i övervakningen och styrningen av alkoholreklamen har varit och är att ovillkorligen stoppa alla alkoholreklam som riktar sig till barn och ungdomar, vilket baserar sig på totalförbudet mot reklam för starka alkoholdrycker i 33 § 1 mom. i alkohollagen samt förbudet att rikta alkoholreklam till minderåriga eller framställa sådana personer i reklam för alkoholdrycker eller verksamhet för främjande av försäljningen av alkohol i 33 § 2 mom. 1 punkten. STTV (numera Valvira) har gett direktiv om tillämpningen av lagbestämmelserna om reklamförbud genom sin anvisning om alkoholreklam som ändrades och kompletterades 6.3.2008 (dnr 204/41/08)). I anvisningen förklaras i detalj när och i vilka situationer reklam ska anses rikta sig till minderåriga.

Enligt den riksomfattande övervakningsplanen ska tyngdpunkten i övervakningen av alkoholservingen ligga på servering till berusade och minderåriga. Serveringen till minderåriga har minskat de senaste åren tack vare effektivare övervakning och stränga sanktioner. Man bör fortsätta på den iakttagna tillsyns- och sanktionslinjen. Dessa saker behandlas regelbundet i Valviras och regionförvaltningens utbildning och samarbete samt även tillsammans med näringsidkarna. Valvira konstaterar att även om lagstiftningen slår fast en förbehållslös nolltolerans för alkoholförvaltningen så krävs det effektiv övervakning och möjlighet för myndigheterna att ingripa i minderårigas alkoholdrickande och innehav av alkohol samt langningen till dem för att skydda unga personer mot alkoholens skadliga effekter.

I regeringens proposition med förslag till revidering av bestämmelserna om alkoholbrott (RP 84/2008 rd.) föreslås att det ska bli straffbart att rikta reklam för svaga alkoholdrycker till minderåriga som brott vid marknadsföring av alkoholdrycker i 30 kap. i strafflagen, som gäller näringsbrott. I propositionen föreslås också att det ska bli kriminaliserat att bjuda minderåriga på alkoholdrycker i vissa situationer och där ingår också tvångsmedel mot unga. Behandlingen av ärendet har slutförts i riksdagen 15.6.2009.

#### Gravida med missbruksproblem

Föräldrarnas missbruksproblem hotar många barns liv. Deras vardag är otrygg och de saknar tillräcklig omsorg. Att känna igen rusmedelbruk hos gravida och ingripa i det är fortfarande en utmaning för hela servicesystemet. Rådgivningssystemet spelar en särskilt viktig roll. Öppenvårdstjänster behövs i hela landet och arbetsfördelningen mellan basservicen och specialservicen måste klarläggas.

Social- och hälsovårdsministeriets arbetsgrupp för att garantera vård för kvinnor med rusmedelsproblem har i januari 2009 överlämnat sitt förslag om vård av gravida rusmedelsmissbrukare och deras barn samt om de stödtjänster som ska tillhandahållas. Arbetsgruppen föreslog att gravida kvinnor ska få lagstadgad subjektiv rätt att utan dröjsmål få tillgång till bedömning av behovet av missbrukarvård samt den vård som bedömningen förutsätter. Enligt arbetsgruppen borde man genom lag också föreskriva om möjlighet till vård oberoende av kvinnans vilja på grundval av den hälsorisk som barnet utsätts för. Arbetsgruppen betonar mödrarådgivning-

ens betydelse samt föreslår att förebyggandet av rusmedelsproblem och kännedomen om rusmedel utökas i skolorna och bland dem som tillhandahåller hälsovårdstjänster.

#### 2.8.4 Rätt till bostad

Rätten till bostad förverkligas inte för alla människors del. I november 2007 fanns det ungefär 7 300 ensamma bostadslösa, av vilka ungefär 1 400 var kvinnor, och ungefär 300 bostadslösa familjer. Situationen för bostadslösa kvinnor är i allmänhet särskilt svår. På grund av den ekonomiska situationen och bristen på bostad kan livet vara förenat med utnyttjande och prostitution. Inte heller den grundläggande rättigheten att välja bostadsort förverkligas i fråga om alla befolkningsgrupper. Sådana grupper är bl.a. äldre och funktionshindrade i institutionsvård, som inte alltid har möjlighet att byta vårdort t.ex. närmare sina anhöriga. I fråga om etniska minoriteter kan t.ex. den väjningskyldighet som tillhör den romska kulturen i praktiken hindra fri rörlighet och fritt val av bostadsort. Romer och andra etniska minoriteter stöter på diskriminering när det gäller att få bostad (om romer avsnitt 4.12.2). Invandrarnas boende, som oftast baserar sig på offentligt finansierade ARA-bostäder, är i stora städer förenat med hot om växande negativ segregation av bostadsområden och isolering inom bostadsområdena (4.12.3). I minoritetsombudsmannens praktiska arbete syns multidiskriminering bl.a. som bostadsdiskriminering.

##### *Statsrådets bostadspolitiska åtgärdsprogram*

De centrala bostadspolitiska åtgärderna från statsminister Matti Vanhanens andra regering finns definierade i principbeslutet av 14.2.2008 om statsrådets bostadspolitiska åtgärdsprogram. Syftet med regeringens bostadspolitiska åtgärdsprogram är att samordna människornas önskemål och behov i fråga om boendet, samhällets behov och en hållbar utveckling.

Tyngdpunkterna i det bostadspolitiska åtgärdsprogrammet ligger särskilt på att utveckla bostadsutbudet i tillväxtcentrumen, se till att det finns boende till skäliga priser, åstadkomma en sammanhållen tätortsstruktur, förbättra boendesituationen för andra befolkningsgrupper i svagare ställning, att skapa förutsättningar för bra underhåll av bostadsbyggnader samt att utveckla trivsamma boendemiljöer.

En förutsättning för att boendekostnaderna ska kunna hållas på skälig nivå är att bostadsutbudet är tillräckligt på de områden där det råder efterfrågan. År 2008 har man tagit i bruk ett s.k. startstöd för ARA-bostäder, med vilket produktion av hyresbostäder uppmuntras. Valet av boende i sociala hyresbostäder sker på grundval av social behovsprövning. För att trygga tillräckligt utbud och tillräcklig produktion av hyresbostäder har man 2008 dessutom tagit i bruk en ny stödform för en s.k. mellanmodell för att det ska byggas hyresbostäder. Lagstiftning om REIT-fastighetsfonder har beretts under 2008 vid finansministeriet.

De maximala understödsklasserna för investeringsunderstöd för specialgrupper har höjts 2008. Samtidigt togs i bruk en ny understödsklass på maximalt 50 % för långvarigt bostadslösa. Anslaget för investeringsunderstöd för specialgrupper har höjts.

##### *Programmet för att minska långtidsbostadslösheten*

De tidigare programmen för att minska bostadslösheten har endast i begränsad utsträckning påverkat situationen för långtidsbostadslösa. Bostadslösheten för denna grupp har förlängts därför att normala boendelösningar inte fungerar och det finns inte tillräckligt med lösningar som motsvarar de individuella behoven. Risken för att bostadslösheten drar ut på tiden ökar märkbart, om bostadslösheten är förenad med okontrollerad användning av rusmedel, aktivt narkotikabruk, neurologiska skador, tendenser till våldsamhet, brottslighet, frigivning från fängelse eller skuldsättning.

Målet för regeringens program för att minska långtidsbostadslösheten är att halvera långtidsbostadslösheten före 2011 och samtidigt skapa förutsättningar att undanröja långtidsbostadslösheten före 2015. Programmet är riktat till de tio största tillväxtcentrumstäderna, där också största delen av de bostadslösa finns.

Bostadslösa kvinnor behöver delvis andra slags lösningar och stödåtgärder i sin livssituation än bostadslösa män. Inom ramen för programmet för att minska långtidsbostadslösheten startas stödboendeserviceenheter avsedda särskilt för kvinnor.

För att ordna boende för långtidsbostadslösa förutsätts bättre riktade och individuella skräddarsydda lösningar samt betydligt intensivare stöd, rehabilitering och även övervakning än nu. Vid sidan av boende behövs i många fall långvarigt stöd för att bygga upp hela vardagen på nytt. Man avstår stegvis från att använda tillfälliga inkvarteringar så att man samtidigt säkerställer att alla boende hittar ersättande boendelösningar.

I de intentionsavtal som staten och städerna slutit har man skrivit in att med statens och städernas gemensamma finansiering genomförs 2008-2011 ungefär 80 projekt för att minska långtidsbostadslösheten. Med hjälp av projekten kan man skaffa åtminstone cirka 1 500 bostäder och plaster i stödbostäder åt långtidsbostadslösa. Avsikten är att anställa drygt 200 nya personer inom social- och hälsovården för projekten. Städerna har också förbundit sig att anvisa bostadslösa bostäder ur det sociala hyresbostadsbeståndet.

Verksamheten med att utveckla stegvis frigivning från fängelse för personer som har svårt att hitta bostad är fortfarande mycket utvecklad. Med de projekt som startar inom ramen för programmet för att minska långtidsbostadslösheten kan man i högre grad direkt bereda bostadslösa fångar boendetjänster eller stödbostäder genast när de friges.

### **2.8.5 Rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och rätt till annan utbildning**

Rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning är tryggad som en subjektiv rätt, som var och en har rätt till. Grundlagen tryggar också tillgång till annan än grundläggande utbildning, dock inte som individens subjektiva rätt, utan som skyldighet för det allmänna. Det allmänna ska säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Detta gäller alla som omfattas av finsk rättstillämpning, såväl finska medborgare som utlänningar. Med annan än grundläggande utbildning avses t.ex. grundläggande yrkesutbildning och högskolestudier.

Nedan i avsnitt 2.13 och 2.14 behandlas vissa befolkningsgruppers rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och annan utbildning.

## **2.9 Kvinnornas ställning**

### **2.9.1 Regeringens jämställdhetsprogram**

Regeringen har i juli 2008 godkänt ett jämställdhetsprogram i syfte att främja och koordinera åtgärderna för att öka jämställdheten mellan könen. Tyngdpunkterna i programmet är att integrera ett genusperspektiv, krympa löneskillnaderna mellan könen, främja kvinnornas karriärutveckling, utöka jämställdhetsmedveten i skolorna och minska segregationen, förbättra möjligheterna att samordna arbete och familjeliv, minska våldet mot kvinnor samt stärka resurserna för jämställdhetsarbete och utarbeta en jämställdhetsredogörelse. Regeringen kommer att överlåta en jämställdhetsredogörelse till riksdagen 2010.

### 2.9.2 Diskriminering av kvinnor i arbetslivet

Trots att jämställdheten i många avseenden har utvecklats positivt i vårt land diskrimineras kvinnor fortfarande i arbetslivet. Jämställdhetsombudsmannens tillsyn över tillämpningen av jämställdhetslagen ger vid handen att misstankarna om diskriminering i arbetslivet oftast hänför sig till graviditet och familjeledigheter, lön och anställning. Det tas också kontakt i fråga om sexuella trakasserier och arbetsplatsannonser.

Misstankar om diskriminering i anslutning till graviditet och familjeledigheter framkommer i mycket varierande situationer: anställning, överföring till andra uppgifter och återkomst från familjeledigheter samt lön. Diskriminering i anslutning till graviditet och familjeledigheter är ett centralt problem framför allt för kvinnor med visstidsanställning. Ofta tar man kontakt med jämställdhetsombudsmannen i situationer där arbetstagarens visstidsanställning inte förlängs när arbetsgivaren får veta att arbetstagaren är gravid. Kontakt tas inte bara med jämställdhetsombudsmannen utan också med arbetarskyddsmyndigheterna. Kvinnor som utsatts för diskriminering är rätt försiktiga med att åberopa sina rättigheter eftersom de i många fall hoppas få återvända till samma arbetsgivare efter familjeledigheten. Jämställdhetslagen förbjuder motåtgärder från arbetsgivarens sida men i praktiken förekommer ändå uppenbarligen rädsla för sådana. Många som tagit kontakt har misstänkt att arbetstagare som utnyttjat familjeledigheter försätts i olikvärdig ställning i fråga om lönen eller andra anställningsvillkor.

Misstankar om diskriminering i fråga om lönen kan gälla både den uppgiftsrelaterade lönedelen (grundlönen) och olika tillägg. När man tar kontakt med myndigheterna kan det vara fråga om inte bara diskriminering av individer utan också om att lönesystemen är diskriminerande på ett mera allmänt plan. Många inom den offentliga sektorn, bl.a. kommunställda, tar kontakt. En bidragande orsak till detta torde vara att inom den offentliga sektorn är löneuppgifterna offentliga.

Diskriminering i samband med anställning är traditionellt en form av diskriminering i arbetslivet. Även i sådana fall är det relativt sett flera inom den offentliga sektorn som tar kontakt, där rekryteringskriterierna i allmänhet är klarare än inom den privata sektorn.

I jämställdhetslagen finns ett särskilt förbud mot att annonsera att antingen bara män eller bara kvinnor får söka en arbets- eller utbildningsplats, om det inte finns i lagen nämnda grunder för det. Genom förbudet mot diskriminerande annonsering försöker man främja mäns och kvinnors lika möjligheter att delta i arbete och utbildning. Myndigheterna får regelbundet anmälningar om överträdelse av även detta förbud.

### 2.9.3 Löneskillnader mellan kvinnor och män

Löneskillnaderna mellan könen är fortfarande ett betydande jämställdhetsproblem i Finland. År 2008 var kvinnornas löner i medeltal 81,2 % av männens inkomster mätt med månadsinkomsterna av ordinarie arbetstid. Löneskillnaden hade krympt något jämfört med föregående år.

Regeringen och arbetsmarknadens centralorganisationer startade 2006 ett likalöneprogram. Huvudmålet med programmet är att krympa löneskillnaderna mellan könen från nuvarande ungefär 20 % med åtminstone fem procentenheter före 2015. I programmet har också inskrivits andra mål, bl.a. i syfte att utveckla lönesystemen, minska segregationen inom utbildningen och på arbetsmarknaden samt främja jämställdhetsplaneringen och kvinnornas karriärutveckling. Utöver likalöneprogrammet har regeringen stött en sådan löneuppgörelse inom den kommunala sektorn där man främjar konkurrenskraftiga löner i kvinnodominerade branscher.



Kvinnor som tillhör minoritetsgrupper, bl.a. funktionshindrade och sådana som tillhör etniska minoriteter, har större problem än finländska kvinnor i genomsnitt när det gäller både sysselsättning och lön. Risken är stor att de drabbas av multidiskriminering. Sysselsättningsgraden och utbildningen hos kvinnor med funktionshinder är högre än hos män med funktionshinder. Kvinnorna som tillhör etniska minoriteter bildar inte någon homogen grupp utan bland dem finns såväl högutbildade och högavlönade som icke läskunniga och arbetslösa. För att ställningen i arbetslivet för kvinnor som tillhör minoritetsgrupper ska kunna förbättras systematiskt borde man få närmare information om deras situation och besluta om åtgärder utgående från den.

#### **2.9.4 Kvinnornas låga representation i ledande uppgifter i flertalet branscher**

I Finland är kvinnorna välrepresenterade i det politiska beslutsfattande både i riksdagen, 42 %, och i regeringen, 60 %. För kvinnor som tillhör olika minoriteter är det emellertid fortfarande svårt att nå ledande positioner inom politiken. Funktionshindrade och sådana som tillhör etniska minoriteter har varit uppställda i såväl riksdags- som kommunalval. I kommunalvalen har några kvinnor som tillhör minoritetsgrupper blivit invalda i fullmäktige. I arbetslivet är andelen kvinnliga chefer ungefär 30 %. Inom centralförvaltningen har andelen kvinnor i högsta ledande positioner ökat på 2000-talet och var 25,8 % 2007. En arbetsgrupp som tillsatts av finansministeriet överlämnade i januari 2008 sitt förslag i syfte att påskynda kvinnornas karriärutveckling inom den offentliga sektorn. Statens arbetsmarknadsverk ansvarar för att förslagen förs vidare. Andelen kvinnor i börsbolagens styrelser har ökat men är fortfarande liten, 12,4 % 2008. I statsbolagen och statens intressebolag har man arbetat för att utöka andelen kvinnliga chefer i enlighet med målen i regeringsprogrammet och regeringens jämställdhetsprogram.

Regeringen fortsätter dialogen med det privata näringslivet så att antalet kvinnor i ledande uppgifter skulle öka. Kvinnornas andel inom domstolsväsendet har ökat från 2005 till 2007, klarast har ökningen varit i förvaltningsdomstolarna. I den akademiska världen har kvinnorna varit med länge. Nästan hälften av dem som doktorerar är kvinnor. Av universitetslektörerna är 52 % kvinnor och av professorerna 23 %. För att främja kvinnors akademiska karriär behövs mera åtgärder i olika skeden av karriären. Av de styrelsemedlemmar som i år utnämnts i statsägda bolag som fungerar på marknadsvillkor är andelen kvinnor ungefär 46 %.

Mera uppmärksamhet än nu borde fästas vid möjligheten för kvinnor som tillhör minoritetsgrupperna att få tillträde till samtliga nivåer av beslutsfattandet i samhället och åtgärder borde vidtas för att förbättra situationen.

#### **2.9.5 Samordning av arbete och familj**

Samordningen av arbete och familj har länge stötts på flera olika sätt. Systemet med föräldraledighet har senast reviderats i början av 2006. Ett mål för denna reform var att uppmuntra papporna att utnyttja familjeledigheterna i större utsträckning än förr. Papporna utnyttjar allmänt (71 %) faderskapsledigheten. Föräldraledigheten, som pappan och mamman kan dela på, utnyttjades 2007 däremot av endast 12 % av papporna. Föräldraledigheten har börjat utnyttjas något mera tack vare pappamånaden. Om pappamånaden inte räknas med, utnyttjade bara 4 % av papporna föräldraledigheten.

Regeringen har uppmuntrat papporna att i högre grad utnyttja föräldraledigheterna bl.a. med hjälp av informationskampanjer. Regeringen kommer att förlänga faderskapsledigheten med två veckor 2010. Dessutom kommer man att tillsätta en arbetsgrupp vars uppgift är att i större utsträckning utreda hur systemet med föräldrapenning kunde göras klarare och reformeras.

## 2.9.6 Våld mot kvinnor och familjevåld

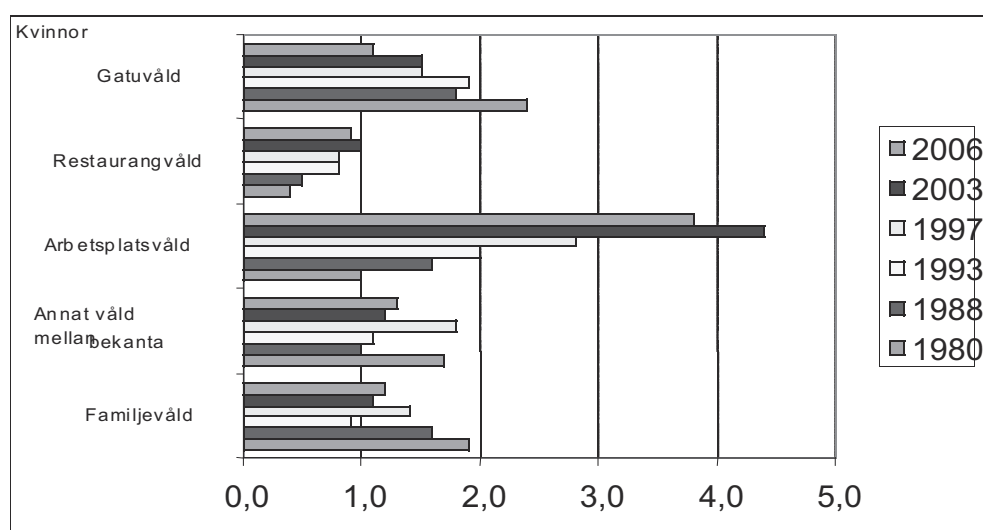
### *Problemets omfattning*

Våld mot kvinnor är fortfarande ett allvarligt människorättsproblem i Finland. Varje år dör 21 kvinnor (medeltal 2002–2006) till följd av våld i parförhållanden. Internationella övervakningsorgan har tilldelat Finland flera anmärkningar för att man inte lyckats åtgärda våldet mot kvinnor tillräckligt.

Man har försökt följa omfattningen av våldet mot kvinnor, familjevåldet och våldet i nära relationer med hjälp av brottsofferundersökningar. Den första undersökningen om kvinnliga offer gjordes 1997 och undersökningen upprepades 2005. Brottssofferundersökningen visar att ingen betydande förändring har inträffat i omfattningen av våldet mot kvinnor. Enligt den nya undersökningen om kvinnliga offer 2005 hade 43,5 % av de finländska kvinnorna i åldern 18–74 år blivit utsatta för någon form av fysiskt eller sexuellt våld eller hot om våld från män åtminstone en gång efter fyllda 15 år. Brottssofferundersökningarna från 1997 och 2005 visar att det allvarliga fysiska våldet i parrelationer har minskat de senaste åren från 1,8 % (1997) till 0,8 % (2005). Den ökning av våldet mot kvinnor som kommit till polisens kännedom beror åtminstone delvis på att polisen effektiverat sin verksamhet. Man ingriper oftare i fallen och de registreras bättre än förr i polisverksamheten. Också människornas medvetenhet om dessa brott har förbättrats och benägenheten att anmäla dem har ökat.

I det nationella programmet för minskade av våld 2006-2008 ville man åstadkomma särskilt en snabb minskning av antalet våldsrelaterade dödsfall bland kvinnor. Detta betraktades som realistiskt eftersom man bedömde att i dessa fall skulle det gå lättare och snabbare att identifiera risksituationerna och styra de förebyggande åtgärderna rätt än i fråga om brott mot liv bland män. Programmets mål att halvera brotten mot liv bland kvinnor under de närmaste åren har inte uppnåtts. I uppföljningsrapporten om genomförandet av programmet (2009) konstateras att utvecklingen i fråga om våldet mot kvinnor har gått i bägge riktningar (figur 1). På lång sikt har antalet som upplevt gatuvåld, familjevåld och annat våld mellan bekanta minskat, på 2000-talet har antalet som upplevt gatuvåld och restaurangvåld fortsatt att minska och de som upplevt familjevåld och våld mellan bekanta har hållit sig på samma nivå. Arbetsplatsvåldet mot kvinnor ökade från 1980-talet till 2000-talet, varefter nivån har sjunkit något.

Figur 1. Våldet mot kvinnor enligt typ av våld 1980–2006, %. (Källa: Rättspolitiska forskningsinstitutet).



Våldet mot invandrarkvinnor är förenat med särskilda drag, t.ex. tvångsäktenskap, s.k. hedersrelaterat våld, människohandel eller kvinnlig könsstympning. Det finns inte heltäckande undersökningsdata om våldet mot invandrarkvinnor. Enligt Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökning löpte invandrarkvinnor nästan dubbelt större risk att fall offer för brott mot liv än majoritetsbefolkningen 2002-2007. När det är fråga om hedersrelaterat våld kan offren utsättas för hot, isolering eller begränsningar (t.ex. i anslutning till klädsel, var de rör sig, skolgång), påtryckningar, tvång (bl.a. tvångsäktenskap) eller fysiskt våld i anslutning till dessa. Den extrema formen av hedersrelaterat våld är s.k. hedersmord. I Finland har det inte undersökts i vilken utsträckning hedersrelaterat våld förekommer. Fallen kommer inte nödvändigtvis till myndigheternas kännedom, detta påverkas av bl.a. om offret söker hjälp, offrets rädsla, arten av det hedersrelaterade våldet osv. Till polisens kännedom har kommit några situationer där man har vidtagit åtgärder för att utreda hedersrelaterat våld, avvärja hotet och skydda offret. Det har inte kommit till polisens kännedom att s.k. hedersmord skulle ha inträffat i Finland.

#### *Administrativa åtgärder och administrativa utmaningar inom den närmaste framtiden*

Medvetenheten om våldet mot kvinnor, dess omfattning och behovet av att förebygga våld har lett till åtgärder på myndighets- och organisationsnivå. Samarbete över gränserna mellan förvaltningsområdena och koordineringen av det har utvecklats både på riksomfattande nivå och lokalt. Att förebygga våldet mot kvinnor har varit ett mål i såväl regeringsprogrammet som flera handlingsprogram inom förvaltningen, med vilka man försöker förebygga och minska våldet. Ett effektivt arbete för att förebygga familjevåld och våld i nära relationer kräver dock en permanent riksomfattande organisatorisk lösningsmodell för att lyckas, där man tar ett övergripande ansvar för att utveckla området och koordinera verksamheten. Forskningen och utvecklingen i syfte att minska familjevåldet och våldet i nära relationer stärks i institutet för hälsa och välfärd, som inrättats under social- och hälsovårdsministeriet 2009.

Vid social- och hälsovårdsministeriet avslutades i slutet av 2007 handlingsprogrammet för att förebygga familjevåld och våld i nära relationer. Programmets mål var särskilt att förbättra tjänsterna för våldsoffer, förövare samt barn och unga som utsatts för våld som en del av basservicesystemet. Avsikten är att identifiering av våld, ingripande i våld och förebyggande av våld ska bli en del av kommunernas basservice så att varje medborgare som upplever familjevåld eller våld i nära relationer har möjlighet att få hjälp. När programmet avslutades hade över hälften av kommunerna i Finland utarbetat ett handlingsprogram för att förebygga familjevåld och våld i nära relationer och i största delen av kommunerna hade en kontaktperson för familjevåld och våld i nära relationer utsetts. Handlingsmodeller och andra redskap för att ta upp frågan utarbetades som stöd för dem som i sitt yrke ingriper i våld. Som avslutning på handlingsprogrammet meddelade social- och hälsovårdsministeriet tillsammans med Kommunförbundet rekommendationer om förebyggande av våld i nära relationer och inom familjen för social- och hälsovården samt för styrningen och ledningen av den lokala och regionala verksamheten. Rekommendationerna kommer att utvärderas på riksnivå under 2011.

I det nya tväradministrativa programmet för den inre säkerheten 2008–2011 fastställs mål och centrala utvecklingsobjekt samt konkreta åtgärder för att minska våldet. Tyngdpunkten ligger på att minska våldet i nära relationer (särskilt våldet mot kvinnor) och familjevåldet samt våldet mot barn. Centrala åtgärder i programmet med tanke på våldet mot kvinnor är att utvidga skyddshemsverksamheten och brottsofferjouren till hela landet samt att ordna avgiftsfri telefonjour dygnet runt för brottsoffer.

För den riksomfattande koordineringen av förebyggandet av familjevåld och våld i nära relationer finns en ministergrupp, och för att stödja den har man inrättat en tjänstemannagrupp som består av företrädare för de centrala ministerierna. Arbetsgruppens mål är att genom åt-

gärder som koordineras över gränserna mellan förvaltningsområdena effektivisera arbetet mot våld i nära relationer, förbättra samarbetet mellan förvaltningsområdena och stärka expertresurserna genom nätverksbildning. Ministergruppens uppgift är att informera och lägga fram nödvändiga förslag för ministergruppen för den inre säkerheten om situationen beträffande familjevåldet och våldet i nära relationer och om nödvändiga åtgärder.

I Finland upprätthålls största delen av skyddshemmen av medborgarorganisationer och de arbetar på initiativ av organisationerna. Europeiska unionens rekommendation är att det ska finnas en skyddshemsplats på 10 000 invånare. I Finland borde det enligt detta finnas cirka 500 skyddshemsplatser. För närvarande är antalet skyddshemsplatser i Finland knappt 100. Skyddshemmen är ojämnt fördelade geografiskt och särskilt östra och norra Finland samt norra Österbotten lider brist på platser. Invandrarklienternas andel har stigit årligen i huvudstadsregionens skyddshem från 9 % i början av 1990-talet till cirka 30 %. Tidsfristen för målet att utvidga skyddshemmen till hela landet har satts till 2015.

I regeringens jämställdhetsprogram 2008–2011 har man skrivit in att ett program för att minska våldet mot kvinnor ska utarbetas över gränserna mellan förvaltningsområdena. Avsikten är att institutet för hälsa och välfärd ska koordinera programmet.

Finland har genomfört Europarådets kampanj mot våld mot kvinnor 2008. Syftet med kampanjen var att öka medvetenheten om att våld mot kvinnor är en kränkning av de mänskliga rättigheterna och att påverka attityderna. Inom ramen för EU:s Daphne III-program (2007–2013) fortsätter man dessutom att utveckla åtgärder mot våld som riktas mot kvinnor.

Kvinnor med funktionshinder befinner sig i en särskilt utsatt ställning. Fysiska funktionshinder gör det svårt att skydda sig konkret. Psykiska funktionshinder kan åter minska möjligheterna att förhindra eller skydda sig mot våldsamt beteende. Dessutom kan funktionshinder göra kvinnan utsatt för hot och till offer för utnyttjande. En kvinna med funktionshinder kan på grund av sitt hjälpbehov stå i beroendeförhållande till den person som behandlar henne våldsamt. Kvinnor med funktionshinder borde uppmuntras att göra polisanmälan när man vet att de utsätts för våld eller annat utnyttjande. Via handikapporganisationerna borde det utdelas riktad information även om möjligheten till besöksförbud. Det borde utvecklas eget kamratstöd för funktionshindrade kvinnor som fallit offer för brott. Både handikapporganisationerna och myndigheterna borde vara med och utveckla denna verksamhet. Kvinnan borde erbjudas möjlighet att kommunicera med myndigheter och andra behöriga instanser utan att den anhöriga eller familjemedlem som bistår henne är med.

Äldre kvinnor utgör också en specialgrupp som är i utsatt ställning. Man vet fortfarande för litet om äldre kvinnors situation. Institutet för hälsa och välfärd koordinerar EU:s Daphne III-projekt, där man utreder omfattningen av våldet mot äldre kvinnor.

Eftersom invandrarkvinnorna känner dåligt till lagstiftningen och servicesystemet i det finländska samhället och har bristande språkkunskaper befinner de sig i en särskilt utsatt ställning när de möter våld. Förmågan att identifiera särdragen hos våldet mot invandrarkvinnor och hjälpa offren bör utvecklas. När service ordnas bör man beakta invandrarkvinnornas särskilda behov, t.ex. språktjänster. I programmet för den inre säkerheten ingår åtgärder med vilkas hjälp servicen för invandrarkvinnor förbättras genom att våld och hot om våld beaktas bättre. Social- och hälsovårdsministeriet har gett ut en guide för yrkesutbildade för att de ska känna igen våld mot kvinnor med invandrabakgrund (Maahanmuuttajanaise ja väkivalta. Opas auttamistyöhön STM oppaita 2005:15, 'Invandrarkvinnor och våld. Handbok till hjälparbete inom social- och hälsovården SHM handböcker 2005:15'). Inrikesministeriet håller på att uppdatera broschyren Jämställd i Finland - Information för invandrarkvinnan och -mannen (Arbetsministeriet 2002). Broschyren blir klar sommaren 2009, och den över-

sätts till de viktigaste invandrarspråken. Särskilt för att förbättra myndigheternas beredskap att identifiera hedersrelaterat våld har inrikesministeriet tillsatt en arbetsgrupp. Denna kartlägger myndigheternas centrala utbildningsbehov för att bekämpa fenomenet i syfte att utöka samarbetet över gränserna mellan förvaltningsområdena och förbättra förutsättningarna att bekämpa fenomenet.

#### *Lagstiftning*

Det är utmärkande för finsk strafflagstiftning att strafflagens straffbestämmelser skrivs i allmän form, så att t.ex. offrets kön saknar betydelse för om en gärning är straffbar. Bestämmelser om brott mot liv och hälsa ingår i 21 kap. i strafflagen, som innehåller straffbestämmelser om bl.a. misshandel (5 §) och grov misshandel (6 §). Enligt bestämmelserna om bestämmande av straff i 6 kap. i strafflagen kan ett strängare straff än normalstraffet dömas ut i fall där misshandeln riktas mot t.ex. en person som är i svagare ställning än gärningsmannen eller som annars inte kan försvara sig, alltså t.ex. en kvinna eller ett barn och/eller där misshandeln är återkommande.

En arbetsgrupp vid justitieministeriet har utrett hur återkommande misshandel i parförhållanden (återfallsbrott) kunde beaktas bättre än nu i strafflagens bestämmelser om straffmätning. Arbetsgruppens uppgift var också att utreda huruvida lindrig misshandel i parförhållanden samt i anslutning till arbetsuppgifterna kunde ställas under allmänt åtal (Oikeusministeriön työryhmämietintö, Pahoinpitelyrikos läheissuhteissa ja työpaikalla, 2009:11, 'Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande, Misshandelsbrott i nära relationer och på arbetsplatser, 2009:11'). Tanken är att regeringen ska avlåta propositionen under vårsessionen 2010.

Lagen om besöksförbud (898/1998) ändrades i början av 2005 genom att till den fogades möjlighet till besöksförbud avseende gemensam bostad.

Tillämpligheten av lagen om medling i brott och vid vissa tvister (1015/2005) i fråga om sådana brott som familjevåld och våld i nära relationer har kritiserats sedan lagen trädde i kraft 1.1.2006. Många som har att göra med familjevåld och våld i nära relationer har varit oroad över att medling tillämpas på brott som avser familjevåld och våld i nära relationer, fast medlingsförfarande inte passar särskilt bra för dem. På 1990-talet har man försökt utveckla lagstiftningen så att offer för våld i nära relationer får rätt bl.a. genom att misshandel på enskilt område 1995 gjordes till ett brott som lyder under allmänt åtal och genom att paragrafen om "egen fast vilja" slopades 2004 samt genom lagen om besöksförbud 1998 och 2005. Paragrafen om "egen fast vilja" slopades därför att man inte ville att offret skulle bära ansvaret för att gärningsmannen ställs till straffrättsligt ansvar för sina gärningar. Att tillämpa medlingsförfarande vid familjevåld och våld i nära relationer kan leda utvecklingen i motsatt riktning. Exempelvis när offret äntligen har samlat krafter för att göra polisanmälan, sedan hon upplevt att de egna metoderna att få slut på våldet är obefintliga, kan medling ointetgöra offrets försök att få rättsskydd. Ett annat orosmoment är att medling har ersatt hjälpsystemet när servicen är otillräcklig eller man inte känner till den. Enligt statistiken 2007 gällde 8 % av medlingsfallen (800 fall) brott som avsåg familjevåld och våld i nära relationer. Användningen av medling varierar regionalt. Medling kan påverka åklagarens prövning att väcka åtal och domstolens dom.

Till utlänningslagen fogades redan i samband med totalreformen 2004 en paragraf som gör det möjligt att bevilja nytt uppehållstillstånd efter det att familjebandet brutits på den grunden att personen i fråga har fast anknytning (t.ex. arbete, studier) till Finland. Därmed borde rädsla för att förlora uppehållstillståndet eller bli utvisad inte längre hindra att man ingriper i våld. Under den föregående utlänningslagen var lagtillämpnings- och rättspraxis i stor utsträckning den att sedan familjebandet brutits ansåg grunden för vistelsen vara borta och det ledde till att personen i fråga avlägsnades ur landet, fast andra tolkningar också förekom. Migrationsverket

har gett anvisningar om att i situationer där familjelivet upphör ska de omständigheter som gjort att familjebandet brutits beaktas, alltså t.ex. familjevåld. Fortsatt tillstånd beviljas i princip av polisinsättningen i häradet, så tillståndsprövningen i situationer med familjevård torde i stor utsträckning göras inom polisen. I enskilda fall hänskjuts dock dylika ansökningar till Migrationsverket (Uppföljningsrapporten om genomförandet av det nationella programmet för att minska våldet 2009). Polisen fäster särskild uppmärksamhet vid saken.

## 2.10 Människohandel

### *Nationella åtgärder mot människohandel*

Den preciserade handlingsplan mot människohandel som statsrådet godkände 25.6.2008 fastställer på ett heltäckande sätt åtgärderna mot människohandel i Finland. Respektive ministerium ansvarar för att de åtgärder som uppdragits åt det i den preciserade handlingsplanen vidtas inom det egna förvaltningsområdet. Inrikesministeriet, som koordinerar genomförandet, har 26.8.2008 tillsatt en styrgrupp som ska följa genomförandet av planen. Styrgruppen ska i samarbete med minoritetsombudsmannen, som fr.o.m. 1.1.2009 utsetts till nationell rapportör om människohandeln, före utgången av 2010 utarbeta åtgärdsförslag i syfte att ytterligare utveckla lagstiftningen och åtgärderna mot människohandel.

Styrgruppen har 1.4.2009 tillsatt en arbetsgrupp under sig för att genomföra utbildnings- och informationsåtgärderna på ett övergripande sätt. Utbildningen om fenomenet människohandel och identifieringen av offer och samarbetet för att sprida information om de tjänster som erbjuds på olika språk utökas (statliga myndigheter, kommunerna och tredje sektorn) särskilt med beaktande av minderåriga offer. I enlighet med den preciserade handlingsplanen fästs också större uppmärksamhet än tidigare vid den allmänna vetskapen, förebyggande åtgärder och forskningen om människohandel. Dessutom har finansieringen av det uppsökande arbete som tredje sektorn bedrivit bland offer för människohandel överförts till statsbudgeten.

Statens principbeslut om programmet för den inre säkerheten innehåller mål och åtgärder över gränserna mellan förvaltningsområdena i syfte att förebygga människohandel och därmed jämförbar brottslighet. Genomförandet av programmet är knutet till den preciserade handlingsplanen mot människohandel. Konkreta åtgärder i programmet för den inre säkerheten är att definitionen av människohandel och liknande brott ska klarläggas så att myndigheter, organisationer och åklagarväsendet tolkar fenomenet människohandel och brottsrekvisitet på samma sätt.

Den operativa verksamheten mot människohandel koordineras av en arbetsgrupp som leds av centralkriminalpolisen. Arbetsgruppen följer fenomenet i anslutning till människohandel och koordinerar bekämpningen, uppföljningen och avslöjandet av dem. Verksamheten är riktad mot inte bara dem som bedriver människohandel och prostitution utan också mot kopplare och sådana som ordnar olaglig inresa samt ockerliknande diskriminering i arbetslivet.

Såsom konstaterats i avsnitt 4.2.4 håller Finland som bäst på och ratificerar Europarådets konvention mot människohandel.

### *Människohandelsbrott*

Finland har företagit flera ändringar i lagstiftningen för att förebygga och bekämpa människohandel samt för att uppfylla sina internationella förpliktelser. Människohandel och grov människohandel har i enlighet med tilläggsprotokollet till Palermokonventionen och EU-rådets rambeslut 2002/629/RIF straffbelagts i strafflagen (39/1889) 1.8.2004. Brotten i fråga (25 kap. 3 och 3 a § i strafflagen) bedöms som allvarliga, vilket framgår av de maximala fängelsestraf-



fen på sex år och tio år för dem. Samtidigt fogades till strafflagen en paragraf om grovt koppleri (20 kap. 9 a §) och det maximala straffet för köp av sexuella tjänster av ung person (20 kap. 8 a § i strafflagen) höjdes till fängelse i ett år. I början av oktober 2006 blev det straffbart att utnyttja en person som är föremål för sexhandel (20 kap. 8 § i strafflagen), vilket gäller köp av sexuella tjänster av den som är föremål för människohandel eller koppleri. Människohandel är ofta förenat med koppleri och prostitution.

I Finland har rätt få människohandelsbrott kommit till förundersökningsmyndigheternas kännedom. Antalet s.k. människohandelsliknande brott (grovt ordnande av olaglig inresa, grovt koppleri och ockerliknande diskriminering i arbetslivet) har varit något större. I Finland har människohandelsfenomenet anknytning särskilt till utnyttjande av utländsk arbetskraft samt kvinnors ställning och prostitution.

Offren för människohandel hänvisas till systemet för hjälp till offer för människohandel. Förutom att hjälpa offren för människohandel är det viktigt att misstänkta brott kommer till förundersökningsmyndigheternas kännedom för att människohandelsbrotten ska kunna bekämpas. Människohandelsbrotten och samtidigt antalet offer för människohandel kan fås att minska endast genom att brottslingarna ställs till svars för sina gärningar.

Tabellen visar koppleribrott som kommit till polisens kännedom, inom parentes antalet dömda

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Grovt koppleri			10	3 (4)	4		3
Koppleri	63 (66)	35 (21)	22 (14)	8 (10)	9	4	
Koppleriförsök		1		1 (4)			1

(OPTULA:s uppgifter fram till 2005)

Att avslöja och bevisa koppleribrott är krävande. Ofta vill eller vågar inte offren avslöja att de är offer och berättar att de arbetar frivilligt. Koppleribrottslighet är många gånger organiserad brottslighet som leds från utlandet. Då är det en stor utmaning att komma åt gärningsmännen. När det gäller koppleribrottslighet kan man å andra sidan konstatera att ju mera resurser som tilldelas den avslöjande verksamheten, desto mera brott kan sannolikt avslöjas. I den avslöjande verksamheten spelar myndigheterna, också andra än polisen (bl.a. social- och hälsovården), en betydande roll. Likaså organisationer som har möjlighet att uppmuntra brottsoffer att ta kontakt med myndigheterna. Också ett fungerande vittnesskydd samt skyddsinkvartering för rädda vittnen kunde främja avslöjandet och bevisningen av brott. Till följd av förpliktelserna i programmet för den inre säkerheten börjar inrikesministeriet bereda särskild lagstiftning om personsäkerhet, och i och med den kan bl.a. rädda vittnen skyddas effektivare än nu.

Endast några fall av människohandel har behandlats i domstol. Att så få fall hamnar i domstol har att göra med ett större och mera svårlöst problem när det gäller att avslöja människohandelsbrott, dvs. svårigheten att hitta och identifiera fallen. När man undersöker endast enstaka misstankar om människohandel hamnar också bara få ärenden i domstolen. Det har också framförts att det låga antalet människohandelsärenden skulle ha att göra med gränsdragningen mellan koppleri- och människohandelsbrott så att möjliga människohandelsbrott behandlas som koppleribrott i straffprocessen. Samtidigt har emellertid antalet undersökta koppleribrott minskat betydligt. Man har försökt undvika tolknings- och gränsdragningsproblemen genom utbildning, som senast har ordnats i stor omfattning för domare och åklagare våren 2008.

Också paragrafen om utnyttjande av person som är föremål för sexhandel har tillämpats i endast få fall. Detta har att göra med att så få människohandels- och koppleribrott har uppdagats, eftersom brottet i fråga har kopplingar till dessa. Redan i det skede då paragrafen stiftades påpekades att utnyttjandebrottet är förenat med bevisvärigheter på grund av det uppsåtskrav som har att göra med att ett människohandels- eller koppleribrott ska finnas i bakgrunden. Strafflagstiftningens funktionsduglighet kan dock inte bedömas enbart på grund av hur ofta en straffbestämmelse tillämpas. Paragrafen om utnyttjande av person som är föremål för sexhandel kan t.ex. allmänt ha en minskande inverkan på köp av sexuella tjänster och också minska Finlands dragningskraft som ett område där man kan bedriva människohandel och koppleriverksamhet. I samband med att paragrafen stiftades förutsatte lagutskottet (LaUB 10/2006 rd), att det följs upp hur den nya lagstiftningen fungerar och att justitieministeriet lämnar en utredning till lagutskottet om tillämpningen av den nya lagen inom tre år efter att lagen har trätt i kraft, alltså i praktiken i slutet av 2009.

#### *Hjälp till offer för människohandel*

I lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) dvs. den s.k. integrationslagen ingår bestämmelser om hjälp till offer för människohandel som trädde i kraft 1.1.2007. Den ändring av utlänningslagen (301/2004) som gällde prövningstid för offer för människohandel och uppehållstillstånd för offer för människohandel trädde i kraft redan tidigare, dvs. 31.7.2006. Den ändring av strafflagen som gäller kundens utnyttjande av offer för koppleri eller människohandel trädde i kraft 1.10.2006.

De tjänster och stödåtgärder som tillhandahålls offer för människohandel med stöd av integrationslagen omfattar juridisk och annan rådgivning till offren, krishjälp, social- och hälsovårdstjänster, tolktjänster samt andra stödtjänster, ordnande av tillfällig inkvartering eller mera permanent boende, utkomststöd och annan nödvändig omsorg samt stöd för återresa till ett säkert hem- eller utreseland. Med social- och hälsovårdstjänster avses de tjänster som ett offer för människohandel behöver på grund av sin individuella situation, t.ex. på hälsovårdarens, läkares eller socialarbetarens mottagning, barnskydd, skyddshem, rehabilitering och psykiskt stöd. Behovet av tjänster och hur de lämnas bedöms individuellt.

Hjälpssystemet koordineras av de statliga förläggningarna. För hjälp till fullvuxna offer ansvarar förläggningen i Joutseno och för hjälp till minderåriga offer förläggningen i Uleåborg. Förläggningens chef beslutar vem som ska omfattas av hjälpen och när hjälpen upphör med hjälp av en multiprofessionell bedömningsgrupp vars sakkunskap också utnyttjas när man bedömer vilka tjänster som ska ordnas och hur. Tröskeln för att få hjälp är låg. Misstanke om att någon är offer räcker.

Ovan nämnda lagändringar gäller i huvudsak personer som inte har hemkommun i Finland. För hjälpen till offer för människohandel som är bosatta i kommunerna ansvarar hemkommunen. Enligt integrationslagen kan till en kommun inom ramen för statsbudgeten betalas ersättning för kostnader för särskilda tjänster och stödåtgärder till offer för människohandel på grund av deras ställning som offer.

Relativt få offer för människohandel har identifierats och rätt få personer har omfattats av hjälpssystemet. Social- och hälsovårdstjänster och delaktighet i hjälpssystemet baserar sig i regel på frivillighet. Det är svårt att bedöma antalet personer som står utanför tjänsterna, och offren för människohandel är också en svårnådd målgrupp. Ofta kan de inte språket och är nästan helt isolerade eller har isolerat sig från samhället. Dessa personer känner sällan till sina rättigheter eller vilka tjänster som finns att få. Exempelvis antalet anställda inom social- och hälsovården räcker inte heller till för uppsökande verksamhet.

Vid sidan av hjälp till offer för människohandel kan ur statsbudgeten också finansiera organisationers uppsökande och rådgivande arbete bland offer för människohandel. Genom detta arbete når man offer som inte har identifierats och som åtminstone inte ännu omfattas av det hjälpsystem som förläggningarna koordinerar.

I den nya barnskyddslag (417/2007) som trädde i kraft i början av 2008 har man i samband med förutsättningarna för omhändertagande bättre än tidigare beaktat situationer där ett minderårigt offer för människohandel är i behov av barnskydd.

#### *Nationell rapportör om människohandel*

I samband med att statsrådet 25.6.2008 godkände den preciserade handlingsplanen mot människohandel utsåg man minoritetsombudsmannen till nationell rapportör om människohandel. Bestämmelser om rapportörens uppgifter ingår i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (660/2001); ändringarna trädde i kraft 1.1.2009.

I egenskap av rapportör om människohandel ger minoritetsombudsmannen akt på fenomenet med anknytning till människohandel, hur internationella förpliktelser uppfylls och hur den nationella lagstiftningen fungerar. Minoritetsombudsmannen ska årligen ge statsrådet och en gång vart fjärde år riksdagen en berättelse om människohandel och fenomenet med anknytning till människohandel. Utöver rapporteringen ska minoritetsombudsmannen bl.a. lägga fram förslag och rekommendationer och yttra sig och ge råd om verksamheten mot människohandel och tillgodoseendet av offrens rättigheter. I och med att rapporteringen kommer i gång kan också lagstiftningen och verksamheten bli klarare offer- och människorättsorienterad.

## **2.11 Barnets rättigheter**

### **2.11.1 Statsrådets barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram**

Statsrådet godkände i december 2007 med stöd av ungdomslagen (2006/72) det första barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet för 2007 - 2011. Syftet med utvecklingsprogrammet är att förbättra samarbetet och koordineringen mellan förvaltningsområdena i barn-, ungdoms- och familjefrågor. Genomförandet av utvecklingsprogrammet utvärderas varje år av delegationen för ungdomsärenden, som arbetar i anslutning till undervisningsministeriet. Delegationen har kommit med sin första utvärdering och begäran om utredningar till ministeriet i februari 2009. Centrala aktörer som är med och genomför programmet är vid sidan av olika ministerier, länen och statliga ämbetsverk även kommunerna, landskapsförbunden, medborgarorganisationer, olika kyrkliga aktörer samt massmedierna och andra medieaktörer. Regeringen överlämnar en redogörelse om det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet till riksdagen senast under höstsessionen 2011.

Regeringens separata politikprogram för barns, ungas och familjers välfärd säkerställer och koordinerar genomförandet av det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet 2007 - 2011. I politikprogrammets tyngdpunkter syns också de utvecklingsbehov som FN:s kommitté för barnets rättigheter påpekat i sina allmänna slutsatser, dvs. att barns välfärd måste följas bättre och statistiken utvecklas, att barnets fördel måste beaktas bättre genom att bedömningen av konsekvenserna för barnen av samhälleliga beslut utvecklas samt att det måste informeras om barnets rättigheter. Dessutom är ett mål för politikprogrammet att främja barns möjligheter att få komma till tals och påverka.

Politikprogrammet är indelat i tre delområden: ett barnvänligt samhälle, barnfamiljers välfärd och förebyggande av marginalisering. Genomgående teman i samtliga delområden är

jämställdhet mellan könen och kulturell mångfald. Tyngdpunkten i programmet ligger på förebyggande arbete och tidigt stöd.

### **2.11.2 Våld mot barn samt barns exponering för våld, rasism och pornografi**

*Barn som föremål för våld och sexuellt utnyttjande*

Våld mot barn inom familjen samt sexuellt utnyttjande av barn och unga kränker allvarligt barnets rättigheter.

Det är fortfarande rätt vanligt i Finland att barn upplever våld. Enligt en enkät som gjordes 2008 hade två av tre barn som svarade utsatts för fysiskt eller psykiskt våld (se Ellonen, Kääriäinen, Salmi & Sariola (2008), Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 71/2008. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 87, s. 149, 'Barns och ungdomars våldsupplevelser. Polisyrkeshögskolans rapporter 71/2008. Rättspolitiska forskningsinstitutets forskningsmeddelanden 87, s. 149). Våld mot barn är fortfarande också den vanligaste formen av familjevåld i Finland, fastän agandet inom familjen har minskat avsevärt på tjugo år (se ovan nämnda publikation s. 71). Minskningen syns i våld som utövas av såväl pappor som mammor. Ungefär en fjärdedel av befolkningen anser fortfarande att kroppsaga är acceptabelt. I ovan nämnda undersökning konstateras att våld mellan vuxna i parrelationer numera betraktas som ett klart socialt problembeteende, medan man inte har nått lika långt när det gäller våld mot barn (s.153).

Barnskyddslagens (417/2007) syfte är att säkerställa att barnets rättigheter och fördel beaktas när barnskydd ordnas samt de stödåtgärder och tjänster som barnet och barnets familj behöver. Hälsocentralen och sjukvårdsdistriktet ska ge sakkunnighjälp inom det barn- och familjeinriktade barnskyddet och vid behov ordna undersökning av barnet samt vård- och terapitjänster för barnet. Kommunerna ska ordna de tjänster som barn behöver i anslutning till utredning av misstankar om sexuellt utnyttjande eller misshandel i brådskande ordning. Från och med 2009 ansvarar staten för kostnaderna för ovan nämnda tjänster. Målet är att undersökningarna ska göras i enheter som möjliggör multiprofessionalitet samt att kvaliteten på undersökningarna ska utvecklas bl.a. så att undersökningstiderna förkortas betydligt jämfört med nuläget. Problemet är tills vidare att det finns så få personer som är utbildade för att intervjua barn.

Om den attitydförändring som inträffat i samhället berättar det faktum att fall som gäller våld mot barn inom familjen kommer att tas upp i domstol.

Social- och hälsovårdsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som ska utreda användningen av aga och var uppgift är att utarbeta ett nationellt handlingsprogram i syfte att förhindra aga av barn och unga. Arbetsgruppens mandattid är 15.2.2009 - 31.12.2009.

Statsrådets program för den inre säkerheten innehåller utöver den gällande lagstiftningen flera åtgärder för att fullgöra konventionen om barnets rättigheter vilkas syfte är att skydda barn mot fysiskt och psykiskt våld, skador och misshandel, försummelse, likgiltighet eller dålig behandling eller utnyttjande inklusive sexuellt utnyttjande. Konkreta åtgärder i programmet är bl.a. åtgärder för att förebygga marginalisering av barn och unga genom att utvidga handlingsmodellen för tidigt ingripande, att utveckla barnens säkerhetsfärdigheter som ett led i den grundläggande utbildningen, att förbättra barnens beredskap att skydda sig själva mot sexuellt utnyttjande i elektroniska interaktiva medier samt att genomföra en kampanj mot aga.

Att locka barn till möten i syfte att utnyttja dem sexuellt (grooming) kriminaliseras på det sätt som krävs i Europarådets konvention. Våldet mot barn och unga minskas genom olika åtgärder, bl.a. genom att man tar i bruk en handlingsmodell med s.k. barnhus i syfte att säkerställa

stödåtgärder så att rättsprocesserna fungerar utifrån ett barncentrerat synsätt. I programmet för den inre säkerheten har man också stärkt de åtgärder som gäller specialfrågor kring invandrabarn, t.ex. att effektivare förebygga kvinnlig omskärkelse, som strider mot den finska strafflagen.

Enligt den finska strafflagen är kvinnlig omskärkelse en straffbar gärning i Finland. Så är fallet även när en person som bor i Finland förs utomlands för ingreppet. Inga fall av kvinnlig omskärkelse har kommit till social- och hälsovårdsministeriets kännedom. Social- och hälsovårdsministeriet har delat ut en broschyr om saken till hälsovårdspersonalen i slutet av 1990-talet. Människorättsförbudet har utbildat social- och hälsovårdspersonalen att känna igen saken och att bemöta flickor och kvinnor som genomgått omskärkelse. Organisationen har producerat utbildningsmaterial, t.ex. en video och en guide. Människorättsförbundet har också utbildat invandrarsamfunden och bearbetat attityderna hos deras opinionsledare i syfte att förhindra omskärkelse. För närvarande diskuterar man i Finland en nationell handlingsplan för att förebygga omskärkelse av flickor och stödja redan omskurna flickor och kvinnor. Med hjälp av handlingsprogrammet är det möjligt att få bl.a. ett permanent utbildningssystem, ett sakkuntnätverk och en ansvarig instans.

En arbetsgrupp vid justitieministeriet har föreslagit att det ska bli möjligt att ge sexualbrottslingar läkemedelsbehandling som ett led i påföljdssystemet (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 2009:1).

#### *Mediemiljö*

Ett syfte med regeringens barn- och ungdomspolitiska program är att garantera barn och ungdomar en trygg mediemiljö. Barn har rätt att bli skyddade mot sådant innehåll som inte hör till dem på grund av deras ålder eller mognad. Under perioden granskas hur lagstiftningen om skydd av minderåriga motsvarar medierna när de utvecklas och främjas medieaktörernas självreglering.

Fostrare och föräldrar ställs inför nya utmaningar: de måste vara medvetna om såväl de möjligheter som de hot som medierna innebär. Föräldrar och andra fostrare erbjuds information om hur barn kan skyddas mot medierna och redskap för barnens mediefostran genom t.ex. projektet Barn och media, där man har producerat bl.a. en forskningsöversikt över mediernas inverkan på barn och ungdomar. Målen genomförs i nära samarbete med aktörerna på området (medborgarorganisationer, företag, forskare). Avsikten är att under regeringsperioden fastställa ministeriernas koordineringsansvar för mediefostran. I regeringens mål gällande trygg mediemiljö ingår också att erbjuda ungdomsarbete i virtuella miljöer som är populära bland ungdomar. Avsikten är att före utgången av 2009 starta en riksomfattande virtuell ungdomsgård, som erbjuder ungdomar multiprofessionell handledning och rådgivning. Undervisningsministeriet har genomfört flera projekt i anslutning till främjande av mediefostran för barn. År 2009 har man startat ett omfattande projekt i syfte att stärka de allmänna bibliotekens mediefostran.

#### *Förebyggande av mobbning samt diskriminering och rasism*

Förebyggande av mobbning och diskriminering och rasism inom skolsamfunden förutsätter att kännedomen om de olika formerna av dessa fenomen liksom den praktiska beredskapen att ingripa i dem utökas. Lärarutbildningen bör innehålla avsnitt som ger beredskap att känna igenom diskriminering och mobbning. Enskilda skolor bör utöka samarbetet med organisationer och genom rekryteringar och stödformer säkerställa att i skolorna arbetar vuxna som hör till olika minoritetsgrupper, t.ex. etniska minoriteter och funktionshindrade.

Ett sätt att förebygga och minska mobbning, diskriminering och rasism är att intensifiera samarbetet mellan skola och hem. Problemet har varit att skolorna har svårt att nå föräldrarna till de

barn som förorsakar eller drabbas av ovan nämnda problem i skolsamfundet. Man måste hitta nya former för samarbete mellan hem och skola, som når föräldrar som tillhör både minoriteter och majoriteter. För att lyckas med detta behövs det förutom utvecklingsarbete också personal- och andra resurser. Programmet Skolfred genomförs av Mannerheims Barnskyddsförbund, Utbildningsstyrelsen, inrikesministeriet och Folkhälsan. Programmet består av verksamhet som man bedriver tillsammans utgående från ett samarbetsavtal i syfte att påverka skolelevernas välfärd och trygghet. Ett särskilt tema är mobbning och hur den kan minskas. Genom det system med s.k. egenpolis som infördes 2008 försöker man säkerställa att varje skola har en "egen polis" från närpolisen som fungerar som kontaktperson mellan skolan och polisen.

Undervisningsministeriet finansierar programmet KiVa Skola som förebygger och minskar mobbning. I den första försöksfasen har programmet, som utvecklats vid Åbo universitet, riktats till över 4 000 fjärde-, femte- och sjätteklassister i grundskolan. Positiva resultat kan ses både i barnens egna bedömningar och kamraternas bedömningar av dem och i alla åldersgrupper som deltagit i försöket. Både andelen barn som var utsatta för återkommande mobbning och andelen barn som mobbade andra minskade med ungefär 40 % under året i försöksskolorna. Dessutom hade programmet en positiv inverkan på hur elevernas trivdes i skolan och deras inlärningsmotivation. Programmet förbättrade också lärarnas kunskaper: när försöket avslutades upplevde 23 % av lärarna i försöksskolorna att de visste 'väldigt mycket' om mobbning, medan motsvarande siffra i kontrollskolorna var 9,8 %. Resultaten av programmet är också av internationell betydelse. Hösten 2008 inleddes motsvarande försök för årskurserna 1-3 och 7-9, varefter programmet börjar spridas till de finländska skolorna i större omfattning.

### **2.11.3 Barns och ungdomars tillgång till social- och hälsovårdstjänster**

Barnfamiljernas levnadsförhållanden och de miljöer där barn och ungdomar utvecklas har förändrats kraftigt. Social- och hälsovårdens basservice för barn, ungdomar och barnfamiljer, ungdomsarbetet, fritidsservicen för barn och ungdomar samt de psykosociala öppenvårdstjänsterna liksom rådgivnings-, skol- och studerandehälsovårdstjänsterna, elevvårdens tjänster, familjerådgivningstjänsterna eller barnskyddet förmår inte till alla delar svara på det förändrade behovet i sin nuvarande form. Detta syns bland annat i att antalet barn och ungdomar som behöver psykiatrisk sjukhusvård samt antalet barn som omhändertas ökar. Stöd för barns och ungdomars utveckling i hemmet, inom förskolepedagogiken och i skolan, förebyggande av problem med känsloliv, uppförande och inläring, stöd i ett tidigt skede och god behandling av störningarna utgör en helhet där alla dessa element är starkt kopplade till varandra. Som helhet säkerställer de en bra barndom och förebygger samtidigt psykosociala problem och omfattande utslagning i vuxen ålder.

Sektorvisa reformer av tjänsterna för barnfamiljer, barn och ungdomar samt ungdomsarbetet och fritidsverksamheten räcker inte alltid till. Det behövs en kursändring och man måste försöka hitta nya fördomsfria lösningar på familjernas, barnens och ungdomarnas problem. Det är dags att samla de lokala och riksomfattande resultaten och systematiskt ta dem i användning i de miljöer där barn utvecklas såväl i hemmen, inom dagvården, i skolorna och inom de psykosociala tjänsterna som inom fritidsverksamheten för barn och ungdomar. Man måste skapa stödtjänster med låg tröskel för barn, ungdomar och barnfamiljer, utveckla intensiva tjänster som förebygger att barn omhändertas och inkludera element av ekonomiskt stöd med hjälp av förebyggande utkomststöd. Man måste försöka hitta sätt att kombinera vuxnas närvaro och uppmuntrande intresse med barns och ungdomars användning medier samt den interaktiva virtuella världen.

Statsrådet har 28.5.2009 utfärdat en förordning om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga. Genom tillräckliga

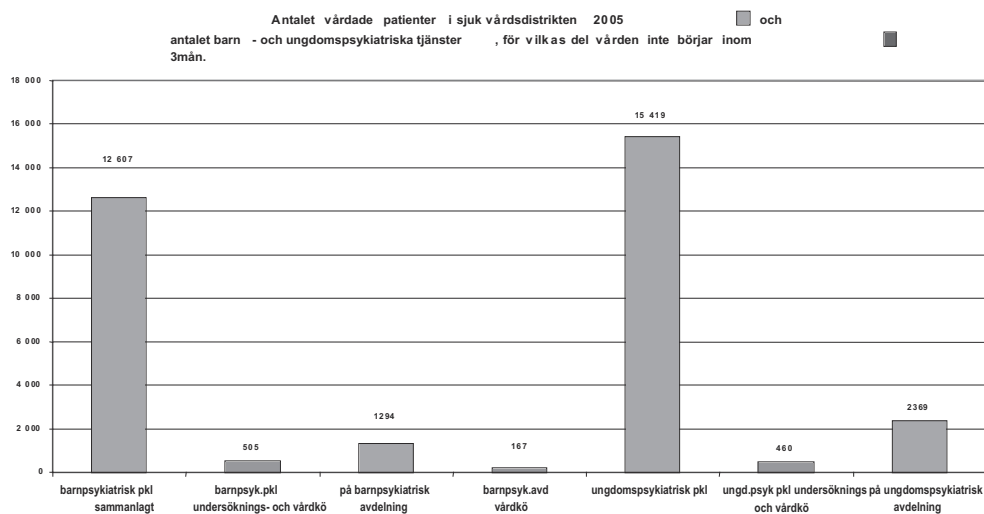


och regelbundna hälsoundersökningar och hälsorådgivning vill man effektivisera stödet i ett tidigt skede och förebygga utslagning. Förordningen trädde i kraft 1.7.2009, men kommunerna får en övergångstid att ordna de återkommande hälsoundersökningarna så att de överensstämmer med förordningen till 1.1.2011.

#### *Mentalvårdstjänster för barn och ungdomar*

Det finns inte något egentligt bevis på att de beteendemässiga och psykiska störningarna hos barn skulle ha ökat, trots att behandlingen av beteendemässiga och psykiska störningar hos barn belastar servicesystemet i allt högre grad. Som förklaringar på de växande vårdutgifterna har anförts diagnostikens utveckling samt att de förebyggande systemen med låg tröskel faller sönder varvid problemen får utvecklas tills de kräver tung vård.

Riksdagen har åtta år i rad i samband med budgetbehandlingen utökat resurserna för barn- och ungdomspsykiatri. Vårdgarantin har varit i kraft inom barn- och ungdomspsykiatri sedan 1.1.2001. Resultaten visar att barn- och ungdomspsykiatrisk behandling som konstaterats vara nödvändig kan inledas inom utsatta tre månader överallt i Finland utom inom Helsingfors och Nylands sjukvårdssamkommun (HNS) och Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. Justitieombudsmannen har i sin avgörandepraxis upprepade gånger varit tvungen att påpeka att rättspsykiatriska undersökningar som gäller misstankar om utnyttjande av barn dröjer och de skador som dröjsmålen orsakar barnen. I ett klagomål som gällde barn konstaterade justitieombudsmannen att väntetiden till HNS ätstörningsenhet var två år. Enligt justitieombudsmannens iakttagelser finns det problem med psykoterapitjänsterna för barn, som tycks bero på att de aktörer som ansvarar för att ordna dem har samarbetssvårigheter (jfr. 2.8.3 *Tillräcklig tillgång till vård*).



Barns och ungdomars psykiska problem kan förebyggas genom att deras uppväxt och utveckling stöds på ett övergripande sätt samt genom att välmåendet förbättras. Ett mål för folkhälsoprogrammet Hälsa 2015 är att förbättra barns hälsotillstånd och välmående och avsevärt minska symptomen i anslutning till otrygghet (SHM 2001).

Omvärlden för den förebyggande servicen för barn och ungdomar håller på att förändras genom KSSR-projektet. Utgångspunkten är att fastän strukturerna förändras och underlaget

för att ordna servicen utvidgas, ska förebyggande hälsovårdstjänster för barn och ungdomar, t.ex. rådgivningstjänster, skolhälsovård och studerandehälsovård även i fortsättningen ordnas som närservice.

Att förbättra barns och ungdomars hälsa och välmående, krympa skillnaderna i välfärd och hälsa samt förbättra servicens kvalitet och inverkan och tillgången till den är centrala mål även för det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården (KASTE). Inom programmet utvecklas servicen för barn och ungdomar som en helhet och bereds stöd i de miljöer där barn och ungdomar utvecklas.

Social- och hälsovårdsministeriet har valt ut de utvecklingsprojekt för social- och hälsovården som beviljas statsbidrag under KASTE-programmets första ansökningsomgång. Sammanlagt 12,9 miljoner euro beviljas i understöd. Av denna summa riktas 6,3 miljoner euro till utvecklande av servicen för barn, ungdomar och familjer och 6,6 miljoner euro till utvecklande av social- och hälsovårdstjänster samt främjande av hälsa. Att utveckla servicen för barn, unga och familjer var en tyngdpunkt under denna statsbidragsomgång. Målet är att stödja barn och ungdomar i de miljöer där de utvecklas, så att behovet av psykiatrisk institutionsvård och vård utom hemmet minskar.

#### **2.11.4 Barnskyddet i Finland**

##### *Genomförandet av barnskyddslagen*

I barnskyddslagen, som trädde i kraft vid ingången av 2008, definieras förebyggande barnskydd som en ny verksamhetsform inom barnskyddet. Genom lagen försöker man uppmuntra myndigheterna att samarbeta för att främja barns och ungdomars välfärd inom ramen för den normala servicen. Dessutom är syftet att förbättra barns, föräldrars och vårdnadshavares delaktighet och rättsskydd särskilt inom beslutsfattandet i anslutning till barnskyddet. I lagen förskrivs om när en klientrelation inom barnskyddet inleds och om den utredning om behovet av barnskydd som ansluter sig till den och som ska göras inom en viss tid. Ett nytt sätt att utreda barnets behov av stöd i situationer där vårdnadshavarna motsätter sig det är möjligheten att ansöka om tillstånd hos förvaltningsdomstolen att undersöka barnet. I lagen ingår också en ny bestämmelse som gäller kartläggning av barnets närstående nätverk.

Den nya barnskyddslagens innehåll kan således i regel betraktas som lyckat. Länsstyrelsernas samt Centralförbundet för barnskydds och Talentias färsk utredningar (Tero Ristimäki, Heikki Sariola, Janne Seppälä & Marjo Varsa: *Lastensuojelulain toteutuminen. Elokuu 2008* 'Genomförandet av barnskyddslagen. Augusti 2008') visar dock att det finns många hinder i vägen för att genomföra lagen, och av dem är bristen på resurser det största. I kommunerna finns inte tillräckligt med socialarbetare inom barnskyddet för att man ska kunna satsa tillräckligt på förebyggande åtgärder. Denna situation medför ingen hjälp för det hela tiden ökande antalet barn som placeras i vård utom hemmet. Justitieombudsmannen har i sitt utlåtande till justitieministeriet 20.5.2009 fäst sig vid att enligt uppföljningsuppgifterna har man i vissa län hunnit behandla endast en del av alla barnskyddsanmälningar inom de förutsatta sju dagarna och klientplaner har inte alltid utarbetats för barn som är klienter. Barnens egna socialarbetare spelar också en viktig roll å ena sidan för besluten om begränsningsåtgärder och å andra sidan för övervakningen av beslut som fattats i institutioner. Även ur denna synvinkel utgör inkompetenta socialarbetare som ofta byts ut ett problem.

Social- och hälsovårdsministeriet genomförde tillsammans med länsstyrelserna i slutet av 2007 och i början av 2008 en omfattande utbildning riktad till dem som är ansvariga för kommunernas barnskyddsarbete. Åren 2008 och 2009 fortsätter och utvidgar social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med Institutet för hälsa och välfärd och andra förvaltningsområden utbildningen och anvisningarna om barnskyddslagen. En utmaning är att öka kunskapen om de förpliktelser som barnskyddslagen för med sig särskilt utanför den sociala sektorn.

Social- och hälsovårdsministeriet har riktat det tvååriga tilläggsanslag som beviljades i budgeten för 2008 till det fortsatta genomförandet av totalreformen av barnskyddslagen och utvecklingsprogrammet för barnskyddet. Projektet genomförs av Institutet för hälsa och välfärd.

Barnombudsmannadelegationen har tillsatt en sektion bestående av sakkunniga som ska stöda dess arbete och för att följa med genomförandet av barnskyddslagen och samt stöda utarbetandet av barnskyddsplaner i kommunerna.

#### *Barn i vård utom hemmet och omhändertagna barn i Finland*

Antalet omhändertagna barn ökar från år till år i Finland. Enligt de senaste uppgifterna var antalet omhändertagna (inkl. brådskande omhändertaganden) 10 207. Antalet omhändertagna barn ökade med 602 barn jämfört med föregående år. Det totala antalet omhändertagna barn har de senaste åren ökat i en takt av 2 - 6 %. År 2007 var ökningen 6,2 %. Ökningen tilltog jämfört med föregående år. Av de omhändertagna barnen var 20 % omhändertagna mot någons vilja.

Inalles 11 105 barn berördes av omhändertaganden under 2007. Under året berördes 9 953 barn av omhändertagande på grund av samtycke eller mot någons vilja. Sammanlagt 1 992 barn berördes av brådskande omhändertagande. Varje barn förekommer endast en gång i siffrorna, men samma barn kan ingå både bland dem som omhändertagits i brådskande ordning och bland dem som varit omhändertagna. En del av de ungdomar som varit omhändertagna övergick under året till eftervård sedan de fyllt 18 år.

År 2007 var 16 059 barn och ungdomar placerade i vård utom hemmet. Jämfört med året innan ökade antalet barn och ungdomar som var placerade i vård utom hemmet med 285. Det totala antalet har ökat med 2 - 5 % om året de senaste åren. År 2007 var ökningen 1,8 %. Av barnen under 18 år var 1,2 % i vård utom hemmet. I städerna var motsvarande andel 1,5 %, i tätorterna 0,8 % och på landsbygden 0,7 %.

Uppgifterna om barn som är placerade i vård utom hemmet presenteras i regel enligt den senaste uppgiften om placerade. Av barnen i vård utom hemmet var 34 % (5 526) placerade i familjevård, 50 % (8 095) i institutionsvård och 15 % (2 438) i annan vård. Av dem som omfattades av institutionsvård var 33 % (2 676) placerade i professionella familjehem eller familjegrupp hem och motsvarande. Andelen familjeplaceringar har redan en längre tid sjunkit i jämn takt och institutionsvårdens andel har ökat i motsvarande mån.

Tabell 3. Barn och ungdomar i vård utom hemmet enligt den senaste placeringsgrunden 1995 - 2007 \*

År	Familjevård	Institutionsvård	Därav andelen professionell familjevård, familjegrupp och motsvarande	Annan vård	Sammanlagt	De placerade 0-17-åringarnas andel av motsvarande åldersgrupp %, 31.12.	Omhändertagna	Därav mot någons vilja
1995	5340	3921	815	1694	10955	0,8	6389	945
1996	5478	4126	951	1770	11374	0,8	6509	989
1997	5679	4646	1123	1511	11836	0,9	6785	1032
1998	5654	4835	1287	1490	11979	0,9	6810	1069
1999	5693	4591	1264	2010	12294	0,9	6946	1120
2000	5776	5011	1541	2074	12861	0,9	7327	1243
2001	5910	5376	1797	2235	13521	1,0	7509	1285
2002	5912	5971	1992	2299	14182	1,0	7991	1395
2003	5738	6302	2184	2340	14380	1,0	8412	1536
2004	5569	6857	2313	2403	14829	1,1	8786	1561
2005	5529	7331	2474	2491	15351	1,1	9295	1760
2006	5594	7646	2566	2534	15774	1,2	9605	1822
2007	5526	8095	2676	2438	16059	1,2	10207	2060

\* Tidigare publicerade barnskyddsrapporter har kontrollerats och uppdaterats i enlighet med kommunernas rättelser.

Vården utom hemmet har ändrat form de senaste tio åren. Antalet barn som är placerade i familjevård ökade till 2002 och har därefter minskat. Målet för den nya barnskyddslagen är att på lång sikt förskjuta tyngdpunkten från institutionsvård till familjevård. Enligt regeringsprogrammet förnyas familjevårdslagstiftningen i samma syfte. Dessutom har regeringen beviljat ett treårigt reservationsanslag på 150 000 euro för rekrytering av familjevårdare.

#### *Behandlingen av ärenden som gäller omhändertagande i förvaltningsdomstolarna*

I en domstolsprocess måste särskild uppmärksamhet fästas vid att höra barnet på ett sätt som är lämpligt med tanke på barnets ålder och mognad. För domarna och vid behov domstolarnas sakkunnigledamöter borde det också ordnas utbildning om detta. Likaså när domstolslokalerna planeras borde man beakta barnet som kund hos domstolen. Behandlingstiderna för ärenden som gäller omhändertagande bör även i fortsättningen hållas rimliga. Också när ett ärende som gäller omhändertagande bereds och när det är anhängigt i förvaltningsdomstolen borde barnet ha möjlighet till terapi och annan mentalhygienisk vård.

#### *Begränsande åtgärder som riktas mot barn i vård utom hemmet*

Det har framkommit problem med användningen av begränsande åtgärder som riktats mot omhändertagna barn. Med begränsande åtgärder kan man vid institutionsvård begränsa ett omhändertaget barns rätt att hålla kontakt med sina föräldrar eller andra närstående personer eller rikta disciplinära åtgärder mot barnet eller andra åtgärder som begränsar dess personliga frihet och som går utöver normal fostran. Begränsande åtgärder har använts i enheter för vård utom hemmet, där det inte är tillåtet att använda dem och i barnskyddsinstitutioner har det åter rätt oklarhet om villkoren för att använda åtgärderna.

Genomförandet av barnskyddslagen förutsätter mera utbildning och information när det gäller användningen av begränsande åtgärder. Också klienternas kännedom om sina egna rättigheter bör utökas.

### Grundläggande utbildning för omhändertagna barn

Biträdande justitiekanslern ansåg det 2004 motiverat att utreda om det fanns brister i grundundervisningen för omhändertagna barn och barn som placerats i familjehem och barnskyddsanstalter samt om det i kommunernas förfarande vid ordnande av utbildning enligt lagen om grundläggande utbildning förekommit försummelser eller annat som föranleder in-gripanden av laglighetsövervakaren.

Den utredning som undervisningsministeriet låtit göra visade att omhändertagna barn och ungdomar i allmänhet får grundläggande utbildning i skolan på det sätt som avses i lagen. Beträffande den undervisning som ges omhändertagna barn och ungdomar i form av hemundervisning kan man dock iaktta klara brister, som har att göra med bl.a. bristande information och dåligt fungerande finansiering. Information om beslut om omhändertagande och vård utom hemmet samt nödvändiga uppgifter om eleverna förmedlas inte tillräckligt bra mellan den placerande och den mottagande kommunen. Det finns brister i samarbetet mellan kommunernas undervisnings- och socialväsande, liksom i samarbetet mellan myndigheterna i de placerande och de mottagande kommunerna. Det råder stor ovisshet mellan de placerande och de mottagande kommunerna om hur kostnaderna för verkställigheten av läroplikten ska fördelas. Barn placeras i vård utom hemmet året om men ändå bestäms barnets eller den ungas hemkommun enligt elevantalet på redovisningsdagen 20.9. Kostnadsfrågorna accentueras särskilt för de elevers del som behöver särskilt stöd och stödtjänster för sina studier.

Som ett led i totalreformen av barnskyddslagen ändrades också 50 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (635/1998; ändr. 420/2007) så att den kommun där en omhändertagen elev är placerad fr.o.m. 1.8.2008 kan fakturera den placerande kommunen för kostnaderna för ordnandet av grundläggande utbildning.

#### 2.11.5 Rättstvister som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt

Det är synnerligen viktigt att det utvecklas fungerande modeller för att lösa tvister, eftersom tvister som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt i värsta fall har påverkat familjesituationen och barnet så negativt att man har varit tvungen att omhänderta barnet. Behandlingstiderna för tvister som gäller vårdnad om barn är långa. Särskilt i vissa stora städer räcker det alltför länge att få den utredning om förhållandena som domstolen ofta behöver och begär i vårdnadstvister och som görs av kommunens socialmyndigheter. I utredningen tar man normalt också reda på barnets åsikt. I ställningstagandet från regeringens politikmangling 24.2.2009 konstaterades att det ordnas ett försök där man försöker hitta en lösning på tvister som gäller barns omvårdnad, boende och umgängesrätt i samarbete mellan en psykolog, tingsdomaren och parterna.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sina avgörande förutsatt att staten vidtar positiva åtgärder för att upprätthålla kontakten mellan familjemedlemmarna. Ofta är det också fråga om kontakt mellan ett misshandlat eller utnyttjat barn och föräldrarna, där det behövs övervakning för att trygga även barnets grundläggande rättighet till trygghet under mötet. Justitieministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet har i samarbete berett lagstiftning (Lasten tuetut ja valvotut tapaamiset, STM:n selvityksiä 2006:7 'Sammanträffanden mellan barn och förälder med stöd och övervakning, SHM:s rapporter 2006:7'), med vars hjälp utredningsarbetet kunde effektiveras och påskyndas. Samtidigt har man försökt förbättra möjligheterna att bestämma att umgängesrätten ska utövas under övervakning genom att förplikta kommunerna att ordna ställen där barnet och föräldrarna kan träffas under övervakning. Det har dock inte gjorts några framsteg i dessa strävanden, eftersom man inte har hittat någon lösning på hur reformen skulle finansieras.

### 2.11.6 Bortföranden av barn

Finland har redan länge varit part i Haagkonventionen mot bortföranden av barn. Också Europeiska gemenskapens förordning 2201/2003, som för egen del befrämjar kampen mot bortföranden av barn mellan medlemsstaterna, är i kraft i Finland.

Ärenden som gäller återsändande av barn har koncentrerats till en sektion vid Helsingfors hovrätt. Denna ändring har på ett väsentligt sätt ökat sakkunskapen om frågor som gäller återsändande av barn och möjliggjort ett snabbt beslutsfattande.

Långt ifrån alla stater i världen är parter i Haagkonventionen. Finland försöker genom egna åtgärder bidra till att så många länder som möjligt skulle ratificera konventionen eller tillträda den. Detta sker bl.a. så att Finland ekonomiskt och på andra sätt stödjer den internationella konferensen för privaträtt i Haag samt godkänner för egen del att sådana stater tillträder konventionen som har vidtagit tillräckliga verkställighetsåtgärder som absolut krävs för konventionen ska fungera.

I början av 2006 fogades till strafflagen en straffbestämmelse om bortförande av barn (25 kap. 5 a § i strafflagen), enligt vilken straffet för nämnda brott är böter eller fängelse i högst två år.

### 2.11.7 Flykting-, invandrar- och minoritetsbarn i Finland

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets fördel komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. En utmaning består i att man inom olika förvaltningsområden har olika uppfattningar om hur barnets bästa borde utredas i fråga om varje enskilt barn och vilken sakkunskap som borde användas vid utredningen.

I programmet för statsminister Matti Vanhanens andra regering ingår en skrivning om en utredning av hur barnets fördel tillgodoses i beslut som gäller asylsökande barn och flyktingbarn. Enligt regeringsprogrammet uppmärksammas i utredningen i synnerhet de ensamkommande asylsökande barnens ställning och mottagandet av dem. Minoritetsombudsmannen har börjat förbereda utredningen. I utredningen kommer man att granska asylförfarandet och mottagandet i fråga om minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare med hänsyn till barnets fördel. Målet är att utreda om barnets fördel tillgodoses med rådande praxis och vilka potentiella utvecklingsbehov som finns. Avsikten är att utredningen ska bli klar under 2010.

#### *Minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare*

Antalet minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare steg klart 2008 jämfört med tidigare år. År 2008 kom 706 ensamma, minderåriga asylsökande. Ökningen jämfört med föregående år var nästan 620 %.

De största grupperna av asylsökande var somalier (353 personer), irakier (201 personer), afghaner (63 personer), angolaner (12 personer) och ryssar (10 personer).

Av de minderåriga sökandena 2008 var 561 pojkar och 140 flickor. Pojkarna utgör sålunda 79 % av alla sökande som kommit ensamma och som uppger att de är minderåriga. År 2007 var pojkarnas andel 76 % av alla sökande. Flest pojkar fanns bland de somaliska sökandena (242 personer), de irakiska sökandena (203 personer) och de afghanska sökandena (61 personer). Av flickorna kom de flesta från Somalia (109 personer).



År 2008 fattades sammanlagt 228 beslut rörande minderåriga asylsökande som kommit ensamma. År 2007 fattades sammanlagt 118 beslut rörande samma grupp. År 2008 beviljades en pojke och två flickor asyl. Andelen uppehållstillstånd som beviljades på grund av behov av skydd var 78 % 2008 (2007: 71 %). Andelen uppehållstillstånd som beviljades av individuella mänskliga orsaker var i fjol 7 % (2007: 42 %). Det har meddelats sammanlagt 33 positiva beslut (33 % av alla beslut) och 64 avslag (65 %). Av de beslut som meddelades 2007 var 96 positiva (81 %) och 19 avslag (16 %). En del av de minderåriga sökandena har blivit fullvuxna under processens gång.

*Asylförfarandet i fråga om minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare*

Ansökningarna från minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare behandlas i brådska ordning. Den genomsnittliga behandlingstiden för ansökningar vid Migrationsverket var 2008 i medeltal 115 dygn och 1.1 - 30.3.2009 i medeltal 156 dygn. Migrationsverkets tjänstemän som genomför samtalen med minderåriga har nödvändig sakkunskap om barnfrågor. Verket har också utarbetat anvisningar om samtal med minderåriga. Vid asylsamtal med minderåriga är alltid en företrädare som utsetts för den minderårige med stöd av 26 § i integrationslagen på plats. Också en socialarbetare ges möjlighet att vara närvarande under samtalet eller att lämna in ett skriftligt utlåtande. Man försöker i mån av möjlighet spåra föräldrarna till minderåriga asylsökande som kommit utan föräldrar. Innan Migrationsverket avgör en ansökan om internationellt skydd samt en ansökan enligt någon annan grund för uppehållstillstånd enligt utlänningslagen i anslutning därtill ska principen om barnets bästa beaktas i beslutsfattandet.

Polisens uppgift vid asylförfarandet är enligt 97 § i utlänningslagen att utreda den asylsökandes identitet, resrutten och inresa. Att fastställa den asylsökandes ålder har tolkats som en del av utredningen av identiteten. Som ett led i utredningen av identiteten har man vid vissa polisinstanser låtit göra enstaka åldersbestämningar genom en rättsmedicinsk undersökning med den berördes (och hans eller hennes företrädares) samtycke.

Enligt inrikesministeriet och riksdagens biträdande justitieombudsman är de åldersbestämningar som polisen låter göra förenade med bl.a. följande viktiga och aktuella laglighetsfrågor för en minderårig asylsökandes del: 1) Lagstiftningen innehåller inte något uttryckligt bemyndigande att utföra sådan åldersbestämning som omfattar medicinska och motsvarande undersökningar som riktar sig mot personens personliga integritet; 2) De undersökningar som görs för att bestämma ålder ingriper i personens fysiska integritet (kroppsbesiktning, 5 kap. 9 § i tvångsmedelslagen); 3) Föremål för en undersökning för att bestämma åldern som utförs på grund av samtycke är i princip en minderårig person, som inte kan betraktas som myndig i ett ärende som gäller honom eller henne själv; 4) Resultatet av åldersbestämningen kan ha betydande konsekvenser för den asylsökandes rättigheter och skyldigheter.

Enligt de uppgifter som riksdagens justitieombudsman fått kan myndigheter, organisationer och andra instanser som sköter ärenden som gäller minderåriga asylsökande ha mycket divergerande uppfattningar om en asylsökandes rätta ålder, särskilt i de fall där den sökandes ålder tycks vara nära 18 år. Den oklara och oreglerade situationen när det gäller åldersbestämning är problematiskt med tanke på såväl minderårigas som fullvuxna asylsökandes rättsskydd. Av denna orsak borde det föreskrivas genom lag om befogenheterna i anslutning till åldersbestämning av asylsökande, utförandet av åldersbestämningen samt de rättsskyddsaspekter som hänför sig till åldersbestämningen. Inrikesministeriet har börjat bereda nämnda lagändring.

Inrikesministeriet har 2.6.2009 publicerat en utredning om asylpolitiken jämte åtgärdsförslag (Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan - Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua, sisäasiainministeriö, 2009, 'Synpunkter på asylpolitik - utvecklingsförslag och nordisk jämförelse, in-

rikesministeriet 2009'). Målet med utredningen är att utvärdera Finlands asylpolitik i enlighet med uppdraget i regeringens halvtidsöversyn. När det gäller minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare har man utrett särskilt eventuella lagändringsbehov i anslutning till åldersbestämning och familjeåterförening. I utredningen försöker man dessutom hitta metoder att förbättra mottagningsarrangemangens funktion när det gäller minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare. Särskild uppmärksamhet fästs vid behovet att utöka myndigheternas resurser inom olika sektorer och det läggs fram förslag i syfte att förbättra logistikkedjan med beaktande av kostnadsfaktorerna. Avsikten är att regeringens propositioner med föreslagna lagändringar ska lämnas till riksdagen under höstsessionen 2009.

#### *Mottagning av minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare*

Det ökande antalet minderåriga asylsökande som kommer utan vårdnadshavare innebär utmaningar inte bara när det gäller att ordna boende och undervisning utan också för mottagningssystemet och tillgången till mentalvårdstjänster.

Minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare inkvarteras i enheter som inrättats för dem (gruppheim, stödbostäder och barnhem) eller släktinkvarteringar, om familjen lämpar sig för det. Åt små barn försöker man numera hitta platser på privata barnskyddsinstitutioner, i första hand familjehem. Målet är att ordna barnets vård och fostran i en trygg och hemlik miljö. För minderåriga asylsökande ordnas dessutom verksamhet enligt åldern; de som är i skolåldern går i grundskola och för dem som är över grundskoleåldern ordnas möjlighet till fortsatta studier.

Projektet "Unga asylsökande i folkhögskolor", som finansieras av Europeiska flyktingfonden har gett positiva erfarenheter av folkhögskolornas möjligheter att utbilda, inkvartera och även integrera unga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare. Målet är att under folkhögskoleperioden hitta en fortsatt studieplats för den unga och en kommunplats för dem som fått uppehållstillstånd.

I samarbete över gränserna mellan förvaltningsområdena utreds hur asylsökande som kommit utan vårdnadshavare och som blivit fullvuxna kan stödjas och ledas in i samhället via åtgärder som påminner om barnskyddets eftervård. En särskild utmaning består i att ersätta kommunernas kostnader av statsmedel. Minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare är i behov av särskilt skydd även efter det att de flyttat till en kommun, men kommunerna har ingen lagstadgad skyldighet att rikta särskilda åtgärder till dem. Tills vidare har stöd kunnat ges endast en del av de unga via det invandrarprojekt som upprätthålls med hjälp av Penningautomatföreningen.

En stor del av de minderåriga asylsökande och flyktingar som kommit utan vårdnadshavare har traumatiska erfarenheter, men det finns fortfarande brister i mentalvårdstjänsterna för dessa grupper. Det finns inga vårdmetoder som utvecklats speciellt för dem och ingen personal som är utbildad för deras särskilda behov. Förvaltningsområdena utreder som bäst tillsammans hur man kunde svara på även denna utmaning.

#### *Utslagning av invandrarbarn*

Bristen på språkkunskaper har ofta lyfts fram som ett hinder för invandrares sysselsättning. Enligt statistiken finns det stora skillnader i arbetslöshet på grund av nationalitet och modersmål, och samma skillnader syns också i fråga om de unga som fått sin utbildning i Finland, fastän språkkunskaperna då inte längre utgör något hinder. Den offentliga sektorn bör i fortsättningen fästa mera uppmärksamhet vid att grundskolans arbetslivspraktik är rättvis och att sommarjobb erbjuds ungdomar som tillhör minoriteter eller med funktionshinder, så att de från första början får lika möjligheter att bekanta sig med arbetslivet.

I anslutning till det europeiska temaåret för lika möjligheter 2007 utarbetades en rapport om hur olika gruppers rättigheter tillgodoses med hjälp av konsultationer som förts med organisationer och sammanslutningar som företräder dem. I detta sammanhang framgick det att unga och grupper med invandrarbakgrund är svåra att nå och att de inte just är engagerade i samhällsfrågor och samhällsdebatten. Detsamma förtäljer det låga deltagandet i val och politisk verksamhet för samma gruppers del. Att stödja delaktighet och ett aktivt medborgarskap hos ungdomar med invandrar- och minoritetsbakgrund är ett av de mest centrala framtidsmålen. Den demokratienhet som inrättats vid justitieministeriet har också berett projekt genom vilka medvetenheten om människorätsfrågor och möjligheterna till samhällsengagemang stärks hos unga och personer med invandrarbakgrund (jfr. 2.6.5).

Idrott och motion spelar en viktig roll när man vill nå ungdomar och barn som tillhör grupper med invandrarbakgrund och etniska minoriteter och fostra dem samt barn och unga som tillhör majoritetsbefolkningen till växelverkan. De senaste åren har idrottsorganisationerna arbetat aktivt mot rasism och diskriminering. Det är viktigt att denna utveckling fortsätter och stärks.

#### *Barn som är föremål för specialundervisning*

Ett av de jämlikhetsproblem som hänför sig till utbildningen är att en relativt stor andel av de barn och ungdomar som tillhör minoriteter, har invandrarbakgrund eller är funktionshindrade överförs till specialundervisning. Överföring till specialundervisning kan ha en avgörande inverkan på den ungas möjligheter till fortsatta studier och att bygga upp en framtid.

Barn med romsk och invandrarbakgrund samt barn och ungdomar med funktionshinder är relativt sett överrepresenterade inom specialundervisningen. Det gemensamma programmet mot diskriminering för ministerierna och paraplyorganisationer som företräder olika minoriteter genomför 2009 en utredning om bakgrunden till, förfarandena för och följderna ur likabehandlingsperspektiv av överföringar till specialklass i fråga om barn som tillhör minoriteter. Redan på grundval av tidigare utredningar verkar det som om likabehandlingsaspekten måste beaktas bättre än nu när elever med minoritetsbakgrund överförs till specialundervisning så att elevernas utgångspunkter och kulturella bakgrund samt eventuella mobbningsaspekter beaktas när förslag om överföringsbeslut läggs fram.

Som ett led i den nationella kampanj mot diskriminering som inrikesministeriet koordinerar genomförs 2009 en undersökning om likabehandling vid överföringar till specialklass som gäller elever med romsk och invandrarbakgrund samt elever med funktionshinder.

Frågor om flykting-, invandrar- och minoritetsbarns utbildning behandlas också nedan i avsnitt 2.13.

#### **2.11.8 Barns rätt att delta och få komma till tals när beslut fattas**

Regeringens barn- och ungdomspolitik bygger på FN:s konvention om barnets rättigheter samt Finlands grundlag. En central lag är dessutom ungdomslagen, som bl.a. ålägger kommunerna att se till att barn och ungdomar har möjligheter att påverka och komma till tals i ärenden som berör dem, liksom regeringens utvecklingsprogram med barn- och ungdomspolitiska mål. Det finns också många specialbestämmelser som säger att man måste höra barn eller ta reda på deras åsikt, t.ex. inom barnskyddet och intressebevakningen samt i ärenden som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt.

Barns och ungdomars möjligheter att påverka och komma till tals i kommunerna varierar dock avsevärt. Ungefär en tredjedel av kommunerna har inga sådana strukturer eller sys-

tem som behövs för att höra barn och ungdomar, fast lagstiftningen förutsätter det (Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2008, Lääninhallitusten keskeiset arviot peruspalvelujen tilasta 2007, 'Finansministeriets publikationer 23/2008, Länsstyrelsernas viktigaste bedömningar angående basservicen 2007').

Regeringens barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram 2007-2011 innehåller en åtgärdsplan som gäller barns och ungdomars rätt att få komma till tals. Målet är att stödja kommunerna så att de skapar och utvecklar system som gör det möjligt för barn och ungdomar att delta i behandlingen av ärenden som berör dem på det sätt som deras ålder och mognad förutsätter. Uppmärksamheten riktas mot att utveckla verktyg för webbdemokrati och att främja demokratiförströheten inom förskolepedagogiken och i skolorna. Regeringen finner det viktigt att varje barn i grundskolåldern har möjlighet att utöva en intressant och utvecklande hobby. Kommunerna stöds när de utvecklas kultur-, ungdoms- och idrottstjänster och strävan är att stärka medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar bl.a. med långsiktiga allmänna bidrag. Regeringens barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogram innehåller liksom målet att göra FN:s barnkonvention mera känd i enlighet med rekommendationerna från FN:s kommitté för barnets rättigheter (jfr. 2.4.1). Avsikten är att bereda en nationell kommunikationsstrategi för konventionen för att förbättra myndighetskoordinationen.

Att utveckla elevkårsverksamheten är viktigt för barnens vardagliga deltagande. I läroplanen för den grundläggande utbildningen konstateras att det är en förpliktelse att fostra barnen till delaktighet och påverkan. Elevkårsverksamheten har utvecklats inom olika projekt som undervisningsministeriet drivit på 2000-talet. Fortfarande finns det emellertid mycket få elevkårer i lågstadierna. I högstadierna borde de utvecklas till att diskutera frågor som är viktiga med tanke på skolans vardag, t.ex. skolans ordningsregler, skolgården, trivseln i skolan samt skolmaten och ordningen i matsalen.

Barnombudsmannens uppgift är enligt lagen att förmedla barns synpunkter till beslutsfattarna. Hur FN:s barnkonvention fullgörs överlag har utretts 2008 genom en förfrågan till skolelever. Den har publicerats under rubriken "Asiaa aikuisille" / "Med adress till vuxna" på både finska och svenska. Tillsammans med den svenska och den norska barnombudsmannen har man utrett samiska barns synpunkter på hur deras rättigheter tillgodoses. En enkät bland romska barn i Finland publiceras hösten 2009. Den har gjorts i samarbete med Jyväskylä universitet och delegationen för romernas ärenden. Enkäten hänför sig till FN:s barnkonventions skyldighet att låta barn komma till tals.

## 2.12 Funktionshindrade personers rättigheter

### 2.12.1 Allmänt

Lika möjligheter för personer med funktionshinder att delta och få service är ännu inte en realitet i Finland, trots att utvecklingen varit positiv. Hindren kan vara såväl attitydmässiga, kunskapsmässiga som fysiska. Attityderna syns i att tillgänglighet inte beaktas när service eller annan verksamhet planeras. Bristande kunskaper hos arrangörer och serviceproducenter medför oavsiktliga hinder när det gäller tillgången till både verksamhet och service. I Finland behövs mycket information och utbildning om tillgänglighetsfrågor liksom också praktiska färdigheter att se till att tillgänglighet förverkligas. Även de funktionshindrades medvetenhet om sina rättigheter bör stärkas med organisationernas, arbetslivsparternas och den offentliga sektorns gemensamma åtgärder. Fysiska hinder finns inte bara i den byggda miljön utan också när det gäller de allt vanligare elektroniska tjänsterna och åtkomst till informationskällor. När det gäller offentlig service är likabehandlingsplaner ett sätt att förbättra tillgängligheten i sam-

arbete organisationer som företräder funktionshindrade.

Utgångspunkten när service ordnas är allmänna tjänster som är avsedda för alla, som vid behov kompletteras med stöd av speciallagstiftning. Målet är att personer med funktionshinder lever och fungerar som en del av samhället och använder sig av allmänna tjänster. Specialtjänster, t.ex. transport- och tolktjänster, kompletterar eller ersätter de allmänna tjänsterna när funktionsnedsättningen hindrar deltagande och användning av tjänster som är avsedda för alla.

### **2.12.2 Det handikappolitiska programmet**

Statsrådet överlämnade en redogörelse om handikappolitiken 2006. Centrala mål för handikappolitiken är jämlikt bemötande av personer med funktionshinder och stöd för deras livskompetens, arbets- och funktionsförmåga, förmåga att klara sig på egen hand samt deltagande. Enligt de centrala utgångspunkterna och principerna för den finländska handikappolitiken som finns inskrivna i redogörelsen har personer med funktionshinder rätt till likabehandling och delaktighet samt till nödvändiga tjänster och stödåtgärder.

I redogörelsen föreslogs att ett handikappolitiskt program skulle utarbetas. Enligt regeringsprogrammet utarbetas ett handikappolitiskt program för tryggnad av en rättvis ställning för handikappade där de centrala åtgärderna för de närmaste årens handikappolitik stakas ut.

Genom att integrera handikappolitiken i samhällets olika funktioner förbättras funktionshindrade personers möjligheter att verka och delta som en del av samhället. Handikappolitiken syftar till ett samhälle där handikappade kan vara aktiva och myndiga aktörer. Statsrådets redogörelse innehåller utvecklingsförslag och råd på vägen för utarbetandet av det handikappolitiska programmet.

Dessutom är det ändamålsenligt att koppla det nationella genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionshinder, som antagits av FN:s generalförsamling och undertecknats av Finland, till beredningen av det handikappolitiska programmet i den mån den gäller olika förvaltningsområden samt andra aktörer. Konventionen innehåller förpliktelser att tillgodose likabehandling av funktionshindrade i samhället. Ratificeringen av konventionen förbereds.

För beredningen av programmet ansvarar social- och hälsovårdsministeriet och programmet bereds i samarbete med andra förvaltningsområden, Institutet för hälsa och välfärd, det riksomfattande handikapprådet samt handikappforumet som företräder handikapporganisationerna. En gemensam styrgrupp stödjer och koordinerar beredningen. Programmet väntas bli klart våren 2010.

### **2.12.3 Skydd för grundläggande utkomst**

Det primära målet är att personer med funktionshinder ska delta i arbete. Personer med funktionshinder löper stor risk att bli utslagna från arbetslivet och bli tvungna att sjukpensionera sig. Bara knappt 20 % är i arbete. Förutom brist på arbetskraftsservice utgör också bl.a. brist på utbildning, arbetsgivarnas fördomar och arbetslivets stelbenta spelregler hinder för sysselsättning. Trots stödåtgärder är personer med funktionshinder längre arbetslösa än andra.

Från början av 2009 ökades antalet studerande inom den yrkesinriktade specialundervisningen med sammanlagt 1 195 studerande. Av denna avsevärda ökning styrdes 225 platser till specialyrkesanstalterna, vilkas uppgift är att svara särskilt för yrkesutbildningen för gravt handikappade. Dessutom beviljades fyra nya begränsade specialuppgifter, så att gravt han-

dikappades tillgång till yrkesutbildning kan tryggas i hela landet. För denna begränsade uppgift avdelades sammanlagt 190 platser. Till de vanliga yrkesinstituten, som i övrigt är centrala anordnare av specialundervisning hänvisades 750 studerande.

Sjukpensionen garanterar minimiutkomsten för gravt handikappade. Regeringen har avlåtit en proposition med förslag till lagstiftning som stödjer funktionshindrades arbete. Enligt propositionen förbättras möjligheten att arbeta vid sidan av sjukpensionen utan att arbetsinkomsterna påverkar pensionen. Dessutom förbättras möjligheten att lämna pensionen vilande medan man arbetar och att få pension på särskilda grunder när arbetet upphör. Handikappbidraget för personer över 16 år, som betalas med stöd av lagen om handikappförmåner, stödjer också arbete. Handikappbidraget kompenserar den ekonomiska belastning som funktionshindret medför, men i synnerhet dyrt boende samt olika indirekta kostnader och belastningar till följd av funktionshindret krymper väsentligt funktionshindrades möjligheter att fungera självständigt.

#### **2.12.4 Frihet att röra sig**

Ett problem när det gäller friheten att röra sig för personer med funktionshinder har länge varit den delvis begränsade rätten att välja hemort. Enligt 3 § 2 punkten i lagen om hemkommun (201/1994) ändras inte en persons hemkommun om han bor i en annan kommun huvudsakligen på grund av vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller annars under motsvarande förhållanden. Avsikten är att ändra 3 § 2 punkten i lagen om hemkommun samt den anknytande social- och hälsovårdslagstiftningen på så sätt att den fria rätten att välja hemkommun som grundlagen och internationella människorättskonventioner förutsätter möjliggörs också i ovan avsedda situationer. Lagändringarna bereds så att de kan träda i kraft samtidigt som bestämmelserna om kommunernas nya statsandelssystem i början av 2010.

#### **2.12.5 Rätt att delta**

Fast personer med funktionshinder är en del av samhället och i första hand verkar i samma miljöer som andra, har handikapp tjänster som ersätter brister i de allmänna tjänsterna mycket stor betydelse. Exempelvis rätt till transport- och tolktjänster är en avgörande förutsättning för deltagande. Under de senaste åren har man blivit medvetna om hindren för att delta i kultur-, motions- och fritidsverksamhet och utvecklat dessa typer av verksamhet så att de lämpar sig bättre än förr för alla medborgare. Som ett led i åtgärdsprogrammet för tillgänglig konst och kultur 2006–2010 stödjer undervisningsministeriet bl.a. handikapporganisationers kulturverksamhet och tillgång till kultur med 540 000 euro 2009. Också utvecklingen av kanaler för deltagande som utnyttjar informations- och kommunikationsteknik kan stödja möjligheterna att delta och påverka för personer med funktionshinder.

#### **2.12.6 Boende, serviceboende och institutionsvård**

Personer med funktionshinder bor till stor del tillsammans med andra i gemensamma miljöer. Dessutom ordnas boendeservice för personer med funktionshinder i separata serviceboendeenheter med stöd av handikappservice lagen, socialvårdslagen samt lagen om utvecklingsstörda. Målet är att också gravt handikappade personer i framtiden ska bo i normala boendemiljöer och få den service de behöver i form av individuell hjälp i hemmet.

Projekt har pågått i syfte att utveckla individuellt boende för utvecklingshämmande. Antalet personer som bor i institutioner har minskat långsamt i två decennier samtidigt som boendeservicen har utökats kraftigt. Av de utvecklingshämmande bor något under 10 % fortfarande i institutioner. Målet är att övergå från stora vårdinstitutioner och boendeserviceenheter till mera individuell boendeservice under de följande 10 åren. Några institutioner med begränsad



kapacitet som förblir verksamma koncentrerar sig på specialfrågor och överförs slutligen till hälso- och sjukvården. Fungerande bostadslösningar och tillräckliga stödtjänster möjliggör ett tryggt boende och ett fullödigt liv för utvecklingshämjade. Till detta förpliktar inte bara lagstiftningen och de nationella handikappolitiska utgångspunkterna utan också FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionshinder, enligt vilken medlemsstaterna ska se till att personer med funktionshinder kan välja sin bostadsort, boendeform och vem de delar bostad med på samma sätt som andra människor.

Enligt de bestämmelser om personlig assistans som godkänts i handikappservicelagen kan service i anslutning till boendet för en gravt handikappad person kompletteras med personlig assistans om boendeservicen inte tillräckligt tryggar den service som en gravt handikappad person behöver utanför boendeserviceenheten eller hemmet. Detta gäller även boendeservicen för gravt handikappade, som utvecklas med avseende på personlig assistans och stöd.

Under miljöministeriets ledning utarbetas ett bostadsprogram för 2010-2015 i syfte att utöka utbudet av bostäder för utvecklingshämjade och andra gravt handikappade. Arbetet avser i huvudsak utvecklingshämjade, eftersom institutionsvården för dem är störst bland de olika grupperna av funktionshindrade. Också situationen för andra gravt handikappade på institutioner, t.ex. hälsovårdscentralernas långvårdsplatser och personer under 60 år på ålderdomshem ses över. Arbetsgruppen bedömer bostadsbehovet till följd av att institutionsvården minskar enligt boendeform samt behovet av bostäder till följd av att vuxna utvecklingshämjade flyttar från barndomshemmet. Utgående från detta lägger den fram ett förslag till ordnande av boende för utvecklingshämjade och gravt handikappade och i anslutning till detta hur Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) och Penningautomatföreningen rf (RAY) ska förbereda sig ekonomiskt på att genomföra programmet.

### **2.12.7 Handikappservicelagens utveckling och personlig assistans**

Att slå samman handikappservicelagen och lagen om utvecklingsstörda är ett viktigt handikappolitiskt utvecklingsmål. När lagstiftningen revideras är det centrala att trygga grundlagens likabehandlingsvillkor och individens andra grundläggande rättigheter när service ordnas. På grund av reformens kostnadseffekter revideras lagstiftningen stegvis. År 2007 trädde lagändringar om tolktjänster samt dagverksamhet för gravt handikappade i kraft. Reformen som gäller personlig assistans för gravt handikappade trädde i kraft 1.9.2009. När den personliga assistansen utvecklas har särskilt bestämmelsen om oundgänglig omsorg i 19 § 1 mom. i grundlagen och tolkningen av den i förhållande till tjänster och stödåtgärder för gravt handikappade accentuerats. Samtidigt föreskrivs att handikappservicelagen är primär i förhållande till lagen om utvecklingsstörda.

De nya bestämmelser i handikappservicelagen som trätt i kraft i höst har stärkt rätten för personer med funktionshinder till individuell bedömning av servicebehovet, en serviceplan samt beslutsfattande utan dröjsmål. Servicebehovet ska börja utredas senast den sjunde dagen efter att kontakt tagits för att få service. Servicebehovet ska utredas i den omfattning som personens situation och omständigheter kräver. Av den serviceplan som ska göras upp utan obefogat dröjsmål ska tillräckligt detaljerat framgå de omständigheter i anslutning till klientens livssituation som är av betydelse när beslut fattas om servicens innehåll, sättet att ordna den och dess omfattning. Beslut om ordnande av service och stödåtgärder enligt handikappservicelagen ska fattas senast tre månader efter det att ansökan inlämnats.

### **2.12.8 Service för utvecklingshämjade och begränsningar av självbestämmanderätten**

Enligt den enmansutredning om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna

inom omsorgerna om utvecklingsstörda som gjordes på uppdrag av social- och hälsovårdsministeriet 2006 är antalet utvecklingshämmande som berörs av egentliga specialomsorger mot deras vilja mycket få. När specialomsorger som inte strider mot den berördas vilja ordnas är enligt rapporten problempunkter med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna de i praktiken oenhetliga uppfattningarna om de olika åtgärdernas begränsade natur samt de varierande sätten att notera användningen av begränsningar inom specialomsorgerna om utvecklingsstörda. Utredningsmannen ansåg det synnerligen viktigt att man snabbt inleder en lagstiftningsreform genom vilken det utfärdas enhetliga bestämmelser om begränsande åtgärder som riktas mot olika klientgrupper.

Lagstiftning om begränsningar av självbestämmanderätten bereds vid social- och hälsovårdsministeriet som ett led i det nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovården.

## 2.13 Minoriteters rättigheter

### 2.13.1 Rättigheter som gäller nationalspråken och andra språk

#### *Uppföljning av språklagstiftningen*

Finlands nationalspråk är enligt grundlagen finska och svenska. Trots språkens formella jämlikhet är svenska det mindre använda nationalspråket, och i praktiska situationer kan den jämföras med ett minoritetsspråk. I grundlagen nämns också särskilt samerna som urfolk, romerna samt de som använder teckenspråk. Dessutom har alla grupper enligt grundlagen rätt att upprätthålla sitt språk och sin kultur. I Finland har dock inget språk officiell status som minoritetsspråk.

I Finland används cirka 140 språk som modersmål. Den snabbast växande gruppen är de ryskspråkiga. Många språkgrupper är så små i Finland att det i praktiken inte finns tillräckligt många som kan språket för att det ska vara möjligt att ordna t.ex. tolkning hos myndigheter och i domstolar.

Justitieministeriet följer verkställigheten och tillämpningen av lagstiftningen om nationalspråken och bereder den berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen som ska lämnas riksdagen varje valperiod. I berättelsen behandlas enligt språklagen förutom nationalspråken, finska och svenska, åtminstone samiska, romani och teckenspråk samt enligt behov andra språk som används i Finland åtminstone på statistiknivå. Statsrådet har senast i mars 2009 lämnat riksdagen den berättelse om språklagstiftningens tillämpning som avses i 37 § i språklagen. I berättelsen ges en heltäckande beskrivning av hur de språkliga rättigheterna tillgodoses och hur språkförhållandena utvecklats i Finland de senaste åren. I berättelsen ingår också statsrådets åtgärdsförslag beträffande tillämpningen av språklagstiftningen. I berättelsen konstateras att myndigheterna inte har efterföljt den föregående berättelsens förslag. Eftersom frågan behandlas i berättelsen i fråga är det inte befogat att i denna redogörelse behandla de språkliga rättigheternas verkställande i stor utsträckning.

I avsnitt 2.13.2 och 2.14 redogörs för hur romernas samt samernas språkliga rättigheter tillgodoses.

#### *Social- och hälsovårdstjänster på svenska*

Det har visat sig problematiskt att tillgodose de svenskspråkigas språkliga rättigheter särskilt inom social- och hälsovården. Tillgången till social- och hälsovårdstjänster på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner har utretts såväl genom Stakes myndighetsenkät 2007 som genom den till invånarna riktade enkäten Språkbarometern – Kielibarometri 2008. Som helhet

kan man konstatera att i tvåspråkiga kommuner upplever svenskspråkiga att de får klart sämre social- och hälsovårdstjänster på svenska än de finskspråkiga. Den svenskspråkiga servicen är dock bättre i sådana tvåspråkiga kommuner där majoritetens språk är svenska än i sådana där majoritetens språk är finska. Problemen är störst i de folkrika kommunerna i södra Finland.

Utbudet av service på svenska försvåras i praktiken av att det råder brist på personal som kan svenska, och av att kommunerna till stor del köper tjänster av privata serviceproducenter och när avtalen om köp av tjänster ingås säkerställer de inte att serviceproducenten kan garantera service även på svenska. Vid konkurrensutsättning räknas språket också ofta endast som en kvalitetsfaktor för servicen, inte som en förutsättning för service, varvid den serviceproducent som lägger fram det ekonomiskt fördelaktigaste anbudet vinner, fast han inte kan trygga service på finska och svenska.

I den pågående kommun- och servicestrukturreformen är strävningen att producera olika typer av service för samhällen med större befolkningsunderlag. I och med reformen ökar t.ex. möjligheterna att ordna service på svenska, när servicen kan planeras för behoven hos ett större befolkningsunderlag. Å andra sidan kan större geografiska myndighetsenheter leda till att servicen på det egna språket ordnas långt från servicebrukarna.

#### *Rättigheter för dem som använder teckenspråk*

I Finland används två teckenspråk: ett finskt och ett finlandssvenskt. De otillräckliga anslagen och de alltför få teckenspråkstolkarna gör det i praktiken svårt att iakttaga lagstiftningen, t.ex. att trygga tolktjänster på teckenspråk. Ett centralt problem för de finlandssvenskar som använder teckenspråk är att det inte ges undervisning på detta språk i Finland efter 1993, då den sista finlandssvenska skolan för döva som använder teckenspråk lades ner. Av denna orsak måste familjer som använder det finlandssvenska teckenspråket byta språk till det finska teckenspråket eller flytta till Sverige. Numera är emellertid största delen av de finlandssvenska döva i medelåldern eller äldre.

#### *Främjande av medier på minoritetsspråk och översyn av det nuvarande stödssystemet*

Statsrådet har utfärdat en förordning om stöd för tidningspressen (389/2008). Stödet för tidningspressen syftar till att understöda tidningar och nätpublikationer som ges ut på svenska, samiska eller romani eller på teckenspråk samt nyhetstjänster på svenska. Syftet är att på detta sätt främja yttrandefriheten samt mångsidigheten och värdepluralismen i informationsförmedlingen.

### **2.13.2 Romernas rättigheter**

#### *Allmänt*

Finland har börjat bereda det första programmet för en romsk politik. Att programmet utarbetas är av största vikt, likaså att de strukturer, åtgärder och resurser som hänförs sig till genomförandet av det planeras och förverkligas på ett lyckat sätt. Olika förvaltningsområden och medborgarsamhället bör delta i genomförandet av programmet på bred basis och långsiktigt.

#### *Utbildning*

##### Romernas utbildningsnivå

I Finland bor uppskattningsvis cirka 10 000 romer, på samma sätt som i fråga om den övriga befolkningen finns en viss befolkningskoncentration i huvudstadsregionen. Romernas ekonomiska och sociala situation är i genomsnitt sämre än majoritetsbefolkningens, även om situationen har förbättrats under de senaste årtiondena. Den romska befolkningens låga ut-

bildningsnivå jämfört med majoritetsbefolkningen har varit en av de största orsakerna till att romerna diskriminerats och haft det sämre ställt. Trots att de romska samfundet i Finland är organiserade och jämlikhetsorgan har inrättats i samhället, har målen för likabehandling och icke diskriminering inte nåtts i praktiken på centrala områden av livet. En tyngdpunkt för Finlands människorättspolitik är att stödja och följa utvecklingen av den romska befolkningens jämlika ställning.

#### Grundläggande utbildning och utbildning efter den för romska barn

Enligt utbildningsstyrelsens utredning där man kartlagt situationen i fråga om romernas grundläggande utbildning har romska barn mera frånvaro från skolan, avbryter skolgången eller byter skola oftare och deltar mera i specialundervisning än andra barn. Av de romska barnen studerade 16 % enligt anpassad läroplan och 29 % av de romska barnen på årskurserna 7-9 hade överförs till specialundervisning då motsvarande siffra för andra elever var 6 %. En betydande del av de romska barnen fick s.k. hemundervisning, vilket i praktiken betyder att ansvaret för barnens undervisning överförs från skolväsendet till elevens vårdnadshavare. Det är sannolikt att de romska föräldrarna inte känner till lagstiftningen tillräckligt för att de ska veta vilka förpliktelser de förbinder sig att uppfylla när de lovar att ordna dylik hemundervisning för sina barn. Utredningen publicerades i september 2004, och det vore snart nödvändigt att göra en motsvarande kartläggning för att utreda om situationen har förändrats och i vilken riktning.

Utbildningsstyrelsen gjorde utredningen om situationen i fråga om romska barns grundläggande utbildning 2001 – 2002. Man har försökt rätta till de brister som kom fram inom ett projekt för den grundläggande utbildningen. För att stöda den grundläggande utbildningen för romska barn 2008 – 2009 delade utbildningsstyrelsen våren 2008 ut 300 000 € i statsbidrag för utvecklingsarbete som bedrivs i kommunerna. Förutsättningen för att statsbidraget skulle beviljas var att de kommuner som ansökte om finansiering gör upp en plan för att stödja den grundläggande utbildningen för romska barn och att åtgärderna enligt den blir en etablerad del av skolans och kommunens vardag.

Enligt såväl delegationen för romernas ärenden som minoritetsombudsmannens byrå upplever romska elever och studerande diskriminering när det gäller att få praktikplatser under de praktikperioder som är en obligatorisk del av studierna. Läroanstalterna har inte tillräckliga kunskaper och metoder att ingripa i diskriminering av eleverna och försvara dem i denna situation. Att någon inte får en praktikantplats på grund av etnisk bakgrund påverkar avsevärt individens möjligheter att få sysselsättning även i framtiden.

Den romska befolkningens utbildningsmöjligheter efter den grundläggande utbildningen förbättras under 2009 i samarbete mellan två yrkesutbildningsanordnare. Utbildningsministeriet har stött projektet genom att utöka antalet studerande inom den grundläggande yrkesutbildningen på grund av denna utbildning.

#### Undervisning i romani

För undervisningen i romani publiceras läromedel och guider för olika myndigheter om samarbete med romer. Romska barns identitet stöds med undervisning i romani och romsk kultur i skolorna. Knappt 200 elever per år får undervisning i romani. För att man ska få statsbidrag bör en undervisningsgrupp ha fyra elever. I många kommuner är elevantalet för litet för att villkoret för statsbidrag ska uppfyllas. Det råder också brist på personer som kan undervisa i romani. Dessutom vill romska föräldrar inte alltid att deras barn ska undervisas i romani eller känner inte alltid ens till möjligheten att få undervisning i romani. Det har visat sig vara problematiskt att producera läromedel eftersom det finns endast få lärare som behärskar romani och som kan utarbeta läromedel.

Utbildningsstyrelsen ordnar i medeltal två gånger om året fortbildning för lärare i romani tillsammans med olika utbildare. Dessutom ordnas en sommarskola i romani för den romska befolkningen. Olika kommuner har språknästen för romska barn.

#### *Boende*

Romerna i Finland bor i samma områden och i bostäder av samma standard som majoritetsbefolkningen. Merparten av romerna bor i egna bostäder som är i bra skick inom räckhåll för service på samma sätt som den övriga befolkningen. Romerna är dock beroende av det offentliga utbudet av hyresbostäder eftersom romerna har svårare att få bostad på den privata hyresmarknaden på grund av sin ofta dåliga ekonomiska situation och rådande fördomar. De säkerheter för hyran som ofta krävs i fråga om privata hyresbostäder och kraven på att den bostadssökande ska vara kreditvärdig gör det svårt för romer att hitta bostad. När det gäller bostäder som beviljas på sociala grunder, dvs. statsstödda hyresbostäder har romerna samma ställning som andra sökande.

Det finns dock fortfarande brister när det gäller tillgången på tjänster för romer och särskilt bostäder. Enligt minoritetsombudsmannen stöter romer på omfattande diskriminering när det gäller boende och att få bostad.

När kontakt tas med delegationen för romernas ärenden om diskrimineringsupplevelser gäller det fortfarande i regel situationer där romer söker eller ska byta hyresbostad. Det finns dock flera orsaker till diskrimineringsupplevelser i anslutning till boendet. I bakgrunden finns ofta andra problem som hopat sig hos familjen eller personen i fråga: ekonomiska svårigheter, arbetslöshet samt okunskap och oförmåga att söka och få hjälp. När betalnings- och ordningsstörningar hopas tolkas vräkningar och/eller svårigheter att få bostad till följd av dem också som diskriminering. Ibland kan det också vara fråga om diskriminering vid valet av boende, men till många delar är det fråga om marginalisering, som också kan vara förenad med indirekt strukturell diskriminering. Mest oro inger familjer vars upprepade betalnings- och ordningsstörningar har ställt dem utanför såväl den privata som den offentliga hyresmarknaden. Också den tillfälliga och ibland mera permanenta bostadslösheten bland barnfamiljer tycks enligt klientkontaktorna till delegationen har ökat något. Ofta syns inte familjer som saknar egen bostad nödvändigtvis i statistiken eftersom de bor hos släktingar. Situationen har lett till en cirkel där man söker bostad på olika orter, varvid man inte rotar sig i någon kommun och familjerna ställs utanför den kommunala servicen. I vissa fall kan barn vara borta från skolan i månader eftersom familjen saknar permanent boende.

En utmaning när det gäller romers boende är också den romska kulturen. Seder i anslutning till den romska kulturen borde i mån av möjlighet beaktas redan när bostäder fördelas. Det finns situationer där kulturella omständigheter föranleder ett allmänt känt behov av att byta bostad eller ställer hinder för att ta emot en erbjuden bostad. Vissa kommuners bostadsmyndigheter har medgett att anvisandet av en bostad påverkas av om andra romer som redan bor på orten anser att personen eller familjen i fråga kan flytta till orten eller området. Trots att detta förfarande baserar sig på den romska kulturens väjningsplikt, är det fråga om direkt diskriminering i myndigheternas verksamhet.

Miljöministeriet och Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) har gett kommunerna och allmännyttiga bostadssammanslutningar anvisningar om att val av boende på grund av inflyttningstillstånd och väjningsplikt strider mot grundlagen och lagstiftningen om val av boende. Miljöministeriet, Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) och delegationen för romernas ärenden strävar efter att sakerna i högre grad ska avgöras på lokal nivå. Därför utbildas kommunernas bostads- och sociala myndigheter och företrädare för fastighetsbolagen samt romernas lokala kontaktpersoner och företrädare för romerna och erbjuds rådgivning i frågor som gäller boendet.

### *Sysselsättning*

Romernas arbetslöshetsgrad, särskilt bland unga under 25 år, är betydligt högre än bland majoritetsbefolkningen.

Diskrimineringsförbudet i lagen om likabehandling gäller också Arbetskraftsmyndigheterna, vars centrala uppgift är att ordna möjligheter att arbeta för arbetssökande. Enligt resultaten från den undersökning om romernas förutsättningar och möjligheter att hitta sysselsättning som Arbets- och näringsministeriet finansierat är hindren för att romer ska sysselsättas mångfasetterade. Låg utbildningsnivå, ringa yrkesutbildning och brist på arbetserfarenhet är betydande sysselsättningshinder. Sysselsättningen påverkas dessutom av de stereotyper och fördomar som hänför sig till romer liksom diskrimineringen av dem. Diskrimineringsupplevelser påverkar också romernas aktivitet som arbetssökande.

Centrala utvecklingsområden består enligt forskarna i att lösa de problem som hänför sig till övergången från grundskolan till påbyggnadsutbildning och att utveckla yrkesutbildning för vuxna romer. Tills vidare har inga beslut fattats om att genomföra utvecklingsförslagen.

### **2.13.3 Asylsökandes och flyktingars ställning**

#### *Utlänningar som berövats sin frihet*

En utlänning som tagits i förvar ska så snabbt som möjligt placeras i en försvarsenhet enligt lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om försvarsenheter (116/2002). Den tjänsteman som fattat beslutet om tagande i förvar kan besluta att en utlänning som tagits i förvar undantagsvis placeras i polisens häkteslokaler, om försvarsenheterna tillfälligt är fulla eller om en utlänning tas i förvar långt från närmaste försvarsenhet, då får utlänningen förvaras i polisens häkteslokaler högst fyra dygn.

Personer som gränsbevakningen gripit eller anhållit överlämnas också utan dröjsmål till polisen, om de inte genast släpps fria eller överlämnas till en annan förundersökningsmyndighet, försvarsenheten för utlänningar eller till fångvårdsmyndigheterna.

Personer som berövats sin frihet med stöd av utlänningslagstiftningen måste placeras i polis-inrättningarna särskilt när försvarsenheten i Krämertsskog är full. Enligt Europeiska kommittén mot tortyr (CPT) borde de finländska myndigheterna överväga möjligheten att inrätta en andra motsvarande institution.

Vid inrikesministeriet genomfördes 1.4.2008-30.4.2009 ett utredningsprojekt där man granskade bemötandet av utlänningar som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen, försvarsenhetens verksamhet och förutsättningarna för att någon ska tas i förvar samt förfarandena när det sker. Rapporteringen av projektet är ännu på hälft. På basen av projektet finns det ett behov av att tillsätta ett skilt lagstiftningsprojekt för att precisera lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om försvarsenheter (116/2002).

#### *Placering av flyktingar*

Placeringen i kommunerna av de flyktingar som ingår i Finlands flyktingkvot har försvårats under 2008. För närvarande finns det inte tillräckligt med platser för att motsvara behoven hos dem som kommit till landet som flyktingar. Också FN:s flyktingorganisation UNHCR har påpekat att det börjat räcka oroväckande länge innan de utvalda flyktingarna får komma till Finland.

Inrikesministeriet försöker påverka kommunerna och situationen i fråga om kommunplatserna genom framställningar om nivån på de s.k. kalkylmässiga ersättningar som betalas till kommunerna för flyktingar samt genom annan styrning av regionförvaltningen. Ministeriet stödjer regionförvaltningen också genom pilotprojekt som gäller mottagning av asylsökande



och erfarenheterna av dem samt startar ett projekt gällande avtals- och andra förfaranden för att stöda regionerna.

#### *Basservice*

De grundläggande fri- och rättigheter som ingår i Finlands grundlag tillämpas på asylsökande, flyktingar och andra invandrare på samma sätt som på finska medborgare. Sålunda har de rätt till förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt rätt till konkret oundgängliga social- och hälsovårdstjänster och utkomststöd. Fullständiga social- och hälsovårdstjänster och social trygghet förutsätter att personen i fråga har en hemkommun och är stadigvarande bosatt i Finland. Dessa villkor uppfylls inte i fråga om asylsökande. Asylsökande har rätt att arbeta utan begränsning efter det att de vistats tre månader utan avbrott i Finland. Förläggningen erbjuder dem tillfällig inkvartering under asylprocessen.

#### *Grundläggande utbildning*

Enligt grundlagen har var och en rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Enligt 25 § i lagen om grundläggande utbildning är barn som är varaktigt bosatta i Finland läropliktiga. Rätt till av kommunen ordnad förskoleundervisning och grundläggande utbildning har dock alla som bor på kommunens område med stöd av 4 § i lagen om grundläggande utbildning. Boende på kommunens område är inte definierat i lagen om grundläggande utbildning, vilket har förorsakat oklarhet bl.a. när det gäller skyldigheten att ordna undervisning för asylsökande i läropliktsåldern. När det gäller minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare är en utmaning för närvarande att de flesta är nästan fullvuxna i åldern 15 - 17 år. Eftersom de över-skrider grundskolåldern innebär det en utmaning att ordna undervisning för dem. Utmaningen förstärks av att många av dem har fått bristfällig undervisning eller i praktiken ingen alls.

### **2.13.4 Invandrarnas ställning**

Finland, som tidigare hade en mycket stark enhetskultur, håller på att förvandlas till en modern mångkulturell stat. I Finland bor ungefär 150 000 personer som är födda utomlands och antalet förväntas växa till en kvarts miljon före 2015. Invandrarnas arbetslöshetsgrad är nästan tre gånger högre än finländarnas. De kvinnliga invandrarnas situation är till denna del sämre än de manliga invandrarnas. Dock varierar sysselsättningen mycket beroende på nationalitet, dessutom påverkas den av den tid man varit i landet. Bristande språkkunskaper är den största enskilda förklaringen till sysselsättningssvårigheterna. En smidig integrering av invandrarnas och särskilt deras barn i det finländska dagvårds- och utbildningssystemet samt på arbetsmarknaden är en av de stora utmaningarna i framtiden. Det finns också utrymme för förbättringar i finländarnas attityder, härom skvallrar t.ex. den diskriminering av invandrare och minoriteter som fortfarande förekommer på arbetsmarknaden.

I ställningstagandet från statsminister Matti Vanhanens andra regerings politikmangling 24.2.2009 konstateras att regeringens mål är att stödja invandrades sysselsättning och integrering i det finländska samhället. Regeringen effektiviserar kampen mot rasism, undersökningen av rasistiska brott samt övervakningen av olagliga anställningsvillkor och förbinder sig till nolltolerans i dessa frågor.

#### *Behov av information på det egna språket*

De finländska myndigheterna och medborgarorganisationerna har producerat material eller webbplatser på olika språk för invandrare i varierande omfattning. Fram till början av 2008 producerade arbetsministeriet material på nästan 15 språk om integrering, sysselsättning och invandring överlag. Materialet har överfört till inrikesministeriets webbplats. Myndigheterna (i första hand inrikesministeriet, undervisningsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt Folkpensionsanstalten) har koncentrerat produktionen av informationsmaterial på olika språk till den webbaserade infobanktjänsten ([www.infopankki.fi](http://www.infopankki.fi)). Tjänsten upp-

rätthålls av Helsingfors stad och förutom av ovan nämnda myndigheterna finansieras den av kommunerna i huvudstadsregionen och flera större och mindre kommuner runt om i Finland.

Med undantag för infobanken producerar myndigheter och organisationer material för invandrare på olika språk oftare på *ad hoc*-basis än regelbundet och planmässigt. Exempelvis utredde inrikesministeriet och minoritetsombudsmannens byrå i början av 2008 situationen och behovet av stödåtgärder för thailänningar bosatta i Finland, särskilt för kvinnor som arbetar på massagesalonger. I detta sammanhang framkom bl.a. de thailändska kvinnornas stora behov av information på sitt eget språk. Till följd av detta har man beslutet att revidera den broschyr som arbetsministeriet och jämställdhetsdelegationen publicerade 2002 "Jämställd i Finland - Information för invandrarkvinnan och -mannen". Broschyren innehåller grundläggande information om familjeliv, barnuppfostran, utbildning och arbetsliv och har funnits tillgänglig i tryckt version på åtta språk och på arbetsministeriets webbplats på tretton språk.

Behovet av information och rådgivning på eget språk är stort särskilt hos nyanlända invandrare. De större kommunerna har tillhandahållit rådgivning för invandrare på de vanligaste språken särskilt med projektfinansiering. På mindre orter är det svårare att få information på sitt eget språk och inte tillnärmelsevis alla har möjlighet att anlita tolk. Integreringen av utsatta grupper, invandrades delaktighet och ett attitydklimat som främjar kulturell mångfald kan utvecklas med stöd av EU:s integrationsfonds och flyktingfonds program 2009-2013.

#### *Invandrades boende och integrering*

Av de utländska medborgarna bodde 2007 cirka 50 % i Nyland. I Egentliga Finland bodde cirka 9 % och i Birkaland cirka 7 %.

Följderna av att invandrare slås ut har under de senaste åren visat sig på många olika sätt i europeiska städer. När arbetslöshet, fattigdom och annan utsatthet hopas i samma bostadsområden försämras invandrarernas möjligheter till integrering. I Finland går det fortfarande att reparera följderna av och förebygga utslagning, om man ingriper i de kända riskerna.

Den viktigaste strukturella faktorn för att förebygga utslagning är planeringen av bostadsområdena och att förhindra att det uppstår sådana bostadsområden dit såväl ekonomisk och social utsatthet som invandrarbefolkning koncentreras. I vissa stadsdelar i de största städerna i Finland har det redan koncentrerats betydligt mera invandrare än deras relativa andel av befolkningen. I vissa grundskolor överskrider invandrarbarnens andel av eleverna 50 %. Man kan fortfarande påverka bostadsområdenas utveckling och levnadsförhållandena för invånarna där, men staten och kommunerna måste tillsammans ingripa i situationen målmedvetet och snabbt.

Inrikesministeriet håller på att bereda en skrivning i regeringsprogrammet som lägger grunden för särskilda pilotprogram för huvudstadsregionen, Åboregionen och andra betydande invandrarområden tillsammans med staten och regionens kommuner i syfte att främja invandrades integrering och sysselsättning. Syftet med pilotprogrammet är att utveckla och testa nya, innovativa modeller till stöd för invandrades sysselsättning och integrering samt att bedöma och utveckla tjänsterna så att de motsvarar olika invandrargruppers behov. Det centrala i projekten vore förutom att utveckla nya rutiner också att nå de målgrupper som är i behov av olika integreringstjänster och att identifiera behov som stödjer integreringen, att främja sysselsättning, förebygga utslagning och utöka gemenskapen och sammanhållningen i invandratäta bostadsområden.

Som ett led i regeringens metropolpolitik har inrikesministeriet inlett ett beredningsarbete som syftar till att effektivisera invandrades integrering och sysselsättning i huvudstadsregionen. I beredningsarbetet har vid sidan av arbets- och näringsministeriet, undervisningsmi-

nisteriet samt miljöministeriet även deltagit centrala företrädare för staten region- och lokalförvaltning (arbetskrafts- och näringscentralen samt arbets- och näringsbyråerna) samt kommunerna i huvudstadsregionen. Målet är att åstadkomma ett s.k. intentionsavtal mellan staten och kommunerna i huvudstadsregionen som sträcker sig till 2012, med vilket man kan påskynda placeringen av invandrare i utbildning och arbetsliv genom att stärka styrresurserna för de enheter vid arbets- och näringscentralerna som ansvarar för servicen för invandrare. Också kommunerna, i nära samarbete med arbets- och näringsförvaltningen, riktar finansiering och åtgärder till verksamhet som överensstämmer med målen för avtalet.

Genom det förortsprogram som koordineras av miljöministeriet förbättras 2008-2011 trivseln i förortsliknande bostadsområden i syfte att förebygga segregation och öka områdenas konkurrenskraft samt utveckla fastigheternas användning och skick. Man strävar särskilt efter att aktivera det lokala utvecklingsarbetet. Social sammanhållning, t.ex. fungerande nätnätverk och gemenskap, smidiga möten mellan kulturer samt att cirkeln av segregation och utslagning bryts, är en erkänt central princip vid förortsutveckling. Föremål för projekten enligt förortsprogrammet är förorter i huvudstadsregionen och tillväxtcentrumen.

Enligt uppgifter som insamlats från kommunerna förekommer i Finland i viss mån bostadslöshet bland invandrare; de senaste åren har i medeltal ungefär 300 ensamstående invandrare och ungefär 50 invandrarfamiljer varit bostadslösa. Bostadslöshet är något vanligare bland invandrare än den övriga befolkningen. Invandrare söker sig särskilt till Helsingforsregionen och andra tillväxtcentrum på grund av goda arbets- och utbildningsmöjligheter, fast det är svårare att ordna bostad i dessa områden än på andra ställen i Finland. Man har försökt undanröja problemen med att få bostad och problem som uppstår under boendetiden bl.a. genom kommuners och andra instansers projekt för invandrare. Programmen och åtgärderna för att undanröja bostadslösheten behandlas mera ingående i avsnitt 4.8.

#### *Tillgång till utbildning*

##### Grundläggande utbildning för elever med främmande språk

Enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998) kan en del av undervisningen meddelas på något annat språk än finska, svenska, romani, samiska eller teckenspråk, om detta inte äventyrar elevens möjligheter att följa undervisningen.

Utbildningsanordnaren kan erbjuda elever som talar främmande språk undervisning i det egna modersmålet. Statsbidrag för detta ändamål ges för högst 2,5 undervisningstimmar i veckan per undervisningsgrupp. Statsbidrag kan också betalas för att stödja undervisning för elever med främmande språk som meddelas på deras eget modersmål. De elever som har varit högst fyra år i landet har rätt till stöd för undervisning i finska eller svenska som andra språk och för annan undervisning.

År 2006 studerade över 11 000 elever det egna modersmålet. Antalet som studerar det egna språket har minskat något jämfört med 2003, då studerade 11 842 det egna språket. Det är nödvändigt att stödja invandrareleverna så att de bevarar och utvecklar sitt eget modersmål och uppnår fungerande tvåspråkighet. Enligt internationella undersökningar påverkas integrationen på ett avgörande sätt av om invandraren har fått undervisning i sitt modersmål. Undervisning i modersmålet har konstaterats stärka invandrabarnens identitet, förbättra inlärningsresultaten samt minska invandares störande beteende och brottslighet. I framtidens samhälle kommer språkkunskapernas betydelse att framhävas ytterligare och två- eller flerspråkiga invandrare gagnar både samhället och invandrarernas själva genom att deras rekryteringsmöjligheter förbättras på arbetsmarknaden.

Ställningen för undervisningen i invandrades eget modersmål förbättras i samband med följande läroplansreform så att undervisningen blir en del av den grundläggande utbildningen. Uppmärksamhet fästs också vid tillgången till undervisning så att man försöker krympa minimistorleken på den undervisningsgrupp som berättigar till statsbidrag. Dessutom borde utbildningen för modersmållärarna ses om.

Invandrarbarn i läropliktsåldern och förskoleåldern på kommunens område kan ges förberedande undervisning inför den grundläggande utbildningen som omfattar ett timantal som motsvarar ett halvt års lärokurs. I allmänhet är detta inte en tillräckligt lång tid för eleven att förvärva grundläggande beredskap eller nödvändiga språkkunskaper för att ta del av den allmänna undervisningen. Man kommer att utvidga den förberedande undervisningen från ett halvt år till ett år, så att timantalet för den förberedande undervisningen fördubblas. Invandrare vilkas kunskaper i finska eller svenska inte är på samma nivå som modersmålet inom alla delområden undervisas i läroämnet modersmål och litteratur enligt lärokursen för finska eller svenska som andra språk. Undervisning i det egna modersmålet vid sidan om stärker elevens mångkulturella identitet och fungerande tvåspråkighet.

Utbildning efter den grundläggande utbildningen

Invandrare blir i allmänhet tvungna att studera på ett för dem främmande språk. Få invandrarungdomar fortsätter i gymnasiet i förhållande till finsk- och svenskspråkiga elever. En viktig orsak är att de upplever att de har dålig språklig beredskap. Otillräckliga kunskaper i undervisningsspråket gör det svårt för dem att komma in på grundläggande yrkesutbildning. Invandrare avbryter också i genomsnitt oftare den grundläggande yrkesutbildningen.

Målet för utbildningen för invandare är att ge dem som flyttar till Finland beredskap att fungera som jämbördiga medlemmar av det finländska samhället samt att upprätthålla deras kulturella identitet. Strävan är att ge invandrare lika goda möjligheter till utbildning som andra finländare.

Utbildningsstyrelsen har 2008 inlett en utredning om orsakerna till att invandrare avbryter sin yrkesutbildning. Före den grundläggande yrkesutbildningen kan invandrarna delta i en förberedande utbildning som pågår från ett halvt till ett år. Det sammanlagda årliga antalet studerande inom den grundläggande yrkesutbildningen ökades från och med 1.1.2009, en grund var den grundläggande yrkesutbildningen för invandrare. Dessutom ökades antalet anordnare av utbildning som förbereder invandrare för grundläggande yrkesutbildning genom att nya tillstånd beviljades. Utbudet av påbyggnadsutbildning av läroanstalts- och läroavtalstyp och arbetslivsnära påbyggnadsutbildning som förbereder invandrare för yrkes- och specialyrkesexamen ökades med 1000 - 2000 platser fr.o.m. 2009.

Man försöker aktivera invandrare att söka sig till vuxenutbildning med hjälp av bidrag för studiesedlar till fritt bildningsarbete och genom styrning av riktlinjerna. Som ett led i totalreformen av vuxenutbildningen har inrikesministeriet, undervisningsministeriet och arbets- och näringsministeriet i samarbete 29.12.2008 färdigställt en rapport om de mest brådskande åtgärderna som gäller arbetsrelaterad invandring samt invandrades placering i utbildning och sysselsättning. Rapportens centrala förslag hänför sig till handledning och rådgivning i initialskedet, språkutbildning och annan utbildning som integrerar invandrarna i samhället, utvecklande av yrkesskickligheten samt utbildning för högutbildade invandrare.

Strävan är att utöka andelen invandrare av högskolestuderandena genom att utveckla elevurvalet, språkutbildningen och informationen för invandrare.

För vuxna invandrare som omfattas av integrationslagen ordnas integreringsutbildning, som vanligtvis pågår ett år och som innehåller undervisning i finska eller svenska, samhälls- och

kulturkunskap, vardagslivsfärdigheter samt handledning i anslutning till arbetslivs- och studieberedskap.

Undervisningen för vuxna invandrare som inte är läs- och skrivkunniga har i huvudsak ordnats som utbildning enligt integrationslagen. Rätt till utbildning har alla invandrare som registrerar sig som arbetslösa arbetssökande vid arbetskratsbyrån och som har rätt till en integrationsplan samt den service som överenskommit där. Utbildningsstyrelsen har 2006 utarbetat en läroplansrekommendation och till stöd för den en didaktisk handbok för undervisning av vuxna invandrare som inte är läs- och skrivkunniga.

Undervisningsministeriet utreder möjligheterna att i samarbete med högskolor, anordnare av grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad påbyggnadsutbildning, vuxengymnasier och medborgar- och arbetarinstitut starta ett omfattande treårigt språkutbildningsprogram för invandrare som är skraddarsytt för arbetslivets behov och som säkerställer tillräckliga kunskaper i finska och svenska och som påskyndar språkinläringen. Programmet omfattar undervisning för icke läs- och skrivkunniga, där man kommer att beakta den rekommendation om utbildning för icke läs- och skrivkunniga vuxna invandrare som trädde i kraft 2006. Samtidigt främjas möjligheterna till språkutbildning för dem som står utanför arbetslivet, särskilt mammorna i invandrarfamiljer.

#### Sysselsättning för invandrare

I invandratäta bostadsområden är målet att främja utbildning, sysselsättning och integration för invandrare genom att utveckla och skapa modeller för god praxis som bygger på kundorienterade arbetsmetoder, kartläggning av kunskaperna och handledning direkt i början av kundrelationen, multiprofessionellt samarbete samt samarbete mellan myndigheter och organisationer samt arbetsgivarnas engagemang. I enlighet med regeringsprogrammet utarbetas för huvudstadsregionen, Åboregionen och andra betydande invandrarområden i samarbete med staten och kommunerna i regionen ett pilotprogram som syftar till att främja invandrarernas integration och sysselsättning.

Invandrarernas arbetslöshetsprocent har sjunkit i jämn takt de senaste åren. År 2000 utgjorde de arbetslösa invandrarna fortfarande 31,8 %, då siffran i september 2008 var 17,5 %. I slutet av 2008 hade siffran igen stigit till 21 %. Ökningen förklaras delvis med att utbildningar och andra åtgärder avslutas i slutet av året, men en bidragande orsak är sannolikt också det försämrade ekonomiska läget. Sysselsättningen på den öppna arbetsmarknaden har i varje fall ökat den senaste tiden: enligt statistiken placerar sig varje år nästan 15 000 invandrare på den öppna arbetsmarknaden. Invandrarna är dessutom aktiva företagare: från 2000 har antalet utländska företagare fördubblats. Invandrarernas aktiveringsgrad har traditionellt varit hög och var 47 % i slutet av 2008.

Arbets- och näringscentralerna samt -byråerna ansvarar för integrationsservicen och -utbildningen för vuxna invandrare. Praxisen har fått god internationell respons just för att den är arbetslivsorienterad. Vid arbets- och näringsbyråerna utarbetas en individuell integrationsplan för invandrarna, i enlighet med vilken invandrarna deltar i olika integrationsstödjande åtgärder, t.ex. utbildning, arbetslivsträning, arbete med sysselsättningsstöd osv. Den viktigaste integrationsfrämjande faktorn är språk- och integrationsutbildningen, för vilken anslagen har utökats de senaste åren och vars kvalitet har utvecklats systematiskt.

De arbetskraftspolitiska anslag som använts för integrations- och språkutbildning har i hela landet utvecklats som följer: 2005 användes anslag om sammanlagt cirka 19,4 miljoner euro, 2006 cirka 21,2 miljoner euro, 2007 nästan 30 miljoner euro och 2008 cirka 29,3 miljoner euro.

## Arbetsrelaterad invandring

Det kom ungefär 6 800 ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare, ökningen var ungefär 7 % jämfört med föregående år. Arbetstillståndsenheterna vid Nylands, Tammerfors, Villmanstrands och Ålands arbets- och näringsbyråer fattade 2008 nästan 7 600 delavgöranden om uppehållstillstånd för arbetstagare som gällde första tillstånd och 6 400 som gällde fortsatta tillstånd. Flest tillstånd beviljades sådana branscher som lastbils- och fordonskombinationschaufförer, plåtslagare, svetsare, trädgårdsarbetare, städare och rörarbetare.

### 2.13.5 Sexuella och könsminoriteter

#### *Sexuella minoriteter*

Personer som tillhör sexuella minoriteter upplever diskriminering på samma områden av livet som andra grupper som riskerar diskriminering: inom utbildningen/i läroanstalter, i arbetslivet, service och fritidsintressen. Ungdomar som tillhör sexuella minoriteter löper större risk att bli mobbade redan i ljust av de attityder som råder i skolorna. Mobbingen gäller både de ungdomar vilkas sexuella läggning är känd och dem som man bara misstänker att är homo- eller bisexuella. Typiska mobbningsituationer är att någon kallas böj, bli utfrys av resten av klassen och stämplad. I grundskolans läromedel och undervisningsinnehåll behandlas inte just könets mångfald eller parförhållanden eller familjer där bägge vuxna är av samma kön.

Diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning har aktualiserats de senaste åren genom flera enskilda fall. Till organisationernas kännedom har kommit situationer där anställningsförhållandet har kunnat sägas upp efter det att arbetstagarens sexuella läggning har kommit fram. Den sexuella läggningen kan också påverka rekryteringen av arbetstagare, inställningen till beviljande av familjeledigheter åt parterna i registrerat partnerskap, lönen, karriärmöjligheterna, antagningen till utbildning, erhållandet av information och arbetskamraters eller chefers attityder. På många arbetsplatser är det mycket vanligt att man berättar bögvitsar, och detta förorsakar en känsla av olust samt upplevelser av mobbing och t.o.m. trakasserier hos arbetskamrater som tillhör sexuella minoriteter. Många som tillhör sexuella och könsminoriteter hemlighåller sin sexuella läggning eller könsidentitet på arbetsplatsen och låter bli att försvara sina rättigheter, om attitydklimatet på arbetsplatsen tillåter en negativ inställning.

Också när det gäller tillgång till service upplever de sexuella minoriteterna brist på sakkunskap och jämlikt bemötande. Detta gäller bl.a. social- och hälsovårdstjänster samt rådgivning om parförhållanden. Ibland framhävs den sexuella läggningen på fel sätt (blir t.ex. "föremål för bättring") och ibland beaktas den inte alls i servicesituationer som inte direkt har att göra med kundens/patientens sexuella läggning. Enligt organisationerna kan serviceproducenterna också tala om kundens sexuella läggning i en negativ, anklagande och stämplande ton eller i vissa fall t.o.m. vägra att tillhandahålla service.

När det gäller fritidssysselsättning har bl.a. idrottsföreningar getts utbildning och material tagits fram om likabehandling av icke heterosexuella och deras deltagande. Personer som tillhör sexuella och könsminoriteter utövar många grenar och är också toppidrottare men många av dem skyddar sig själva, sitt lag/sin förening och sina sponsorer genom att hemlighålla sin sexuella läggning.

Förutom den diskriminering som personer som tillhör sexuella minoriteter möter på olika områden av livet faller de också offer för hatbrott. I Finland har det inte hittills förekommit systematisk uppföljning av andra hatbrott än i fråga om rasistiska brott/misstankar om rasistiska brott. De senaste åren har man dock börjat utveckla hatbrottsuppföljningen som ett led



i den nationella kampanjen mot diskriminering. Avsikten är att skapa ett statistik- och forskningsredskap, med vilket man når inte bara sådana brott där motivet är fördomar mot offrets etniska bakgrund utan också sådana där fördomarna har att göra med offrets religiösa bakgrund, sjukdom eller lyte, sexuell läggning eller uttryck för könet. Resultatet av utvecklingsarbetet är den första finländska statistikpublikationen om hatbrottslighet. Målet är att motsvarande uppgifter i fortsättningen ska insamlas varje år.

Multidiskriminering av personer som tillhör sexuella minoriteter drabbar t.ex. personer som tillhör etniska minoriteter, vissa grupper med invandrarbakgrund och vissa religiösa grupper samt äldre personer. Utöver diskriminering som kommer utifrån upplever personer som tillhör ovan nämnda grupper ofta diskriminering inom gruppen.

För att främja likabehandlingen av sexuella minoriteter och bekämpa diskrimineringen av dem behövs flera olika slags åtgärder, inklusive reform av lagstiftningen, ökad kännedom om rätten till icke diskriminerande bemötande, forskning och resurser till instanser som företräder sexuella minoriteter samt utökad samarbete mellan myndigheterna och nämnda organisationer. Främjande av likabehandling behandlas i avsnitt 2.15.

Par av samma kön samt adoption

Par av samma kön som registrerat sitt partnerskap har inte samma möjligheter att adoptera barn som gifta par. De kan inte adoptera ett barn tillsammans. En partner i ett registrerat partnerskap har inte heller kunnat adoptera sina partners barn inom familjen.

Riksdagen har 15.5.2009 antagit lagen om ändring av 9 § i lagen om registrerat partnerskap (RP 198/2008 rd - RSv 51/2009 rd). Enligt lagen är det möjligt för den ena partnern i ett registrerat partnerskap att adoptera den andra partners barn. Efter en sådan adoption inom familjen ska barnet betraktas som det registrerade parets gemensamma barn. Villkoren för adoption inom familjen, förfarandet vid adoption och rättsverkningarna av adoptionen bestäms av gällande bestämmelser i adoptionslagen (153/1985). Med hjälp av lagen förbättras den rättsliga ställningen för barn som lever i registrerade partnerskapsfamiljer och främjas likabehandlingen av registrerade par i förhållande till gifta par.

Föräldradigheter för par av samma kön

I 9 kap. 16 § i sjukförsäkringslagen föreskrivs om rätt till föräldrapenning för den som lever i partnerskap enligt lagen om registrerat partnerskap (950/2001). Rätten till föräldrapenning för barnets förälder bestäms även i dessa fall enligt 9 kap. 8 § i sjukförsäkringslagen. Rätten till föräldrapenning för förälderns partner är begränsad på så att partnern har rätt till föräldrapenning endast när den andra partnern har fött ett barn eller adopterat ett barn under 7 år efter det att partnerskapet registrerats och partnern bor i samma hushåll. Till följd av ändringen av 9 § i lagen om registrerat partnerskap utreder social- och hälsovårdsministeriet eventuella ändringsbehov i föräldrapenningsbestämmelserna.

*Könsminoriteter*

Personer som hör till könsminoriteter (t.ex. transsexuella, intersexuella och transvestiter) stöter på många slags problem, bl.a. i anslutning till arbetsliv och service. Förutom direkt diskriminering är ställningen för dem som tillhör könsminoriteter förenade med många missförhållanden. I fall av multidiskriminering kan samma person bli diskriminerad både på grund av sin tillhörighet till en könsminoritet och på grund av sin sexuella läggning. Dock kan också andra diskrimineringsgrunder hänföra sig till dylika situationer (etnisk bakgrund, funktionshinder, ålder osv.).

Grundlagens likabehandlingsprincip och diskrimineringsförbud bör anses omfatta även situationer där en person diskrimineras för sin tillhörighet till en könsminoritet. När riksdagen 2005 behandlade reformen av jämställdhetslagen konstaterade arbetslivs- och jämlikhetsutskottet att jämställdhetslagens bestämmelser bör tolkas så att de omfattar även sådan diskriminering som baserar sig på korrigerande av könet. Utskottet konstaterade också att det i fortsättningen är viktigt att klarlägga diskrimineringskyddet för transpersoner. Jämställdhetsombudsmannen har i sina avisningar och i sitt upplysningsarbete bl.a. med stöd av grundlagens likabehandlingsprincip och omfattande diskrimineringsförbud utgått ifrån att jämställdhetslagen bör tillämpas även i större utsträckning på diskriminering av personer som hör till könsminoriteter och lagens tillämpningsområde bör inte begränsas endast till personer som gått igenom en könskorrigering operation.

För att garantera att diskrimineringen undanröjs vore det viktigt att få klarare reglering än nu om könsminoriteters rättsliga ställning och diskrimineringskydd. De olika förvaltningsområdena borde fundera på vilka konkreta åtgärder som kan vidtas för att förbättra könsminoriteters ställning. Det är också mycket viktigt att distribuera korrekt information om könsminoriteter och sexuella minoriteter. Detta utmanar bl.a. föräldrar, daghem, skolor och andra läroinrättningar att distribuera kunskap om mänskliga rättigheter och olikheter samt till attitydfostern. Främjande av likabehandling behandlas i avsnitt 2.15.

## 2.14 Samernas rättigheter

Samerna är det enda urfolket inom EU. I Finland har samerna språklig och kulturell autonomi inom sitt hembygdsområde. För skötseln av ärenden som hör till denna autonomi ska samerna genom val som förrättas bland dem välja ett sameting för fyra år i sänder. Samernas hembygdsområde består av Enontekis, Enare och Utsjokis kommuner samt Lapin paliskunta benämnda renbeteslagsområden i Sodankylä kommun.

### *Tillgodoseende av de språkliga rättigheterna*

För samernas kultur är det centralt att det samiska språket – nordsamiska, enaresamiska och skoltsamiska – bevaras. Bestämmelser om samernas språkliga rättigheter ingår i samiska språklagen (1086/2003) och för basservicens del också på andra ställen i lagstiftningen. I samiska språklagen tryggas samernas rätt att använda sitt eget språk hos myndigheter samt åläggs det allmänna skyldighet att tillgodose och främja samernas språkliga rättigheter. Den centrala strävan är att samernas rätt att använda sitt eget samiska språk också ska förverkligas i praktiken, inte bara via tolkning och översättning. Man har försökt minska tolknings- och översättningsbehovet bl.a. genom bestämmelser om språkrav och språkutbildning.

Samernas rätt att använda sitt eget samiska språk hos myndigheter är större inom samernas hembygdsområde än utanför det. I hembygdsområdet har man rätt att använda samiska vid all kommunikation med myndigheter. Utanför hembygdsområdet har man rätt att använda samiska i egen sak eller när man hörs. Speciallagstiftning tryggar samernas rätt att få grundläggande utbildning och annan undervisning samt dagvård på samiska. Om samiska som undervisningsspråk, läroämne och examensspråk föreskrivs också särskilt liksom om social- och hälsovårdstjänster på samiska.

En berättelse om hur samernas språkliga rättigheter tillgodoses har utarbetats för sametinget i slutet av 2007 och av den framgår att det finns problem på många punkter. Den samiskspråkiga personalen och servicen är inte tillräcklig i hembygdsområdet och inte heller utanför det. Särskilt utsatta är de små språken, enare- och skoltsamiska. Numera bor majoriteten av samerna utanför hembygdsområdet, vilket också innebär stora utmaningar när det gäller att

trygga de språkliga rättigheterna. Till denna del är problemet i stor utsträckning det att kommunens myndigheter inte känner till att det bor samer på kommunens område. Enligt berättelsen är det särskilt oroväckande att barn som bor utanför samernas hembygdsområde (cirka 70 % av de samiska barnen) ställs helt och hållet utanför grundläggande utbildning i och på det egna språket. Också minoritetsombudsmannen, diskrimineringsnämnden och barnombudsmannen har påtalat samernas språkliga rättigheter. Diskrimineringsnämnden har i sina beslut 2008 ansett att samiska barn hade lagstadgad rätt till dagvård på sitt modersmål på samma sätt som finskspråkiga barn, och att samerna inom sitt hembygdsområde har rätt till hälsovårdstjänster, service för äldre och grundläggande utbildning på samiska. I de aktuella fallen hade man ändå inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillgodose rättigheterna.

Regeringen sätter som mål att utarbeta ett stimulansprogram för samiska språket. Under programarbetet kartläggs redan genomförda åtgärder och projekt samt sätts som mål mera övergripande och långsiktig verksamhet än nu för att säkerställa att samiskan bevaras och utvecklas. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid att de små språken, enare- och skoltsamiska, bevaras. Centrala för att trygga de språkliga rättigheterna är förskolepedagogiken, undervisningen, social- och hälsovårdstjänsterna, kulturen och medierna samt näringspolitiken. I fråga om dessa klarläggs den nuvarande situationen och uppställs nödvändiga mål.

#### *Samiskt kulturcentrum*

Regeringen har startat ett projekt angående ett samiskt kulturcentrum som ska byggas i Enare. I centrumet planeras lokaler för bl.a. sametinget, samisk undervisnings-, forsknings- och kulturverksamhet samt utveckling av näringsverksamheten. Resultaten av arkitekttävlingen publicerades i december 2008. Den närmare byggnadsplaneringen sker under 2009. Målet är att byggnadsarbetena ska kunna starta våren 2010 och att nybyggnaden ska kunna tas i bruk i början av 2012.

#### *Utvecklande av undervisning, kultur och ungdomsarbete på samiska*

Inom den grundläggande utbildningen är samiska modersmål och undervisningsspråk för en del elever, åt en del lärs språket ut som ett främmande språk. Särskild uppmärksamhet fästs vid de varierande språkliga färdigheterna hos de elever som börjar i den grundläggande utbildningen. Undervisningen för samiskspråkiga barn ges i huvudsak på samiska.

Undervisningen bör stödja elevernas ursprungliga identitet och ge dem möjlighet att lära sig det egna språket och att utveckla de språkliga färdigheterna. Den grundläggande utbildningen bör främja kunskapen om den egna kulturen, historien och det nordiska samesamfundet liksom kännedomen om samerna som folk och ett av världens urfolk. Målet är att eleven efter att ha genomgått den grundläggande utbildningen är medveten om sina egna rötter, sitt kulturarv, olika samiska språk, kulturområden och samiska grupper. Skolan bör ge eleverna förutsättningar att utveckla en sund självkänsla så att eleverna kan behålla sin samiska identitet utan att smälta in i majoritetsbefolkningen. Samiskspråkig undervisning ges på nord-, enare- och skoltsamiska.

Undervisning på samiska som startat inom den grundläggande utbildningen fortsätter i mån av möjlighet inom yrkesutbildningen. Samiskspråkig undervisning kan ges på nord-, enare- och skoltsamiska. Man kan studera samiska som modersmål fast det inte annars tillhandahålls undervisning på samiska.

Inom gymnasieutbildningen kan undervisningsspråket också vara samiska. Om så är fallet bör det skrivas in i läroplanen i vilka läroämnen, i vilken omfattning och på vilket sätt samiska används i undervisningen eller studierna. Samiskspråkiga kan undervisas i något ämne eller några kurser på samiska, använda samiska läromedel eller så kan samiska användas muntligt

medan läromedlet är på finska. Undervisningen i modersmålet följer enligt 8 § i gymnasielagen studerandes undervisningsspråk, som kan vara finska, svenska eller samiska. Om undervisningsspråket i huvudsak är samiska, meddelas även undervisningen i läroämnet modersmål och litteratur på samiska. Man kan studera samiska som läroämnet modersmål och litteratur fast skolan inte skulle meddela undervisning på samiska. De elever som studerar samiska som modersmål meddelas undervisning i finska antingen enligt en separat lärokurs som är avsedd för samiskspråkiga eller enligt lärokursen modersmål och litteratur för finskspråkiga. I studentskrivningen är det möjligt att skriva samiska antingen som modersmål eller som främmande språk.

Kommunerna beviljas statsbidrag för kostnaderna för undervisningen i samiska utanför sameområdet. Enligt den förordning som trädde i kraft 2007 kan statsbidrag betalas för högst 2,5 undervisningstimmar i veckan per undervisningsgrupp. Tidigare beviljades statsbidrag för 2 undervisningstimmar i veckan per undervisningsgrupp. Ett villkor för att man ska få bidrag är att undervisningsgruppen i det aktuella språket har haft minst fyra elever i början av läsåret. Statsbidraget har också utökats 2008.

Statsrådet godkände ett barn- och ungdomspolitiskt utvecklingsprogram den 13 december 2007 (se 2.11.1). I anslutning till utvecklingsprogrammet bereds genomförandeplaner samt bedöms budgetkonsekvenserna. Genom utvecklingsprogrammet påverkas också samernas ställning. I det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet konstateras att 46 % av samerna bor på samernas hembygdsområde. De samiska barnen lever mitt i ett språkbyte och möjligheterna att upprätthålla och utveckla samiskan når inte samma nivå som inläringen av finska. Upprätthållandet av det samiska språket och kulturen försvåras av att samerna bor utspridda utanför sameområdet. I det barn- och ungdomspolitiska programmet föreslås som en åtgärd att minoritetskulturerna, särskilt den romska och den samiska kulturen görs mera kända som ett inslag i den undervisning som meddelas alla på olika skolstadier. Enligt programmet permanentas finansieringen av bl.a. verksamheten med samiskspråkiga språknästen. Åren 2008–2009 utvecklades som ett led i den nationella kampanjen mot diskriminering (YES-kampanjen) för grundskolornas användning en webbplats som berättar om samernas historia, kultur och vardag.

Undervisningsministeriet styr varje år ett anslag (ca 250 000€/ år) för produktion av läromedel på samiska till sametinget via utbildningsstyrelsen. Finansieringen började 1996.

Samisk kultur stöds med ett särskilt anslag från undervisningsministeriet vars storlek 2009 är 205 000 euro. Av anslaget beviljas bidrag för bl.a. samiskspråkig kulturverksamhet och samiska föreningars verksamhet. Enligt principen om samernas kulturautonomi beslutar sametinget om fördelningen av anslaget. Ministeriet har vidare anvisat sametinget ett separat anslag (35 000 euro 2009) för gränsöverskridande samekultursamarbete. Undervisningsministeriet har stött det samiskspråkiga specialbiblioteket som finns i samband med Rovaniemi stadsbibliotek och samnordiska biblioteksbusar.

#### *Social- och hälsovårdstjänster för samer*

Kommunerna inom sameområdet bör också ordna social- och hälsovårdstjänster på samiska. Utöver den normala statsandelen har staten beviljat kommunerna inom sameområdet ett separat statsbidrag för att trygga social- och hälsovårdstjänster på samiska sedan 2001.

#### *Utvecklingen av samernas och skoltsamernas traditionella näringar och boendeförhållanden*

Eftersom renskötseln särskilt hör till sameområdets traditionella näringar har lagen om finansiering av renhushållning och naturnäringar (45/2000) särskild betydelse för utövning av näring på samernas hembygdsområde. Syftet med lagen är att utveckla renskötselns struktur genom att understöda näringar i anslutning till renskötseln och att unga börjar i näringen. Sär-

skild vikt fästs vid samernas möjligheter att inom samernas hembygdsområde bevara och utveckla näringar som hör till samekulturen.

Syftet med skoltlagen (253/995) är att främja levnadsförhållandena och utkomstmöjligheterna för skoltarna och inom skoltområdet samt att bevara och främja skoltkulturen. Med stöd av lagen understöds att skoltarnas naturnäringar och andra näringar och deras kultur främjas samt att näringsverksamheten görs mera mångsidig, att bostadsförhållandena samt boende- och arbetsmiljön främjas, att lägenheterna utvecklas samt förblir i skoltarnas ägo och besittning. Vid verkställigheten av lagen beaktas att naturresurserna används på ett hållbart sätt och att den traditionella miljön bevaras samt utvecklingen av skoltområdet som helhet.

De stöd som beviljas enligt finansieringslagen och skoltlagen beviljas ur gårdsbrukets utvecklingsfond.

#### *Urfolkens rättigheter i anslutning till mark och traditionella näringar*

Man har redan länge försökt hitta en lösning lagstiftningsvägen för att ordna urfolkens rättigheter i anslutning till mark och traditionella näringar på samernas hembygdsområde. Målet för de förslag som under årens lopp lagts fram i saken har varit att nå en balanserad lösning som uppfyller Finlands internationella förpliktelser där vid sidan av samerna också den övriga lokala befolkningen kan vara med och påverka arrangemangen för hur dess bosättningsområden ska användas. I sina utlåtanden med anledning av redogörelsen har justitieministern och minoritetsombudsmannen förhållit sig kritiskt till den utdragna ratificeringssituationen när det gäller ILO:s konvention nr 169 (1989) om urfolk.

Statsminister Matti Vanhanens andra regering har i sitt program förbundit sig att trygga samernas rätt att upprätthålla och utveckla sitt språk och sin kultur utgående från den kulturautonomi som föreskrivs i grundlagen. Regeringens målsättning är en lösning som till alla delar uppfyller ILO:s konvention 169. De mest centrala frågorna att lösa gäller rättigheter i anslutning till mark. Inom statsrådet bereds som bäst grunder för hur man ska gå vidare med en lagstiftningslösning för att utveckla samernas rättigheter som urfolk. Under regeringsperioden har justitieministeriet fortsatt att bereda ärendehelheten i samarbete med jord- och skogsbruksministeriet för att utreda om det ur vid olika tidpunkter gjorda förslag eller på annat sätt vore möjligt att finna en lösning som kan sammanjämkas med gällande lagstiftning för förvaltningen av statens landområden på samernas hembygdsområde och för att stöda de näringar som hör till samernas kulturform. Regeringens strävan är att förhandlingarna med sametinget kunde igångsättas snarast möjligt.

#### *En nordisk samekonvention*

Den sakkunniggrupp som berett utkastet till en nordisk samekonvention överlämnade sitt betänkande om samordning av sameärendena i Finland, Sverige och Norge till de ansvariga ministrarna (sameministrarna) och sametingens ordförande (samepresidenterna) i dessa länder i november 2005. I samtliga länder skickades betänkandet till ett stort antal remissinstanser som skulle avge utlåtande före sommaren 2006. Betänkandet fick ett motstridigt mottagande.

Sameministrarna och samepresidenterna har behandlat den fortsatta beredningen av utkastet till avtal på sina årliga möten 2006 och 2007. På sitt möte i november 2008 gav de det nordiska tjänstemannaorganet för sameärenden i uppdrag att under 2009 utreda på vilken grund och på vilket sätt eventuella avtalsförhandlingar borde genomföras i praktiken. Avsikten är att förslaget ska vara klart till sameministrarnas och samepresidenternas följande möte i slutet av 2009. Justitieministeriet tillsatte 8.1.2009 en arbetsgrupp vars uppgift är att utarbeta en bedömning av avtalsutkastets förhållande till Finlands grundlag och övrig nationell lagstiftning samt internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland.

## 2.15 Främjande av likabehandling

Enligt 6 § 1 och 2 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Bestämmelsen uttrycker huvudprincipen för likabehandling och jämställdhet samt det diskrimineringsförbud som människorättskonventionernas likabehandlingsreglering syftar till och som är en självständig mänsklig rättighet.

### 2.15.1 Diskriminerande attityder i Finland

Trots den positiva utvecklingen förekommer fortfarande vissa problem i anslutning till rasism och godkännande av mångfald. Trots att kunskapen om kulturell mångfald ökar och regeringen har arbetat långsiktigt för att integrera invandare, är rasistiska, diskriminerande och främlingsfientliga attityder fortfarande en del av den finländska vardagen. Regeringen har förbundit sig att effektivisera arbetet mot rasism och förbundit sig till nolltolerans i kampen mot rasism. Genom systematiskt arbete mot rasism kan man främja invandrarnas delaktighet i det finländska samhället.

I Finland har man regelbundet mätt attityderna mot utlänningar sedan 1987. Enligt den senaste undersökningen har attityderna på lång sikt blivit positivare, men skillnaderna mellan olika folkgrupper och regioner är stora. Också olika myndigheters attityder har undersökts flera gånger. Enligt den senaste undersökningen kan man märka en klart positiv utveckling för olika yrkesgruppers del. Etnisk och kulturell mångfald har blivit en del av de anställdas vardag inom den offentliga sektorn. Invandrarna betraktades dock som svåra kunder. Erfarenheterna hade ett klart samband med arbetsuppgifternas natur. Undersökningen visade dock att t.ex. för polisens del hade svårighetsfaktorerna i det interkulturella arbetet minskat något jämfört med tidigare. Många myndigheter såg stress eller resursbrist som en svårighetsfaktor.

Regeringen är oroad för multidiskrimineringen. Invandrar- och minoritetskvinnor som bor i Finland, särskilt romska kvinnor upplever diskriminering som grundar sig på både deras kön och etniska bakgrund. Också minoritets- och invandrabarn upplever diskriminering och hör bl.a. främlingsfientlig, kränkande öknamn i skolan.

I den nationella uppföljningsrapporten om diskriminering som publicerades i juni 2007 rapporteras det också om diskriminering av äldre, personer med funktionshinder och sexuella minoriteter. Under det europeiska temaåret för lika möjligheter 2007 kartlades medborgarorganisationernas synpunkter på problem i anslutning till förverkligandet av likabehandling och hur de kunde rättas till (Niemi: Toteutumattomat oikeudet, 'Icke tillgodosedda rättigheter'). Viktiga likabehandlingsproblem som kom fram var missförhållanden i anslutning till barns och äldres, invandras, samers och de romska minoriteternas samt köns- och sexuella minoriteters ställning samt de brister som organisationerna märkt i jämlikhetsinstitutionernas verksamhet. Människorättsförbundets rapport "Syrjintä Suomessa 2008" ('Diskriminering i Finland 2008') som publicerades 2009 omfattar sådana diskrimineringsgrunder som ålder, funktionshinder, sexuell läggning, språk, hälsotillstånd, etniskt ursprung och religion. Könet behandlas som en genomgående faktor och har också gjorts till föremål för särskild granskning i ett eget kapital. Enligt den sista Eurobarometern hade 15 % av finländarna upplevt diskriminering eller trakasserier under det senaste året. Ungefär 30 % av dem som svarade hade sett diskriminering. Finländarna anser att den allra vanligaste formen av diskriminering är sådan som sker på grund av etniskt ursprung (65 %), ungefär hälften av dem som svarade (49 %) ansåg att diskriminering på grund av sexuell läggning är sannolik (se även avsnitt 2.13.5).



### 2.15.2 Åtgärder för att främja likabehandling

Justitieministeriet tillsatte 25.1.2007 en kommission för att revidera lagstiftningen om likabehandling. Målet är att stärka skyddet för likabehandling så att lagstiftningen klarare än förr täcker alla diskrimineringsgrunder, lämpar sig på ett mera enhetligt sätt för alla områden av livet och ser till att olika diskrimineringsituationer berörs av så likadana rättsmedel och påföljder som möjligt. I samband med reformen ser man enligt behov också över ställningen, uppgifterna och befogenheterna för de myndigheter som för närvarande sköter diskrimineringsärenden. Utgångspunkten är att nivån på skyddet enligt den nuvarande lagstiftningen inte försämras och att de uppföljnings-, övervaknings- och främjandeförpliktelser som är inskrivna i de nuvarande lagarna och befogenheterna i anslutning till dem inte krymps utan att man försöker stärka dem ytterligare. Arbetet görs med beaktande av Finlands nuvarande tillsyn över de grundläggande och mänskliga rättigheterna som en helhet samt de internationella krav som ställs på sådan övervakning. Likabehandlingskommissionen överlämnade sin mellanrapport 8.2.2008 (Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädännön uudistustarve ja -vaihtoehto, oikeusministeriön komiteamietintö 2008:1, 'Reform av jämlikhets- och jämställdhetslagstiftningen – behov och alternativ, justitieministeriets kommittébetänkande 2008:1'). Den kommission som bereder reformen ska vara klar med sitt arbete 31.10.2009.

Verksamheten mot diskriminering i Finland är mångsidig och drivs både mot enskilda diskrimineringsgrunder och mot multidiskriminering. Utöver evenemang och kampanjverksamhet behövs det emellertid också långsiktigt och planmässigt konstruktivt arbete för att bekämpa diskriminering och godkänna mångfald i det finländska samhället. Sådant konstruktivt arbete ger bäst resultat när det bedrivs av organisationer och myndigheter tillsammans.

Som ett led i genomförandet av den internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering har Finland genomfört målen för statsminister Vanhanens första regerings invandrarpolitiska program i syfte att uppnå nolltolerans mot rasism. Det behövs emellertid ytterligare satsningar för att nå målen i programmet. Detta gäller särskilt regional utveckling av rådgivningen mot etnisk diskriminering och stöd tjänsterna samt sänkt tröskel för myndigheterna att ingripa. I framtiden är det fortfarande viktigt att stödja etniska och andra minoriteters möjligheter att påverka och delta, utveckla insamlingen och utvärderingen av uppgifter om diskriminering samt att genomföra projekt och program som bekämpar t.ex. rasism på webben.

Finland har aktivt varit med och genomfört Europeiska gemenskapens handlingsprogram mot diskriminering (*Community Action Programme to Combat Discrimination*) och drivit bl.a. en nationell kampanj mot diskriminering sedan 2001. Kampanjen har planerats och genomförts i samarbete mellan centrala ministerier, försvarsmakten, delegationer och paraplyorganisationer som företräder grupper som löper risk att diskrimineras samt sametinget. Kampanjen har producerat rikligt med informations- och utbildningsmaterial mot diskriminering, ordnat utbildningsprogram, seminarier och ett årligt riksomfattande huvudevenemang. Mångfaldsdagens konferens. Med hjälp av finansiering från EG:s program mot diskriminering färdigställdes också ett förslag till nationellt uppföljningssystem för diskriminering, som började genomföras 2008 och koordineras av inrikesministeriet. Genomförandet av uppföljningssystemet för diskriminering styrs av en uppföljningsgrupp på bred basis. Själva systemet har tre nivåer och består av 1) insamling, publicering och bedömning av aktuell diskrimineringsinformation, 2) en årlig uppföljningsrapport om diskriminering och 3) en mera omfattande uppföljningsrapport en gång varje regeringsperiod.

Under EU-programmet Progress genomförs i samarbete mellan ministerierna och medborgarorganisationerna på årsnivå större projekthelheter i syfte att främja likabehandling och

bekämpa diskriminering. Projekthelheterna består av forskning, kampanjer, materialproduktion och utvecklande av centrala yrkesgrupper och organisationer i arbetet mot diskriminering. Programmen 2007–2009 har bl.a. reformerat värnpliktsutbildningen, producerat uppföljningsinformation om hur rasistiska brott avancerar i rättssystemet, försett organisationer som företräder olika grupper med resurser i deras arbete mot diskriminering och producerat material för grundskolorna om samernas historia och kultur.

Delegationen för etniska relationer (ETNO) som finns i anslutning till inrikesministeriet tillsattes i augusti 2008 för en ny treårsperiod. Delegationen och dess fyra regionala delegationer har genom sitt arbete främjat växelverkan, delaktighet och goda etniska relationer i alla riktningar.

#### *Stöd till kulturell mångfald*

Undervisningsministeriet beviljar årligen statsbidrag för stöd till kulturell mångfald och arbete mot rasism ur ett särskilt anslag som reserverats för detta ändamål. År 2008 uppgår anslaget till 400 000 euro. För projekt som bekämpar rasism och främlingshat beviljades ur anslaget i fråga statsbidrag för 17 projekt. Det sammanlagda beloppet av dessa bidrag var cirka 100 000 euro. En större del av anslaget (cirka 300 000 euro) beviljades i form av allmänna och särskilda bidrag för att stödja kulturell mångfald, och går främst till att understöda verksamheten inom föreningar som företräder minoritetskulturer. År 2009 har anslaget utökats med 100 000 euro, som har anvisats som ett led i åtgärdsprogrammet för tillgänglig konst och kultur att användas för konstprojekt som främjar kulturell mångfald.

Med undervisningsministeriets anslag som är avsett att stödja kulturtidningar har man också stött tidningar som företräder minoritetsspråk och minoritetskulturer.

Undervisningsministeriet betonar även annars medborgarverksamhet som är mot diskriminering och för kulturell mångfald när man beviljar statsbidrag inom ministeriets ansvarsområde, särskilt när man stödjer ungdomsarbete och -verksamhet. Utfallet av satsningen följs som ett led i bedömningen av det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet.

#### *Attitydfostran i skolorna*

I läroplansgrunderna betonas i målen för och innehållen i olika läroämnen samt temaområdet "kulturidentitet och internationalism" bekantskap med andra kultur och livsåskådningar och beredskap att fungera i mångkulturella samhällen och internationellt samarbete.

Just nu pågår verksamhet för att utveckla mångkulturella färdigheter i skolsamfundet (2007 – 2010) inom den allmänbildande utbildningen. I projektet deltar 42 kommuner som har fått separat statsbidrag för utvecklingsverksamheten. Kommunerna har utarbetat en utvecklingsplan för mångkulturella färdigheter, och åtgärderna enligt den görs till en etablerad del av skolans vardag. Utvecklingsverksamheten omfattar åtgärder som riktas till såväl invandrare som majoritetsbefolkningen. Utbildningsstyrelsen styr verksamheten och ordnar fortbildning som stödjer utvecklingsverksamheten.

### **2.15.3 Rasistiska brott - låg anmälningsbenägenhet och användning av skärpningsgrunder**

I finsk lagstiftning nämns eller definieras inte särskilt begreppet rasistiskt brott eller hatbrott. Rasistiskt brott uppfattas som en del av begreppet hatbrott. Med hatbrott avses vanligtvis brott där motivet är fördomar mot en referensgrupp som bestäms på grund av t.ex. en individs nationalitet, etniska ursprung, religion, ras, språk, kön, sexuella läggning, ålder eller funktionshinder.

Offer för rasistiska eller andra hatbrott är ovilliga att klaga över diskriminering hos de behöriga myndigheterna, om man inte tror att klagomålen leder till något. Det finns fortfarande en klyfta mellan de rasistiska brott som anmäls till polisen och upplevelserna av rasism, även om antalet anmälningar har ökat. En delorsak till klyftan kan också vara att allmänt klandervärt beteende inte nödvändigtvis motsvarar brottsrekvisitet och av denna anledning är någon straffrättslig påföljd inte möjlig. Myndigheter och organisationer kan i samband med sin egen verksamhet uppmuntra offer för rasistiska brott och diskriminering och utomstående som sett sådan verksamhet att anmäla misstänkta brott till förundersökningsmyndigheterna eller t.ex. till diskrimineringsnämnden. Det är viktigt för invandrare att ha tillgång till de trygghets-tjänster som olika myndigheter producerar (nödcentralstjänster, räddningstjänster, social- och hälsovårdstjänster, polisens tjänster) samt att känna till de rättigheter och skyldigheter som följer av lagstiftningen.

Rasistiska motiv för brott har sedan 2004 varit en straffskärpningsgrund, eftersom rasistiska brott anses rikta sig mot minoritetsgrupper i behov av särskilt skydd. Straffet kan skärpas om brottet riktar sig mot en person som tillhör en nationell, raslig, etnisk eller en annan sådan folkgrupp på grund av tillhörighet till denna grupp. Enligt lagberedningshandlingarna (RP 44/2002) kan med andra grupper jämföras personer som tillhör vissa religionssamfund eller sexuella minoriteter.

Forskningsarbete där man utreder rasistisk brottslighet främjar tolerans och kännedomen om tillståndet i samhället. Polisyreshögskolan gör varje år en utredning om misstänkta rasistiska brott som kommit till polisens kännedom och särdragen hos dem. För närvarande utvecklar Polisyreshögskolan uppföljningen av rasistiska brott som kommit till polisens kännedom till en mera omfattande uppföljning av hatbrottslighet. Den första rapporten blir klar hösten 2009.

Hösten 2008 färdigställdes också en undersökning om hur rasistiska brott avancerar i rättssystemet (Peutere Laura, Rasistisia piirteitä sisältävät rikosepäilyt - tapaustutkimus Helsingistä 2006, Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 73/2008, 'Misstankar om brott som är förenade med rasistiska drag - fallstudie från Helsingfors 2006, Polisyreshögskolans rapporter 73/2008'). Enligt undersökningen tycks misstankar om brott som är förenade med rasistiska drag avancera från polisen till åklagaren lika bra som andra brott. Problemen består däremot i att identifiera och undersöka gärningens rasistiska motiv, och rasistiskt motiv förbises ofta som en straffskärpande faktor. I vissa fall kom gärningens rasistiska drag klart fram i polisens förundersökningsmaterial, men inte i ett enda av målen krävde åklagarna ändå skärpning av straffet på grund av rasistiska motiv. Domstolen tog inte heller på eget initiativ upp gärningens rasistiska motiv under sammanträdet eller beaktade det när straffet utmättes.

I statsrådets program för den inre säkerheten har man satt som mål att med hjälp av lagstiftning och rättssystemet ingripa effektivt i rasistiska brott och rasistiska meddelanden på internet med straffrättsliga metoder. Behandlingen av rasistiska brott effektivteras genom att samarbetet mellan polis och åklagare utökas så att omständigheter i anslutning till brottets motiv beaktas i samtliga faser i straffprocessen.

#### **2.15.4 Luckor i rättsmedlen i diskrimineringsituationer**

Den nuvarande lagstiftningen om likabehandling utgör en osammanhängande helhet som ska tillämpas på olika sätt för olika områden av livet och som erbjuder rättsmedel och påföljder som avviker från varandra i olika diskrimineringsituationer. Också tillsynen är splittrad på olika myndigheter. Exempelvis iakttagandet av lagen om likabehandling (21/2004) övervakas av minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden när det gäller etnisk diskriminering samt av arbetarskyddsmyndigheterna när det gäller arbetsavtalsförhållanden och

offentlighetsrättsliga anställningsförhållanden (och arbetspraktik). Iakttagandet av jämställdhetslagen (609/1986) övervakas åter av jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden. Förutom dessa allmänna lagar har dessutom flertalet speciallagar på t.ex. arbetslivets samt social- och hälsovårdens område egna bestämmelser som förbjuder diskriminering eller förpliktar till likabehandling. Särskilda bestämmelser om påföljder av diskriminering ingår förutom i dessa lagar dessutom i strafflagen, skadeståndslagen samt lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006).

I det nuvarande systemet är den diskriminerades rättsliga ställning, tillgängliga rättsmedel och myndigheternas befogenheter i hög grad beroende av vilket området av livet eller vilken slags diskriminering det är fråga om. Endast för diskriminering som grundar sig på kön eller etniskt ursprung finns det särskilda ombudsmän. Rättsmedlen i olika diskriminerings-situationer kan omfatta rätt att väcka talan om straffrättsligt ansvar, rätt att väcka civiltalan för att få gottgörelse i pengar, rätt att kräva förbud mot att verksamheten fortsätter eller upprepas samt rätt att föra saken till en specialmyndighet, en ombudsman eller en nämnd. Det är också möjligt att kräva skadestånd för den skada som diskrimineringen förorsakat. Diskrimineringsnämnden kan fastställa förlikning mellan parterna, något som jämställdhetsnämnden eller arbetarskyddsmyndigheterna inte har befogenheter att göra. Rättsskyddssystemet i diskrimineringsärenden är således splittrat på väldigt många förfaranden och för individen kan det verka mycket oklart.

Det finns oenhetligheter och luckor i rättsmedlen samt i omfattningen av myndigheternas tillsynsförpliktelser och befogenheter. Exempelvis endast jämställdhetslagen och lagen om likabehandling innehåller rätt till särskild gottgörelse i diskrimineringsfall och omvänd bevisbörda i anslutning till gottgörelseförfarandet. Till övriga delar finns det inte något särskilt gottgörelsesystem. Det rättsskydd som jämställdhetslagen och lagen om likabehandling erbjuder varierar dessutom beroende på ärende. Exempelvis gottgörelse enligt jämställdhetslagen kan dömas ut endast för överträdelse av de särskilda förbuden i lagen. Tillämpningsområdet för lagen om likabehandling varierar åter på olika områden av livet beroende på diskrimineringsgrunden och försätter olika diskrimineringsgrunder i olika ställning sinsemellan. Lagens tillämpningsområde är störst vid diskriminering på grund av etniskt ursprung. Till övriga delar finns det omotiverade luckor och oenhetligheter i den nuvarande lagen. Diskrimineringsförbudet i lagen om likabehandling gäller t.ex. inte tillgången till social- och hälsovårdstjänster i situationer där det är fråga om diskriminering på grund av ålder, funktionshinder eller sexuell läggning. Lagens gottgörelsesystem omfattar inte heller lagens hela tillämpningsområde.

Likabehandlingskommissionen funderar också på om skyddet för likabehandling borde förbättras.

## FÖRKORTNINGAR

AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AKS	Länderna i Afrika, Karibien ja Stilla havet
ARA	Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet, Asumisen rahoi- tus- ja kehittämiskeskus
ASEAN	De sydostasiatiska ländernas organisation, Association of Southeast Asian Nations
ASEM	De asiatiska och europeiska ländernas toppmöte, Asia-Europe Meeting
CEB	Europeiska utvecklingsbanken, Council of Europe Development Bank
CERD	Kommittén för avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, Com- mittee on the Elimination of Racial Discrimination
COHOM	Europeiska unionens ministerråds arbetsgrupp för de mänskliga rättigheterna
CPT	Europeiska kommittén för förhindrande av tortyr, European Commit- tee for the Prevention of Torture
DPA	FN:s politiska avdelning, United Nations Department of Political Affairs
DPKO	FN:s avdelning för fredsbevarande operationer, United Nations De- partment of Peacekeeping Operations
ECRI	Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans, European Com- mission Against Racism and Intolerance
EDIHR	Det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter, European Instrument on Democracy and Human Rights
EG	Europeiska gemenskapen
ER	Europarådet
EPA	Avtal om ekonomiskt partnerskap, Economic Partnership Agreement
ERTF	Europeiska forumet för romer och resande, European Roma and Tra- vellers' Forum
EP	Europaparlamentet
ESDC	Europeiska säkerhets- och försvarsakademin, European Security and Defence College
ESFP	Den europeiska säkerhets- och försvarspolitik
ESK	Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa
ESK-kommittén	Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ESK-konventionen	Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättig- heter
ESK-rättigheter	Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter
ETNO	Delegationen för etniska relationer
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter
Europakonventionen	Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter

FAO	FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, Food and Agriculture Organization
FRA	EU:s byrå för grundläggande rättigheter, European Fundamental Rights Agency
FTA	Frihandelsavtal, Free Trade Agreement
FördrS	Fördragsserien
GCC	Samarbetsrådet för länderna vid Persiska viken, Gulf Cooperation Council
GPDD	Globala handikapppartnerskapnätverket, Global Partnership for Disability and Development
GrUU	Grundlagsutskottets utlåtande
GSP	EU:s allmänna tullpreferenssystem, Generalized System of Preferences
GUSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HIV	HI-virus, Human Immunodeficiency Virus
HNS	Helsingfors och Nylands sjukvårdssamkommun
IBRD	Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling, International Bank for Reconstruction and Development
ICC	Internationella brottmålsdomstolen, International Criminal Court
IDEA	Internationella institutet för demokrati och fria val, International IDEA
ILC	FN:s folkrättskommission, International Law Commission
ILO	Internationella arbetsorganisationen, International Labour Organization
IMF	Internationella valutafonden, International Monetary Fund
IOM	Internationella organisationen för migration, International Organization for Migration
IONK	Delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter, Kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta
JO	Riksdagens justitieombudsman
JOUHA	Polisens verksamhet för behärskande av kravaller, Joukkojenhallintatoiminta
KASTE	Nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovård
KSSR	Kommun- och servicestrukturreformen
LaUB	Lagutskottets betänkande
LaUU	Lagutskottets utlåtande
LDC	De minst utvecklade länderna, Least Developed Countries
MP-rättigheter	Medborgerliga och politiska rättigheter
MR-kommissionen	FN:s kommission för mänskliga rättigheter
MR-rådet	FN:s råd för mänskliga rättigheter
OAS	De amerikanska staternas organisation, Organization of American States



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
OIC	Islamiska konferensen, Organisation of the Islamic Conference
OPTULA	Rättspolitiska forskningsinstitutet, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
PACE	Europarådets parlamentariska församling, Parliamentary Assembly of the Council of Europe
PNR	Uppgifter om flygpassagerare, Passenger Name Record
REIT	Real Estate Investment Trust
RP	Regeringens proposition
RSv	Riksdagens svar
SATA-kommittén	Kommittén för att förnya den sociala tryggheten
SHM	Social- och hälsovårdsministeriet
SR	FN:s säkerhetsråd
SRR	Statsrådets redogörelse
STAKES	Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
StoUB	Stora utskottets betänkande
STTV	Social- och hälsovårdens produkttillsynscentral
TOIMIA	Sakkunnignätverket för mätning och bedömning av funktionsförmågan
UNAIDS	FN:s AIDS-program, Joint United Nations Programme on HIV and AIDS
UNCAC	FN:s konvention mot korruption, United Nations Convention against Corruption
UNDEF	FN:s demokratifond, United Nations Democracy Fund
UNDP	FN:s utvecklingsprogram, United Nations Development Programme
UNFPA	FN:s befolkningsfond, United Nations Population Fund
UNHCR	FN:s flyktingkommissarie, United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	FN:s barnfond, United Nations International Children's Emergency Fund
UNIFEM	FN:s utvecklingsfond för kvinnor, United Nations Development Fund for Women
UNPFII	Det permanenta forumet för urfolk, United Nations Permanent Forum for Indigenous Issues
UPR	MR-rådets länderspecifika periodiska översyn, Universal Periodic Review
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
WTO	Världshandelsorganisationen, World Trade Organization

