

IHMISOIKEUSKESKUS
MÄNNISKORÄTTSCENTRET
HUMAN RIGHTS CENTRE



Handlingsplaner för mänskliga rättigheter

– erfarenheter från Finland
och världen

*Artikeln är ursprungligen
publicerad i Människorättscentrets
verksamhetsberättelse 2014.*

© Människorättscentret 2016

ISBN 978-952-7117-15-6 (tryckt)
ISBN 978-952-7117-16-3 (pdf)

Layout: Anna Mattsson/ Suomi Design Oy
Tryckeri: Suomen yliopistopaino Oy -
Juvenes Print 2015, Tammerfors



Handlingsplaner för mänskliga rättigheter

– erfarenheter från Finland
och världen

”

The World Conference on Human Rights recommends that each State consider the desirability of drawing up a national action plan identifying steps whereby that State would improve the promotion and protection of human rights.

Wiendeklaration och handlingsprogram, del II, paragraf 71
(Vienna Declaration and Programme of Action, Part II, paragraph 71)

1 Finlands första nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter

Statsrådet godkände Finlands första nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter för åren 2012-2013 i mars 2012. Den utarbetades av en arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet med en representant från varje ministerium samt från justitiekanslerns kansli och riksdagens justitieombudsmans kansli.

För handlingsplanen bildades en panel bestående av företrädare för frivilligorganisationer, de särskilda ombudsmännen och andra centrala människorättsaktörer. Panelens uppgift var att föra en dialog med arbetsgruppen om planens innehåll och uppföljning. Dessutom skulle den tillsammans med statsrådets nätverk av kontaktpersoner för de grundläggande och mänskliga rättigheterna följa upp verkställandet av handlingsplanen. I uppföljningsskedet deltog Människorättscentret i arbetet i människorättsaktörernas panel samt i dess slutgiltiga utlåtande om verkställandet av planen.

Finlands nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter består av två delar: Den allmänna delen handlar bland annat om planens syften, genomförande och uppföljning. I den andra delen redovisas utvecklingsbehov som är centrala för människorättsituationen i Finland och berättas om 67 projekt som ska genomföras under planperioden.

Enligt den utomstående utvärdering som gjordes av en grupp forskare i offentlig rätt vid ledarskaphögskolan vid Tammerfors universitet (2014) har handlingsplanen varit ett viktigt steg i att bygga upp den nationella människorättsarkitekturen. Att människorättspolitiken gjordes upp gemensamt av människorättsnätverket och människorättspanelen, som representerade det civila samhället, visade

sig vara en betydande ny administrativ innovation. Samtidigt blev också statsrådets människorättsverksamhet mera transparent.

Enligt utvärderingsrapporten uppfylldes dock inte riksdagens önskemål om nationella människorättspolitiska tyngdpunkter i handlingsplanen. Alltid gick det inte att hitta en symmetri mellan problemen som identifierats i beredningsarbetet och projekten som valts ut till handlingsplanen. På grund av resursbrist kunde inte arbetet med att identifiera människorättsproblem utnyttjas fullt ut i ministeriernas interna beredning.

Till exempel de brister som identifierades i människorättsfostran och -utbildningen och utmaningarna med att på kommunnivå identifiera grund- och människorättsfrågor kom inte med i planen, utan de utvalda projekten var sådana som ministeriet redan hade påbörjat.

I utvärderingen föreslås fokusering på vissa viktiga människorätts teman och att man i fortsättningen kopplar handlingsplanens projekt till tydligt definierade lagstiftnings- och resurslösningar.

Handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter samt genomförandet och uppföljningen av den behöver ännu utvecklas, men i det stora hela har beredningen av programmet setts som en positiv och berikande process.

I människorättsredogörelsen 2014 föreslås därför att handlingsplaner för grundläggande och mänskliga rättigheter ska göras också för kommande år. Under beredningen av nästa handlingsprogram är det bra att också återkalla i minnet erfarenheter av andra länders motsvarande program samt om programmets bakgrund och principerna i beredningen av dem.

2 Tillkomsten av handlingsplanerna för mänskliga rättigheter

Startskottet för att börja utarbeta handlingsplaner för mänskliga rättigheter kom vid den internationella människorättskonferensen i Wien 1993. I konferensens deklaration och handlingsprogram (Vienna Declaration and Programme of Action 1993) rekommenderades att varje stat utarbetar en särskild nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter (human rights action plan) över de människorättsprojekt som är tänkta att genomföras under en viss tidsperiod. Tanken var att planen görs upp i nära växelverkan mellan staterna och det civila samhället.

Idén om en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter byggde på uppfattningen att arbetet för rättigheterna blir mest effektivt när de centrala människorättsaktörerna i en stat förbinder sig vid konkreta, gemensamt uppställda mål. Rekommendationer utifrån kan påverka en stats verksamhet men riktlinjer som kom inifrån antogs leda till en gynnsammare utveckling. En central aspekt är också att varje land bereder sin handlingsplan för att svara mot den politiska, kulturella, historiska och juridiska situationen i just det landet. Ett likadant handlingsprogram lämpar sig således inte automatiskt för alla länder.

Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) och Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har gett ut anvisningar och rekommendationer till stöd för beredningen av de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter. Speciellt handboken *Handbook on National Human Rights Plans of Action* som FN gav ut 2002 har använts som rättesnöre i många handlingsplaner.

År 2009 gav Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter ut rekommendationer om ett systematiskt genomförande av mänskliga rättigheter på statsnivå. Kommissionären har också med sina besök i olika länder och i sin övriga verksamhet aktivt främjat utarbetandet och genomförandet av handlingsplaner för mänskliga rättigheter. Kommissionären har dessutom analyserat implementeringen av Finlands och Moldaviens nationella handlingsplaner.

I de olika anvisningarna ges rekommendationen att arbetet med en handlingsplan för mänskliga rättigheter alltid borde inledas med en kartläggning av människorättsituationen (baseline study) i staten i fråga. I det här arbetet kan såväl myndigheter som det civila samhället och andra behöriga parter delta. Även om själva handlingsplanen kan fokusera på de mest alarmerande människorättsproblemen borde den inledande kartläggningen ha ett så brett perspektiv som möjligt och omfatta alla centrala människorättsutmaningar för att ge en god helhetsbild av situationen. Det är också nyttigt att som underlag för arbetet använda alla rekommendationer som staten fått av regionala och internationella tillsynsorgan som övervakar efterlevnaden av människorättskonventionerna. I kartläggningen kan man tillämpa både juridisk och samhällsvetenskaplig metodologi, vilket bidrar till att säkerställa att studien inte omfattar enbart de medborgerliga och politiska rättigheterna utan också de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

Erfarenheter från olika länder visar att arbetet med en omfattande kartläggning ofta begränsas

av brist på tid och resurser. Ofta gör en ansträngd tidsplan det också svårare för det civila samhället att delta i att göra upp handlingsplanen.

Det är bra att inrätta en särskild arbetsgrupp eller mekanism för att samordna beredningen av handlingsplanen, samtidigt som arbetet givetvis bör göras i nära samarbete med alla ansvariga ministerier, ämbetsverk, institutioner och tjänsteproducenter. Genom den breda beredningen skapar man redan i ett tidigt skede ett delat ägarskap, vilket främjar de olika parternas engagemang i att genomföra planen.

Det är bra om statens höga myndigheter och politiska ledning öppet uttrycker sitt stöd för handlingsplanen, och det är också viktigt att anknyta oppositionen till processen för att säkerställa ett så brett stöd som möjligt för handlingsplanen. För att undvika att processen politiseras rekommenderas att handlingsplanens tidsperiod inte sammanfaller med en regeringsperiod.

Längden på de nationella handlingsplanerna för mänskliga rättigheter varierar rätt mycket: de nuvarande planerna är uppgjorda för två till sju år. Den första planen kan gott göras för några år, för att man med hjälp av planen ganska fort ska kunna testa den valda metodologin. Men för de följande planerna är det bra att förlänga perioden.

Europarådets människorättskommissionär har understrukit att handlingsplanen borde inkludera

sådana åtgärder som har skraddarsyts uttryckligen för att avhjälpa människorättsproblem som ringats in i den inledande kartläggningen. Planen borde inte inbegripa insatser eller projekt som är planerade att genomföras i vilket fall som helst eller som redan har inletts. De här rekommendationerna har visat sig var ytterst krävande i praktiken, för oftast i handlingsplanen med sådana projekt, som har planerats utanför beredningen av planen.

Det rekommenderas att en särskild uppföljningsgrupp bildas för genomförandefasen av handlingsplanen. Dess sammansättning ska gärna vara förhållandevis bred, utan att glömma de lokala myndigheterna som ofta har sistahandsansvaret för verkställandet. Ett viktigt skede utöver genomförandet är att följa upp och utvärdera hur målen uppnås. Det är bra att se över framstegen årligen, och utvärderingsrapporten borde vara offentlig. Olika länder har dock erfarenheter av att det är svårt att ordna med en heltäckande uppföljning och vanligen har utvärderingen gjorts först efter att verksamhetsperioden för handlingsplanen har tagit slut.

Resursfördelningen har ofta blivit stötestenen i genomförandet av handlingsplanerna, när målen och de tillgängliga resurserna inte har motsvarat varandra. Därför är det ytterst viktigt att säkerställa att handlingsplanens projekt backas upp med tillräckliga resurser för att planen alls ska vara trovärdig.

”

Arbetet för rättigheterna blir mest effektivt när de centrala människorättsaktörerna i en stat förbinder sig vid konkreta, gemensamt uppställda mål.

3 Olika handlingsplaner för mänskliga rättigheter

Olika stater nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter kan ställvis avvika mycket från varandra. Betoningarna i planernas innehåll varierar av naturliga skäl beroende på situationen för de mänskliga rättigheterna i respektive land och på vilka särskilda människorättsfrågor som är aktuella. Grovt taget kan man säga att de flesta planerna till språket och formen helt klart är riktade till myndigheter eller läsare som är insatta i mänskliga rättigheter. Men det finns undantag, som till exempel Skottlands första handlingsplan för mänskliga rättigheter utgiven 2013. Den är presenterad och formulerad på ett sätt som tilltalar även en bredare publik.

Australien och Sverige är "veteraner" när det handlar om att utarbeta handlingsplaner för mänskliga rättigheter, för i Australien har man redan gjort tre handlingsplaner och även i Sverige arbetar man som bäst på den tredje.

3.1 Australien

Australien var den första staten som gjorde upp en nationell handlingsplan för mänskliga rättigheter. Planen offentliggjordes 1994. Australiens andra handlingsplan blev klar tio år senare, 2004. Den nuvarande handlingsplanen för mänskliga rättigheter är landets tredje, den godkändes 2012.

Den första handlingsplanen var en förhållandevis omfattande sammanställning av insatser och projekt som Australien åtog sig att genomföra. Projekten var indelade enligt de olika rättigheterna och planens struktur följde systemet för FN:s människorättskonventioner.

I planens inledning redogjordes kort för landets människorättsstrukturer men inte om beredningen av handlingsplanen. Planen uppdaterades 1995, 1996 och 1997.

I handlingsplanen 2004 ville man bredda den föregående planens perspektiv genom att slå fast fem särskilda prioriteringar: att stödja demokratin, att främja människorättsutbildningen, att stödja personer med funktionsnedsättning, att stödja familjerna och att främja de mänskliga rättigheterna internationellt. Nu organiserades planen tematiskt, inte enligt det internationella konventionssystemet. I inledningen beskrev man dessutom beredningsprocessen och betonade öppenhet samt samarbete mellan samhällets olika människorättsaktörer. Trots ändringarna riktade frivilligorganisationerna kritik mot att planen inte lyckats lägga fram konkreta och tydliga åtgärder för att främja de mänskliga rättigheterna och den ansågs inte egentligen medföra något nytt jämfört med föregående plan.

Australiens nyaste handlingsplan för mänskliga rättigheter som publicerades 2012 bygger i stor utsträckning på de rekommendationer staten fick 2011 i FN:s universella periodiska granskning (Universal Periodic Review, UPR). På det här sättet ville Australien framhålla en klarare samstämmighet än tidigare mellan de nationella människorättsverksamheterna och de internationella förpliktelserna. Projekten i handlingsplanen definierades utgående från UPR-rekommendationerna. Dessutom verkställdes för första gången en mer omfattande inledande kartläggning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Australien och de centrala problem som kom fram beaktades i beredningen av innehållet i handlingsplanen. Genomförandet av planen ska utvärderas 2015, samtidigt som Australien genomgår följande UPR-granskning.

Den i Australien verksamma människorättsorganisationen Human Rights Law Center öppnade en webbplats för handlingsplanen 2012 (www.humanrightsactionplan.org.au/nhrap/), där frivilligorgani-



Betoningarna i planernas innehåll varierar beroende på situationen för de mänskliga rättigheterna i respektive land och på vilka särskilda människorättsfrågor som är aktuella.

sationerna kunde följa planberedningen och där de också kunde föra fram egna idéer för att förbättra människorättsläget. Efter lanseringen av planen har man på webbplatsen följt upp genomförandet av projekten. Där finns också ministeriets svar på frågor om de olika projekten.

3.2 Sverige

Sveriges första nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter gjordes för 2002–2004. Regeringen tillsatte en tväradministrativ arbetsgrupp som inledde beredningen 2000. Som underlag för sitt arbete gick arbetsgruppen igenom andra staters handlingsplaner för mänskliga rättigheter och utvecklade en svensk modell utgående från dem.

Som underlag för den första handlingsplanen gjordes en kartläggning av människorättsituationen i Sverige och de centrala problemen på området. Forskningsarbetet gjordes främst enligt modell från en tidigare kartläggning av människorättsläget i Norge. Till stöd för beredningen bildades flera referensgrupper, av vilka den största hade företrädare för 70 människorättsorganisationer. Det bildades också en egen grupp för riksdagsledamöter.

Vissa människorättsfrågor valdes ut som den treåriga handlingsplanen speciellt skulle fokusera

på. Till prioriteringarna hörde verksamhet mot diskriminering, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, barnets rättigheter, äldres rättigheter, nationella minoriteters ställning, religionsfrihet och domstolarnas verksamhet. Planen innehöll också en genomgång av Sveriges människorättsstrukturer och de centrala aktörerna på området.

Utvärderingen av handlingsplanen publicerades 2005. I Thomas Hammarbergs och Anna Nilssons rapport Bra början, men bara en början sägs att tiden för arbetet var knapp och det därför inte fanns möjlighet att göra en omfattande granskning av verkställandet av planens mål. Därmed koncentrerar sig utvärderingen på att lämna rekommendationer inför kommande handlingsplaner. Rapporten räknar upp 20 rekommendationer om att göra planen mer konkret, tydligt definiera projektens ansvariga instanser, sätta upp tidsfrister för målen, ha en närmare kontakt med riksdagen under planeringsarbetet och bättre planera genomförandet av uppföljningen. På det hela taget ansågs handlingsplanen ändå vara välkommen och de som intervjuades för utvärderingen ansåg att den var ett nyttigt verktyg för att främja de mänskliga rättigheterna.

Sveriges andra nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna gällde 2006–2009. I beredningen av planen deltog samhällsaktörer på bred

front: riksdagspartierna, de särskilda ombudsmännen, myndigheter, kommunrepresentanter, universitetsrepresentanter, arbetsmarknadsorganisationer, företrädare för rättsväsendet, Sveriges advokatsamfund och frivilligorganisationer. Handlingsplanen var diger; den innehöll 135 olika projekt och över 300 sidor. Den första delen bestod av den egentliga handlingsplanen och människorättsprojekten medan den andra delen fördjupade sig i kartläggningen av människorättsituationen i Sverige.

Hans Ytterbergs utvärderingsrapport av den andra handlingsplanen *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009* gavs ut i april 2011. Den baserade sig på omfattande intervjuer speciellt inom administrationen. Den över 400-sidiga rapporten innehöll många rekommendationer och förbättringsförslag för kommande handlingsplaner. Planen kritiserades återigen allmänt för att projekten inte var tillräckligt konkret definierade och att målen för dem inte var tydligt redovisade. I samband med planberedningen var det också meningen att ta fram indikatorer för utvärderingen av genomförandet, men det här gjordes bara till vissa delar.

Svenska regeringens webbplats om mänskliga rättigheter (<http://www.manskligarattigheter.se>) innehåller samlad information om bland annat de mänskliga rättigheterna i Sverige och om nationella handlingsplaner för dem.

3.3 Skottland

Skottland, som hör till Storbritannien, offentliggjorde sin första nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter (Scotland's National Action Plan for Human Rights, SNAP) på människorättsdagen den 10 december 2013. Planen omspänner perioden 2013-2017.

Som det centrala rättesnöret för handlingsplanen togs att processen skulle vara så inkluderande och transparent som möjligt, i enlighet med rekommendation av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter.

Innan handlingsprogrammet gjordes upp företogs ett över treårigt bakgrundsarbete under ledning av FN:s kommission för mänskliga rättigheter för att kartlägga människorättsituationen i Skottland. Underlaget för arbetet utgjordes av samhällelig och juridisk forskning, internationella

övervakningsorgans rekommendationer till Storbritannien och dessutom bildade man flera fokusgrupper från olika samfund. Man gick igenom resultaten i fem månader och i evalueringen deltog till exempel myndigheter samt företrädare för frivilligorganisationer och regeringen.

Efter att människorättsläget och de centrala problemen hade kartlagts inledde en beredningsgrupp med medlemmar från 12 olika organisationer sitt arbete. Gruppen gestaltade handlingsplanens vision, mål, prioriteringar och resultat samt planerade hur planen skulle verkställas och med vilka metoder den skulle följas upp. Beredningen leddes av ett rådgivande fullmäktige.

Skottlands nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter är indelad i tre stora helheter: Better Culture, Better Lives och Better World. Under rubrikerna har man samlat olika prioriteringar, målet för till exempel Better Culture-delen är att öka kännedomen om de mänskliga rättigheterna i samhället och människors deltagande i beslutsfattandet. För att målen ska uppnås räknar man upp olika verksamheter, som dock inte är speciellt exakt definierade projekt.

I handlingsplanen förklaras också varför den är gjord och vad man försöker uppnå på allmän nivå. Stilen och upplägget är mycket lättfattliga, vilket ger bilden att skribenterna inte gjort planen bara för dem som är väl insatta i de mänskliga rättigheterna. Planens röda tråd är tanken "låt oss skapa ett bättre samhälle tillsammans".

För planens genomförande inrättades fem arbetsgrupper samt en uppföljningsgrupp för utvärdering av genomförandet. Den första utvärderingsrapporten som gavs ut i december 2014 behandlade närmast frågor kring inledningen av planens genomförande och definierade målen för 2015. I det här skedet användes inga särskilda indikatorer i utvärderingen, utan framstegen i utvalda projekt beskrevs kortfattat och på ett allmänt plan i rapporten. Det är meningen att gruppen ska ta fram indikatorer för nästa uppföljning och utvärdering.

Skottlands handlingsplan samt information om bakgrunden till den, instanser och personer som deltog i beredningen, bakgrundsforskningen som påverkade olika val samt uppföljningsrapporten för det första året finns som en egen helhet på Skottlands människorättskommissions (Scottish Human Rights Commission) webbplats (scottishhumanrights.com/actionplan).

4 Om beredningen av nästa handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland

Människorättscentret anser att det är viktigt att det görs upp en nationell handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland. I beredningen är det skäl att ta hänsyn till de rekommendationer som ingick i utvärderingsrapporten om den första handlingsplanen om att utveckla planeringen, speciellt i fråga om prioriteringar. Även tillämpliga delar av FN:s och Europarådets styr- och utvecklingsarbete i fråga om nationella handlingsplaner för mänskliga rättigheter bör beaktas i beredningen.

Åtminstone fostran och utbildning om grundläggande och mänskliga rättigheter bör inkluderas i handlingsplanen som en tillräckligt omfattande helhet. Planen bör också beakta de färskare reformerna av diskriminerings- och jämställdhetslagstiftningen.

Det intensiva samarbete med det civila samhället, som uppfattades som ytterst nyttigt i arbetet med den första handlingsplanen, kunde även utvidgas till lokal- och regionförvaltningsnivån, rättsväsendet, advokater samt aktörer som bedriver grund- och människorättsforskning. Vad gäller det civila samhället borde ambitionen vara att också andra organisationer än de som betecknar sig som människorättsorganisationer skulle kunna medverka i arbetet, eller åtminstone bli hörda. Det vore skäl att få med de stora organisationerna i social- och hälsovårdssektorn i planeringsarbetet.

Grundlagsutskottet anser att handlingsplanen ska bygga på riktlinjerna i människorättsredogörelsen, en synpunkt som det är lätt att hålla med om. Grund- och människorättspolitiken bör bedrivas långsiktigt, även då handlingsplanen binds vid en regeringsperiod.

Grundlagsutskottet har också betonat behovet av att välja ut vissa grund- och människorättspolitiska prioriteringar, för att man med de tillgängliga resurserna ska kunna främja de delområden i människorättspolitiken som ses som speciellt viktiga eller på annat sätt kräver omedelbara åtgärder. Även den här synpunkten kan gott skrivas under, förutsatt att man ser till att helhetssynen om Finlands grund- och människorättspolitik inte försvinner. Om handlingsplanens teman begränsas i framtiden, får redogörelsen en större betydelse i att förmedla helhetssynen.

I Finland finns redan en rätt god uppfattning om vår nationella situation och vissa återkommande och långvariga problem. Den bygger på tidigare dokument med riktlinjer för grund- och människorättigheterna och verksamheten hos de organ som behandlar de här dokumenten. Mera information går att hämta i olika former av statistik och forskning, också då de inte sammanställs uttryckligen med tanke på grundläggande och mänskliga rättigheter.

Frågan om de grundläggande och mänskliga rättigheternas styrande verkan i fördelningen av ekonomiska resurser är viktig och behöver uppmärksammas mer. När man bereder och fattar beslut som syftar till ekonomiska besparingar bör man söka sådana lösningar som tryggar att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Konsekvenserna av besluten bör bedömas från ett människorättsperspektiv. Dessutom krävs det riktade resurser för att handlingsplanen i sig ska bli verklighet.

