

Utvärdering av demokratipolitiska handlingsprogrammet 2017–2019 och handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019

Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:3

Utvärdering av det demokratipolitiska handlingsprogrammet 2017–2019 och den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019

Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen

Justitieministeriet

ISBN PDF: 978-952-259-915-5

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2020

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	4.6.2020	
Författare	Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen		
Publikationens titel	Utvärdering av demokratipolitiska handlingsprogrammet 2017–2019 och handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:3		
Diarie-/projektnummer	VN/12569/2019	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-915-5	ISSN PDF	2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-915-5		
Sidantal	53	Språk	Svenska
Nyckelord	grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter, demokrati, handlingsprogram		
Referat	<p>Den 16 februari 2017 godkände statsminister Juha Sipiläs regering genom ett principbeslut av statsrådet demokratipolitiska handlingsprogrammet och handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter för 2017-2019. I december 2019 valde justitieministeriet genom anbudsförfarande en forskargrupp vid juridiska institutionen vid Östra Finlands universitet för uppgiften med att utvärdera handlingsprogrammen.</p> <p>I utvärderingen rekommenderas det att verksamheten ska fortsätta i statsrådets nätverk för de kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter samt det demokratipolitiska nätverk som har samordnat beredningen och genomförandet av handlingsprogrammen. I utvärderingsrapporten framförs kritik mot att många centrala frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter lämnades utanför handlingsprogrammet.</p> <p>I utvärderingen rekommenderas det att man i arbetet med handlingsprogrammet för grundläggande och mänskliga rättigheter under statsminister Sanna Marins regeringsperiod ska använda oberoende forskning för att sätta upp mål samt utveckla indikatorer för uppföljning av politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter. Det arbete med demokratipolitiska handlingsprogrammet som har inletts under Marins regeringsperiod understöds. Verksamheten inom demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter ska också i fortsättningen samordnas separat. De enskilda utvärderingarna av handlingsprogrammen borde dock ersättas av mer helhetsbaserade utvärderingar av politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken och/eller mer långsiktiga utvärderingar.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	4.6.2020	
Tekijät	Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen		
Julkaisun nimi	Demokratiapoliittisen toimintaohjelman 2017–2019 sekä kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman 2017–2019 arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:3		
Diaari/hankenumero	VN/12569/2019	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-915-5	ISSN PDF	2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-915-5		
Sivumäärä	53	Kieli	Ruotsi
Asiasanat	perusoikeudet, ihmisoikeudet, demokratia		
Tiivistelmä	<p>Pääministeri Juha Sipilän hallitus hyväksyi valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.2.2017 demokratiapoliittisen toimintaohjelman sekä perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman vuosille 2017–2019. Oikeusministeriö valitsi joulukuussa 2019 tarjouskilpailun perusteella Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen tutkijaryhmän arvioimaan toimintaohjelman.</p> <p>Arviointi suosittaa toimintaohjelmien valmistelua ja toimeenpanoa koordinoineiden valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteistyshenkilöiden verkoston sekä demokratiapoliittisen verkoston toiminnan jatkamista. Arviointiraportissa arvostellaan sitä, että monet perus- ja ihmisoikeuspoliittisesti keskeiset kysymykset rajautuivat toimintaohjelman ulkopuolelle.</p> <p>Arviointi suosittaa, että pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmatyössä käytetään riippumatonta tutkimusta tavoitteenasettelussa ja kehitetään indikaattoreita perus- ja ihmisoikeuspolitiikan seurantaan. Demokratiapoliittisen toimintaohjelmatyön jatkaminen on kannatettavaa siten kuin se Marinin hallituskaudella on aloitettu. Toiminnan koordinoinnin tasolla demokratiapoliittikkaa ja perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa tulee käsitellä jatkossakin erillään. Yksittäisten toimintaohjelmien arviointien sijaan tulisi siirtyä arvioimaan perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa sekä demokratiapoliittikkaa kokonaisvaltaisemmin ja/tai pidemmällä aikavälillä.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Justice	4 June 2020	
Authors	Pauli Rautiainen, Kaisa Sinkkilä, Anssi Keinänen		
Title of publication	Evaluation of the Action Plan on Democracy Policy 2017–2019 and the National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2017–2019		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2020:3		
Register number	VN/12569/2019	Subject	Reports and guidelines
ISBN PDF	978-952-259-915-5	ISSN PDF	2490-0990
Website address URN	http://um.fi/URN:ISBN:978-952-259-915-5		
Pages	52	Language	Swedish
Keywords	fundamental rights, human rights, democracy, action plans		
<p>Abstract</p> <p>On 16 February 2017, the Government of Prime Minister Juha Sipilä adopted the Action Plan on Democracy Policy and the National Action Plan on Fundamental and Human Rights for 2017–2019 in the form of a government resolution. In December 2019, following a competitive tendering process, the Ministry of Justice selected a group of researchers from the Law School of the University of Eastern Finland to evaluate the action plans.</p> <p>The evaluation report recommends that the Government network of contact persons for fundamental and human rights and the democracy policy network, which were responsible for coordinating the preparation and implementation of the action plans, continue their activities. The report criticises the fact that many key fundamental and human rights policy issues were excluded from the scope of the action plan.</p> <p>The evaluation report recommends that, during the term of Prime Minister Sanna Marin's Government, independent research be utilised for target-setting in the work related to the action plan on fundamental and human rights and that indicators for monitoring fundamental and human rights policy be developed. The report also recommends that work related to the action plan on democracy policy be continued during the term of Prime Minister Marin's Government in the manner it has already been started. When it comes to the coordination of activities, democracy policy and fundamental and human rights policy should also in future be treated separately. Instead of evaluating individual action plans, fundamental and human rights policy and democracy policy should be evaluated in a more comprehensive manner and/or over a longer period of time.</p>			
Publisher	Ministry of Justice		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

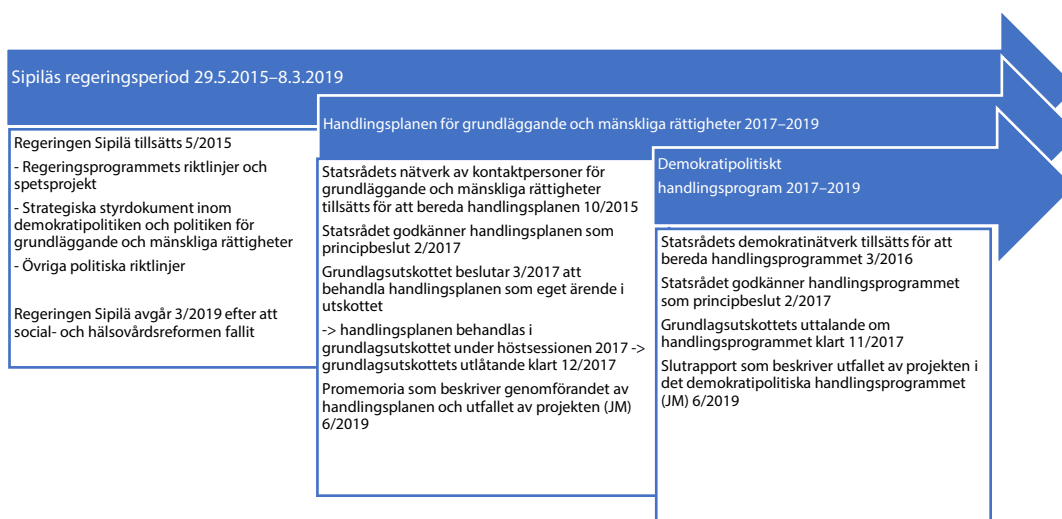
Innehåll

1	Inledning	9
2	Bakgrund och beredning av planen och programmet.....	12
2.1	Beredning i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter och i demokratinätverket.....	13
2.2	Det civila samhällets organisationer och andra intressentgrupper hördes i beredningen	14
2.3	Beredning i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter och i demokratinätverket.....	17
2.4	Handlingsplanen och handlingsprogrammet godkändes som statsrådets principbeslut.....	18
2.5	Efter att handlingsplanen och handlingsprogrammet godkänts behandlades de av riksdagens grundlagsutskott	20
3	Utfallet av planen och programmet: genomförande och resultat	24
3.1	Genomförandet av planen och programmet var i praktiken genomförande av enskilda projekt.....	25
3.2	Planens och programmets projekt genomfördes planenligt	27
3.3	Att projekten genomförts innebär inte automatiskt att de utvecklat demokratin eller förbättrat situationen i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland	28
4	Handlingsprogrammet och handlingsplanen som en del av demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter	31
4.1	Handlingsprogrammet och handlingsplanen var en del av den suboptimerande inkrementella politiken för demokrati och grundläggande och mänskliga rättigheter	32
4.2	Handlingsplanen var inte ett effektivt styrmedel för politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter	33

4.3	En handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som ignorerar förebyggandet av allvarliga kränkningar kan inte anses lyckad	37
4.4	I fortsättningen behövs en mer övergripande syn på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och på politiken för dessa rättigheter	38
5	Finlands handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter i relation till handlingsplanerna i Nederländerna och Sverige	40
5.1	Nederländernas handlingsplan för mänskliga rättigheter	40
5.2	Handlingsplanerna för mänskliga rättigheter i Sverige	42
6	De demokratipolitiska handlingsprogrammen i Sverige och demokrati- och människorättsprogrammet i Marocko	45
6.1	Sveriges demokratipolitiska program	45
6.2	Marockos demokrati- och människorättsprogram	47
7	Kopplingarna mellan politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken	48
8	Slutsatser och åtgärdsförslag	51

1 Inledning

Statsminister Juha Sipiläs regering bildades efter riksdagsvalet våren 2015. I denna rapport utvärderas regeringen Sipiläs demokratipolitiska handlingsprogram och nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019^{1, 2} I rapporten analyseras programmet och planen som en del av Finlands demokratipolitik och politik för grundläggande och mänskliga rättigheter, deras utfall och måluppfyllelse granskas och rekommendationer ges om hur de kan utvecklas.³



Figur 1. Processerna i den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter och det demokratipolitiska handlingsprogrammet under Sipiläs regeringsperiod.

¹ Demokratipolitiskt handlingsprogram. Justitieministeriet 2017.

² Nationell handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter 2017–2019. Justitieministeriet 2017.

³ Rapporten är ett svar på grundlagsutskottets krav (GrUU 56/2017 rd) på en opartisk utvärdering av genomförandet av handlingsplanen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna omedelbart efter riksdagsvalet våren 2019.

Efter beskrivningen av handlingsprogrammet och handlingsplanen samt beredningen av dem granskar rapporten hur de genomfördes. Syftet är att ge en allmän bild av programarbetet, och därför granskas inte alla detaljer och inte heller genomförandet av alla delprojekt. Därefter granskas handlingsprogrammet och handlingsplanen i relation till den finländska demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter. I rapporten granskas också erfarenheter av handlingsprogram i vissa andra länder, och sambandet mellan demokratipolitiken och den nationella politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter samt möjligheterna att stärka kopplingarna diskuteras. Avslutningsvis presenteras slutsatser och åtgärdsrekommendationer.

Handlingsprogrammet och handlingsplanen har utvärderats av Pauli Rautiainen, biträdande professor i offentlig rätt vid Tammerfors universitet, Kaisa Sinkkilä, lagstiftningsforskare vid Östra Finlands universitet samt Anssi Keinänen, professor i lagstiftningsforskning vid Östra Finlands universitet. Rautiainen och Sinkkilä har haft huvudansvaret för den praktiska utvärderingen och skrivarbetet. Keinänen har ansvarat för samarbetet mellan juridiska institutionen vid Östra Finlands universitet, där utvärderingen genomfördes, och beställaren justitieministeriet. Rapporten har under arbetets gång kommenterats av forskare i demokratipolitik och grundläggande och mänskliga rättigheter, företrädare för civilsamhällets organisationer och tjänsteinnehavare. Forskargruppen tackar dem alla för värdefulla iakttagelser.

Utvärderingen bygger på offentligt material om handlingsprogrammen som justitieministeriet ställt till forskargruppens förfogande, på andra offentliga handlingar om den finländska demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter, på intervjuer som forskargruppen fört och på forskargruppens självständiga informationsinsamling. För utvärderingen intervjuade forskargruppen tjänsteinnehavare som på olika sätt deltagit i beredningen och genomförandet och företrädare för organisationer i det civila samhället som är centrala för handlingsprogrammen.

Under januari och februari 2020 fördes sammanlagt 11 halvstrukturerade temaintervjuer som analyserades kvalitativt med hjälp av innehållsanalys. I början av mars 2020 diskuterade forskargruppen också sina iakttagelser och utvecklingen av programarbetet med justitieministeriets ansvariga tjänsteinnehavare inom demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter. Samtalen fördes vid en tidpunkt då det på grund av åtgärderna för att bromsa spridningen av coronaviruset inte längre var möjligt att ordna sådana workshoppar som forskargruppen hade för avsikt att ordna om omständigheterna hade varit andra. Samtalen har utnyttjats i det slutliga färdigställandet av rapporten. De synpunkter som framförs i rapporten är dock enbart forskargruppens egna.

I samband med att rapporten utarbetades visade det sig att de viktigaste intressentgrupperna har ett annat perspektiv på demokratipolitiken än på politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och till exempel använder ett annorlunda språk när de talar om de här två politikområdena. Det här framgår exempelvis genom åtskillnaden mellan demokratifostran och människorättsfostran. Ett självständigt politikområde känns igen på det typiska sättet att tala om det. Det visade sig också att det civila samhällets syn på handlingsprogrammet och handlingsplanen skiljer sig avsevärt från förvaltningens interna syn, som inte heller är enhetlig.

Handlingsprogrammen kan alltså på goda grunder utvärderas ur flera olika perspektiv, som alla betonar sina egna väsentliga prioriteringar. Politikutvärderingar är aldrig neutrala. De inbegriper oundvikligen val där vissa perspektiv prioriteras mer än andra. I denna utvärderingsrapport framhävs ett perspektiv som forskargruppen valt bland flera olika som kom fram under utvärderingen och där handlingsprogrammen framför allt betraktas som politiska dokument som utfärdats i form av principbeslut av statsrådet. Ur det här perspektivet framträder handlingsprogrammet och handlingsplanen i ett annorlunda ljus än om de till exempel betraktas som hållpunkter för förvaltningsinterna processer som sträcker sig över regeringsperioderna, vilket många tjänsteinnehavare med insikt i programarbetet har gjort i intervjuerna i samband med utvärderingen.

I den här rapporten får utvärderingen av handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter mer utrymme än utvärderingen av det demokratipolitiska handlingsprogrammet. Det här beror för det första på utvärderingens utgångsläge: handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter är den andra i sitt slag och har därför kunnat ställas i relation till den föregående handlingsplanen och utvärderingen av den. Det demokratipolitiska handlingsprogram som utvärderas genomfördes nu för första gången och saknar därför motsvarande jämförelseobjekt. För det andra framgick det under utvärderingen att handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter och de relaterade frågorna gav upphov till betydligt mer diskussion och spänningar än demokratipolitiken under statsminister Sipiläs regeringsperiod då handlingsprogrammet och handlingsplanen genomfördes.

Den här gången utvärderas de i samma rapport eftersom justitieministeriet beställt en gemensam utvärdering av dem. Enligt forskargruppens uppfattning innehåller programmen i sig inget som absolut skulle tala för att de utvärderas gemensamt. Snarare anser forskargruppen att handlingsprogrammet och handlingsplanen åtminstone under Sipiläs regeringsperiod utgjort till den graden separata helheter att det kunde ha varit mer motiverat att utvärdera dem separat. Forskargruppen har enligt sitt uppdrag ändå utvärderat programmet och planen parallellt trots att det ställvis lett till ett obalanserat utvärderingsupplägg.

2 Bakgrund och beredning av planen och programmet

Statsrådet lämnade 2014 både en demokratipolitisk redogörelse⁴ och en människorättsredogörelse⁵ till riksdagen. Den demokratipolitiska redogörelsen lämnades för första gången. Människorättsredogörelsen var den tredje i ordningen.

I samband med behandlingen av redogörelserna beslutades det att statsrådet i början av följande valperiod skulle utarbeta ett nationellt handlingsprogram för att främja demokratin i Finland och en nationell handlingsplan för att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland. Riktlinjerna för utarbetandet av programmet och planen ingick i den demokratipolitiska redogörelsen och i människorättsredogörelsen.

Inget demokratipolitiskt handlingsprogram hade tidigare utarbetats. Tidigare hade statsrådet fattat ett principbeslut (JM 17/2010) om främjandet av demokratin och genomfört ett politikprogram för medborgarinflytande (2003–2007). Åtgärderna i dem utgör helheter som liknar ett handlingsprogram. En nationell handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter hade upprättats tidigare för 2012–2013. I samband med utvärderingen⁶ av den 2014 rekommenderades att arbetet skulle fortsättas. Många av den tidigare utvärderingens iakttagelser om god praxis och punkter som kan kritiseras håller fortfarande streck för den andra handlingsplanen, som är föremål för den här utvärderingen.

I den här utvärderingsrapporten går vi i regel inte detaljerat in på sådana frågor som redan tagits upp i den tidigare utvärderingsrapporten, om det inte finns något särskilt skäl för det. Därför kan de båda utvärderingsrapporterna med fördel läsas parallellt för att få en samlad bild av god praxis och punkter som kan kritiseras i den finländska handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. I det här sammanhanget är det också bra att betona att vi i princip betraktar handlingsplanen som en viktig del i utvecklingen av den finländska arkitekturen för grundläggande och mänskliga rättigheter, vilket också konstaterades i samband med den första utvärderingen. De kritiska iakttagelser som vi framför om regeringen Sipiläs handlingsplan som utvärderas här ska läsas mot denna bakgrund.

⁴ Öppen delaktighet på lika villkor. Statsrådets demokratipolitiska redogörelse 2014. Justitieministeriet 2014.

⁵ Statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna 2014. Utrikesministeriet.

⁶ Jukka Viljanen, Pauli Rautiainen, Heta Heiskanen och Tarja Seppä: Utvärdering av den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2012–2013. Justitieministeriet 2014, Utredningar och anvisningar 9/2014.

2.1 Beredning i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter och i demokratinätverket

Beredningen inleddes under ledning av justitieministeriet drygt ett halvår efter att valperioden börjat. Ministeriet tillsatte ett nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter i oktober 2015 och ett demokratinätverk i mars 2016. Båda nätverken bestod av tjänsteinnehavare. Nätverken deltog i beredningen av handlingsprogrammet och handlingsplanen och hade företrädare från alla ministerier.

Att döma av det material som fanns att tillgå för utvärderingen har nätverken haft en stor betydelse i beredningen av programmet och planen, som båda utarbetades under styrning av nätverken utifrån projektförslag som beretts vid de olika ministerierna. Justitieministeriets tjänsteberedning till stöd för nätverkens arbete har i praktiken varit av stor betydelse för programarbetet. Justitieministeriet har samordnat programmet och planen samt beredningen av dem.

Utifrån det material vi haft tillgång till deltog utrikesministeriet intensivare än förra gången i beredningen av denna handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter, vilket har främjat koherensen mellan de internationella mänskliga rättigheterna och de nationella grundläggande rättigheterna. Programarbetet har alltså bidragit positivt till behandlingen av förvaltningsöverskridande politiska frågor.

Beredningen av handlingsprogrammet och handlingsplanen pågick i ungefär ett år efter att nätverken tillsatts. Programmets och planens innehåll diskuterades med olika tjänstemannanätverk, flera laglighetsövervakare och aktörer som Kommunförbundet.

Enligt protokollen för nätverket av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter förespråkade laglighetsövervakarna riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern, dataombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen vissa klart mer ambitiösa projekt än dem som slutligen togs in i planen. I synnerhet i främjandet av transpersoners rättigheter hade social- och hälsovårdsministeriet och diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännen klart olika åsikter. Medan laglighetsövervakarna drev människorättspolitiskt ambitiösa formuleringar förespråkade ministeriet försiktiga formuleringar i enlighet med regeringens politikstyrning. I handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter fick projekten slutligen den form som ministerierna önskade, vilket innebar att laglighetsövervakarna närmast hade rollen som bollplank i programarbetet.

I beredningen av det demokratipolitiska handlingsprogrammet kunde inga liknande spänningar skönjas utifrån de handlingar som vi har till vårt förfogande. Uppfattningen om kärnan i demokratipolitiken verkar delas av många och demokratipolitiken inkluderar inte samma slags samhällspolitiska skiljelinjer som politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter. En förklaring är att man inom demokratipolitiken redan när programmet för regeringen Sipilä utarbetades hade beslutat att skjuta fram kontroversiella frågor som utvecklingen av valsystemet till följande regeringsperioder. Utifrån handlingarna var beredningen av det demokratipolitiska handlingsprogrammet inte heller förknippad med några liknande prioriteringsavvägningar som beredningen av handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. Handlingsplanens syfte ansågs framför allt vara att synliggöra verksamhet som är betydelsefull för demokratipolitiken. Enligt vår utvärdering lyckades handlingsprogrammet med den uppgiften.

2.2 Det civila samhällets organisationer och andra intressentgrupper hördes i beredningen

Under beredningen av programmet och planen hördes organisationer och intressentgrupper vid flera öppna samråd. Vi bedömer att alla intressentgrupper fått talrika möjligheter att föra fram sina synpunkter på programmet, planen och deras innehåll. De har hörts genom förfaranden som allmänt i den offentliga förvaltningen anses representera ett gott delaktiggörande av intressentgrupper.

Utifrån det material vi hade tillgång till för vår utvärdering hade de mest etablerade människorättsorganisationerna i beredningsfasen ett gemensamt budskap: de krävde av statsrådet en mer ambitiös och målinriktad handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter än den första planen, och de krävde att planen skulle vara mer än en förteckning över befintliga projekt som tangerar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Organisationerna ansåg också att handlingsplanen starkt borde framhäva människorättsfostran och förhandsbedömning av konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Människorättsfostran togs in som ett fokusområde i handlingsplanen, men enligt vår uppfattning påverkade samråden med det civila samhällets organisationer inte i någon betydande grad innehållet i planen. Organisationernas avtryck syns tydligast i självbestämmanderättens status som ett av planens fokusområden.

Vid samråden om det demokratipolitiska handlingsprogrammet behandlades bland annat utmaningarna för demokratin och medborgarinflytandet samt prioriteringarna och de konkreta åtgärderna i handlingsprogrammet. Enligt vår uppfattning påverkade

hörandet av organisationerna inte heller innehållet i det demokratipolitiska handlingsprogrammet i någon betydande grad, vilket bland annat beror på att beredningen hade framskridit rätt långt innan samråden ordnades.

Samråden försvårades av concentrationen till Helsingfors och av att det var svårt att nå grupper i utsatt ställning. Enligt vår uppfattning verkade det ur det civila samhällets perspektiv som om samråden närmast var ceremoniella för att legitimera programarbetet och inte blev tillfällen för växelverkan. Även om beredningen av både programmet och planen byggde på en i princip öppen och delaktiggörande process verkar hörandet i praktiken förblivit en formalitet där beredarna och den i förvaltningen tätast integrerade delen av det civila samhället möttes. De tjänsteinnehavare som beredde planen och programmet gjorde ändå sitt bästa för att beakta det civila samhällets synpunkter i programprocessen. Vårt material ger vid handen att de intressentgrupper som deltog i samråden hade en annan uppfattning än beredarna om samrådets betydelse: beredarna upplever att samråden påverkat innehållet i handlingsplanen samtidigt som många intressentgrupper är av motsatt åsikt.

En ny administrativ innovation i beredningen av den första handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter var samutvecklingen av människorättspolitiken i samarbete mellan statsrådets tjänsteinnehavarnätverk och den människorättspanel som företrädde det civila samhället, men systemet frångicks i beredningen av den andra handlingsplanen. Det var enligt vår bedömning motiverat eftersom utvärderingen av den första handlingsplanen visade att samutvecklingen varit skenbar och fördunklat statens och det civila samhällets roller i måluppställningen för politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Det är tydligare att den andra handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter är ett verktyg för statsrådets uppställning av politiska mål. Detta har lett till att handlingsplanen i det civila samhället upplevts som avlägsen och organisationerna inte har varit lika intresserade av genomförandet av den andra handlingsplanen som de var av den första. Organisationernas dämpade intresse för beredningen och genomförandet av handlingsplanen torde också ha att göra med en känsla av att riktlinjerna i regeringen Sipiläs politik för grundläggande och mänskliga rättigheter uppstått någon annanstans än i arbetet med handlingsplanen. Även de tjänsteinnehavare som deltagit i arbetet med planen delade denna syn. De ansåg att arbetet med handlingsplanen under Sipiläs regeringsperiod framför allt innebar en möjlighet att fortsätta den långsiktiga politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter som sträcker sig över regeringsperioderna, trots att många av regeringens riktlinjer som på ett centralt sätt berörde grundläggande och mänskliga rättigheter inte förmedlades till arbetet med handlingsplanen.

Eftersom också utvärderingen av den första handlingsplanen visade att hörandet av organisationerna och det civila samhället i övrigt genom samråd och elektroniskt inte hade någon större betydelse för arbetet med handlingsplanen kan man enligt vår bedömning avstå från dessa traditionella delaktighetsformer och pröva olika nya, smidigare sätt som inte lika starkt bygger på de mest etablerade aktörernas deltagande. Det är viktigt att metoderna planeras användarorienterat så att de väcker och upprätthåller viljan att delta. Samtidigt är det avgörande att rätt personer involveras i arbetet och att valen är välmotiverade. För demokratihandlingsprogrammet är till exempel klimat- och miljöaktörerna en relevant intressentgrupp som för närvarande inte nås tillräckligt väl. Vi anser också att det är viktigt att delaktighetsformerna planeras mer användarorienterat med hänsyn till olika gruppers mycket varierande förutsättningar för att delta, så att grupper som till exempel yrkesstuderande ska kunna delta mer aktivt än genom riksomfattande intresseorganisationers formella deltagande. Samtidigt som delaktiggörandet av organisationerna i programarbetet kan anses ha lyckats utesluts grupper som inte är knutna till dessa etablerade organisationer. Många grupper som är vana med informellare verksamhetsformer känner inte att samråd på Ständerhuset eller skriftliga utlåtanden till ministerier är rätt sätt för dem att delta.

I utvärderingen av den föregående handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter rekommenderades att arbetet framöver ska utgå från forskarnas rekommendationer. Vi bedömer emellertid att forskarna och forskningen inte heller hade någon betydande roll i den aktuella handlingsplanen. Det här strider mot den princip om faktabaserat beslutsfattande som i allmänhet framhävs i statens åtgärder.

Handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter utgick inte från forskningsbaserade policyrekommendationer och centrala frågor som identifierats i den aktuella forskningen. Forskarna har inte spelat någon betydande roll i arbetet med handlingsplanen, utan i stället har i synnerhet det civila samhällets organisationer fått en större roll vid sidan av tjänstemannaberedarna. En jämförelse visar att forskarna och forskningen spelat en större roll för det demokratipolitiska handlingsprogrammet än för handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. I det demokratipolitiska handlingsprogrammet har såväl nationell som internationell forskning utnyttjats på samma sätt som i den demokratipolitiska redogörelsen (till exempel valforskningskonsortiets arbete och demokratiindikatorerna). Innebär det här att man anser att i synnerhet frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna för närvarande inte kan behandlas opartiskt och oberoende ur vetenskaplig synvinkel på samma sätt som andra frågor, eller fokuserar forskningen inom det området just nu på frågor som inte har någon koppling till arbetet med handlingsplanen?

2.3 Beredning i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter och i demokratinätverket

I samband med beredningen av handlingsplanen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna gick man igenom den senaste tidens rekommendationer från internationella tillsynsorgan till Finland och avgöranden av besvär som gällt Finland. Vår uppfattning är att rekommendationerna och avgörandena inte i någon betydande grad återspeglades i handlingsplanens innehåll, eftersom planen i beredningsfasen inte knöts till en systematisk genomgång av de observerade människorättsproblemen. Rekommendationerna och avgörandena behandlades ändå omfattande i statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter. Enligt vår uppfattning har detta arbetsskede liksom nätverkets arbete generellt haft en positiv inverkan på synen på problemen med de grundläggande och mänskliga rättigheterna som tvärsektoriella, gemensamma frågor åtminstone bland nätverkets kontaktpersoner.

I enlighet med rekommendationen i utvärderingen av den föregående handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter eftersträvades kopplingar till regeringsprogrammet i handlingsplanen. Regeringen Sipiläs program innehöll få direkta omnämmanden om främjandet av grundläggande och mänskliga rättigheter, men enligt vårt material försökte handlingsplanens beredare i nätverket av kontaktpersoner hitta teman i regeringsprogrammet som gav anledning att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Vårt material visar inte att ministeriernas politiska ledning aktivt skulle ha påverkat valet av fokusområden i handlingsplanen och handlingsprogrammet. Snarare ger materialet en bild av att den politiska ledningens förhållande till beredningen av både planen och programmet förblivit distanserat. Den politiska ledningens påverkan märks närmast i att främjandet av transpersonernas rättigheter utelämnades ur handlingsplanen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Handlingsplanen uppvisar inte heller någon stor symmetri med de utrikespolitiska människorättsprioriteringarna.

2.4 Handlingsplanen och handlingsprogrammet godkändes som statsrådets principbeslut

Statsrådet godkände som principbeslut den 16 februari 2017 både det demokratipolitiska handlingsprogrammet och handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter för åren 2017–2019. I det skedet var ungefär hälften av valperioden förbi. Det största problemet med handlingsprogram som är knutna till valperioderna verkar vara att de godkänns formellt först när valperioden redan är relativt långt framskriden. Då blir mycket lite tid kvar för genomförandet, och många av projekten i programmet har hunnit framskrida långt innan programmet godkänns.

Statsrådets principbeslut är ett politiskt dokument som godkänns vid statsrådets allmänna sammanträde och innehåller anvisningar och riktlinjer för statsförvaltningen om beredningen av ärenden. Principbeslutet har inga direkta rättsliga konsekvenser och binder i princip politiskt endast den regering som godkänt det.

Statsrådet har under 2000-talet godkänt drygt hundra program och strategier som principbeslut. När statsrådets kansli våren 2014 gjorde en utredning över ministeriernas gällande strategier och statsrådets redogörelser och strategiliknande principbeslut beskrevs helhetsbilden av programdokumenten som bristfälligt samordnad och ostrukturerad. Det konstaterades också att det i praktiken är omöjligt att reda ut hur den samlade målbild som de olika strategiernas riktlinjer bildar ser ut, och hur de olika styrdokumenten relaterar till regeringsprogrammet. Styrdokument som godkänts av tidigare regeringar kan stå i konflikt med den sittande regeringens program. Ett stort antal olika strategier fördunklar också helhetsbilden av målen och kräver resurser som annars skulle användas för att uppnå regeringens mål.

Projektet för utveckling av statens styrsystem rekommenderade i december 2014 att antalet styrdokument av strategityp som inte ingår i regeringens verksamhetsplan minskas avsevärt under följande, dvs. statsminister Sipiläs, regeringsperiod. På demokratipolitikens område ökade emellertid antalet styrdokument eftersom regeringen Sipilä både förband sig⁷ till den tidigare demokratipolitiska redogörelsen och godkände det handlingsprogram som utvärderas här. På området grundläggande och

⁷ Se Statsrådets beslut om minskning av antalet separata strategier på statsrådsnivå, statsrådets allmänna sammanträde den 30 december 2015.

mänskliga rättigheter förblev antalet styrdokument oförändrat eftersom regeringen Sipilä förband sig till den tidigare människorättsredogörelsen och parallellt med den godkände den handlingsplan som utvärderas här.

Statsrådet har de senaste åren godkänt flera styrdokument och strategier med betydelse för demokratipolitiken och politiken för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Frågor med anknytning till de handlingsprogram som utvärderas här och redogörelserna bakom dem behandlades, för att bara nämna några exempel, i följande dokument som godkändes av regeringen Sipilä: Statsrådets principbeslut om en nationell strategi för bekämpning av terrorism 2018–2021, Statsrådets principbeslut om ett mediepolitiskt program, Statsrådets principbeslut om främjande av digitaliseringen på landsbygden, Statsrådets principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället, Det riksomfattande programmet för ungdomsarbete och ungdomspolitik 2017–2019, Åtgärdsprogrammet för förebyggande av bostadslöshet 2016–2019, Statsrådets principbeslut om regeringens jämställdhetsprogram 2016–2019, Statsrådets redogörelse om en klimatpolitisk plan på medellång sikt fram till 2030 samt Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten.

Trots regeringen Sipiläs försök att gallra i styr- och strategidokumenterna på statsrådsnivå kan helheten åtminstone för demokratipolitikens samt de grundläggande rättigheternas och människorättspolitikens del fortfarande beskrivas som bristfälligt samordnad och ostrukturerad. Riktlinjerna i de olika strategierna bildar ingen tydlig helhet och deras förhållande till varandra och till exempel till regeringsprogrammet förblir oklart. Ur allmänhetens och intressentgruppernas perspektiv medför programmen en belastning på grund av kravet att delta. Vi bedömer att det finns skäl att överväga en minskning av antalet dokument som på statsrådsnivå styr Finlands demokratipolitik och politik för grundläggande och mänskliga rättigheter. Samtidigt bör det erkännas att programmen har flera olika uppgifter. Vi anser inte att minskningen bör göras schablonmässigt, utan förenas med en omsorgsfull analys av de olika dokumentens uppgifter och nödvändighet.

2.5 Efter att handlingsplanen och handlingsprogrammet godkänts behandlades de av riksdagens grundlagsutskott

Statsrådets principbeslut måste inte lämnas till riksdagen för behandling. Trots det fördes såväl det demokratipolitiska handlingsprogrammet som handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter till riksdagens grundlagsutskott för behandling efter att de godkänts. Enligt vår uppfattning gjordes det på initiativ av justitieministeriet.

Grundlagsutskottet beslutade i mars 2017 att behandla handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter som utskottets eget ärende. Eftersom totalreformen av social- och hälsovården krävde alla utskottets resurser under vårsessionen 2017 inledde det behandlingen av handlingsplanen först under höstsessionen samma år. I september hörde utskottet direktör Johanna Suurpää från justitieministeriet, konsultativa tjänstemannen Yrsa Nyman från justitieministeriet, lagstiftningsrådet Krista Oinonen från utrikesministeriet, Människorättscentrets direktör Sirpa Rautio, generalsekretäre Kaari Mattila från Människorättsförbundet och i egenskap av författningsexperter juris doktor Liisa Nieminen, professor Elina Pirjatanniemi, professor Pauli Rautiainen och förvaltningsdoktor Jukka Viljanen. I oktober hörde utskottet dessutom riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen. Eftersom behandlingen av social- och hälsovårdsreformen fördröjde grundlagsutskottets arbete blev utskottets utlåtande klart först i december 2017 när endast drygt ett år kvarstod av regeringsperioden.

Justitieministeriet och utrikesministeriet fokuserade i sina utlåtanden på att beskriva handlingsplanens innehåll och tillkomstprocess. Enligt justitieombudsmannen var fokusområdena i planen väl valda och målen och åtgärderna tillräckligt konkreta. Människorättscentret ansåg att det är viktigt att en handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter görs upp varje regeringsperiod även om människorättsredogörelser inte lämnas lika ofta. Enligt centret finns det skäl att i fortsättningen också bedöma behoven av att se över och utarbeta olika tematiska strategidokument på statsrådsnivå i samband med beredningen av handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter eller människorättsredogörelsen. Centret ansåg också att det är viktigt att knyta arbetet med handlingsplanen till utvecklingen av människorättsarkitekturens strukturer och människorättspolitikens uppföljningssystem.

Människorättsförbundets Mattila såg handlingsplanens projektkaraktär som ett problem och betonade att de mänskliga rättigheterna inte kan tillgodoses enbart genom projekt, oavsett hur bra och innovativa de i bästa fall är. Hon ansåg också att mer tid

och resurser måste styras till uppföljningen av människorättspolitiken. Liisa Nieminen fäste uppmärksamhet vid att handlingsplanen inte förde fram alla centrala människorättsproblem som iakttagits i Finland (till exempel omskärning av pojkar på ickemedicinska grunder).

Jukka Viljanen ansåg att det är viktigt att även framöver i Finland varje regeringsperiod utarbeta två dokument på statsrådsnivå som behandlar de mänskliga rättigheterna: en redogörelse och en handlingsplan. Han efterlyste också en större roll för riksdagen i den människorättspolitiska debatten. Viljanen upprepade också sin iakttagelse från utvärderingen av den föregående handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter: I Finland är tjänsteinnehavarna mycket medvetna om människorättsproblemen inom sina egna förvaltningsområden, men saknar det politiska stödet för att åtgärda dem.

Pirjatanniemi ansåg att förhållandet mellan människorättsredogörelsen och handlingsplanen är en lyckad lösning. Hon uppmuntrade till en fortsatt utveckling av indikatorer för grundläggande och mänskliga rättigheter, vilket kräver ett långsiktigt arbete. Rautiainen var av samma åsikt och betonade att fungerande effektindikatorer för projekten i handlingsplanen i praktiken borde mäta hur väl projekten uppfyller sitt innersta syfte, dvs. främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland. Då borde man för varje projekt fastställa tydliga mål som är kopplade till ett bättre tillgodoseende av de mänskliga rättigheterna och mätare som lämpar sig för målen. Enligt Rautiainen saknas sådana nästan helt i den andra handlingsplanen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Pirjatanniemi och Rautiainen upplevde det också som problematiskt att problemen i anslutning till translagen inte åtgärdades i handlingsplanen. Rautiainen fäste också uppmärksamhet vid att endast få projekt med anknytning till ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ingick i handlingsplanen trots att flera människorättsproblem som upptäckts i laglighetsövervakningen i Finland gäller just dessa rättigheter. Han antog att detta hade ett samband med att inga särskilda anslag anvisats för genomförandet av handlingsplanen, medan flera människorättsproblem konstaterats bero på otillräckliga resurser.

Grundlagsutskottets utlåtande⁸ om handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter är ett försiktigt sammandrag av expertutlåtandena till utskottet. Utskottet ansåg att planen var lyckad och att en plan behöver utarbetas under varje regeringsperiod för att systematiskt främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I slutet av utlåtandet betonade utskottet vikten av att utveckla egentliga indikatorer för mänskliga rättigheter för att få tillförlitliga uppgifter om utvecklingen i fråga om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet ansåg att det bör ställas upp tydliga effektmål också för enskilda projekt för att det ska bli lättare att följa

⁸ GrUU 56/2017 rd.

upp vilka projekt som främjar tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter.

Tidsplanen för behandlingen av det demokratipolitiska handlingsprogrammet i grundlagsutskottet motsvarade i stora drag tidsplanen för behandlingen av handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. Eftersom utskottet hörde de sakkunniga något snabbare vid behandlingen av det demokratipolitiska handlingsprogrammet blev utlåtandet klart redan i november 2017. Utskottet hörde valdirektör Arto Jääskeläinen från justitieministeriet, konsultativa tjänstemannen Niklas Wilhelmsson från justitieministeriet, finansråd Katju Holkeri från finansministeriet, överinspektör Suvi Savolainen från finansministeriet, kulturråd Leena Aaltonen från undervisnings- och kulturministeriet, ordförande Kristiina Kumpula från Delegationen för medborgarsamhällspolitik och forskarna i demokratipolitik direktör Markku Jokisipilä, direktör Sami Borg, professor Kimmo Grönlund, professor emeritus Heikki Paloheimo och akademiforskare Hanna Wass.

Wilhelmsson presenterade i sitt utlåtande handlingsprogrammet i sin helhet. Holkeri och Savolainen presenterade projekt som finansministeriet ansvarade för och Aaltonen projekt som undervisnings- och kulturministeriet ansvarade för. Kumpula såg det som viktigt att demokratipolitiken är starkt och genomgående knuten till välfärdspolitiken. Wass såg grovt taget två dimensioner i utvecklingen av demokratin: 1) utvecklingen av institutioner så att de är bättre anpassade till förändringarna i omvärlden och 2) stärkandet av medborgarnas kompetens (i synnerhet förebyggandet av ojämlikhet). Hon betonade också den nära kopplingen mellan ekonomisk och social ojämlikhet och politisk delaktighet. Jokisipilä framförde i anslutning till detta att det i Finland finns ett växande antal människor som ställer sig principiellt negativa till det rådande systemet och upplever att de systematiskt diskrimineras och förbises av detta system.

Paloheimo fokuserade i synnerhet på valsystemet och hur väl det fungerar. Han ansåg att valsystemet bör förnyas på ett sätt som sänker den dolda röstspärren och förbättrar den politiska proportionaliteten utan att försämra den regionala representativiteten. Den centrala punkten i reformen skulle vara att möjliggöra röstning endast för ett parti. Även Grönlund och Borg diskuterade i sina uttalanden en sådan reform av valsystemet. Grundlagsutskottet bad valdirektör Jääskeläinen att kommentera förslaget. Enligt Jääskeläinen kan förslaget att röstberättigade uttryckligen ska kunna rösta enbart på ett parti och inte på någon kandidat delvis anses vara onödigt eftersom röstberättigade också i det nuvarande systemet kan rösta på ett parti.

I sitt utlåtande⁹ om det demokratipolitiska handlingsprogrammet anser grundlagsutskottet att handlingsprogrammets analys av den finländska demokratin tillstånd är väl täckande och lyfter fram de utmaningar och möjligheter som vår demokrati möter. Utskottet ansåg att valsystemet bör utvecklas vidare i en parlamentarisk kommitté.

Vi anser att det är viktigt att riksdagen diskuterar den sittande regeringens åtgärder för att främja demokratipolitiken och politiken för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt vår bedömning ökade inte grundlagsutskottets behandling av handlingsplanen och handlingsprogrammet i någon betydande grad dialogen mellan statsrådet och riksdagen inom demokratipolitiken eller politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter. Grundlagsutskottet som var hårt belastat verkade inte särskilt intresserat av att behandla planen och programmet. Utskottet gjorde med undantag av frågan om valsystemet inga betydande ställningstaganden om dessa politiksegment i sina utlåtanden. Samrådet om handlingsplanen och utlåtandet om den var det enda som påminde om en dialog med riksdagen om statsrådets allmänna politik för grundläggande och mänskliga rättigheter under valperioden. De tjänsteinnehavare vi intervjuat betraktar grundlagsutskottets utlåtanden som värdefulla redskap i planeringen av statsrådets handlingsprogram.

Diskrimineringsombudsmannens berättelse behandlades 2018 av riksdagen, där arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnade ett betänkande och vissa andra utskott, dock inte grundlagsutskottet, lämnade utlåtanden. Berättelsen visade sig vara ett mer betydelsefullt dokument i riksdagsbehandlingen än handlingsprogrammet och handlingsplanen när det gäller utvärderingen av politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter. Diskrimineringsombudsmannens berättelse innehöll en grundligare översikt än handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter över läget i Finland och även tydligare mål för politiken. Riksdagen förde en bredare diskussion om berättelsen än om handlingsplanen, och i samband med berättelsen bedömdes målen i flera av riksdagens utskott med ett helt annat grepp än handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter i riksdagens grundlagsutskott. I det här sammanhanget är det ändå viktigt att ta hänsyn till att behandlingen av diskrimineringsombudsmannens berättelse är en lagstadgad, till sin natur annorlunda uppgift för riksdagen än behandlingen av handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter.¹⁰

⁹ GrUU 46/2017 rd.

¹⁰ AjUB 14/2018 rd.

3 Utfallet av planen och programmet: genomförande och resultat

Statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter och statsrådets demokratinätverk svarade för den allmänna uppföljningen av planen och programmet. Ministerierna svarade för genomförandet och uppföljningen av de enskilda projekten som ingick i handlingsplanen och handlingsprogrammet och rapporterade till nätverken om projektens framskridande. Majoriteten av projekten hade redan inletts när planen och programmet färdigställdes på basis av regeringsprogrammet, och därför anvisades inga särskilda resurser för genomförandet av dem.

I uppföljningen av projekten i handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter tillämpades en trafikljusmodell i tre steg: genomfört/delvis genomfört/inte genomfört. En enkel mätaruppsättning av samma typ användes i uppföljningen av demokratihandlingsprogrammet. De enskilda projekten var av olika storleksklass och betydelse. I praktiken följdes genomförandet av projekten upp under programperioderna. Under perioden för den första handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter var uppföljningsindikatorerna inte symmetriska och mätte sällan verkliga förändringar. Det samma kan sägas om uppföljningsindikatorerna för handlingsplanen och handlingsprogrammet som utvärderas här.

Justitieministeriet ordnade i maj 2017 ett seminarium om genomförandet av handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter där planen presenterades och diskussioner fördes med intressentgrupperna om genomförandet. Enligt vår uppfattning upplevde det civila samhällets företrädare inte att seminariet gav något särskilt mervärde för uppföljningen av genomförandet av handlingsplanen, utan de önskade en mer fortlöpande dialog om hur projekten avancerade. Det verkar som om de samordnande tjänsteinnehavarnas mål i genomförandet av handlingsplanen, att ge olika parter möjlighet att anmäla sitt intresse för att delta i genomförandet av åtgärderna, inte gick fram till det civila samhällets organisationer på bästa möjliga sätt.

3.1 Genomförandet av planen och programmet var i praktiken genomförande av enskilda projekt

Syftet med handlingsplanen är att främja det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I handlingsplanen ingick 43 projekt som konkretiserade de breda fokusområdena fostran och utbildning i grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter, likabehandling, självbestämmanderätt samt grundläggande rättigheter och digitalisering. Projekten var mycket olika både till innehållet, skalan och kopplingen till politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och politikens rättsliga grund.

Handlingsplanen redogör för de valda fokusområdenas bakgrund, lägesbild, mål och pågående åtgärder med anknytning till fokusområdena på andra håll i statsförvaltningen. Planen beskriver de inkluderade projektens innehåll, rättsgrund, ansvariga ministerier och utvärderingsindikatorer. För att identifiera problem som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna har man i handlingsplanen använt bland annat internationella rekommendationer, laglighetsövervakarnas och andra myndigheters iakttagelser samt information från forskare och det civila samhällets organisationer. Vi bedömer att kunskapsunderlaget för lägesbilderna delvis är bristfälligt och att informationen om situationen i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland inte alltid har omsatts i åtgärder. Det bristfälliga kunskapsunderlaget har delvis att göra med att Finland inte har något systematiskt uppföljningssystem för situationen i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Samtidigt kan man som vi framfört ovan överväga hurdan information som lämpar sig som grund för beslutsfattandet i varje enskild situation och på vilka villkor informationen ska tas fram. Exempelvis i miljöfrågor har klimatpanelen en opartisk och oberoende roll i informationsproduktionen. Organisationerna producerar omfattande erfarenhetsbaserad och kvalitativ information i sin verksamhet, och den kan bearbetas till seriösa vetenskapliga data. Det är nödvändigt att överväga hurdan information som ska anses utgöra en legitim grund för beslutsfattandet och hur erfarenheterna i synnerhet i de grupper som är mest utsatta och lever i samhällsmarginalen ska kunna förmedlas till beslutsfattarna.

Enligt en rekommendation i den föregående handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter togs fokusområdet fostran och utbildning i grundläggande och mänskliga rättigheter in i handlingsplanen. Statsrådets kapacitet i frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter ökades bland annat genom att uppmärksamma bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i

lagberedningen. Denna rekommendation ingick i utvärderingen av den föregående handlingsplanen. De övriga projekten inom fokusområdet anknöt till fostran och utbildning i skolorna om grundläggande och mänskliga rättigheter, förbättring av asylsökandes kännedom om grundläggande och mänskliga rättigheter samt en starkare betoning av människorättsprincipen i de finländska offentliga finansieringsinstrumenten för den privata sektorn.

Målet för projekten inom fokusområdet likabehandling var att främja likabehandling och identifiera diskriminering, öka medvetenheten och påverka attityder och debattkultur, utveckla goda befolkningsrelationer och förbättra olika befolkningsgruppers lika möjligheter. Dessa huvudrubriker skapade delvis konstgjorda gränser. Exempelvis samfrågorna hade kunnat behandlas som likabehandlingsfrågor i stället för att placeras under rubriken självbestämmanderätt. Enligt de tjänsteinnehavare vi har intervjuat motiverades valet av den senaste tidens debatt inom internationell urfolksrätt.

Inom fokusområdet självbestämmanderätt anknöt projekten till självbestämmanderätten i social- och hälsovårdsservicen, fysisk integritet och självbestämmanderätt, främjande av integritet och självbestämmanderätt för könsminoriteter samt utveckling av samernas självbestämmanderätt.

Projekten inom fokusområdet grundläggande rättigheter och digitalisering gällde likabehandling, främjande av tillgängligheten, ingripande i hatretorik som begränsar yttrandefriheten samt skydd för privatlivet och skydd för personuppgifter. När det gäller att ingripa i hatretorik kan man fråga sig hur effektiva åtgärderna har varit eftersom fenomenet snarare blev mer allmänt under regeringsperioden. Digitaliseringen var det fokusområde i handlingsplanen som tydligast valdes utifrån regeringsprogrammets innehåll. Samtidigt saknas till exempel klimatfrågorna i handlingsplanen trots att de under den senaste tiden intagit en central plats exempelvis i rätten till delaktighet.

Syftet med det demokratipolitiska handlingsprogrammet är att svara på de utmaningar som hänför sig till demokrati och att främja och konkretisera förverkligandet av medborgarnas möjligheter att delta och påverka i enlighet med 14 § 4 mom. i grundlagen. Enligt materialet som beskriver genomförandet av handlingsprogrammet försökte man rikta in de konkreta projekten på den finländska demokratins största problemområden, till exempel på att stödja verkställigheten av lagstiftningen och införandet av god praxis. I handlingsprogrammet valdes insatsområdena jämlika deltagandemöjligheter och nya sätt att delta, kommun- och regiondemokrati, öppen förvaltning och hörande, verksamhetsförutsättningarna för organisations- och frivilligverksamhet, demokrati-fostran samt den samhällsliga verksamhetsomgivningen och diskussionsklimatet. Inom ramen för handlingsprogrammet inleddes 37 projekt för regeringsperioden.

Det demokratipolitiska handlingsprogrammet och handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter behandlar en del gemensamma teman, till exempel demokrati- och människorättsfostran och det samhälleliga diskussionsklimatet. Programmet och planen har alltså vissa kopplingar. Trots det bedömer vi att de utgör separata helheter snarare än att de överlappar i någon betydande grad. Inte heller intressentgrupperna i beredningen överlappar helt.

Eftersom planen och programmet närmast utgör skal för de enskilda projekten innebar genomförandet av dem i praktiken det självständiga genomförandet av enskilda projekt. Eftersom flera projekt anknöt till olika strategiska dokument på statsråds- eller ministerienivå, tilldelades resurser från flera olika källor och ingick i flera olika interna styrsystem inom statsförvaltningen förblir det relativt oklart i vilken mån genomförandet av de enskilda projekten egentligen handlade om att genomföra handlingsplanen och handlingsprogrammet.

3.2 Planens och programmets projekt genomfördes planenligt

Enligt materialet som beskriver genomförandet av planen och programmet har största delen av projekten genomförts enligt planerna i handlingsplanen och handlingsprogrammet. De ogenomförda projekten i handlingsplanen och handlingsprogrammet gällde huvudsakligen vård- och landskapsreformen. Om regeringen Sipiläs vård- och landskapsreform skulle ha genomförts i den form som regeringen föreslog skulle också de nu ogenomförda projekten i planen och programmet ha genomförts i överenskommen form. Men vård- och landskapsreformen föll i riksdagen då grundlagsutskottet ansåg att den bland annat inbegrep en risk för att den grundläggande rätten till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster skulle äventyras. Det är anmärkningsvärt att vissa projekt i handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter inte kunde genomföras för att riksdagens grundlagsutskott ansåg att den förvaltningsreform de var kopplade till kunde äventyra tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter.

Till exempel landskapsinitiativet och projektet invånarna i fokus i landskapsreformen som ingick i det demokratipolitiska handlingsprogrammet kunde inte genomföras. I handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter genomfördes inte lagprojektet för stärkandet av självbestämmanderätten för social- och hälsovårdens kunder och patienter och totalreformen av lagen om stöd och service på grund av handikapp.

Dessa lagberedningsprojekt skulle tekniskt sett ha varit möjliga att genomföra under regeringen Sipiläs period, men beredningen och behandlingen av dem knöts till beredningen och behandlingen av social- och hälsovårdens servicestruktur och lagstiftningen om kundens valfrihet i början av regeringsperioden. Dessa projekt som ur ett grund- och människorättsperspektiv var centrala för att förbättra ställningen för utsatta grupper fastnade i den allmänna regeringspolitikens riktlinjer. Därmed hade regeringen redan då den i handlingsplanen definierade självbestämmanderätten som ett centralt tema i politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter fattat politiska beslut som äventyrade genomförandet av de viktigaste projekten inom temaområdet. Detta vittnar om det långa avståndet mellan huvuddelen av handlingsprogrammet och den faktiska regeringspolitiken, och om vilken liten betydelse handlingsplanen hade i genomförandet av den politiken.

Av det demokratipolitiska handlingsprogrammet och slutrapporten framgick tydligt vilka konkreta åtgärder som projekten lett till. Däremot är det svårt att bilda sig en uppfattning om genomförandet av vissa projekt i handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter utifrån promemorian som beskriver genomförandet. Enligt det material vi samlat in har till exempel det civila samhället haft vissa svårigheter med att bilda sig en uppfattning om projektens mål och vad som i praktiken gjorts för att nå målen. Informationen till intressentgrupperna om målen och genomförandet av projekten har alltså inte varit helt lyckad.

3.3 Att projekten genomförts innebär inte automatiskt att de utvecklat demokratin eller förbättrat situationen i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland

Det civila samhällets organisationer som arbetar med grundläggande och mänskliga rättigheter önskade att de mer aktivt skulle ha blivit kontaktade i genomförandet av planen och programmet. De påminde också om att politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter bör påverka människors liv konkret så att de upplever att projekten genuint främjar tillgodoseendet av deras grundläggande och mänskliga rättigheter. Ur organisationernas perspektiv bidrog handlingsplanen på sin höjd mycket begränsat till att åtgärda problemen i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland. Den bredare allmänheten känner knappast i någon större utsträckning till att handlingsplanen existerar. Samtidigt måste man konstatera att allmänheten antagligen inte heller känner till de flesta andra policydokument på statsrådsnivå ens när de

själva berörs direkt. De tjänsteinnehavare vi intervjuat har berättat att informationen på grund av planens natur inte specifikt riktades till målgrupper utanför förvaltningen. I det avseendet skiljer sig planen avsevärt från motsvarande planer i vissa andra länder.

Uppföljningsindikatorerna för projekten i handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter var anspråkslösa. De beskrev i huvudsak hur åtgärderna avancerat rent tekniskt, till exempel om regeringens proposition om ett lagstiftningsprojekt som främjar ett visst mål har godkänts av riksdagen eller om en planerad utbildning för tjänsteinnehavare genomförts. Med de här uppgifterna är det inte möjligt att bedöma om projekten eller handlingsplanen har förbättrat situationen i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utvärderingen av den första handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter kom fram till samma slutsats, och situationen har alltså inte förbättrats i det avseendet.

Utvärderingen av den föregående planen för grundläggande och mänskliga rättigheter rekommenderade att följande plan skulle mäta genomförandet av projekten genom att inte bara fokusera på teknisk effektivitet (att åtgärder vidtagits på rätt sätt) utan också på om handlingsplanen innehåller rätt åtgärder, alltså om projekten motsvarar människors behov.¹¹ Utvärderingen rekommenderade att människorättsindikatorer utvecklas för att bättre kunna bedöma människorättsituationen i Finland och genomförandet av handlingsplanen. Efter utvärderingen inleddes arbetet med att utveckla indikatorer i ett projekt som beställts av statsrådets kansli inom ramen för statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet. Indikatorutvecklingen upphörde under Sipiläs regeringsperiod.

Enligt det material som står till vårt förfogande övervägde man under beredningen av regeringen Sipiläs handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter att ta in utvecklingen av egentliga människorättsindikatorer i planen. Till exempel diskrimineringsombudsmannen föreslog detta i början av beredningsarbetet. I intervjuerna för denna utvärdering konstaterade en tjänsteinnehavare som deltagit i beredningen att handlingsplanen i slutändan bidrog till debatten om utvecklingen av människorättsindikatorer närmast genom de punkter om utveckling av en barometer för grundläggande rättigheter och diskrimineringsindikatorer som ingick i planen.

Behovet av att utveckla egentliga indikatorer för grundläggande och mänskliga rättigheter, som konstaterats i samband med utvärderingen av den första handlingsplanen och även i riksdagens grundlagsutskott, är fortfarande aktuellt. I utvecklingen av den

¹¹ Jukka Viljanen, Pauli Rautiainen, Heta Heiskanen & Tarja Seppä 2014, 60. Utvärdering av den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter 2012–2013. Justitieministeriet, utredningar och anvisningar

finländska människorättsarkitekturen finns det enligt vår bedömning skäl att flytta över fokus från det projektbaserade arbetet till utveckling av indikatorer för att följa upp situationen i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter. Dessa indikatorer bör kopplas till tydliga mål inom politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter som när de uppnås syns som förbättringar i människors liv.

Enligt vårt material väckte genomförandet av det demokratipolitiska handlingsprogrammet ingen liknande debatt som handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. Inställningen till regeringen Sipiläs demokratipolitik var mer pragmatisk än till regeringens politik för grundläggande och mänskliga rättigheter. Trots att handlingsprogrammet utarbetades för första gången betraktades det som en naturlig del av det långsiktiga och systematiska demokratiutvecklingsarbete som pågått redan länge. Många demokratirelaterade utmaningar som iaktogs i samband med genomförandet av handlingsprogrammet hade redan identifierats i den demokratipolitiska redogörelsen.

Också i det demokratipolitiska handlingsprogrammet var uppföljningsindikatorerna för projekten anspråkslösa. Enligt materialet vi har till vårt förfogande är det inte heller i övrigt möjligt att bedöma vilken effekt handlingsprogrammets enskilda projekt eller hela programmet har haft på utvecklingen av den finländska demokratin. I slutrapporten för det demokratipolitiska programmet försökte man inte ens ta upp handlingsprogrammets genomslag ur det perspektivet. Snarare betraktas programmet i rapporten som en länk i en lång kedja av åtgärder där följande steg är att inleda ett övergripande demokratiprogram.

Inom demokratipolitiken har indikatorarbetet avancerat betydligt längre än inom politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter. Demokratipolitiken är inte på samma sätt politiskt kontroversiell som politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter, och därför är det politiskt lättare att utveckla uppföljningen av demokratin. Projektet Finlands demokratiindikatorer inleddes 2005 som en del av regeringen Matti Vanhanen I:s politikprogram för medborgarinflytande. Under projektets gång utarbetade en forskargrupp ett förslag till indikatorer för att följa upp den finländska demokratin tillstånd och utveckling. Indikatorerna togs i bruk och justitieministeriet har finansierat insamlingen av det material som demokratiindikatorerna kräver samt redovisningen av dem. För närvarande svarar Finlands samhällsvetenskapliga dataarkiv för att upprätthålla och utveckla indikatorerna och publicerar dem i Finlands valforskningsportal.

4 Handlingsprogrammet och handlingsplanen som en del av demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter

Nästan alla åtgärder inom det allmänna har något slags effekter för demokratin och för tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter. Trots det kopplas bara en del av åtgärderna direkt till demokratipolitiken eller politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter som begrepp. I den politiska diskursen får de politiska människorättsfrågorna ofta en annan inramning, såsom i regeringen Sipiläs politik där de presenterades i ljuset av effektivisering, sparåtgärder och marknadsmöjligheter. Detta återspeglar människorättsfrågornas politiska och öppna karaktär.

Politiken i form av framtidsinriktade handlingsprogram, planer eller förfaranden visar vilken slags framtid som eftersträvas bland de möjliga framtidsvisionerna. Den egentliga politiken bakom respektive politiska riktlinje upplevs då som tvister om hur verkligheten ska definieras och konflikter kring dessa verklighetsdefinitioner.

När man närmar sig handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter och det demokratipolitiska handlingsprogrammet ur denna synvinkel väcks frågor om dokumentens politiska karaktär, om vad som egentligen händer med de grundläggande och mänskliga rättigheterna och demokratin under beredningen och genomförandet och vad som alternativt skulle ha kunnat hända med dem. När man uppmärksammar hur den offentliga makten följer, befullmäktigar, kontrollerar, styr och producerar livet kan också handlingsprogrammet och handlingsplanen som åtgärder inom det allmänna tolkas som maktmedel med effekter som sträcker sig in i människors livsmiljöer.

Syftet med politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken som åtgärder inom det allmänna är att främja genomförandet av grundläggande och mänskliga rättigheter och demokrati, det vill säga att vars och ens människovärde erkänns till fullo och att alla är delaktiga i samhällets beslutsfattande. Nedan diskuterar vi i vilken mån handlingsprogrammet och handlingsplanen styr de yttersta målen inom politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken och i vilken mån de utgör hinder för att uppnå dessa mål.

I vår reflektion fokuserar vi på handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter eftersom dess förhållande till politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter under Sipiläs regeringsperiod visade sig vara betydligt mer laddat än förhållandet mellan det demokratipolitiska handlingsprogrammet och demokratipolitiken. De laddade demokratipolitiska frågorna, såsom reformen av valsystemet, utelämnades ur statsminister Sipiläs regeringsprogram och togs heller egentligen inte upp under regeringsperioden. I och med att de laddade frågorna inte togs upp på agendan under programperioden och inga betydande samhällsliga kamper projicerades på det demokratipolitiska handlingsprogrammet upplevde många intressentgrupper utifrån en uppfattning som bildades under utvärderingen att det demokratipolitiska handlingsprogrammet var av mindre betydelse än andra dokument i deras påverkansarbete.

4.1 Handlingsprogrammet och handlingsplanen var en del av den suboptimerande inkrementella politiken för demokrati och grundläggande och mänskliga rättigheter

Vi anser att statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter samt statsrådets demokratipolitiska nätverk är en värdefull del av den nationella arkitekturen för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratiutvecklingen. Som de tjänsteinnehavare vi intervjuat konstaterade har programprocesserna avsevärt stärkt samarbetet och informationsutbytet mellan ministerierna i frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter samt sporrat tjänsteinnehavarna till att diskutera de grundläggande och mänskliga rättigheternas och demokratis dimensioner i ministeriearbetet. Handlingsprogrammet och handlingsplanen har varit en metod för att upprätthålla diskussionen om grundläggande och mänskliga rättigheter och demokrati, samla arbetet kring dem i statsrådet och öka förvaltningsarbetets transparens.

När det handlingsprogram och den handlingsplan som utvärderas här granskas som instrument för politikstyrningen förefaller de inte realisera tanken om sådana politiska handlingsprogram som effektivt politiserar främjandet av grundläggande och mänskliga rättigheter och demokrati på statlig nivå. Snarare avpolitiserar de främjandet av grundläggande och mänskliga rättigheter och demokrati genom att presentera dessa politikområden som oföränderliga och bundna till etablerad praxis, så att den egentliga politiska verksamheten får mindre rum och det blir omöjligt att leta efter alternativa tillvägagångssätt.

Programmets och planens självständiga mervärde för den finländska politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken ter sig ostrukturerat och oklart. Regeringen Sipiläs program nämner inte genomförandet av handlingsprogrammet och handlingsplanen, och regeringens politiska ledning med sina staber visade ingen aktivitet i utstakandet av politiska riktlinjer för dem. Eftersom programmet och planens anvisats bristfälliga resurser var det dessutom i regel endast möjligt att inkludera sådana projekt som under beredningen redan hade inletts eller planerats färdigt.

Vi anser att handlingsprogrammet och handlingsplanen uttrycker en brist på politisk vilja och måluppställning när det gäller att främja grundläggande och mänskliga rättigheter och demokrati. En av de tjänsteinnehavare vi intervjuade för utvärderingen konstaterade träffande att projektens resursorientering återspeglar en inkrementell politik som inte strävar högre än miniminivån för internationella mänskliga rättigheter.

4.2 Handlingsplanen var inte ett effektivt styrmedel för politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter

Till följd av regeringen Sipiläs beslut saknade de genomförda projekten i handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter åtgärder för att lösa sådana betydande människorättsproblem som de internationella människorättskonventionernas tillsynsorgan och de nationella laglighetsövervakarna anmärkt om. Att exempelvis underlåta att främja transpersoners självbestämmanderätt upprepade och upprätthöll diskriminerande strukturer som identifierats som allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna. När transpersoners självbestämmanderätt begränsas genom att de tvingas sterilisera sig som en förutsättning för erkännandet av det juridiska könet fräntas de samtidigt rätten att själva bestämma om sin kropp och sin möjlighet till fortplantning. Dessutom tvingar det transpersonerna att ta till sig en identitet som bygger på avvikelser och som kan anpassas till de heteronormativa förfaringssätt och ideal som staten upprätthåller.

Det är också anmärkningsvärt motstridigt av regeringen att säga att den i arbetet med handlingsplanen tagit upp främjandet av självbestämmanderätten som ett centralt politiskt mål, när den i själva verket utanför handlingsplanen upprepar och upprätthåller en politik som på ett fundamentalt sätt kränker självbestämmanderätten. Att transpersonernas självbestämmanderätt utelämnats ur handlingsplanen är ett exempel på hur

regeringen Sipilä effektivt utövade sin biopolitiska makt för att stödja en heteronormativ diskurs som anses diskriminerande ur de grundläggande och mänskliga rättigheternas perspektiv.

Handlingsprogrammet och handlingsplanen syftar till att konkretisera riktlinjerna i människorättsredogörelsen och den demokratipolitiska redogörelsen som överskrider regeringsperioderna. Det demokratipolitiska handlingsprogrammet kan också anses konkretisera riktlinjerna i den bakomliggande redogörelsen. Kopplingen mellan handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter och utvecklingsförslagen i människorättsredogörelsen (2014) är däremot svag, i synnerhet när det gäller främjandet av de sexuella minoriteternas och könsmminoriteternas mänskliga rättigheter och av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Åtgärderna i handlingsplanen har inte heller någon nämnvärd koppling till de största problemen med de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland som riksdagens justitieombudsman upprepade gånger lyft fram i sin berättelse: bristerna i levnadsförhållandena för och bemötandet av äldre, tillgodoseendet av de funktionsnedsattas rättigheter, rättshjälpen för utlänningar och skyddet av papperslösa, barnskyddet, studiemiljön och beslutsfattandet i den grundläggande utbildningen, rättsprocessernas behandlingstider, förebyggandet och kompensationen av kränkningar av grundläggande och mänskliga rättigheter, förhållandena för och bemötandet av fångar och häktade, tillgången till hälsovårdstjänster och lagstiftningen. Justitieombudsmannen har också anmärkt om de begränsande förfaranden som kränker självbestämmanderätten för interner i olika anstalter som ett centralt människorättsproblem. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om den handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som utvärderas här att de problem som justitieombudsmannen fört fram fortfarande är aktuella och att många av dem relaterar till att resurserna är knappa.

Social- och hälsovårdsreformen i Finland är nödvändig för att tillräckliga social- och hälsovårdstjänster ska kunna tryggas jämnt för alla. De sociala rättigheterna förutsätter att myndigheterna agerar aktivt. De allra svagaste i samhället är mest beroende av offentligt finansierade tjänster, till exempel de tjänster inom den privata och tredje sektorn genom vilka dessa rättigheter ofta tillgodoses. Nivån på tryggheten av rättigheterna bör utvärderas ur de äldres, de funktionsnedsattas, barnens och de andra utsatta gruppernas perspektiv.

Det ursprungliga målet för den servicestrukturereform inom social- och hälsovården som inleddes av regeringen Sipilä 2015 var att tillhandahålla tjänster mer jämnt än för närvarande, minska välfärds- och hälsoskillnaderna och dämpa kostnadsökningen. Regeringens försök att reformera servicesystemet inom social- och hälsovården framträdde dock inte som trygghet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

utan snarare som en strävan efter att kommersialisera serviceproduktionen genom en valfrihetsmodell som tillskriver de allra mest utsatta rollen av rationella konsumenter. Samtidigt som vårdreformen hade en central roll i den handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som utvärderas här styrde rättighetssynpunkterna inte beredningen av reformen på något centralt sätt. Slutligen konstaterade riksdagens grundlagsutskott att man under beredningen misslyckats med att tillräckligt effektivt tackla problemen med de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I förslaget ingick under hela beredningen element som kunde ha äventyrat jämlika och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Samtidigt var främjandet av likabehandling ett centralt fokusområde i regeringens handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Regeringen Sipilä motiverade vårdreformens valfrihetsmodell med bland annat stärkandet av kundernas självbestämmanderätt inom social- och hälsovården. Det är tragiskt att lagprojektet för att stärka kundernas och patienternas självbestämmanderätt inom social- och hälsovården, som också omfattade förutsättningarna för begränsande åtgärder och som ingick i handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter, inte kunde genomföras eftersom vårdreformen och regeringen föll. Ur människorättsperspektiv är det särskilt tragiskt att stärkandet av självbestämmanderätten på det sätt som avses i handlingsplanen uttryckligen skulle ha inneburit en förbättrad ställning för de allra mest utsatta, till exempel klienter och patienter hos barnskyddet, mentalvårdstjänsterna och missbrukarvården samt äldre och funktionsnedsatta inom boendeservicen och anstaltsvården.

Med tanke på stärkandet av självbestämmanderätten, ett av fokusområdena i handlingsplanen, är det också paradoxalt att regeringen begränsade den subjektiva rätten till småbarnspedagogik på ett sätt som minskade den faktiska självbestämmanderätten för arbetslösa och föräldralediga. I början av 2020 konstaterade kommittén för övervakning av den europeiska sociala stadgan att Finland kränkt de mänskliga rättigheterna när rätten till småbarnspedagogik begränsades.

Människorättscentrets människorättsdelegation kritiserade handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter för att den ignorerade asylpolitiken, vilket vittnar om att de människorättsfrågor som var centrala i regeringen Sipiläs faktiska handlande inte lyftes fram i handlingsplanen. De riktlinjer som var centrala för asylpolitiken utstakades i regeringen Sipiläs asylpolitiska åtgärdsprogram i december 2015. Där konstateras följande: "Finlands målsättning på kort sikt är att avbryta den okontrollerade strömmen av asylsökande till vårt land, få asylkostnaderna under kontroll och effektivt integrera dem som beviljas asyl." Många av formuleringarna i programmet kan anses vara synnerligen problematiska ur de grundläggande och mänskliga rättigheternas perspektiv. Åtgärdsprogrammet inkluderade bland annat ett flertal mål som för-

svagade rättsskyddet i samband med asylprocessen. Redan innan programmet antogs hade Migrationsverket skärpt förutsättningarna för beviljande av asyl genom att bland annat uppdatera sina riktlinjer om Irak.

Enligt de utredningar som gjordes skärptes Migrationsverkets beslutspraxis i fråga om internationellt skydd mellan 2015 och 2017¹². Denna regeringen Sipiläs asyl- och invandringspolitik ledde bland annat till en fällande dom från Europeiska människorättsdomstolen. Finland ansågs ha kränkt artikel två och tre i konventionen om mänskliga rättigheter som tryggar alla rätten till liv och förbjuder tortyr och annan omänsklig behandling. Domen för kränkning av dessa avgörande artiklar i konventionen om mänskliga rättigheter kan betraktas som den mest allvarliga anmärkning om människorättsbrott som Finland någonsin getts av tillsynsorganen för människorättskonventionerna.

Detta betyder att samtidigt som de mål som regeringen Sipilä ställt upp för sig i handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter uppnåddes framgångsrikt, ledde regeringens politik paradoxalt nog också till exceptionellt allvarliga kränkningar av dessa rättigheter. Regeringens handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter kan därför inte betraktas som ett effektivt styrmedel för att trygga dessa rättigheter. Snarare har praxisen med handlingsplanen varit att acceptera regeringens andra riktlinjer som i tysthet försvagar de mänskliga rättigheterna och som genomförts med mycket allvarliga följder för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utifrån regeringen Sipiläs invandrings- och asylpolitiska riktlinjer och åtgärder föreföll regeringen till exempel ha ramat in invandringen som en fråga om nationell säkerhet snarare än som människorätsfrågor för asylsökande i behov av internationellt skydd.

¹² Elsa Saarikkomäki, Nea Oljakka, Johanna Vanto, Elina Pirjatanniemi, Juha Lavapuro & Anne Alvesalo-Kuusi: Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015-2017. Pilottitutkimus 18-34 -vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. 2018. Turun yliopisto.

4.3 En handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som ignorerar förebyggandet av allvarliga kränkningar kan inte anses lyckad

Ur människorättspolitisk synvinkel är det viktigt att i första hand tillgodose rättigheterna på nationell nivå utan att individen måste ty sig till internationella tillsynsorgan. Särskilt viktigt är det att identifiera och förebygga sådan utveckling som leder till mycket allvarliga människorättsbrott, som i fallet med den irakiska mannen. En handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som ignorerar förebyggandet av allvarliga kränkningar kan inte betraktas som ett effektivt medel för att trygga rättigheterna.

I sitt utlåtande om den föregående handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter (2012–2013)¹³ ansåg grundlagsutskottet det viktigt att följande handlingsplan är mer mål- och framtidsinriktad än planen 2012–2013. Denna önskan uppfylldes inte i den handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som utvärderas här. Dessutom rekommenderade grundlagsutskottet i sitt utlåtande att projekten väljs utifrån de centrala och återkommande problemen med grundläggande och mänskliga rättigheter, så att handlingsplanen styr statsrådet till att åtgärda dem så fort som möjligt, även de strukturella problemen. Inte heller denna önskan uppfylldes särskilt väl i den nya planen. I sig framträder av handlingsplanens teman exempelvis diskriminering och hatretorik ofta i rapporterna från de internationella tillsynsorganen för människorättskonventionerna.

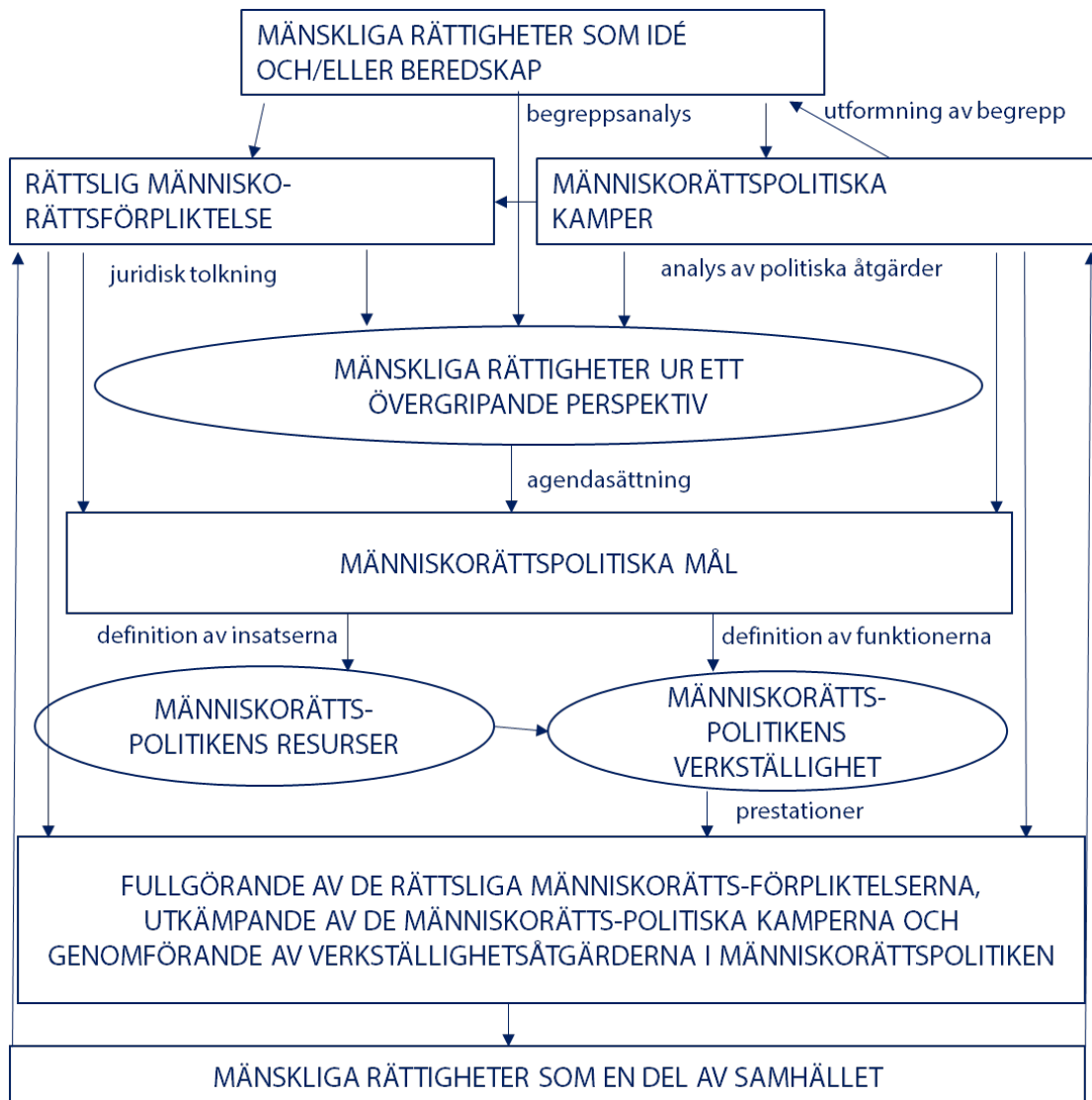
Mervärdet i flera av projekten har varit att rättighetsdimensionerna blivit synliga i ministeriernas arbete och projekt. Detta är viktigt med tanke på främjandet av rättigheterna. Med avseende på måluppställningen i politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och även politikens genomslagskraft och uppföljning kan den nya handlingsplanen dock inte anses vara särskilt lyckad.

Vi anser att åtgärderna för att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna bör resultera i en faktisk möjlighet för människorna att utnyttja sina rättigheter. Den handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som utvärderas här skapar ändå inget manöverutrymme för dem som lämnats utanför handlingsplanens ramar. För dem väcks frågan om hur det är möjligt att det i vår tid i det finländska samhället fortfarande finns människor som kan sakna rättigheter.

¹³ GrUU 16/2012 rd, s. 2.

4.4 I fortsättningen behövs en mer övergripande syn på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och på politiken för dessa rättigheter

Som vi ser det bör arbetet med handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter i fortsättningen kopplas till en mer övergripande syn på rättigheterna och politiken för dem, så att man ställer upp tydliga politiska mål och följer upp hur de utfaller. Innebörden av detta illustreras i figuren nedan.



Figur 2. Kopplingen mellan en övergripande syn på mänskliga rättigheter och genomförandet av människorättspolitiken

För närvarande kopplas diskussionen om grundläggande och mänskliga rättigheter långt till en juridisk analys av de rättsliga förpliktelseerna och en bedömning av deras utfall. Detta har kompletterats med analyser av olika människorättspolitiska kamper och genom att man samlat erfarenheter av tillgodoseendet av rättigheterna som uppstått genom kamperna. Däremot har begreppsanalysen om de mänskliga rättigheterna som idéer och/eller beredskap endast getts begränsat utrymme.

När man betraktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna på ett övergripande sätt närmar man sig dem på lika grunder genom rättsliga åtgärdsförpliktelser, människorättspolitiska kamper och analys av idéer och handlingsberedskap. Enligt vår uppfattning kan de mänskliga rättigheterna endast när de betraktas övergripande på detta sätt skapa en grund för en sådan uppställning av politiska mål för grundläggande och mänskliga rättigheter som bör stå i centrum för arbetet med handlingsplanen. De resurser som politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter behöver och verkställighetsåtgärderna bör härledas från dessa mål.

Först när man ställt upp mål, resurser och verkställighetsåtgärder för politiken, och följer upp utfallet av dem, kan man diskutera politikens genomslagskraft. För närvarande mäts utfallet av politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter närmast genom prestationer, det vill säga genomförandet av verkställighetsåtgärder som är bundna till bestämda resurser – inte genom en genuin koppling till målen.

I diskussionen om grundläggande och mänskliga rättigheter bör man också komma ihåg att realiseringen av rättsliga människorättsförpliktelser, människorättspolitiska kamper och verkställighetsåtgärder inte ger hela bilden av synen på rättigheterna i det finländska samhället. Därför anser vi att diskussionen om mänskliga rättigheter också behöver mer omfattande samhällsvetenskaplig människorättsforskning som ökar den allmänna kunskapen om de grundläggande och mänskliga rättigheterna i samhället.

5 Finlands handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter i relation till handlingsplanerna i Nederländerna och Sverige

Bakgrunden till handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter är deklARATIONEN och handlingsprogrammet från den internationella människorättskonferensen i Wien 1993 (Vienna Declaration and Programme of Action 1993). Konferensen rekommenderade att alla stater gör upp en egen handlingsplan för mänskliga rättigheter (human rights action plan) med åtgärder för att främja de mänskliga rättigheterna och förbättra skyddet.

FN har gett ut en handbok för utarbetandet av de nationella handlingsplanerna. I den beskrivs 1990-talets handlingsplaner för mänskliga rättigheter som främst utarbetades utanför Europa, bland annat i Indonesien, Malawi och Sydafrika. Enligt FN:s handbok byggde dessa tidiga handlingsplaner på nationella utredningar kring staternas internationella människorättsförpliktelser och fullgörandet av dessa. Sedan dess har också ett flertal europeiska stater gjort upp egna handlingsplaner för mänskliga rättigheter.

Nedan granskas Nederländernas och Sveriges handlingsplaner från 2000-talet i relation till Finlands handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter.

5.1 Nederländernas handlingsplan för mänskliga rättigheter

Regeringen i Nederländerna utarbetade sin första nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter¹⁴ 2013. Programberedningen samordnades av inrikesministeriet, som också svarade för uppställandet av teman som valdes till prioriterade områden. Till dessa teman hörde till exempel digitalisering, utbildning, icke-diskriminering och jämlikhet. Med andra ord låg de mycket nära de teman som ingår i den finländska handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som utvärderas här. Temana

¹⁴ National Action Plan on Human Rights. The protection and promotion of human rights within the Netherlands. Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations 2014.

för de människorättspolitiska planerna som utarbetades i Europa på 2000-talet var anmärkningsvärt lika i de fall där planerna byggts upp tematiskt. Detta torde visa på att planerna egentligen inte i ett enda land har byggts på behandling av särfrågor i den nationella politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Rekommendationerna från tillsynsorganen för de internationella människorättskonventionerna styrde inte valet av teman för handlingsplanen i Nederländerna. I praktiken utsåg ministerierna också redan pågående projekt eller program till handlingsplanen, och inga separata resurser anvisades för dem. Det civila samhället deltog endast begränsat i beredningen. Handlingsplanen inkluderade ingen plan för uppföljning av effekterna av handlingsplanen eller projekten. I praktiken innebar uppföljningen av verkställigheten att man rapporterade om projekten för parlamentet och det civila samhällets organisationer.

En oberoende utvärdering av Nederländernas handlingsplan gjordes 2016¹⁵. I utvärderingen rekommenderades med tanke på följande handlingsplan bland annat planmässighet i genomförandet och utveckling av uppföljningsindikatorerna för människorättspolitiken, så att dessa i enlighet med FN:s modell omfattar indikatorer för strukturerna, processerna och slutresultaten. Indikatoruppsättningen skulle förutom för den allmänna uppföljningen av människorättspolitiken också användas för uppföljningen av åtgärderna i handlingsplanen.

Nederländernas handlingsplan för mänskliga rättigheter påminner i betydande mån om Finlands handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter. Ingendera tar upp frågan om utveckling av ett uppföljningssystem för människorättspolitiken som gör det möjligt att följa upp den nationella människorättssituationen (genomgående) och att få information om programmets effekter för situationen.

I samband med utvärderingen av Nederländernas handlingsplan utreddes allmänt genomförandet av motsvarande handlingsplaner i västländerna. Den utredningen kan betraktas som det hittills mest omfattande jämförelsedokumentet om god praxis och utvecklingsbehov inom arbetet med människorättsindikatorer. Arbetet med handlingsplanerna för mänskliga rättigheter uppvisar liknande problem i olika länder. Dessa problem tas upp i den här utvärderingen och utvärderingen av den föregående handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland. Effekterna av projektbaserade handlingsplaner har upplevts vara små och vissa länder, till exempel

¹⁵ Marcel Zwamborn, Ashley Terlouw & Alicia Dibbets: Evaluation National Human Rights action plan 2013 of the Netherlands. Human European Consultancy 2016.

Nederländerna, strävar som bäst enligt vår uppfattning efter att slopa det projektbase-
rade arbetet och på olika sätt utveckla systematiska uppföljningssystem för mänskoro-
rättspolitikern.

5.2 Handlingsplanerna för mänskliga rättigheter i Sverige

Den svenska regeringen utarbetade sina första handlingsplaner för mänskliga rättig-
heter 2002¹⁶ (för perioden 2002–2004) och 2006¹⁷ (för perioden 2006–2009). Hand-
lingsplanerna behandlade främjandet av mänskliga rättigheter på bred basis och poli-
tikområdesvis. Utöver styrning av regionalförvaltningens och kommunernas männi-
skorättsarbete betonade de till exempel människorättsfostran och människorättsut-
bildning. Handlingsplanerna omfattade flera projekt inom flera rättsområden, exempel-
vis inom diskrimineringsjuridik och barnets rättigheter. De följdes upp främst med av-
seende på genomförandet av åtgärder.

I en utvärdering av handlingsplanen 2002–2004¹⁸ rekommenderades bland annat att
följande handlingsplan ska vara mer konsekvent i förhållande till andra människorätts-
politiska program, grunda sig på en djupare analys av människorättsituationen och
beakta laglighetsövervakarnas ställningstaganden. Dessutom rekommenderades en
tydligare prioritering av åtgärderna för att främja mänskliga rättigheter. Utvärderingen
lyfte fram betydelsen av att stärka människorättsarbetet i hela den offentliga sektorn.
Det ansågs viktigt att slutresultaten av vidtagna åtgärder följs upp ur medborgarnas
synvinkel.

Trots utvärderarnas synpunkter på utvecklingen av handlingsplanen påminde Sverig-
es handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006 i hög grad om sin föregångare. Pla-
nen innehöll ett flertal projekt som presenterades politikområdesvis. Denna gång
byggde valet av projekt på en utredning i beredningsskedet om människorättsituat-
ionen i Sverige.

Även handlingsplanen 2006 utvärderades¹⁹. Utvärderingens utgångspunkt var att
människorättsförpliktelser och människorättsnormer inte enbart handlar om direkta ef-
fekter för individerna i form av beslut och åtgärder, utan att de mänskliga rättigheterna

¹⁶ En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna. (Skr. 2001/02:83).

¹⁷ En nationell handlingsplan för de mänskliga rättigheterna 2006-2009. (Skr. 2005/06:95).

¹⁸ "Bra början, men bara en början": En utvärderande kommentar om den nationella handlings-
planen för de mänskliga rättigheterna– Justitiedepartementet (Ju2004/6673/D).

¹⁹ Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för
mänskliga rättigheter 2006–2009. Statens offentliga utredningar 2011. (Sou 2011:29).

dessutom också är förpliktande i större politiska beslut som till exempel rör resursfördelning, strukturella lösningar i samhället eller avvägning av olika människogrupperns rättigheter och intressen. Utvärderingen rekommenderade en mer strategisk och bindande handlingsplan i stället för enskilda projekt, så att handlingsplanen utöver lösning av enskilda människorättsproblem också tar upp förebyggandet av människorättskränkningar.

För planprocessen rekommenderades tätare och öppnare samarbete med intressentgrupperna, tydligare arbetsfördelning i beredningen och implementeringen av handlingsplanen, en aktivare roll för den politiska ledningen samt kontinuerlig uppföljning av planen och möjlighet att justera åtgärderna under genomförandet. För uppföljningen rekommenderades dessutom att den parlamentariska rollen stärks och att rekommendationerna från tillsynsorganen för de internationella människorättskonventionerna kopplas till utvecklingen av handlingsplanerna. För innehållet rekommenderades målmedvetenhet och koppling till analysen av den nationella människorättsituationen.

Dessutom rekommenderades att människorättsarbetet stärks på alla förvaltningsnivåer inom den offentliga sektorn. Utvärderingen rekommenderade vidare att människorättsarkitekturen stärks, till exempel genom att skapa en nationell institution för mänskliga rättigheter och bygga ett på människorättsindikatorer grundat uppföljningssystem för människorättspolitiken och människorättsituationen.

Den svenska regeringens senaste handlingsplan för mänskliga rättigheter från 2017²⁰ är snarare en strategi än en handlingsplan. Den har också fått namnet strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. I utarbetandet beaktades rekommendationerna i utvärderingarna av de tidigare handlingsplanerna.

Övergången inom den svenska nationella människorättsarkitekturen till nya strategiska riktlinjer i måluppställningen inom människorättspolitiken innebär en övergång till utveckling av strukturer som tryggar och främjar mänskliga rättigheter och till harmonisering av människorättspolitiken, som ansetts vara alltför fragmenterad. Strategin för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter framhäver att människorättspolitiken och det offentliga människorättsarbetet som bedriver den endast kan bygga på kortvariga projekt. Människorättsarbetet ska vara systematiskt och bli en integrerad del av hela den offentliga sektorns arbete. Med hjälp av människorättsstrategin gjordes budgeten samtidigt mer bindande för människorättspolitiken än tidigare.

²⁰ Regeringens strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter. Kulturdepartementet 2017.

Strategin siktar mot en enhetlig struktur för att trygga och främja de mänskliga rättigheterna genom att stärka det rättsliga och institutionella skyddet för mänskliga rättigheter, säkerställa att människorättsarbetet är samordnat och systematiskt och når ut till alla delar av den offentliga förvaltningen samt stödja det civila samhällets och företagens människorättsarbete. Till strategimålen hör också att inrätta en oberoende parlamentarisk institution för mänskliga rättigheter och att tätare integrera förpliktelserna enligt internationella människorättskonventioner (BK) i den nationella rätten.

Ett annat mål är att stärka uppföljningen av människorättssituationen och verkställigheten i människorättspolitiken genom hela den offentliga förvaltningen. Statsförvaltningen och kommunerna får stöd för sitt arbete med att följa upp människorättssituationen och utveckla uppföljningsmetoderna, och information förmedlas mellan de olika tillsynsorganen och aktörerna utifrån principen om öppenhet och ömsesidigt lärande. Människorättsfostran ökas med universitetsstöd inom den offentliga sektorn, även i skolorna. Uppföljningen av människorättssituationen bör kopplas till allt nationellt människorättsarbete.

Sveriges nya strategi för det nationella arbetet med mänskliga rättigheter avviker avsevärt från landets tidigare handlingsplaner och från Finlands och Nederländernas handlingsplaner. Medan i synnerhet Finlands och Nederländernas handlingsplaner utgjort sammanställningar av det grundläggande människorättspolitiska arbetet inom förvaltningen som främst utförs av tjänsteinnehavare, företräder de nya strukturella lösningarna enligt Sveriges människorättsstrategi ett nytt sätt att starkare binda de politiska beslutsfattarna vid en genuin politisk diskussion om de mänskliga rättigheterna. Samtidigt förbinder de den offentliga förvaltningen vid ett kontinuerligt människorättsarbete i stället för projektbaserad verksamhet, och målet är att för regeringen och riksdagen producera djupare insikt i hur de mänskliga rättigheterna tillgodoses och hur människorna upplever att deras mänskliga rättigheter tillgodoses. Detta möjliggör bättre uppställning av politiska mål för en mer ambitiös människorättspolitik. Svagheten i strategin kan till exempel anses vara att åtgärderna inte schemalagts och att den inte innehåller någon plan för uppföljning.

Vi anser att arbetet med planen för grundläggande och mänskliga rättigheter även i Finland bör omriktas till vissa delar, på samma sätt som man gjort i Sverige. I synnerhet behövs en mer övergripande syn på de mänskliga rättigheterna och människorättspolitiken. Ett system med indikatorer för mänskliga rättigheter bör skapas för uppföljningen och människorna behöver få berätta hur de upplever sin människorättssituation. I intervjuerna i samband med utvärderingen förhöll sig en del av tjänsteinnehavarna dock kritiska till att utveckla arbetet med handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter på samma sätt som i Sverige. De befarade att det kan försvaga identifieringen och verkställigheten av projekt som är centrala för människorättspolitiken. I utvecklingen av arbetet bör även denna synpunkt beaktas grundligt.

6 De demokratipolitiska handlingsprogrammen i Sverige och demokrati- och människorättsprogrammet i Marocko

Bakom de demokratipolitiska handlingsprogrammen i olika länder finns ingen motsvarande internationell hållpunkt som den internationella konferensen om mänskliga rättigheter i Wien 1993, som gav upphov till handlingsplanerna för grundläggande och mänskliga rättigheter. Även om till exempel Europarådet har upprättat dokument som underlättar samordningen av nationella demokratipolitiska åtgärder, och helheten påverkas av de internationella organisationer som utvärderar demokratipolitiken och demokratin (till exempel IDEA, Communities of Democracies) och av internationella uttågelseer som Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, utgör olika länders demokratipolitiska handlingsprogram en betydligt mer osammanhängande helhet bland de politiska dokumenten än de nationella handlingsplanerna för grundläggande och mänskliga rättigheter. Nedan beskrivs allmänt Sveriges demokratipolitiska handlingsprogram från 2000-talet och presenteras Marockos demokrati- och människorättsprogram, som företräder den riktlinje som framhäver sambandet mellan dessa politikområden i programarbetet.

6.1 Sveriges demokratipolitiska program

I Sverige har den nationella demokratipolitiken utstakats i ett flertal redogörelser och politikprogram.²¹ Den långsiktiga utvecklingen av demokratin har långa anor i Sverige, men i regeringen gjordes demokratipolitiken till ett separat politikområde 2001. Under detta årtusende har demokratipolitiken bland annat utvecklat valsystemet, jämlika påverkansmöjligheter för könen, de ungas påverkansmöjligheter och de funktionsnedsattas och minoriteternas lika möjligheter att delta.

I regeringens riktgivande demokratipolitiska dokument 2013 (En politik för en levande demokrati²²) granskas den nationella demokratin tillstånd, presenteras riktlinjer för

²¹ Se En politik för en levande demokrati. Skr. 2013/14:61. Kulturdepartementet.

²² Se En politik för en levande demokrati. Skr. 2013/14:61. Kulturdepartementet.

utvecklingen av demokratin och fastställs åtgärder. Utanför handlingsprogrammet lämnades de demokratipolitiska delområden som rör skyddet av de mänskliga rättigheterna, eftersom regeringen utarbetade en från det demokratipolitiska programmet separat nationell människorättsstrategi (se avsnitt 5.2 ovan). I det demokratipolitiska programmet ses de mänskliga rättigheterna dock som en del av demokratipolitikens mer övergripande mål.

Det demokratipolitiska programmet stakar ut målen på lång sikt. I programmet ställs som mål för demokratins utveckling att öka valdeltagandet och det jämlika deltagandet, påverkansmöjligheterna och förvaltningens transparens mellan valen, demokratimedvetenheten och skyddet av demokratin mot våldsbejakande extremism. De demokratipolitiska målen i programmet ska enligt planerna konkretiseras genom olika åtgärder, till exempel genom att stödja aktörer som främjar demokratiarbetet, genomföra enkäter om vallokalerens tillgänglighet, utveckla nya former för deltagande och öka kunskapen om våldsbejakande extremism i samhället.

Målen i det demokratipolitiska programmet har implementerats genom separata program. Till exempel målet och åtgärderna för att skydda demokratin från våldsbejakande extremism sammanställdes i ett separat policydokument (Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism²³). Genomförandet av åtgärderna och deras effekter ska kontinuerligt följas upp av regeringen, så att införandet av nya åtgärder kan bedömas.

Sverige har också utarbetat andra redogörelser om demokratins tillstånd. År 2016 utgavs på uppdrag av regeringen ett omfattande betänkande²⁴ om främjandet av den politiska bindningen till representativ demokrati samt metoderna för att stärka människornas demokratiska deltagande mellan valen, till exempel i form av medborgarinitiativ och annan dialog. Betänkandet granskade också huruvida de valda riksdagsledamöterna reflekterar befolkningsgrupperna och hur de samhällliga förändringarna påverkar det politiska deltagandet.

I Sverige förefaller demokratipolitikens koppling till människorättspolitiken vara lika ostrukturerad som i Finland. Ibland söker sig de två politikområdena mot varandra, ibland fjärras de från varandra. Av programarbetet i Sverige kan man närmast dra den slutsatsen att svaren på hur synergien mellan de två politikområdena borde struktureras i Finland inte hittas i den svenska debatten.

²³ Åtgärder för att göra samhället mer motståndskraftigt mot våldsbejakande extremism Skr 2014/15:144.

²⁴ Låt fler forma framtiden! Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Statens offentliga utredningar. Sou 2016:5.

6.2 Marockos demokrati- och människorättsprogram

Inom ramen för Europarådet har demokrati- och människorättspolitik allt oftare börjat behandlas tillsammans. Arbetet inom Europarådet har utrikespolitiska mål, då rådet gett stöd för programarbetet även i sina närområden som inte är medlemsstater.

Ett exempel på arbetets effekter är den första nationella programprocessen i Afrika som kombinerar demokratipolitik och människorättspolitik. Processen inleddes i Marocko 2008 utifrån rekommendationerna från konferensen för mänskliga rättigheter i Wien 1993 och den synliggör tydligt hur rättighetsdimensionen i ett sådant programarbete av hybridmodell knyter an till helt andra utgångspunkter än dess demokratipolitiska dimension.

Handlingsprogrammet (PNDDH, Le plan d'action national en matiere de democratie et des droits de l'Homme²⁵) antogs 2017 och det genomförs 2018–2021. Det innehåller fyra omfattande prioriterade områden: 1) demokrati och förvaltning, som bland annat innefattar politiska möjligheter att delta och god förvaltning, 2) ekonomiska, sociala, kulturella och miljörelaterade rättigheter, 3) minoriteters rättigheter och 4) institutionella och rättsliga strukturer. Norge har varit med och finansierat programmet inom ramen för Europarådet. I detta skede, när programmet är i genomförandefasen, är det för tidigt att dra slutsatser om fördelar och nackdelar med sådana hybridprogram. Marockos demokrati- och människorättsprogram är ändå ett praktiskt exempel på att programarbetet inom dessa politikområden kan kombineras.

²⁵ PNDDH, Le plan d'action national en matiere de democratie et des droits de l'Homme 2018-2021.

7 Kopplingarna mellan politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken



Figur 3. Kombinerad av demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter, SWOT-analys.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstaten har en stark ömsesidig koppling som tar fasta på såväl delaktigheten som begreppens rättsliga dimension. De tjänsteinnehavare och företrädare för det civila samhället som vi intervjuat i samband med utvärderingen ansåg att minskningen av ojämlikheten i det samhälleliga deltagandet är en central åtgärd med tanke på kopplingarna mellan politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken. Ur rättslig

synvinkel ansågs bland annat att man för att stärka kopplingarna mellan de två politikområdena utöver politiska rättigheter och medborgarrättigheter behöver lägga vikt vid att stärka de sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna. Även ökad forskning om social ojämlikhet vann understöd. Samtidigt framfördes det att kopplingen mellan politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken är särskilt påtaglig inom området för uppföljning av diskriminering.

Tillsvidare har handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter och det demokratipolitiska handlingsprogrammet beretts tämligen separat, och de har på basis av utvärderingen inte exakt samma ställning inom förvaltningen. I beredningen av politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter är arbetsfördelningen mellan justitieministeriet och utrikesministeriet redan etablerad. I det demokratipolitiska handlingsprogrammet står att demokratipolitiken är tvärssektoriell. I praktiken är det dock helt tydligt justitieministeriet som enligt utvärderingsgruppens observationer har ägarskapet i fråga om det demokratipolitiska handlingsprogrammet, och förvaltningen har samma syn på saken. Enligt vår uppfattning upplever de olika aktörerna i statsrådet inte att de hör till området för demokratipolitik, även om deras uppgifter ligger inom det området. Flera av de personer vi intervjuat kände knappt till det demokratipolitiska handlingsprogrammet eller processen för det, och de tog inte heller ställning till programinnehållet eller till konkreta faktorer som är gemensamma för programmet och handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter.

I statsrådets beredning av handlingsprogrammet och handlingsplanen är det enligt tjänsteinnehavarna viktigt att driva en aktiv debatt och samarbete mellan nätverket av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratinätverket. Under intervjuerna påpekades att man i programarbetet kanske inte i tillräcklig mån strävat efter att reflektera över vilka kontaktytor handlingsprogrammet och handlingsplanen kunde ha. Av de tjänsteinnehavare som intervjuats ansåg en del att handlingsprogrammet och handlingsplanen bör genomföras helt och hållet gemensamt. Enligt vår uppfattning var det centrala budskapet dock att programarbetet bland annat med tanke på samordningen av det praktiska arbetet bör genomföras separat.

Utifrån de intervjuer som vi förde i samband med utvärderingen är ett av civilsamhällets budskap om kopplingen mellan och genomförandet av människorättspolitik och demokratipolitiken att det avgörande är bland annat de delaktighetsrelaterade resultaten av politiken i sin helhet för människorna. Också det civila samhället upplevde handlingsplanen och handlingsprogrammet som separata. Tätare kopplingar mellan politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken förutsätter ett gemensamt språk och en gemensam verklighet. Dessa verkar inte existera i dagsläget. En central förutsättning för att befästa kopplingarna mellan politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken är att de politiska

målen är jämlöpande. Utifrån det ovan anförda anser vi att en starkare koppling mellan demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter potentiellt kunde bli verklighet, om målen för politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter ställs upp på ett mer hållfast och övergripande sätt.

8 Slutsatser och åtgärdsförslag

Enligt vår uppfattning, som utformats under den här utvärderingen, har det demokrati-politiska handlingsprogrammet och handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter i princip stor betydelse för utvecklingen av den demokratiska rättsstaten. **Vi anser att det finns skäl att fortsätta programarbetet och verksamheten i de samordnande nätverken.**

Samtidigt anser vi att mervärdet av statsminister Juha Sipiläs regerings handlingsprogram och handlingsplan för den finländska politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken är synnerligen begränsat. Mot bakgrunden av denna observation **anser vi att man i utvecklingen av programmen och planerna för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitik måste beakta de risker som programmen och planerna själva medför för främjandet av rättigheterna och tryggheten av demokratins livskraft.** En betydande risk är avpolitiseringen av främjandet av demokrati och grundläggande och mänskliga rättigheter, som behandlas ovan. Därtill måste uppmärksamhet också fästas vid risken med en alltför snäv syn på demokrati och mänskliga rättigheter: de uppfattas lätt så att de endast följer lagens bokstav eller endast är förankrade i människors upplevelsevärld utan att dessa två olika sätt att gestalta demokratin och de mänskliga rättigheterna kopplas samman när de politiska målen ställs upp. Här finns potential för att stärka kopplingen mellan de grundläggande och mänskliga rättigheterna och demokratipolitiken.

Även om man kan förhålla sig kritisk till genomslagskraften i det handlingsprogram och den handlingsplan som utvärderas här, har statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratinätverket lyckats mycket bra med sina egna uppgifter. Även de tjänsteinnehavare som ansvarar för beredningen och samordningen har skött sitt uppdrag utmärkt. Både nätverkens och tjänsteinnehavarnas verksamhet har bidragit till att stärka det tvärssektoriella samarbetet och informationsutbytet samt människorätts- och demokratiperspektivet i flera ministeriers arbete. **Vi anser att justitieministeriets resurser för demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter måste stärkas.**

Delaktighetstemat förenar politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter med demokratipolitiken på djupet. Enligt vår uppfattning är det fortfarande motiverat att hålla dessa politikområden separata i det praktiska programarbetet. Demokratipolitiken är ett väletablerat politikområde med sitt indicatorsystem, och därför rekommenderar vi att demokratipolitiken bedrivs på samma sätt som hittills. **I syfte att stärka kopplingarna mellan demokratipolitiken och politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter anser vi att nätverken om de så önskar kan intensifiera sitt samarbete och söka kontaktytor som kombinerar de två politikområdena.**

Vi anser att man i stället för flertaliga och kortvariga projekt i handlingsprogrammet och handlingsplanen bör utveckla politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken långsiktigt och mer övergripande.

Då är den centrala åtgärden att utveckla uppföljningen av situationen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och demokratin samt de politiska åtgärderna som relaterar till dessa områden. Detta kan också underlätta struktureringen av de olika politiska riktlinjernas och åtgärdernas inbördes relation. Enligt vår uppfattning är relationen mellan de olika styrdokumenterna inom politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken inte samordnad och en minskning av deras antal bör utredas. Att minska antalet styrdokument behöver inte betyda att man slopar separata demokratipolitiska program och planer för grundläggande och mänskliga rättigheter, utan lika väl kan det bli aktuellt att minska program inom andra ämnesområden. Eftersom den här utvärderingen inte på bredare bas granskar demokratipolitiken eller politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter kan man utifrån observationerna här inte ge mer detaljerade åtgärdsrekommendationer till exempel om relationen mellan programmen, planerna och redogörelserna.

Problemet med både den handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som utvärderas här och den föregående handlingsplanen är att kunskapsunderlaget om situationen för de grundläggande och mänskliga rättigheterna är bristfälligt. Även uppföljningen av programmets och planernas genomslagskraft har varit anspråkslös eftersom uppföljningen av de uppställda målen begränsats till uppföljning av enskilda projekt. Genomförandet av åtgärder berättar ingenting om hur åtgärderna eller programmen och planerna förändrat situationen för grundläggande och mänskliga rättigheter. För att det ska vara möjligt att utvärdera effekterna bör diskussion föras om politikens måluppställning. **Vi anser att man i stället för evaluering av enskilda handlingsprogram bör övergå till en mer övergripande evaluering av politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter och demokratipolitiken.**

Vi anser att man i politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter utöver människorättsfrågor som kräver brådskande åtgärder också bör ta upp strukturella människorättsfrågor som ofta inte uppfattas som människorättsfrågor. Till exempel i en socialt rättvis klimatpolitik är det viktigt att bygga broar mellan klimat- och människorättsfrågorna. Ofta förbises också människorättsdimensionen i till exempel budgetfrågor.

Statsminister Sanna Marins regering har inlett en beredning av ett nytt handlingsprogram och en ny handlingsplan. Regeringen har för avsikt att utarbeta ett nationellt demokratiprogram 2025 och den tredje nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter.

I regeringen Marins program ingår inledandet av beredningen av ett tvärsektoriellt demokratiprogram. Det nationella demokratiprogrammet 2025 täcker de många åtgärderna i statsminister Marins regeringsprogram för att främja medborgarsamhället och delaktigheten. En berednings- och samordningsgrupp tillsattes för demokratiprogrammet i december 2019. Demokratiprogrammet består av en verksamhetsplan som uppdateras årligen. Utifrån verksamhetsplanen utarbetas år 2022 ett principbeslut av statsrådet om demokratiprogrammet 2025. Enligt den uppfattning vi fått under den här utvärderingen är det bra att programarbetet framskrider i snabb takt från utarbetande till genomförande. I övrigt är det i detta skede för tidigt att närmare ta ställning till demokratiprogrammet 2025.

I Marins regeringsprogram ingår att uppföljningen av politiken för grundläggande och mänskliga rättigheter ska utvecklas. På basis av denna skrivning, och uppmaningen av riksdagens grundlagsutskott att upprätta en handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter varje regeringsperiod, har regeringen beslutat att fokus i den tredje handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter ska ligga på utveckling av indikatorer. Syftet är att ta fram ett systematiskt och på mätbara indikatorer baserat uppföljningssystem för tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter. Utifrån utvärderingen av denna och föregående handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter förordar vi för den tredje handlingsplanen ett starkt fokus på indikatorarbete och uppföljningsutveckling. I övrigt är det för tidigt att närmare ta ställning till den tredje handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-915-5 (PDF)