



Finlands utvecklingspolitiska tillstånd 2013

Ingen utveckling utan mänskliga rättigheter

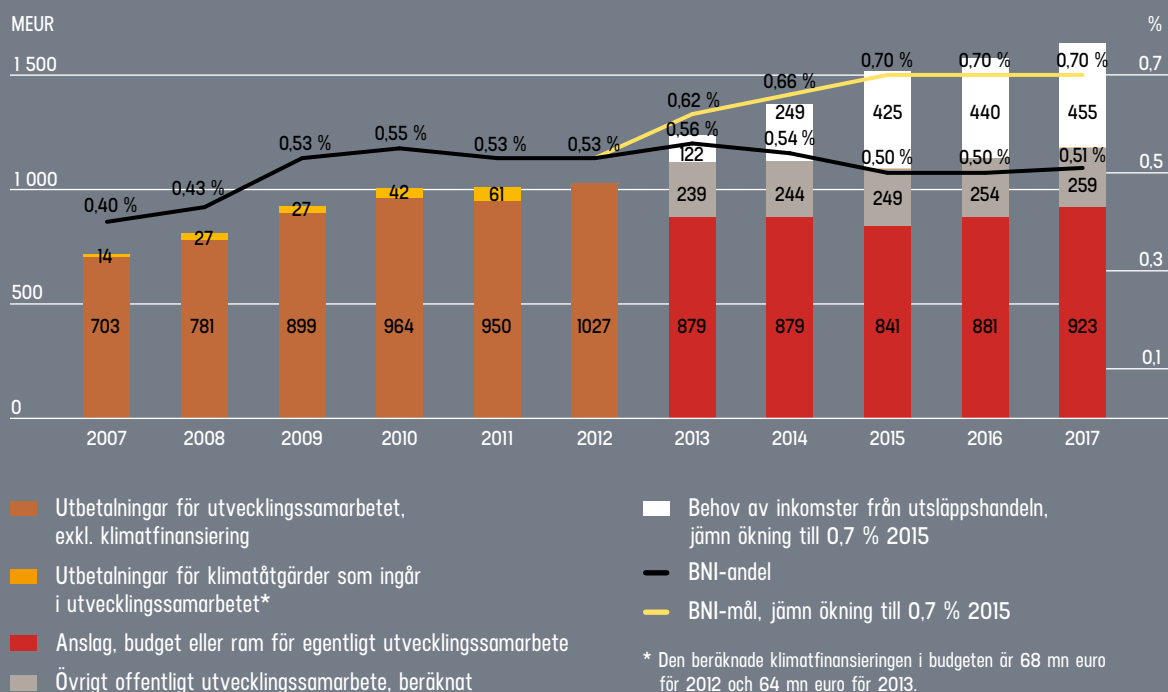


UTVECKLINGSPOLITISKA KOMMISSIONEN

Medel för Finlands utvecklingssamarbete

Belopp för utvecklingssamarbetet 2007–2017 (MEUR)

Källa: Ekonomisk planering och statistisk uppföljning, UM:s utvecklingspolitiska avdelning

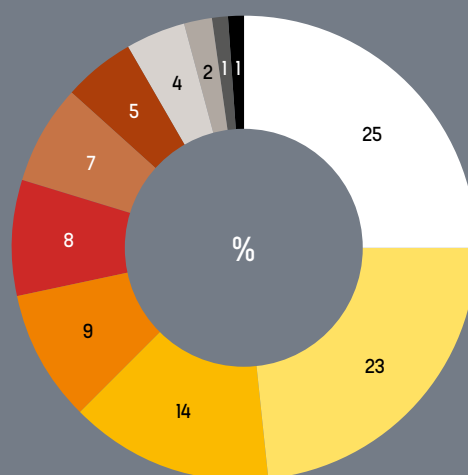


I vilket syfte används medlen?

Utbetalningar för Finlands utvecklingssamarbete 2012

Källa: Berättelse om utvecklingspolitiken och -samarbetet 2012, UM

Multilateralt samarbete, t.ex. via FN och Världsbanken	MEUR 258,6
Samarbete med enskilda länder och regioner [s.k. bilateralt samarbete]	240,6
EU:s utvecklingssamarbete	146,0
Stöd till medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete	95,0
Humanitärt bistånd	84,4
Planering, utvärdering och förvaltning av samarbetet	68,3
Utvecklingssamarbete som inte riktats landsvis	49,7
Stöd till företagens verksamhet i utvecklingsländer [Finnfund, räntestöd]	40,1
Utgifter för mottagning av flyktingar	17,8
Utgifter för civil krishantering	10,9
Övriga utgifter för utvecklingssamarbete	15,3
Totalt	1 026,7



I siffrorna ingår utgiftsposterna för momentet Egentligt utvecklingssamarbete och för övrigt offentligt utvecklingssamarbete.



7



19



25

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Inledning:	
Vad innebär mänskliga rättigheter som utgångspunkt för utvecklingspolitiken?	7
Allmän översikt:	
Har det människorättsbaserade perspektivet beaktats?	11
Omsättandet av riktlinjerna pågår fortfarande	11
Resultatfokusering ensam räcker inte till	12
Mänskliga rättigheter ska lyftas fram i praktiken på alla plan	14
Personalresurser ska fördelas på ändamålsenligt sätt	16
Samarbete på landsnivå:	
Mänskliga rättigheter kan främjas i partnerländer på många olika sätt	19
I samarbetet måste vi också vara beredda på konflikter	19
Ökning av vår egen kompetens och omfattande växelverkan	19
Människorättsanalysen i landsprogrammen bör utvecklas	20
Multilateralt samarbete:	
Vi måste påverka aktivt i organisationer och utvecklingsbanker	25
Mänskliga rättigheter behöver försvaras också i FN-organisationer	25
Utvecklingsbanker: Känsliga ämnen ska också lyftas fram	26

Medborgarorganisationernas samarbete:	
Medborgarsamhällets roll blir allt viktigare	29
Gemensamma definitioner och rutiner behövs ännu	30
Privat sektor:	
Ansvarsfull företagsverksamhet skapar arbetstillfällen och främjar mänskliga rättigheter	31
Mänskliga rättigheter kan främjas även genom handelspolitik	31
Utveckling av den privata sektorn – fokus i fattiga länder	32
Samarbete krävs för att företagsansvaret ska kunna uppfyllas	34
Till slut	36
Medlemmarna i Utvecklingspolitiska kommissionen	37



29

Förord



Foto: Philippe Gueissaz

Utvecklingspolitiska kommissionen (KPT) är ett rådgivande organ som tillsätts av statsrådet och som följer Finlands verksamhet inom olika politikområden som påverkar utvecklingsländer. I denna första årsrapport av den nuvarande kommissionen koncentrerar vi oss på att analysera hur det människorättsbaserade perspektivet har beaktats i Finlands utvecklingspolitik.

De mänskliga rättigheterna hör till de grundläggande elementen för de nordiska samhällen, men hur kan vi främja dem i andra länder? Frågan togs upp bland annat när Finland förlorade valet av icke-permanenta medlemmar för FN:s säkerhetsråd. Hötte Finland med fingret för mycket i människorättsfrågor och förlorade vi därför vår chans i omröstningen? Finländska media lyfte fram en tolkning, enligt vilken den överlägsna och självbelåtna attityden som är typisk för de nordiska länderna kan ha varit en orsak till den bittra förlusten.

I det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet, som statsrådet godkände 2012, utgör de mänskliga rättigheterna grunden för Finlands utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete. I Finland råder ett brett samförstånd om att frågan är viktig. På internationellt plan och i flera av våra partnerländer är ämnet emellertid känsligt och starkt politiserat.

Vilka utgångspunkter utvecklingspolitiken bedrivs ifrån är en het fråga i världen för tillfället.

De senaste tio åren har utvecklingssamarbetets omvärld förändrats betydligt i och med att betydelsen av andra penningflöden och tillväxtekonomier (de s.k. BRICS-länderna: Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika) har ökat i de fattigaste länderna, medan det offentliga utvecklingssamarbetet samtidigt minskat. I flera afrikanska länder har den ekonomiska tillväxten redan länge legat på maximal nivå. Trots det har fattigdomen i dessa länder inte minskat nämnvärt. Dessutom har fattigdomen i allt större utsträckning blivit ett problem i medelinkomstländer.

Det utvecklingspolitiska programmets fokus på det människorättsbaserade perspektivet i Finlands utvecklingssamarbete är helt rätt i denna situation. Att främja de mänskliga rättigheterna är ett lämpligt mervärde som ska genomsyra vår verksamhet på alla nivåer: såväl på FN-forum och i utvecklingsbanker som i samarbetet på landsnivå. Regeringen har också förbundit sig till en politikkonsekvens som stöder utvecklingen. Det innebär att politiken inom de övriga sektorerna också ska granskas utifrån hur den bidrar till de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer.

Jouko Jääskeläinen

riksdagsledamot, ordförande för
Utvecklingspolitiska kommissionen

Sammanfattning

I denna rapport analyserar Utvecklingspolitiska kommissionen (KPT) hur det människorättsbaserade perspektivet har beaktats i Finlands utvecklingspolitik. I det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet, som statsrådet godkände 2012, utgör de mänskliga rättigheterna grunden för Finlands utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete. Det gäller en betydande ändring av tyngdpunkten.

KPT:s allmänna bedömning är att tillämpningen av det människorättsbaserade förhållningssättet har kommit i gång väl i utvecklingssamarbetet. Hur grundligt perspektivet har tagits del lämnar dock en del övrigt att önska. I rapporten ger KPT ett antal rekommendationer om frågor som särskilt bör beaktas i fortsättningen. Det är viktigt att stärka utrikesförvaltningens kompetens och utveckla uppföljnings- och rapporteringsmetoder så att vi kan få information om hur väl arbetet för att främja mänskliga rättigheter har lyckats.

KPT:s granskning fokuserar på samarbetet på landsnivå i Finlands huvudpartnerländer, men den behandlar också verksamheten i multilaterala organisationer samt med medborgarorganisationer och den privata sektorn. Av de landsprogram som tagits fram som grund för samarbetet med partnerländerna framgår att Finland strävar efter att allokera sitt bistånd till de fattigaste och mest sårbara grupperna. De verktyg som det människorättsbaserade förhållningssättet erbjuder bör emellertid tas i mer effektiv användning. Människorättsanalysen i landsprogrammen bör fördjupas och det strategiska samarbetet med det lokala medborgarsamhället ökas.

För att de mänskliga rättigheterna ska kunna förverkligas, behövs påverkan såväl på nationell som på internationell nivå. En politisk dialog med partnerländernas regeringar är en viktig del av tillämpningen av det människorättsbaserade perspektivet. I dessa diskussioner måste vi våga lyfta fram även svåra frågor. Å andra sidan måste vi vara diskreta och välja på vilket sätt det är lämpligt att utveckla de aktuella frågorna med ett visst land och i en viss situation.

Finland ska iaktta principerna för mänskliga rättigheter på ett konsekvent sätt även på de övriga politiska områdena. En ansvarsfull verksamhet inom den privata sektorn har en stor inverkan på de mänskliga rättigheterna, främst genom att den skapar människovärdiga arbetstillfällen. Därför finns det skäl att ytterligare förbättra instrumenten för utveckling av den privata sektorn i utvecklingsländer och samarbetet med företag. Samtidigt är det nödvändigt att skapa internationella normer för företagsansvar och att förtydliga företagens och staternas roller i uppfyllelsen av företagsansvaret.

Nedskärningar av anslagen för utvecklingssamarbetet gör det svårt att omsätta de nya utvecklingspolitiska riktlinjerna. Dessutom minskar de Finlands trovärdighet när det gäller landets utfästelse att bekämpa den globala fattigdomen. Därför förutsätter KPT att regeringen ska göra upp en transparent och trovärdig plan för att öka anslagen för utvecklingssamarbetet till 0,7 procent av brutonationalprodukten i enlighet med de internationella överenskommelserna. I rambeslutet våren 2014 ska anslagen för 2015–2018 ökas enligt denna tidsplan.



Foto: Satu Rynnänen

Vad innebär mänskliga rättigheter som utgångspunkt för utvecklingspolitiken?

Med människorättsbaserat förhållningssätt till utvecklingen avses att de mänskliga rättigheter som är införda i olika internationella avtal ska kunna åtnjutas av alla människor, inklusive de fattigaste och mest diskriminerade människorna. Grundtanken är att staterna ska ha ansvaret för förverkligandet av de mänskliga rättigheterna och att människornas kännedom om sina rättigheter ska ökas. Detta kan främjas även genom utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete.

I det internationella utvecklingssamarbetet har det människorättsbaserade förhållningssättet diskuterats sedan 1990-talet. Flera FN-organisationer har varit föregångare och skapat en gemensam åsikt om innebörden i begreppet (<http://hrbportal.org>). Också flera andra internationella organisationer, stater och medborgarorganisationer som bedriver utvecklingssamarbete fokuserar, i likhet med FN, på det människorättsbaserade förhållningssättet i sina egna riktlinjer. Det är dock inte fråga om ett entydigt begrepp, utan begreppet betonas på olika sätt beroende på instans och sammanhang.

Utvecklingspolitiska kommissionen anser att det människorättsbaserade förhållningssättet ytterligare stärker tanken om att utvecklingssamarbetet ska utplåna fattigdomen och att de yttersta orsakerna till fattigdomen särskilt ska tas itu. När frågorna granskas med tanke på de mänskliga rättigheterna, är det lättare att identifiera vilka strukturella orsaker och maktförhållanden som ligger bakom fattigdomen. Detta är viktigt eftersom vägen mot ett rättvist, jämlikt och demokratiskt samhälle som respekterar mänskliga rättigheter alltid förutsätter föränd-



Foto: Milma Kettunen

ringar i maktförhållandena. Utvecklingen är med andra ord en politisk process, inte någon serie tekniska åtgärder.

Med hänsyn till de mänskliga rättigheterna gestaltar sig fattigdomen som ett flerdimensionellt fenomen. Det gäller inte en fattigdom som enbart beror på låga inkomster, utan det som är anmärkningsvärt är att de drabbade grupperna saknar möjligheter att påverka frågor och beslut som rör deras eget liv. Perspektivet bidrar till innehållet i och genomför-

andet av utvecklingspolitiken samt till hur de uppnådda resultaten bör mätas. Vid sidan av bruttonationalprodukten och hushållens disponibla inkomster behövs också andra mätare, till exempel för bedömning av politiska rättigheter, jämlikhet och yttrandefrihet. När utvecklingen granskas med hänsyn till de mänskliga rättigheterna, innebär det en betydande förändring av tänkesättet inom utvecklingssamarbetet, som tidigare byggt på biståndstagarnas behov. Av figuren nedan framgår skillnaderna mellan behovsbaserat och rättighetsbaserat förhållningssätt.

Markrättigheter aktuella

I FN:s konventioner om mänskliga rättigheter är de rättigheter som tillhör alla människor indelade i två grupper. De så kallade MP-rättigheterna utgörs av medborgerliga och politiska rättigheter. Med ESK-rättigheter avses i sin tur ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Alla dessa rättigheter är lika viktiga och odelbara samt komplementära. Till exempel den föreningsfrihet och demonstrationsrätt som MP-rättigheterna garanterar gör det möjligt för arbetstagarna att organisera sig, och på så vis bidrar det till att människorna får åtnjuta ekonomiska rättigheter.

Särskilt aktuella frågor är för närvarande rättigheter i anslutning till förvaltning och ägande av mark och naturresurser. Uppköp av mark (land grabbing) från lokal befolkning har lyfts fram i synnerhet i Afrika där regeringar har sålt och hyrt ut odlingsmark till utländska företag och andra stater genom långsiktiga kontrakt. Bidragande omständigheter är att ägarförhållandena i markområden är oklara och att innehavet av mark är koncentrerat till ett fåtal parter. Dessutom bidrar kvinnornas begränsade rättigheter att äga och ärva mark till att kvinnornas fattigdom och otrygghet fördjupas. I och med att utländska investeringar ökar måste hänsyn också tas till företagets ansvar att respektera mänskliga rättigheter.

Rättvisa markrättigheter har ett relevant samband med mänskliga rättigheter och förbättring av diskriminerade befolkningsgruppers ställning. Därför bör Finlands utvecklingspolitik främja rättvisa markrättigheter i utvecklingsländerna och söka metoder för att minska sådana problem som land grabbing.



Foto: Global.finland.fi

Skillnader mellan människorättsbaserat och behovsbaserat utvecklingssamarbete

Välgörenhetsbaserat utvecklingssamarbete	Behovsbaserat utvecklingssamarbete	Rättighetsbaserat utvecklingssamarbete
Fokuserar snarare på insatser än resultat	Fokuserar på både insatser och resultat	Fokuserar på process och resultat
Fokuserar på att öka välgörenhet	Fokuserar på att tillgodose behov	Fokuserar på att förverkliga rättigheter
Identifierar de rikas moraliska ansvar gentemot de fattiga	Identifierar behov som motiverade krav	Identifierar enskilda personers och grupper rättigheter som krav gentemot dem som bär det juridiska och moraliska ansvaret
Enskilda personer ses som offer	Enskilda personer ses som föremål för biståndsåtgärder	Enskilda personers och grupper egenmakt att kräva sina rättigheter ökar
Enskilda personer förtjänar hjälp	Enskilda personer förtjänarhjälp	Enskilda personer har rätt till hjälp
Fokuserar på hur problem dyker upp	Fokuserar på direkta orsaker till problem	Fokuserar på strukturella orsaker och hur de kommer till uttryck

Källa: KEPA, Oikeusperustaisen lähestymistavan soveltaminen. Innostava opas kansalaisyhteiskunnalle. (Tillämpning av rättighetsbaserat förhållningssätt. Engagerande guide för medborgarsamhället.) Jakob Kirkemann Boesen & Tomas Martin (2011)



” Allt utvecklingssamarbete
bygger på så vis inte på
männskliga rättigheter, även
om det minskar fattigdom.”

Foto: Milma Kettunen

Har det människorättsbaserade perspektivet beaktats?

Omsättandet av riktlinjerna pågår fortfarande

Att främja mänskliga rättigheter har redan länge varit ett av målen för Finlands utvecklingspolitik och -samarbete. Frågan accentueras i allt högre mån i regeringens utvecklingspolitiska åtgärdsprogram som godkändes i februari 2012. Enligt programmet utgör de mänskliga rättigheterna grunden för Finlands utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete. Det gäller en betydande ändring av tyngdpunkten eftersom det främsta målet för föregående utvecklingspolitiskt program (2007) var en naturekonomiskt hållbar utveckling. I det nuvarande programmet konstateras att ”ambitionen är att också de fattigaste människorna ska känna till sina rättigheter och vara kapabla att arbeta för dem. Lika viktigt är att myndigheterna känner till vilka människorättsförpliktelser som gäller dem och klara av att verkställa dessa.”

Enligt Utvecklingspolitiska kommissionen har tillämpningen av det människorättsbaserade förhållningssättet kommit i gång väl i utvecklingssamarbetet. I de diskussioner som kommissionen fört med Utrikesministeriets representanter har det blivit klart att frågan dryftas för tillfället. I de riktlinjer och anvisningar som tagits fram efter att det utvecklingspolitiska programmet trädde i kraft har det människorättsbaserade perspektivet beaktats på ett eller annat sätt. Hur grundligt perspektivet har tagits del och hur konkreta riktlinjerna och anvisningarna är, lämnar dock en del övrigt att önska. Det är nödvändigt att utveckla verktyg även för uppföljning och rapportering så att vi kan få information om hur bra det går att främ-

ja mänskliga rättigheter och genomgående mål i Finlands utvecklingspolitik.

En utmaning i praktiken är de utvecklingspolitiska fokusområdenas mångfald. Eftersom det människorättsbaserade förhållningssättet har valts till det viktigaste rättesnöret för politiken, ska det också i alla sammanhang vara den främsta frågan som lyfts fram. Av den utvecklingspolitiska ledningen krävs kontinuerlig kommunikation som är så praktisk som möjligt om vad som avses med människorättsbaserat förhållningssätt i olika sammanhang samt satsning på att ta fram och införa praktiska verktyg. I olika situationer och samhällen behövs emellertid olika verksamhetsmetoder och därför ska anvisningarna kunna anpassas.

Med tanke på konsekvensen bör fokusområdena i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet också påverka Finlands samarbete med andra länder än de som är våra huvudsamarbetspartner i utvecklingssamarbetet. Efter att programmet hade utarbetats skapade Utrikesministeriet ett handlingsprogram för Latinamerika och Västindien samt ett handlingsprogram för Indien. I handlingsprogrammet för Latinamerika anges främjandet av mänskliga rättigheter och företagsansvar som mål, men deras effekter på verksamheten förblir oklar. I programmet för Indien behandlas fattigdomen och mänskliga rättigheter i bakgrundsavsnittet, men de syns inte i Finlands målsättning. En utmaning till är med andra ord att utsträcka människorättsperspektivet till utrikesförvaltningens andra delområden än det traditionella utvecklingssamarbetet. Till exempel kränkningarna av de mänskliga rättigheterna i Ryssland och Kina är frågor som har tigit i Finlands yttre förbindelser med dessa länder.

I juni 2013 publicerade Finlands utrikesförvaltning sin första strategi för de mänskliga rättigheterna. Målet för strategin är att integrera de mänskliga rättigheterna i alla delområden av utrikespolitiken på ett mer effektivt och mer konsekvent sätt. Strategin och det tillhörande handlingsprogrammet innehåller riktlinjer och åtgärder som är viktiga för att den människorättsbaserade utvecklingspolitiken ska kunna genomföras inom utrikesförvaltningen. Sedan 1990-talet har Utrikesministeriets och senare statsrådets människorättspolitik styrts genom olika redogörelser. Nästa redogörel-

se om politiken för de mänskliga rättigheterna ska lämnas till riksdagen 2014.

Resultatfokusering ensam räcker inte till

I Utrikesministeriets riktlinjer, som har utarbetats utifrån det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet, är universalitet, icke-diskriminering och deltagande de viktigaste principerna för det människorättsbaserade förhållningssättet.

Bedömningar vittnar om en del utmaningar med det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet

Ungefär vart fjärde år gör Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD:s biståndskommitté DAC (Development Assistance Committee) en inbördes granskning av medlemsländerna som innehåller rekommendationer för att effektivisera utvecklingspolitiken och förbättra verksamhetssätten. Granskningen av Finland 2012 gav en positiv helhetsbild av vår utvecklingspolitik. Det nya utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet ansågs dock vara en för allmän riktlinje som innehåller för många fokusområden och som saknar tydliga strategiska mål. Detta grundar sig på en oro för att utvecklingspolitiken i allt större utsträckning spritts till flera verksamheter och delområden de senaste åren.

Mångfalden av fokusområdena i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet kan göra det svårt att tillämpa det människorättsbaserade förhållningssättet: människorättsperspektivet kan ge vika för många andra viktiga teman. Det är emellertid inte klokt att göra strikta avgränsningar och definieringar av utvecklingsmål och -strategier i Finland. Den främsta kraften i den människorättsbaserade utvecklingspolitiken är att en effektiv och kunnig förvaltning kan förenas med en äkta dialog och samarbete med mottagarlandet. Om de närmare utvecklingspolitiska målen fastställs efter land, som Utrikesministeriet har gjort i sina nya landsprogram, kan hänsyn tas till varje lands särdrag och lösningarna kan skräddarsys enligt dem.

Samtidigt bör vi kunna förhindra att utvecklingssamarbetet sprids till ett flertal små delområden. Det är motiverat att koncentrera utvecklingssamarbetet till ett fåtal länder och verksamhetsområden. I främsta rummet borde den administrativa bördan minska i partnerländerna när antalet projekt minskar och storleken ökar.

Utmaningar med det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet lyfts också fram i en meta-utvärdering för 2010–2011. I utvärderingen analyserades det praktiska utvecklingssamarbetet med hjälp av utvärderingar av utvecklingssamarbetsprogram. Stora brister förekom i bland annat resultatfokusering, hänsynstagande till de genomgående målen (inklusive de mänskliga rättigheterna) och involverande av biståndsmottagarna. Just involverandet är en av de viktigaste förutsättningarna för att det människorättsbaserade perspektivet ska kunna förverkligas. Dessa är ständiga problem i utvecklingssamarbetet, fastän en liten förbättring har skett jämfört med meta-utvärderingen för 2007–2009.

tet. Icke-diskrimineringsprincipen fäster uppmärksamhet vid de mest utsatta befolkningsgruppernas rättigheter. Enligt KPT är det i många fall motiverat att allokera biståndet till dem så direkt som möjligt. Samtidigt är det dock viktigt att också känna igen och stöda de försvarare av mänskliga rättigheter som hör till välbärgade och utbildade befolkningsgrupper. Allt som allt har medborgarsamhället en viktig roll i den förändring som leder till förstärkta mänskliga rättigheter.

Enligt tidens anda betonar det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet vid sidan av det människorätts-

baserade perspektivet även resultatfokuseringen. Enligt KPT är båda viktiga frågor och i princip kan de kombineras, men till resultatfokuseringen hänför sig också ett antal risker. Om vi i utvecklingssamarbetet endast ser på vissa strängt definierade resultat, lämnas den aktuella processen utan avseende, och processen är relevant när det gäller att förverkliga det människorättsbaserade perspektivet. Mål och mätare som fastställs på hög nivå lämnar inte utrymme för en äkta dialog, demokratiska processer i partnerländer och inte heller för hänsynstagande till de fattigaste människornas åsikter. Det är viktigt att säkerställa

Konsekvens är en människorättsfråga

Enligt OECD:s biståndskommittés inbördes granskning (se föregående sida) var främjandet av den utvecklingspolitiska konsekvensen det svagaste delområdet av Finlands utvecklingspolitik. Med konsekvens avses att de utvecklingspolitiska synpunkterna beaktas på alla politiska områden, till exempel handelspolitiken, lantbrukspolitiken och energipolitiken. Minimimålet är att säkerställa att uppfyllelsen av utvecklingsmålen inte ska omintetgöras av politiken på de övriga områdena.

Konsekvensen har en nära koppling med det människorättsbaserade förhållningssättet. Enligt FN:s konventioner om mänskliga rättigheter ansvarar inte enbart utvecklingsländernas regeringar för förverkligandet av de mänskliga rättigheter utan även de internationella aktörer som kan påverka förverkligandet av rättigheterna är ansvariga. Därför ska vi också granska vilka människorättseffekter EU:s och Finlands politik har på andra sektorer.

I regeringsprogrammet har Finland förbundit sig att stärka den utvecklingspolitiska konsekvensen, och också i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet ligger nu större fokus på konsekvensen än under föregående regeringsperiod. Trots det bygger konsekvensarbetet i Finland fortfarande främst på retorik och inofficiella nätverk. Vi bör övergå från den pågående pilotövningen, som analyserar vilka effekter olika politikområden har på globala frågor gällande livsmedelstryggheten, till att fastställa konkreta mål, samt se över ansvarsområdena och samordningsmekanismen, såsom OECD:s utvärdering rekommenderar.

Konsekvensen har blivit allt viktigare när penningflöden till utvecklingsländerna, såsom handel, investeringar och invandrarnas penningförsändelser, har ökat. I partnerländernas utveckling har de mycket större betydelse än utvecklingssamarbetet. Genom en konsekvent politik är det möjligt att bidra till att dessa penningflöden höjer människornas välbefinnande. Dessutom ska vi se till att stora omvända penningflöden, som kapitalflykt på grund av skattekringgående, inte förstör dessa möjligheter.

människornas rätt att delta i beslutsprocesser samt att de mest utsatta gruppernas situation inte försämrats till följd av ”utvecklingen”. Allt utvecklingssamarbete bygger på så vis inte på mänskliga rättigheter, även om det minskar fattigdom.

Mänskliga rättigheter ska lyftas fram i praktiken på alla plan

En politisk dialog med partnerländernas regeringar är både på landsnivå och på internationell nivå en mycket relevant del av tillämpningen av det människorättsbaserade förhållningssättet. I dessa diskussioner måste vi våga lyfta fram även svåra frågor. Å andra sidan måste vi vara diskreta och välja på vilket sätt det är lämpligt att utveckla de aktuella frågorna i ett visst land och i en viss situation. Ett bra rättesnöre är att pragmatiken fungerar bättre än dogmatiken. Kritik tas eventuellt bättre emot om vi erbjuder hjälp för att åtgärda missförhållanden och stärka kapaciteten. Även när vi inte direkt åberopar mänskliga rättigheter måste vi i verksamheten tillämpa de viktiga

nell nivå en mycket relevant del av tillämpningen av det människorättsbaserade förhållningssättet. I dessa diskussioner måste vi våga lyfta fram även svåra frågor. Å andra sidan måste vi vara diskreta och välja på vilket sätt det är lämpligt att utveckla de aktuella frågorna i ett visst land och i en viss situation. Ett bra rättesnöre är att pragmatiken fungerar bättre än dogmatiken. Kritik tas eventuellt bättre emot om vi erbjuder hjälp för att åtgärda missförhållanden och stärka kapaciteten. Även när vi inte direkt åberopar mänskliga rättigheter måste vi i verksamheten tillämpa de viktiga

Nedskärningar i anslag minskar Finlands trovärdighet

Regeringen har fryst anslagen för utvecklingssamarbetet för 2013–2014 på 2012 års nivå och beslutat att skära ned dem med totalt 59 miljoner euro 2015. För 2016 och 2017 har det överenskommit om nedskärningar med 30,5 respektive 32 miljoner euro. Nedskärningarna gör det svårt att omsätta de nya utvecklingspolitiska riktlinjerna och de minskar allt som allt regeringens trovärdighet när det gäller regeringens förbindelse till att arbeta mot global fattigdom.

Ett av målen i regeringsprogrammet är en jämn anslagsutveckling så att en andel på 0,7 procent av bruttonationalprodukten kan uppnås och Finlands internationella åtaganden kan fullgöras. I Europeiska rådet har Finland förbundit sig att nå en nivå på 0,7 procent fram till 2015.

I rammanglingen i mars beslutade regeringen inte enbart om nedskärningar utan även om att styra inkomsterna från utsläppshandeln till utvecklingssamarbetet och, som ett led i detta, till internationella klimatåtgärder. Beräkningarna av dessa inkomster har dock sjunkit kraftigt jämfört med vad man ursprungligen hade kommit överens om i samband med regeringförhandlingarna. Enligt den nuvarande prisnivån för utsläppsrätter uppgår inkomsterna endast till cirka 50 miljoner euro per år. Det räcker inte ens nära till för att öka Finlands utvecklingssamarbete till en tillväxtnivå som krävs för att uppnå målet på 0,7 procent. På grund av osäkra inkomster är det dessutom svårt att på en strategisk nivå planera disponeringen av medlen eller att allokera medel till arbetet för ökat människorättsbaserat förhållningssätt.

Ur anslagen för utvecklingssamarbetet täcks även Finlands internationella finansiering av klimatåtgärder, som vi har förbundit oss till i samband med FN:s klimatförhandlingar. För närvarande uppgår finansieringen av klimatåtgärder till 60–70 miljoner euro per år, och behovet av den bara ökar i framtiden. Att utplåna fattigdomen samt klimatförändringar är två stora utmaningar som först och främst kräver trovärdiga resurser för att kunna lösas. Vi måste se till att finansieringen av klimatåtgärder inte leder till minskning i utvecklingssamarbetet, vars främsta syfte är att utplåna fattigdomen. Enligt överenskommelsen på FN:s klimatkonferens i Köpenhamn ska finansieringen av klimatåtgärder bestå av nya och extra medel. Dessutom ska det säkerställas att utvecklingsländernas projekt för minskning av utsläpp eller andra klimatprojekt som Finland bistår inte har några negativa effekter på de mänskliga rättigheterna.

gaste principerna för det människorättsbaserade förhållningssättet. (Jfr exemplet från Danmark på sidan 15)

För att de mänskliga rättigheterna ska förverkligas, behövs ett konsekvent och brett inflytande på såväl lokal, nationell som internationell nivå. Påverkan på politiskt plan är ofta det mest effektiva sättet när det sker tillsammans med andra biståndsgivare. Finland ska aktivt sträva efter att samarbeta med likstämmiga länder. Naturliga referensgrupper är de nordiska länderna och Europeiska unionen. I dessa förbindelser ska Fin-

land ta initiativ och se till att människorättsperspektivet tas upp på diskussionsagendan.

Inom EU:s utvecklingspolitik accentueras de mänskliga rättigheterna på agendan för förändring (*Agenda for Change*), som antogs i maj 2012, och i de nya ramarna för budgetstödet, som betonar budgetstödet avtalsrelaterade roll, det vill säga partnerlandets regerings förbindelse till att iaktta principerna för gott styre. Dessa politiska riktlinjer och den därtill hörande strävan att intensifiera EU:s samarbete på landsnivå ger i princip goda möjligheter att främja mänskliga rättigheter genom

Danmark som exempel

Danmarks nya strategi för utvecklingssamarbetet *The Right to a Better Life* började gälla i juni 2012, några månader efter Finlands utvecklingspolitiska åtgärdsprogram. Fokusområdena för strategin är mycket likadana som Finlands. I strategin fastställs också att de mänskliga rättigheterna utgör utgångspunkten för utvecklingspolitiken.

I februari 2013 besökte KPT Danmark och tog del av genomförandet av utvecklingspolitiken i landet och särskilt av hur Danmark tillämpar det människorättsbaserade förhållningssättet. Som rättesnören använder Danmark fyra principer: icke-diskriminering, deltagande, öppenhet och redovisningsskyldighet. Dessa används som analytiska verktyg i alla de olika samarbetsformerna och skedena.

Vid tillämpningen av det människorättsbaserade förhållningssättet fokuserar Danmark på pragmatism, flexibilitet och realism. Utgångspunkter är en specifik analys av varje land samt ett positivt och konstruktivt förhållningssätt. Detta innebär till exempel att grunden för samarbetet består av de rekommendationer i FN:s allmänna ländergranskningar (Universal Periodic Review, UPR) som partnerlandets regering har antagit. (Mer information om UPR-mekanismen finns på sidan 20)

Syftet med riktlinjerna om det människorättsbaserade förhållningssättet är att de ska väcka tankar, men riktlinjerna innehåller också tydliga och konkreta instruktioner för tillämpningen. Till exempel i gemensamma politiska dialoger mellan biståndsgivarna och partnerländerna ska Danmarks representanter se till att det människorättsbaserade perspektivet alla gånger tas upp på agendan.

I riktlinjerna lyfts det öppet fram att det människorättsbaserade förhållningssättet också kan väcka motstånd och att sådana situationer kräver förberedelse. Då är tjänstemännens sakkunskap och interaktiva färdigheter viktiga. Danmark är berett att människorättssituationen i partnerländer kan försämrats. Det finns inga standardsvar. Utgångspunkten är emellertid att en negativ utveckling har vissa konsekvenser för samarbetet med partnerlandet.

Danmarks strategi fastslår på ett tydligt sätt att den främsta utgångspunkten i samarbetet alltid ska vara att partnerlandet har ägarskap. Till exempel ökning av budgetstöd är en viktig del av den människorättsbaserade utvecklingspolitiken. Syftet med den är att stärka regeringens redovisningsskyldighet gentemot medborgarna.



Foto: Milma Kettunen

EU-samarbete. I praktiken finns det till och med stora skillnader mellan olika EU-länder i synpunkterna på hur man ska handla i olika länder och situationer. Finland kan genom sin verksamhet medverka till att skapa gemensamma riktlinjer om det rättighetsbaserade förhållningssättet inom EU.

Personalresurser ska fördelas på ändamålsenligt sätt

De begränsade anslagen för utvecklingssamarbetet avspeglas i utrikesförvaltningens personalresurser som enligt KPT i större omfattning än nu bör fördelas till det människorättsbaserade arbetet. Detta förutsätter att befattningsbeskrivningarna ska ändras och att nya rådgivare eller specialsakkunniga ska anställas i ministeriet och beskickningarna. Hittills har detta inte skett. Under föregående regeringsperiod anställdes sakkunniga och rådgivare i beskickningarna och ministeriet med de så kallade fem procents anslagen, och för många av dessa personer innehåll befattningsbeskrivningen fokus på naturresurs- och miljösektorn samt den privata sektorn, vilka dåtiden var fokusområden. Nu finns inga motsvarande extra anslag tillgängliga eftersom ökningen i medlen för utvecklingssamarbetet har stannat av.

För att det människorättsbaserade förhållningssättet ska kunna tillämpas, krävs att alla som deltar i utvecklingssamarbetet ska kunna ta hänsyn till förhållningssättet i det dagliga arbetet. Även

på de övriga politikområdena ska tjänstemännen ges grundläggande information om vilken betydelse den människorättsbaserade utvecklingspolitiken har för deras arbete. Härvid har utbildningen av personalen utöver skriftliga instruktioner stor betydelse. På den förnyade grundkursen i utvecklingspolitik och utvecklingssamarbete behandlas det människorättsbaserade förhållningssättet först, men den tid som reserverats för behandlingen är knapp. Utbildning som enbart koncentrerar sig på människorättsbaserade perspektiv finns också att tillgå, men KPT önskar att sådan utbildning utökas från nuvarande på alla nivåer. Samtidigt bör särskild uppmärksamhet fästas vid utbildning i förhandlings- och interaktionsfärdigheter.

Rådgivarna och specialtjänstemännen, som har rekryterats i Utrikesministeriet utifrån deras specialsakkunskap, har en viktig roll i genomförandet av utvecklingspolitiken. Deras ställning har nyligen stärkts i ministeriets personalpolitik när rådgivarnas anställningar ändrades från arbetsförhållande till tjänsteförhållande. Dessutom har deras möjligheter till arbetsrotation förbättrats. Det finns fortfarande skäl att fästa uppmärksamhet vid lika behandling av rådgivarna och vid deras utvecklingsmöjligheter så att specialkompetensen inom utvecklingspolitik kan bevaras och stärkas i ministeriet. KPT är orolig för den stora personalomsättningen i Utrikesministeriet, vilket först och främst beror på det stora antalet visstidsanställningar. Detta avspeglas i bland annat avbrott i hanteringen av utvecklingsfrågor.

Rekommendationer:

- *Finland ska i samarbete med likstämiga länder (t.ex. de nordiska länderna) göra upp en gemensam strategi för hur det människorättsbaserade perspektivet främjas på internationell nivå. Ett strategiskt samarbete med det globala medborgarsamhället spelar en viktig roll i denna strävan.*
- *Det behövs också en aktiv dialog i människorätsfrågor med BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kiina och Sydafrika) och stöd vid dialogen mellan dessa länders medborgarsamhällen och regeringar.*
- *Finland ska aktivt och konsekvent påverka och arbeta för det människorättsbaserade förhållningssättet i EU och i annat internationellt samarbete bland annat genom uppmuntran till dialog med medborgarsamhället.*
- *Finland ska fastställa på vilket sätt landet ska främja markrättigheter utan diskriminering och miljömässigt hållbart och rättvist utnyttjande av naturresurser i utvecklingsländerna samt söka metoder för att minska problem som land grabbing. Då ska särskild hänsyn fästas till att stärka kvinnornas ställning.*
- *Den utvecklingspolitiska ledningen ska kontinuerligt och tydligt betona betydelsen av människorättsbaserat förhållningssätt samt skapa fler konkreta riktlinjer och praktiska verktyg för att tillämpa och följa upp det. Riktlinjerna bör fokusera på anpassning och också lyfta fram möjligheten till konflikter i samband med förhållningssättet samt ge hjälpmedel för att lösa konflikter.*
- *Utbildningen av tjänstemän i människorättsbaserade perspektiv och i förhandlings- och interaktionsfärdigheter ska ökas. Speciellt behövs förbättring när det gäller kompetensen hos chefer i beskickningarna i huvudpartnerländerna och tjänstemän som ansvarar för utvecklingssamarbetet. Antalet rådgivare som har specialiserat sig på människorättsbaserade perspektiv bör ökas och uppmärksamhet bör fästas vid likabehandling av de specialsakkunniga i Utrikesministeriets personalpolitik.*
- *Utrikesförvaltningens interna samarbete och samordnande för att bedriva människorättspolitik i enlighet med strategin för de mänskliga rättigheterna och det utvecklingspolitiska programmet ska stärkas.*
- *Regeringen ska göra upp en transparent och trovärdig plan för att öka anslagen för utvecklingssamarbetet till 0,7 procent av bruttonationalprodukten i enlighet med de internationella överenskommelserna. I rambeslutet våren 2014 ska anslagen för 2015–2018 ökas enligt denna tidsplan.*
- *Regeringen ska i enlighet med överenskommelsen på klimatkonferensen i Köpenhamn fastställa Finlands internationella finansiering av klimatåtgärder så att den inte minskar utvecklingssamarbetet som syftar till att utplåna fattigdomen. Dessutom ska det säkerställas att projekten för minskning av utsläpp eller klimatprojekt i utvecklingsländerna inte har några negativa effekter på de mänskliga rättigheterna.*

A young woman with dark hair tied back, wearing a bright green short-sleeved shirt and orange pants, is working in a field. She is holding a long-handled hoe and looking back over her shoulder towards the camera. The field is filled with tall green grass and small yellow flowers. In the foreground, there are some wooden stakes and small green plants in the soil.

” Utvecklingssamarbetet ska inte enbart betraktas som verksamhet mellan regeringar och myndigheter, utan samarbetet ska omfatta många olika medborgargrupper både i partnerländerna och i Finland.”

Foto: Milma Kettunen

Mänskliga rättigheter kan främjas i partnerländer på många olika sätt

I samarbetet måste vi också vara beredda på konflikter

Utvecklingspolitiska kommissionen anser att principerna för det människorättsbaserade förhållningssättet ska tillämpas i samarbetet med partnerländerna på ett konsekvent sätt. Detta är viktigt även när det inte är klokt att öppet använda traditionella människorättstermer.

Utgångspunkten i det människorättsbaserade förhållningssättet är även på landsnivå FN:s människorättsnormer och -instrument samt mekanismer för uppföljning av dem. De ger en god utgångspunkt för samarbetet eftersom det är fråga om internationellt bindande normer som partnerländerna också förbundit sig till. En del av Finlands partnerländerna motsätter sig dock för tillfället människorättstänkandet och -språket, som de anser vara västerländska.

Med tanke på en dialog är det inte fruktbart att envist kräva att samarbetsparterna ska godta en viss syn på de mänskliga rättigheterna genom att åberopa de mänskliga rättigheternas allmänhet. Minst kan vi dock förutsätta att Finlands partnerländer ska se över förbuden mot diskriminering exempelvis på grund av kön, ras, ålder, handikapp eller etnisk bakgrund i ländernas egna grundlagar. Vid sökning av gemensamma utgångspunkter kan Finland stödja sig exempelvis på de UPR-rekommendationer i ländergranskningen från FN:s råd för mänskliga rättigheter som partnerlandet har godtagit (mer information om UPR på sidan 20).

Dessutom är det viktigt att samarbeta med partnerlandets egna människorättsförsvarare och -organisationer. En naturlig roll för Finland är att

stödja lokala medborgarsamhällen i att försvara sina egna rättigheter.

Ökning av vår egen kompetens och omfattande växelverkan

Vid sidan av det konstruktiva och praktiska förhållningssättet är det viktigt att Finlands samarbete bygger på en tillräckligt djup sakkunskap och en egen åsikt om på vilket sätt de mänskliga rättigheter kan iakttas i partnerländerna och vilka faktorer som utgör de största hindren för förverkligandet. För att detta ska kunna realiseras, krävs tillräckliga resurser för en oberoende forskning samt det att partnerländerna ska skapa många olika slags förbindelser med olika samhällsgrupper och behålla förbindelserna. Tumregeln är att vi inte ska ta till fötterna i för stor utsträckning eftersom biståndsgivarländerna alltför lätt isolerar sig och lever i sin egen verklighet i huvudstäderna. Det är viktigt att använda och kombinera den information som fås från olika instanser för att skapa en helhetsbild av det aktuella landets situation. Förbindelserna kan utnyttjas även på ett strategiskt sätt till exempel i samband med förhandlingar.

Dessutom bör Finland på olika sätt sträva efter att främja diskussionen mellan olika grupper i sitt eget land. Utvecklingssamarbetet ska inte enbart betraktas som verksamhet mellan regeringar och myndigheter, utan samarbetet ska omfatta många olika medborgargrupper både i partnerländerna och i Finland.

När det gäller människorättsförsvarare bör Finlands verksamhet utgå från EU:s riktlinjer om

människorättsförsvarare. Vi ska se till att också de personer som svarar för inresetjänsterna i Finlands beskickningar bedriver sin verksamhet i enlighet med EU:s riktlinjer. Dessutom bör Finland inta en mer aktiv roll i EU-ländernas samarbete när det gäller att beskydda människorättsförsvarare, och se till att detta arbete utförs systematiskt. Även i konflikter om naturresurser bör de personer och organisationer som försvarar de lokala samhällena ses som människorättsförsvarare.

Enligt KPT är det viktigt att Finland följer upp sambandet mellan rustningsnivå och -former (bl.a. vapenhandel) och människorättsbaserad hållbar utveckling i partnerländerna och lyfter fram frå-

gan i politiska dialoger, när detta är möjligt. På så sätt kan vi bidra till att rustningsfrågor lyfts fram även vid avtalsförhandlingar på global nivå.

Människorättsanalysen i landsprogrammen bör utvecklas

Finlands utvecklingssamarbete omfattar sju huvudpartnerländer (Moçambique, Tanzania, Etiopien, Nepal, Kenya, Zambia, Vietnam). Vid sidan av dessa bedriver Finland ett betydande samarbete med följande länder som återhämtar sig efter våldsamma konflikter: Afghanistan (den 4:e störs-

UPR-granskningen omfattar alla stater i världen

Den allmänna ländergranskningen (Universal Periodic Review, UPR) är en mekanism för inbördes granskning av stater. Den inrättades i anslutning till FN:s råd för mänskliga rättigheter som inledde sin verksamhet 2006. UPR har, när det gäller instansens politiska vikt, under kort tid blivit ett viktigt internationellt instrument som kompletterar FN:s övriga människorättsmekanismer.

Ungefär vart fjärde år görs med hjälp av UPR en översyn av hur de förpliktelser och åtaganden som gjorts av FN:s alla medlemsstater har fullgjorts. Det gäller en flerfasig process där relevant är en diskussion mellan staterna om läget i den stat som är föremål för granskning. Diskussionen bygger på handlingar som har upprättats på förhand om den nationella människorättssituationen i landet, och representanterna för de övriga länderna har möjlighet att ställa frågor utifrån handlingarna. Efter diskussionen utarbetas rekommendationer som landet bör iaktta.

ta mottagaren i Finlands utvecklingssamarbete), det palestinska territoriet (den 8:e största) och Sydsudan.

Viktiga instrument för att förankra fokusområdena för det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet på landsnivå är Utrikesministeriets landsprogram, vilka publicerades i februari 2013. Hittills har inga landsprogram utarbetats för samarbete i länder som återhämtar sig efter konflikter, och därför är det svårt att bedöma hur det människorättsbaserade perspektivet beaktas i dessa länder.

I regel har ländernas människorättssituation beaktats i alla landsprogram. För några länder har situationen beaktats ganska bra i strategin. Det

verkar som om de mänskliga rättigheterna är en fast del av projektplaneringen och -bedömningen samt den politiska dialogen i dessa program. I en del landsprogram behandlas människorättsfrågor däremot endast i särskilda avsnitt, och deras inverkan på olika projekt, politiska dialoger och biståndsgivarnas samarbete förblir oklar.

Den huvudsakliga observationen i landsprogrammen gäller de ovan nämnda skillnaderna mellan olika länder och den tämligen dåliga kvaliteten på den människorättsbaserade analysen. Omnämningarna om mänskliga rättigheter gör ännu inte landsprogrammen människorättsbaserade, utan det behövs djupare analyser av de mest

Särdrag hos bräckliga stater

Med bräckliga stater avses länder med många problem. Kännetecknande drag för sådana stater är till exempel dålig demokrati, svagt styre, korruption, ekonomisk instabilitet och brist på mänskliga rättigheter och yttrandefrihet. Även i sådana länder bygger samarbetet på ett människorättsbaserat perspektiv, trots att omvärlden är ännu mer komplicerat än i relativt stabila samhällen. I bräckliga stater har det internationella samfundet större ansvar än normalt för att de mänskliga rättigheterna iakttas på grund av svaga eller obehöriga regeringar.

Det är viktigt att göra en noggrann lägesanalys så att det är lättare att förstå orsakerna till bräckligheten. Vid planering och drivande av verksamhet ska hänsyn tas till att vi samtidigt ska påverka maktförhållandena och olika gruppers resurser. Detta kan ha en betydande inverkan på de lokala samfunden och dynamiken bakom bräckligheten. Det människorättsbaserade förhållningssättet ska utgöra utgångspunkten även i andra funktioner som hör till utvecklingssamarbetet: i fråga om krishantering, civil krishantering och humanitärt bistånd finns det skäl att på ett systematiskt sätt precisera på vilket sätt det människorättsbaserade förhållningssättet tillämpas däri.

Ett positivt initiativ på internationell nivå är g7+-gruppen som består av bräckliga stater. Gruppens syfte är att bidra till att de bräckliga staternas egna åsikter bättre tas i beaktande i den politik som gäller dem. Finland bör stödja gruppens arbete, ländernas inbördes dialog och hänsynstagandet till medborgarsamhällenas åsikter. Finland har undertecknat handlingen New Deal¹ som har upprättats på gruppens initiativ. Enligt handlingen ska verksamheten i bräckliga stater utgå från att de lokala samfundens ägarskap och samarbetet mellan olika aktörer stärks.

¹ New Deal for Engagement in Fragile States. 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, November 2011.

utsatta grupperna och staternas ansvarsskyldighet för dessa gruppers rättigheter. Utifrån programmen verkar det hittills rätt slumpmässigt om det människorättsbaserade perspektivet har iakttagits på landsnivå eller inte: det beror på personer på vilket sätt perspektivet tillämpas. Förbättring av analysen skulle vara en viktig steg mot ett ännu mer systematiskt verksamhetssätt.

Av landsprogrammen framgår emellertid också det att tänkandet enligt människorättsprinciperna är ett led i Finlands utvecklingssamarbete och att Finland strävar efter att rikta sitt utvecklingssamarbete till de fattigaste och mest sårbara grupperna. För denna goda strävan erbjuder det människorättsbaserade förhållningssättet vissa instrument som bör tas i effektiv användning.

Fallet Nicaragua: När är människorättssituationen en orsak att upphöra med samarbetet?

I det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet 2012 utelämnades Nicaragua från listan över Finlands huvudpartnerländer. Motiveringen var att människorätts- och demokratisituationen i landet hade försämrats. En bakomliggande orsak var dessutom beslutet om att koncentrera utvecklingssamarbetet till allt färre objekt och fokusera på de minst utvecklade länderna i Afrika och Asien.

I offentligheten sattes likhetstecken mellan avslutandet av samarbetet med Nicaragua och fokuseringen av de mänskliga rättigheterna. Om landets människorättssituation däremot jämförs med vissa andra partnerländers, är det svårt att hitta objektiva grunder för att man beslutade att dra sig just från Nicaragua. Fallet Nicaragua har påverkat hur det människorättsbaserade perspektivet tolkas inom utvecklingspolitiken i Finland. Därför är det viktigt att öppet fastställa på vilket sätt vi ska handla i liknande konfliktsituationer där synpunkterna skiljer sig från varandra.

För att förbättra resultaten, har det i utvecklingssamarbetet de senaste tio åren poängterats att partnerländerna ska ha ansvar och ägarskap i den egna utvecklingen. Detta betonas i bland annat deklarationen från toppmötet i Paris 2005, som koncentrerar sig på effektiviteten i utvecklingsbiståndet, och handlingarna från uppföljningsmötena i Accra (2008) och Busan (2011).

Utvecklingspolitiska kommissionen poängterar att utveckling inte kan importeras och inte heller skapas genom diktatpolitik. Några standardsvar kan inte – och bör inte – ges i situationer som i Nicaragua. Om läget däremot försämrats, ska Finland reagera på det och vara berett att ändra sina verksamhetssätt. Viktigt är det att Finland utifrån bedömningar använder olika instrument i enskilda fall för att främja det människorättsbaserade förhållningssättet.

Rekommendationer:

För att de mänskliga rättigheterna ska förverkligas på landsnivå, krävs följande:

- En specifik analys av det aktuella landet. Finland ska ha en tillräckligt djup sakkunskap och en egen åsikt om på vilket sätt de mänskliga rättigheterna kan iakttas i landet, vilka faktorer som utgör de största hindren för iakttagandet och på vilket sätt Finland kan påverka dessa. De analyser som görs inom ramen för landsprogrammen ska bygga på ett människorättsbaserat förhållningssätt, och för detta behövs gemensamma riktlinjer.
- En politisk dialog med partnerlandets regering. Dialogen ska vara målinriktad och koncentrera sig på de människorättsfrågor som valts ut utifrån analysen. Cheferna för Finlands beskickningar har vid sidan av de tjänstemän som svarar för utvecklingssamarbetet en viktig roll i dialogen.
- Samarbete mellan biståndsgivarna. Inom samarbetet med de övriga EU-länderna, biståndsgivarnas samordningsmekanismer och under deras ordförandeskap ska Finland konsekvent ta upp olika människorättsprinciper på agendan och i samarbete med likstämmiga länder aktivt främja principerna.
- Översyn av förfaringssätten i anslutning till budgetstödet. Vid reform av Finlands riktlinjer för budgetstöd ska det säkerställas att budgetstödet på bästa möjliga sätt främjar det människorättsbaserade perspektivet.
- Genomgåendet ska säkerställas. För att det människorättsbaserade förhållningssättet ska iakttas genomgående i de program och projekt som Finland bistår, krävs att det i planeringsskedet avsätts tillräckligt med pengar och tid för involverande och för tillämpning av sakkunskapen om mänskliga rättigheter. Åtgärdernas effekter på olika människogrupper ska analyseras och dessutom kräver eventuella förluster preliminära motåtgärder för att de ska kunna kompenseras.
- Kontakt med medborgarsamhället. Dialog och samarbete med det lokala medborgarsamhället är viktiga, likaså ett politiskt och ekonomiskt stöd exempelvis till organisationer som främjar mänskliga rättigheter samt höjning av forskningskapaciteten. Medborgarsamhället bör utnyttjas som sakkunskaps- och informationskälla. En del av detta arbete utgörs av utnyttjande av finländska organisationers sakkunskap och kontakter.
- Anslagen för lokalt samarbete (PYM) till strategisk användning. De anslag som kanaliseras av Finlands beskickningar ska användas på ett mer strategiskt sätt än nu och allokeras i synnerhet till medborgarorganisationer eller andra motsvarande instanser som försvarar de mänskliga rättigheterna.
- Identifiering, stöd och beskydd av människorättsförsvararna. Utrikesministeriet ska bereda offentliga riktlinjer om människorättsförsvarare i dialog med ministeriets olika avdelningar och med olika förvaltningsmyndigheter som Inrikesministeriet och Migrationsverket.
- Finlands eget exempel är ett viktigt instrument att bidra till exempelvis verksamhetsätten som ansluter sig till kvinnornas och de handikappades roll och påverkningsmöjligheter i samhället. Deltagande (såsom dialog med medborgarsamhället) och insyn i förvaltningen och beslutsprocessen är också frågor där Finland kan vara ett föredöme.



” *Finland finansierar flera FN-organisationer med betydande summor, och att påverka deras verksamhet är därför ett viktigt utvecklingspolitiskt mål.*”

Foto: United Nations Photo

Vi måste påverka aktivt i organisationer och utvecklingsbanker

Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet fastslår att Finland ökar sin satsning på det multilaterala samarbetet och effektiviserar sitt inflytande i olika organisationer. Utrikesministeriet har analyserat effektiviteten och resultaten i verksamheten i de multilaterala organisationer som Finland understöder. Utifrån analysen utvärderas kanaliseringen av finansieringen, och en strategi för påverkande utarbetas för varje organisation separat.

KPT anser att det är bra att Finland vill öka den målinriktade påverkan i organisationer. I arbetet är det viktigt att beständigt lyfta fram det människorättsbaserade perspektivet och bidra exempelvis till att involverandet och insynen ökar i organisationerna. Ett intensivt samarbete med de övriga nordiska länderna är naturligt i denna strävan.

Mänskliga rättigheter behöver försvaras också i FN-organisationer

Finland finansierar flera FN-organisationer med betydande summor, och att påverka deras verksamhet är därför ett viktigt utvecklingspolitiskt mål. FN-organisationerna har varit föregångare när det gäller att tillämpa det människorättsbaserade förhållningssättet i utvecklingssamarbetet. År 2003 kom de centrala utvecklingsorganisationerna (bl.a. UNICEF, UNDP, UNFPA och UNHCR samt WFP) överens om de gemensamma principerna om vad som avses med förhållningssättet. Den politiska debatten om de mänskliga rättigheterna är emellertid ett känsligt ämne för många av FN:s medlemsstater.

De stora riktlinjerna fastställs inom FN för perioder av fyra år. År 2012 förhandlades resolutionen QCPR (*Quadrennial Comprehensive Policy Review*) som ger FN:s utvecklingsorgan bindande riktlinjer och fackorganen (såsom WHO) rekommendationer för förbättring av effektiviteten, resultaten och konsekvensen i deras verksamhet. Finlands huvudsakliga mål var att det människorättsbaserade förhållningssättet skulle tas in i resolutionen, vilket ger möjlighet att främja mänskliga rättigheter på landsnivå. Vi lyckades i detta, men förhandlingsprocessen var svår.

Till Finlands fokusområden i FN hör utvärderingsfrågor och särskilt strävan att inkludera människorättsmätarna i olika utvärderingar. Utvärderingarna är ett viktigt sätt att mäta organisationernas ansvarsskyldighet och resultat. Mätare för tillämpning av människorättsbaserat förhållningssätt börjar utvecklas på Finlands initiativ för FN:s utvärderingsgrupp (UNEG) och det internationella EvalPartners-systemet där medlemmarna utgörs av biståndsgivarländer, utvecklingsbanker och olika organisationer utöver FN-organisationerna.

Ett gott exempel på Finlands arbete för att främja det människorättsbaserade perspektivet är att UNICEF:s direktion, tack vare Finlands aktiva lobbning, har behandlat utvärderingen av det människorättsbaserade förhållningssättet i organisationens verksamhet. Det samnordiska anförandet framhävde att rekommendationerna från utvärderingen ska beaktas i beredningen av en ny strategi för 2014–2017 för organisationen, inklusive i strategins resultatmål.

Stödet till FN:s fackorgan bör ses som ett bra sätt att också på en bredare front främja det

Utvärdering: De nordiska länderna främjar jämställdhet

En utvärdering¹ som gjordes 2012 visar att Finland och de övriga nordiska länderna har kunnat påverka Världsbankens och Afrikanska utvecklingsbankens beslutsprocesser för främjande av jämställdheten mellan könen. Utvärderingen gällde i synnerhet afrikanska länder under 2006–2011. Ett gott exempel är de nordiska ländernas aktiva roll i beredningen av Världsbankens utvecklingsrapport 2012 (World Development Report 2012). De nordiska länderna spelade en viktig roll i att man beslutade välja jämställdhet till ett särskilt tema för den 16:e tilläggsfinansieringen av Internationella utvecklingsorganisationen (International Development Association, IDA).

Utvärderingen ger rekommendationer och bland annat uppmanar de nordiska länderna att stödja konkreta åtgärder i afrikanska länder utifrån resultaten från utvecklingsrapporten. Dessutom uppmuntrar utvärderingen länderna att utnyttja tillfällen där det är möjligt att inleda innovativa värderingsdiskussioner och politiska dialoger i de aktuella utvecklingsbankerna och i afrikanska länder.

¹ Nordic Influence in Multilateral Organizations: A Finnish Perspective.

människorättsbaserade förhållningssättet i det internationella systemet. Till exempel Internationella arbetsorganisationen (ILO) har en viktig roll med tanke på de mänskliga rättigheterna eftersom organisationen fastställer och följer upp de grundläggande rättigheterna i arbetslivet. På ILO:s uppföljningsmekanism grundade sig exempelvis EU:s beslut om att avskaffa det allmänna preferenssystemets handelspreferenser för Myanmar på grund av brott mot mänskliga rättigheter 1997 och, på motsvarande sätt, beslutet om att ge tillbaka preferenserna 2012. Dessutom bidrar ILO genom tekniskt samarbete till att bygga upp system som skyddar de grundläggande rättigheterna.

Under de senaste åren har de biståndsgivare som stöder FN-organisationerna ökat andelen öronmärkt finansiering, eller finansiering som är bunden till ett visst ändamål. Merparten av Finlands finansiering har redan länge allokerats till organisationernas allmänna verksamhet. En utmaning är att det med hjälp av allmänna bidrag är svårt att påverka bland annat hur det människorättsbaserade perspektivet iakttas. Å andra sidan belastar de öronmärkta bidragen organisationernas administration, försvårar planeringen och uppföljningen av verksamheten och på så sätt minskar effekti-

viteten. KPT försvarar i första hand det allmänna bidraget till organisationerna och uppmuntrar till att söka nya metoder att kombinera bidraget med en effektiv påverkan.

Utvecklingsbanker: Känsliga ämnen ska också lyftas fram

Det rättighetsbaserade perspektivet har beaktats i Världsbankens och de lokala utvecklingsbankernas riktlinjer. De fokuserar på ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, eller ESK-rättigheter. De medborgerliga och politiska rättigheterna är svåra frågor för bankerna, eftersom bankernas stiftelseurkunder innehåller förbud att delta i politisk verksamhet. Dessutom ser en del av biståndstagarländerna diskussionen om MP-rättigheterna som inblandning i statens nationella beslutande-rätt. Alla banker har förbundit sig till målen i FN:s millenniedeklaration, men de har inga egna strategier för mänskliga rättigheter.

Medborgarorganisationernas fleråriga påtryckningar har bidragit till att utvecklingsbankerna nuförtiden tillämpar olika mekanismer avseende ansvar och skyddsklausuler för att kartläg-

ga projektrisker och garantera rättigheterna för de människor som bor i bankens influensområde. Särskilt jämställdhet mellan könen, ursprungsbefolkningarnas rättigheter och frågor gällande folkmflyttningar har synts väl i bankernas arbete de senaste åren. Dessutom har utvecklingsbankerna infört mekanismer för att de som omfattas av projektets inflytelsesfär ska kunna främja sina rättigheter.

Finlands representanter i utvecklingsbankernas direktioner och direktionsbyråer kan bidra till i vilken omfattning frågor gällande mänskliga rättigheter lyfts fram. Dessa frågor finns på agenda även i det intensiva samarbetet mellan de nordiska länderna. Finland har gjort upp en strategi för påverkande för Asiatiska utvecklingsbanken för 2012–2015. Huvudmålen för strategin är minskning av fattigdom och en involverande och miljömässigt hållbar ekonomisk tillväxt. Dessutom har Finland lovat att arbeta för större hänsyn till jämlikhetsfrågorna samt för ökad öppenhet och transparens.

I Världsbanken har Finland främjat det människorättsbaserade perspektivet bland annat via fonden för mänskliga rättigheter, the Nordic Trust Fund (NTF). NTF, som bildades 2006 och finansieras av de nordiska länderna, finansierar olika projekt och utbildningar som syftar till att öka kännedomen om mänskliga rättigheter inom banken. Fonden har ansetts vara viktig när det gäller att främja det människorättsbaserade förhållningssättet. Enligt Utvecklingspolitiska kommissionen är fonden och det arbete som fonden stöder speciellt viktiga eftersom de mänskliga rättigheterna är en politiskt känslig fråga i Världsbanken.

I frågor som berör EU har Europeiska investeringsbanken en central roll när det gäller att kanalisera finansieringen av utvecklings- och klimatåtgärder. Därför bör Finland fästa uppmärksamhet vid att det människorättsbaserade perspektivet iaktas också i investeringsbankens arbete.

Rekommendationer:

- Även i fortsättningen ska Finland främja och upprätthålla diskussioner om det människorättsbaserade förhållningssättet i multilaterala organisationer och i utvecklingsbanker. Strategier för påverkande, som ska göras upp för organisationerna, är en god möjlighet att förtydliga Finlands vision samt de konkreta målen och instrumenten för främjande av människorättsbaserat perspektiv, både i organisationernas administration och på landsnivå.
- Finland ska arbeta aktivt för att de utvecklingsmål som ska förhandlas fram inom FN efter 2015 ska utgå från de mänskliga rättigheterna och staternas rättsliga åtaganden att säkerställa de mänskliga rättigheterna för alla människor.
- Finlands representation i Världsbankens och Afrikanska utvecklingsbankens direktioner under de kommande åren är en god möjlighet att stärka det människorättsbaserade förhållningssättet i bankernas verksamhet samt det tillhörande samarbetet med andra organisationer.
- I regel ska finansieringen av organisationerna bestå av allmänt bidrag och detta ska kombineras med en effektiv påverkan. Öronmärkning av bidraget kan vara motiverad om det finns en risk att det människorättsbaserade perspektivet annars kommer att uppmärksammas alltför litet. I en sådan situation ska det eftersträvas en så anpassningsbar modell som möjligt så att den administrativa belastningen kan minimeras.



” Flera länder har stiftat lagar som begränsar organisationernas verksamhet, bland annat organisationernas påverkansarbete har försvårats genom begränsningar för utländsk finansiering.”

Foto: Shutterstockimages

Medborgarsamhällets roll blir allt viktigare

Att stärka medborgarsamhället är en relevant del av den förändring som leder till att alla människor får åtnjuta de mänskliga rättigheterna i olika samhällen. Medborgarorganisationerna är vägvisare i fråga om det människorättsbaserade förhållningssättet. En stor del av organisationerna har redan länge tillämpat ett rättighetsbaserat förhållningssätt i sitt arbete och fått mycket erfarenhet och kunskaper och färdigheter. På vilket sätt det människorättsbaserade verksamhetssättet tillämpas varierar dock stort beroende på omvärld och organisationens kapacitet.

Det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet fastställer att det människorättsbaserade förhåll-

ningssättet också omfattar medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete och att avsikten är att öka det utvecklingssamarbete som kanaliseras via medborgarorganisationerna. KPT anser att det därutöver behövs sådana riktlinjer för att operationalisera det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet, som kan hjälpa organisationerna att bättre än tidigare beakta det människorättsbaserade perspektivet i det praktiska arbetet.

Ett globalt oroväckande fenomen är att medborgarsamhällets verksamhetsutrymme har begränsats. Flera länder har stiftat lagar som begränsar organisationernas verksamhet, bland annat organisationernas påverkansarbete har försvårats genom

Medborgarorganisationernas styrka: Kreativa lösningar i en svår omvärld

Medborgarorganisationernas fördel är att de kan agera i en svår omvärld och stödja människor som det officiella utvecklingssamarbetet inte når. Det krävs dock ibland en del kreativa lösningar för att möjliggöra organisationernas arbete. Det är viktigt att känna till detta även i Utrikesministeriet när beslut om finansiering av organisationerna fattas.

Ett gott exempel på en kreativ lösning är ett stödprojekt för handikappade i Etiopien som stöds av den finländska föreningen Kynnys ry. Kynnys bistod människorättsorganisationen EWDNA i Etiopien, men biståndet måste avslutas efter att den etiopiska regeringen begränsat den utländska finansieringen av arbetet för mänskliga rättigheter. De återstående projektmedlen användes till att grunda ett bageri för handikappade kvinnor så att kvinnorna kunde få inkomst efter att den utländska finansieringen upphört. Biståndet kunde kanaliseras till en ny välgörenhetsbaserad organisation (WWDC) som tilläts få finansiering från utlandet.

Medborgarsamhället kan påverka de mänskliga rättigheterna även på statlig nivå. Till exempel Kyrkans Utlandshjälp har i Nepal bistått sin partnerorganisation NNDSWO (Nepal National Dalit Social Welfare Organization), vars syfte är att öka kännedomen om daliternas eller de kastlösa ställning och att pressa landets regering till att förbättra läget. Organisationen har deltagit aktivt i olika skeden av FN:s inbördes granskning (UPR) av de mänskliga rättigheterna i Nepal, och tack vare detta påverkansarbete har Nepal stiftat en lag som förbjuder diskriminering utifrån kast.

begränsningar för utländsk finansiering. Det försvagade läget förutsätter en särskild känslighet och uppföljning samt ett mer aktivt grepp av Finland när det gäller att försvara medborgarsamhällets verksamhetsutrymme. Finland ska ta upp frågan på agenda bland annat vid förhandlingar med länderna och stödja FN:s människorättsrapportörers arbete.

Ett vitalt medborgarsamhälle omfattar en akademisk, oberoende forskning, tankesmedjor och en utbildning som utgår från vetenskaplig kunskap. Det är viktigt att se till att Finlands bistånd för forskning och utveckling av forskningskapacitet och högskoleutbildning främjar de mänskliga rättigheterna på ett konsekvent sätt.

Gemensamma definitioner och rutiner behövs ännu

Enligt Utvecklingspolitiska kommissionen bör Utrikesministeriet och medborgarorganisationerna ta fram en tillräckligt enhetlig definition av människorättsbaserat förhållningssätt. Först därefter är det möjligt att skapa noggrannare mål samt mätare som ska bedöma måloppfyllelsen. KPT anser att definitionen av människorättsbaserat förhållningssätt ska omfatta medborgarorganisationernas åtgärder som leder till ökad egenmakt och

en bättre funktionsförmåga hos lokala medborgarorganisationer och människor. Målet bör vara att lokala aktörer ska ha möjlighet och kapacitet att agera på egen hand och utföra påverkansarbete så att regeringar och myndigheter kan åläggas att ta ansvar och respektera människornas rättigheter.

En väsentlig del av det människorättsbaserade verksamhetssättet är också finländarnas och partnerländernas aktiva nätverkande och deltagande i olika utvecklingsprogram mellan regeringar och biståndsgivare. Detta erbjuder en hävstång för att påverka och säkerställa att övriga aktörer i samma område och sektor samtidigt inte genomför program eller projekt som leder utvecklingen i motsatt riktning. Organisationerna bör ta del av landspecifika rapporter och rekommendationer som utarbetats utifrån internationella konventioner om mänskliga rättigheter samt utnyttja dem i sitt arbete.

När det gäller det människorättsbaserade förhållningssättet är det relevant att erkänna de svaga och starka aktörernas roller. Stödet till de mest utsatta människorna och organisationerna är viktigt. På motsvarande sätt är det också viktigt att stödja människorättsförsvararna (som sällan är de mest utsatta i sina egna samhällen). Även i konflikter om naturresurser bör de som försvarar den lokala befolkningens rättigheter ses som människorättsförsvarare.

Rekommendationer:

- *Medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete ska främja medborgarorganisationernas nätverkande och samordnande. I arbetet ska organisationerna syfta till att stärka såväl partnerorganisationens kapacitet som också i större omfattning medborgarsamhället.*
- *Medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete ska koppla organisationerna och nätverken med den aktuella statens egna planer och utvecklingspolitik samt handlingar rörande skydd för de mänskliga rättigheterna. Organisationerna kan både stödja*
- dessa genom sin egen verksamhet och följa upp förverkligandet av dessa samt genom påverkansarbete sträva efter att ändra politik och lagstiftning.*
- *Utrikesministeriet ska säkerställa att utvecklingspolitiska avdelningens enhet för medborgarorganisationer har tillräckliga personalsurser som hanterar uppgifter som utveckling och samordnande av ministeriets och medborgarorganisationernas utvecklingspolitiska relationer samt stöd till organisationernas utvecklingssamarbete.*

Ansvarsfull företagsverksamhet skapar arbetstillfällen och främjar mänskliga rättigheter

Det människorättsbaserade förhållningssättet gäller utveckling av den privata sektorn i utvecklingsländerna, som allt annat utvecklingssamarbete. Den privata sektorn har en stor inverkan på de mänskliga rättigheterna, främst genom att den skapar människovärdiga arbetstillfällen. Genom principen för utvecklingspolitisk konsekvens omfattar förhållningssättet även den övriga statsförvaltningen och det sätt på vilket Finland främjar ansvaret i företagsverksamheten.

I bästa fall stödjer handeln och företagsverksamheten samt de mänskliga rättigheterna varandra. På så vis skapas en positiv cirkel där en ansvarsfull affärsverksamhet, förbättrad affärsmiljö, produktionsutveckling och förbättrade utkomstmöjligheter främjar de mänskliga rättigheterna och jämlikheten. Med tanke på utplånande av fattigdomen är det högst viktigt att skapa människovärdiga och hållbara arbetstillfällen, och sådana skapas speciellt i företag. För att säkerställa att arbetet är människovärdigt måste vi satsa på att förbättra rättigheterna i arbetslivet.

Utländska investeringar kan vid sidan av utvecklingsländernas egen företagsverksamhet spela en stor roll för utvecklingsländernas ekonomier. Även finländska företag sysselsätter mer än hundratusen personer i sina egna verksamheter, främst i Asien och Latinamerika. Relevant är det hur bra utvecklingsländernas regeringar kan styra investeringsverksamheten i sina egna länder.

På grund av brister i omvärlden och annorlunda lokala förhållanden är det emellertid svårt att på ett konsekvent sätt bedriva ansvarsfull verksamhet. Handeln och investeringar kan också ha negativa effekter bland annat på miljön och arbetsta-

garnas och de lokala samhällenas rättigheter. Till effekterna anknäver den aktuella frågan om kapitalflykt och skattesystem. Om staterna inte kan skaffa skatteinkomster till exempel från affärsverksamheten, försvagas staternas möjligheter att fullgöra sina åtaganden att skydda de mänskliga rättigheterna.

Mänskliga rättigheter kan främjas även genom handelspolitik

De mänskliga rättigheterna ska främjas även med handelspolitiska instrument. För närvarande består sådana instrument främst av lokala och bilaterala handelsavtal. EU:s handelsavtal innefattar i regel klausuler om mänskliga rättigheter. Det beror dock på politiska bedömningar när åtgärder vidtas utifrån en klausul, och i praktiken har det skett endast i extremfall. Finland bör bidra till att de konsekvensbedömningar som ansluter sig till EU:s handelsförhandlingar också ska utvärdera effekter på de mänskliga rättigheterna i enlighet med FN:s principer (*Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements*).

Enligt Utvecklingspolitiska kommissionen är ett av de främsta handelspolitiska målen att stärka det multilaterala handelssystemet bland annat via världshandelsorganisationen WTO. Alla stater bör ha lika möjligheter att förhandla och dra nytta av internationella handelssystem. Finlands handelspolitik ska främja mänskliga rättigheter, hållbart utnyttjande av naturresurser och företagsansvar. I denna strävan ska hänsyn tas till de fattigas-



Foto: Tiina Kirkas

te ländernas särskilda behov, och stöd ska riktas till utveckling av ländernas egen produktionskapacitet och värdekedjor samt till nya människovärdiga arbetstillfällen.

Utrikesministeriet har gjort upp ett handlingsprogram för handelsrelaterat utvecklingssamarbete (2012–2015). De utbetalningar som hör till det programenliga samarbetet har uppgått till närmare 120 miljoner euro per år. Ett av huvudmålen för verksamheten är att skapa människovärdiga arbetstillfällen och möjligheter till företagande, vilket är förenligt med det människorättsbaserade förhållningssättet.

Utveckling av den privata sektorn – fokus i fattiga länder

Ur medlen för Finlands utvecklingssamarbete bistås samarbetet med företag via Finnfund och Finnpartnership. Det nya utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet ger nya riktlinjer för detta. Enligt programmet slopas räntestödscrediter och de beviljas inte längre 2014. Istället utvecklas i samarbete med den privata sektorn samarbetsformer som kompletterar urvalet av andra utvecklingspolitiska instrument. Därför finns det skäl att stärka instrumenten och skapa konkreta lösningar för främjande av en ansvarsfull företagsverksam-

” Med tanke på utplånande av fattigdomen är det högst viktigt att skapa människovärdiga och hållbara arbetstillfällen.”

het riktad till utvecklingsländer i samarbete med näringslivet och olika förvaltningsgrenar (UM, ANM) och medborgarorganisationer.

Finnfund. Promemorierna för 2012–2013 om ägarstyrning i utvecklingsfinansinstitutet som finansierar privat företagsverksamhet i utvecklingsländer beaktar riktlinjerna i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet. Finnfunds verksamhet eftersträvar positiva utvecklingseffekter, och dessa har samband med mänskliga rättigheter. För att stärka det människorättsbaserade förhållningssättet läggs mer fokus på fattigare länder och projekt som direkt gynnar de fattiga befolkningsgrupperna. Den införda specialriskfinansieringen förväntas hjälpa till att uppnå dessa mål. Dessutom betonar Finnfund bedömningen av effekter på de mänskliga rättigheterna vid beredningen av projekt.

Finnpartnership. Affärspartnerskapsprogrammet har förnyats så att villkoret för finansiering av projekt i länder med högre medelinkomster är att företagen ska visa direkta utvecklingseffekter eller överföring av erfarenheter. Nu är det också möj-

ligt att få stöd för yrkesutbildning utanför företaget. Dessutom påverkas Finnpartnerships verksamhet av en ny tolkning av EU:s regler för statligt stöd. Enligt tolkningen är det möjligt att få mer stöd för projekt som påverkar endast marknaderna i utvecklingsländer. Finnpartnership kan också finansiera pilotprojekt som hänför sig till olika tekniker och lösningar och som kan lösa problem på grund av fattigdom. Dessutom beviljas stöd för bedömning av miljökonsekvenser och sociala konsekvenser.

Enligt KPT har det människorättsbaserade perspektivet beaktats ganska bra vid utvecklingen av instrument för den privata sektorn. I fråga om Finnfund finns det dock skäl att också lyfta fram medborgarorganisationernas kritik mot etiska frågor kring fondinvesteringar och fondinvestering-

ars effekter på de mänskliga rättigheterna. Många fonder finns dessutom i skatteparadis. Fondinvesteringar motiveras som ett kostnadseffektivt sätt att investera i utveckling av små och medelstora företag i låginkomstländer i Afrika och genom att man på så sätt uppnår utvecklingseffekter.

Vid indirekt finansiering kan utvecklingsfinansierens uppgift bli oklar om inte den noggrant styr valet av fondinvesteringar och villkoren för fonderna. Finnfund förutsätter att fonderna ska förbinda sig till principerna för miljö- och samhällsansvar och till rapporteringen av miljö- och utvecklingseffekter. Enligt promemorian om ägarstyrning för 2013 ska Finnfund förnya sina interna instruktioner om användning av internationella finansinstitut och rapportera om sina fondinvesteringar mer ingående än tidigare.

Finnfund strävar efter att bedöma projektens utvecklingseffekter

De senaste åren har Finnfund utvecklat bedömningen av miljökonsekvenser och sociala konsekvenser i mer systematisk riktning. Som underlag har Finnfund använt standarderna från Internationella finansieringsbolaget IFC, som hör till Världsbanksgruppen. Standarderna förutsätter att god internationell praxis ska iaktas, även om den lokala lagstiftningen inte kräver det. I IFC uppdaterade standarder från 2011 har människorättsperspektivet stärkts.

Vid beredningen av Finnfunds projekt används IFC-standarderna i bedömning av miljökonsekvenser och sociala konsekvenser. Om det upptäcks väsentliga brister som måste korrigeras, uppgörs en åtgärdsplan som ska följas för att finansiering ska kunna beviljas. Vid uppföljningen av investeringar granskar Finnfund projektets effekter och eventuellt avtalar med kunden om lösning av problem. Sanktioner påförs vid behov i olika skeden till exempel genom att fastställa klausuler för utbetalning. Det som gör sanktionerna komplicerade är att de kan vara för stränga och leda till att hela projektet läggs ned, även om detta inte är ändamålsenligt. Därför diskuteras det nu vilka sanktioner som är lämpliga till sin storlek och vilka sporrar som är lämpliga för goda prestationer.

Bedömningen av utvecklingseffekter av de projekt som finansieras av Finnfund är en komplicerad fråga. Sådana utvecklingseffekter som kan mätas tydligt är arbetstillfällen, skatteinkomster och exportinkomster, men också flera andra dimensioner ansluter sig till utvecklingen. År 2012 införde Finnfund en systematisk bedömning av utvecklingseffekter. Med tanke på de mänskliga rättigheterna bör särskild uppmärksamhet fästas vid investeringarnas effekter på markanvändningen så att den lokala befolkningens rätt till markanvändning inte kränks. En stor fråga vad beträffar utvecklingseffekter är också de branscher och möjligheter som försummas vid finansiering av utvecklings-samarbetet på grund av utmaningarna i anslutning till dem. Sådana är exempelvis skogssektorn och avfallshanteringen. Trots detta satsar Finnfund särskilt på skogssektorn eftersom den anses erbjuda goda möjligheter att förbättra de fattiga människornas ställning och rättigheter.

Samarbete krävs för att företagsansvaret ska kunna uppfyllas

Under de senaste åren har företagsansvaret i allt större omfattning etablerats i affärsverksamheten. Verksamheten stöds av internationellt erkända principer som främjar företagsansvaret, såsom FN:s Global Compact och OECD:s riktlinjer för multilaterala företag. Många företag utvecklar kontinuerligt bedömningen av verksamhetens miljökonsekvenser och sociala konsekvenser och strävar frivilligt efter att förbättra de omständigheter som upptäckts vara problematiska. Dessa åtgärder kompletterar de offentliga reglerna gällande mänskliga rättigheter. Samtidigt är det viktigt att skapa internationella normer för företagsansvar och att förtydliga företagens och staternas roller i uppfyllelsen av företagsansvaret.

Vid definieringen av förhållandet mellan mänskliga rättigheter och företagsverksamhet togs ett stort steg när FN:s råd för mänskliga rättigheter 2011 godkände FN:s vägledande principer om företag och mänskliga rättigheter, eller ”Ruggies ramverk”. Enligt principerna är företag för egen del ansvariga för att respektera mänskliga

rättigheter. Staterna är i sin tur skyldiga att skydda människor mot människorättskränkningar. De ska också se till att de som bryter mot mänskliga rättigheter ställs till svars och att offren får hjälp.

En av de svåraste frågorna i en ansvarsfull affärsverksamhet är de långa värde- och underleveranskedjorna. Enligt Ruggies ramverk ska företagen i den egna verksamheten beakta dessa kedjor inklusive underleverantörernas verksamhet i stor omfattning. Viktigt är det att företagen strävar efter att påverka kvaliteten på kedjornas verksamhet, utreda människorettsfrågor i anknytning till kedjorna och förebygga kränkningar mot mänskliga rättigheter.

I november 2012 gav statsrådet i Finland ett principbeslut om samhällsansvar. Det viktigaste målet är att göra finländska företag och finländsk förvaltning till föregångare i samhällsansvarsfrågorna. För närvarande är det aktuellt att uppgöra en plan för omsättande av Ruggies ramverk, vilket gäller alla ministerier. På grund av frågans omfattning bör beredningen och de tillhörande omfattande samråden ske i varje ministerium separat. I arbetet är det dessutom nödvändigt att kartlägga behoven av att ändra lagstiftning, såväl på natio-

Team Finland – för företagsansvaret

I maj 2012 godkände statsrådet verksamhetsprogrammet för externa ekonomiska relationer som överskrider förvaltningsgränserna. Genom programmet stöds små och medelstora finländska företags internationalisering. Grundtanken är en ny nätverksliknande verksamhetsmodell, Team Finland, för främjande av export och internationalisering.

Programmet för externa ekonomiska relationer framhäver skapandet av jämlika konkurrensvillkor i förhållande till konkurrerande länder, och lyfter fram stödet till ansvarsfullt företagande som ett extra trumfkort. På grund av sin tväradministrativa karaktär lämpar sig Team Finland också för främjande av utvecklingspolitisk konsekvens och företagsansvar. Samarbetet mellan aktörerna i nätverket Team Finland har redan stärkts i syfte att öka synergier mellan utvecklingsamarbete och internationalisering. Detta sker genom att tillsätta en gemensam utvecklingsgrupp för UM och ANM som består av olika aktörer. Ett av målen för arbetet bör vara att göra finländska företag till föregångare i samhällsansvarsfrågorna i enlighet med statsrådets principbeslut om företagsansvar.

Rekommendationer:

- *Målet för handelspolitiken ska vara att stärka det multilaterala handelssystemet. Finland ska främja bedömningen av effekter på de mänskliga rättigheterna som en del av konsekvensbedömningarna i samband med EU:s handelsförhandlingar, inklusive förhandlingarnas beredningsskede.*
- *Finland ska satsa på utveckling av alternativ till finansiering av infrastrukturer som ska ersätta räntestödscrediter.*
- *Finnfunds modell och erfarenhet av bedömning av miljökonsekvenser och sociala konsekvenser samt utvecklingseffekter kan utnyttjas även i större omfattning vid främjande av innovationer och affärsverksamhet som riktas till utvecklingsländer.*
- *Finland ska vara aktivt i utvecklingen av normer för internationellt företagsansvar, både i arbetsgruppen för FN:s råd för mänskliga rättigheter och i organisationer som arbetar med företagsverksamhet, internationella investeringar eller normer för arbetslivet, såsom ILO. Utvecklingsfinansiärernas internationella samarbete ska också främjas.*
- *Arbetet för att främja företagsansvaret och samhällsansvaret inom statsförvaltningen och samarbetet med de viktigaste intressenterna ska utvecklas. Planen för omsättande av Ruggies ramverk ska sträva efter konkretion och göras upp ambitiöst i alla ministerier. Vid beredningen finns det skäl att kartlägga behoven av att ändra lagstiftning och besvärsmekanism, både på nationell och internationell nivå.*
- *Företagsansvaret och samhällsansvaret ska utgöra en fast del av hanteringen av externa ekonomiska relationer, inklusive främjandet av export, import och investeringar. De ska främjas aktivt även i Team Finland-samarbetet.*

nell som internationell nivå. En viktig fråga gäller att skapa en rättsmekanism för bedömning av fall där företag misstänks ha gjort sig skyldiga till kränkningar av mänskliga rättigheter utomlands.

För att Ruggies ramverk ska kunna omsättas, krävs tillräckliga resurser och ett omfattande branschöverskridande samarbete av förvaltningen. För närvarande svarar endast 1,5 personer i Arbets- och näringsministeriet (ANM) för koordineringen av företagsansvarspolitik, omsättandet av principbeslutet och samarbetet gällande OECD:s riktlinjer. Klagomål på företagets verksamhet, som gjorts inom ramen för OECD:s riktlinjer, behand-

las för närvarande vid ANM och delegationen för samhälls- och företagsansvar som är underställd ANM. Enligt medborgarorganisationerna bör det utredas huruvida denna besvärsmekanism fungerar genom en extern utvärdering av de utredningar som delegationen gjort av klagomålen. Hittills har endast några klagomål lämnats in: 2006 behandlades två fall och i år ett fall.

Till slut

Enligt Utvecklingspolitiska kommissionen har det människorättsbaserade förhållningssättet beaktats ganska bra i de riktlinjer och anvisningar som tagits fram efter att regeringens utvecklingspolitiska åtgärdsprogram 2012 utarbetats. Hur grundligt perspektivet har tagits del till exempel i landsprogrammen och hur konkreta riktlinjerna och anvisningarna är, lämnar dock en del övrigt att önska. Det är nödvändigt att utveckla verktyg även för uppföljning och rapportering så att vi kan få information om hur bra det går att främja mänskliga rättigheter och genomgående mål i Finlands utvecklingspolitik.

Finland ska ha en tillräckligt djup sakkunskap och en egen åsikt om på vilket sätt de mänskliga rättigheterna kan iakttas i partnerländerna, vilka faktorer som utgör de största hindren för iakttagandet och på vilket sätt Finland kan påverka dessa. Analyserna av landsprogrammen ska göras utgående från ett människorättsbaserat förhållningssätt. De politiska dialogerna med partnerländernas regeringar ska vara målinriktad och kon-

centrera sig på de människorätsfrågor som valts ut utifrån analysen. Inom samarbetet med de övriga EU-länderna, biståndsgivarnas samordningsmekanismer och under deras ordförandeskap ska Finland konsekvent ta upp människorättsprinciperna på agendan och i samarbete med likstämiga länder aktivt främja principerna.

Även i fortsättningen ska Finland främja och upprätthålla diskussioner om det människorättsbaserade förhållningssättet i multilaterala organisationer och i utvecklingsbanker. Strategier för påverkande, som ska göras upp för organisationerna, är en god möjlighet att förtydliga Finlands vision samt de konkreta målen och instrumenten för främjande av människorättsbaserat perspektiv, både i organisationernas administration och på landsnivå. Det människorättsbaserade förhållningssättet gäller också utveckling av den privata sektorn i utvecklingsländerna, som allt annat utvecklingssamarbete. Den privata sektorn har en stor inverkan på de mänskliga rättigheterna, främst genom att den skapar människovärdiga arbetstillfällen.

Medlemmarna i Utvecklingspolitiska kommissionen

[suppleanterna inom parentes]

ORDFÖRANDE

- Jouko Jääskeläinen, riksdagsledamot, Kristdemokraterna (Heini Röyskö, FM)

VICE ORDFÖRANDE

- Sanni Grahn-Laasonen, riksdagsledamot, Nationella samlingspartiet (Saido Mohamed, sakkunnig)
- Gunvor Kronman, direktör, Svenska folkpartiet (Arshe Said, DI)

MEDLEMMAR

- Aila Paloniemi, riksdagsledamot, Centern i Finland (Markus Ylimaa, sakkunnig i politisk och internationell verksamhet)
- Helena Laukko, verksamhetsledare, Finlands Socialdemokratiska Parti (Karri Heikkilä, intressebevakningssekreterare)
- Jani Toivola, riksdagsledamot, Gröna förbundet (Outi Alanko-Kahiluoto, riksdagsledamot)
- Teppo Eskelinen, universitetslektor, Vänsterförbundet (Sara Korhonen, student i de humanistiska vetenskaperna)
- Maria Lohela, riksdagsledamot, Sannfinländarna (Vaili Jämsä-Uusitalo, projektsekreterare)
- Timo Lappalainen, verksamhetsledare, Kepa (Pauliina Saares, utvecklingspolitisk expert)
- Rilli Lappalainen, generalsekreterare, EU-plattformen för finländska biståndsorganisationer Kehys (Anne Haaranen, programchef)
- Aaro Rytönen, chef för påverkansarbete, Kyrkans Utlandshjälp (Jouni Hemberg, chef för internationellt arbete)
- Janne Ronkainen, verksamhetsledare, Finlands Fackförbunds Solidaritetscentral (Riitta Soveri, programchef)
- Satu Vasamo-Koskinen, sakkunnig, Finlands Näringsliv EK (Tuuli Mäkelä, sakkunnig)
- Timo Palander, utvecklingschef, Företagarna i Finland (Veli-Matti Lamppu, chef för utbildningsärenden)
- Pekka Ristelä, sakkunnig i internationella frågor, löntagarorganisationerna AKAVA, STTK, FFC (Jenni Karjalainen, sakkunnig)
- Juha Ruippo, direktör, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK (Seppo Kallio, direktör)
- Liisa Laakso, PD, Helsingfors universitets institution för utvecklingslandsforskning (Elina Oinas, universitetslektor)
- Marikki Stocchetti, forskare, Utrikespolitiska institutet (Mika Aaltola, programchef)
- Kalle Sysikaski, medlem av Fredsförbundets styrelse (Inger Wirén, vice ordförande)

SAKKUNNIGA MEDLEMMAR

Trafik- och kommunikationsministeriet:

Harri Pietarila, enhetschef
(Meteorologiska institutet)

Jord- och skogsbruksministeriet:

Anna Santala, konsultativ tjänsteman

Justitieministeriet: Johanna Suurpää, direktör

Undervisnings- och kulturministeriet:

Zabrina Holmström, kulturrådet

Försvarsministeriet: Helena Partanen,
försvarsrådet

Inrikesministeriet: Helinä Kokkarinen,
konsultativ tjänsteman

Social- och hälsovårdsministeriet:

Eeva Ollila, konsultativ tjänsteman

Arbets- och näringsministeriet:

Jussi Toppila, arbetsmarknadsrådet

Finansministeriet: Tuuli Juurikkala, specialist

Miljöministeriet: Ismo Tiainen,
rådet för internationella ärenden

Finlands Bank: Olli-Pekka Lehmussaari,
enhetschef

Utrikesministeriet:

Anne Sipiläinen, understatssekreterare

Anu Laamanen, biträdande avdelningschef
(Politiska avdelningen)

Eija Rotinen, biträdande
avdelningschef (Avdelningen för Amerika
och Asien)

Kari Alanko, biträdande
avdelningschef (Avdelningen för Afrika
och Mellanöstern)

Liisa Talonpoika, biträdande avdelningschef
(Europaavdelningen)

Aira Päivöke, chef för utvärdering
(Utvärderingen av utvecklingssamarbetet)

Seija Kinni-Huttunen, enhetschef
(Informations- och kulturavdelningen)

Olli Kantanen, enhetschef (Östavdelningen)

Okko-Pekka Salmimies, enhetschef
(Handelspolitiska avdelningen)

Timo Olkkonen, enhetschef
(Utvecklingspolitiska avdelningen)

SEKRETARIAT

- Miia Toikka, generalsekreterare
- Katja Kandolin, assistent

Utvecklingspolitiska kommissionen (KPT) tillsätts av statsrådet och är ett rådgivande organ som följer och utvärderar Finlands verksamhet inom olika politikområden som påverkar utvecklingsländer.

Kommissionen utvärderar också utvecklingssamarbetets kvalitet och effektivitet och följer den offentliga utvecklingsfinansieringens nivå. Kommissionen är parlamentariskt och samhälleligt representativ.



Foto: Liisa Heikkilä

