

# Regeringens skrivelse

## 1997/98:89

Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik

Skr.

1997/98:89

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

*Göran Persson*

*Lena Hjelm-Wallén*  
(Utrikesdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I denna skrivelse redovisas i ett framåtblickande perspektiv de mänskliga rättigheternas roll i regeringens utrikespolitik som helhet.

Främjandet av de mänskliga rättigheterna är en prioritet inom svensk politik. Regeringen avser att ytterligare stärka detta arbete så att det blir en integrerad dimension av utrikespolitiken som helhet.

Detta är första gången en samlad presentation görs av regeringens politik för mänskliga rättigheter. Skrivelsen innehåller därför såväl en bred redovisning av dagens politik som nya ambitioner. Skrivelsen visar att Sveriges principiella ståndpunkter om de mänskliga rättigheterna ligger fast på traditionell grund. Samtidigt kommer regeringen att ägna större uppmärksamhet än hittills åt genomförandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna.

|  |    |
|--|----|
| 1 Inledning.....   | 8  |
| 2 Sammanfattning.....  | 9  |
| 3 Principerna för politiken för mänskliga rättigheter: rättigheterna är universella och gäller varje människa.....                           | 12 |
| 3.1 En väsentlig dimension av utrikespolitiken .....   | 12 |
| 3.2 Legitimt att lägga sig i .....   | 13 |
| 3.3 De mänskliga rättigheterna är universella.....   | 13 |
| 3.4 Rättigheterna gäller individer och är regeringars ansvar .....   | 14 |
| 3.5 Rättigheternas karaktär: frihet, skydd och tillfredsställande standard .....   | 15 |
| 3.6 Rättigheterna är odelbara – ekonomiska och sociala rättigheter skall ges ökad vikt.....  | 16 |
| 3.7 Ingen får diskrimineras .....  | 17 |
| 3.8 Flyktkonventionen – ett skydds nät.....  | 18 |
| 3.9 Terroristdåd skall fördömas .....  | 18 |
| 3.10 Rättigheter och utveckling.....   | 19 |
| 4 Inriktning av politiken för mänskliga rättigheter: konsekvens och strävan efter resultat.....  | 21 |
| 4.1 Mål .....  | 21 |
| 4.2 Sverige använder flera kanaler i arbetet för de mänskliga rättigheterna .....  | 23 |
| 4.3 Främja, förebygga och reagera – verktyg för påverkan .....   | 23 |
| 4.4 Effektiva metoder att påverka andra länder .....   | 25 |
| 4.5 Utvecklingssamarbete för mänskliga rättigheter.....  | 27 |
| 4.6 Enskilda organisationer viktiga för de mänskliga rättigheterna.....  | 28 |
| 4.7 Näringslivet har en roll .....   | 29 |
| 4.8 Hållningen skall vara konsekvent.....  | 30 |
| 4.9 Arbetet för de mänskliga rättigheterna skall bygga på kunskap .....  | 31 |
| 4.10 Sverige samarbetar med internationella organ som övervakar efterlevnaden .....  | 31 |
| 5 Sverige verkar för alla människors möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna.....   | 33 |
| 5.1 Alla människor är lika i värde och rättigheter.....  | 33 |
| 5.2 Kvinnors rättigheter .....   | 34 |
| 5.3 Barnets rättigheter.....   | 36 |
| 5.4 Rättigheter för personer som tillhör urbefolkningar och nationella eller etniska, språkliga och religiösa minoriteter.....               | 38 |
| 6 Sverige verkar för ett totalt avskaffande av de grövsta formerna av övergrepp och de svåraste kränkningarna av människors rättigheter..... | 40 |
| 6.1 Den grundläggande rätten till liv .....  | 40 |
| 6.2 Sverige verkar särskilt för ett globalt avskaffande av dödsstraffet.....   | 41 |
| 6.3 Sverige verkar mot utomrättsliga avrättningar, godtyckliga frihetsberövanden och tvångsmässiga försvinnanden .....                       | 42 |

|   |    |
|---|----|
| 6.4 Sverige verkar mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning .....   | 43 |
| 7 Sverige verkar för införandet och upprätthållandet av ett fungerande rättssystem med rättsliga garantier .....  | 44 |
| 7.1 Utan ett fungerande rättssystem finns inga fungerande rättigheter   | 44 |
| 7.2 Sverige verkar särskilt mot den utbredda förekomsten av strafflöshet ( <i>impunity</i> ) .....  | 45 |
| 8 Sverige verkar för rättigheter som främjar demokratin .....   | 46 |
| 9 Sverige verkar för att ökad uppmärksamhet ges åt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna: arbete, utbildning, hälsa och en tillfredsställande levnadsstandard ..... | 47 |
| 9.1 Alla mänskliga rättigheter är viktiga .....   | 47 |
| 9.2 Varför ett rättighetsperspektiv på välfärdsfrågor? .....  | 48 |
| 9.3 Vilka är de ekonomiska och sociala rättigheterna? .....   | 49 |
| 9.4 Statens ansvar och förpliktelser .....  | 50 |
| 9.5 FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter  | 51 |
| 9.6 Internationella arbetsorganisationens rättighetsarbete .....  | 52 |
| 9.7 Den europeiska sociala stadgan .....  | 53 |
| 10 Sverige verkar för att de mänskliga rättigheternas roll och skydd före, under och efter interna väpnade konflikter förstärks .....   | 55 |
| 10.1 Om dagens väpnade konflikter .....   | 55 |
| 10.2 De mänskliga rättigheterna utgör ett avgörande element i konfliktförebyggande verksamhet .....   | 56 |
| 10.3 Det folkrättsliga skyddet i interna väpnade konflikter .....   | 58 |
| 10.4 Sverige verkar för ökat skydd för konfliktutsatt befolkning ....   | 59 |
| 10.5 Sverige verkar särskilt för ett heltäckande, grundläggande skydd i form av allmänna humanitära grundregler ( <i>standards of humanity</i> ) .....                            | 60 |
| 10.6 De mänskliga rättigheternas roll i fredsprocessen och i fredsbevarande operationer .....   | 61 |
| 10.7 Dilemman i fredsarbetet: försoning eller upprättelse? .....  | 62 |
| 11 FN och de mänskliga rättigheterna: Integration och effektivisering ..  | 63 |
| 11.1 Wienkonferensen bekräftar principerna .....  | 63 |
| 11.2 Världskonferenserna markerade betydelsen av barns och kvinnors rättigheter .....   | 64 |
| 11.3 Rättigheterna är centrala i generalsekreterarens reformprogram   | 65 |
| 11.4 Säkerhetsrådet – mänskliga rättigheter för internationell fred och säkerhet .....  | 66 |
| 11.5 Generalförsamlingen och ECOSOC – arbetet samordnas .....   | 67 |
| 11.6 Kommissionen för de mänskliga rättigheterna – betoning på efterlevnaden .....  | 67 |
| 11.7 Underkommissionen – rollen oklar .....   | 69 |
| 11.8 Rapportörer, arbetsgrupper och särskilda representanter – nya länder och teman .....   | 69 |
| 11.9 Konventionerna – ökad anslutning .....   | 70 |
| 11.10 Konventionssystemets problem .....  | 71 |
| 11.11 Högkommissarierna och hennes kontor – resursbrist .....   | 72 |

|  |    |                 |
|--|----|-----------------|
| 11.12 Tekniskt bistånd och rådgivande tjänster.....  | 73 | Skr. 1997/98:89 |
| 11.13 Särskilda frågor i FN-arbetet för mänskliga rättigheter .....                            | 74 |                 |
| 12 Samarbetsformerna för främjandet av de mänskliga rättigheterna i                            |    |                 |
| Europa .....   | 76 |                 |
| 12.1 Inledning.....  | 76 |                 |
| 12.2 Arbetet för mänskliga rättigheter inom och genom Europeiska unionen.....                  | 76 |                 |
| 12.3 Europarådets arbete för mänskliga rättigheter .....                                       | 77 |                 |
| 12.4 Europadomstolens praxis utvecklas ständigt .....  | 79 |                 |
| 12.5 Behovet av nya konventionsrättigheter kan ifrågasättas .....                              | 79 |                 |
| 12.6 Nya övervakningsmekanismer.....   | 80 |                 |
| 12.7 OSSE: Respekten för mänskliga rättigheter är en förutsättning för säkerhet och fred ..... | 81 |                 |
| 12.8 OSSE:s Högkommissarie för nationella minoriteter.....                                     | 82 |                 |
| 12.9 Sverige verkar för att dynamiken inom OSSE:s mänskliga dimension upprätthålls .....       | 82 |                 |
| 12.10 Östersjöstaternas råd.....   | 83 |                 |
| 12.11 Bättre samordning för ökad effektivitet.....   | 84 |                 |
| 12.12 Särskilda frågor i arbetet för de mänskliga rättigheterna i Europa.....                  | 85 |                 |
| 13 Slutord .....   | 87 |                 |
| Bilaga 1 Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna.....                                  | 89 |                 |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998.....                              | 94 |                 |

**FÖRKORTNINGAR**

|                    |   |
|--------------------|---|
| DPA                | Avdelningen för politiska frågor inom FN-sekretariatet<br>( <i>Department of Political Affairs</i> )                                |
| DPKO               | Avdelningen för fredsbevarande operationer inom FN-sekretariatet<br>( <i>Department of Peace-Keeping Operations</i> )               |
| ECOSOC             | Ekonomiska och sociala rådet<br>( <i>Economic and Social Council</i> )  |
| EU                 | Europeiska unionen<br>( <i>European Union</i> )   |
| FAO                | FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation<br>( <i>Food and Agricultural Organisation</i> )   |
| FN                 | Förenta Nationerna<br>( <i>United Nations</i> )   |
| International IDEA | Internationella institutet för demokrati och fria val<br>( <i>International Institute for Democracy and Electoral Assistance</i> )  |
| ILO                | Internationella arbetsorganisationen<br>( <i>International Labour Organization</i> )  |
| OAS                | Amerikanska samarbetsorganisationen<br>( <i>Organization of American States</i> )   |
| OAU                | Afrikanska enhetsorganisationen<br>( <i>Organization of African Unity</i> )   |
| ODIHR              | Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter<br>( <i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i> ) |
| OSSE               | Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa<br>( <i>Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE</i> )         |

|        |  |                 |
|--------|--|-----------------|
| UNDP   | FN:s utvecklingsprogram<br>( <i>United Nations Development Programme</i> )   | Skr. 1997/98:89 |
| UNESCO | FN:s organisation för undervisning,<br>vetenskap och kultur<br>( <i>United Nations Educational, Scientific and<br/>Cultural Organization</i> ) |                 |
| UNHCR  | FN:s flyktingkommissarie<br>( <i>Office of the United Nations High<br/>Commissioner for Refugees</i> )   |                 |
| UNICEF | FN:s barnfond<br>( <i>United Nations Children's Fund</i> )   |                 |
| UNIFEM | FN:s utvecklingsfond för kvinnor<br>( <i>United Nations Development Fund for<br/>Women</i> )   |                 |
| WHO    | Världshälsoorganisationen<br>( <i>World Health Organization</i> )  |                 |
| WTO    | Världshandelsorganisationen<br>( <i>World Trade Organization</i> )   |                 |

## **DE STÖRRE INSTRUMENTEN OM DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA**    Skr. 1997/98:89

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, 1948

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 1950

Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, 1951

Den europeiska sociala stadgan, 1961, reviderad 1996

Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, 1965

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 1966

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, 1966

Den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter, 1969

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, 1979

Den afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter, 1981

Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 1984

Konventionen om barnets rättigheter, 1989

Den internationella konventionen om skydd för alla migrerande arbetare och deras familjemedlemmar antogs av FN:s generalförsamling 1990. Konventionen har ratificerats av åtta länder och därför ännu ej trätt i kraft.

# 1 Inledning

Den 10 december 1948 antog Förenta Nationernas (FN) generalför-samling den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Den är ett av FN:s viktigaste aktstycken, vars giltighet består och betydelse blott ökat med åren. Den utgör grunden för dagens omfattande globala och regionala nätverk för att skydda människans rättigheter.

Samtidigt med högtidlighållandet av 50-årsminnet föreläggs riksdagen genom denna skrivelse en samlad presentation av regeringens policy för mänskliga rättigheter inom svensk utrikespolitik som helhet. Den visar att främjandet av de mänskliga rättigheterna är en prioritet inom svensk politik och skall påverka bistånds-, migrations-, säkerhets-, handels- och övrig utrikespolitik.

Engagemanget för de mänskliga rättigheterna ligger i vårt lands intresse och speglar dessutom våra förhoppningar om en värld där människor kan leva fria, utan fruktan och nöd. Skälen för att betona denna del av utrikespolitiken är flera:

Som medlem av FN har Sverige enligt FN-stadgans artikel 55 och 56 förbundit sig att vidta åtgärder i samarbete med organisationen för att främja allmän aktning och respekt för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla, utan åtskillnad med avseende på ras, kön, språk eller religion. FN-stadgan ger oss härvidlag både en rätt och en förpliktelse att agera.

Ett anknytande skäl är den vikt Sverige sedan gammalt fäster vid att alla stater respekterar folkrätten. Att folkrätten i sin helhet upprätthålls är särskilt viktigt för små och medelstora stater. De mänskliga rättigheterna är en del av folkrätten.

Ytterligare ett skäl är att förtryck och kränkningar av individens rättigheter ofta, vilket inte minst det senaste årtiondets händelser har visat, leder till instabilitet och väpnad konflikt såväl inom länder som mellan länder och i förlängningen kan få konsekvenser för internationell fred och säkerhet. Vår strävan att främja respekten för de mänskliga rättigheterna har med andra ord också en säkerhetspolitisk bevekelsegrund.

Sist men inte minst är denna strävan ett uttryck för medmänsklig solidaritet. Detta avspeglas också i utvecklingsarbetets dagordning och mål. Normerna för de mänskliga rättigheterna handlar om individens grundläggande behov; de syftar till att garantera friheter, skydda den enskildes integritet och tillgodose andra grundläggande behov för ett drägligt liv för alla, kvinnor som män. Förtryckta människor har – just därför att de är förtryckta – sällan möjlighet att själva hävda sina intressen. För dem är det viktigt att det finns internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter och aktörer som är beredda att försvara deras rättigheter. Även av det skälet är det ett egenintresse för varje folk att verka för de mänskliga rättigheterna.



Detta är första gången en samlad presentation görs av regeringens politik för mänskliga rättigheter, och skrivelsen redogör därför för såväl existerande som nya ambitioner. Samtidigt som strävan måste vara att snarast uppnå förbättringar i respekten för de mänskliga rättigheterna är politiken i huvudsak långsiktig. Snabba förändringar är dessvärre sällan att räkna med, ett mer realistiskt perspektiv är 10 till 15 år. Skrivelsen visar att Sveriges principiella ståndpunkter om de mänskliga rättigheterna ligger fast. Samtidigt kommer regeringen att ägna större uppmärksamhet än hittills åt genomförandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. De mänskliga rättigheterna syftar till att alla människor skall omfattas av ett liv i värdighet. Detta kan enbart ske om människan och hennes liv betraktas utifrån en helhetssyn där samtliga rättigheter beaktas.

Sverige bedriver sedan länge en aktiv politik för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna. Regeringen avser att ytterligare stärka detta arbete. Arbetet för de mänskliga rättigheterna kommer därför att bli en integrerad dimension av utrikespolitiken som helhet. Politiken skall vara effektiv och resultatriktad. Alla delar av utrikesförvaltningen, inklusive utlandsmyndigheterna, har en roll i denna strävan. För att politiken skall bli effektiv krävs god planering och samordning inom Regeringskansliet.

Denna skrivelse visar de stora dragen i regeringens politik för de mänskliga rättigheterna, och redovisar därför inte politiken i förhållande till enskilda länder. Strategier för påverkan och samarbete kommer att utarbetas inom utrikesförvaltningen med denna skrivelse som grund.

Under våren 1998 förelägger regeringen riksdagen flera nära sammanhängande skrivelser och en proposition om utrikespolitiken och utvecklingssamarbetet. Dessa utgör, tillsammans med den redan framlagda skrivelsen "De fattigas rätt – vårt gemensamma ansvar. Fattigdomsbekämpning i Sveriges utvecklingssamarbete" (Skr 1996/97:169), en grund för väsentliga delar av vår utrikespolitik och vårt samarbete med andra länder under de första åren av det kommande seklet.

## 2 Sammanfattning

Svensk utrikespolitik skall främja respekten för de mänskliga rättigheterna. Denna ambition skall prägla hela utrikespolitiken och dess olika delar, såväl bilateralt som multilateralt agerande. Regeringen strävar efter att bedriva en politik för de mänskliga rättigheterna som är konsekvent och resultatriktad.

Målet för arbetet med de mänskliga rättigheterna i svensk utrikespolitik är att bidra till att människor också i andra länder får del av i folkrätten garanterade friheter, skydd mot övergrepp och en dräglig levnadsstandard.

Följande delmål har identifierats:

- Regeringar skall påverkas att respektera de mänskliga rättigheterna.
- De mänskliga rättigheterna skall genomsyra arbetet i de globala och regionala organisationerna.
- De internationella normerna för de mänskliga rättigheterna skall ges djupare förankring och vidare spridning.
- Mekanismerna för att säkerställa respekten för de överenskomna normerna skall göras effektivare.

I detta arbete verkar Sverige för:

- alla människors lika möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna. Barnets rättigheter, kvinnans rättigheter samt rättigheterna för personer som tillhör urbefolkningar och nationella eller etniska minoriteter måste särskilt beaktas för att lika förutsättningar skall föreligga
- rätten till liv, ett totalt avskaffande av dödsstraffet, effektiva åtgärder mot alla former av utomrättsliga avrättningar samt kraftfulla åtgärder för att hindra tvångsmässiga försvinnanden
- ett totalt avskaffande av alla former av tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
- insatser för att införa och upprätthålla ett rättssystem med rättsliga garantier, och göra slut på det utbredda bruket av strafflöshet (*impunity*) för den som begått övergrepp eller andra brott
- rättigheter som främjar demokratin, särskilt tanke- och yttrandefrihet, föreningsfrihet och allmän rösträtt
- utökad internationell övervakning av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, inbegripet rätten till arbete, utbildning, hälsa och en tillfredsställande levnadsstandard

De mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan statsmakten och de enskilda människorna under dess jurisdiktion. Rättigheterna beskriver statens ansvar gentemot den enskilda människan, såväl när det gäller att respektera individens friheter som att skydda individen mot kränkningar och att tillgodose individens grundläggande materiella behov utan diskriminering.

Rättigheterna i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 är universella. Detta är en viktig princip. De gäller alla människor, utan åtskillnad. Rättigheterna är universella också i den meningen att de gäller över hela världen, oavsett land, kultur eller specifik situation.

En annan viktig princip är att rättigheterna är en internationell angelägenhet. Det är legitimt att framföra åsikter om hur de respekteras i andra länder.

Det finns starka samband mellan mänskliga rättigheter och demokrati. De två begreppen är inte identiska och bör inte blandas samman, men det är uppenbart att en fördjupad och långsiktigt hållbar demokrati förutsätter att de mänskliga rättigheterna respekteras. Enligt regeringens uppfattning är det avgörande för utvecklingen av en demokratisk kultur att de mänskliga rättigheterna respekteras.

De ekonomiska och sociala rättigheterna kommer att tillmätas en ökad vikt i svensk utrikespolitik som helhet. De ekonomiska och sociala rättigheterna utgör en integrerad del av det samlade paketet av internationellt överenskomna rättigheter. Det innebär självfallet inte minskad aktivitet för de medborgerliga och politiska rättigheterna.

En effektiv politik för de mänskliga rättigheterna innehåller såväl främjande och förebyggande som reaktiva åtgärder. Ofta kan insatser av olika karaktär och genom olika kanaler kombineras. Det är inte alltid lätt att avgöra vilken kombination av samarbete och kritik som ger bäst effekt på kort och lång sikt. En ledstjärna i regeringens arbete för de mänskliga rättigheterna är vad som bedöms bäst gagna de människor vi vill hjälpa.

Som metod utgår vi från att regeringar som förbundet sig att efterleva de internationella normerna menar allvar. När Sverige erbjuder erfarenhetsutbyte och biståndssamarbete skall det ske i konstruktiv anda.

Samtidigt måste vi givetvis vara beredda att reagera när en regim ignorerar sina internationella åtaganden och medvetet kränker sina invånares rättigheter. När befogat måste öppen och tydlig kritik kunna tillgripas.

Det svenska utvecklingssamarbetet är ett viktigt verktyg i arbetet för de mänskliga rättigheterna och kommer väsentligen att utformas i dessa rättigheters anda och med förståelse för våra motparters förhållanden.

Mänskliga rättigheter skall bli en integrerad och väsentlig dimension av det svenska utvecklingssamarbetet.

Många nationella och internationella aktörer deltar i arbetet för att förbättra respekten för de mänskliga rättigheterna. Bland dessa spelar regeringarna en central roll, bilateralt liksom genom och tillsammans med internationella organisationer. Sveriges arbete för de mänskliga rättigheterna bedrivs oftast i samarbete med andra länder. Sådant samarbete sker numera regelmässigt i Europeiska Unionen (EU) inom ramen för dess gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik.

Enskilda organisationer ger betydande bidrag till människorättsarbetet inom internationella fora, och det arbete som bedrivs av lokala enskilda organisationer är av stor betydelse för rättighetsutvecklingen i enskilda länder.

Näringslivet, och främst de multinationella bolagen, visar ett växande intresse för problem kring de mänskliga rättigheterna, liksom för att själva reglera sin verksamhet genom uppförandekoder.

FN:s centrala arbete för de mänskliga rättigheterna behöver avsevärt förbättras och effektiviseras. Sverige kommer därför att verka aktivt för att de mänskliga rättigheterna integreras i FN:s samlade verksamhet i enlighet med generalsekreterarens reformprogram. Sverige stödjer FN:s Högkommissarie för de mänskliga rättigheterna i hennes viktiga uppdrag.

Sverige verkar för att arbetet med de mänskliga rättigheterna inom FN i huvudsak inriktas på att övervaka och stödja staters efterlevnad av existerande normer, snarare än att skapa nya.

Konventionssystemet som helhet måste effektiviseras och ges nödvändiga resurser. Från svensk sida betonas vikten av saklig kompetens och oberoende hos medlemmarna av de kommittéer som övervakar konventionernas tillämpning.

Viktiga frågor som Sverige kommer att fortsätta att driva inom FN är barnets och kvinnans rättigheter, avskaffande av dödsstraff och tortyr, rättigheter för personer som tillhör minoriteter och urbefolkningar samt en effektivare övervakning av de ekonomiska och sociala rättigheterna.

Det europeiska arbetet för mänskliga rättigheter står nu inför nya och stora uppgifter. Främjandet av demokrati och mänskliga rättigheter har fått en operativ, påtaglig och konkret innebörd i Europa, vilket på sikt också gagnar den gemensamma europeiska säkerheten. Sverige verkar för ett ökat samarbete på människorättsområdet mellan EU, Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Särskilt viktiga frågor i Europa är rättigheterna för personer som tillhör etniska och nationella minoriteter, de ekonomiska och sociala rättigheterna, rättsstatens utveckling samt konfliktförebyggande i vid mening genom arbete för de mänskliga rättigheterna.

De grövsta övergreppen och de svåraste kränkningarna sker i samband med interna väpnade konflikter. Brott mot de mänskliga rättigheterna har en destabiliserande effekt och utgör därmed en konfliktorsak. Sverige verkar särskilt för ett heltäckande, grundläggande skydd i alla situationer i form av allmänna humanitära grundregler, liksom för att respekten för de mänskliga rättigheterna blir en central del i varje fredsprocess och allt återuppbyggnadsarbete.

Ambitionen att integrera de mänskliga rättigheterna i all svensk utrikes-, bistånds-, handels-, säkerhets- och migrationspolitik kräver planering och samordning inom utrikesförvaltningen och hela Regeringskansliet.

### 3 Principerna för politiken för mänskliga rättigheter: rättigheterna är universella och gäller varje människa

#### 3.1 En väsentlig dimension av utrikespolitiken

Svensk utrikespolitik skall främja respekten för de mänskliga rättigheterna. Omsorgen om och försvaret av de mänskliga rättigheterna är en integrerad och central del av den svenska utrikespolitiken. Den präglar Sveriges agerande i globala och regionala fora och genomsyrar de bilaterala kontakterna med andra länder.

Sverige betonar konsekvent betydelsen av att de överenskomna förpliktelseerna om de mänskliga rättigheterna verkligen respekteras och fullgörs. Vi verkar i detta syfte för effektiva internationella åtgärder för att övervaka efterlevnaden och stödja reformer som främjar rättigheterna.

De mänskliga rättigheterna utgör en viktig dimension av Sveriges direkta kontakter med andra länder, utvecklingssamarbetet inräknat. Att de mänskliga rättigheterna respekteras och främjas är också en väsentlig faktor vid säkerhets- och handelspolitiska överväganden.

Från svensk sida tar vi avstånd från synen att det skulle vara en otillbörlig inblandning i andra staters inre angelägenheter att påtala kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Vid 1993 års Världskonferens om de mänskliga rättigheterna i Wien (Wienkonferensen, se vidare avsnitt 11.1, sid. 63) bekräftades att främjande och skydd av mänskliga rättigheter är en legitim angelägenhet för världssamfundet. Den princip om icke-inblandning som uttrycks i FN-stadgans artikel 2:7 skall inte tolkas som en begränsning av stadgans tydliga krav på insatser för att främja de mänskliga rättigheterna. Redan i FN-stadgans första artikel anges främjandet av de mänskliga rättigheterna som ett av världsorganisationens ändamål.

Den folkrättsliga utvecklingen har bekräftat att de mänskliga rättigheterna är en internationell angelägenhet och att det är fullt legitimt att framföra åsikter om och försöka påverka situationen i olika länder på detta område. Genom kritiken uttalas samtidigt en öppenhet att diskutera med den kritiserade. Den internationalisering av de mänskliga rättigheterna som ligger i FN-stadgan och dess tillämpning är en avgörande landvinning i arbetet att främja och skydda dessa rättigheter.

Staterna har frivilligt anslutit sig till de olika konventionerna om mänskliga rättigheter och har därmed särskilt förpliktat sig att iaktta dessa konventioners regler. Ett brott mot dem kan givetvis påtalas av andra stater. Konventionerna har numera en mycket bred anslutning och det kan hävdas att de, när det gäller ett flertal rättigheter, ger uttryck för internationell sedvanerätt, dvs. att de är bindande även för stater som ännu inte ratificerat dem.

### 3.3 De mänskliga rättigheterna är universella

Rättigheterna i 1948 års Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna är universella. Det är en viktig princip. Rättigheterna gäller alla människor, utan åtskillnad. De gäller över hela världen, oavsett land, kultur eller specifik situation. Religionsfriheten skall respekteras i såväl länder med som utan statsreligion; förbudet mot tortyr gäller såväl i fred som under väpnade oroligheter; rätten till utbildning är lika angelägen i fattiga länder som i rika; minoriteters rättigheter är lika viktiga i heterogena som i homogena samhällen.

Regimer som kränker mänskliga rättigheter har ibland försvarat detta med att just deras land har särskilda förhållanden som gör det befogat att åsidosätta de internationella rättighetsreglerna; de har hänvisat till lokala traditioner, religionens krav eller låg utvecklingsnivå. Det är argument som måste avvisas. De mänskliga rättigheterna är lika viktiga och okränkbara oavsett de speciella lokala förhållandena – det är själva poängen med deras universalitet.

FN:s generalsekreterare Kofi Annan tog upp detta i ett anförande i oktober 1997:

*”Mänskliga rättigheter är afrikanska rättigheter. De är också asiatiska rättigheter; de är europeiska rättigheter; de är amerikanska rättigheter.*

*De tillhör ingen regering, de är inte begränsade till någon kontinent, de är grundläggande för mänskligheten själv.*” Skr. 1997/98:89

Generalsekreteraren kom tillbaka till detta tema i ett budskap på de mänskliga rättigheternas dag, den 10 december, 1997:

*”Mänskliga rättigheter är inte främmande för någon kultur och de är inneboende i alla nationer. Tolerans och barmhärtighet har alltid och i alla kulturer varit idealet för hur länder bör styras och människor bete sig. I dag kallar vi dessa ideal mänskliga rättigheter.”*

Detta var också ett svar till dem som hävdar att FN:s verksamhet för de mänskliga rättigheterna inte skulle vara globalt förankrad. Vissa kritiker har, med hänvisning till vad de kallar "asiatiska värderingar", hävdad att beslut inom FN har drivits igenom av västerländska regeringar och speglar en annan samhällssyn än den som dominerar i asiatiska länder. Särskilt har de menat att normerna sätter individen i centrum på familjens, samhällets eller nationens bekostnad.

Det är riktigt att de mänskliga rättigheterna handlar om individens ställning i förhållande till statsmakten. Men det betyder inte att FN-normerna gynnar en ohämmad individualism; individens frihet når en gräns när den inkräktar på andras frihet. Skulle en konflikt uppstå mellan den enskilde och staten behövs reglerna för de mänskliga rättigheterna; de sätter gränser för statens maktutövning.

Det är särskilt betydelsefullt att det internationella regelverket är detsamma oavsett kulturella skillnader mellan länderna. Varför skulle människor i vissa länder nöja sig med mindre frihet, sämre skydd eller mindre tillgång till livets nödtröft än andra? En diskriminering av det slaget skulle relativisera de mänskliga rättigheterna på ett sätt som på sikt skulle underminera deras betydelse.

En helt annan sak är att informationen och pedagogiken kring de mänskliga rättigheterna bör anpassas till de kulturella förutsättningarna i olika länder. Anknytningar kan göras till kristna, muslimska, buddistiska, hinduiska eller andra religiösa eller lokala traditionella begrepp, beroende på omgivning och situation. Det viktiga är att principernas relevans blir tydlig i olika miljöer utan att normerna urholkas.

### 3.4 Rättigheterna gäller individer och är regeringars ansvar

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna anknyter till mänskliga strävanden och etiska handlingsregler med förankring i olika samhällsåskådningar och religioner över hela världen. Den definierar vissa konkreta regler med bäring på förhållandet mellan statsmakten och den enskilde. Dessa regler är knutna till individen som skall kunna åtnjuta rättigheterna ensam eller tillsammans med andra. De riktar sig till "staten", dvs. i första hand regeringarna och deras olika exekutiva organ; det är regeringarna som har ansvaret för att rättigheterna respekteras. Varje rättighet för individen innebär således en skyldighet för statsmakten.

Det är viktigt att rättighetsbegreppet kan omsättas i praktiskt handlande. Det speglar en ambition att uppnå resultat. Diskussionen om förverkligandet handlar ofta om huruvida en regering vidtagit tillräckliga åtgärder – lagstiftning, instruktioner, polisingripande, undervisning, socialt stöd m.m. – för att göra verklighet av rättigheten. För att garantera de mänskliga rättigheterna måste staten således föreskriva skyldigheter eller restriktioner för olika aktörer i samhället och, givetvis, beivra övergrepp.

Denna balans mellan rättigheter och skyldigheter skulle förloras om FN dessutom, som nyligen föreslagits i olika fora, skulle föreskriva universella skyldigheter för den enskilde och ge sådana normer en folkrättslig ställning. Sådana förslag avvisas från svensk sida.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna förespråkar inte ett visst samhällssystem, men det är uppenbart att ett konsekvent genomförande av rättigheterna leder till ett samhälle där individen kan delta i den politiska processen, där makten inte är koncentrerad till en person eller grupp, där det finns rättssäkerhet och rättsväsendet är oberoende och fungerar opartiskt till individens bästa. Ett sådant samhälle präglas av politisk, religiös och etnisk tolerans, social rättvisa och näringsfrihet.

Därmed blir det tydligt att det finns klara samband mellan mänskliga rättigheter och demokrati. De två begreppen är emellertid inte identiska och bör inte blandas samman. Flera av rättigheterna berör inte landets styrelseform. Vi vet att det finns demokratier som kränker vissa rättigheter och att en del av rättigheterna faktiskt respekteras i vissa odemokratiska stater. Kvar står att de mänskliga rättigheterna trivs bäst i en demokratisk miljö. Uppenbart är också att en fördjupad och långsiktigt hållbar demokrati kräver att respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålls. Detta är avgörande för utvecklingen av en demokratisk kultur.

### 3.5 Rättigheternas karaktär: frihet, skydd och tillfredsställande standard

De 30 artiklarna i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna beskriver och definierar de olika mänskliga rättigheterna. Sedan 1948 har dessa definitioner utvidgats och preciserats i en rad deklARATIONER och konventioner som antagits av FN:s generalförsamling och av andra fora. Den processen har inte varit okontroversiell. Uppföljningen av den allmänna förklaringen ledde till att två separata konventioner antogs år 1966, en om medborgerliga och politiska rättigheter och en om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Rättigheterna innefattar:

- 1) *de grundläggande friheterna*, bl.a. rätten att hysa och uttrycka åsikter, att utöva en religion, att bilda eller gå med i en organisation och att ordna möten;
- 2) *rätten till skydd mot övergrepp*, t.ex. rätten att inte bli godtyckligt arresterad eller utsättas för tortyr, samt

3) *rättigheter för att tillgodose de grundläggande behoven*, t.ex. rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, till hälsovård och till utbildning. Till denna senare grupp hör flera av de ekonomiska och sociala rättigheterna. Skr. 1997/98:89

Statsmaktens skyldigheter i förhållande till den första kategorin rättigheter är att respektera friheterna och, om nödvändigt, skapa utrymme för dem – så länge den enskildes frihet inte kränker andras rättigheter. Den andra typen av rättigheter kräver att myndigheterna själva respekterar den enskildes integritet men också erbjuder skydd mot andras kränkningar. Den tredje kategorin kräver i allmänhet ekonomiska resurser liksom en fördelningspolitik, och ålägger myndigheterna ett ansvar för att tillgodose de grundläggande materiella behoven för den enskilde utan diskriminering. Det är dock viktigt att understryka att också det fulla genomförandet av de första kategorierna, exempelvis införandet av ett fungerande rättsväsende, kan vara resurs- och tidskrävande.

### 3.6 Rättigheterna är odelbara – ekonomiska och sociala rättigheter skall ges ökad vikt

Presentationen av rättigheterna i kategorier innebär ingen gradering, de är alla viktiga. En rad beslut inom FN har understrukit vikten av att de olika rättigheterna ses som ömsesidigt samverkande och delar av samma helhet. Den markeringen har kommit som en reaktion på att de ekonomiska och sociala rättigheterna i praktiken fått lägre prioritet än andra rättigheter och ibland även beskrivits som ambitioner snarare än som verkliga rättigheter.

De ekonomiska och sociala rättigheterna anknyter till centrala politiska frågor om ekonomisk fördelning, arbetsliv, hälsovård, utbildning och familjepolitik vid sidan av mer övergripande aspekter om en tillfredsställande levnadsstandard. Dessa frågor berör samtidigt centrala rättighetsaspekter. Jämställdhet mellan könen, lika lön för likvärdigt arbete, fackliga rättigheter för att kunna hävda sin rätt, rätt till skolgång samt barns skydd mot exploatering är exempel på tydliga rättighetskrav som också kan återspeglas i rättsregler. Andra rättigheter låter sig emellertid inte lika lätt ges en rättslig form och juridiken är dessutom bara en aspekt av genomförandet. Särskilt vad gäller de mer resurskrävande rättigheterna fordras en mer sofistikerad metod för en meningsfull värdering av efterlevnaden. Utrymme måste ges för ett successivt genomförande. Indikatorer behöver utarbetas för att underlätta bedömningen av såväl insatser som resultat. (Se vidare kapitel 9.)

De ekonomiska och sociala rättigheterna kommer att ges en ökad vikt i svensk utrikes- och biståndspolitik. Dessa rättigheter utgör en integrerad del av det samlade paketet av internationellt överenskomna rättigheter. Det innebär självfallet inte minskad aktivitet för de medborgerliga och politiska rättigheterna – tvärtom.

Sverige stödjer FN:s Högkommissarie för de mänskliga rättigheterna, Mary Robinson, i hennes strävan att effektivisera FN:s arbete för de ekonomiska och sociala rättigheterna. Sveriges representanter kommer att



verka för en tydlig rättighetsdimension i de internationella sociala programmen inom såväl FN:s olika organ som inom EU och Europarådet.

Det är en viktig princip att huvudansvaret för genomförandet av de mänskliga rättigheterna åligger den berörda regeringen. Det finns sålunda inte något folkrättsligt ansvar för rika länder att bistå de fattiga. Dialogen om de ekonomiska och sociala rättigheternas förverkligande kommer dock att utgöra ett viktigt övervägande i svenskt utvecklingssamarbete. Detta ligger i linje med Sveriges betonande av social rättvisa.

### 3.7 Ingen får diskrimineras

De rättigheter som anges i FN:s allmänna förklaring omfattar alla människor. Detta gäller oavsett ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Ingen får diskrimineras eller hindras från att utnyttja sina rättigheter. För detta krävs ibland särskilda insatser från statsmaktens sida, exempelvis genom positiv särbehandling av vissa individer eller grupper. Att särskilda normer utarbetas för utsatta grupper innebär således inte att de ges en privilegierad ställning i förhållande till andra; arbetet är nödvändigt för att göra dem jämställda med andra.

Den internationella konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och konventionen om barnets rättigheter syftar till att säkerställa att kvinnors respektive barns rättigheter respekteras i praktiken. Det räcker inte med att kvinnor, män och barn formellt ges lika chans. Samma tanke ligger bakom FN:s standardregler om de handikappades rättigheter. Samhället bör anpassas till den enskildes behov.

Reglerna mot främlingsfientlighet och rasdiskriminering ger dessutom statsmakten en skyldighet att respektera reglerna och att skydda den enskilde mot fördomar och negativa åtgärder från andra invånare.

Erfarenheten visar att personer, som tillhör etniska, språkliga eller religiösa minoriteter, liksom urbefolkningar, behöver skydd. För dem är klausulerna om icke-diskriminering i de allmänna rättighetsreglerna och deras efterlevnad av avgörande betydelse. Det har dessutom visat sig nödvändigt att formulera mer detaljerade normer. Regler och mekanismer för att tillförsäkra dessa individer ett effektivt deltagande i samhällslivet är av särskild vikt.

Tillhörigheten till en diskriminerad grupp blir i sig ett hot mot individen eftersom den enskildes identitet ofta är nära knuten till folkgruppen. Förtrycket av gruppens kultur och livsform blir således skadligt för den enskilde medlemmen.

Detta är idag särskilt akut när det gäller urbefolkningar. För att individer inom dessa grupper skall kunna åtnjuta sina mänskliga rättigheter krävs att samhället som helhet erkänner deras särskilda kulturella situation, levnadssätt och traditionella rätt att bruka naturen. Sverige deltar aktivt i normbildningsarbetet på detta område och välkomnar initiativet till en internationell deklaration om urbefolkningar.

Skyddet mot diskriminering är en av hörnstenarna i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Sverige verkar aktivt för alla människors lika rätt till alla rättigheter. Skr. 1997/98:89

### 3.8 Flyktingkonventionen – ett skydds nät

När människor utsätts för kränkningar av de mänskliga rättigheterna och inte har möjlighet att få skydd inom sitt land, söker de skydd i andra länder.

1951 års flyktingkonvention med 1966 års tilläggsprotokoll kan sägas utgöra ett grundläggande skydds nät för dessa människor. Konventionen syftar till att ge skydd för dem som utsätts för grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Många stater, däribland Sverige, har genom sin nationella lagstiftning utökat kretsen av dem som kan få skydd.

Respekten för de mänskliga rättigheterna är grundläggande för den svenska migrationspolitiken. Att värna om möjligheten för flyende människor att söka fristad i Sverige är en viktig del i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Människor som behöver och söker skydd här skall veta att de är välkomna i enlighet med de konventioner som Sverige anslutit sig till och vår egen lagstiftning.

Tyvärr finns brister i flyktingmottagandet. Främlingsfientlighet möter skyddsbehövande såväl i vårt land som på andra håll i världen. Med Amsterdamfördraget stärks arbetet inom EU för en bättre samordnad migrations- och flyktingpolitik, som enligt fördraget kommer att vila på flyktingkonventionens grund. Fördraget blir en viktig plattform för Sverige att driva frågor om stöd till och skydd för utsatta människor.

Det är angeläget att Sverige fortsätter att stödja FN:s flyktingkommissarie i hennes arbete. Sverige verkar också för att konventionens skydds nät får en global täckning genom att uppmana de regeringar som ännu ej gjort så att ansluta sig till 1951 års flyktingkonvention med tilläggsprotokoll. Genom bistånd och stöd verkar Sverige även för en praktiskt fungerande prövningsprocess och flyktingmottagning också i andra länder som anslutit sig till konventionen.

### 3.9 Terroristdåd skall fördömas

Det händer att terroristgrupper våldför sig på enskilda människor på ett sätt som motsvarar regeringars överträdelser av de mänskliga rättigheterna, t.ex. genom olagliga frihetsberövanden eller misshandel. För offren innebär det i sådana fall ingen skillnad om förövaren representerar en erkänd regering eller inte. Däremot gör den internationella rätten för de mänskliga rättigheterna en distinktion mellan regeringar och icke-statliga aktörer. Att behandla terroristdåd som kränkningar av mänskliga rättigheter skulle också kunna uppfattas som ett erkännande av en terroristgrupps legitimitet.

Alla förbrytelser mot enskilda är självfallet oacceptabla oavsett vem som är förövare. Det är viktigt att terroristdåden fördöms och bekämpas, även om de alltså definitionsmässigt inte i formell mening utgör

kränkningar av mänskliga rättigheter, såväl genom effektiva åtgärder av den nationella rättsordningen som genom ett ökat internationellt samarbete.

Vissa regeringar i konflikt med sådana grupper har ibland protesterat mot att terroristgruppernas brott inte kritiseras internationellt medan deras egna rättighetskränkningar fördöms. Samtidigt rättfärdigar dessa regimer egna kränkningar just med hänvisning till terrorism. Sådan argumentation skall avvisas.

### 3.10 Rättigheter och utveckling

Ett av de kontroversiella ämnena i FN:s arbete för de mänskliga rättigheterna har gällt frågan om rätten till utveckling. Frågan har funnits på dagordningen i mer än två decennier. En deklaration om rätten till utveckling antogs efter omröstning av FN:s generalförsamling år 1986. Wienkonferensen 1993 förklarade att rätten till utveckling var en viktig och integrerad del av de mänskliga rättigheterna. Ännu återstår dock att tydligare definiera innebörden av denna term.

En utgångspunkt har varit artikel 28 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som säger:

*"Envar har rätt till en social och internationell ordning, i vilken de fri- och rättigheter, som uttalas i denna förklaring, till fullo kunna förverkligas."*

Förutom de enskilda rättigheter som specificeras i förklaringen kan varje individ således ställa krav på den nationella och internationella politik som påverkar hennes situation. Den skall vara sådan att det blir möjligt att förverkliga individens rättigheter. Denna formulering antyder att det skulle finnas en skyldighet – förutom för respektive statsmakt – också för internationella aktörer.

Det finns behov av en fördjupad diskussion om sambandet mellan mänskliga rättigheter och utvecklingsarbete, inklusive biståndssamverkan. Inte minst företrädare för utvecklingsländer har dessutom velat diskutera hur orättvisor i de internationella ekonomiska relationerna inverkar på möjligheterna att främja rättigheterna i fattiga länder. På senare tid har också miljö- och naturresursfrågor förts in i denna diskussion.

Erfarenheten visar att respekten för de mänskliga rättigheterna, åtminstone på sikt, gynnar ett lands utveckling. Och omvänt, ekonomiska framsteg tenderar av flera skäl att underlätta arbetet för de mänskliga rättigheterna; här finns – i allmänhet – ett positivt samband. Wienkonferensen slog emellertid fast att detta förhållande inte bör tolkas så att en långsam utveckling rättfärdigar kränkningar av de överenskomna rättighetsnormerna.

Tyvärr har diskussionen om rätten till utveckling ofta varit förvirrad. Det har inte gjorts tillräcklig åtskillnad mellan, å ena sidan, vad som faktiskt är rättigheter och, å den andra, faktorer som påverkar möjligheten att främja och skydda rättigheterna. När den senare aspekten har diskuterats har det inte heller varit klart på vem förpliktelsen vilar. Från svensk sida har betonats att nya rättigheter inte bör beslutas om inne-

börden är oklar eller av andra skäl inte kan bindas i lag; det skulle kunna försvaga redan antagna internationella normer. I det ljuset framstår begreppet "rätten till utveckling" som olyckligt formulerat.

Försök har visserligen gjorts att definiera rätten till utveckling som den enskildes rättighet att delta i utvecklingsarbetet. Detta har emellertid knappast fört diskussionen framåt; en sådan rätt till deltagande följer automatiskt av redan etablerade normer.

Däremot erbjuder diskussionen om rätten till utveckling en ram för att granska relevanta samband mellan arbetet för de mänskliga rättigheterna och såväl den nationella sociala ordningen som internationella ekonomiska och andra relationer. Det handlar bl.a. om att ett demokratiskt styrelsesätt, liksom respekten för minoriteter, är inslag i en social ordning som bäst främjar individens rättigheter. Det handlar också om att respekten för mänskliga rättigheter skall vara en dimension av de internationella kontakterna.

Rätten till utveckling innebär således inte att de rika länderna skulle vara skyldiga att ge utvecklingsbistånd; en sådan skyldighet finns inte i folkrätten. Den internationella dimensionen av begreppet låter sig inte inordnas i den operativa definitionen av en rättighet som statsmaktens skyldighet. Det är en annan sak att respektive regering, i den allmänna förklaringens anda, bör verka för internationella relationer som främjar rättigheterna och deras efterlevnad.

Sverige kommer fortsatt att medverka konstruktivt i meningsutbytet om rätten till utveckling i syfte att stärka uppslutningen bakom det internationella arbetet för de mänskliga rättigheterna. Det finns en tydlig rättighetsaspekt i alla de avgörande utvecklingsfrågorna.

**Principerna för mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik som helhet är följande:**

- svensk utrikespolitik skall främja de mänskliga rättigheterna
- de mänskliga rättigheterna utgör en viktig dimension av Sveriges kontakter med andra länder
- Sverige kan och skall påverka andra staters respekt för de mänskliga rättigheterna – det är legitimt att lägga sig i
- de överenskomna förpliktelseerna om de mänskliga rättigheterna skall respekteras och genomföras
- de mänskliga rättigheterna är universella – de gäller över hela världen, oavsett land, kultur eller specifik situation
- de mänskliga rättigheterna är odelbara – de ekonomiska, kulturella, medborgerliga, politiska och sociala rättigheterna är alla viktiga
- alla människor är lika i värde och rättigheter – ingen åtskillnad får göras mellan människor och ingen människa får hindras från att utnyttja sina rättigheter
- de mänskliga rättigheterna reglerar förhållandet mellan den enskilde och statsmakten – rättigheterna gäller individer och är regeringars ansvar

## 4 Inriktning av politiken för mänskliga rättigheter: konsekvens och strävan efter resultat

### 4.1 Mål

Svensk utrikespolitik syftar till att öka respekten för de mänskliga rättigheterna. Målet är att bidra till att människor också i andra länder får del av garanterade friheter, skydd mot övergrepp och en tillfredsställande levnadsstandard. Det handlar såväl om en reaktion mot pågående kränkningar som om ett förebyggande och om ett främjande arbete.

Sverige strävar efter att bedriva en effektiv och resultatutvecklad politik. Arbetet för de mänskliga rättigheterna skall därför vara en integrerad dimension av utrikespolitiken som helhet.

I syfte att väsentligt bidra till att främja och skydda de mänskliga rättigheterna genom utrikespolitiken har följande fyra *delmål* formulerats:

1. *Regeringar skall påverkas att respektera rättigheterna.* Sverige verkar aktivt för att de överenskomna normerna efterlevs och söker internationell och bilateral samverkan i denna strävan. I svenskt utvecklingssamarbete – multilateralt och bilateralt – är insatser för de mänskliga rättigheterna prioriterade. Erfarenhetsutbyte och dialog skall eftersträvas när sådana förutsättningar föreligger, t.ex. i samband med

förhandlingar om utvecklingsamarbete. Sverige skall då och i andra sammanhang också ta upp konkreta överträdelser av de internationella reglerna. Av särskild betydelse är att agera till skydd för människor som arbetar för att försvara rättigheterna. Offentlig kritik skall kunna framföras då detta bedöms bäst gagna de människor vilkas situation vi vill förbättra.

2. *De mänskliga rättigheterna skall genomsyra arbetet i de globala och regionala organisationerna.* Det innebär att svenska representanter driver rättighetsaspekten i FN:s olika utvecklingsprogram och konfliktförebyggande verksamheter samt verkar för att världsorganisationens totala program genomsyras av rättighetsnormerna. Vid toppmöten och andra viktiga konferenser skall de mänskliga rättigheterna vara en integrerad aspekt. Samma hållning påverkar Sveriges agerande i de internationella finansiella institutionerna och EU. Inom OSSE och Europarådet skall Sverige fortsätta att betona de mänskliga rättigheternas betydelse.
3. *De internationella normerna för de mänskliga rättigheterna skall ges djupare förankring och vidare spridning.* Konventionerna och andra instrument för de mänskliga rättigheterna skall ses som en viktig utgångspunkt i kontakterna med andra regeringar, såväl bilateralt som multilateralt. Sverige verkar för att konventionerna om de mänskliga rättigheterna får bred anslutning samt att långtgående reservationer undviks. Program för att sprida kunskap om de folkrättsliga normerna är viktiga och skall stödjas. I diskussionen om en utveckling av reglerna vänder sig Sverige emot förslag som leder till en uttunning av existerande regelverk. Viktigt är att rättighetsbegreppet är precist och att rättigheterna kan skyddas i lag.
4. *Mekanismer för att säkerställa respekten för de överenskomna normerna skall göras effektivare.* De konventionsbaserade och övriga övervakningsorganen inom FN och de regionala organisationerna skall ges erforderligt stöd. Det är viktigt att dessa processer effektiviseras; förslag om nya mekanismer bör stödjas endast om de bidrar till en verklig förstärkning av de mänskliga rättigheternas efterlevnad. Mekanismerna inom Internationella arbetsorganisationen (ILO) är genom sin konkretion av särskilt intresse. Bistånd – både multilateralt och bilateralt – kan behövas för att underlätta för resurssvaga länder att verkligen rapportera om efterlevnad och genomföra rekommendationer. Det är också viktigt att sådan granskning följs upp med konkreta insatser för att bistå, vid behov, de aktuella länderna i deras strävan att rätta till bristerna. Åtgärder bör vidtas mot regeringar som vägrar att samarbeta med utsedda internationella rapportörer. De enskilda organisationernas arbete att uppmärksamma överträdelser av de mänskliga rättigheterna är av avgörande betydelse; det är viktigt att de har möjlighet att lägga fram sin information inför relevanta mellanstatliga organ. Det är av grundläggande betydelse att Sverige också på hemmaplan tar de internationella normerna på stort allvar och samarbetar konstruktivt med övervakningsorganen inom t.ex. FN och Europarådet.

## 4.2 Sverige använder flera kanaler i arbetet för de mänskliga rättigheterna

Skr. 1997/98:89

Det finns flera institutionella kanaler och arenor för att påverka. FN-systemet är en viktig sådan. Sverige spelar – tillsammans med andra länder inom EU – en pådrivande roll inom FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna och stödjer de mekanismer som upprättats inom dess ram för att rapportera om rättigheternas efterlevnad, liksom de oberoende konventionskommittéerna. Samarbetet med Högkommissarien för mänskliga rättigheter skall prioriteras. I detta sammanhang är det viktigt att svenska representanter verkar för de mänskliga rättigheterna också inom ramen för andra organ inom FN, t.ex. Internationella arbetsorganisationen (ILO), FN:s barnfond (UNICEF), Världshälsoorganisationen (WHO), FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO), FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) samt FN:s utvecklingsprogram (UNDP).

Världsbanken har allt mer kommit att betona aspekter med anknytning till mänskliga rättigheter och demokrati. Även Internationella Valutafondens verksamhet är relevant, inte minst för de ekonomiska och sociala rättigheterna. Svenska företrädare vid möten inom dessa institutioner skall bevaka att relevanta frågor kring de mänskliga rättigheterna faktiskt blir beaktade.

Inom den Europeiska unionen (EU) är de mänskliga rättigheterna en viktig del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Europarådet har utvecklat den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och har ett unikt övervakningssystem genom sin domstol där klagomål från såväl enskilda som andra stater kan prövas. OSSE betraktar respekten för de mänskliga rättigheterna som en integrerad del av politiska skeenden, och därmed som ett omistligt element i organisationens konfliktförebyggande arbete.

De mänskliga rättigheterna är ett återkommande tema i Sveriges bilaterala kontakter och samarbete med andra länder. Mänskliga rättigheter skall diskuteras regelmässigt med länder med vilka Sverige har utvecklings-samarbete (se vidare avsnitt 4.5, nedan). Diplomatisk dialog kan erbjuda öppningar för en prestigefri diskussion utan låsningar. Förekomsten av ambassader innebär att det finns kunskap om förhållandena i respektive land som bidrar till att göra diskussionen välinformerad. Ambassaderna har i uppdrag att följa utvecklingen i stationeringslandet inte minst vad avser de mänskliga rättigheterna. Att bägge parter i en sådan situation ofta har en rad olika intressen att hantera inom ramen för relationen underlättar möjligheterna att framföra argument som annars inte skulle vara så lätta att kanalisera.

## 4.3 Främja, förebygga och reagera – verktyg för påverkan

En effektiv politik för de mänskliga rättigheterna innehåller såväl främjande som förebyggande och reaktiva aspekter.

Arbetet med att utarbeta gemensamma normer på FN-nivå eller inom de europeiska institutionerna och att utveckla övervakningsprocesser är exempel på viktiga förebyggande insatser. Bistånd är också betydelsefullt i detta sammanhang.

FN:s Högkommissarie för de mänskliga rättigheterna driver ett program för att bistå regeringar att leva upp till FN-normerna och delta i rapporteringsprocesserna enligt olika konventionsåtaganden. Så ges t.ex. poliser, domare och andra nyckelgrupper specialutbildning om rättigheterna och försök görs att nå en bredare allmänhet med information.

En välgrundad kritik mot rättighetskränkningar kan ha en förebyggande verkan, samtidigt som den är en reaktiv protest. Även här kan biståndet vara ett medel för att uttrycka svenska ställningstaganden. Såväl positiva som kritiska påpekanden kan göras i samband med överläggningar med mottagarlandet. Ibland kan sådan diskussion leda till en konstruktiv koppling mellan bistånd och landets åtgärder för att undanröja missförhållanden. En annan linje är att uttrycka missnöje genom att minska, avbryta eller aldrig inleda det statliga biståndet, koncentrera utvecklingsarbetet till enskilda organisationer, t.ex. dem som verkar för de mänskliga rättigheterna, eller att inrikta biståndet på sådana insatser som är ägnade att råda bot på missförhållandena, t.ex. stöd till utvecklingen av rättsväsendet.

En ytterligare möjlighet till påverkan är att Sverige, på regeringsnivå, vid behov uttalar sig offentligt om övergrepp och orättvisor i andra länder.

Det finns således en rad verktyg för att påverka och främja förbättringar av de mänskliga rättigheterna. Några av möjligheterna illustreras i följande förenklade förteckning:

#### Agerande i multilaterala sammanhang såsom FN, Europarådet och OSSE:

- aktivt deltagande i det normativa arbetet
- kritik eller positiva påpekanden i anföranden
- medförslagställarskap vid resolutioner
- svenska initiativ till resolutioner; däribland om övervakning
- förslag till multilaterala biståndsinsatser
- klagomål inför en internationell domstol eller annan internationell instans
- stöd till effektiva nya mekanismer för nationell dialog

#### Bilateralt agerande

- bistånd för att stärka kapaciteten att främja de mänskliga rättigheterna
- bistånd till enskilda organisationer
- dialog om mänskliga rättigheter, delegationsutbyte
- diskussion i samband med överläggningar om biståndssamarbete
- uppvaktningar, demarcher, uppkallande av diplomatisk representant
- avstående ifrån högnivåbesök
- utbildning av nyckelgrupper, polis, domare etc.
- villkor för bistånd, krigsmaterielexport m.m.
- erinringar vid högnivåbesök



Unilateralt agerande

- svar i riksdagen
- offentliga anföranden
- pressmeddelanden, uttalanden

En ny kanal har öppnats genom det svenska medlemskapet i EU. Inom EU samordnas agerandet i multilaterala fora liksom initiativ gentemot andra länder. EU:s gemensamma position avseende mänskliga rättigheter blir härigenom en förlängning och förstärkning av den nationella politiken.

Agerande inom EU

- verka för ökat EU-bistånd för mänskliga rättigheter
- konsultation om EU-initiativ gentemot tredje-land
- samordning av förslag och anföranden i multilaterala fora som t.ex. FN
- uppvaktningar, demarcher från EU till en regering, t.ex. genom EU-trojkan
- granskning av de blivande medlemsstaternas förverkligande av mänskliga rättigheter i samband med östutvidgningen

Samtliga dessa verktyg används i den nu förda politiken. Grovt skulle de kunna indelas i tre huvudgrupper: offentliga initiativ, inklusive kritik; dialog och meningsutbyte vid bilaterala kontakter; samt samarbete och biståndsinsatser. Det finns ingen motsättning mellan dessa tre metoder; de kan ofta med fördel kombineras. Det handlar sällan om att välja ett enda instrument utan snarare om att framföra samma budskap genom lämpliga kanaler och vid olika tillfällen. Avsikten är att använda den kombination av insatser som krävs för att gagna de människor vilkas situation vi vill förbättra nu och på längre sikt. Av grundläggande betydelse är att agerandet är konsekvent och resultatriktat.

#### 4.4 Effektiva metoder att påverka andra länder

Det är en framgång att så många länder nu ställt sig bakom de internationella reglerna för mänskliga rättigheter. Detta är en utgångspunkt i såväl bilateralt som multilateralt samarbete.

Som metod utgår vi ifrån att regeringar som förbundit sig att efterleva normerna faktiskt menar allvar. Ibland är det förmågan som brister snarare än den politiska viljan. När Sverige erbjuder erfarenhetsutbyte och biståndssamarbete skall det ske i en konstruktiv anda. Samtidigt måste vi givetvis vara beredda att reagera när en regim ignorerar sina internationella åtaganden och med berätt mod kränker sina invånares rättigheter.

Det är inte alltid lätt att avgöra vilken kombination av samarbete och kritik som ger bäst effekt på kort och lång sikt. I det konkreta fallet måste också avvägningen göras av vilken insats som har störst utsikt att leda till resultat; offentligt agerande eller att budskapet framförs direkt till de ansvariga i det andra landet – eller en kombination av båda.

Självfallet kan Sverige inte ensamt åstadkomma resultat. Det är viktigt att söka samarbete i en större krets likasinnade länder för att budskapet skall få effekt, hur det än framförs. Det är också viktigt att inse att olika aktörer kan ha olika roller i förhållande till samma problem; det gäller inte minst de internationella organisationerna. Inom FN-systemet, till exempel, finns mekanismer för såväl bistånd som övervakning.

Generellt gäller att metoderna, eller verktygen, blir fler om det finns nära bilaterala förbindelser eller gemensamma internationella eller regionala institutionella ramar som underlättar dialog. Förutsättningarna att verkligen påverka ett lands ledning ökar om vi har en djupare kunskap om det landets förhållanden. Utvecklingssamarbetet erbjuder möjligheter till konstruktiva samtal. Det är naturligt att Sverige ger prioritet åt dialogen med de länder där förutsättningarna att påverka är större.

Det är viktigt att de mänskliga rättigheterna nu blivit en naturlig del av den pågående diplomatiska dialogen. Frågor om rättigheterna tas upp av de svenska ambassaderna eller med andra länders företrädare i Stockholm. Besök av ministrar – i bägge riktningar – erbjuder också tillfällen till sådana diskussioner. På samma sätt används möten inom t.ex. FN eller de europeiska institutionerna som tillfällen till bilaterala samtal om de mänskliga rättigheterna. Sådana samtal kan ibland vara första steget innan Sverige tar upp problemen i ett land i ett mer offentligt sammanhang.

Dialogen måste vara resultatriktad. Den får inte ge motparten möjlighet att fortsätta kränkningarna och samtidigt undgå risken för kritik. Där förhållandena så påkallar måste öppen kritik kunna tillgripas. Omvärldens uppmärksamhet på en situation kan också bidra till att sätta rättighetsfrågorna på den politiska agendan i landet. Den innebär också ett stöd för dem som inom landet arbetar för de mänskliga rättigheterna, vilket i sin tur kan öka pressen på landets ledning att genomföra förbättringar.

Öppna ställningstaganden kan vara verkningsfulla när vi snabbt vill reagera på en inträffad situation och sätta internationellt tryck på ett land. Det kan gälla när en dramatisk förändring inträffat, eller när grova kränkningar riktas mot en viss grupp av befolkningen eller enskilda individer.

Ord som "konfrontation" och "dömande" har ibland använts av kritiserade regeringar som etiketter på öppna påpekanden om rättighetsbrott. Flera av de regimer som reagerar starkt är diktaturer och enpartisystem som inte tolererar offentlig kritik på hemmaplan. Utländsk kritik är för dem svår att hantera, eftersom den trots inhemsk censur kan nå också den egna befolkningen och stärka en intern opposition. Kritiska påpekanden tenderar därför att sjunka in djupt.

Diktaturstatens reaktion på öppen kritik kan ibland se ut att leda till försämringar. Den kritiserade regeringen vill gärna själv demonstrera att sådana utspel inte leder till någon omprövning. Det kan i sämsta fall leda till att regeringen sluter sig i självförsvaret, och att starka nationalistiska stämningar frammanas till stöd för regimen. Samtidigt försämrar allvarliga övergrepp av de mänskliga rättigheterna landets anseende och utgör en belastning i det internationella umgänget. På sikt kan ingen

regering nonchalera det budskapet. Kritik av övergrepp inom demokratiska stater har större förutsättningar att bidra till omprövning av existerande politik.

Erfarenheten från diskussionerna inom FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna är att en öppen debatt om missförhållanden i ett land har positiv verkan, åtminstone på sikt. Den kan också bana väg för andra kontakter. Utpekade länder försöker ofta förhindra att de hamnar på dagordningen eller att en resolution antas, men effekten är likafullt att bristerna i efterlevnaden av normerna får uppmärksamhet.

Det är också påtagligt att tydliga ställningstaganden mot förtryck väcker sympati inom en opposition som en dag kan förväntas ta över landets ledning, och bäddar därmed för särskilt konstruktiva relationer i framtiden, liksom för en demokratisk förändring. Den svenska hållningen mot apartheidpolitiken i Sydafrika och diktaturregimen i Chile är exempel på detta.

#### 4.5 Utvecklingssamarbete för mänskliga rättigheter

Utveckling handlar i hög utsträckning om att förverkliga de mänskliga rättigheterna. Biståndet syftar till att bidra till utveckling och blir därmed ett viktigt verktyg i arbetet för de mänskliga rättigheterna.

Redan tidigt utgjordes utvecklingssamarbetet av program som skulle kunna beskrivas som ansträngningar att förverkliga vissa ekonomiska och sociala rättigheter, t.ex. rätten till hälsa och utbildning – även om målen sällan beskrevs i rättighetstermer. På senare år har de medborgerliga och politiska rättigheterna allt mer diskuterats i biståndsdebatten. En orsak är den växande insikten om att vissa rättigheter direkt främjar en demokratisk utveckling och att en sådan är avgörande också för den ekonomiska utvecklingen. Sambandet har blivit uppenbart mellan de medborgerliga och politiska rättigheterna å ena sidan och gott styrelseskick, kamp mot korruption och ett oberoende rättsväsende å den andra.

Mänskliga rättigheter skall vara en integrerad dimension av det svenska utvecklingssamarbetet. Det gäller det multilaterala biståndet genom olika FN-organ och -program, Sveriges bidrag till EU-biståndet, det bilaterala utvecklingssamarbetet och biståndet via de enskilda organisationerna. Även här finns den dubbla strävan: dels att säkerställa att det verkligen finns en rättighetsdimension i de bredare programmen, dels att ge de mer riktade programmen för mänskliga rättigheter en rimlig prioritet och möjlighet att bli effektiva. Regeringens politik för demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet presenteras i en separat skrivelse till riksdagen (Skr. 1997/98:76).

Mänskliga rättigheter skall ingå som en del av den utvecklingspolitiska dialog som Sverige för med samarbetsländerna på biståndsområdet. Sverige kommer också att på olika sätt konkret stödja samarbetsländerna i deras strävanden att förbättra respekten för de mänskliga rättigheterna inom t.ex. polis- och rättsväsendet.

Stödet till de mänskliga rättigheterna är med andra ord inte ett extra program vid sidan av andra, tyngre satsningar. Strävan mot integration är viktig. Större insatser krävs för åtgärder för t.ex. barn och personer som tillhör minoriteter och urbefolkningar. Rätten till delaktighet och jämlikhet för personer med funktionshinder skall ges prioritet i utvecklingssamarbetet. Väsentligt är också att alla biståndsprogram präglas av respekten för att människorna själva kan delta i utvecklingsarbetet. Det ligger en särskild utmaning i att utforma hela biståndet i de mänskliga rättigheternas anda.

Självfallet fungerar utvecklingssamarbetet – både det bilaterala och multilaterala – mer långsiktigt och har större effekt för att förebygga kränkningar än för att stoppa dem som redan pågår. Men det ligger ingen motsättning mellan detta institutionsbyggande för mänskliga rättigheter och övervakningen av dem; de kompletterar varandra. Rapporter om kränkningar av mänskliga rättigheter är viktiga också för analysen av vilka biståndsinsatser som fordras.

Denna biståndets roll i politiken för de mänskliga rättigheterna ställer krav på samspel mellan Sida och Utrikesdepartementet, liksom respektive avdelningar och enheter. Samordningen av de båda organisationernas verksamhet utomlands underlättar.

#### 4.6 Enskilda organisationer viktiga för de mänskliga rättigheterna

Såväl nationella som internationella enskilda organisationer spelar en viktig roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna. Regeringen har fortlöpande, direkta kontakter med enskilda svenska organisationer som bidrar med information och förslag av väsentligt värde. Det sker också ett utbyte med internationella organisationer inom området – Amnesty International, Internationella juristkommissionen, Human Rights Watch och andra. I det svenska biståndsprogrammet upprätthålls också kontakter med enskilda nationella grupper. Stödet till enskilda organisationer ger regeringen möjlighet att främja arbetet för mänskliga rättigheter också i länder där Sverige inte har biståndsprogram.

En styrka hos många av de enskilda organisationerna är att de står fria från regeringar och mellanstatliga organisationer. Samtidigt innebär det att deras information om situationen i olika länder ofta har stor trovärdighet. De har i praktiken kommit att tala för de människor som drabbats av kränkningar, offren.

En rad av de internationella enskilda grupperna har en erkänd status inom FN-systemet liksom inom Europarådet, vilken ger dem rätt att närvara vid möten, tala vid vissa av dem och/eller lägga fram skriftliga bidrag. Deras erfarenheter från konkret fältarbete har därvidlag varit av stort värde. De internationella grupperna har också utgjort en väsentlig brygga till de nationella grupperna och underlättat deras kontakter med mekanismerna för mänskliga rättigheter eller direkt representerat dem i sådana sammanhang.

De enskilda organisationerna spelar därutöver en väsentlig roll som påtryckare. De har varit pådrivande för beslut om nya normer och för en effektivisering av övervakningsmekanismerna. Svenska regeringsrepresentanter drar stor nytta av de fortlöpande kontakterna med företrädare för dessa organisationer under mötena inom bl.a. FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna. I arbetet på att utforma konventionen om barnets rättigheter deltog de intresserade enskilda organisationerna mycket aktivt och påverkade innehållet åtskilligt. Det avgörande i dessa sammanhang har varit att de enskilda organisationerna varit kompetenta, att de haft något väsentligt att säga och att budskapet varit underbyggt med fakta och god analys.

En väsentlig del av svenskt bistånd för mänskliga rättigheter kanaliseras genom enskilda organisationer: svenska, internationella och utländska nationella, inkluderande bl.a. Rödakorsrörelsen, Rädda Barnen och andra organisationer som direkt eller indirekt bidrar till främjandet av rättigheterna. I svenskt demokratibistånd ses de enskilda organisationerna – en viktig del av det civila samhället – som värdefulla.

#### 4.7 Näringslivet har en roll

Företagens roll i arbetet för de mänskliga rättigheterna uppmärksammas allt mer. Det handlar om arbetsförhållanden för anställda men även om konsekvenser för andra människor av investeringar och handel. I vissa utvecklingsländer har utländska storföretag haft en så dominerande ställning att deras agerande starkt påverkat de lokala förhållandena, i vissa fall positivt, i andra negativt. Globaliseringen får såväl positiva som negativa konsekvenser.

Konsumenterna blir allt mer medvetna om sitt ansvar och ställer i allt högre grad krav på att varor och tjänster skall produceras med anständiga medel. Ett exempel på frågor som med rätta kommit upp i detta sammanhang är kravet på effektiva åtgärder mot skadligt barnarbete.

ILO spelar en betydande roll för att upprätthålla rättighetsnormer vad gäller bl.a. arbetsförhållanden. Problem diskuteras mot bakgrund av överenskomna konventioner och rekommendationer och med deltagande av såväl arbetsgivar- som arbetstagarrepresentanter.

Som alla andra aktörer skall företagen självfallet anpassa sin verksamhet till nationella lagar och bestämmelser, t.ex. när det gäller arbetsrätten, vilka i sin tur bör vara präglade av respekten för de mänskliga rättigheterna. Genom deras dominerande inflytande och transnationella karaktär finns ibland risk för att de största företagen inte så lätt kan kontrolleras via sådana instrument.

Desto viktigare är att en rad företag på eget initiativ börjat formulera uppförandekoder som också täcker situationer som berör de mänskliga rättigheterna. Sådana etiska koder ligger i företagets eget intresse, åtminstone på sikt.

Utöver intresset för att konsumenterna köper företagets produkter har företaget också ett intresse av stabila förhållanden i produktionslandet, för att säkra investeringar och upprätthålla produktionen. Flera

transnationella företag uppmärksammar idag betydelsen för stabiliteten av att de mänskliga rättigheterna respekteras och av att ett demokratiskt samhällsskick med bl.a. fungerande rättssystem, fria media och samhällelig insyn upprätthålls.

I diskussionen har ibland framförts att uppmärksammandet av efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna skulle kunna äventyra svenska företags möjligheter att exportera till och handla med vissa länder. Sådana farhågor bör dock kunna avvisas. Sverige har en lång tradition av att stå på de mänskliga rättigheternas sida, och ingen erfarenhet av sådana negativa effekter. Tvärt om är det av avgörande betydelse för hela den svenska utrikespolitikens trovärdighet att principerna upprätthålls inom alla dess delar.

#### 4.8 Hållningen skall vara konsekvent

De länder som Sverige särskilt tar upp för kritik i FN och andra lämpliga fora är i allmänhet sådana där övergreppen är utslag av en systematisk politik eller där de, utan att vara systematiska, är särskilt grymma, utbredda eller massiva. Även i andra fall kan det finnas skäl att agera, exempelvis när en påtaglig försämring av den allmänna situationen för de mänskliga rättigheterna har inträffat i ett land eller där kränkningarna riktar sig mot en viss grupp eller del av befolkningen. Det finns givetvis särskild anledning att bevaka situationer som kan befaras leda till öppen konflikt. Samtidigt är det naturligt att Sverige lägger speciell vikt vid rättighetssituationen i länder som också av andra skäl är viktiga för oss, t.ex. grannländer och huvudmottagarländer för det svenska biståndssamarbetet. Detta kan bl.a. motiveras med att det är i samarbetet med dessa länder som vi har störst möjlighet att positivt påverka.

Det är angeläget att den svenska hållningen är, och av omgivningen upplevs som, konsekvent. Konsekvens i ställningstaganden, liksom att dessa vilar på en saklig och principiellt fast grund, är av avgörande betydelse för tilltron till – och framgången för – vår politik. Detta gäller utrikespolitiken som helhet men är inte minst viktigt på området mänskliga rättigheter, där det skulle kunna ligga i en motparts intresse att misstänkliggöra uppsåtet i vår kritik.

Samtidigt bör betonas att det är viktigt hur vår kritik framförs i de bilaterala kontakterna. Om budbäraren tycks bagatellisera budskapet med antydningar om att detta bara är en eftergift för hemmaopinionen eller av andra skäl inte behöver tas så allvarligt, liksom om budbäraren är okunnig om landets svårigheter, förtar det förstås en del av effekten.

Konsekvensen i vår politik kommer ibland också att bedömas mot bakgrund av om vi behandlar parter som står mot varandra med samma måttstock. Det gäller särskilt agerandet i konfliktområden. Respekten för de internationella normerna bör bevakas på bägge sidor och kränkningar påtalas. Det är viktigt att därvid inte förväxla "balans" med "opartiskhet".

#### 4.9 Arbetet för de mänskliga rättigheterna skall bygga på kunskap Skr. 1997/98:89

För att kunna driva en trovärdig – och effektiv – politik är det nödvändigt att agerandet bygger på ett relevant och korrekt faktaunderlag. Rapporteringen från våra ambassader spelar en viktig roll för regeringens ställningstagande. Utöver den årliga rapporten om situationen vad gäller de mänskliga rättigheterna finns ett behov av regelbunden rapportering om utvecklingen i vissa länder, för att förbättra underlaget för vårt agerande. Kunskap behövs också om landets specifika situation och historia för att sätta in kränkningar i sitt sammanhang. Ett led i detta arbete är den redovisning av det svenska internationella utvecklings-samarbetet som regeringen gör årligen, i vilken situationen för de mänskliga rättigheterna i Sveriges samarbetsländer kommer att inkluderas.

Rapporter från ambassaderna kompletteras med information från FN-rapportörerna och arbetsgrupperna samt från de kommittéer som övervakar efterlevnaden av konventionerna. De regionala mellanstatliga organisationerna i Europa, Amerika och Afrika besitter också värdefull kunskap. Andra regeringar, inte minst de nordiska, kan också ha kompletterande information. Inom EU-kretsen utbyts och diskuteras regelbundet relevant information vilket starkt bidrar till vår analys och våra ställningstaganden.

Andra viktiga källor är nyhetsmedierna liksom de enskilda organisationerna, såsom Amnesty International, Human Rights Watch och Lawyers Committee for Human Rights. Dokumentation från forskningsinstitut, som bl.a. Raoul Wallenberginstitutet i Lund, är värdefull för den fortsatta analysen av arbetet kring de mänskliga rättigheterna. Tillämpade policy-studier bedrivs av nybildade International Council for Human Rights Policy i Genève.

Utrikesdepartementet skall samla in, självständigt bedöma och effektivt behandla all denna information. Förmågan att ta den till vara är avhängig av att handläggare har goda kunskaper om olika länder och om hur det internationella systemet för de mänskliga rättigheterna fungerar. Det i sin tur kräver att den aspekten avspeglas i handläggarutbildningen och internfortbildningen.

I huvudsak skall vår politik när det gäller de mänskliga rättigheterna vara öppen. Undantag måste göras om offentlighet kan skada enskilda människor eller utsätta dem för risk, eller på annat sätt motverka Sveriges målsättning.

#### 4.10 Sverige samarbetar med internationella organ som övervakar efterlevnaden

De internationella normerna för mänskliga rättigheter är självfallet giltiga också för svenska förhållanden. Denna skrivelse handlar om utrikespolitiken i bred bemärkelse och analyserar därför inte efterlevnaden av rättigheterna i Sverige. Det ansvaret ligger inom andra grenar av svensk

politik. Det måste emellertid betonas att det finns ett uppenbart samband mellan Sveriges möjligheter att på ett trovärdigt vis agera pådrivande i internationella fora och uppfattningen om i vilken mån vårt eget land tar de internationella reglerna på allvar.

Sverige har ratificerat de viktigaste internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter och så långt möjligt undvikit att göra reservationer. En översyn av Sveriges reservationer görs regelbundet. Viktigt är också att rapporter till FN:s konventionskommittéer och liknade organ inlämnas inom föreskriven tid och att de följer uppställda riktlinjer för rapportskrivandet. Svenska myndigheter analyserar också noga de rekommendationer som lämnats av t.ex. konventionskommittéerna på grundval av svenska rapporter eller anmälningar om förhållanden i vårt land. Utvecklingen av rättspraxis i Europadomstolen och i de olika konventionskommittéerna kommer fortsatt att uppmärksammas och lojalt följas genom lagstiftning och med andra nödvändiga åtgärder. Den ambitionen har funnits sedan länge och Sverige har ett gott internationellt anseende i de här avseendena. Men det kan likafullt vara motiverat att regelbundet göra en översyn över alla sådana relationer mellan Sverige och de internationella institutionerna.

Den utredning som genomfördes under 1996-97 om barnkonventionen och dess tillämpning i Sverige (Barnets bästa i främsta rummet, SOU 1997:116) var ett modellarbete som väckt uppmärksamhet internationellt. Den har därmed givit ett bidrag till den internationella diskussionen om åtgärder för att bättre förankra de internationella processerna på ett nationellt plan.

**Svensk utrikespolitik syftar till att öka respekten för de mänskliga rättigheterna.**

Målet för arbetet med de mänskliga rättigheterna i svensk utrikespolitik är att bidra till att människor också i andra länder får del av i folkrätten garanterade friheter, skydd mot övergrepp och en tillfredsställande levnadsstandard.



Främjandet av de mänskliga rättigheterna är en prioritet inom svensk utrikespolitik, och skall påverka bistånds-, migrations-, handels-, säkerhets- och övrig utrikespolitik.

Följande delmål har identifierats:

- Regeringar skall påverkas att respektera de mänskliga rättigheterna.
- De mänskliga rättigheterna skall genomsyra arbetet i de globala och regionala organisationerna.
- De internationella normerna för de mänskliga rättigheterna skall ges djupare förankring och vidare spridning.
- Mekanismerna för att säkerställa respekten för de överenskomna normerna skall göras effektivare.

**Svensk utrikespolitik för mänskliga rättigheter skall vara konsekvent och inriktad på resultat genom att:**

- integrera arbetet för de mänskliga rättigheterna i utrikespolitiken som helhet, så att detta arbete genomsyrar bistånds-, säkerhets-, handels-, migrations- och övrig utrikespolitik
- välja den kanal och den kombination av verktyg som i varje situation är mest verkningsfulla – verktygen kan vara främjande, förebyggande och reaktiva
- samarbeta med och ge stöd till olika aktörer – regeringar, statliga och enskilda nationella och internationella organisationer
- verka för en effektivisering av arbetet för de mänskliga rättigheterna inom de internationella organisationerna
- utveckla ett rättighetsperspektiv i allt svenskt utvecklingssamarbete
- tillämpa överenskomna internationella regler för de mänskliga rättigheterna i vårt eget land och samarbeta konstruktivt med övervakningsorganen

## 5 Sverige verkar för alla människors möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna

### 5.1 Alla människor är lika i värde och rättigheter

Principen om icke-diskriminering bildar basen för hela det system av rättsregler som skapats för de mänskliga rättigheterna. Alla människor har dock inte samma möjligheter att åtnjuta eller att ta till vara sina rättigheter, utan diskrimineras av olika anledningar. FN uppmärksam-

made tidigt att det fanns skäl att lyfta fram rättigheter och skyddsbehov för vissa individer eller grupper som traditionellt utsatts för eller riskerat diskriminering. Rasdiskrimineringskonventionen, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och barnkonventionen, liksom det aktuella arbetet kring skydd för minoriteter och urbefolkningar, utgör exempel på dessa strävanden.

Full jämställdhet mellan och lika förutsättningar för kvinnor och män existerar inte någonstans i världen. Barn har ett särskilt behov av skydd. Homosexuella kvinnor och män diskrimineras fortsatt liksom medlemmar av nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter. Särskilda insatser behövs för att funktionshindrade personer skall ha samma möjlighet som människor utan handikapp att helt och fullt utnyttja sina rättigheter. (Se också avsnitt 3.7, sid. 17).

### **Alla människor är lika i värde och rättigheter**

Sverige verkar för alla människors möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna. Barnens rättigheter, kvinnors rättigheter samt rättigheter för personer som tillhör urbefolkningar och nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter måste särskilt beaktas i syfte att garantera lika förutsättningar.

## 5.2 Kvinnors rättigheter

En av det nybildade FN:s första åtgärder var att i organisationens stadga slå fast att de mänskliga rättigheterna gäller både kvinnor och män, flickor och pojkar. FN har därefter under årens lopp fortsatt att konsekvent föra in denna princip i olika konventioner.

Frågor rörande kvinnors rättigheter behandlas i olika FN-organ, i första hand FN:s kvinnokommission och FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna. Dessa frågor har rönt ökad politisk uppmärksamhet under det senaste årtiondet, bl.a. under Wienkonferensen 1993 och FN:s befolkningskonferens i Kairo. FN:s fjärde världskonferens om kvinnor i Peking 1995 fattade flera viktiga beslut, bl.a. om att kulturella och religiösa sedvänjor inte får tas till intäkt för att inte respektera kvinnors mänskliga rättigheter.

1979 års konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor är en av FN:s centrala konventioner för mänskliga rättigheter. Denna konvention ger ett ramverk för att säkerställa lika rätt för kvinnor och män. Konventionen lyfter fram regeringars skyldighet att i lagstiftning och praxis utrota de vanligaste formerna av diskriminering av kvinnor. I syfte att påskynda utvecklingen tillåts positiv särbehandling i ett övergångsskede. Idag har 161 stater anslutit sig till denna konvention och målet är att den inom några år, i likhet med barnkonventionen, skall ha erhållit universell anslutning.

Det är beklämmande att just denna konvention givit upphov till fler vittgående reservationer än någon annan konvention om mänskliga rättigheter. Sverige har tillsammans med andra EU-länder invänt mot sådana reservationer och i flertalet fall underkänt deras giltighet.

En särskild expertkommitté har i uppdrag att övervaka att konventionsstaterna efterlever konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor, bl.a. genom att granska konventionsstaternas rapporter samt genom auktoritativa tolkningar av konventionens bestämmelser. Ett förslag till fakultativt protokoll till kvinnokonventionen om enskild klagorätt utarbetas för närvarande. Sverige verkar för att det skall bli ett så effektivt instrument som möjligt, inte minst med beaktande av de svårigheter övervakningskommittéerna för närvarande kämpar med. (Se vidare avsnitt 11.10, sidan 71.)

Med utgångspunkt i konventionen driver Sverige, i samarbete med EU-länder och andra likasinnade stater, en rad frågor som syftar till att uppmärksamma kvinnors situation och diskriminering, bl.a. att dessa frågor integreras i alla verksamheter och organ inom FN. Våldet mot kvinnor kräver särskild uppmärksamhet, inte minst den utsatta situationen för kvinnor under väpnad konflikt där våldtäkt och andra brutala sexuella övergrepp inte sällan är ett led i krigföringen.

Sverige kommer fortsatt att ta upp frågan om kvinnors och flickors rättigheter i den utvecklingspolitiska dialogen, liksom i diskussioner med regeringsföreträdare i multilaterala sammanhang, med utgångspunkt i de konventioner som staten ratificerat.

Sverige verkar även för effektivare åtgärder i syfte att förbättra kvinnors ekonomiska och sociala rättigheter. Inom ramen för FN:s arbete finns en rad möjligheter att stärka kvinnors rättigheter i vid bemärkelse. Det våld som kvinnor i alla världsdelar utsätts för i det egna hemmet har under senare år uppmärksamrats av FN:s olika organ.

Insatser för att stärka kvinnors ekonomiska ställning leder, som Världsbanken visat, till bättre utvecklingseffekter och till att kvinnor kan hävda sina rättigheter och minska riskerna att utsättas för våld.

Sverige stödjer FN:s generalsekreterare i ambitionen att FN:s olika verksamheter skall utgå ifrån såväl kvinnors som mäns behov och förutsättningar, och kommer att i diskussioner om FN:s inre reformarbete framhålla vikten av att ett sådant synsätt präglar FN:s strategiska planering och utvecklingsarbetet i stort. Samma resonemang kommer att föras av Sveriges representanter globalt och regionalt, t.ex. i styrelserna i FN:s olika fonder och program, liksom inom Europarådet, OSSE och EU.

Sverige kommer att fortsätta att internationellt uppmärksamma och motverka systematiska och särskilt grova kränkningar av kvinnors och flickors mänskliga rättigheter – t.ex. könsstympning av flickor, barn-äktenskap, förvägran av grundläggande hälsovård och undervisning för kvinnor och flickor liksom systematiska kränkningar av kvinnors ekonomiska rättigheter, som äganderätt och arvsrätt. Sverige kommer fortsatt att aktivt stödja åtgärder som motverkar sådana övergrepp, varvid bl.a. Högkommissariet för mänskliga rättigheter och hennes kontor liksom FN:s kommittéer och mekanismer för mänskliga rättigheter spelar en viktig roll.

### **Kvinnors rättigheter**

Med utgångspunkt i konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (kvinnokonventionen) driver Sverige, i

samarbete med likasinnade stater, en rad frågor som syftar till att uppmärksamma kvinnors bristande åtnjutande av de mänskliga rättigheterna.

I detta arbete kommer Sverige fortsatt att:

- bevaka och påtala reservationer som strider mot kvinnokonventionens ändamål och syfte
- stödja det arbete som bedrivs av FN:s rapportör för våld mot kvinnor
- verka för att konventionens övervakningskommitté stärks samt bidra till att dess arbetsformer effektiviseras
- uppmärksamma krigsförbrytelser och kränkningar av de mänskliga rättigheterna riktade mot kvinnor och flickor
- betona att det är av avgörande betydelse för främjandet av kvinnors rättigheter, att dessa frågor utgör en integrerad del av arbetet i FN:s samtliga mekanismer för mänskliga rättigheter
- verka för att ett fakultativt protokoll till kvinnokonventionen om enskild klagorätt blir ett så effektivt instrument som möjligt

### 5.3 Barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är idag i princip ett universellt dokument, ratificerat av 191 stater, med Somalia och USA som undantag. Mycket återstår dock innan konventionen också är globalt tillämpad.

Sverige har en mångårig erfarenhet av utvecklings-samarbete för att stärka barnets rättigheter och livsvillkor såväl bilateralt som multilateralt. Sverige är en av de största bidragsgivarna till UNICEF. Inom ramen för UNICEF driver Sverige bl.a. frågan om ett ökat barnrättsperspektiv. På uppdrag av riksdagen har ett arbete påbörjats inom Regeringskansliet för att med utgångspunkt i barnkonventionen utveckla ett systematiskt barnperspektiv i det samlade biståndet.

En särskilt prioriterad fråga i Sveriges internationella utvecklings-samarbete är barn med funktionshinder och åtgärder för de många barn som placerats på institutioner. Sverige är aktivt pådrivande för att förbättra livssituationen för barn med funktionshinder bl. a. genom att identifiera deras särskilda behov och verka för deras ökade integration i samhällslivet.

Sverige var värdland för Världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn som hölls 1996 och är fortsatt aktivt i dess uppföljning, bl.a. genom att i multilaterala organ verka för att resultaten implementeras i landprogram. Inom ramen för Östersjöstaternas råd har på bl.a. svenskt initiativ påbörjats ett arbete mot sådan exploatering.

Frågan om barnarbete uppmärksammas nu efter rapporter om hur flickor och pojkar utnyttjas i arbete som skadar deras hälsa och utveckling eller försvårar deras skolgång. ILO har inlett en diskussion om en ny internationell konvention som skall förbjuda de värsta formerna av sådan exploatering, inklusive nedbrytande och farliga arbetsförhållanden,

skuldslaveri där familjer i flera generationer binds av skulder till arbetsgivaren och barnprostitution. Sverige stödjer aktivt detta initiativ och har genom medlemskap i ILO:s styrelse särskild möjlighet att påverka frågans utveckling.

Sverige är starkt engagerat i arbetet att skydda barn i väpnade konflikter. Vi stödjer generalsekreterarens särskilde representant i denna fråga, bl.a. vad gäller hans uppmaning till de olika FN-organen att inom sina respektive program ta större hänsyn till barns intressen i konflikter och därefter. Flera svenska enskilda organisationer är också engagerade i arbetet att skydda och hjälpa barn i krig, däribland Svenska Röda Korset och Rädda Barnen.

Regeringen vänder sig särskilt mot utnyttjandet av barn som soldater. Sverige bär ett särskilt ansvar för denna fråga genom en svensk ordförande i den arbetsgrupp inom FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna, som utarbetar ett fakultativt protokoll till barnkonventionen om en åldersgräns för rekrytering till väpnade styrkor och deltagande i väpnad konflikt. Sverige driver förslaget om en 18-årsgräns som minimiålder. Genom utvecklingssamarbetet ger Sverige också bidrag till strävanden att demobilisera barnsoldater och stödja deras rehabilitering.

Sverige kommer att fortsätta att kraftfullt stödja FN:s Högkommissarie i ansträngningarna att effektivisera FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén), som spelat en avgörande roll för den praktiska tillämpningen av barnkonventionen. Sverige kommer också att verka för att andra organ inom FN i större utsträckning i sitt arbete inkluderar frågor om flickors och pojkars rättigheter, bättre samordnar insatser för alla barn och följer upp barnrättskommitténs rekommendationer i kontakter med regeringar. På samma sätt bör de tematiska rapportörerna och landrapportörerna, som tillsätts av FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna, ta upp aspekter om flickor och pojkar när detta är relevant, något som idag inte alltid sker. De på vissa håll omfattande kränkningarna av flickors rättigheter bör uppmärksammas särskilt.

**Barnets rättigheter**

Varje barn, oavsett bakgrund, har rätt att behandlas med respekt. I varje beslut som rör barnet skall barnets bästa alltid sättas i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är idag i princip ett universellt dokument. Mycket återstår dock innan konventionen också är globalt tillämpad.

Sverige kommer därför fortsatt att:

- stärka barnets rättigheter och livsvillkor genom såväl bilateralt som multilateralt utvecklingssamarbete
- vara pådrivande för att förbättra livssituationen för barn med funktionshinder
- verka för uppföljningen av resultaten från Världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn
- stödja ILO:s initiativ om en ny internationell konvention som skall förbjuda de värsta formerna av skadligt barnarbete
- verka för att förbättra situationen för barn i väpnade konflikter
- särskilt driva förslaget om en 18-årsgräns som minimiålder för rekrytering till väpnade styrkor och deltagande i väpnad konflikt
- stödja strävanden att demobilisera barnsoldater och stödja deras rehabilitering
- stödja FN:s Högkommissarie i ansträngningarna att effektivisera FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén)
- verka för att andra organ inom FN i kontakter med regeringar i större utsträckning följer upp barnrättskommitténs rekommendationer
- särskilt uppmärksamma de på vissa håll omfattande kränkningarna av flickors rättigheter

#### 5.4 Rättigheter för personer som tillhör urbefolkningar och nationella eller etniska, språkliga och religiösa minoriteter

Sverige verkar för att personer som tillhör nationella eller etniska, språkliga och religiösa minoriteter i alla länder ges möjlighet att på lika villkor med majoritetsbefolkningen effektivt åtnjuta alla de mänskliga rättigheterna.

Sådana minoritetsgrupper har i många länder inte samma möjligheter som majoritetsbefolkningen. De tillhör ofta de svagaste och fattigaste grupperna i samhället, med den största arbetslösheten, de sämsta bostäderna och flest antal ungdomar med ingen eller oavslutad skolgång. Det är angeläget att öka respekten för dessa människors rättigheter. Diskriminering får aldrig förekomma, oavsett ekonomisk eller politisk ställning.

Det har beräknats att antalet nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoritetsgrupper världen över uppgår till många tusen, med långt mer än en och en halv miljard medlemmar eller mer än en fjärdedel av jordens befolkning. Staterna har ett ansvar att utan diskriminering ge personer ur minoritetsgrupperna samma rättigheter som landets övriga befolkning, t.ex. till socialt skydd, utbildning, hälsovård eller kommunikation med domstolarna.

Många stater är ovilliga att uppmärksamma minoritetsproblem med hänvisning till suveränitet och nationell sammanhållning. Dock måste kravet om lika rättigheter för personer som tillhör minoriteter skiljas från krav på självbestämmande i folkrättslig mening. Grupper som strävar efter att behålla sin särart bör få möjlighet att leva på sitt sätt inom den större gruppen. För att de olika minoritetsgrupperna skall få samma möjlighet som majoritetsgruppen, eller den mest inflytelserika gruppen, krävs ofta åtgärder för positiv särbehandling. Nationella lagar måste spegla befolkningens sammansättning och garantera rättigheter också för personer som tillhör mindre eller svagare grupper.

För att påverka minoritetsgruppernas situation krävs i första hand nationella åtgärder av samarbete och dialog mellan olika grupper. Sverige kommer bl.a. genom biståndet att stödja sådana nationella processer, liksom multilaterala insatser för att främja lika möjligheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna. FN:s olika organ förutsätts utarbeta strategier för att uppmärksamma och stödja minoritetsgrupper.

En rad internationella instrument behandlar nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter. Enligt FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 27) skall de som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter tillåtas att i gemenskap med andra i sin grupp ha ett eget kulturliv, utöva sin religion och använda sitt eget språk. Slutdokumentet från OSSE:s (dåvarande ESK) Köpenhamnsmöte om den mänskliga dimensionen, 1990, redogör utförligt för behandlingen av frågor om nationella minoriteter och staternas åtaganden. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, liksom dess minoritetsspråkskonvention, utvecklar skyddet för personer som tillhör nationella minoriteter. ILO-konventionen 169 från 1989 behandlar urbefolkningars och stamfolks rättigheter. Regeringen överväger att föreslå riksdagen att godkänna ratifikation av Europarådets båda konventioner. Vidare utreder regeringen möjligheterna av en svensk ratificering av ILO-konventionen 169.

FN:s deklaration om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter syftar till att skydda dessa människors identitet och tillgodose deras rättigheter. Sverige kommer att verka för att kunskapen om och förståelsen för deklarationen ökar.

Urbefolkningarnas krav på att få sina rättigheter erkända och respekterade sammanfaller i stora delar med minoriteternas. En betydande skillnad är emellertid att urbefolkningar levt och verkat i sina områden före den dominerande gruppens ankomst och där i generationer brukat land, vatten och naturresurser.

FN har proklamerat åren 1994 till 2004 som urbefolkningsårtionde. Sverige stödjer det handlingsprogram som antagits för årtiondet. Två av målsättningarna inom ramen för årtiondet är att en internationell deklARATION om urbefolkningar skall antas och att ett permanent forum för urbefolkningsfrågor skall inrättas inom FN-systemet. Sverige stödjer båda dessa initiativ och deltar aktivt i arbetet med dem, och kommer också att efter urbefolkningsårtiondet fortsätta att delta i arbetet med dessa frågor.

**Rättigheter för personer som tillhör urbefolkningar och nationella eller etniska, språkliga och kulturella minoriteter**

Sverige verkar för att personer som tillhör nationella eller etniska, språkliga och religiösa minoriteter i alla länder ges möjlighet att på lika villkor med majoritetsbefolkningen effektivt åtnjuta alla de mänskliga rättigheterna.

I detta arbete kommer Sverige att:

- verka för ökad kunskap om och förståelse för FN:s deklARATION om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter
- stödja, bl.a. genom biståndet, nationella processer av samarbete och dialog mellan olika befolkningsgrupper
- verka för att FN:s olika organ utarbetar strategier för att uppmärksamma och stödja minoritetsgrupper
- delta i utarbetandet av en internationell deklARATION om urbefolkningar
- stödja inrättandet av ett permanent forum för urbefolkningsfrågor inom FN-systemet

## 6 Sverige verkar för ett totalt avskaffande av de grövsta formerna av övergrepp och de svåraste kränkningarna av människors rättigheter

### 6.1 Den grundläggande rätten till liv

Även om rätten till liv finns inskriven i FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, liksom i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i Europakonventionen om mänskliga rättigheter finns idag inte något internationellt generellt förbud mot dödsstraffet, om det utdöms enligt lag och med tillräckliga rättsliga garantier. Stater som avskaffat dödsstraffet i fredstid kan dock ansluta sig till det andra



fakultativa protokollet till 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Europeiska stater kan dessutom ansluta sig till det sjätte tilläggsprotokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna om avskaffande av dödsstraffet, och amerikanska stater till protokollet om avskaffande av dödsstraffet till den amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter.

FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) antog 1984 s.k. minimigarantier för personer dömda till döden. Minimigarantierna utvecklar de begränsningar som finns i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter enligt vilka dödsstraff endast får utdömas för de grövsta brotten, i enlighet med gällande lag och av en kompetent domstol. De som döms till döden skall enligt konventionen ha rätt att söka nåd eller omvandling av straffet. Det är vidare förbjudet att utdöma dödsstraff för brott som begåtts av minderåriga och att verkställa dödsstraff av gravida kvinnor. ECOSOC:s minimiregler innehåller ytterligare rättssäkerhetsregler för dödsdömda och personer som riskerar dödsstraff.

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, övervakningsorganet för konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (se vidare avsnitt 11.9, sid. 70), har i en särskild kommentar givit riktlinjer för hur konventionsstaterna bör tolka bestämmelserna om rätten till liv och inskränkningar kring dödsstraffets användande.

## 6.2 Sverige verkar särskilt för ett globalt avskaffande av dödsstraffet

Dödsstraffet är enligt svensk uppfattning ett djupt inhumant straff. Dess grymhet, som i många fall kan jämföras med tortyr, och dess oåterkalleliga natur gör det till ett straff som inte bör ha någon plats i en modern och civiliserad rättsordning.

Sverige arbetar sedan många år för att dödsstraffet så snart som möjligt skall avskaffas världen över och att, i avvaktan därpå, utdömande och genomförande av dödsstraffet skall inskränkas och endast ske med iakttagande av de begränsningar som trots allt finns i internationell rätt.

Sverige driver frågan multilateralt inom FN, Europarådet och OSSE. Sverige deltog aktivt i utarbetandet av den resolution om dödsstraffet – den första i sitt slag – som antogs av FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna under våren 1997, och kommer att verka för dess uppföljning.

Sverige söker, som ett led i strävandena mot ett totalt avskaffande av dödsstraffet, förmå andra stater att tillträda det andra fakultativa protokollet till konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter eller det sjätte tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om mänskliga rättigheter. Regeringen uppmanar också stater till efterlevnad av andra åtaganden på området, framför allt ECOSOC:s minimigarantier. Under vissa förutsättningar gör Sverige bilaterala framställningar om att dödsstraff inte skall verkställas i enskilda fall, bland annat om dödsstraffet utdömts eller skall verkställas i strid med begränsningar i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, om det strider mot

ECOSOC:s minimiregler, om den dömda har svensk anknytning eller om domen innehåller element av politisk eller religiös förföljelse, riktas mot en försvarare av de mänskliga rättigheterna eller innebär en förändring av det aktuella landets praxis eller lagstiftning om dödsstraff. Dessa förutsättningar speglar i stort motsvarande regler som utarbetats, men ännu inte antagits inom EU. Framställningar om enskilda fall görs i de flesta fall gemensamt av EU.

Sverige kommer som en särskilt angelägen fråga att intensifiera ansträngningarna att uppnå ett totalt, globalt avskaffande av dödsstraffet. Samarbetet inom EU är idag väl utvecklat och förbud mot dödsstraff kan väntas bli ett kriterium för medlemskap i unionen. En strategi håller för närvarande på att utarbetas inom EU, som kommer att leda till ökade insatser från EU:s sida. Sverige fortsätter även att löpande i bilaterala kontakter med länder som ännu inte avskaffat dödsstraffet erinra om vår hållning i denna fråga.

**Sverige verkar konsekvent i alla relevanta fora för ett totalt, globalt avskaffande av dödsstraffet.**

### 6.3 Sverige verkar mot utomrättsliga avrättningar, godtyckliga frihetsberövanden och tvångsmässiga försvinnanden

Idag förekommer utomrättsliga, summariska och godtyckliga avrättningar och hot om sådana övergrepp i alla världsdelar enligt FN:s särskilde rapportör för dessa frågor. Avrättningarna utförs med en regerings goda minne utanför lagens ram av ett lands polis- och säkerhetsstyrkor, eller andra personer eller grupper som samarbetar med eller tolereras av landets regering. Anklagelser om övergrepp utreds och prövas inte rättsligt, vilket bidrar till det omfattande bruket av utomrättsliga avrättningar. Sverige är sedan flera år huvudförslagställare till den årliga resolutionen i FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna om utomrättsliga, summariska och godtyckliga avrättningar vilken bl.a. ger mandat till den särskilda rapportören. Regeringen kommer även fortsättningsvis att aktivt driva att dessa uppenbara brott mot rätten till livet internationellt belyses och klaras ut. De kan endast motverkas genom att strafflösheten minskas (se vidare avsnitt 7.2). Sveriges stöd för den särskilde rapportören är ett viktigt medel för att åstadkomma detta.

Frihetsberövanden genom att människor förs bort utan att någonsin ställas inför rätta och anklagas för något brott förekommer i flera länder. Metoden är ett lika grymt som effektivt sätt att våldföra sig på och därmed kontrollera befolkningen. Dessa så kallade "ofrivilliga försvinnanden" skapar en osäkerhet om vad som hänt den människa som förts bort, om var hon eller han befinner sig, om hon eller han lever eller är död. Sådana försvinnanden innebär nära nog alltid att personen utsätts för tortyr eller grov misshandel, och slutar många gånger i mord.

Sverige stödjer det arbete som utförs av den av kommissionen för de mänskliga rättigheterna tillsatta arbetsgruppen mot tvångsmässiga eller ofrivilliga försvinnanden, och särskilt genomförandet i alla stater av FN:s deklaration om skydd av alla personer mot tvångsmässiga försvinnanden.

**Sverige kommer fortsatt att verka mot utomrättsliga avrättningar, godtyckliga frihetsberövanden och tvångsmässiga försvinnanden.**

#### 6.4 Sverige verkar mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Förbudet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning finns i samtliga generella instrument om mänskliga rättigheter, liksom i den humanitära rätten, och kan idag sägas vara jus cogens, dvs. tvingande folkrätt utan undantag. Sverige har en lång tradition av att aktivt motverka alla former av tortyr som utförs av eller på uppdrag av en regering eller på något sätt tolereras av en regering. Våldtäkt och andra former av sexuella övergrepp är en vanligt förekommande form av tortyr särskilt riktad mot kvinnor.

Inga former av tortyr eller annan grym eller förnedrande behandling kan någonsin accepteras i vilket syfte det vara må.

Detta tar sig också uttryck i flyktingpolitiken; avvisningsbeslut verkställs inte om det finns skälig anledning att anta att den som skall avvisas kommer att utsättas för tortyr i hemlandet. Detta gäller också terrorismmisstänkta personer, som Sverige enligt 1951 års Flyktingkonvention inte är skyldig att ge uppehållstillstånd. Det händer att Sverige i sådana lägen utsätts för internationella klagomål om att härbärgera utländska terrorister, men principen om att skydda människor mot tortyr måste här gå före.

Sverige kommer att fortsätta, såväl multilateralt som bilateralt och genom stöd till enskilda organisationer, att aktivt verka mot alla former av tortyr, inkluderande alla former av kroppsstraff. I varje land skall finnas såväl nationell lagstiftning som förbjuder bruket av tortyr, som effektiva mekanismer inom det nationella rättssystemet för att förhindra och beivra sådana övergrepp.

Förhållanden som kan leda till tortyr eller annan omänsklig behandling, inte minst på slutna anstalter – häkten, mentalsjukhus, institutioner för barn eller fängelser – är en fråga som måste ägnas ökad internationell uppmärksamhet. Regeringar har en skyldighet att tillse att frihetsberövade personer eller barn på offentliga institutioner behandlas på ett människovärdigt sätt. Sverige engagerar sig aktivt i dessa frågor, bl.a. i förhandlingarna om tillkomsten av ett protokoll till 1984 års FN-konvention mot tortyr, som skulle ge en internationell inspektionsrätt av samma slag som Europarådets kommitté mot tortyr har enligt 1988 års Europakonvention mot tortyr. Syftet skall även inom FN-systemet vara att, i samarbete med respektive lands regering genom besök i bl.a. fängelser,

motverka en ofta slentrianmässigt förekommande misshandel eller förnedrande behandling. Skr. 1997/98:89

Sedan länge medverkar Sverige också till att uppmärksamma tortyroffrens situation och behov av rehabilitering.

**Ingen form av tortyr eller annan grym eller förnedrande behandling får accepteras.**

Sverige kommer fortsatt att:

- verka mot alla former av tortyr, inkluderande alla former av kroppsstraff
- främja nationell lagstiftning i varje land som förbjuder bruket av tortyr
- stödja upprättandet av effektiva mekanismer inom det nationella rättssystemet för att förhindra och beivra sådana övergrepp
- verka för ökad internationell uppmärksamhet på förhållanden som, inte minst på slutna anstalter, kan leda till tortyr eller annan omänsklig behandling
- agera pådrivande i förhandlingarna om ett tilläggsprotokoll till 1984 års FN-konvention mot tortyr om internationell inspektionsrätt i bl.a. fängelser
- uppmärksamma och stödja rehabilitering av tortyroffer

## 7 Sverige verkar för införandet och upprätthållandet av ett fungerande rättssystem med rättsliga garantier

### 7.1 Utan ett fungerande rättssystem finns inga fungerande rättigheter

Ett fungerande nationellt rättssystem med lagar, domstolar, poliser, och fängelser är en förutsättning för att de mänskliga rättigheterna skall kunna förverkligas. Ingen skall dömas och straffas i en rättegång utan rättsliga garantier. Enligt FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna är alla människor berättigade till en rättvis och offentlig rannsaking inför en opartisk och självständig domstol. Ett fungerande rättssystem är beroende av obundna, opartiska och icke-korrumperade domare. I många länder är korrruptionen inom rättssystemet utbredd, vilket innebär att rätt i praktiken kan köpas genom inflytande eller pengar.

För att garantera skyddet för de mänskliga rättigheterna i det nationella systemet, innehåller de internationella konventionerna en rad föreskrifter som tillsammans garanterar rättssäkerheten. Bland dessa ingår likheten

inför lagen, rätten att få anklagelser om brott utredda och prövade i domstol inom rimlig tid, förbudet mot godtyckligt frihetsberövande liksom rätten till en korrekt och opartisk rättegång.

Sverige understödjer aktivt ansträngningarna att ge alla människor tillgång till ett fungerande rättssystem med rättsliga garantier. Diskriminering genom lag eller i domstolar, oavsett den grundas på kön eller etnisk eller annan tillhörighet, skall särskilt uppmärksammas. Genom biståndssamarbetet stödjer Sverige förbättringar av rättssystemets tillgänglighet och funktion liksom en konsolidering av dess organisation i den offentliga sektorn och det civila samhället. Detta inkluderar stärkande av rättsväsendets oberoende; revidering, utarbetande och tillämpning av lagar, etablerande av rättshjälps- och ombudsmannafunktioner samt reformer av åklagar-, polis- och fängelseväsendena i enlighet med kriterier som står i överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna. Ett starkt och fungerande rättsväsende är nödvändigt också för handel och investeringar. Sverige betonar det civila samhällets betydelse för ett fungerande rättssystem, innefattande bl.a. en självständig, av statsmakten oberoende, advokatkår.

**Sverige stödjer aktivt ansträngningar att ge alla människor tillgång till ett fungerande rättssystem med rättsliga garantier.**

- Genom utvecklingssamarbetet stödjer Sverige förbättringar av rättssystemets tillgänglighet och effektivitet.
- Diskriminering genom lag eller i domstolar skall särskilt uppmärksammas.
- Sverige betonar det civila samhällets betydelse för ett fungerande rättssystem.

## 7.2 Sverige verkar särskilt mot den utbredda förekomsten av strafflöshet (*impunity*)

Strafflöshet (*impunity*), dvs. metoden att underlåta att beivra och bestraffa brott och särskilt övergrepp mot de mänskliga rättigheterna, förekommer i många länder. Sådana övergrepp utförs av regeringens representanter eller med regeringens goda minne, t.ex. genom dödspatruller. Strafflösheten som metod i kampen mot en politisk eller facklig opposition är särskilt spridd i länder där den militära makten har avgörande inrikespolitisk betydelse.

Strafflösheten är ett allvarligt hinder för upprättandet av demokrati och en rättsstat. Den vars rättigheter kränkts, eller dennes släktingar, skall ha rätt och möjlighet att klaga och få rätt inför domstol, och den som begått kränkningen skall lagföras och straffas. Sverige kommer därför, i linje med vårt långvariga arbete för att införa och upprätthålla respekten för rättsstatens principer ("*the rule of law*"), att såväl i det multilaterala som det bilaterala arbetet uppmärksamma och motverka strafflöshet. (Se också avsnitt 10.7, sidan 62.)

## 8 Sverige verkar för rättigheter som främjar demokratin

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna liksom konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och de regionala rättighetskonventionerna innehåller en rad rättigheter som direkt eller indirekt utgör grunden för en demokratisk samhällsbyggnad. De rättigheter som har en mer direkt koppling till det demokratiska beslutsfattandet är åsikts- och yttrandefriheten, mötes- och föreningsfriheten samt den allmänna rösträtten. Även övriga rättigheter har betydelse för demokratiseringsprocessen, t.ex. de som sammanlagt syftar till upprätthållandet av rättsstatens principer och rätten till utbildning.

Den rättighet som mest direkt är en förutsättning för ett demokratiskt samhällsskick är rätten för envar att ta del i sitt lands styrelse direkt eller genom fritt valda ombud. Den enskilde har rätt att välja och att vara kandidat i val som är periodiska, fria och rättvisa. Rösträtten skall vara allmän och lika. Det skall finnas garantier för att väljarnas vilja kommer fritt till uttryck. Detta är viktiga aspekter av den formella demokratin. Sverige stödjer på olika sätt valprocesser, partier och parlament i olika länder, bl.a. genom utvecklingssamarbetet och International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Lika viktigt för demokratiprocessen är rätten att fritt uttrycka sin åsikt, att mötas för att höra och diskutera andras och egna idéer, liksom att genom föreningsfriheten organisera sig tillsammans med andra. Dessutom behövs den gransknings- och informationsfunktion som fria och oberoende media utövar. Sverige verkar genom biståndet för åsikts- och yttrandefrihet, bl.a. genom ett omfattande mediastöd.

Dessa rättigheter är grundläggande för demokratin. De mänskliga rättigheterna måste respekteras om demokratin i längden skall kunna upprätthållas och fördjupas. De omvända sambanden är lika uppenbara. Demokratiska beslutsprocesser tenderar att förstärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. Ett folkligt deltagande i politiken är ofta den bästa garantin för att människors rättigheter skall tas till vara.

Mänskliga rättigheter och demokrati i Sveriges utvecklingssamarbete presenteras i en separat skrivelse (Skr. 1997/98:76). Också regeringens skrivelse "Afrika i förändring. En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet" (Skr. 1997/98:122) liksom propositionen rörande Sveriges framtida samarbete med Öst- och Centraleuropa (Prop. 1997/98:70) behandlar demokrati och mänskliga rättigheter.

## 9 Sverige verkar för att ökad uppmärksamhet ges åt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna: arbete, utbildning, hälsa och en tillfredsställande levnadsstandard

### 9.1 Alla mänskliga rättigheter är viktiga

FN:s Högkommissarie för mänskliga rättigheter, Mary Robinson, har sagt sig vilja ge ökad tyngd inom FN åt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Hon har betonat dessa rättigheters vikt och att de bör få en effektivare uppföljning inom FN:s institutioner. Regeringen välkomnar den markeringen.

Hittills har de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna blivit mindre uppmärksammade. Den uppdelning av de olika rättigheterna som skedde när 1948 års allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna följdes upp med två konventioner, nämligen konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, har sannolikt bidragit till denna nedprioritering. De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna ses på sina håll mer som ambitioner än som verkliga rättigheter. Det finns emellertid ingen saklig grund för att behandla de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna som mindre viktiga eller radikalt annorlunda än de övriga. De utgör en integrerad del av den allmänna förklaringen; skyddet av människans värdighet nödvändiggör såväl politiska som sociala rättigheter. De ekonomiska och sociala rättigheterna definierades samtidigt med de medborgerliga och politiska i den allmänna förklaringen; kravet på "frihet från nöd" var vid den tiden lika starkt som kravet på "frihet från fruktan".

Den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter från 1966 har idag ratificerats av 137 stater. Med denna konvention som grund finns artiklar om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter inskrivna i de senare tillkomna konventionerna om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och om barnets rättigheter.

Uppdelningen av rättigheterna i två separata konventioner var olycklig. Den orsakades av politiska motsättningar i det kalla krigets skugga och bidrar alltjämt till irritation i FN-diskussionerna. Att den gränslinje som drogs är godtycklig illustreras bland annat av att de kulturella rättigheterna hamnat i bägge texterna och endast obetydligt täcks av den konvention som enligt sitt namn borde precisera normerna på det området.

Påståendet att den ena kategorin handlar om rättigheter som kan genomföras omedelbart och utan kostnad (politiska och medborgerliga) medan den andra är kostnadskrävande och endast kan förverkligas stegvis (ekonomiska, sociala och kulturella) är förenklat och bara delvis korrekt.

FN:s officiella hållning är att de mänskliga rättigheterna – oavsett hur de paketerats i konventionerna – är "universella, odelbara, ömsesidigt beroende och relaterar till varandra", som det uttrycktes vid 1993 års Wienkonferens. Människan är en helhet, och ett mänskligt liv i värdighet förutsätter att alla rättigheter respekteras.

## 9.2 Varför ett rättighetsperspektiv på välfärdsfrågor?

Att de sociala och socio-ekonomiska frågorna är av avgörande betydelse för det internationella samfundet demonstrerades tydligt vid FN:s toppmöte om social utveckling i Köpenhamn 1995. De principer och åtaganden som stats- och regeringschefer då enades om innebar i praktiken en förnyad uppslutning bakom flera ekonomiska och sociala rättigheter.

Toppmötet, vars huvudtema var kampen mot fattigdom, arbetslöshet och social utslagning, utmynnade i Köpenhamnsdeklarationen i ett antal åtaganden som nära sammanfaller med rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, rätten till arbete och rätten till social trygghet. Deklarationen framhåller dessutom allmänt att de mänskliga rättigheterna är en viktig grundval för sociala framsteg.

De sakfrågor som diskuterades vid det sociala toppmötet i Köpenhamn berörs i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. De handlar om centrala politiska frågor som arbetsliv, hälsovård, utbildning och familjepolitik. Frågorna i sig är idag redan uppmärksammade. Många av dem drivs dessutom aktivt av FN:s fackorgan, fonder och program och av regionala organ. Likväl behövs ett rättighetsperspektiv.

Det går visserligen inte att hävda att alla aspekter av t.ex. hälsa och utbildning skall diskuteras enbart utifrån ett perspektiv av mänskliga rättigheter. Det finns givetvis andra överväganden. Likafullt är det väsentligt att slå fast t.ex. barnets rätt att gå i skola. Det gör att myndigheterna blir skyldiga att erbjuda en sådan möjlighet, vilket påverkar det politiska beslutsfattandet. Detta gäller alla rättigheter, men eftersom vissa ekonomiska och sociala rättigheter tenderar att vara särskilt resurskrävande blir sambandet tydligare mellan den nationella politiken och de nödvändiga åtgärderna för att tillgodose dessa rättigheter.

Betydelsen av dessa rättigheter har varit särskilt uppenbar vad gäller barn. Barnets rätt till utbildning har länge påverkat UNESCO:s program. Samma syn präglade Världskonferensen om utbildning för alla 1970. Rätten till hälsa är en annan viktig dimension av konventionen om barnets rättigheter som fått genomslag inom såväl UNICEF:s som WHO:s program. Rättighetsperspektivet har således gett en särskild tyngd åt kraven på reformer. Ytterligare ett exempel är rätten för barnet att inte utnyttjas i nedbrytande arbete. Barnkonventionen stadgar att barnet skall skyddas mot arbete som stör skolgången eller skadar barnets utveckling



och hälsa. Särskilt ILO driver de kraven genom konkret normskapande arbete och biståndsprogram. Att det här också handlar om rättigheter har varit till hjälp.

På samma sätt har FN:s jämställdhetsarbete fått ett rejält uppsving genom betoningen av enskilda kvinnors situation och rättigheter.

På arbetslivets område i övrigt har det också visat sig värdefullt att formulera reformer i rättighetstermer. Metoden har lång tradition i en rad länder. ILO-konventionerna och den europeiska sociala stadgan ger stöd till den utvecklingen och är särskilt värdefulla för de länder som inte kommit så långt i strävan att kodifiera minimiregler för skydd på arbetslivets område. Formuleringen av rättigheter på detta område står inte i motsats till en fri förhandlingsrätt. En viktig aspekt av rättigheterna är tvärtom att säkerställa att anställda kan organisera sig och försvara sina intressen i förhandlingar. Övriga regler är minimibestämmelser som skall respekteras oavsett förhandlingsresultat.

Sakdiskussionerna i frågor om utbildning, hälsa, arbetsliv och tillfredsställande levnadsstandard kan således främjas av rättighetsperspektivet.

Ett ytterligare argument för att anlägga ett rättighetsperspektiv på dessa frågor är betydelsen av en helhetssyn på de mänskliga rättigheterna. Deklarationer under Wienkonferensen och vid andra tillfällen må ha fått en retorisk språkdräkt, men de speglar en väsentlig dimension av hela idén med de mänskliga rättigheterna. Det ligger ett värde i att människors mest väsentliga behov tillgodoses i form av rättigheter och att så sker inte bara rörande några av dem. Det är vidare sant att en individ som berövas någon eller några viktiga rättigheter i allmänhet har svårt att utnyttja de övriga.

### 9.3 Vilka är de ekonomiska och sociala rättigheterna?

De ekonomiska och sociala rättigheterna täcker in ett brett spektrum av en människas liv och vardag. De rättigheter som definieras i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är bl.a. rätten till social trygghet, rätten till en tillfredsställande levnadsstandard, rätten att vara tryggad från hunger, rätten till en tillfredsställande bostad, rätten till hälsa, skyddet för familjen, rätten att fritt ingå äktenskap, rätten till arbete och rätten till vila och fritid.

Föreningsfriheten finns reglerad såväl i denna konvention som i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter liksom i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. ILO-konventionerna reglerar en rad rättigheter på arbetslivets område. Den europeiska sociala stadgan innehåller i rättighetsform bl.a. bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring och andra sociala trygghetsanordningar samt familjepolitik. Den innehåller också bestämmelser om rätt till skydd för migrerande arbetstagare och deras familjer.

En central princip i samtliga konventioner är förbudet mot diskriminering. Principen om icke-diskriminering återkommer också i

enskilda artiklar, ifråga om arbetsvillkor stadgas t.ex. om lika ersättning för arbete av lika värde och, enligt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, "i synnerhet skall kvinnan tillförsäkras arbetsvillkor som inte är sämre än dem som män åtnjuter, och erhålla lika lön för lika arbete".

## 9.4 Statens ansvar och förpliktelser

Konventionsstatens ansvar för förverkligandet av de ekonomiska och sociala rättigheterna kan, liksom när det gäller de medborgerliga och politiska rättigheterna, indelas i tre slags skyldigheter:

- respektera individens rättigheter;
- skydda individens rättigheter från att kränkas av andra individer eller grupper; och
- tillgodose individens grundläggande behov, erkända som mänskliga rättigheter, vilka individen själv inte kan tillfredsställa.

Samtliga dessa tre typer av skyldigheter är relevanta för de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Den tredje typen kan vara särskilt kostnadskrävande och ses därför ofta som det mest kontroversiella inslaget.

Konventionerna är inriktade på de resultat som skall nås, snarare än på vilka metoder som bör användas för att nå dithän. Den nyckelformulering som finns i artikel 2 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter anger konventionsstaternas ansvar:

*"Varje konventionsstat förpliktar sig att genom såväl egna åtgärder som internationellt bistånd och samarbete ... till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa att de i denna konvention inskrivna rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet genom alla därtill ägnade medel, i synnerhet genom åtgärder på lagstiftningens område..."*

Detta innebär att alla tillgängliga resurser, oavsett om de är inhemska eller kommer från biståndet, skall utnyttjas till fullo för att rättigheterna i sin helhet gradvis skall förverkligas. Staterna skall således sträva efter att så snart och effektivt som möjligt närma sig målet.

Konventionens formuleringar om att staten till fullo skall utnyttja sina resurser samt om ett gradvis förverkligande av rättigheterna leder till några av de svårigheter som är förknippade med att värdera en stats efterlevnad av konventionen. Generellt gäller att formuleringen om ett gradvis förverkligande under inga omständigheter kan tolkas som att staten har rätt att på obestämd tid uppskjuta ansträngningarna att förverkliga konventionen. Det är givet att förverkligandet av flera konventionsartiklar är beroende av tillgången till resurser. Men detta reducerar inte konventionen till en samlingstext av politiska ambitioner. Konventionen förpliktar staten att nyttja tillgängliga resurser i syfte att säkerställa individens rättigheter. Även frågan om staten effektivt utnyttjar resurserna bör ställas vid granskningen av en stats efterlevnad av konventionen. Inga enkla svar kan mot den bakgrunden ges huruvida en

regering vidtagit tillräckliga åtgärder för att förbättra situationen. Särskilt svårt ur ett rättighetsperspektiv är att värdera avvägningen mellan att utnyttja resurser för investeringar eller för konsumtion.

Innebär de internationella normerna att en viss minimistandard måste upprätthållas i alla länder eller att kraven måste ställas högre för de mer utvecklade staterna? Den tolkning som gjorts, bl.a. av FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (se nedan), har inneburit en kombination: en miniminivå för statens åtaganden har definierats samtidigt som krav rests på att stater med resurser skall gå längre. Detta innebär att alla stater – oavsett ekonomiska förhållanden – måste garantera en lägsta godtagbar standard (*minimum core entitlement*) som motsvaras av en viss skyldighet för staten (*minimum obligation*). Samtidigt skall rättigheterna förverkligas med utnyttjande till det yttersta av landets tillgängliga resurser, vilket innebär att nivån på t.ex. utbildning och hälsovård skall vara högre i rikare länder.

Större vikt bör läggas vid den internationella övervakningen av efterlevnaden av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Detta kräver mer diskussion i syfte att åstadkomma precision i utvärderingsarbetet. För detta måste sociala indikatorer identifieras. Det arbete som på den punkten gjorts inom UNICEF, UNESCO och WHO har varit värdefullt för flera av konventionskommittéerna, särskilt för kommittén för barnets rättigheter och den kommitté som övervakar efterlevnaden av konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Indikatorerna, särskilt vad gäller utbildning och hälsa, har underlättat diskussionerna om efterlevnaden och t.ex. varit värdefulla för en avstämning av om kvinnor och män, eller flickor och pojkar, fått en likvärdig behandling av ansvariga myndigheter.

Icke-diskriminering är en huvudaspekt i uppföljningen av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Förbudet mot diskriminering kan hävdas även i sammanhang där dilemmat om de totala resurserna försvårar diskussionen. Oavsett landets resurser får ingen diskriminering förekomma mellan invånarnas tillgång till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, t.ex. genom att skolutbildning erbjuds endast till vissa befolkningsgrupper. Barn får heller inte diskrimineras för att de är unga, och ingen diskriminering skall ske mellan olika grupper av barn.

Icke-diskriminering är ett självklart krav. Varje individ skall ha de stipulerade rättigheterna, oavsett kön, ålder, nationalitet eller andra egenskaper som kan orsaka åtskillnad.

## 9.5 FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har till uppgift att övervaka efterlevnaden av FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Detta sker främst genom staternas rapporteringsskyldighet samt genom kontakter och samarbete med andra

FN-organ. Granskningen av de nationella rapporterna är kommitténs huvuduppgift.

Kommittén har en svår uppgift att finna lämpliga metoder och kriterier vid granskningen av olika staters efterlevnad av konventionen. Viktigt är att kommittén strävar såväl efter att fastställa i vilken mån konventionen genomförts och, där så är påkallat, peka ut överträdelser, som att den också i en konstruktiv anda söker dialog med konventionsstaten om möjliga sätt att förverkliga konventionens artiklar. En sådan metodik är också meningsfull i ett biståndsperspektiv.

Kommittén har möjlighet att föra ärenden vidare till FN-organ som har biståndsprogram. En sådan koppling mellan normativ granskning och operativ stödverksamhet kan bli ett resultat av generalsekreterarens reformprogram för bättre integration och samordning av programmen inom FN-systemet. Det vore emellertid missriktat att göra bistånd till ett standardsvar på bristande efterlevnad, ens för de fattiga länderna. Bistånd bör aktualiseras först när det hos mottagaren finns en politisk vilja till förändring.

Sverige stödjer kommitténs strävan att utveckla en dialog med konventionsstaterna om genomförandet av konventionen. Kommittén bör ges resurser att genomföra sitt granskningsuppdrag och förslag från den om särskilda studier bör prövas i positiv anda.

Fortsatt diskussion är nödvändig om metoder att övervaka efterlevnaden av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, bl.a. genom definitionen av sociala indikatorer. Sverige kommer att stödja Högkommisariens arbete därvidlag.

## 9.6 Internationella arbetsorganisationens rättighetsarbete

Internationella arbetsorganisationen (ILO) spelar en central roll i arbetet för de ekonomiska och sociala rättigheterna. Under närmare 80 år har inom ILO:s ram ett trepartssamarbete mellan regeringar, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer bedrivits, vilket lett till c:a 180 konventioner och än fler rekommendationer i arbets- och sociala frågor. Som ett av FN:s fackorgan deltog ILO aktivt i utarbetandet av konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och har under senare år nära följt konventionskommitténs verksamhet.

ILO:s verksamhet är baserad på konventioner med ett utvecklat – expertbaserat och opolitiserat – övervakningssystem i form av rapporter och klagomålsförfarande och organisationen har en central funktion att fylla i debatten om mänskliga rättigheter i en globaliserad ekonomi. Vad gäller normer kan ILO-konventionerna med sin detaljerade utformning ge vägledning vid uttolkningen av de mer allmänt hållna artiklarna i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Ett ökat samarbete mellan ILO-sekretariatet och Högkommisariens för mänskliga rättigheter kontor skulle kunna bidra till detta. Sverige stödjer aktivt ILO:s normskapande arbete liksom dess processer för prövning av efterlevnaden och kommer att verka för att erfarenheterna inom ILO utnyttjas som modell av andra organisationer.

En kampanj bedrivs inom ILO för ratifikation av organisationens sju "nyckelkonventioner" relaterade till de mänskliga rättigheterna; konventionerna 87 och 98 om föreningsfrihet och förhandlingsrätt; konventionerna 29 och 105 om avskaffande av tvångsarbete; konventionerna 100 och 111 om icke-diskriminering i arbetslivet samt konvention 138 om minimiålder för arbete. Denna kampanj har svenskt stöd, liksom förslaget om en deklaration som binder samman och förklarar de sju fördragen. Dessa är så grundläggande att de bör uppfattas som bindande för samtliga ILO:s medlemsländer.

ILO:s projekt att utforma särskilda regler för att stävja de värsta formerna av exploaterande barnarbete är högst angeläget. Sverige stödjer också ILO-program som inriktas på att bistå medlemmarna att genomföra konventionerna.

Särskilt vill regeringen understryka betydelsen av att ILO-normer beaktas inom de verksamheter som bedrivs av andra relevanta internationella organisationer, inklusive Världsbanken, Internationella valutafonden och de regionala utvecklingsbankerna. Regeringen kommer att bevaka att beslutet inom Världshandelsorganisationen, WTO, om en dialog med ILO om arbetsrättsliga frågor fullföljs.

## 9.7 Den europeiska sociala stadgan

Vid sidan av Europakonventionen om mänskliga rättigheter finns sedan 1961 en av Europarådet utarbetad europeisk social stadga. Den anger i rättighetsform bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring, familjepolitik m.m. Efter en översyn av stadgan beslutade Europarådets ministerkommitté 1996 att anta en reviderad social stadga som ännu inte trätt i kraft. Den reviderade europeiska sociala stadgan innehåller ytterligare rättigheter, bl.a. vad beträffar jämställdhet för arbetstagare med familjeansvar, skydd mot sexuella och andra trakasserier på arbetsplatsen samt äldres rätt till socialt skydd, rätten till bostad och till skydd mot fattigdom och social utslagning.

Till den sociala stadgan hör ett ändringsprotokoll samt två tilläggsprotokoll varav ett rör kollektivt klagomålsförfarande och antogs 1995.

Det finns en betydande överensstämmelse mellan FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och den europeiska stadgans första del vad avser rättighetskatalogen. I stadgans andra del följs dessa upp med föreskrifter om vad parterna skall anses förpliktade till för att förverkliga de mer principiellt formulerade rättighetsartiklarna.

Den mekanism som nu används för att övervaka efterlevnaden av stadgan är granskning av rapporter från konventionsstaterna om tillämpningen av stadgan. Till detta kommer det kollektiva klagomålsförfarandet när det trätt i kraft, vilket beräknas ske under 1998.

Tilläggsprotokollet om kollektivt klagomålsförfarande ger möjlighet åt internationella och nationella arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer liksom för internationella enskilda organisationer med konsultativ status i Europarådet att inkomma med klagomål över påstådd otillfredsställande

tillämpning av stadgan. Konventionsstaterna kan också tillerkänna andra nationella enskilda organisationers klagorätt. Skr. 1997/98:89

Klagomålen kan gälla lagar och praxis vilka anses stå i strid med stadgans föreskrifter. Däremot omfattar klagorätten inte enskilda fall.

I det förslag om ratificering som utarbetats av Arbetsmarknadsdepartementet föreslås att Sverige ratificerar både den reviderade sociala stadgan och tilläggsprotokollet. Vad gäller stadgan föreslås att undantag görs för vissa av de materiella artiklarna. Det föreslås vidare att tilläggsprotokollet ratificeras utan att andra nationella enskilda organisationer än arbetsgivare- och arbetstagarorganisationer ges klagorätt. Regeringen beslutade den 19 februari 1998 att lägga förslag till riksdagens godkännande om ratificering av såväl den reviderade stadgan som protokollet om klagorätt (Prop. 1997/98:82).

Sverige har aktivt deltagit i arbetet inom Europarådet med den reviderade sociala stadgan och tilläggsprotokollet om kollektiva klagomål och resultatet har välkomnats från svensk sida. Utvecklingen av denna europeiska mekanism för sociala rättigheter kommer att följas med konstruktivt intresse från svensk sida. Den bör få betydelse för kommande diskussioner om sociala frågor inom EU. Det kan nämnas att i det EU-fördrag som antogs 1997 i Amsterdam finns hänvisningar till den europeiska sociala stadgan.

**De ekonomiska och sociala rättigheterna skall ges ökad vikt**

Ekonomiska och sociala rättigheter kommer att betonas i Sveriges arbete inom de globala och regionala organisationerna. Vi skall aktivt verka för ett rättighetsperspektiv i internationellt utvecklingssamarbete och för att den internationella övervakningen av dessa rättigheter effektiviseras.

**Sverige kommer särskilt att:**

- prioritera frågan om alla invånares lika rätt till de ekonomiska och sociala rättigheterna (principen om icke-diskriminering)
- fästa särskild vikt vid fördelningspolitiska åtgärder för att möjliggöra att rättigheterna kan åtnjutas, såsom landreform och skatteuppbörd
- stödja utvecklingen av metoder för att övervaka efterlevnaden av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, bl.a. genom identifiering av sociala indikatorer
- verka för att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna ges högre prioritet inom FN-systemet
- utveckla ett rättighetsperspektiv i alla program kring utbildning, hälsa, arbetsliv och andra sociala frågor inom svenskt utvecklingssamarbete
- verka för att program kring sociala frågor också inom FN-systemet ges en tydlig rättighetsdimension

## 10 Sverige verkar för att de mänskliga rättigheternas roll och skydd före, under och efter interna väpnade konflikter förstärks

### 10.1 Om dagens väpnade konflikter

De flesta av dagens väpnade konflikter är interna, eller med en annan term, inbördeskrig. Ett växande antal interna konflikter har internationaliserats, med militär inblandning av aktörer från flera länder.

Dagens interna väpnade konflikter uppvisar en rad gemensamma drag. Ofta förekommer ett flertal stridande parter. I vissa konflikter finns ingen egentlig statsmakt. I flera konflikter råder en anarkisk situation, helt utan struktur och kontroll. Regeringen förlorar kontrollen över delar av sitt territorium och över sina väpnade styrkor, vilket leder till att styrmedel över konfliktens utveckling förloras. Befälsstrukturer och disciplin försvagas eller försvinner. Ledare för oppositionsgrupper har dålig eller ingen kontroll över lokala befälhavare och förlorar därmed i trovärdighet och förhandlingskapacitet. I sådana situationer blir kontakter med

parterna i syfte att förhandla om hjälpsändningar till civilbefolkningen eller om fri passage för flyende ofta mycket svåra.

De interna konflikterna är ofta långvariga och får därmed långvariga effekter såväl för landets samhällsstruktur och ekonomi som för enskilda människor. Barn kan bli helt utan skolgång och vaccinationsprogram blir inte genomförda. Minfält – kanske i flera lager – omöjliggör jordbruk och transporter, flyktingar hindras återvända och naturen återtar mödosamt uppodlad jordbruksmark.

I de interna konflikternas gerillakrigföring är befolkningen särskilt utsatt. Hur människorna än vänder sig kan de bli utsatta för övergrepp av den ena eller andra parten. I en sådan situation ger sig många av, i första hand som internflyktingar i det egna landet, eller om de blir tvungna, som flyktingar i andra länder. Antalet flyktingar och internflyktingar står ofta i direkt paritet till omfånget av och grymheten i övergreppen. Ökad respekt för de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten (se nedan) skulle därför leda till ett minskat antal flyktingar.

## 10.2 De mänskliga rättigheterna utgör ett avgörande element i konfliktförebyggande verksamhet

En repressiv regim, med sträng kontroll över media, organisationer och rättsväsende kan kortsiktigt skapa intryck av ett land med lugn och stabilitet. Men förtryck och kontroll leder ofta till en eskalerande våldsspiral. Lugnet kan komma att förbytas i väpnat motstånd och intern konflikt. Ekonomisk tillväxt kan inte garantera stabilitet när maktbasen är snäv.

Etnisk diskriminering och andra typer av brott mot gruppmedlemmars mänskliga rättigheter är några av de främsta orsakerna till interna konflikter. Minoritetsfrågorna får därför en allt viktigare ställning i den internationella diskussionen, särskilt i samband med det konfliktförebyggande arbetet. De etniska konflikterna, som ofta är det synliga uttrycket för andra underliggande motsättningar, är ett av de mest framträdande säkerhetspolitiska problemen under överblickbar framtid. I länder med mer eller mindre distinkta etniska grupper utnyttjas allt oftare ojämlig fördelning mellan majoritet och minoritet för att underblåsa missnöje och skapa våldsamma etniska motsättningar, ibland även krav på autonomi eller en egen stat.

I syfte att förebygga etniska konflikter verkar Sverige mot diskriminering av minoritetsgrupper. Sverige stödjer särskilt det pionjärarbete som utförs av OSSE:s Högkommissarie för nationella minoriteter, vars arbete inriktas på att genom dialog mellan minoritet och regering eller direkt mellan olika befolkningsgrupper söka förhindra att motsättningar utvecklas till väpnade konflikter.

Brott mot de mänskliga rättigheterna förekommer i stor omfattning under väpnade konflikter och kränkningar av de mänskliga rättigheterna tenderar i sig att vara konfliktskapande. Omvänt är respekten för de mänskliga rättigheterna konfliktförebyggande. Sverige söker därför stimulera en ökad förståelse för de mänskliga rättigheternas konflikt-



förebyggande roll. Rapporter om kränkningar av de mänskliga rättigheterna sammanställs såväl inom FN-systemet som av länders regeringar, däribland Sverige, och olika enskilda organisationer. Dessa rapporter bör i större utsträckning kunna utnyttjas av stater och av det internationella samfundet bl.a. genom FN:s säkerhetsråd som s.k. tidiga varningssignaler (*early warning*). Varningssignaler har dock inte något värde om de inte snart leder till åtgärder. Många rapporter om mänskliga rättigheter har producerats och presenterats men inte lett till någon reaktion. Så t.ex. varnade FN:s rapportör för utomrättsliga, summariska och godtyckliga avrättningar i mars 1994 för ett folkmord i Rwanda om inte insatser snabbt gjordes. Folkmordet inleddes någon månad senare.

Det är av yttersta vikt att det internationella samfundet utvecklar en kapacitet att faktiskt reagera på varningssignalerna. För detta krävs en politisk handlingsberedskap men också logistiska resurser inte minst inom FN. Sverige stödjer förslag i den riktningen, inklusive idén om en stående beredskap att sända FN-trupp och civilpolis till krisområden snarast möjligt efter beslut i säkerhetsrådet.

Genom biståndet kan också Sverige bidra till mer långsiktiga insatser för att förhindra grova överträdelser av de mänskliga rättigheterna, bland annat genom utbildningsinsatser på olika nivåer, mediastöd, stöd till utveckling av fungerande rättssystem och stöd till det civila samhällets organisationer.

Respekten för de mänskliga rättigheterna är också en del av bedömningsgrunden för tillstånd om utförelse av svensk krigsmateriel. Tillstånd bör inte beviljas om det i mottagarlandet förekommer omfattande och grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Konfliktförebyggande verksamhet utvecklas ytterligare i regeringens studie med samma namn (Ds 1997:18) samt i den handlingsplan för regeringens konfliktförebyggande verksamhet som utarbetas inom Utrikesdepartementet.

### **De mänskliga rättigheterna utgör ett avgörande element i all konfliktförebyggande verksamhet**

Sverige kommer därför att:

- verka för en ökad förståelse för de mänskliga rättigheternas konfliktförebyggande roll
- arbeta för nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteters rättigheter i syfte att förebygga s.k. etniska konflikter
- verka för att det internationella samfundet utvecklar en kapacitet att faktiskt reagera på varningssignaler – för detta krävs såväl politisk handlingsberedskap som logistiska resurser
- bidra genom biståndet till långsiktiga insatser för att förhindra grova överträdelser av de mänskliga rättigheterna

Skyddsreglerna i interna och internationella väpnade konflikter utgörs i första hand av den internationella humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna.

Trots delvis olika tillämpningsområden utgår de två rättsområdena från samma grundsats: alla människors lika värde. Oavsett vem en människa är, oavsett varifrån hon kommer eller vad hon har gjort, har hon samma rättigheter. De som inte deltar i striderna har rätt till skydd och hjälp också i en konfliktsituation. Båda regelverken bör ligga till grund för insatser i syfte att skydda civilbefolkningen och stimulera fredsprocesser.

De mänskliga rättigheterna behandlar huvudsakligen förhållandet mellan statsmakten och den enskilde under dess jurisdiktion. De mänskliga rättigheterna gäller i princip såväl i fred som i krig. Undantag – utom från de mest grundläggande rättigheterna – tillåts under väpnad konflikt och större oroligheter. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och Europakonventionen om mänskliga rättigheter tillåter sådana undantag i en särskild *derogationsklausul*, enligt vilken konventionsstaterna under en tid får sätta en del av de konventions-skyddade rättigheterna ur kraft vid oroligheter i landet som hotar dess fortsatta existens.

Den internationella humanitära rätten är tillämplig under väpnade konflikter och innehåller regler för krigföring. Dessa regler är således tillämpliga också i situationer där en regering satt delar av de mänskliga rättigheterna ur kraft.

Den absolut mest grundläggande principen inom den humanitära rätten är den s.k. distinktionsprincipen, vilken stadgar att endast militära mål får attackeras och att civilbefolkningen inte får utsättas för anfall utan skall skyddas och respekteras. Därtill stadgar den humanitära rätten att de krigförande inte får använda mer våld än nödvändigt. Den begränsar även de stridandes val av stridsmetoder och stridsmedel. Huvuddelen av den humanitära rätten tar sikte på mellanstatliga väpnade konflikter och återfinns bl.a. i de fyra Genèvekonventionerna om skydd för krigets offer från 1949 och det första tilläggsprotokollet till dessa konventioner från 1977 (tilläggsprotokoll I).

De konventionsbaserade reglerna för interna väpnade konflikter återfinns främst i den för de fyra Genèvekonventionerna gemensamma artikel 3 och i det andra tilläggsprotokollet (tilläggsprotokoll II) från 1977. Artikel 3 anses idag utgöra allmän sedvanerätt och är därmed alltid tillämplig oavsett om den aktuella staten har biträtt konventionerna. Enligt denna artikel skall varje stridande part utan åtskillnad behandla alla icke-stridande humanit, och ta om hand sårade och sjuka. Vidare förbjuds bl.a. mord, tortyr, tagande av gisslan, kränkande behandling samt straff och avrättning utan föregående dom. Tilläggsprotokoll II är tillämpligt enbart i interna konflikter, där staten ratificerat protokollet och där konflikten är av en sådan omfattning att oppositionsgruppen kontrollerar en del av landet. Dessa tillämplighetskrav gör att de flesta interna konflikter formellt inte kommer över protokollets höga tröskel. Dock anses många av reglerna i tilläggsprotokoll II utgöra sedvanerätt.

Situationen för civilbefolkningen i dagens konfliktområden är djupt tragisk. I många fall hamnar befolkningen mellan olika stridande fraktioner eller utnyttjas på olika sätt av de stridande parterna. Allt vanligare är att ett av konfliktens mål är att fördriva och förrinta en annan befolkningsgrupp. Etnisk rensning har blivit ett begrepp som tydligt klargör syftet med krigshandlingarna.

Det internationella samfundet har här ett grundläggande ansvar. Förutom ansträngningar för konfliktförebyggande och humanitära insatser måste, på det rättsliga området, oklarheten om de olika stridande parternas ansvar för övergrepp utredas. I detta sammanhang har arbetet på en internationell permanent brottmålsdomstol särskild betydelse.

Traditionellt ligger ansvaret för iakttagandet av de mänskliga rättigheterna hos staten. Den humanitära rätten däremot ålägger både staterna och de enskilda individerna ett ansvar att följa dess regler. Det individuella straffansvaret innebär att enskilda personer kan ställas till svars internationellt, liksom av andra stater, för att ha begått allvarliga överträdelser av den humanitära rätten. Genom de två internationella *ad hoc* tribunalerna för f.d. Jugoslavien och Rwanda har ett individuellt straffansvar utsträckts till brott begångna under dessa särskilt grymma och omfattande interna konflikter, inkluderande såväl folkmord som brott mot mänskligheten och brott mot den humanitära rätten. Som noterats under 10.3 torde vissa delar av tilläggsprotokoll II nämligen utgöra sedvanerätt. Regeringen verkar i arbetet på upprättandet av en internationell permanent brottmålsdomstol för att grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna, som förekommer systematiskt och i stor skala, skall falla under domstolens jurisdiktion och därmed bli ett internationellt brott jämställt med krigsförbrytelse.

Till skillnad från situationen beträffande mänskliga rättigheter finns idag inte något självklart politiskt forum för att diskutera och granska brott mot den internationella humanitära rätten i interna väpnade konflikter. Det finns hos vissa stater ett motstånd mot att använda existerande fora, t.ex. FN:s generalförsamling eller kommission för mänskliga rättigheter, eller att inrätta något nytt forum för att diskutera brott mot den humanitära rätten. Sverige arbetar för att existerande fora utnyttjas för att diskutera också dessa frågor, samt för att något slags övervakningsmekanism för brott mot den humanitära rätten inrättas. Sverige verkar således för att övergrepp mot civilbefolkningen begångna av såväl stater som större oppositionsgrupper på detta sätt granskas av det internationella statssamfundet.

I vissa situationer har de icke-statliga väpnade grupperna en sådan kontroll över en del av landets territorium att de kan utföra sammanhängande och samordnade militära operationer. Sådana situationer regleras av tilläggsprotokoll II. Inom dessa områden har regeringen ingen eller liten kontroll och oppositionsgrupperna agerar genom sin makt över folket och områdets resurser som om de vore staten. I viss mån kan de sägas vara en regering *de facto*. Medan den humanitära

rätten är relevant i sådana situationer har de internationella reglerna för de mänskliga rättigheterna inte kunnat tillämpas.

Respekt för de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten förutsätter medvetenhet och kunskap om dem. Sverige kommer därför att fortsätta att stödja insatser för att sprida kunskap om dessa regler bland såväl soldater som allmänhet och, där så är möjligt, även bland väpnade grupper.

Parternas skyldighet att tillåta hjälpsändningar till krigets offer regleras i Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll och har också bekräftats genom beslut av FN:s generalförsamling. Sverige verkar aktivt för att denna skyldighet skall respekteras av de stridande parterna.

I samband med humanitärt arbete, inte minst i samband med väpnade konflikter och flyktingsituationer, skall kvinnors och unga flickors utsatthet vad gäller bl.a. sexuellt våld uppmärksammas liksom behovet av att utbilda kvinnliga socialarbetare och kvinnliga poliser/vakter, både bland den utländska personalen, i mottagarlandet och bland flyktingar. Effektiva insatser förutsätter kvinnornas medverkan i planering och beslut. Barns situation i krig och särskilt barns utnyttjande som soldater uppmärksammas särskilt av Sverige i bilaterala och multilaterala kontakter. Regeringen kommer att fortsätta arbeta för olika sätt att stärka det internationella skyddet för konfliktutsatt befolkning och för att den folkrättsliga basen för det humanitära agerandet i interna konflikter stärks. En process inleds därför för att effektivisera samarbetet med och stödet till de större humanitära aktörerna och enskilda organisationerna.

### 10.5 Sverige verkar särskilt för ett heltäckande, grundläggande skydd i form av allmänna humanitära grundregler (*standards of humanity*)

Sverige verkar för en klarare rättighetssituation såväl i fred som under väpnad konflikt. Den humanitära rätten utvecklades för internationella konflikter mellan stater och är i stora delar inte anpassad för situationer där icke-statliga aktörer dominerar. Till detta kommer att få stater är beredda att erkänna att en intern konflikt pågår i landet och därmed att den humanitära rätten är tillämplig. Många länder hänvisar bestämt till principen om icke-inblandning i interna angelägenheter för att komma ifrån det internationella strålkastarljuset.

De höga kraven för tillämplighet i Genèvekonventionernas andra tilläggsprotokoll gör att detta protokoll sällan är tillämpligt i dagens konflikter. Om en regering i en sådan situation väljer att sätta en rad skyldigheter i konventionerna om de mänskliga rättigheterna ur kraft innebär detta i praktiken att de enda tydliga regler som finns kvar är Genèvekonventionernas gemensamma artikel 3. Sverige kommer att verka för en större internationell insyn i situationer där regimen på detta sätt sätts delar av de mänskliga rättigheterna ur kraft.

De nordiska länderna driver sedan några år tillbaka frågan om allmänna humanitära grundregler kallade "*standards of humanity*", med förslag om entydiga, lätt tillgängliga regler som skall vara tillämpliga för alla aktörer

i alla situationer, såväl i fred som i krig. De skall vara enkla att förstå, förmedla och använda för både soldater, rebeller, civila, internationella organ och humanitära organisationer. FN:s generalsekreterare utreder för närvarande denna fråga på uppdrag av FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna och väntas lägga fram en studie under våren 1998. Regeringen kommer att fortsätta arbeta för en sådan allmän värdegrund för alla situationer.

**De mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten utgör tillsammans det grundläggande skyddet för civilbefolkningen i områden av intern väpnad konflikt – och ställer krav på de stridande parterna.**

Sverige kommer därför fortsatt att:

- verka för en ökad respekt för de existerande skyddsreglerna
- verka för ett heltäckande, grundläggande skydd också i de situationer som i dag inte täcks av existerande skyddsregler (*standards of humanity*)
- arbeta för att grova, omfattande och systematiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna skall falla under den planerade internationella permanenta brottmålsdomstolens jurisdiktion
- verka för större internationell insyn i situationer där regimen satt stora delar av reglerna om de mänskliga rättigheterna ur kraft (s.k. derogering)
- verka för att de stridande parterna respekterar skyldigheten att tillåta hjälpsändningar till nödlidande civilbefolkning
- arbeta för att brott mot den internationella humanitära rätten tas upp och diskuteras i internationella fora
- uppmuntra och stödja insatser för att sprida kunskap om de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten
- särskilt uppmärksamma grova övergrepp mot kvinnor och flickor under väpnade konflikter
- särskilt arbeta för att främja och skydda barnets rättigheter i väpnade konflikter

## 10.6 De mänskliga rättigheternas roll i fredsprocessen och i fredsbevarande operationer

Sverige kommer att fortsatt verka för att återupprättandet av respekten för de mänskliga rättigheterna ingår som en central komponent i fredsförhandlingar och internationella fredsbevarande insatser.

Erfarenheter från fredsprocesserna i El Salvador och Guatemala visar på svårigheterna men också möjligheterna att bedriva ett sådant arbete för mänskliga rättigheter under pågående konflikt och i fredsprocessen. I El Salvador arbetade FN för en överenskommelse om mänskliga rättigheter redan före själva fredsavtalet. På så sätt blev ansträngningarna att förbättra respekten för mänskliga rättigheter en del av ansträngningarna

att lösa konflikten. FN sågs därigenom av befolkningen genom sin närvaro bidra till att påtagligt minska våldet. Förhoppningar och förväntningar skapades, som i sin tur ledde till ökade interna krav på respekt för de mänskliga rättigheterna.

Mandatet för alla fredsbevarande insatser i FN liksom i de regionala organisationerna bör innehålla en tydlig plikt att respektera och främja de mänskliga rättigheterna. Ett sådant ansvar gäller samtliga medlemmar av den fredsbevarande gruppen, såväl militär som civil personal.

Utvecklingen av demokratiska institutioner är särskilt viktig i återuppbyggnadsarbetet. I detta ingår att skapa ett fungerande rättsväsende och en professionell, opartisk polismakt. Stöd till enskilda organisationer och oberoende media är i många fall angelägna prioriteringar. Fredsbevarande liksom alla insatser under återuppbyggnads-skedet bör också lägga vikt vid genomförandet av ekonomiska och sociala rättigheter för att på så vis lägga en långsiktig grund för rättvisa och fred.

Ofta finns lokala aktörer som motverkar sådana insatser, vilket ställer särskilda krav på flexibilitet i stödarbetet.

Erfarenheter från OSSE:s konfliktförebyggande och fredsbevarande arbete bör tas tillvara av FN och andra regionala organisationer.

Mandaten för FN:s olika bistånds- och utvecklingsorgan i konfliktområden bör utvecklas för att tydligt avspegla dessa organs ansvar för att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna i de länder där de verkar. Viktigt är också att all FN-personal, inklusive de fredsbevarande styrkorna ges utbildning i mänskliga rättigheter.

## 10.7 Dilemman i fredsarbetet: försoning eller upprättelse?

En av de avgörande frågorna är hur tidigare förbrytelser mot mänskliga rättigheter hanteras i fredsprocessen. En allmän amnesti kan påskynda fredsavtalet, medan de långsiktiga effekterna av att inte göra upp med tidigare övergrepp kan bli ett hot mot fredens hållbarhet. (Se också avsnitt 7.2 om strafflöshet, sid. 45.)

Olika länder har hanterat detta problem med olika metoder. Amnesti för övergrepp begångna under konflikten kan, som i ett par latinamerikanska länder, ges i ett tidigt skede av fredsprocessen. Detta kan skapa risk för att sanningen om vad som inträffade inte kommer fram. I Sydafrika tillsattes en sanningskommission med mandat att söka blottlägga sanningen och därefter, när alla fakta lagts på bordet, erbjuda amnesti åt personer som begått övergrepp i samband med konflikten.

Behovet av politisk stabilitet kan i vissa lägen tala för tidiga amnestier. Samtidigt är det viktigt att offren och deras familjer ges upprättelse. Detta kan vara avgörande också i strävan att åstadkomma nationell försoning. Det finns en smärtgräns där freden inte blir hållbar om övergrepp sopas under mattan; fred och rättigheter är nödvändiga delar av samma helhet.

Ytterligare ett dilemma ligger i det humanitära biståndets behov av opartiskhet och neutralitet för genomförande av arbete i konfliktområden. Detta har lett till att FN-organisationer ofta hållit sig på avstånd från programmen för mänskliga rättigheter, oroliga över att ett närmare

samarbete skulle kunna få negativa konsekvenser för genomförandet av deras "egentliga" uppdrag. Till en del kan detta bero på FN-personalens bristande utbildning om mänskliga rättigheter samt en ofullständig förståelse för att endast respekten för mänskliga rättigheter kan skapa de långsiktiga förutsättningar som krävs för att biståndsinsatserna skall nå hållbara resultat.

**Respekten för de mänskliga rättigheterna skall vara ett centralt inslag i fredsförhandlingar och fredsbevarande insatser**

Sverige kommer därför att:

- arbeta för att mandatet för alla fredsbevarande insatser innehåller en tydlig plikt att respektera och främja de mänskliga rättigheterna
- bidra till att erfarenheter från såväl OSSE:s konfliktförebyggande som fredsbevarande verksamhet uppmärksammas av andra internationella organisationer
- verka för att mandatet för FN:s bistånds- och utvecklingsorgan utvecklas för att inkludera ett ansvar för stärkandet av de mänskliga rättigheterna
- arbeta för att öka kunskapen om de mänskliga rättigheterna bland såväl militär som civil personal underställd OSSE och FN

## 11 FN och de mänskliga rättigheterna: Integration och effektivisering

### 11.1 Wienkonferensen bekräftar principerna

Världskonferensen om mänskliga rättigheter 1993 i Wien började förberedas efter det kalla krigets slut. Det visade sig emellertid att andra ideologiska och politiska skillnader – nu främst mellan vissa länder i Syd och dem i Nord – fortfarande försvårade överenskommelser. Den deklaration och det handlingsprogram som till slut kunde antas bekräftade i huvudsak vad som dittills beslutats både i fråga om normerna och övervakningsmekanismerna. Detta var i och för sig inte oviktigt mot bakgrund av att många av instrumenten och processerna hade beslutats av ett FN med betydligt färre medlemmar; sedan den allmänna förklaringen antogs har medlemsantalet mer än fördubblats.

De följande var några av de viktigare besluten på Wienkonferensen:

- Rättigheternas universalitet bekräftades.
- Det klargjordes att det är en legitim angelägenhet för det internationella samfundet att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

- Kvinnors mänskliga rättigheter betonades som en integrerad och oskiljbar del av de universella rättigheterna. Barns rättigheter och betydelsen av dem bekräftades likaså.
- Betydelsen av de ekonomiska och sociala rättigheterna underströks liksom att alla rättigheter är ömsesidigt beroende och del av samma helhet.
- I diskussionen om rätten till utveckling nåddes enighet om att den enskilda individen är det väsentliga subjektet i all utveckling och om att utveckling underlättar åtnjutandet av rättigheterna samtidigt som bristen på utveckling inte kan rättfärdiga kränkningar.
- Det slogs fast att demokrati, utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna är inbördes beroende och förstärkande. FN-systemet uppmanades att väsentligt öka resurserna för de program som syftar till att stärka rättsstaten, demokratin och de mänskliga rättigheterna.
- FN-organ och -program som relaterar till mänskliga rättigheter uppmanades att samarbeta och integrera rättighetsaspekten i sina program.

## 11.2 Världskonferenserna markerade betydelsen av barns och kvinnors rättigheter

Utöver Wienkonferensen har flera andra större världskonferenser under 1990-talet också diskuterat aspekter av de mänskliga rättigheterna:

- Toppmötet om barn i New York 1990 tog ett väsentligt steg för att driva idén om barnets rättigheter och uppmanade alla stater att ratificera den då överenskomna konventionen om barnets rättigheter.
- Jämställdhet mellan könen, kvinnors rättigheter och rätten till reproduktiv hälsa betonades på världskonferensen om befolkning och utveckling i Kairo 1994.
- Demokratiskt styre, respekt för mänskliga rättigheter för alla, rätten till utveckling och vikten av det civila samhället underströks i den deklaration och det handlingsprogram som antogs vid toppmötet om social utveckling i Köpenhamn 1995.
- Flera av de konkreta åtaganden för att åstadkomma jämställdhet mellan kvinnor och män som antogs vid fjärde världskonferensen om kvinnor i Peking 1995 utgör en uppföljning av Wienkonferensens beslut. Ett konkret handlingsprogram antogs.
- Rätten till bostad behandlades på konferensen om boende (Habitat II) i Istanbul 1996.

Genom de beslut som regeringarna fattade vid världskonferenserna åtog de sig att vidta åtgärder. De olika FN-organen och -programmen skall ta hänsyn till konferensbesluten inom sina respektive verksamheter. De stora världskonferenserna ger, bl.a. genom hänvisningar till de mänskliga rättigheterna, uttryck för en global, gemensam värdegrund.



### 11.3 Rättigheterna är centrala i generalsekreterarens reformprogram

Skr. 1997/98:89

Generalsekreterare Kofi Annan har presenterat ett program för förnyelse av FN:s organisation och program som till en del utgår från världskonferenserna. Han föreslår däri att de mänskliga rättigheterna integreras i alla väsentliga aktiviteter och program inom FN.

Genom reformpaketet tillsattes fyra exekutivkommittéer för att samordna FN-programmen för följande områden: fred och säkerhet; ekonomiska och sociala frågor; utvecklingssamarbete; och humanitära frågor. Mänskliga rättigheter betecknas som ett tvärgående program som skall integreras i alla de fyra exekutivkommittéernas arbete. Högkommissariaten inbjuds nu till deras möten och hennes sambandskontor vid högkvarteret i New York skall förstärkas.

Särskilt betonas vikten av Högkommissariats medverkan i det fredsbevarande arbetet, inklusive återuppbyggnaden av krigshärjade länder. Vidare betonas att en analys av situationen avseende de mänskliga rättigheterna skall integreras i FN-systemet för tidig varning. Mänskliga rättigheter skall ses som en nyckelaspekt i fredsskapande och fredsbyggande arbete och vara ett viktigt övervägande i samband med humanitära operationer.

En rad organ inom FN-systemet har mandat som redan inbegriper aspekter av mänskliga rättigheter. Det gäller fackorganen, fonderna och de särskilda programmen liksom några av avdelningarna inom sekretariatet. Deras verksamhet kan också ha indirekt inverkan på situationen vad gäller mänskliga rättigheter i enskilda länder. Verksamheterna inom FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) har en koppling till rätten till föda, Världshälsoorganisationen (WHO) skulle i än större utsträckning kunna verka för rätten till hälsa, Internationella arbetsorganisationen (ILO) utvecklar rätten till arbete och FN:s organisation för undervisning, vetenskap och kultur (UNESCO) arbetar inom området för rätten till utbildning och kultur samt yttrande- och pressfrihet. FN:s barnfond (UNICEF) antog häromåret ett uttalande om verksamhetens inriktning som slog fast barnets rättigheter som organisationens syfte och använder numera barnkonventionen och dess rapporteringsprocess som underlag i programdialogen med regeringar. FN:s utvecklingsfond för kvinnor (UNIFEM) använder kvinnokonventionen på liknande sätt.

Mänskliga rättigheter är en viktig dimension av mandatet för FN:s flyktingkommissarie, vilket grundas i 1951 års flyktingkonvention. Från svensk sida betonar vi att denna skyddsfunktion inte får tunnas ut och att regeringarna bör ge sitt stöd till UNHCR:s arbete. Utvecklingen i Centralafrika har gett en serie skakande exempel på hur utsatta flyktingar kan vara. UNHCR har också gjort medvetna ansträngningar att införliva kvinnans och barnets rättigheter i sina pågående program.

Generalsekreterarens beslut att mänskliga rättigheter skall genomsyra FN-systemets aktiviteter får självfallet också betydelse för FN:s utvecklingsprogram, (UNDP), särskilt som dess roll som en samordnande faktor inom systemet, inte minst på landnivå, nu markeras ytterligare.

Koordineringen av FN:s humanitära katastrofinsatser relaterar självfallet också till mänskliga rättigheter. Avdelningen för fredsbevarande operationer (DPKO), inom FN-sekretariatet liksom avdelningen för politiska frågor (DPA), har alltmer börjat integrera rättighetsperspektivet i sina verksamheter. Världsbanken, Internationella valutafonden och bilaterala givare har betonat sambandet mellan ekonomisk tillväxt, demokrati, fungerande rättssystem, effektiv förvaltning och respekt för mänskliga rättigheter. Utlåning eller bidrag villkoras ibland till att förbättringar sker vad gäller de mänskliga rättigheterna. Detta integrerade synsätt har föranlett länder att begära tekniskt bistånd från FN i syfte att stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna. För närvarande pågår sådana insatser i bl.a. Burundi, Georgien, Guatemala, Rwanda och forna Jugoslavien.

Sverige välkomnar tendenserna inom FN-systemet att införliva de mänskliga rättigheterna i de samordnade programmen. Det är viktigt att världsorganisationen själv står för de normer som antagits inom dess egen ram. Utvecklingen mot ökad integration och förbättrat samarbete på detta område bör fullföljas. Inte minst viktigt är att de överenskomna rättighetskonventionerna prioriteras inom programmen för fred och utveckling liksom inom de ekonomiska och sociala samt humanitära verksamheterna.

#### 11.4 Säkerhetsrådet – mänskliga rättigheter för internationell fred och säkerhet

FN:s säkerhetsråd har till uppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Även om skyddet av de mänskliga rättigheterna inte uttryckligen ingår i denna uppgift diskuteras de mänskliga rättigheterna allt oftare i rådet. Från svensk sida understryks betydelsen av en allt tydligare rättighetsdimension i säkerhetsrådets arbete. Som medlem av rådet under perioden 1997-98 har Sverige vid upprepade tillfällen verkat för att de mänskliga rättigheterna skall ses som en integrerad del av fredsarbetet. Tyvärr har den hållningen inte alltid vunnit alla medlemmars stöd.

Grova kränkningar kan ibland vara ett hot mot fred och säkerhet eller åtminstone tillsammans med symptom som t.ex. flyktingströmmar, anses utgöra ett sådant hot. Rådet har också diskuterat rättighetsfrågor i fasen efter en väpnad konflikt i samband med ett lands återuppbyggnad; här har det bl.a. gällt FN:s roll för att organisera eller övervaka folkomröstningar och val. Vidare är utbildningen av civilpolisier en fråga som Sverige särskilt verkat för.

Vid några tillfällen har säkerhetsrådet beslutat om sanktioner i situationer som också innefattat brott mot de mänskliga rättigheterna; Irak, Haiti och Förbundsrepubliken Jugoslavien är sentida exempel. Samtidigt bör omsorgen om mänskliga rättigheter ibland leda till begränsningar av tvångsåtgärderna. Sverige har betonat att sanktioner inte bör tillgripas på sätt som svårt drabbar civilbefolkningen, t.ex. dess rätt till föda och hälsovård.

De mänskliga rättigheterna är självfallet en viktig komponent i de fredsbevarande operationernas genomförande. Detta har också blivit allt tydligare i säkerhetsrådets diskussioner och i sekretariatets uppföljning. Det är nu naturligt att dessa operationer omfattar sakkunskap om hur rättigheterna skall övervakas, hur kränkningar utreds och rapporteras, hur undervisning om mänskliga rättigheter kan organiseras och hur relationer till de enskilda organisationerna kan utvecklas. Det är därför viktigt att Högkommissarien för mänskliga rättigheter – liksom flyktingkommissarien – tidigt involveras i planeringen av sådana operationer. Generalsekreterarens nya organisationsmodell innebär en förbättring.

Brott mot mänskliga rättigheter och humanitär rätt bör uppmärksammas i rådets uttalanden. En angelägen aspekt är skyddet för flyktingar, också i flyktingläger. Säkerhetsrådet bör också i sina uttalanden betona alla staters plikt att beivra svåra överträdelser av de mänskliga rättigheterna samt av den humanitära rätten.

### 11.5 Generalförsamlingen och ECOSOC – arbetet samordnas

Generalförsamlingens tredje utskott är ett viktigt forum för Sverige att föra fram vår politik avseende de mänskliga rättigheterna, ofta samordnad inom EU. Sverige har haft huvudansvaret för delar av resolutionsarbetet; barnets rättigheter och Burma/Myanmar är exempel.

Från svensk sida har tagits initiativ till samordning av olika förslag i syfte att rationalisera diskussionerna i generalförsamlingens tredje utskott. Så har t.ex. de olika förslagen kring barnets rättigheter samlats upp i en sammanhängande resolution som därmed också fått större tyngd. Ytterligare försök i den riktningen bör göras i syfte att ge utrymme för mer meningsfulla diskussioner, inklusive om prioriteringar.

Diskussionerna inom det ekonomiska och sociala rådet, ECOSOC, skulle också kunna rationaliseras. Enligt FN-stadgan är mänskliga rättigheter en av de frågor som det organet skall täcka. Men i praktiken har ECOSOC vad gäller mänskliga rättigheter ofta blivit en onödig mellanstation i ärendenas vandring från kommissionen för de mänskliga rättigheterna till generalförsamlingen.

### 11.6 Kommissionen för de mänskliga rättigheterna – betoning på efterlevnaden

FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna, som formellt är underställd ECOSOC, har varit nyckelorganet för utarbetande av de normer för de mänskliga rättigheterna som därefter antagits av generalförsamlingen. De grundläggande reglerna har lagts fast i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, konventioner och andra instrument. Under senare år har kommissionen mer kommit att fokusera på hur normerna efterlevs.

När det gäller det fortsatta normskapande arbetet har Sverige en restriktiv inställning till förslag om nya instrument. Sådana riskerar att urvattna redan existerande regler. Om nya instrument skall utarbetas måste det klargöras att det föreligger ett verkligt behov som inte redan är täckt. Sverige bör i sådana fall, liksom i det pågående normgivningsarbetet, verka för att redan etablerade normer inte undermineras.

Det normskapande arbetet bör emellertid inte ses som helt avslutat. Ur svensk synvinkel är det viktigt att överenskommelse nås om en 18-årsgräns för användning och rekrytering av soldater. Sverige verkar också för en tydlig deklaration till skydd för människor och grupper som försvarar de mänskliga rättigheterna. Vi stödjer förslaget om en FN-kommitté med rätt att inspektera polisstationer, fängelser och andra anstalter i syfte att öka skyddet mot tortyr och annan omänsklig behandling.

De politiska motsättningarna i kommissionen har försvårat diskussionen om prioriteringar och arbetsmetoder. Det finns risk att förslag till effektiviseringar utnyttjas av vissa regeringar till att sätta stopp för obekväma granskning. Samtidigt är det uppenbart att förbättringar behövs.

Likaså är det angeläget att kritiskt granska förslag som i praktiken inte leder åt rätt håll, utan bara kommer att tynga kommissionen och Högkommisariens kontor. Exempel kan vara förslag till nya eller kompletterande normer som antingen framstår som överflödiga eller i värsta fall är ägnade att undergräva existerande regler. Viktigt är att enskilda förslag avstäms mot ett helhetsperspektiv. Väsentligt är förstås också att resurser avsätts i samma takt som nya uppgifter läggs på Högkommisarien; hennes kontor pressas nu att genomföra ett växande antal beslut med oförändrade resurser. En mängd av nya texter och processer är med andra ord inte önskvärd, betoningen bör snarare ligga på att effektivisera de etablerade mekanismerna.

De enskilda organisationerna deltar i möten inom kommissionen och underkommissionen och medverkar genom sina inlägg till att väsentlig information kommer in i diskussionerna. Deras konkreta information om situationen i olika länder och även om enskilda fall har gett förstärkt innehåll till de mekanismer som upprättats för att övervaka efterlevnaden av normerna. De har också varit pådrivande för beslut om nya normer och för en effektivisering av övervakningsmekanismerna. Sverige understryker den avgörande positiva roll de enskilda organisationerna spelar för FN-arbetet för de mänskliga rättigheterna.

Sammanfattningsvis kommer regeringen som hittills att lägga huvudvikten på att staternas efterlevnad av existerande normer förbättras. Sverige verkar därför för att övervakningsmaskineriet inte urholkas, utan tvärt om stärks. Kommissionen bör besluta om granskning av ytterligare länder där allvarliga kränkningar förekommer. Mandaten bör förstärkas för de rapportörer och arbetsgrupper som fått i uppdrag att granska förekomsten av brott mot de mänskliga rättigheterna. Förslag om nya instrument och mekanismer bör prövas kritiskt samtidigt som pågående diskussioner om barnsoldater, om åtgärder för att förebygga tortyr och förbättra förhållandena på slutna anstalter samt om skydd för

rättighetsaktivister bör fullföljas med kraft. Sverige verkar vidare för att kommissionen behandlar åtgärder mot diskriminering av kvinnor. Behovet av att rationalisera mekanismerna bör analyseras i syfte att effektivisera processerna.

### 11.7 Underkommissionen – rollen oklar

Underkommissionen för förebyggande av diskriminering och skydd av minoriteter skapades för att åt FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna förbereda bl.a. arbetet kring minoritetsfrågor. I praktiken har underkommissionen kommit att sysselsätta sig med en rad frågor för vilka den inte nödvändigtvis har kompetens. Därmed har dess mandat och roll blivit oklara.

Underkommissionen är tänkt som ett expertorgan med oberoende medlemmar utsedda på egna meriter, om än nominerade och valda av regeringarna. Flera av medlemmarna har emellertid agerat som representanter för sina regeringar snarare än som fristående sakkunniga. Kvaliteten i arbetet har också på annat sätt försämrats.

Sverige kommer inom ramen för pågående diskussioner inom bl.a. EU att verka för en genomgripande reform som skulle innebära att antalet medlemmar av underkommissionen reduceras, att tydligare kriterier formuleras rörande medlemmarnas oberoende och sakliga kompetens, att arbetsformerna och dagordningen rationaliseras så att underkommissionens arbete blir mer meningsfullt för kommissionen och konventionskommittéerna.

### 11.8 Rapportörer, arbetsgrupper och särskilda representanter – nya länder och teman

Genom resolutioner inom kommissionen för de mänskliga rättigheterna har rapportörer tillsatts om såväl landsituationer som tematiska problem. Antalet landrapportörer uppgår nu till tolv och avser bl.a. Sudan, Iran, Irak, Burma-Myanmar, Rwanda, forna Jugoslavien och Demokratiska Republiken Kongo. De tematiska rapportörerna eller arbetsgrupperna är nu fjorton och inbegriper bl.a. våld mot kvinnor, barnprostitution och handel med barn, rättsväsendets oberoende, religionsförföljelse, tortyr, tvångsmässiga försvinnanden, summariska avrättningar och godtyckliga frihetsberövanden. Därutöver har generalsekreteraren utsett särskilda representanter i några fall (Kambodja, internflyktingar samt barn i väpnade konflikter); dessa fungerar i praktiken på liknande sätt som kommissionens rapportörer.

Kretsen av länder under granskning bör enligt svensk uppfattning utvidgas. Dels finns uppenbara sakliga skäl härför, bl.a. skulle detta reducera grunden för beskyllningar om selektivitet och därmed stärka tilltron till och effekterna av detta granskningsmaskineri. Enligt svensk uppfattning har besluten om rapportörer och arbetsgrupper varit befogade; de aktuella förhållandena har rättfärdigat övervakning och rapportering.

Det betyder dock inte att det saknas anledning att diskutera prioriteringar inom ramen för systemet.

Regeringar reagerar som regel negativt på beslut om att utvecklingen i deras land skall följas av en särskild rapportör. I vissa fall vägras FN-rapportören inresa i landet; exempel är Irak, Nigeria och Kuba. Reaktionerna från t.ex. Burma/Myanmar, Iran och Sudan har också tidvis varit negativa. Sådan obstruktion har självfallet försvårat rapportörernas arbete men också bekräftat att systemet är relevant.

## 11.9 Konventionerna – ökad anslutning

Sex av de av FN antagna konventionerna för de mänskliga rättigheterna har en särställning därigenom att staternas efterlevnad av konventionsåtagandena övervakas av en till varje konvention knuten kommitté.

De sex konventionerna, som samtliga ratificerats av Sverige, är följande:

- Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (1966) med Fakultativt protokoll om möjlighet till klagomål (1966) och Andra fakultativa protokollet syftande till dödsstraffets avskaffande (1989);
- Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (1966);
- Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965);
- Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979);
- Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984);
- Konventionen om barnets rättigheter (1989).

Dessa konventioner innehåller krav om att staterna som ratificerat konventionerna rapporterar om hur konventionerna efterlevs. Avsikten är att detta skall vara något mer än en formalitet, enskilda organisationer och relevanta yrkesgrupper samt myndigheter bör ges tillfälle att lämna synpunkter när respektive rapport utarbetas. Efter det att rapporten behandlats inom övervakningskommittén bör dess rekommendationer också delges samma berörda grupper. Övervakningskommittéerna betonar starkt denna nationella dimension av processen, och på den punkten finns utrymme för förbättringar också på svensk sida.

För att göra processen meningsfull försöker övervakningskommittéerna samverka med relevanta internationella och nationella organisationer och organ. Barnrättskommittén, till exempel, har strävat efter att utveckla nära kontakter med enskilda organisationer, också på nationell nivå, och med FN-organ som UNICEF, ILO, UNHCR, WHO och UNESCO. En annan tendens är att kommittéerna gör kopplingar mellan de egna slutsatserna och bistånd.

Konventionskommittéerna har en viktig roll att klargöra tolkningen av normerna. Några av dem formulerar s.k. allmänna kommentarer till

respektive artiklar som ofta är av värde också för den nationella diskussionen i enskilda stater.

En konventionskommittés uttalanden efter det att den granskat ett lands rapport eller beslutat om ett enskilt klagomål utgör en auktoritativ tolkning av staternas ansvar enligt konventionen. Uttalandena är emellertid inte domslut likt sådana i den europeiska eller den interamerikanska domstolen för mänskliga rättigheter. En stat som genom ratifikation accepterat den individuella klagorätten bör dock fullfölja detta sitt åtagande och rätta sig efter kommitténs uttalande.

Wienkonferensen 1993 rekommenderade de stater som ännu inte ratificerat de sex konventionerna att göra så. Drygt trettio procent av staterna har emellertid ännu inte ratificerat någon av de två konventionerna från 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Bara drygt hälften av FN:s medlemsstater har ännu ratificerat den speciella konventionen mot tortyr, trots att långt fler ställt sig bakom det allmänna tortyrförbudet i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och ännu fler bakom motsvarande norm i barnkonventionen.

Ett närliggande problem utgör de reservationer som gjorts i samband med ratifikation; sådana har inlämnats av en rad konventionsstater. En del av reservationerna är så svepande att de skapar oklarhet om statens åtagande. Några regeringar, Sverige bland dem, bevakar frågan systematiskt och reagerar officiellt när reservationer som står i strid med konventionernas ändamål och syfte kommer in från andra stater. Sådana invändningar är ett bidrag till att stärka konventionssystemet.

## 11.10 Konventionssystemets problem

Konventionssystemet befinner sig i kris. Resurserna är på intet sätt i nivå med den underförstådda ambitionen. Samtliga kommittéer har nu en kö av rapporter som väntar på att bli genomgångna. Detta har till en del dolts av problemet att en rad stater rapporterar mycket sent eller inte alls. Vore det inte för detta förhållande skulle Högkommissariens kontor och övervakningskommittéerna vara överbelastade bortom bristningsgränsen. När kommittéerna nu börjat vidta åtgärder för att pressa försumliga regeringar att lämna in rapporter blir följderna att problemen i konventionssystemet ännu mer kommer upp till ytan.

Krisen handlar inte bara om att kommittéerna inte hinner behandla inkomna rapporter inom rimlig tid, vilket i sig är allvarligt. Lika oroande är att kvaliteten i arbetet har satts i fara. Redan i dag är många av diskussionerna mellan konventionskommittéerna och regeringsföreträdare otillfredsställande, delvis som en följd av resursbristerna inom kommittéerna. Sker inte en förbättring kommer snart hela systemet att förlora i trovärdighet. Det i sin tur skulle få negativ inverkan på den viktiga del av processen – med självprövning och fokuserad debatt – som ligger på nationell nivå.

Ett annat resursproblem, i såväl tid som pengar, gäller de individuella klagomålen inför tre av kommittéerna (konventionerna om medborgerliga

och politiska rättigheter, om eliminering av rasdiskriminering samt mot tortyr). För närvarande ligger cirka 800 klagomål hos kommittéerna och antalet växer, trots att endast ett fåtal konventionsstater tillåter sådana klagomål riktade mot landet. De långa väntetiderna leder till att hela systemet måste utvärderas. För systemets fortsatta trovärdighet behövs idag en fördjupning av kommittéernas arbete liksom en mer övergripande diskussion om mekanismerna för den individuella klagorätten i ljuset av kommittéernas oförmåga att hantera processen. Klart är att det idag inte finns förutsättningar att också införa individuell klagorätt under konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Det är inte meningsfullt att introducera nya normer och mekanismer – även sådana som i och för sig är högst motiverade – förrän systemet reformerats så att förändringarna har förutsättningar att fungera tillfredsställande. Vikten av kvalitet i övervakningssystemet måste betonas.

Ytterligare resurser behöver tillföras kommittéerna samtidigt som kommittéernas arbete måste effektiviseras.

Vad som behövs är således:

1. en helt annan nivå av sekretariatsservice och därmed större resurser,
2. nya och effektivare arbetsmetoder,
3. förbättrad kompetens inom själva kommittéerna, samt
4. bättre samarbete från konventionsstaternas sida.

### 11.11 Högkommissarien och hennes kontor – resursbrist

Högkommissarien för de mänskliga rättigheterna skall enligt sitt mandat bl.a. spela en aktiv roll för att förhindra och eliminera kränkningar av de mänskliga rättigheterna; uppmuntra internationellt samarbete; samordna och integrera systemet för de mänskliga rättigheterna; rationalisera, utveckla och stärka FN-maskineriet på området mänskliga rättigheter i syfte att förbättra dess effektivitet.

Dessa uppgifter är krävande och Högkommissarien behöver stöd för att kunna uppnå resultat. Regeringarna bör samarbeta med henne i rollen av internationellt samvete för mänskliga rättigheter, de bör medverka till att hon får gehör inom FN-systemet och de bör försäkra henne om resurser som gör att hennes kontor kan börja arbeta under drägliga förhållanden.

De ansträngningar som gjorts att omstrukturera, rationalisera och datorisera verksamheten skall nu fullföljas; det är viktigt att de strävandena blir framgångsrika. Sveriges stödjer reformerna och rationaliseringarna och verkar för större anslag till verksamheten. Det bör i huvudsak ske över den reguljära budgeten. Finansiering genom öronmärkta bidrag från vissa regeringar tenderar att underminera den legitimitet som följer av att det är hela världsorganisationen som står bakom programmet. Däremot skulle en öppen frivilligfond till Högkommissariens förfogande stärka hennes verksamhet utan att ofördelaktigt styra inriktningen. Sverige föreslår en sådan lösning i avvaktan på högre anslag från budgeten.



Högkommissariens kontor driver i dag ett förhållandevis blygsamt biståndsprogram, delvis finansierat av en frivillig fond. Det organiserar seminarier och kurser om konventionerna och övervakningsmekanismerna. Det erbjuder också direkt rådgivning till regeringar, exempelvis om processen att sammanställa rapporter till konventionskommittéerna. Ett program som expanderat under de senaste åren är rådgivningen vad gäller nationella institutioner, dvs. strukturer för oberoende bevakning och rapportering på nationell nivå kring de mänskliga rättigheterna, t.ex. ombudsmän.

En växande del av verksamheten sker nu via fältkontor. Högkommissariet har i dag representanter i bl.a. Georgien, Bosnien-Hercegovina, Burundi, Colombia, Demokratiska Republiken Kongo, Gaza, Kambodja, Kroatien, Malawi, Mongoliet och Rwanda. På de kontoren finns nu sammantaget fler medarbetare än på högkvarteret i Genève. Inriktningen av dessa fältkontor skiftar beroende på förhållanden och överenskommelser men i huvudsak är de alla inriktade på att bistå regeringarna att etablera institutioner till de mänskliga rättigheternas försvar. I detta ingår ofta specialutbildning för personer inom relevanta yrkeskategorier, t.ex. poliser och domare.

En viktig uppgift för Högkommissariets representanter är att genom sin närvaro medverka till att dämpa motsättningar och konflikter som annars skulle kunna leda till kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det var en av uppgifterna för Högkommissariets operation i Rwanda. Detta innebär att det på fältkontoren också kan läggas uppgiften att rapportera om den aktuella utvecklingen vad gäller respekten för de mänskliga rättigheterna.

Detta program skall nu utvärderas och omprövas. Det är väsentligt att den översynen också tar upp huvudfrågan om arbetsfördelningen mellan Högkommissariet och fackorgan, program och fonder. Det är rimligt att Högkommissariet organiserar direkta insatser för rådgivning, då utnyttjandet av andra FN-organ skulle vara en omväg, och därmed har en viss fältverksamhet. I övrigt bör inriktningen vara att Högkommissariets kontor utvecklar en saklig expertis som står till biståndsorganens tjänst, snarare än att kontoret självt etablerar sig som ett separat biståndsorgan. Detta tycks också vara i linje med generalsekreterarens önskan att integrera de mänskliga rättigheterna i alla FN-program.

Ett politiskt problem som kastat skugga över Högkommissariets biståndsprogram hittills har gällt samspelet mellan stöd till institutionsutveckling och övervakningen av utvecklingen i fråga om respekten för de mänskliga rättigheterna. Det bör slås fast som en viktig princip att bägge dessa aspekter bör rymmas inom programmen. Bistånd och övervakning är inte alternativ, de är kompletterande aspekter av samma strävan.

**Sverige skall i Förenta Nationerna verka för att:**

- de mänskliga rättigheterna genomsyrar FN:s hela verksamhet
- de mänskliga rättigheterna ges ökad uppmärksamhet i de fredsbevarande programmen
- de ekonomiska och sociala programmen ges en tydlig rättighetsdimension
- normerna för de mänskliga rättigheterna ges djupare förankring och vidare spridning
- mekanismerna för de mänskliga rättigheterna får stöd i syfte att effektivisera övervakningen

**11.13 Särskilda frågor i FN-arbetet för mänskliga rättigheter**

Sveriges arbete inom FN speglar regeringens allmänna ambition att förstärka de internationella insatserna för de mänskliga rättigheterna. De sakfrågor som Sverige särskilt bevakar är i huvudsak desamma som tas upp i bilaterala eller i andra multilaterala sammanhang. Viktigt är givetvis att Sverige dessutom har en beredskap att reagera på initiativ från annat håll. FN-diskussionerna är också en mötesplats för olika ståndpunkter. De följande är några av de frågor som kommer att bevakas med särskild kraft av Sveriges representanter under de närmaste åren.

**De ekonomiska och sociala rättigheterna skall ges ökad prioritet i FN-arbetet**

Betydelsen av de ekonomiska och sociala rättigheterna skall från svensk sida betonas inom FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna och andra relevanta FN-organ. Detta skall också vara ett övervägande i beslut om nya rapportörer i framtiden.

Inom ILO skall Sverige delta aktivt i arbetet att skärpa reglerna mot skadligt barnarbete och för att stärka uppslutningen bakom sju prioriterade konventioner, alla med anknytning till de mänskliga rättigheterna.

**Förstärkning av FN:s arbete för mänskliga rättigheter i väpnade konflikter**

Sverige kommer bl.a. i säkerhetsrådet att betona vikten av de mänskliga rättigheterna för att förebygga konflikter, för att skydda människor under konflikterna och för att säkerställa en utveckling mot fred. FN-insatser i alla sådana sammanhang bör inkludera rättighetsaspekten. En internationell beredskap måste byggas upp för att reagera på tydliga varningssignaler om grova kränkningar. FN:s fältarbete för de mänskliga

rättigheterna måste effektiviseras. Sverige skall fortsatt stödja FN:s flyktingkommissarie i hennes viktiga arbete att bistå människor som flytt undan konflikter; detta är humanitärt angeläget och dessutom ett viktigt arbete för framtida fred.

### **Fortsatt stark betoning av allas lika rättigheter**

Kampen mot diskriminering kommer att vara en huvudfråga för Sverige i det fortsatta FN-arbetet. Arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män och mot kvinnoförtryck av alla slag skall betonas. Systematiska kränkningar av kvinnor skall kritiseras tydligt och utvecklingsprogram för att motverka diskrimineringen stödjas. Flickors möjlighet till skolgång är en viktig prioritet. Barns rättigheter kommer att prioriteras också framgent. Bland de aspekter som skall tas upp är – förutom skadligt barnarbete och rätten till skolgång – barnprostitution, rekrytering av barn som soldater och barn med handikapp. Arbetet för de handikappades rättigheter i samhället skall drivas vidare. Särskild vikt skall läggas vid att FN:s s.k. standardregler om människor med funktionsnedsättning genomförs i konkret handling. Sverige skall också inom FN-systemet aktivt stödja det fortsatta arbetet att stärka rättigheterna för personer som tillhör nationella eller etniska, språkliga och religiösa minoriteter och urbefolkningar.

### **Utökad arbete mot förtryckets värsta former**

Sverige kommer också inom FN att verka för dödsstraffets avskaffande. Utomrättsliga avrättningar, framtvingade försvinnanden och tortyr skall även framgent tas upp i FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna och Sverige skall verka för att sådana övergrepp får effektiva svar från världssamfundet.

**Sverige kommer i FN-arbetet att ge uppmärksamhet åt bl.a. följande aspekter av de mänskliga rättigheterna:**

- jämställdhet mellan kvinnor och män
- barnets rättigheter
- rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, språkliga och religiösa minoriteter eller urbefolkningar
- rättigheter för personer med funktionshinder
- åtgärder mot dödsstraffet, utomrättsliga avrättningar, ofrivilliga försvinnanden och tortyr

## 12 Samarbetsformerna för främjandet av de mänskliga rättigheterna i Europa

Skr. 1997/98:89

### 12.1 Inledning

Huvudsakligen tre samarbetsformer mellan de europeiska staterna spelar en viktig roll i arbetet för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna i Europa: Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), och på senare år, EU. I Sveriges närområde spelar också Östersjöstaternas råd en viktig roll. Detta samarbete har olika uppbyggnad, och trots likartade mål närmar dessa organisationer eller institutioner sig arbetet för de mänskliga rättigheterna från olika utgångspunkter och av olika skäl. Medan EU:s verksamhetsfält är globalt, verkar de övriga organisationerna enbart inom den egna regionen. De europeiska mellanstatliga organisationerna är av betydande intresse för svenskt vidkommande såväl som arenor för att driva svensk politik för mänskliga rättigheter som i egenskap av aktörer för mänskliga rättigheter.

Såväl Europarådet som OSSE söker främja säkerhet i vid bemärkelse och ser respekten för mänskliga rättigheter som en av flera förutsättningar för stabilitet och fred. Europarådet lägger därvid särskild vikt vid den enskilda människans skydd och rättigheter. EU är en allt viktigare aktör för de mänskliga rättigheterna genom den ökande samordningen mellan dagens EU-länder, och den framtida östutvidgningen. Europarådet har här en viktig funktion som utbildnings- och integrationsforum inför EU:s framtida östutvidgning.

Genom de politiska omvälvningarna i Europa har organisationernas medlemskarta drastiskt förändrats. Behoven att förstärka respekt för och skydd av de mänskliga rättigheterna ser annorlunda ut idag, och därmed också prioriteringarna för åtgärder och stöd. Genom samarbete och bistånd har Sverige getts en möjlighet att konstruktivt stödja demokratiseringsprocessen i Central- och Östeuropa, vilket på sikt gagnar den gemensamma europeiska säkerheten. Sverige anslår årligen 800 miljoner kronor för att integrera dessa länder i de europeiska strukturerna.

### 12.2 Arbetet för mänskliga rättigheter inom och genom Europeiska unionen

EU arbetar för mänskliga rättigheter såväl internt inom gemenskapen som externt i förhållande till länder i andra regioner. Arbetet för mänskliga rättigheter i Europa genomgår i samband med östutvidgningen en avsevärd förändring. Genom 1997 års Amsterdamfördrag läggs fast att EU bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna. Dessa principer måste ovillkorligen respekteras av alla medlemsstater, såväl dagens som framtidens. En medlemsstat som allvarligt och ihållande åsidosätter dessa principer skall kunna bli föremål för suspensionsåtgärder, vilka innebär att vissa rättigheter i fördragen,

däribland rösträtten i rådet, tillfälligt upphävs för staten i fråga. Ändringen som införs i Amsterdamfördraget innebär att det i Unionsfördraget formellt slås fast att en europeisk stat som inte respekterar de grundläggande principerna inte heller kan bli medlem i unionen.

Detta innebär en unik möjlighet att föra hela Europa mot ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter.

Genom Amsterdamfördraget ges EG-domstolen rättslig kontroll av att institutionerna respekterar de rättigheter som garanteras i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Denna rättsliga kontroll skall även omfatta samarbetet gällande rättsliga och inrikesfrågor inom tredje pelaren.

Frågor om mänskliga rättigheter drivs på ett allt mer aktivt och samordnat sätt inom EU. Dessutom uppmärksammas nödvändigheten av att frågor om mänskliga rättigheter integreras på ett bättre sätt inom globala och regionala organisationer. Exakt hur detta kommer att ta sig uttryck i det europeiska sammanhanget är idag inte klart. Troligt är att Europeiska kommissionen, genom biståndsinsatser och utvidgningsarbetet, kommer att spela en ökad roll, såväl i det bilaterala samarbetet med icke-EU-stater och med kandidatländerna som med Europarådet och OSSE. I detta sammanhang är det viktigt att säkerställa att samarbetet mellan EU-staterna inte marginaliserar övriga europeiska stater i de andra organisationerna.

Medlemskapet i EU har för Sverige inneburit att vårt internationella arbete för mänskliga rättigheter i stor utsträckning drivs genom EU, som en förlängning av svensk utrikespolitik. Svenska initiativ arbetas således in i det gemensamma EU-arbetet, t.ex. i form av gemensamma EU-anföranden, ståndpunkter, åtgärder och uttalanden. Samtidigt som samarbetet ibland kan leda till att en möjlighet till nationell profilering går förlorad, innebär det att resultaten ofta blir mer omfattande och att svenska resurser kan sparas.

Sverige kommer fortsatt att delta aktivt i konsultationerna inom EU om initiativ för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna. Samordningen mellan EU-staterna inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skapar förutsättningar för initiativ med ökad effekt. Detta är en möjlighet, inte en begränsning: när så är befogat kan Sverige markera en egen hållning.

**Sverige kommer också inom EU att verka för en ökad integration av frågorna om mänskliga rättigheter inom unionens interna och externa politik, i syfte att uppnå en samlad och konsekvent politik för mänskliga rättigheter inom EU, med effektiva och öppna processer för styrning och uppföljning.**

### 12.3 Europarådets arbete för mänskliga rättigheter

Skyddet för de mänskliga rättigheterna tillhör Europarådets kärnområden. Europarådet spelar en avgörande roll för skapandet och upprätthållandet av en europeisk värdegemenskap kring grundläggande normer som

demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Dess verksamhet delas in i tre större områden; mänskliga rättigheter och demokratifrågor, sociala frågor och livskvalitet samt kultur och kulturell mångfald.

Arbetet för de mänskliga rättigheterna bedrivs brett och inkluderar, förutom Europadomstolens judiciella prövning av hur staterna respekterar sina åtaganden enligt den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna), arbete mot rasism och främlingsfientlighet, jämställdhet mellan kvinnor och män, uppföljning av staternas åtaganden enligt Europarådets konventioner, lokal demokrati och stöd till konstitutionell och annan rättslig utveckling.

Redan genom att en stat blir medlem i Europarådet åtar den sig på ett allmänt plan, genom Europarådets stadga, att garantera de mänskliga rättigheterna för alla personer inom statens jurisdiktion. Medlemsstaterna åtar sig också att ansluta sig till de konventioner om mänskliga rättigheter som utarbetats inom Europarådets ram.

Dessa konventioner omfattar förutom den ovannämnda Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och dess tilläggsprotokoll också den europeiska sociala stadgan. Hit hör också den europeiska ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter och den europeiska konventionen till förebyggande av tortyr m.m. samt flera andra konventioner.

Genom Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna från 1950 och dess 11 tillägs- och ändringsprotokoll, som ratificerats av Europarådets samtliga medlemsstater utom Ryssland, har ett effektivt internationellt skydd för de mänskliga rättigheterna upprättats. Konventionen och dess tilläggsprotokoll upptar visserligen samma medborgerliga och politiska rättigheter som återfinns i de flesta internationella regelverken på området. Det unika med systemet är i stället det övervakningssystem som upprättats enligt konventionen.

Tre organ övervakar för närvarande att staterna fullgör sina åtaganden enligt konventionen, den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna (Europakommissionen), den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) samt Europarådets ministerkommitté.

Genom protokoll nummer 11 till Europakonventionen om mänskliga rättigheter genomförs en genomgripande reform av konventionens övervakningssystem. Den innebär att den nuvarande kommissionen och domstolen ersätts med en permanent domstol med heltidsanställda ledamöter för prövning av såväl individuella som mellanstatliga klagomål. Ministerkommitténs uppgift enligt konventionen begränsas till att övervaka efterlevnaden och verkställigheten av den nya domstolens domar. Reformen har till syfte att rationalisera övervakningssystemet och minska de långa handläggningstider som uppstått i det nuvarande systemet. Dessa kan uppgå till 5-6 år innan ett slutligt avgörande erhålls. Måltillströmningen beror på en ökande medvetenhet om konventionssystemet i många länder samt utvidgningen av konventionsstatskretsen. För närvarande registreras över 5000 klagomål per år hos kommissionen.

Den nya domstolen träder i funktion den 1 november 1998 och kommer att bestå av en ledamot från varje konventionsstat. Skr. 1997/98:89

Europarådets andra toppmöte i oktober 1997 beslutade, på initiativ av Finland, bl.a. att studera förutsättningarna för inrättandet av en europeisk kommissionär för mänskliga rättigheter. Arbetet med att utforma ett mandat för denna funktion pågår.

## 12.4 Europadomstolens praxis utvecklas ständigt

Europadomstolen har sedan sin tillkomst avgjort mer än 600 mål. I dessa har en praxis utvecklats som är avgörande för förståelsen av konventionens egentliga innehåll. Domstolens praxis är inte statisk utan konventionen tolkas mot bakgrund av samhällsutvecklingen i konventionsstaterna och i ljuset av förändrade etiska och rättspolitiska värderingar i dessa.

Domstolen söker således hitta en minsta gemensam europeisk värderingsgrund på vilken den kan grunda sina ställningstaganden när en stat hävdar att ett visst rättighetsintrång är nödvändigt. Ytterst handlar det som regel om att domstolen gör en rimlighetsavvägning mellan vad den enskilde bör kunna tåla som ett rättighetsintrång och vad samhällsnyttan – statsintresset – kräver. Domstolens praxis har haft stor betydelse för rättsutvecklingen i Sverige.

## 12.5 Behovet av nya konventionsrättigheter kan ifrågasättas

En av Europarådets politiska huvuduppgifter har varit att utveckla nya rättigheter i konventionens rättighetskatalog, vilket sker i form av tilläggsprotokoll till konventionen. På senare år har det blivit allt svårare att nå enighet om nya rättigheter. Det senaste tilläggsprotokollet som innehöll nya rättigheter, protokoll nummer 7, antogs 1984, och har ratificerats av endast hälften av konventionsstaterna. En anledning till detta kan antas vara att staterna blivit allt mer försiktiga att underkasta sig domstolens jurisdiktion på nya områden allteftersom Europadomstolens praxis sträckt sig över fler områden och på så vis i högre grad påverkat innehållet i nationell rättstillämpning och lagstiftning. Till detta kommer svårigheten att förutse domstolens kommande tolkningar av nya eller utvidgade rättigheter. Således har det misslyckats att nå enighet t.ex. om att föra vissa sociala rättigheter under domstolens jurisdiktion. Svårigheter föreligger likaså att nå enighet om ett protokoll med vissa rättsgarantier för frihetsberövade. Också när det gäller att utvidga konventionens bestämmelser mot diskriminering och att utarbeta en konventionstext om jämställdhet mellan kvinnor och män föreligger betydande svårigheter att nå enighet. Inte heller Sverige har varit pådrivande i detta arbete.

Det reella behovet av att utveckla rättighetskatalogen kan ifrågasättas. Liksom i andra fora är den svenska huvudlinjen att verka för ökad betydelse av att existerande normer efterlevs. Europakonventionen om

mänskliga rättigheter och tilläggsprotokollen ger idag ett omfattande skydd, särskilt med den extensiva tolkning domstolen gett vissa rättigheter. Skr. 1997/98:89

## 12.6 Nya övervakningsmekanismer

En växande insikt om att det föreligger problem med att säkerställa en hög nivå för de mänskliga rättigheterna i Europa har lett sökandet efter nya övervakningsmekanismer inom Europarådet. År 1996 påbörjades en särskild procedur för ministerkommitténs övervakning av medlemsländernas efterlevnad av gjorda åtaganden enligt vilken ministerkommittén utför en politisk övervakning som skiljer sig från det traditionella judiciella övervakningssystemet. Avsikten är att inom ministerkommittén föra en konstruktiv dialog som skall leda till biståndsinsatser, med utgångspunkt i rapporter utarbetade i samspel mellan staterna och Europarådets sekretariat om hur de följer sina åtaganden, t.ex. när det gäller yttrande- och informationsfriheten, demokratiska institutioners sätt att fungera och rättsordningens uppbyggnad.

Vid sidan av ministerkommittén bedriver den parlamentariska församlingen övervakning genom att en delegation från församlingens särskilda övervakningsutskott besöker den stat som är föremål för övervakning. Genom samtal med representanter för såväl regering som opposition och andra beslutsfattare försöker delegationen fastställa hur långt staten kommit i uppfyllandet av sina medlemskapsförpliktelser. Staten utsätts därigenom för en politisk press att söka uppfylla medlemskapsåtagandena.

Respekt för de mänskliga rättigheterna är en förutsättning för medlemskap i Europarådet. En aktiv utveckling av ministerkommitténs granskningsfunktion och dialog mellan medlemsstater kan väntas leda till att Europarådets politiska relevans ökar, vilken i sin tur ger ökade möjligheter att påverka staternas respekt för de mänskliga rättigheterna. Regeringen verkar därför för att Europarådets ministerkommitté i större utsträckning gör en fortlöpande och praktisk granskning av medlemsstaternas respekt för de mänskliga fri- och rättigheterna.

En omfattande utveckling har skett inom Europarådet under de senaste 10 åren, med ett i det närmaste dubblat antal medlemsstater. I ett skede när antalet medlemmar i Europarådet fördubblats på kort tid är det av särskild vikt att bevaka, främja och stärka skyddet för de mänskliga rättigheterna i Europa. Sverige kommer därför att fortsatt verka för upprätthållandet av den höga nivå på skyddet för de mänskliga rättigheterna som uppnåtts inom Europarådet, liksom en utveckling av rådets konstitutionella och institutionella arbete för rättsliga garantier och rättssäkerheten.

**Europarådets övervakningsmekanismer bör stärkas, medan behovet av att utvidga rättighetskatalogen kan ifrågasättas.**

Inom Europarådet kommer Sverige fortsatt att verka för:



- ökad respekt för existerande normer
- upprätthållandet av den höga nivå på skyddet för de mänskliga rättigheterna
- regelbunden granskning av medlemsstaternas respekt för de mänskliga fri- och rättigheterna i Europarådets ministerkommitté
- utveckling av Europarådets konstitutionella och institutionella arbete för rättsliga garantier och rättssäkerheten

## 12.7 OSSE: Respekten för mänskliga rättigheter är en förutsättning för säkerhet och fred

OSSE syftar till att främja säkerhet och samarbete mellan de deltagande staterna, vilka inkluderar samtliga länder i Europa liksom USA och Kanada. Organisationens arbete inriktas i huvudsak på konfliktförebyggande verksamhet, krishantering och återuppbyggnad av samhällsliga funktioner efter konflikter. En grundsats är att varaktig säkerhet förutsätter demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.

En nyckel till OSSE:s framgångar är att respekten för de mänskliga rättigheterna betraktas som en integrerad del av politiska skeenden, och inte som en fristående fråga. Organisationen strävar inte primärt efter skydd för enskilda personer, utan betraktar kränkningar av de mänskliga rättigheterna som politiska fenomen som kan utgöra hot mot säkerheten. På detta sätt ingår främjandet av de mänskliga rättigheterna som ett naturligt och nödvändigt element i alla stadier av konflikthanteringen.

Inom OSSE behandlas frågor om demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer inom den s.k. *mänskliga dimensionen*. Arbetet utförs direkt eller indirekt av det permanenta rådet i Wien, kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter i Warszawa (ODIHR), fältmissionerna, ordförandeskapets personliga representanter, Högkommissariaten för nationella minoriteter samt den särskilde representanten för mediafrågor. Hur åtagandena efterlevs granskas, förutom i nyss nämnda organs dagliga arbete, vid implementeringsmöten och översynsmöten som hålls växelvis vartannat år. Tyngdpunkten i granskningen av åtagandena rörande mänskliga rättigheter håller dock på att förskjutas från dessa möten till OSSE-institutionernas dagliga verksamhet.

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) anordnar seminarier och möten samt tillhandahåller utbildning i frågor med anknytning till mänskliga rättigheter. Kontorets betydelse har ökat under senare år och kontoret kommer i framtiden att fästa ökad vikt vid valfrågor och genomförandet av konkreta projekt för att stärka mänskliga rättigheter och demokrati i de enskilda OSSE-länderna.

En huvuduppgift för OSSE:s fältrepresentationer är att på plats verka för att främja de mänskliga rättigheterna i vid bemärkelse.

## 12.8 OSSE:s Högkommissarie för nationella minoriteter Skr. 1997/98:89

Mandatet för OSSE:s Högkommissarie för nationella minoriteter är att söka dämpa motsättningar i frågor som rör nationella minoriteter och som annars skulle riskera att trappas upp till en konflikt. Således är Högkommissarien inte någon övervakare av mänskliga rättigheter i traditionell mening utan ett instrument för konfliktförebyggande verksamhet och krishantering. Detta hindrar inte att Högkommissarien i sin verksamhet dagligen arbetar med mänskliga rättigheter, exempelvis språk- och utbildningsfrågor.

Högkommissarien har på ett mycket förtjänstfullt sätt bidragit till att lösa svåra minoritetsfrågor. En förklaring till framgångarna är de konfidentiella arbetsmetoderna, som ofta skapat förutsättningar för konstruktiva lösningar där direkt berörda parter deltar i processen att lösa svåra problem. Högkommissariens arbete har helhjärtat svenskt stöd.

## 12.9 Sverige verkar för att dynamiken inom OSSE:s mänskliga dimension upprätthålls

Sverige fäster stor vikt vid den mänskliga dimensionen inom OSSE. Detta är också en dimension som nu betonas av flera medlemsstater. Stora framsteg har gjorts på detta område, inte minst genom 1990 års Köpenhamnsdokument och Parisstadga och 1992 års Helsingforsdokument. OSSE har sedan dess genomgått en omvandling från diplomatkonferens till en mellanstatlig organisation som utför konkreta insatser på fältet. Sverige verkar för att dynamiken inom den mänskliga dimensionen upprätthålls och att denna ges en operativ och påtaglig roll i OSSE:s verksamhet. Sverige kommer därför att verka för att frågor rörande mänskliga rättigheter, inklusive kvinnors rättigheter, bättre integreras i OSSE:s löpande verksamhet som komplement till de översynsmöten som hålls årligen.

Sverige kommer också att verka för att OSSE på olika sätt stärker och utvecklar arbetet med att övervaka hur medlemsstaterna följer sina åtaganden rörande mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Det är samtidigt viktigt att utveckla arbetet med att vid behov ge stöd åt den rådgivande verksamhet som finns.

**Sverige fäster stor vikt vid den mänskliga dimensionen inom OSSE, och kommer fortsatt att:**

- verka för att dynamiken inom den mänskliga dimensionen upprätthålls och att denna ges en operativ roll i OSSE:s verksamhet
- ge ett starkt stöd till OSSE:s Högkommissarie för nationella minoriteter
- verka för att frågor rörande mänskliga rättigheter, inklusive kvinnors rättigheter, bättre integreras i OSSE:s löpande verksamhet såsom komplement till de översynsmöten som hålls årligen
- verka för att OSSE stärker och utvecklar övervakningen av medlemsstaternas åtaganden rörande mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer

## 12.10 Östersjöstaternas råd

Östersjöstaternas råd (*Council of the Baltic Sea States*) är ett informellt samarbetsorgan för utrikesministrarna i Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Tyskland, Ryssland och Sverige samt Europeiska kommissionen.

Rådet tillkom 1992 på initiativ av Tyskland och Danmark i syfte att skapa ett forum för samverkan i frågor om demokrati och mänskliga rättigheter, ekonomiskt samarbete och miljö mellan östersjöstaterna efter de genomgripande förändringarna i Östeuropa.

Rådet fattade 1994 beslut om att tillsätta en särskild Kommissarie för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, inbegripet rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Mandatet som ursprungligen gällde en treårsperiod, har förlängts med ytterligare tre år.

Kommissarien granskar demokratiutvecklingen och de mänskliga rättigheterna i regionen, tar emot klagomål från enskilda och organisationer samt bidrar med kunskap och råd i människorättsfrågor till stater och enskilda organisationer i Östersjöområdet.

Kommissarien har gjort ett stort antal översyner av läget i frågor om mänskliga rättigheter och demokrati samt av utvecklingen i dessa frågor i regionen, vilka bl.a. omfattat aspekter på rättigheter och skyldigheter för militär personal, föreningsfrihet liksom rättigheter för icke-medborgare som är bosatta i ett Östersjöland; rätt till tillträde till offentlig tjänst, rösträtt, åsiktsfrihet och rasdiskriminering samt kriterier och procedurer för att erhålla medborgarskap.

En arbetsgrupp för bistånd till demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter upprättades 1993. I den diskuteras och samordnas projekt av regional karaktär. På senare tid har även kommissariens rapporter och rekommendationer kunnat diskuteras.

Mellanfolklig kontakt, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter bildar grunden för samförståndet mellan Östersjöstaterna. Som en uppföljning av Världskongressen mot kommersiellt sexuellt utnyttjande av

barn som ägde rum i Stockholm hösten 1996 har på svenskt initiativ ett regionalt samarbete i denna fråga påbörjats i Östersjöregionen. Skr. 1997/98:89

### **Östersjöstaternas råd**

Sverige kommer fortsatt att stödja arbetet för mänskliga rättigheter inom Östersjöstaternas råd, och aktivt verka för samarbetets utveckling.

## 12.11 Bättre samordning för ökad effektivitet

De europeiska organisationerna arbetar alla med att främja respekten för och förverkligandet av mänskliga rättigheter i Europa. Samarbete förekommer i omfattande utsträckning. Formerna för ett system för att regelbundet utbyta information mellan organisationerna bör dock övervägas, i syfte att nå en effektivitetsökning, liksom bättre resursanvändning, inom samtliga institutioner.

Frågor som rör hur OSSE och Europarådet bäst kan samverka för att främja den demokratiska säkerheten och förtroendet för rättsstatens principer är föremål för intensiva diskussioner. Inom ramen för de båda organisationerna har medlemsländerna gjort en rad vittgående åtaganden om att främja, upprätthålla och utveckla demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Samverkan mellan OSSE och Europarådet har således flera dimensioner. Dels skall organisationerna som sådana samverka, dels skall medlemsländerna koordinera sin policy i respektive organ.

Sverige anser, i likhet med EU i stort, att det inte bör göras en strikt arbetsfördelning mellan OSSE och Europarådet utan att möjligheten till flexibilitet skall bibehållas.

Om ett flexibelt utnyttjande av respektive organisations kompetens skall kunna bli verklighet krävs ett öppet informationsutbyte mellan organisationerna. Inte minst viktigt är att främja ett samarbetsklimat där det är naturligt för medarbetare i de två organisationerna att hålla kontakter med varandra på olika nivåer.

### **Bättre samordning för ökad effektivitet**

Sverige kommer att verka för:

- ett ökat informations- och erfarenhetsutbyte mellan de europeiska organisationerna
- en ökad samordning mellan organisationerna så att de komparativa fördelarna utnyttjas
- en utökad roll för enskilda organisationer inom de europeiska mellanstatliga organisationerna

### **Mänskliga rättigheter före, under och efter väpnade konflikter**

Inom de europeiska organisationerna finns ett väl utvecklat system för att i konfliktförebyggande syfte främja respekten för de mänskliga rättigheterna. Likaså är arbetet för ökad respekt under väpnad konflikt och beaktandet av mänskliga rättigheter i återuppbyggnadsskedet efter en konflikt väl utvecklat. Sverige kommer att fortsätta att stödja detta arbete och verka för att de mänskliga rättigheterna blir en komponent i varje fredsfrämjande eller fredsbevarande insats.

OSSE:s system med en högkommissarie för förebyggande av konflikter orsakade av motsättningar mellan majoritetsbefolkningen och nationella minoriteter har varit mycket framgångsrikt. Utvecklandet av liknande system i andra regioner bör stimuleras. Samtliga europeiska organisationer bör sträva efter att redan i fredstid öka medvetenheten bland allmänheten om de mänskliga rättigheterna och den humanitära rätten i syfte att förebygga de grävsta övergreppen i eventuella kommande konflikter.

### **Rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa eller språkliga minoriteter och ursprungsbefolkningar**

Sverige kommer inom Europa att verka långsiktigt för minoriteters situation och möjligheter att på lika villkor med majoritetsbefolkningen åtnjuta alla de mänskliga rättigheterna.

Etniska minoritetsgrupper finns inom i stort sett samtliga europeiska länder. I flera länder är rättigheterna relativt väl tillgodosedda, i många länder är detta dock inte fallet.

Såväl OSSE som Europarådet och EU har särskilt uppmärksammat romernas (zigenarnas) situation som en av Europas mycket få minoriteter utan anknytning till ett visst territorium. Flera beslut och resolutioner har antagits, och särskilt inom OSSE har ett arbete påbörjats för att genomföra olika projekt tillsammans med romernas organisationer. Sverige kommer att stödja detta arbete och särskilt främja romernas rätt till utbildning, i syfte att stärka identiteten och självkänslan inom gruppen liksom individernas förutsättningar att själva hävda sina rättigheter.

I Sverige har minoritetsspråkskommittén i sitt betänkande "Steg mot en minoritetspolitik" (SOU 1997:192) föreslagit regeringen att alla varieteter av romani chib, samiska samt alla varieteter av finska inklusive tornedalsfinskan skall utgöra minoritetsspråk i Sverige. (Se vidare avsnitt 5.4 ovan, sid. 38.)

Också förverkligandet av de ekonomiska och sociala rättigheterna är en angelägen utmaning för de europeiska staterna. De flesta europeiska stater är parter till FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och har därmed en skyldighet att till det yttersta av sina tillgängliga resurser tillse att varje invånare får tillgång till sina rättigheter enligt konventionen. Europarådets reviderade sociala stadga med tilläggsprotokoll erbjuder ett än mer utvecklat grundläggande socialt skydd.

Svåra sociala orättvisor inom och mellan länder kan i förlängningen utvecklas till väpnad konflikt. Det ligger därför i de europeiska staternas intresse att gemensamt motverka grova sociala missförhållanden. Likaså är främjandet av de ekonomiska och sociala rättigheterna en avgörande faktor i strävandena att utveckla de nya demokratierna i Europa. Sverige kommer att verka för att ett rättighetstänkande – och därmed erkänt statligt ansvar – ligger till grund för bistånds-, arbetslöshets- och andra sociala diskussioner liksom för konfliktförebyggande och återuppbyggnadsarbetet inom såväl Europarådet som OSSE, Östersjöstaternas råd och EU.

### Rasism och främlingsfientlighet

Problemet med en ökande främlingsrädsla som på sina håll tar sig uttryck i främlingsfientlighet och ren rasism, måste tas på största allvar. Regeringen välkomnar och stödjer det inom EU nybildade institutet mot rasism, och kommer att fortsatt aktivt delta i det europeiska samarbetet mot främlingsfientlighet och rasism.

### Demokratifrämjande samarbete

Det demokratifrämjande arbetet inom det europeiska samarbetet är i dag omfattande och väl utvecklat. Sverige kommer att fortsätta att aktivt stödja detta arbete. Se vidare propositionen om Öst- och Centraleuropa (Prop. 1997/98:70).

**Sverige kommer i arbetet för de mänskliga rättigheterna i Europa att ge uppmärksamhet åt följande aspekter:**

- mänskliga rättigheter före, under och efter väpnade konflikter
- rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa och språkliga minoriteter eller ursprungsbefolkningar
- ekonomiska och sociala rättigheter i Europa
- rasism och främlingsfientlighet
- demokratifrämjande samarbete

Omsorgen om de mänskliga rättigheterna är en integrerad och central del av utrikespolitiken. Den präglar Sveriges agerande i globala och europeiska fora och utgör en viktig dimension av de direkta kontakterna med andra länder, utvecklingssamarbetet inräknat.

Arbetet för de mänskliga rättigheterna främjar demokratiska styrelseformer. Ett konsekvent genomförande av rättigheterna leder till ett samhälle där individen kan delta i den politiska processen, där makten inte är koncentrerad till en person eller en begränsad grupp, där det finns rättssäkerhet och där rättsväsendet är oberoende och fungerar opartiskt till individens bästa. Ett sådant samhälle tenderar att präglas av politisk och religiös pluralism, etnisk tolerans, näringsfrihet och social rättvisa. Omvänt gäller att demokratiska styrelseskick främjar respekten för de mänskliga rättigheterna.

Erfarenheten visar också att respekten för de mänskliga rättigheterna, åtminstone på sikt, gynnar ett lands utveckling. Det finns också många exempel på det omvända sambandet: att ekonomiska framsteg underlättar arbetet för de mänskliga rättigheterna. Det innebär dock givetvis inte att långsam ekonomisk utveckling rättfärdigar kränkningar av rättigheterna.

Normerna för de mänskliga rättigheterna är resultatet av en internationell debatt som alltjämt pågår. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ger en auktoritativ definition av rättigheterna. Sedan den entogs 1948 har förklaringens normer fördjupats och förtydligats genom nya instrument som antagits inom FN liksom av regionala organisationer som Europarådet, Amerikanska samarbetsorganisationen (OAS) och Afrikanska enhetsorganisationen (OAU).

Detta regelverk är således ett arv från många års internationella diskussioner. Det anknyter till mänskliga strävanden och etiska handlingsregler med rötter i olika samhällsåskådningar och religioner över hela världen. Det är viktigt att det arvet förvaltas väl. Från svensk sida kommer vi att slå vakt om de viktiga principer som bär upp arbetet för de mänskliga rättigheterna: att de är universella; att det är en internationell angelägenhet att de genomförs och att det därför är legitimt att framföra åsikter om hur de respekteras och främjas i andra länder; att rättigheterna är knutna till individer och anger skyldigheter för staterna; och – inte minst – att de gäller alla.

De olika rättigheterna är en del av samma helhet. De är alla viktiga och ömsesidigt beroende av varandra. Av olika skäl har de ekonomiska och sociala rättigheterna inte fått samma uppmärksamhet som andra rättigheter. Sverige skall verka för att de rättigheterna – som bl.a. handlar om arbete, utbildning, hälsa och en tillfredsställande levnadsstandard – skall ges större utrymme i de särskilda organen för mänskliga rättigheter samtidigt som rättighetsdimensionen skall stärkas i utvecklingssamarbetet.

Arbetet för de mänskliga rättigheterna i är flera avseenden ett svenskt intresse. Respekten för folkrätten och dess efterlevnad är viktig för vårt land. Men engagemanget för rättigheterna har också en solidarisk klangbotten. Många människor i vårt land reagerar mot övergrepp och

orättvisor i vårt närområde och längre bort. Det är regeringens skyldighet att kanalisera denna opinion i effektiva insatser.

Det handlar mindre om att markera åsikter än om att faktiskt bidra effektivt. Sveriges politik för de mänskliga rättigheterna skall vara *resultatinriktad*. Det fordrar en kompetens som i sin tur kräver både kunskap och klok strategi. Våra representanter måste vara kunniga om folkrätten på detta område och hur den fungerar. De måste ha vetskap om förhållandena i de aktuella länderna.

Strategierna bör kombinera de olika redskap som står till buds på ett verkningsfullt sätt: bilaterala eller multilaterala initiativ, diplomatiska eller andra aktioner, samarbete eller öppen kritik, kort eller lång sikt. Ofta är det en fråga om att kombinera flera olika åtgärder. En ledstjärna skall vara vad som bäst gagnar dem vi vill hjälpa.

Att ett land ställt sig bakom de internationella normerna är en god utgångspunkt för diskussionen om problem vad gäller mänskliga rättigheter. Som arbetsmetod utgår vi från att länder som ratificerat konventionerna faktiskt menar allvar. Det betyder att vi i allmänhet söker dialog, men denna skall vara resultatinriktad. Den är svår att försvara om det blir tydligt att den andra regeringen använder dialogen som en dimridå för att dölja det faktum att kränkningar bara fortsätter. Där förhållandena så påkallar måste öppen kritik kunna tillgripas.

Arbetet för de mänskliga rättigheterna handlar ofta i grunden om maktförhållanden. Att verkligen påverka är därför ofta mycket svårt; en viss ödmjukhet är påkallad. När strategier utarbetas för att bemöta olika situationer vad gäller mänskliga rättigheter är det således viktigt att etablera en klok *rollfördelning*. Detta är nödvändigt också av rena resursskäl. Sveriges möjlighet att bidra till att rättigheterna främjas är naturligtvis begränsad. Dessutom är vi nästan aldrig den enda aktören; förutom andra regeringar finns där globala och regionala organisationer – i flera av dem är Sverige dessutom medlem.

Dessa aktörer kan komplettera varandra och den samlade effekten kan därmed bli mer heltäckande och effektiv. OSSE:s mer politiska och förebyggande hållning till mänskliga rättigheter har, till exempel, visat sig vara ett värdefullt komplement till de konventionsbaserade processerna i Europarådet och vissa FN-mekanismer. Samordningen av initiativ inom EU är också positiv.

Det är ofta svårt att mäta resultatet av arbetet för att främja de mänskliga rättigheterna, även om seriösa försök görs att definiera indikatorer, inte minst för de ekonomiska och sociala rättigheterna. Ett skäl är att genuina förbättringar ofta kräver attitydförändringar hos både makthavare och bredare grupper i samhället. Ett annat är att reformer av rättsväsende, polismakt och andra relevanta institutioner med nödvändighet tar tid. Det är därför naturligt att ett resultatinriktat arbete för de mänskliga rättigheterna måste vara *långsiktigt*. Det bör präglas av strategierna.

Det är angeläget att den svenska hållningen är, och upplevs vara, *konsekvent*. Att våra ställningstaganden vilar på en sakligt och principiellt fast grund är av avgörande betydelse för tilltron till vår politik. Och därmed för dess möjligheter till framgång.



Antagen den 10 december 1948.  
GA Res. 217 (III).

### **Inledning**

*Enär* erkännandet av det inneboende värdet hos alla medlemmar av människosläktet och av deras lika och oförytterliga rättigheter är grundvalen för frihet, rättvisa och fred i världen,

*enär* ringaktning och förakt för de mänskliga rättigheterna lett till barbariska gärningar, som upprört mänsklighetens samvete, och *enär* skapandet av en värld, där människorna åtnjuta yttrandefrihet, trosfrihet samt frihet från fruktan och nöd, kungjorts som folkens högsta strävan,

*enär* det är väsentligt, för att icke människan skall tvingas att som en sista utväg tillgripa uppror mot tyranni och förtryck, att de mänskliga rättigheterna skyddas genom lagens överhöghet,

*enär* det är väsentligt att främja utvecklandet av vänskapliga förbindelser mellan nationerna,

*enär* Förenta Nationernas folk i stadgan ånyo uttryckt sin tro på de grundläggande mänskliga rättigheterna, den enskilda människans värdighet och värde samt männens och kvinnornas lika rättigheter, ävensom beslutat främja socialt framåtskridande och bättre levnadsvillkor under större frihet,

*enär* medlemsstaterna åtagit sig att i samverkan med Förenta Nationerna säkerställa allmän och effektiv respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

*enär* en gemensam uppfattning av dessa fri- och rättigheters innebörd är av största betydelse för uppfyllande av detta åtagande, kungör

*Generalförsamlingen denna allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna* såsom en gemensam riktlinje för alla folk och alla nationer, på det att varje individ och varje samhällsorgan må med denna förklaring i åtanke ständigt sträva efter att genom undervisning och uppfostran befordra respekten för dessa fri- och rättigheter samt genom framstegsfrämjande inhemska och internationella åtgärder säkerställa deras allmänna och verksamma erkännande och tillämpning såväl bland folken i medlemsstaterna som bland folken i områden under deras överhöghet.

### *Artikel 1*

Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De är utrustade med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av broderskap.

*Artikel 2*

Envar är berättigad till alla de fri- och rättigheter, som uttalas i denna förklaring, utan åtskillnad av något slag, såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Ingen åtskillnad må vidare göras på grund av den politiska, juridiska eller internationella ställning, som intages av det land eller område, till vilket en person hör, vare sig detta land eller område är oberoende, står under förvaltarskap, är icke-självstyrande eller är underkastat någon annan begränsning av sin suveränitet.

*Artikel 3*

Envar har rätt till liv, frihet och personlig säkerhet.

*Artikel 4*

Ingen må hållas i slaveri eller trälldom; slaveri och slavhandel i alla dess former är förbjudna.

*Artikel 5*

Ingen må utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

*Artikel 6*

Envar har rätt att allestädes erkännas som person i lagens mening.

*Artikel 7*

Alla är lika inför lagen och är utan åtskillnad berättigade till lika skydd från lagens sida. Alla är berättigade till lika skydd mot varje åtskillnad i strid med denna förklaring och mot varje framkallande av sådan åtskillnad.

*Artikel 8*

Envar har rätt till verksam hjälp från sitt lands behöriga domstolar mot handlingar, som kränker de grundläggande rättigheter, vilka tillkommer honom genom lag eller författning.

*Artikel 9*

Ingen må godtyckligt anhållas, fängslas eller landsförvisas.

*Artikel 10*

Envar är under full likställdhet berättigad till rättvis och offentlig rannsaking inför oavhängig och opartisk domstol vid fastställandet av såväl hans rättigheter och skyldigheter som varje anklagelse mot honom för brott.

*Artikel 11*

1. Envar, som blivit anklagad för straffbar gärning, har rätt att betraktas som oskyldig, till dess hans skuld blivit lagligen fastställd vid offentlig rättegång, under vilken han åtnjutit alla för sitt försvar nödiga garantier.

2. Ingen må dömas för handling eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående icke var straffbar enligt inhemsk eller internationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än vad som var tillämpligt vid tidpunkten för den straffbara gärningens begående.

#### *Artikel 12*

Ingen må utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens, ej heller angrepp på heder och anseende. Envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

#### *Artikel 13*

1. Envar har rätt att inom varje stats gränser fritt förflytta sig och välja sin vistelseort.
2. Envar har rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, och att återvända till sitt eget land.

#### *Artikel 14*

1. Envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse.
2. Denna rätt må icke åberopas vid laga åtgärder, reellt grundade på icke-politiska brott eller på handlingar, som strider mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

#### *Artikel 15*

1. Envar har rätt till en nationalitet.
2. Ingen må godtyckligt berövas sin nationalitet eller förmenas rätten att ändra nationalitet.

#### *Artikel 16*

1. Fullvuxna män och kvinnor har rätt att utan någon inskränkning på grund av sin ras, nationalitet eller religion ingå äktenskap och bilda familj. De äger lika rättigheter vid giftermål, under äktenskap och vid äktenskaps upplösning.
2. Äktenskap må ingås endast med de blivande makarnas fria och fullständiga samtycke.
3. Familjen är den naturliga och grundläggande enheten i samhället och äger rätt till skydd från samhället och staten.

#### *Artikel 17*

1. Envar har rätt att äga egendom såväl ensam som i förening med andra.
2. Ingen må godtyckligt berövas sin egendom.

#### *Artikel 18*

Envar har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och att ensam eller i gemenskap med andra offentligt eller enskilt utöva sin religion eller tro genom undervisning, andaktsövningar, gudstjänst och iakttagande av religiösa sedvänjor.

#### *Artikel 19*

Envar har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet för envar att utan ingripanden hysa åsikter och frihet att söka, mottaga och sprida upplysningar och tankar genom varje slags uttrycksmedel och utan hänsyn till gränser.

#### *Artikel 20*

1. Envar har rätt till frihet i fråga om fredliga möten och sammanslutningar.
2. Ingen må tvingas att tillhöra en sammanslutning.

#### *Artikel 21*

1. Envar har rätt att ta del i sitt lands styrelse direkt eller genom fritt valda ombud.
2. Envar har rätt till lika tillträde till allmän tjänst i sitt land.
3. Folkets vilja skall utgöra grundvalen för statsmakternas myndighet. Denna vilja skall uttryckas i periodiska och verkliga val, vilka skall äga rum med tillämpning av allmän och lika rösträtt samt hemlig röstning eller likvärdiga fria röstningsförfaranden.

#### *Artikel 22*

Envar äger i sin egenskap av samhällsmedlem rätt till social trygghet och är berättigad till att de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som är oundgängliga för hans värdighet och för en fri utveckling av hans personlighet, förverkligas genom nationella åtgärder och mellanfolkligt samarbete med hänsyn tagen till varje stats organisation och resurser.

#### *Artikel 23*

1. Envar har rätt till arbete, till fritt val av sysselsättning, till rättvisa och tillfredsställande arbetsförhållanden och till skydd mot arbetslöshet.
2. Envar har utan åtskillnad rätt till lika lön för lika arbete.
3. Envar, som arbetar, har rätt till rättvis och tillfredsställande ersättning, som tillförsäkrar honom själv och hans familj en människovärdig tillvaro och som, där så är nödvändigt, kompletteras med andra medel för socialt skydd.
4. Envar har rätt att bilda och ansluta sig till fackföreningar till skydd för sina intressen.

#### *Artikel 24*

Envar har rätt till vila och fritid, innefattande rimlig begränsning av arbetstiden och regelbunden semester med bibehållen lön.

#### *Artikel 25*

1. Envar har rätt till en levnadsstandard, som är tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet föda, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala förmåner, vidare rätt till trygghet i händelse av arbetslöshet, sjukdom, invaliditet, makes död, ålderdom eller annan förlust av försörjning under omständigheter, över vilka han icke kunnat råda.

2. Mödrar och barn är berättigade till särskild omvårdnad och hjälp. Alla barn, vare sig födda inom eller utom äktenskap, skall åtnjuta samma sociala skydd. Skr. 1997/98:89

#### *Artikel 26*

1. Envar har rätt till undervisning. Undervisningen skall vara kostnadsfri, åtminstone på de elementära och grundläggande stadierna. Den elementära undervisningen skall vara obligatorisk. Yrkesundervisning och teknisk undervisning skall vara allmänt tillgänglig. Den högre undervisningen skall stå öppen i lika mån för alla på grundval av deras duglighet.

2. Undervisningen ska syfta till personlighetens fulla utveckling och till att stärka respekten för människans grundläggande fri- och rättigheter. Undervisningen skall främja förståelse, tolerans och vänskap mellan alla nationer, rasgrupper och religiösa grupper samt befördra Förenta Nationernas verksamhet för fredens bevarande.

3. Rätten att välja den undervisning, som skall ges åt barnen, tillkommer i främsta rummet deras föräldrar.

#### *Artikel 27*

1. Envar har rätt att fritt ta del i samhällets kulturella liv, att njuta av konsten samt att bli delaktig av vetenskapens framsteg och dess förmåner.

2. Envar har rätt till skydd för de moraliska och materiella intressen, som härrör från varje vetenskapligt, litterärt eller konstnärligt verk, till vilket han är upphovsman.

#### *Artikel 28*

Envar har rätt till en social och internationell ordning, i vilken de fri- och rättigheter, som uttalas i denna förklaring, till fullo kan förverkligas.

#### *Artikel 29*

1. Envar har plikter mot samhället, i vilket den fria och fullständiga utvecklingen av hans personlighet ensamt är möjlig.

2. Vid utövandet av sina fri- och rättigheter må envar underkastas endast sådana inskränkningar, som blivit fastställda i lag i uteslutande syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter samt för att tillgodose det demokratiska samhällets rättmätiga krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

3. Dessa fri- och rättigheter må i intet fall utövas i strid med Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

#### *Artikel 30*

Intet i denna förklaring må tolkas såsom innebärande rättighet för någon stat, grupp eller person att ägna sig åt verksamhet eller utföra handling, som syftar till att omintetgöra någon av häri uttalade fri- och rättigheter.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros

Föredragande: statsrådet Lena Hjelm-Wallén

---

Regeringen beslutar skrivelse 1997/98:89  
Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik