

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 34/2014 rd

Statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna 2014

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 november 2014 statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna 2014 (SRR 6/2014 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- människorättsambassadör Rauno Merisaari, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Kaisa Tiusanen, justitieministeriet
- justitieombudsman Petri Jääskeläinen
- expert Kristiina Vainio, Människorättscentret

- överinspektör Päivi Pietarinen, inrikesministeriet
- diskrimineringsombudsman Eva Biaudet
- polisinspektör Pia Holm, Polisstyrelsen
- överinspektör Anne Ihanus, Gränsbevakningsväsendet
- direktör Hanna Helinko, Migrationsverket
- juridisk rådgivare Jani Leino, Finlands Röda Kors
- generalsekreterare Päivi Mattila, Förbundet för mänskliga rättigheter
- professor, docent Jukka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitiekanslersämbetet
- Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna drar upp riktlinjer för Finlands politik i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna i hemlandet, i Europeiska unionen och i internationell verksamhet. Internationella och nationella frågor behandlas i ett tätare inbördes samband än förr. EU:s betydelse som aktör i

fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter har ökat och EU-lagstiftningen har en betydande inverkan på utfallet av de mänskliga rättigheterna också nationellt. Förvaltningsutskottet anser att statsrådets redogörelse är behövlig och beskriver aktuella frågor. Redogörelsen fokuserar mer än förr på vissa teman och utvecklingsområden. I fråga om dem öppnar den för närmare detaljstudier, men samtidigt blir bilden av läget i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland relativt snäv.

Nationella handlingar om grundläggande och mänskliga rättigheter

Förvaltningsutskottet anser det ändamålsenligt att det också framöver utarbetas både en redogörelse om mänskliga rättigheter och ett nationellt handlingsprogram. För att en helhetsbild ska framträda kunde redogörelsen innehålla en mer heltäckande beskrivning av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna genomförs i Finland. Utskottet ställer sig bakom riktlinjen i redogörelsen att man under nästa regeringsperiod bör utarbeta Finlands andra nationella handlingsprogram för grundläggande och mänskliga rättigheter där verksamhetens prioriteringar fastställs och tillräckliga resurser avsätts för genomförandet av planen. Debatten om prioriteringar kan underlättas av att de framtida handlingsprogrammen gör tydligare skillnad mellan den människorättspolitik som ska genomföras under regeringsperioden och den långsiktigare politiken. Att prioritera och avancera stegvis är motiverat på grund av begränsade resurser, men samtidigt måste kontinuiteten hållas i blickpunkten.

Uppföljningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt informationsgången

Utskottet inskräper att tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna måste följas upp och utvärderas systematiskt. I den nationella handlingsplanen 2012—2013 konstaterades att ett framgångsrikt arbete för de grundläggande och mänskliga rättigheterna förutsätter att effekten av verksamheten utvärderas. Utskottet understöder utvecklandet av internationellt jämförbara och för det finländska samhället lämpliga indikatorer för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, vilket också förutsätter tillräckliga resurser för ändamålet. Utskottet anser att arbetet kring indikatorerna med fördel kunde utföras i samarbete med universiteten. Utöver efterhandsbedömningen finns det orsak att betona också förhandsanalys av effekterna av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, till exempel i samband med lagstiftningsprojekt.

Dessutom behöver mekanismerna för informationsgången förbättras. Information om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna produceras av de internationella tillsynsorganen, de nationella myndigheterna för laglighetskontroll och andra tillsynsmyndigheter, domstolar samt självständiga människorättsaktörer. Tillämpningen av sammanställningen och förmedlingen av information i det praktiska arbetet bör ägnas mer uppmärksamhet än för närvarande. Det är ytterst viktigt att se till att informationen också löper nerifrån upp. Enligt uppgift har exempelvis regionförvaltningsverken inte deltagit i beredningen av handlingsprogrammet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. På så sätt har till exempel den information som samlats in i samband med utvärderingen av basservicen inte förmedlats till beredarnas faktabakgrund.

Utveckling av strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Det finns en mycket stor variation av människorättsaktörer och nya aktörer har tillkommit. Inom statsrådet finns ett nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter. Flera ministerier har bildat interna strukturer för sina egna förvaltningsområden. År 2012 inleddes verksamheten i Människorättscentret och dess delegation, som utövar sin verksamhet i anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli. Enligt utskottets uppfattning har verkställandet och uppföljningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna främjats genom dessa åtgärder. Utskottet ser det som behövligt att nätverket fortsätter sitt arbete, och att alla ministerier deltar i nätverkets verksamhet.

Men i sin helhet är arkitekturen för mänskliga rättigheter ganska splittrad och genom att samla styrkorna och resurserna kan verksamheten effektiviseras. Utskottet ställer sig positivt till att det inleds en utredning om de olika aktörernas roller, arbetsfördelning och samarbete. Utredningen bör också beakta synpunkter som gäller människorättsövervakarnas opartiskhet.

Förvaltningsutskottet vill betona betydelsen av ett tvärsektoriellt samarbete och koordination när det gäller att effektivisera genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det är också viktigt att debatten om mänskliga rättigheter inkluderar alla förvaltningsnivåer. Utskottet vill särskilt understryka de kommunala och regionala myndigheternas delaktighet i planeringen och verkställandet av människorättsverksamheten. Också de icke-statliga organisationerna har en central roll i verksamheten. Enligt redogörelsen har dialogen med det civila samhället på nationell nivå varit mer systematisk än tidigare. Utskottet ser det som viktigt att den fortgår och stärks ytterligare.

Fostran och utbildning i mänskliga rättigheter

Utöver effektiva och ändamålsenliga strukturer kräver främjandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna att fostran i grundläggande och mänskliga rättigheter stärks både nationellt, regionalt och lokalt. Tjänstemännen och tjänsteinnehavarna intar en central roll vid genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna som ansvariga för styrning, verkställande och övervakning. I den utredning som Människorättscentret utgav 2014 sågs de främsta utmaningarna i utbildningen av dels lärare och fostrare, dels tjänstemännen i förvaltningen och de kommunala tjänsteinnehavarna. Utskottet ser det som viktigt att medvetenheten och kompetensen i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna förbättras på alla nivåer och att en positiv förvaltningskultur gynnas. Också de förtroendevaldas människorättskompetens bör stärkas.

Utskottet ställer sig bakom att en prioritering i nästa handlingsprogram blir att fostran och utbildning i grundläggande och mänskliga rättigheter stärks. Utvecklingsarbetet kan utnyttja de centrala människorättsaktörerna men dessutom också samarbete med universiteten. Utskottet anser att det vore önskvärt att utreda exempelvis regionförvaltningsverkens möjligheter och resurser att delta i att anordna utbildning.

Den inre säkerheten

Den inre säkerheten inkluderar en stor mängd myndigheter i vilkas arbete genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna anknyter bland annat till att utöva befogenheter men också exempelvis att fatta förvaltningsbeslut. Inrikesministeriet har som ministerium med ansvar för den inre säkerheten medverkat i statsrådets nätverk för mänskliga rättigheter inom sitt eget förvaltningsområde men dessutom tillsatt ett nätverk vars syfte är att utveckla uppföljningen och informationsgången i frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter samt öka att kompetensen i dessa frågor inom förvaltningsområdet. Ett syfte i synnerhet är att i fråga om inrikesministeriets förvaltningsområde undersöka rekommendationer av internationella tillsynsorgan och diskutera metoder för att effektivisera genomförandet av rekommendationerna.

Polisen intar i det finländska samhället en viktig roll när det gäller att trygga att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses och att främja att rättigheterna blir tillgodosedda. Det betonas också i den nya polislagen (872/2011) som innehåller en uttrycklig bestämmelse om att polisen ska respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när den utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter. Inom gränsbevakningsväsendets ansvarsområde är de grundläggande och mänskliga rättigheterna ständigt aktuella vid till exempel in- och utresekontroller och vid brottsbekämpning. Gränsbevakningsväsendet är i Finland ofta den första myndighet som möter offer för människohandel.

Förvaltningsutskottet fäster uppmärksamhet vid att utlänningsärenden förbigås nästan helt i redogörelsen. Migrationsverket nämns inte alls. Ändå är invandrings- och asylfrågorna högaktuella. Finland har också fått rekommendationer av de internationella tillsynsorganen i fråga om exempelvis ställningen för asylsökande. I strategin för invandringens framtid 2020 som är daterad 2013 fastställs invandrings- och integra-

tionspolitiken. Genomförandet av strategin stöds av ett handlingsprogram som blev färdigt 2014.

Dessutom tryggar myndigheterna inom räddningsväsendet genom sina uppgifter tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna både i normalförhållanden och i undantagsförhållanden enligt beredskapslagen (1080/1991).

Relevanta för den inre säkerheten av de teman som lyfts fram i redogörelsen är bland annat att förebygga våld mot kvinnor och att bekämpa hatbrott. Flera av åtgärderna och projekten i det nuvarande programmet relaterar till dem. Utskottet inskräper att dessa teman bör beaktas också vid beredningen av nästa handlingsprogram för mänskliga rättigheter. Utskottet menar att handlingsprogrammet som ett tema bör inkludera förbättring av brottsoffrens ställning som helhet och i synnerhet i fråga om sårbara grupper, till exempel barn och etniska och andra minoriteter.

Kommunernas roll vid tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Kommunerna har ett betydande praktiskt inflytande på hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheter) tillgodoses i vardagliga situationer till exempel i skolorna, socialbyråerna, hälsovårdscentralerna och äldreboendena. I de kommunala tjänsterna beaktas behoven hos specialgrupper såsom till exempel funktionshindrade, och kommunerna arbetar för att främja specialgruppernas delaktighet och likställdhet genom olika åtgärder. Kommunerna är också centrala aktörer i fråga om att praktiskt förebygga våld i samarbete med andra myndigheter och tredje sektorn.

ESK-rättigheterna är starkt resursbundna. Förändringar i den ekonomiska situationen inverkar direkt på tillgodoseendet av rättigheterna internationellt, nationellt och på det lokala planet. ESK-rättigheterna kan främjas effektivare genom att man tryggar tillräckliga resurser för både tillgodoseendet och övervakningen. Av redogörelsen framgår att det finns betydande regionala skillnader i Finland när det gäller tillgodo-

seendet av rättigheterna. Ett problem när det gäller efterkontrollen av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheter som kommunen ansvarar för är att det inte bedöms hur statens finansieringsansvar för tillgodoseendet blir skött. Staten blir inte fri från sitt ansvar för att tillgodose de grundläggande rättigheterna enbart genom att överföra ansvaret för uppdraget till kommunerna.

Den offentliga maktens ansvar för att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses försvinner inte genom olika slags administrativa arrangemang. Utskottet instämmer med redogörelsen i att ESK-rättigheternas bindande karaktär är särskilt viktig när tjänster som tidigare legat på den offentliga sektorns ansvar överförs på privata aktörer. De grundläggande och mänskliga rättigheternas betydelse behöver erkännas också i upphandlingsprocesserna.

Alla åtgärder för att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna kräver inte nödvändigtvis ökade resurser, utan tillgodoseendet kan också gynnas genom ett positivt attitydklimat. Kommunerna kan bidra till att visa riktningen till exempel i fråga om att arbeta för jämställdhet och för att förebygga diskriminering och intolerans. Som den demokratiska nivå som befinner sig närmast medborgarna erbjuder kommunerna också goda möjligheter till inflytande över beslutsfattandet i den egna livssfären och på så sätt till att de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Regionförvaltningsverken

Regionförvaltningsverken främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom sina områden genom informationsstyrning, beviljande av tillstånd, övervakning och bedömning samt genom att handlägga klagomål och vissa rättelse- och besvärssärenden. Verken övervakar att undervisnings-, ungdoms-, biblioteks- och idrottstjänster, tjänster inom social- och hälsovården samt veterinärmedicin och livsmedelstillsyn genomförs lagenligt inom kommunerna. I verkens uppgifter ingår att bevilja privata aktörer inom områdets social- och hälsovård tillstånd och att övervaka dem. Verken

utvärderar också utbudet och tillgängligheten i fråga om basservicen. Verken övervakar att arbetarskyddslagstiftningen iakttas och beviljar tillstånd enligt miljöskydds- och vattenlagen. Verken ska också bedöma och förebygga hälsorisker som orsakas av miljön. Som specialuppgift sköter verken också romaniärenden.

Regionförvaltningsverken har genom sina uppgifter en mångsidig kontakt med hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses lokalt. I samband med de övervaknings- och klagomålsärenden som aktualiseras hos regionförvaltningsverken syns det till exempel ofta att kommunerna har en trängd ekonomi och att framtiden är oviss. Antalet klagomål ökar också till följd av strukturella omställningar eller av att ärenden behandlas i offentligheten. De ekonomiska resurserna och kännedomen om ESK-rättigheterna varierar mellan olika kommuner och påverkar tillgången och kvaliteten på tjänsterna. Det inverkar i sin tur på hur den regionala jämlikheten genomförs.

På grund av den stora mängden klagomåls- och övervakningsärenden har regionförvaltningsverken under de senaste åren tvingats fokusera på efterkontroll. Anhopningen av övervaknings- och klagomålsärenden i regionförvaltningsverken har minskats genom ett tilläggsan-

slag som beviljats 2014. Men i fortsättningen går regionförvaltningsverken in för att satsa på föregripande kontroll och att stärka dialogen mellan kommunerna och tjänsteproducenterna. De föregripande insatserna har möjliggjorts genom lagändringar (till exempel lagen om ändring av förvaltningslagen 368/2014). Enligt utredning kommer regionförvaltningsverken och Valvira dessutom att tillsammans utveckla en mer systematisk egenkontroll för kommunerna och tjänsteproducenterna. Bland annat genom dessa åtgärder bättre framförhållning i fråga om att trygga de grundläggande rättigheterna och jämlikheten mellan medborgarna.

Utskottet anser det angeläget att vid beredningen och verkställandet av det nationella handlingsprogrammet beakta regionförvaltningsverkens lokalkännedom och resurstilldelning samt utnyttja verkens kompetens och kunskapsbas som en del av uppföljningen och rapporteringen i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 11 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /gröna
Rakel Hiltunen /sd (delvis)
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Mika Raatikainen /saf
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.