

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 52/2014 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 grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- människorättsambassadör Rauno Merisaari och lagstiftningsråd Krista Oinonen, utrikesministeriet
- direktör Johanna Suurpää och konsultativ tjänsteman Kaisa Tiusanen, justitieministeriet
- direktör Sirpa Rautio och sakkunnig Kristiina Kouros, Människorättscentret
- professor Elina Pirjatanniemi
- doktor i administrativa vetenskaper Pauli Rautiainen
- professor (tf.), docent Jukka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna 2014 är den tredje redogörelsen som uttryckligen gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Den bygger på utvärderingarna av hur de tidigare redogörelserna och utredningarna om de mänskliga rättigheterna och den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter för 2012—2013 har genomförts. Också de största förändringarna i den internationella och nationella verksamhetsmiljön har beaktats.

Redogörelsen täcker in den internationella människorättspolitiken, EU-dimensionen i frå-

ga om de grundläggande rättigheterna samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. Den anger riktlinjerna för Finlands arbete för de grundläggande och mänskliga rättigheterna nationellt och internationellt. Utgångspunkterna för Finlands människorättspolitik är de mänskliga rättigheternas universella karaktär, icke-diskriminering, de medborgerliga och politiska rättigheternas (MP-rättigheter) samt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheternas (ESK-rättigheter) likvärdighet och starka deltaganderättigheter. Regeringen understryker att MP-rättigheterna och ESK-rättigheterna är likvärdiga och att de förstärker varandra.

Redogörelsen omfattar inte alla verksamhetsområden och verksamhetsformer, utan fokuse-

rar på helheter där det är aktuellt med att utveckla och precisera regeringens linje. Den är uppdelad på sex kapitel. De gäller redogörelsen som ett styrmedel för människorättspolitiken, Finlands internationella människorättsarbete, de grundläggande och mänskliga rättigheterna i EU respektive Finland, de mänskliga rättigheterna på fyra exempelområden och ett aktivt och långsiktigt främjande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Redogörelsen innehåller 34 handlingslinjer som framställningstekniskt lyfts ut från den övriga texten, precis som utskottet önskade i sitt utlåtande (GrUU 1/2010 rd) om den föregående redogörelsen.

Det är motiverat att koncentrera sig på riktlinjer och policy, precis som regeringen nu gjort, menar utskottet. Den aktuella redogörelsen täcker i allt väsentligt in de viktigaste utvecklingarna i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter de senaste åren. Dess människorättspolitiska utgångspunkter och riktlinjer är helt riktiga, och utskottet anser att redogörelsen utgör en utmärkt bas för Finlands politik i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna för de kommande åren.

Utskottet ställer sig bakom redogörelsens handlingslinjer, men noterar samtidigt att de är i viss mån osymmetriska och innehåller ställningstaganden från statsrådets sida som varierar mycket kraftigt i styrka. Handlingslinjerna kunde lämpligen innefatta tydliga anvisningar för förvaltningen och andra aktörer, understryker utskottet.

Det är viktigt att statsrådet också i fortsättningen utarbetar människorättsredogörelser som stakar ut strategin i fråga om politiken för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Människorättsredogörelserna innehåller långsiktiga riktlinjer för denna politik, och därmed behöver en sådan redogörelse inte tas fram varje valperiod. Samtidigt vill utskottet ta upp frågan om när redogörelsen lämnas till riksdagen: utskottet har bättre möjligheter att behandla redogörelsen i enlighet med dess dignitet, om den lämnas i god tid före valperiodens slut.

Grundlagsutskottet får en synnerligen helhetstäckande bild av läget i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna när det behandlar laglighetövervakarnas rapporter och håller omfattande utfrågningar av forskare och andra experter på rättigheterna i samband med att det granskar lagförslag ur konstitutionell synvinkel. Med beaktande av att människorättsredogörelserna tar upp de grundläggande och mänskliga rättigheterna huvudsakligen ur annan synvinkel än utrikespolitisk anser utskottet att det är motiverat att det i fortsättningen är grundlagsutskottet som är betänkandets utskott för dessa redogörelser. Det skulle innebära att utskottet är betänkandets utskott för alla riksdagsärenden som gäller tillgodoseende och övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Det är enligt utskottets mening mycket viktigt att principen om kvinnors rättigheter genomsvårar Finlands internationella människorättspolitik och att Finland går in för att konsekvent främja rättigheterna bland annat i samband med politiken på området för utvecklingssamarbete. Utskottet välkomnar handlingslinjerna 4–6 i kapitel 2.4 om främjande av kvinnors rättigheter. Det är särskilt viktigt att Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (den s.k. Istanbulkonventionen) ratificeras och verkställs effektivt. Samtidigt vill utskottet peka på något den nämnde redan i sitt utlåtande (GrUU 1/2010 rd) om föregående människorättsredogörelse, nämligen att redogörelsen inte direkt tar upp den viktigaste internationella konventionen på området, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (Cedaw). Konventionen och dess tolkningspraxis bör bli mer välkända i Finland, och därför måste konventionen bli mer synlig i våra strategier för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter

Statsminister Jyrki Katainens regering tog fram Finlands första nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter. Där

presenterades de konkreta projekt som regeringen beslutat skulle genomföras 2012—2013. En nationell handlingsplan som konkretiserar redogörelsen är ett bra instrument när det gäller att utveckla statsrådets politik för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet anser att det också i fortsättningen för varje regeringsperiod behövs en nationell handlingsplan baserad på riktlinjerna i människorättsredogörelsen för att arbetet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska kunna utvecklas. Man bör välja vilka områden inom politiken för dessa rättigheter som ska prioriteras. Då kan de befintliga resurserna användas till att främja de politiska delområden som anses vara särskilt viktiga eller annars kräva omedelbara åtgärder.

Utskottet hänvisar till sitt utlåtande om den första handlingsplanen (GrUU 16/2012 rd): det är viktigt att nästa handlingsplan är mer målinriktad och blickar framåt och att den lyfter fram centrala utmaningar i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna, innehåller tydliga beslut om prioriteringarna och öppet motiverar urvalskriterierna för projekten. Utskottet ställer sig bakom handlingslinje 17 om utarbetande av en handlingsplan och vill samtidigt peka på vikten av resurserna för att genomföra planen.

Det är viktigt att utveckla handlingsplanen till ett förfarande för att systematiskt följa grund- och människorättsläget i Finland och för att kunna åtgärda uppdagade problem effektivt och konsekvent. För att detta ska vara möjligt krävs det kvantitativa och kvalitativa indikatorer för att följa åtgärdernas genomslag och bedöma om det råder jämlikhet när rättigheterna tillgodoses bland annat regionalt och mellan olika befolkningsgrupper. Indikatorerna behövs verkligen och därför förordar utskottet åtgärder för att genomföra handlingslinje 32, som gäller indikatorerna.

Också utvärderingen av effekterna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna behöver utvecklas, påpekar utskottet. Det är viktigt att försöka bedöma vilken inverkan olika åtgärder har på rättigheterna när man bereder lagstiftning, budget och andra åtgärder på olika ni-

våer i förvaltningen. Utskottet vill särskilt understryka att beredningen av propositioner bör utvecklas för att lagstiftningsordningen ska motiveras också med avseende på skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses och inte enbart med avseende på eventuella motsatsförhållanden i fråga om rättigheterna (s. 86 i redogörelsen).

Grundlagsutskottet har i flera sammanhang framhållit de så kallade konstitutionella uppdragens betydelse för lagstiftaren och då ansett att de också måste vägas in också när budgetmakten utövas och det bestäms var det ska sparas inom statsfinanserna (GrUU 44/2014 rd, s. 3/II och GrUU 32/2014 rd, s. 2/II, se också GrUB 25/1994 rd, s. 3—4 och 6). Också när strukturella spar- och utvecklingsbeslut fattas är det väsentligt att beakta grund- och människorättsaspekten. Utskottet understryker i synnerhet behovet att granska de strukturella beslutens samlade verkan, och därför bör man försöka finna lösningar som garanterar att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses när man förbereder och fattar beslut.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna i Europeiska unionen

Grundlagsutskottet anser det vara angeläget att stärka de grundläggande och mänskliga rättigheternas roll i EU:s och dess medlemsstaters beslutsprocesser och stöder därför handlingslinjerna 13—16 om EU-politiken.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna blev rättsligt bindande genom Lissabonfördraget, vilket har stärkt de grundläggande och mänskliga rättigheternas ställning i EU:s beslutsprocesser ytterligare. Enligt redogörelsen beslutade man samtidigt också att EU skulle ansluta sig till Europakonventionen och kompletterade fördraget med en rättslig grund som möjliggjorde detta. I det avseendet är handlingslinje 13 beaktansvärd. Enligt den ska Finland fortsätta att aktivt arbeta för att EU så snabbt som möjligt ska ansluta sig till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Bland de internationella omvärldsförändringarna lyfter redogörelsen särskilt fram den långvariga krisen i de offentliga finanserna och recessionen i västvärlden och dessas inverkan på hur resurserna för att tillgodose och övervaka de grundläggande och mänskliga rättigheterna räcker till. Den ekonomiska krisen har lett till att situationen har försämrats i vissa EU-medlemsstater både när det gäller att tillgodose rättigheterna och i fråga om säkerheten. Det är av stor betydelse att grundrättsdimensionen stärks och rättsstatsprincipen säkerställs i alla medlemsländer och därför understryker utskottet vikten av handlingslinje 12.

Nationellt och internationellt aktuella prioriteringar

Grundlagsutskottet vill betona vikten av en samsyn på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vår internationella människorättspolitik och den nationella politiken för de grundläggande och mänskliga rättigheterna måste behandlas ihop och de bör stödja varandra.

I kapitel 5 lyfter regeringen fram fyra aktuella ämnen där den för första gången i en redogörelse granskar Finlands internationella människorättspolitik och rättigheterna på nationell nivå parallellt. Ämnena är hatretorik (hets), sexuella minoriteters och könsminoriteters (HBT-personer) ställning, rättigheterna för personer med funktionsnedsättning samt de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna). Utskottet skulle välkomna att denna enhetliga infallsvinkel används mer allmänt i fortsättning. Det är viktigt att Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna och det nationella tillgodoseendet av rättigheterna är konsekvent för att vår internationella människorättspolitik ska vara trovärdig. Därför ser utskottet det som angeläget att också under ekonomiskt svåra tider sörja för att de åtgärder som anknyter till prioriteringarna inom Finlands internationella människorättspolitik genomförs också nationellt.

I redogörelsen har regeringen valt ut fyra internationellt och nationellt betydande områden

där nya konventionsbestämmelser, internationella rekommendationer eller internationell debatten och internationella beslut om mänskliga rättigheter på ett nytt sätt styr det nationella arbetet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Dessa är hets som begränsar yttrandefriheten, främjande av jämlikhet för HBT-personer, tryggande av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och tillgodoseende av ESK-rättigheterna. Regeringen anser att de valda områdena har ägnats otillräcklig uppmärksamhet i den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. Det rör sig om betydelsefulla områden och utskottet anser att de utgör en bra utgångspunkt när man ska välja prioriteringar för såväl den nationella som den internationella politiken för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet instämmer i handlingslinjerna (19—31) i fråga om dessa ämnen och anser att nästa nationella handlingsplan bör ägna särskild uppmärksamhet åt konkreta åtgärder för att stödja och skydda dem.

Handlingslinjerna 19 och 20 om yttrande- och åsiktsfrihet samt hets är angelägna. Utskottet vill också fästa uppmärksamhet vid religionsfrihetens betydelse och betona att religionsfriheten inbegriper en skyldighet att respektera varandras övertygelse. Men vi behöver också en närmare definition av begrepp som hatretorik och hets. Utskottet hänvisar exempelvis till förslaget från Europarådets ministerkommitté om att hatpropaganda avser uttryckssätt som sprider, förespråkar, uppmuntrar eller rättfärdigar ras-hat, främlingsfientlighet, antisemitism eller annat hat grundat på intolerans.

Om hatåsikter sprids allt mer kommer det att ha betydande begränsande effekter på utövande av yttrandefriheten och de demokratiska rättigheterna. Vi behöver finna mer effektiva sätt att ingripa mot hets och garantera yttrandefriheten och de demokratiska rättigheterna genom att minska den rädsla och ångest som hetsandet skapar. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt att förebygga anonymt hetsande exempelvis på webben.

Fostran och utbildning i mänskliga rättigheter

Utskottet håller med om det som sägs i redogörelsen om vikten av attitydförändring och anknytande fostran och utbildning i mänskliga rättigheter. Fostran och utbildning i grundläggande och mänskliga rättigheter måste utvecklas både inom lärarutbildningen och inom läroanstalterna på alla nivåer.

Kunskaperna om rättigheterna behöver stärkas (handlingslinje 33) på alla nivåer inom förvaltningen, och därvid ska särskild vikt fästas vid utveckling av de regionala och kommunala aktörernas kunskaper. Särskilt tjänstemän och förtroendepersoner bör utbildas och informeras om de grundläggande och mänskliga rättigheterna så att de kan bli varse om och bedöma vilka effekter deras åtgärder har på rättigheterna och dessutom i sina uppgifter handla på ett sätt som gynnar rättigheterna.

Övervaknings- och stödstrukturer för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

År 2012 bildades statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter. Det intog en central ställning i beredningen av redogörelsen. Genom nätverket har den nationella grund- och människorättsstrukturen stärkts när alla ministerier har deltagit i arbetet med rättigheterna. Det vore angeläget att nätverket blir permanent, menar utskottet.

I den nationella delen av redogörelsen granskas vilka aktörer som finns på området. Där har det skett kraftiga förändringar under de senaste åren. Utöver statsrådets nätverk av kontaktpersoner kan också människorättscentret och

människorättsdelegationen nämnas bland de nya aktörerna. När diskrimineringslagen träder i kraft flyttas diskrimineringsombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och barnombudsmannen till justitieministeriets förvaltningsområde. Dessutom har vissa aktörer fått nya uppgifter i samband med ratificeringen av internationella konventioner.

Som utskottet ser det är vårt nationella aktörsfält fortfarande synnerligen splittrat. Arbetet med en tydligare struktur måste fortsätta om det ska bli möjligt att sammanställa och analysera informationen om de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att effektivisera övervaknings- och stödåtgärderna.

Utskottet anser det vara viktigt att vidareutveckla samarbetet och arbetsfördelningen mellan de aktörer som deltar i arbetet med att övervaka och stödja de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det är också viktigt att minska överlappande funktioner genom att utnyttja expertisen inom olika sektorer så ändamålsenligt som möjligt. Utskottet välkomnar en utredning enligt handlingslinje 34 om de olika aktörernas roller, arbetsfördelning och samarbete. Under ekonomiskt svåra tider är det särskilt viktigt att de knappa resurserna används effektivt så att också nya uppgifter kan fullgöras och så att inga luckor uppstår i övervakningen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

GrUU 52/2014 rd — SRR 6/2014 rd

Helsingfors den 22 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml
Elisabeth Nauclér /sv
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.