

## LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2014 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 lagutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningssekreterare Janina Hasenson, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Kaisa Tiusanen, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Maija Sakslin, riksdagens justitieombudsmans kansli

- direktör Sirpa Rautio, Människorättscentret
- direktör Markku Jokisipilä, Centret för riksdagsforskning
- ordförande Risto Uimonen, Opinionsnämnden för massmedier
- utvecklingschef Minna Kelhä, Institutet för hälsa och välfärd
- juridisk expert Tiina Valonen, Amnesty International Finlands avdelning rf
- generalsekreterare Päivi Mattila, Förbundet för mänskliga rättigheter
- professor Päivi Korpisaari
- professor Kimmo Nuotio.

Ett skriftligt yttrande har lämnats av  
— minoritetsombudsmannen.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Motivering**

##### *Allmänt*

Statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna fastställer Finlands politiska riktlinjer för de kommande åren för de grundläggande och mänskliga rättigheterna såväl nationellt som internationellt. Redogörelsen betonar särskilt samstämmigheten och konsekvensen i den nationella och internationella verksamheten samt beaktar mer än förr EU:s dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna. Lagutskottet anser

att det är ett motiverat angreppssätt. Dessutom anser utskottet att det är motiverat att utöver de allmänna kapitlen avgränsa behandlingen i redogörelsen endast till vissa såväl nationellt som även internationellt aktuella teman med beaktande av det omfattande fältet och de talrika utmaningarna i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet har behandlat redogörelsen på en allmän nivå, och av de fyra exempelområdena i redogörelsen fokuseras i det följande dessutom på avsnittet om yttrandefriheten.

Som det konstateras i redogörelsen har det skett betydande omställningar i det nationella fältet för grundläggande och mänskliga rättigheter sedan föregående människorättsredogörelse (SRR 7/2009 rd). I enlighet med riksdagens ståndpunkt (RSk 3/2010 rd - SRR 7/2009 rd) godkände statsrådet den första nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland 2012 och samma år grundades den nationella institutionen för mänskliga rättigheter när Människorättscentret och dess delegation inledde sin verksamhet i samband med riksdagens justitieombudsman. Grundlagens 22 § föreskriver att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna har under den gångna regeringsperioden främjats på många sätt genom lagstiftningsreformer, ratificering av internationella överenskommelser och statsrådets separata handlingsplaner och strategier som redogörelsen hänvisar till. Inom lagutskottets ansvarsområde kan som exempel nämnas fängvårdspaketet, faderskapslagen samt programmet för att minska våld mot kvinnor och i anslutning till det regeringens förslag till brottsofferavgift.

Redogörelsen bedömer på ett förtjänstfullt sätt genomförandet av den första nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter samt presenterar utvecklingstankar för nästa handlingsplan. Enligt redogörelsen är Finland medvetet om sina problem med de grundläggande och mänskliga rättigheterna och det finns information att tillgå om dem. Det är dock fortfarande svårt att lösa dem. Denna uppfattning stöds också av att de högsta laglighetsövervakarna upprepade gånger påpekar samma problem. De har tyvärr ofta gällt rättssäkerheten, rätten att inom rimlig tid få ett motiverat beslut och dröjsmål i förundersökningen, vid allmänna domstolar eller i förvaltningen. Utskottet vill understryka att rättsväsendet är en av rättsstatens hörnstenar. Den ska upprätthålla rättssäkerheten och samhällets funktion vilket gäller ärenden som behandlas både vid allmänna domstolar och vid förvaltnings- och specialdomsto-

lar. Rättsväsendets ekonomi har till följd av anslagsnedskärningar och reformbehov redan drivits till en kritisk nivå. Utskottet konstaterar i sitt utlåtande om 2015 års budgetproposition (LaUU 17/2014 rd) att när ärenden fördröjs inom rättskipningen kan det få omfattande och långtgående negativa konsekvenser, som dels undergräver de grundläggande fri- och rättigheterna, dels också kan avspegla sig på Finlands ekonomiska konkurrenskraft.

Redogörelsen betonar också bedömning och uppföljning av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna genomförs. Utskottet anser det vara viktigt att följa upp rättspraxis vid internationella övervakningsorgan såsom Europeiska människorättsdomstolen, särskilt när fällande domar visar på systematiska eller strukturella olägenheter i det finländska samhället. Utöver iakttagelser från de internationella övervakningsorganen ger beslut av domstolar, laglighetsövervakarna eller andra tillsynsmyndigheter goda förutsättningar för att utvärdera hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna genomförs.

Utskottet ställer sig bakom statsrådets uppfattning att man under nästa regeringsperiod bör utarbeta Finlands andra nationella handlingsprogram för grundläggande och mänskliga rättigheter. Men utskottet vill betona att i avvikelse från det första programmet bör det andra fokusera på de mest centrala nationella utmaningarna och projekten genom vilka vi konkret kan gynna genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det är också angeläget att genomförandet av handlingsprogrammet tilldelas tillräckliga resurser och att det inkluderar utvecklandet av jämförbara och för det finländska samhället lämpliga indikatorer för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, för att uppföljningen och bedömningen av utfallet ska förbättras. Samtidigt vill utskottet i enlighet med sitt utlåtande om den föregående människorättsredogörelsen (LaUU 28/2009 rd) upprepa att det är nödvändigt att de mänskliga rättigheterna genomförs fullt ut och att förpliktelseerna i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna fullföljs, och det får inte bli ogjort med

hänvisning till bristen på resurser för lagberedning och verkställighet. För att garantera ett gott samarbete och effektivisera beredningen stödjer utskottet statsrådets riktlinje om att fortsätta arbetet inom statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter.

Redogörelsen tar i korthet upp också internationella brottmålsdomstolen inom ramen för Finlands internationella människorättspolitik. Finland har från första början hört till dem som stödjer domstolen och stödfonden som fungerar i samband med den. Statsrådet ger sitt stöd till statsrådets handlingslinje för att stödja den internationella brottmålsdomstolens självständighet och oberoende, och betonar samtidigt vikten av att brottsoffers rättigheter tillgodoses.

Utskottet vill ytterligare påpeka att valperiodens sista månader inte är den bästa tänkbara tiden att lämna redogörelsen till riksdagen. Utskottet ställer sig bakom det som uttrycks i redogörelsen om att perioden mellan redogörelserna kunde vara längre. Det skulle ge möjligheter att under en längre period såväl nationellt som internationellt bedöma hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna genomförs och vilka verkningar reformerna får.

#### *Yttrandefriheten*

Yttrandefriheten, som är ett separat tema i redogörelsen, är en ytterst aktuell fråga. Den har under de senaste åren aktualiserats i avgöranden från Europadomstolen som rör Finland, rekommendationer från den universella periodiska granskningen (UPR) vid FN:s råd för mänskliga rättigheter samt i den nationella offentliga debatten. Yttrande- och åsiktsfriheten är en mänsklig rättighet baserad på internationella överenskommelser och i vår grundlag en central grundläggande rättighet vars primära syfte är att trygga förutsättningarna för en fri informationsförmedling som hör ihop med grunderna för ett demokratiskt samhälle samt för en öppen, fri och offentlig medborgardebatt. Nationellt har bestämmelserna preciserats genom lagstiftning samt genom politiska rekommendationer och anvisningar. Senast har gränserna för yttrandefriheten preciserats genom revideringen av straffla-

gen som trädde i kraft i början av förra året (LaUB 11/2013 rd). Bestämmelserna om brott mot yttrandefriheten reviderades då i riktning mot ökad betoning av yttrandefriheten. Yttrandefriheten i Finland håller följaktligen en relativt hög internationell nivå. Finland arbetar aktivt för yttrandefriheten också internationellt och inom EU.

Utövandet av yttrandefrihet är förknippat med rättigheter och skyldigheter. Yttrande- och åsiktsfriheten handlar om skyldigheten att respektera och skydda den som utövar sin rätt att yttra sig och skydda hans rätt att utöva denna rättighet även om budskapet skulle vara obehagligt eller motbjudande. I namn av yttrande- och åsiktsfriheten bör man således tolerera en så omfattande yttrandefrihet som möjligt. Men om utövandet av yttrandefriheten innebär kränkning av en persons eller persongrupps rättigheter eller hotar det demokratiska systemet eller äventyrar genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan verksamheten falla utanför skyddet för de mänskliga rättigheterna och således inte åtnjuta skydd för yttrandefrihet.

Utskottet konstaterar att hatretorik som begrepp inte är helt entydigt. Termen hatretorik definieras inte i redogörelsen och frågan har inte behandlats i straffrättsligt hänseende. Men hatretorik är en allmänt och internationellt använd term som används också av internationella organisationer som Europarådet. Redogörelsens riktlinjer i fråga om hatspridning blev föremål för kritik vid utskottets utfrågning av sakkunniga, eftersom riktlinjernas innehåll är svårt att bedöma då betydelsen av hatspråk delvis förblir öppen. Det mest akuta problemet ansågs vara det subjektiva i hur man upplever hatspridning och bedömer kränkningen. Opinionsnämnden för massmedier har i sin verksamhet gått in för att undvika en term för hatspridning och talar i stället om innehåll som sprider hat. I sitt avgörande HD 2012:58 hänvisar högsta domstolen till Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis och konstaterar att hatfulla uttalanden som kunde kränka personers eller personkategoriers grundläggande och mänskliga rättigheter i form

av uppvigling till hat och våld inte ansågs förtjäna skydd för yttrandefrihet.

Redogörelsens riktlinjer i fråga om hatspridning betonar dels ansvar i det civila samhället, dels behovet av skydd för sårbara grupper. Utskottet menar att särskilt i fråga om sårbara grupper sammanhänger identifiering av gränsen mellan yttrandefrihet och hatspridning och därigenom skyddet mot diskriminering av dessa grupper med en allmän förändring av samhällskulturen och en utveckling av attityder samt med stärkandet av rättigheterna i samhället för medlemmar i dessa grupper.

Till den senaste tidens debatt om yttrandefriheten hör också frågan om respekt för religiösa övertygelser. Utskottet vill påminna om att religions- och samvetsfriheten ska ses som en positiv rättighet som samtidigt är förknippad med skyldigheten att respektera andra gruppers övertgelse.

Hatspridning är utöver den juridiska aspekten också ett mycket alldagligt problem. Att synpunkter som kan tolkas som hatspridning framförs är ingen nyhet, men i webbåldern har det blivit lättare än förr. På webben kan vem som helst publicera vad som helst, även anonymt. Det har sänkt tröskeln för ansvarslös och innehållsmässigt tvivelaktig kommunikation. Vid utfrågningen av sakkunniga betonades behovet av att genom myndighetsingripande förhindra webb-innehåll eller tal som är rasistiskt, diskriminerande eller hotfullt och som uppviglar till våld och hat och som riktas mot personer eller folkgrupper. Likaså framställdes det att vid sidan av de nuvarande anmälningsmekanismerna kunde det tas fram nya och lättare sätt att underrätta myndigheterna om erfarenheter av hatspridning.

Utskottet omfattar statsrådets riktlinje om att gynna yttrande- och åsiktsfriheten och betonar

tryggandet av goda verksamhetsmöjligheter för medierna och det civila samhället. Utskottet förstår kritiken vid utfrågningen av sakkunniga om svårigheterna med att fastställa gränserna för yttrandefrihet respektive hatspridning. Samtidigt vill utskottet understryka att yttrandefriheten också är förbunden med ansvar och begränsningar. De som deltar i den offentliga debatten kan förutsättas respektera andra personers människovärde, heder och privatliv. Därför finner utskottet det angeläget att samhällsdebatten om hatspridning fortgår och att myndighetsarbetet utvecklas vidare för att förebygga hatspridning och att de sätt som hatspridning kommer till uttryck på jämte relaterade erfarenheter utreds också genom forskning.

Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) har i sin rapport om Finland 2013 rekommenderat myndigheterna att vidta åtgärder för större ansvar för de åsikter som representanter för politiska partier uttrycker i offentligheten. Statsrådet har i redogörelsen gått in för att förbinda sig att i sin egen verksamhet tillämpa nolltolerans i fråga om rasism och annan hatretorik. Vissa sakkunniga ansåg att riktlinjen är för ovillkorlig. Men utskottet menar att riktlinjen framför allt handlar om att visa exempel genom egna handlingar varvid förbindelsens innehåll i förekommande konkreta situationer måste bedömas av varje enskild medlem av statsrådet själv. Utskottet understöder således statsrådets riktlinje om en negativ hållning mot rasism och hatspridning.

### *Ställningstagande*

Lagutskottet föreslår

*att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 29 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml  
vordf. Stefan Wallin /sv

medl. James Hirvisaari /m11  
Arja Juvonen /saf

Suna Kymäläinen /sd  
Johanna Ojala-Niemelä /sd  
Aino-Kaisa Pekonen /vänst  
Jaana Pelkonen /saml  
Arto Pirttilahti /cent

Kristiina Salonen /sd  
Jani Toivola /gröna  
Kari Tolvanen /saml  
Ari Torniainen /cent  
Peter Östman /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Kirsi Pimiä.

## AVVIKANDE MENING

### *Motivering*

Tematiken kring hatspridning har fått en ytterst stor tyngd i statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna. Nätverket av kontaktpersoner kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna, som justitieministeriet har samlat och som har utarbetat redogörelsen, har gett en relativt ensidig bild av så kallad hatspridning. Redogörelsen om den mänskliga rättigheterna slår fast att statsrådet förbinder sig till "nolltolerans" i förhållande till rasism och hatretorik. Men det grymma, osmidiga och skoningslösa begreppet nolltolerans lämpar sig ganska illa för västvärlden som vill betona yttrandefrihet och mänskliga rättigheter. Statsrådets ståndpunkt hade lätt kunnat uttryckas med ett innehåll i samma anda men utan förbindelse till principen om nolltolerans vilket utskottet hade haft orsak att nämna i sitt utlåtande.

Anklagelser om hatspridning används ofta som politiskt slagträ exempelvis mot dem som kritiserar invandrapolitiken. Ändå bör det vara tillåtet att rikta även sträng kritik mot till exempel fenomen inom den islamiska världen utan anklagelser om hatspridning, vilket också har kommit fram vid utfrågningen av sakkunniga och även vid utskottets debatter. Tvärtom hör man ofta sträng hatretorik ur munnen på uttryckligen religiösa extrema muslimer. Ibland övergår hatet i handling mot demokrati, yttrandefrihet och "de otrogna", såsom nyligen i Paris. Hela Europa står på tå inför de hänsynslösa hot som

utfärdas av jihadister som för ett "heligt krig" och uppvisar till terrordåd. Genom en nolltoleranslinje gentemot rasism och hatspridning, som leder till hysterisk censur, kommer vi lätt att vara ute i ogjort väder.

Statsrådets principbeslut om att förbinda sig till nolltolerans i fråga om hatspridning var också enligt vissa sakkunniga alltför ovillkorligt. Ändå anser jag liksom utskottet att statsrådets negativa hållning till rasism och hatspridning i allmänhet är värd att stödja, förutsatt att den inte tolkas partiskt och inte används orättvist som slagträ mot politiska konkurrenter och yttrandefriheten.

Slutligen vill jag påpeka att det finns ett jämställdhetsproblem i fråga om bildandet av nätverket av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter, som har utarbetat redogörelsen; kravet på könskvoteringen har inte uppfyllts. Beslutet om att tillsätta nätverket har alltså inte iakttagit bestämmelserna i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986) vilket också nämns i promemorian över tillsättandet av nätverket (13.6.2012). Jag anser att utskottet med fördel kunde ha beaktat också det i sitt utlåtande.

### *Avvikande mening*

Jag föreslår

*att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 29 januari 2015

James Hirvisaari /m11