

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2014 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 stora utskottet, grundlagsutskottet, förvaltningsutskottet, lagutskottet, kulturutskottet, social- och hälsovårdsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande till utrikesutskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i stora utskottets arbetsdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- rättschef Päivi Kaukoranta, människorättsambassadör Rauno Merisaari och lagstiftningsråd Krista Oinonen, utrikesministeriet

- professor Juha Raitio
- professor Tuomas Ojanen
- professor Jukka Snell
- juridisk expert Tiina Valonen, Amnesty International Finlands avdelning rf
- direktör Kristiina Kouros, Människorättscentret
- generalsekreterare Päivi Mattila, Förbundet för mänskliga rättigheter rf
- projektsamordnare Markus Himanen, Vapaa Liikkuvuus-nätverket.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- specialsakkunnig Liisa Leppävirta, statsrådets kansli
- konsultativ tjänsteman Kaisa Tiusanen, justitieministeriet
- programdirektör Mika Aaltola, Utrikespolitiska institutet
- professor Elina Pirjetanniemi, Åbo Akademi

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Statsrådets redogörelse om de mänskliga rättigheterna 2014 anger riktlinjerna för statsrådets arbete för att främja de grundläggande och mänsk-

liga rättigheterna i Finland och på internationell nivå och innehåller också ett utförligare avsnitt om de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Europeiska unionen. Stora utskottet anser att det är motiverat att alla dessa nivåer (nationell, internationell och EU) inbegrips i redogörelsen och menar att ett sådant grepp motsvarar utskot-

tets tidigare riktlinjer i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna (StoUU 2/2009 rd, StoUU 10/2014 rd, StoUU 1/2014 rd).

I enlighet med sitt ansvarsområde tar stora utskottet i sitt utlåtande ställning till EU:s betydelse som instrument för Finlands nationella och internationella politik för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och ger i sammanhanget också en bedömning av de relaterade utvecklingsbehov som bör beaktas också vid beredningen av nästa människorättsredogörelse och övriga åtgärder med anknytning till förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Finlands agerande inom EU

I likhet med den föregående redogörelsen (SRR 7/2009 rd) framhåller 2014 års människorättsredogörelse EU som den centrala omvärlden för Finlands politik för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Stora utskottet anser att det här är rätt utgångspunkt och menar att Finland också framöver bör delta aktivt i att utveckla EU:s interna politik för de grundläggande rättigheterna och det människorättsarbete som är kopplat till unionens utrikespolitik. Men utskottet vill också påminna om att det finns andra internationella människorättsaktörer och instrument, så som konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), som är viktiga för Finlands verksamhet kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna och för skyddet av den enskilde.

Stora utskottet konstaterar att ikraftträdandet av Lissabonfördraget stärkte de grundläggande och mänskliga rättigheternas vikt i EU:s verksamhet. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna blev rättsligt bindande och fick samma rättsliga värde som fördragen. Till följd av det har stadgan fått ökad betydelse för organen inom EU, särskilt vid beredning av lagstiftningen. Samtidigt har EU-domstolens roll när det gäller att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna stärkts då den uttolkar stadgan i sin rättspraxis. Det är därför viktigt att Finland följer upp och deltar aktivt

också framöver i behandlingen av ärenden relaterade till de grundläggande rättigheterna som aktualiseras i EU-domstolen.

I likhet med statsrådet lägger stora utskottet vikt vid att stödja denna positiva utveckling och ytterligare stärka EU:s dimension i fråga om de grundläggande rättigheterna och konsekvensen i fråga om EU:s arbete för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i enlighet med handlingslinjerna 12—16 i redogörelsen (s. 49—50). Utskottet upprepar sin bedömning om att stärkandet av EU:s dimension för de grundläggande fri- och rättigheterna ytterligare ökar allmänhetens förtroende för EU:s åtgärder och även medlemsstaternas förtroende för varandras rättssystem (StoUB 1/2014 rd).

Bedömning av handlingslinjerna 12—16

Stora utskottet stödjer de syften som framställs i redogörelse om att säkerställa att rättsstatsprincipen följs i hela unionen (handlingslinje 12). Det förutsätter en starkare roll för både rådet och kommissionen i fråga om att följa upp rättsstatsprincipen och andra grundläggande värderingar och rättsprinciper. Utskottet ser positivt på de resolutioner som rådet för allmänna frågor antog den 16 december 2014 om en årlig politisk dialog baserad på principerna för objektivitet och icke-diskriminering för att skydda och främja rättsstatsprincipen. Utskottets bedömning är att en sådan diskussion bidrar till att stärka medlemsstaternas engagemang i att respektera rättsstatsprincipen.

Stora utskottet konstaterar att det mest betydande problemet med avseende på utfallet av EU:s grundläggande och mänskliga rättigheter just nu är de rättskränkningar som de är föremål för i vissa medlemsstater. Tveklöst har situationen i fråga om de grundläggande rättigheterna i vissa medlemsländer försämrats bland annat med avseende på hur de medborgerliga och politiska rättigheterna genomförs, eller också har de inte förbättrats som väntat. För Finlands del har de internationella tillsynsorganen bland annat noterat långa handläggningstider vid domstolar och en stor mängd våld mot kvinnor i en europe-

isk jämförelse. Det bör också anses som ett problem att annat familje- och relationsvåld förekommer allmänt.

Stora utskottets bedömning är att EU ändå mer målmedvetet än nu bör finna metoder för att ingripa i rättskränkningar inom medlemsstaterna och samtidigt utvärdera medlemsstaternas och EU:s behörighet. Utskottet menar att sådana rättskränkningar är ett allvarligt hot inte bara mot genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna utan också mot EU:s legitimitet och trovärdigheten i EU:s externa människorättspolitik. För att kunna vara trovärdig utåt i människorättspolitiken måste unionen kunna granska sin egen människorättsituation kritiskt. Det är för närvarande en central utmaning inom EU, och en lösning måste gå att finna.

Stora utskottet anser att EU och dess medlemsstater fortfarande med fog kan kritiseras för att EU:s interna problem med de grundläggande och mänskliga rättigheterna har ägnats för lite uppmärksamhet. Det gäller kränkningar mot de fattigdomsrelaterade ESK-rättigheterna samt diskriminering av romer och sexuella minoriteter och könsminoriteter, rasism, främlingshat, människohandel och de papperslösas situation. Med hänvisning till sina tidigare ställningstaganden påminner utskottet om att romernas svaga ställning fortfarande är EU:s värsta människorättsproblem med relation till etniska minoriteter och en av EU:s största utmaningar i fråga om minoriteternas ställning och främjandet av likabehandling. Trots att alla medlemsstaterna har ett primärt ansvar för sina egna medborgare konstaterar utskottet att EU bör ha mer effektfulla medel än för närvarande för att ingripa i medlemsstaternas diskriminering och människorättskränkningar och för att stödja och vid behov utöva påtryckning på medlemsstaterna för att förbättra romernas ställning genom åtgärder som de i och med medlemskapet i EU har förbundit sig till (StoUU 10/2010 rd). Utskottets bedömning är att EU:s nuvarande strategi för romska frågor, baserad på medlemsstaternas nationella åtgärder och kommissionens lösa koordinerande roll, skyndsamt bör utvecklas till en

mer effektfull övergripande strategi för romska frågor.

Stora utskottet har i sina ställningstaganden noterat också jämställdhet, likabehandling och vikten av att iaktta de grundläggande rättigheterna i arbetslivet och att finanskrisen inom vissa medlemsstater har haft ett betydande försvagande inflytande på de grundläggande och mänskliga rättigheterna, särskilt genomförandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (StoUU 4/2012 rd; StoUB 1/2014 rd). Utfrågningen av sakkunniga har också uppdagat ett behov av lösningar för att förbättra situationen i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter för asylsökande, flyktingar och migranter.

Stora utskottet ställer sig bakom redogörelsens handlingslinje 13 om att EU fullt ut ska ansluta sig till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Med beaktande av EU-domstolens avgörande i december 2014 (utlåtande 1/2014) om att det framförhandlade utkastet till avtal om EU:s anslutning till Europakonventionen inte harmonierar med EU:s rättspraxis, och kravet på enhälliga beslut i rådet som är ett villkor för anslutning, anser utskottet inte att det är sannolikt att EU ansluter sig inom en snar framtid. Men utskottet upprepar ändå sin bedömning om att en anslutning till Europakonventionen skulle komplettera EU:s system för grundläggande och mänskliga rättigheter (StoUU 1/2008 rd) och vara ägnad att öka EU:s legitimitet. Utskottet anser att det vore välgrundat att EU skulle anslutas också till FN:s övriga centrala människorättskonventioner eller åtminstone främja en stärkt ställning för dem i EU:s rättsordning för att skyddet för de mänskliga rättigheterna som garanteras av EU ska bli så heltäckande som möjligt.

I likhet med statsrådet anser utskottet att det är ytterst angeläget att ställningen och verksamhetsbetingelserna för EU:s byrå för grundläggande rättigheter stärks till att omfatta EU:s hela verksamhetsområde och stadgan om de grundläggande rättigheterna (handlingslinje 14) för att byrån ska kunna etablera sin ställning som en seriös institutionell aktör vid främjandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Också med avseende på integrationen av tankandet kring grundläggande och mänskliga rättigheter är det angeläget att byrån kopplas fastare och mer konsekvent än nu till den föregripande bedömningen av grundläggande rättigheter i samband med förslag till EU-författningar och att den också ska ha rätt att på eget initiativ ge utlåtanden inom ramen för konventionerna. EU och dess medlemsstater bör också effektivare än nu utnyttja människorättsarbetet inom Europarådet och utveckla samarbetet mellan Europarådet och EU för att undvika överlappande funktioner.

Stora utskottet stödjer statsrådets mål att verka aktivt för att de riktlinjer för mänskliga rättigheter som utformats för EU:s verksamhet på området yttre förbindelser genomförs effektivt (handlingslinje 16), och för att främja EU:s aktiva, samstämmiga och resultatriktade människorättspolitik såväl med avseende på enskilda länder som enskilda teman. Redogörelsen hänvisar befogat till EU:s försvagade inflytande och oenighet i människorettsfrågor bland annat när det gäller rättigheter relaterade till sexuell och reproduktiv hälsa. Utskottet anser det därför angeläget att Finland arbetar aktivt för att den externa dimensionen i EU:s människorättspolitik ska ge mer resultat.

Stora utskottet observerar att EU i juni 2012 antog den första människorättsstrategin inom EU:s yttre förbindelser jämte ett handlingsprogram. Vid utfrågningen av sakkunniga har det ansetts att riktlinjerna har effektiviserat integrationen av de mänskliga rättigheterna i EU:s externa verksamhet. Utskottet menar att handlingsprogrammet som gällde till slutet av 2014 måste uppdateras. För att säkerställa den yttre och inre konsekvensen i EU:s arbete anser utskottet dessutom att EU vid sidan av en extern strategi behöver en intern människorättsstrategi och ett handlingsprogram som konkretiserar den. Det behövs för att stärka de mekanismer som EU kan använda för att ingripa i sina egna interna människorättsproblem.

Fortsatta åtgärder och utvecklingsbehov

Stora utskottet konstaterar att 2014 års människorättspolitiska redogörelse ska förstås som en mer strategisk handling än förr, och den avser inte längre att som de tidigare redogörelserna förteckna alla frågor i anslutning till grundläggande och mänskliga rättigheter som är relevanta för Finland. Redogörelsen avser inte heller att granska dessa frågor eller relaterad måluppställning genom de internationella, nationella och EU-relaterade delarna som helhet.

Stora utskottet menar att det ovan beskrivna förhållningssättet också återspeglas på den del som gäller EU, där fokus främst ligger på en bedömning av institutionella brister i fråga om EU:s arbete för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och behoven av att utveckla ramarna för arbetet. Följaktligen ägnas en mindre uppmärksamhet åt såväl den ömsesidiga relationen mellan EU:s dimension för de grundläggande rättigheterna och systemet för nationella grundläggande rättigheter som åt den ökade riktgivande betydelsen för EU:s system för grundläggande rättigheter.

Stora utskottet noterar också att eftersom den aktuella redogörelsen inte längre avser att förteckna alla människorettsfrågor som är viktiga för Finland, innehåller den inte heller någon bedömning av vilket mervärde EU tillmäter lösningen på dessa frågor och hur åtgärder på nationell, internationell och europeisk unionsnivå bäst kan samordnas, hur de ömsesidiga relationerna kan identifieras och hur överlappande funktioner kan undvikas. Med tanke på koherensen inom Finlands politik för de grundläggande och mänskliga rättigheterna anser utskottet att det är viktigt att också beakta denna aspekt i Finlands människorättspolitik och i tjänstemännens arbete. Därför stödjer stora utskottet statsrådets mål att bereda en nationell handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter som stöd för människorättsredogörelsen och att etablera arbetet inom statsrådets nätverk av kontaktpersoner för grundläggande och mänskliga rättigheter. Samtidigt måste det säkerställas att också EU:s normer för grundläggande rättigheter starkare än förr tas med i det nationella myn-

dighets- och domstolsarbetet och att kunskapen ökas om innehållet i de rättigheter och principer som skyddas av stadgan om de grundläggande rättigheterna och av den tillämpningspraxis som anknyter till stadgan.

Ställningstagande

Stora utskottet anför

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 23 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Riitta Myller /sd
vordf. Paula Lehtomäki /cent
vordf. Paavo Arhinmäki /vänst
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Jouni Backman /sd
Juho Eerola /saf
Jukka Gustafsson /sd
Maria Guzenina /sd
Pietari Jääskeläinen /saf
Elina Lepomäki /saml
Anne Louhelainen /saf
Lasse Männistö /saml
Mauri Pekkarinen /cent (delvis)

Tuomo Puumala /cent
Jouko Skinnari /sd
Johanna Sumuvuori /gröna
Tytti Tuppurainen /sd
Sinuhe Wallinheimo /saml
Sofia Vikman /saml (delvis)
Anne-Mari Virolainen /saml
Peter Östman /kd
ers. Anne Holmlund /saml
Timo Kalli /cent
Jaana Pelkonen /saml
Timo Soini /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Anna Sorto.