

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2010 rd

Statsrådets redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 september 2009 statsrådets redogörelse om Finlands politik för de mänskliga rättigheterna (SRR 7/2009 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ambassadråd Janne Jokinen, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Janina Groop-Bonde-stam, justitieministeriet
- juris doktor Matti Pellonpää
- tf. professor Jarna Petman
- professor Elina Pirjatanniemi.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Niklas Bruun
- professor (emeritus) Lauri Hannikainen
- professor Tuomas Ojanen.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Statsrådets andra redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna tar upp Finlands politik för de mänskliga rättigheterna och utvecklingen i den på senare tid. Redogörelsen är uppdelad i två delar. I den första behandlas de mänskliga rättigheterna i Finlands utrikespolitik och Europeiska unionens yttre förbindelser. Den andra är en översikt över hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har tillgodosetts i Finland.

Det är inte meningen att redogörelsens internationella avsnitt ska täcka in alla delområden av politiken för de mänskliga rättigheterna, utan den ska ange prioriteringarna för verksamheten under kommande år. Finlands politik på området utgår från att rättigheterna är universella, odelbara och inbördes beroende av varandra.

Viktiga aspekter i politiken är också att främja kollektiva rättigheter och motarbeta diskriminering. Redogörelsen prioriterar kvinnors, barns, funktionshindrades, sexuella minoriteters, könsminoriteters och urfolkens rättigheter. I första delen poängteras hänsyn bland annat till sambandet mellan mänskliga rättigheter, säkerhet och utveckling i EU:s och FN:s och andra organisationers arbete, betydelsen av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK), de mänskliga rättigheterna i relation till olika områden av utrikes- och säkerhetspolitiken och behovet av att utveckla internationella institutioner. Redogörelsen ser dessutom på utvecklingen i den internationella omvärlden efter redogörelsen 2004.

I den del av redogörelsen som behandlar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland har riksdagens synpunkter i den första redogörelsen på behovet av en heltäckande beskrivning av situationen för de mänskliga rättigheterna i Finland vägts in. I den andra delen finns en översikt över internationella tillsynsorgans och Europadomstolens rekommendationer för Finland och avgöranden som gäller Finland. Där ingår också en redogö-

relse för utvecklingen av de grundläggande fri- och rättigheterna i EU och ratificeringen av och eventuella reservationer mot internationella konventioner. Vidare tas det nationella tillsynssystemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna upp. Det största avsnittet i den andra delen utgörs av en beskrivning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän bedömning

Statsrådets redogörelse om politiken för de mänskliga rättigheterna i Finland är den andra i ordningen och är en betydligt bredare och allsidigare betraktelse av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna både internationellt och i ett finländskt perspektiv. Den har upprättats med hänsyn till grundlagsutskottets önskemål om att redogörelsen ska delas upp i två delar, en om Finlands internationella politik för de mänskliga rättigheterna och en om situationen för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland (se GrUU 23/2004 rd). Redogörelsen ger riksdagen en god plattform för att påverka Finlands strategier för de mänskliga rättigheterna och för att bedöma hur de tillgodoses i Finland.

I avsnittet om de mänskliga rättigheterna i Finlands utrikespolitik har man inte ens försökt täcka in alla delområden av politiken utan koncentrerat sig på att lägga fast prioriteringarna för verksamheten under kommande år. Det finns goda argument för detta tillnärmningssätt, anser utskottet. De allmänna utgångspunkterna — de mänskliga rättigheternas universalitet, odelbarhet och ömsesidiga beroende och insatserna för att främja kollektiva rättigheter och motarbeta diskriminering — tjänar fortfarande som god grund för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. De närmare målen för denna politik

är klart angivna i redogörelsen och utskottet har ingenting att invända mot dem. Så har till exempel de prioriteringar som gäller kvinnors rättigheter valts och motiverats med omsorg. Det kan visserligen ses som en liten brist att redogörelsen inte direkt tar upp den viktigaste internationella konventionen på området, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, som Finland har all anledning att propagera för.

I avsnittet om Finland har grundlagsutskottets kritiska kommentarer om bristerna i den föregående redogörelsen beaktats. Där ingår alltså redogörelser för till exempel frihetsberövades rättigheter, integritetsskydd, yttrandefrihet och religionsfrihet och tillgång till social trygghet och sociala tjänster. Men redogörelsens andra del kännetecknas fortfarande av en viss bristande jämförbarhet, som gör det svårare att läsa den och att gestalta helheten. Avsnitten om hur rättigheter tillgodoses är huvudsakligen beskrivande, trots att där ställvis lyfts fram aktuella problem och utmaningar. Det ingår mycket få konkreta mål i redogörelsens andra del. Av framställningstekniska skäl går också de ofta oemärkt förbi.

Redogörelsens andra del behöver enligt grundlagsutskottets mening komprimeras och samordnas bättre i framtiden. Också i avsnittet om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland gäller det att identifiera de största strukturella problemen och ange prioriteringarna för framtiden. Utöver

en beskrivning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna har tillgodosetts och hur problemen kring dem ska gestaltas bör det klart och tydligt sägas ut i enskilda avsnitt vilka åtgärder som redan genomförts och vilka målen är för framtiden. Textens läslighet och genomslagskraft bör förbättras bland annat genom att framställningstekniskt skilja målen från det övriga materialet.

Utskottet noterar att redogörelsens första och andra del också innehållsligt är något lösryckta. I inledningen framhålls det att den nationella och internationella uppfyllelsen av de mänskliga rättigheterna på grund av ökat internationellt ömsidigt beroende är allt starkare kopplade till varandra. De nationella åtgärderna anses lägga grunden för en trovärdig internationell politik för de mänskliga rättigheterna. Mot dessa i och för sig berättigade konstateranden är det ett problem att prioriteringarna i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna inte alltid resulterar i nationella åtgärder. Det är viktigt att FN:s konvention om funktionshindrades rättigheter och de nationella verkställighetsåtgärder som möjliggör en ratificering av dess protokoll genomförs omgående och att förutsättningarna för att ratificera ILO:s konvention nr 169 om urfolken klarläggs.

Tillsynen över de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

En naturlig utgångspunkt för en analys av de nationella problemen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är, utöver internationella domstolars och tillsynsorgans överväganden, de högsta nationella domstolarnas och laglighetsövervakarnas avgöranden och grundlagsutskottets praxis. Internationella tillsynsorgan och de högsta nationella laglighetsövervakarna har upprepade gånger påtalat vissa betydande problem med att tillgodose rättigheterna. Utskottet ser anmärkningarna i många fall som signaler om allvarliga strukturella problem som det finns anledning att ta i genom legislativa eller andra nödvändiga åtgärder (jfr GrUU 10/2009 rd).

Merparten av de domar som Europadomstolen meddelat Finland har att göra med oskäligt utdragna rättegångar. Grundlagsutskottet har tagit upp frågan i sitt betänkande GrUB 1/2010 rd, där det krävde att regeringen lägger fram en samlad plan för att förbättra förundersökning och åtalsprövning och snabba på rättegången. De högsta nationella laglighetsövervakarna har i flera omgångar befattat sig med behandlingstiderna också inom förvaltningen. Ett annat återkommande tema för fällande domar från Europadomstolen är yttrandefriheten i relation till integritetsskyddet. Utskottet anser fortfarande att uppföljningen av verkställigheten av Europadomstolens domar behöver utvecklas (GrUU 23/2004 rd).

Internationella tillsynsorgan har i sina rekommendationer och slutsatser befattat sig med en lång rad strukturella problem. Bland enskilda problem kan man nämna användningen av baljceller i finska fängelser, som Europeiska kommittén mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller straff redan fyra gånger prickat Finland för. Utskottet upprepar sin uppfattning att det behövs kontinuerlig, aktiv och heltäckande uppföljning av rekommendationerna och genomförandet av dem. Utifrån rapporterna kan man anse att fråga nummer ett är att betrakta rekommendationerna som bindande för hela regeringen (GrUU 23/2004 rd).

Utveckling av Europadomstolen

Enligt redogörelsen kräver Finland att tillsynssystemet för Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna tryggas och framför allt att Europadomstolens 14:e protokoll om procedurer skyndsamt sätts i kraft. Utskottet noterar med tillfredsställelse att det 14:e protokollet kan träda i kraft eventuellt redan i början av juni 2010 nu när Ryssland har ratificerat det.

Konventionens 14:e protokoll ger Europadomstolen bättre möjligheter att koncentrera sig på de viktigaste fallen med tanke på de mänskliga rättigheterna. Syftet är framför allt att förkorta behandlingstiderna för uppenbart oggrundade och upprepade klagomål. Procedurerna enligt protokollet kommer att lätta på domstolens ar-

betsbörda, men man kan redan nu se att reformen på sikt inte garanterar domstolens funktionsförmåga. Protokollet möjliggör för Europeiska unionen att tillträda europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, vilket uppenbarligen kommer att öka antalet klagomål men också att tillföra Europarådet ökade resurser.

Grundlagsutskottet anser att Finland i förlängningen bör inta en öppen attityd till möjligheten att ytterligare förbättra domstolens funktionsförmåga, men att hänsyn ändå bör tas till den enskildes fundamentala rättighet att överklaga. Domstolens auktoritet och effektivitet beror i långa stycken också på om den kan komma med avgörande inom en skälig tid. Visemansgruppens rapport till Europarådets ministerkommitté¹ 2006 innehåller enligt utskottets mening goda förslag till framtida reformer.

De grundläggande fri- och rättigheterna i EU
Europeiska unionen kommer som sagt också i framtiden att vara den viktigaste påverkningsskanalen för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Finland har aktivt medverkat till att utveckla EU:s interna dimension för grundläggande rättigheter. Utskottet ser positivt på att regeringen åtar sig att integrera de grundläggande rättigheterna i all sin EU-politik och arbetar för att stärka rådets åtgärder i frågor som gäller de grundläggande rättigheterna i unionen. Det upprepar sin ståndpunkt att Finland bör ta initiativ när det gäller att utveckla den föregående tillsynen av de grundläggande rättigheterna genom lagstiftning också inom kommissionen och Europaparlamentet (GrUU 8/2009 rd).

När 14:e protokollet till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och Lissabonfördraget träder i kraft undanröjs de rättsliga hin-

dren för Europeiska unionen att tillträda konventionen. Utskottet understryker att Finland i olika sammanhang aktivt måste driva på ett skyndsamt genomförande av anslutningsprojektet (GrUU 8/2009 rd, GrUU 13/2008 rd). Det anser i likhet med statsrådet (se E 181/2009 vp) att man i samband med tillträdet måste se till att avgörandet är så klart som möjligt med tanke på den enskilde och att varken EU:s särskilda struktur, befogenhetsfördelning eller någon annan liknande omständighet i onödan fördröjer den enskildes möjlighet att få sina rättigheter tillgodosedda. Utgångspunkten bör vara att EU fullt ut tillträder konventionen om de mänskliga rättigheterna och dess protokoll.

Redogörelsen behandlar egentligen inte den roll som EU:s grundläggande rättigheter spelar i Finland. Att stadgan om de grundläggande rättigheterna formellt träder i kraft med Lissabonfördraget gör det ännu viktigare att bedöma konsekvenserna i framtiden.

En nationell institution för de mänskliga rättigheterna

Statsrådet ställer sig bakom förslaget att inrätta en nationell institution för de mänskliga rättigheterna i anknytning till riksdagens justitieombudsmans kansli. Grundlagsutskottet hänvisar till sina tidigare överväganden (GrUB 8/2007 rd, GrUB 4/2009 rd) och påskyndar projektet så fort justitieministeriets arbetsgrupp har kommit med sin utredning om en institution. I det här sammanhanget kan man också fundera över hur institutionen utan att äventyra sitt oberoende skulle kunna delta i beredningen av redogörelsen om de mänskliga rättigheterna.

Utlåtande

Grundlagsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sagts ovan.

¹ Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, Strasbourg, November 2006.

Helsingfors den 12 februari 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv
Ville Niinistö /gröna
Tuula Peltonen /sd

Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Juha Hakola /saml
Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.