

STORA UTSKOTTETS UTLÅTANDE 2/2009 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 7/2007 rd) till utrikesutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande och att de övriga utskotten får lämna utlåtande i ärendet till utrikesutskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i stora utskottets arbetsdelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- minister Alexander Stubb
- minister Astrid Thors
- minister Tuija Brax

- rättschef Päivi Kaukoranta och enhetschef Arto Kosonen, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Sami Manninen, justitieministeriet
- programchef, politices doktor Hanna Ojanen och doktor Sinikukka Saari, Utrikespolitiska institutet
- Europaparlamentsledamot Heidi Hautala
- chef för Nätverket för Europaforskning, politices doktor Teija Tiilikainen, Helsingfors universitet
- forskare, juris kandidat Timo Nyysönen, Delegationen för internationella frågor om mänskliga rättigheter, Finlands Röda Kors
- professor, juris doktor Tuomas Ojanen, Förbundet för mänskliga rättigheter rf
- ombudsman Frank Johansson, Amnesty International Finland
- juris licentiat Leif Sevón.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Statsrådets redogörelse ser på utgångspunkterna, prioriteringarna och den senaste utvecklingen i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Det huvudsakliga syftet med redogörelsen är att ange hur Finland bäst kan främja att existerande mänskliga rättighetsnormer fullföljs.

Utöver en beskrivning av grundprinciperna i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna innehåller redogörelsen också en översikt över

situationen här hemma. Ju mer det internationella ömsesidiga beroendet ökar, desto starkare är kopplingen mellan den nationella och den internationella tillämpningen av de mänskliga rättigheterna. Folkrätten och förpliktelserna i olika konventioner om de mänskliga rättigheterna är fortfarande hörnstenarna i vår politik på området. Det förutsätter att människorättsnormerna genomförs effektivare nationellt och att de främ-

jas i allt internationellt umgänge, genom Europeiska unionen (EU) och på multilaterala fora.

Finlands åtgärder i EU behandlas framför allt i redogörelsens första del, som beskriver de mänskliga rättigheternas roll i vår utrikespolitik

och EU:s yttre förbindelser. EU:s policy för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna behandlas också i redogörelsens nationella avsnitt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmän bedömning

Statsrådets redogörelse ger en bredare översikt än tidigare redogörelser över regeringens åtgärder och mål för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna och över dess resultat. Stora utskottet utgår i sitt utlåtande från sitt eget ansvarsområde och tar ställning till hur Finland ser på EU och EU:s åtgärder för de mänskliga och de grundläggande fri- och rättigheterna som ett redskap för sin politik för de mänskliga rättigheterna. Det bedömer också eventuella utvecklingsbehov.

Redogörelsen ger riksdagen ett utmärkt tillfälle att vara med och formulera sin ståndpunkt och tillföra Finlands strategi det innehåll och den tyngd som eftersträvas i EU och internationellt. Redogörelsen gör ett försök att på goda grunder förena Finlands interna och externa roll visavi de mänskliga rättigheterna. För att människorättspolitiken ska ha trovärdighet utåt krävs det förmåga att se kritiskt på sin egen situation. Det är en stor utmaning också i EU.

Redogörelsen lyfter fram EU:s roll som stark människorättsaktör och den roll det spelar för vår politik för de mänskliga rättigheterna. Stora utskottet anser att utgångspunkten är riktig. En trovärdig och effektiv politik för de mänskliga rättigheterna kräver att Finland visar aktivitet och initiativ i EU. De internationella och nationella prioriteringarna inom politiken för de mänskliga rättigheterna är enligt utskottet motiverade. För deras del är också EU-perspektivet viktigt. Redogörelsen ger en omfattande beskrivning av de internationella instrument som står till Finlands och EU:s förfogande. För att

öka den allmänna medvetenheten skulle det i sammanhanget också ha varit bra att tydligare lyfta fram CEDAW-konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Redogörelsen tillmäter EU:s krishantering en relativt stor betydelse i politiken för de mänskliga rättigheterna. Stora utskottet anser i likhet med regeringen att respekten för de mänskliga och de grundläggande fri- och rättigheterna bör stå i centrum för krishanteringen. Humanitärt bistånd är ett centralt instrument för att garantera fundamentala mänskliga rättigheter under extrema förhållanden och därför bör kopplingen mellan humanitärt bistånd och mänskliga rättigheter tydligare komma fram i redogörelsen. EU:s utvidgningsprocess och handelspolitik kan också ses som centrala instrument i politiken för de mänskliga rättigheterna. Klimatförändringen, mat- och finanskrisen och den ekonomiska krisen är också de utmaningar med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är utsatta för ett särskilt starkt tryck.

Vid sidan av prioriteringarna i Finlands externa politik för de mänskliga rättigheterna som delvis främjas genom EU ger redogörelsen en heltäckande beskrivning av Finlands egna nationella prioriteringar i politiken för de mänskliga rättigheterna. EU-medlemskapet anger i stor utsträckning vilken inriktning och vilket innehåll skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland ska ha och därför är det enligt stora utskottets mening önskvärt att nästa redogörelse ger en fullödigare beskrivning av EU-medlemskapets faktiska konsekvenser för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna i

Finland. EU:s system för de grundläggande rättigheterna ersätter inte det nationella systemet; de är i dialog med varandra. Frågor som hör hit är till exempel skydd av personuppgifter, jämställdhet mellan könen och likabehandling. De bestäms i långa stycken av olika slag av EU-instrument och andra beslut inom EU:s strukturer. Kravet på en god förvaltning har för sin del införlivats med EU:s grundläggande regelverk i stor utsträckning på initiativ av Finland. Vi har också haft stort inflytande över öppenhetsfrågorna. Genom Lissabonfördraget kommer EU-medlemskapet att spela en allt större roll nationellt för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt redogörelsen har EU på senare år haft svårt att beakta Finlands prioriteringar till exempel i frågor som gäller kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter och urfolkens rättigheter. När redogörelsen utvecklas i framtiden är det viktigt att de utmaningar som detta oundvikligen betyder för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna också vägs in.

Finland och Europeiska unionens interna situation och politik för de mänskliga rättigheterna

EU är den viktigaste påverkningskanalen för Finlands politik för de mänskliga rättigheterna enligt redogörelsen. Stora utskottet omfattar den bedömningen och poängterar att en trovärdig och effektiv politik kräver att EU:s interna situation på detta politikområde måste tåla granskning. Det är viktigt att Finland agerar aktivt, målmedvetet och konsekvent för att stärka EU:s inre dimension för de mänskliga rättigheterna.

Inom EU förverkligas de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ganska bra internationellt sett. Respekten för dem garanteras dels nationellt av mekanismer som bygger på varje medlemsstats interna rättsliga system, dels övernationellt av mekanismer som bygger på Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och andra människorättskonventioner. EU:s medlemskapskriterier och andra EU-rättsliga mekanismer spelar en

lika väsentlig roll. En allmän bedömning är att de här mekanismerna i princip förmår garantera att medlemsstaterna respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, med undantag av vissa områden som faller i skugga. I motsats till vad som gällde när Finland blev medlem inverkar rättigheterna i allt högre grad på EU-nivå och både i beredningen av EU-rättsakter och i EG-domstolens tillämpning av gemenskapsrätt. Nu för tiden nämns respekten för de grundläggande rättigheterna i nästan varenda rättsakt. EG-domstolen understryker i sin tur att de grundläggande rättigheterna ska tolkas positivt i EG-rätten.

Stora utskottet anser att den positiva utvecklingen av grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter i medlemsstaterna och EU:s institutioner och beslutssystem måste stärkas på alla delområden. Trovärdigheten i EU:s externa politik för de mänskliga rättigheterna påverkas av vilket slag av mekanismer unionen har för att ta tag i sina egna interna problem med rättigheterna. EU och dess medlemsstater kan fortfarande på goda grunder kritiserats för att deras interna problem med de grundläggande och de mänskliga rättigheterna, t.ex. att det förekommer omfattande diskriminering av romer, rasism, främlingsfientlighet och människohandel, har fått för lite uppmärksamhet i EU. För Finlands del hänvisar redogörelsen bland annat till Europadomstolens fällande domar för utdragna rättegångar, tryckfrihet och källskydd. En av knäckfrågorna för de mänskliga rättigheterna i EU handlar om integration och tillträde för dem som är i behov av skydd till det europeiska asylförfarandet, som också har lyfts fram i Stockholmsprogrammet. EU-rätten har tillförts betydelsefulla och besvärliga frågor i anknytning till de grundläggande rättigheterna genom kampen mot terrorism och internationell organiserad kriminalitet. Därför är det viktigt att fortsatt arbeta för att de grundläggande och de mänskliga rättigheterna de facto blir tillräckligt effektivt tillgodosedda i medlemsstaterna och EU:s beslutsprocesser och att Europadomstolens och EG-domstolens domar för försummelser verkställs fullt ut och utan dröjsmål. Stora utskottet ser po-

sitivt på att diskussionen om en gemensam europeisk strategi för romer har kommit i gång i EU. Den viktigaste tilldragelsen under Spaniens ordförandeskap är det europeiska toppmötet i Córdoba, El Roma Summit, som är det andra i ordningen om inkludering av romer. Stora utskottet anser att Finland bör agera aktivt i EU för att stärka romernas mänskliga rättigheter och socioekonomiska status i området.

Stora utskottet understryker att Finland bör vara redo att ta initiativ till exempel när kommissionen utvecklar föregripande kontroll av lagstiftningen med tanke på de grundläggande rättigheterna och även i samband med lagstiftningsförfarandena i rådet och Europaparlamentet (GrUU 8/2009 rd). Det betyder rent praktiskt att det behöver ses till att EU:s institutioner och beslutande organ har tillgång till rättidig och sakkunnig information om åtgärdernas effekter för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. En möjlighet är att i högre grad utnyttja EU:s byrå för grundläggande rättigheter för att klarlägga de här effekterna och aspekterna. Byrån kan också genom sina egna åtgärder säkerställa att samarbetet mellan EU, Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, fungerar bland annat när frågor som gäller romernas villkor och andra minoritetsfrågor och det civila samhällets roll kommer upp till behandling.

De grundläggande och de mänskliga rättigheterna bör inte bara ses som normer som styr EU-institutionernas utövande av sina befogenheter och genomförandet av EU-regelverk i medlemsstaterna. Redogörelsens mål att integrera de grundläggande och de mänskliga rättigheterna förutsätter att det finns en uppfattning om att de också inbegriper en positiv handlingsförpliktelse. Aspekter på de grundläggande och de mänskliga rättigheterna bör mer konsekvent, heltäckande och horisontellt vara tongivande och bestämmande för EU:s åtgärder och allmänna politik. Det kräver att man i EU gör en övergripande bedömning av politiken för de mänskliga rättigheterna och lägger den till grund för en effektiv och fungerande intern politik på området. EU:s institutioner och medlemsstaterna måste hela ti-

den medvetet satsa på de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Det finns ingen anledning att underskatta betydelsen av utbildning och adekvata resurser i det avseendet.

Stora utskottet framhåller att de grundläggande och de mänskliga rättigheterna måste lyftas fram på alla nivåer, inbegripet EG-domstolen, som i betydande grad bidragit till att utveckla och stärka dem. I det här sammanhanget pekar utskottet på vissa motstridiga utvecklingstrender i EG-domstolens rättspraxis. Domarna i fallen Viking Line och Laval visar i hur hög grad domstolens avgöranden fortfarande dikteras av den fria inre marknaden. Sociala aspekter måste balanseras upp mot ekonomiska rättigheter i EU-rätten.

Finland och Europeiska unionens externa politik för de mänskliga rättigheterna

EU är utan tvekan en viktig förkämpe för de mänskliga rättigheterna i internationella fora. Unionen har i sina yttre förbindelser tillgång till omfattande människorättspolitiska instrument. Stora utskottet omfattar regeringens bedömning att den breda uppsättningen människorättspolitiska strategier och instrument avspeglar EU:s engagemang för att främja de mänskliga rättigheterna, men att det samtidigt innebär en stor utmaning för medlemsstaterna och EU:s institutioner att se till att verksamheten är planmässig och konsekvent. Det är beklagligt och oroväckande att EU:s yttre åtgärder i frågor som gäller de grundläggande och de mänskliga rättigheterna inte i alla delar har utvecklats i en positiv riktning. I fortsättningen gäller det att stärka medlemsstaternas och institutionernas interna samhörighet och växelverkan.

Trots att de normer för de mänskliga rättigheterna som reglerar EU:s inre åtgärder har utvecklats och institutionaliserats på ett positivt sätt har de yttre effekterna av EU:s politik för rättigheterna samtidigt försvagats i praktiken. Det är ett resultat av den bristande samordningen i människorättsfrågor i EU och det ökade internationella motståndet mot EU:s ståndpunkter. Redogörelsen hänvisar helt motiverat till EU:s bris-

tande samordning vid FN:s uppföljningsmöte till konferensen mot rasism i Genève våren 2009 och EU-ländernas olika hållning till rätten till sexuell och reproduktiv hälsa. EU står allt mer maktlös i den internationella människorättspolitiken inte minst inom FN, där det finns allt färre länder som med sitt rösträbete stöder EU. Kina och Ryssland har i FN fått ökat gehör för sin egen linje som strängt håller på den egna statens suveränitet. EU:s åtgärder karakteriseras också av en viss inkonsekvens. Ett bevis på detta är EU:s politik inför människorättsituationen till exempel i Ryssland och Sudan.

Stora utskottet betonar att regeringen måste agera aktivt för att den externa dimensionen av EU:s politik för de mänskliga rättigheterna ska få större genomslag. Grundläggande och mänskliga rättigheter bör regelmässigt tas upp på alla politiska nivåer och ges en central plats i såväl utvidgningsprocessen, grannskapspolitiken, det regionala samarbetet som dialogen med tredjeländer. Också valobservation bör ses som ett led i EU:s arbete för de mänskliga rättigheterna. Stora utskottet stöder i likhet med regeringen en effektiv och konsekvent EU-strategi för de mänskliga rättigheterna som genomsyrar alla politikområden. Människorättsklausuler bör också tillämpas mer aktivt i förhandlingar om avtal med tredjeländer, inbegripet uppföljningsmekanismer för rättigheternas utveckling och konsultationsprocesser. Lokala frivilligorganisationers stöd är än så länge blygsamt och behöver utvecklas. Betydelsen av deras stöd spelar en accentuerad roll i länder där det finns få möjligheter till en officiell dialog om de mänskliga rättigheterna.

Lissabonfördragets betydelse för politiken för de mänskliga rättigheterna

Stora utskottet anser att Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009 är ett betydelsefullt steg framåt för att stärka de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i medlemsstaternas och EU:s verksamhet. Genom fördraget blir i skyddet av rättigheterna tydligare ett mål och ett uppdrag för EU. Det svarar mot Fin-

lands långsiktiga mål (StoUU 1/2008 rd, StoUU 1/2009 rd).

Genom Lissabonfördraget har EU:s stadga om de mänskliga rättigheterna blivit juridiskt bindande för medlemsstaterna och EU:s institutioner. Fördraget ger också en rättslig grund för EU att tillträda Europakonventionen, men samtidigt också en förpliktelse. I och med att pelarstrukturen har avskaffats har kommissionen, Europaparlamentet och EG-domstolen fått utvidgade befogenheter, vilket är särskilt betydelsefullt med tanke på rättsliga och inrikes frågor som står i ett känsligt förhållande till de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Analogt kan det anses tillrådligt att låta EU:s byrå för grundläggande rättigheter ta hand om de här frågorna också.

Lissabonfördraget stärker på ett positivt sätt de grundläggande och de mänskliga rättigheterna i EU, som bygger på EG-domstolens rättspraxis, medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och EU:s stadga om de mänskliga rättigheterna, i relation till det system för de mänskliga rättigheterna som bygger på Europakonventionen. Enligt stora utskottet är det av största vikt att arbeta målmedvetet för att EU ska tillträda konventionen. För en enhetlig tolkning av de grundläggande rättigheterna är det viktigt att EU:s system för grundläggande rättigheter kopplas starkare samman med Europakonventionen (GrUU 36/2006 rd). Samtidigt ställer sig EU under Europadomstolens kontroll. Stora utskottet påminner att Europadomstolen fortfarande följer en mycket återhållsam policy i relation till EU-medlemsstaterna inom tillämpningsområdet för EU-rätten. Detta leder de facto till glapp i kontrollen av de mänskliga rättigheterna i medlemsstaternas EU-relaterade åtgärder och kan rättas till bara genom att EU tillträder Europakonventionen. Enligt en bedömning som utskottet tagit del av är det fullt möjligt att Ryssland ratificerar det s.k. 14:e protokollet före utgången av december 2009. Det är ytterst viktigt, för protokollets ikraftträdande är ett villkor för att EU ska kunna tillträda konventionen.

Enligt stora utskottets sätt att se utgör eftergifterna för Förenade konungariket, Polen och

Tjeckien en utmaning för en enhetlig tillämpning av de grundläggande rättigheterna. Eftergifterna gör EU:s stadga om de mänskliga rättigheterna mindre bindande i dessa länder. Trots att eftergifterna underlättade ratificeringen av Lisabonfördraget i de här länderna utgör de i princip ett betydande problem för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Skyddet för de grundläggande rättigheterna kan bli olika för olika EU-medborgare beroende på inom vilken medlemsstats jurisdiktion de befinner sig.

Stora utskottet konstaterar att det hör till Lisabonfördragets positiva effekter att EU har utsett en kommissionär för de grundläggande rättigheterna, trots att det finns risk för att de grundläggande och de mänskliga rättigheterna blir en fråga uteslutande för det område som den kommissionären har ansvar för. Det måste också ses till att den nya utrikestjänsten som ska inrättas för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har tillräckligt stor kompetens på mänskliga rättigheter på alla nivåer av organisationen. Erfarenheten har visat att det inte går att främja de grundläggande och de mänskliga rättigheterna fullt ut bara med hjälp av särskilt utnämnda parter, utan att EU:s politik för de mänskliga rättigheterna behöver integreras. De måste bli en skyldighet för alla aktörer och alla aktörer måste vara medvetna om dem.

Den nationella beredningen av EU-ärenden som ett led i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna

Enligt redogörelsen försöker Finland säkerställa att människorättsaspekten beaktas i all EU-politik. Stora utskottet påminner hur viktigt det är att se till att Finland ger enhetliga signaler i EU i olika sektorer och på olika politikområden. Finlands mål och prioriteringar i politiken för de mänskliga rättigheterna i EU ska anges tillräckligt tydligt och politiken måste konsekvent följas upp. De grundläggande och de mänskliga rättigheterna ska också vägas in systematiskt i beredningen av Finlands ståndpunkter utifrån kraven i 96 och 97 § i grundlagen. Utskottet an-

ser att det i statsrådets skrivelser måste tas in en bedömning mot Finlands grundlag, EU:s stadga om de mänskliga rättigheterna och andra för Finland förpliktande instrument för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. I 22 § i grundlagen förpliktas det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Förpliktelsen sträcker sig också till den nationella beredningen av EU:s åtgärder och verksamheten i EU:s institutioner.

I det här sammanhanget noterar utskottet också att när Lisabonfördraget träder i kraft betyder det att alla avtal inom utrikes- och säkerhetspolitiken och polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet i fortsättningen ska förhandlas fram på samma sätt som normala avtal om de yttre förbindelserna (EUF artikel 218). Det finns inte längre någon s.k. ratificeringsoption enligt FEU artikel 24.5. En medlemsstat kan inte längre meddela att den måste följa sina egna konstitutionella förfaranden för att den ska bli bunden av ett fördrag. Bland sådana avtal, som för Finlands del har varit förknippade med betydande frågor kring de grundläggande och de mänskliga rättigheterna, är bland annat hela fördragspaketet om operation Atalanta och Swiftavtalet om utlämnande av betalningsuppgifter till Förenta staterna. Av den avskaffade ratificeringsoptionen följer att man redan vid beredningen och förhandlingar om saken måste ingripa tillräckligt kraftfullt i eventuella problem med de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Samtidigt måste regeringens interna samordning säkerställas. Fördragsförhandlingarna måste också tas upp i riksdagen på ett tillräckligt tidigt stadium för att Finlands representanter ska ha adekvata fullmakter att lägga fram Finlands ståndpunkter.

Utlåtande

Stora utskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 4 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Erkki Tuomioja /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Timo Juurikkala /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf
Ulla Karvo /saml
Timo Kaunisto /cent
Matti Kauppila /vänst
Kimmo Kiljunen /sd
Håkan Nordman /sv
Kari Rajamäki /sd

Juha Rehula /cent
Esko-Juhani Tennilä /vänst
Kimmo Tiilikainen /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Pekka Haavisto /gröna
Krista Kiuru /sd
Esko Kiviranta /cent
Ville Niinistö /gröna
Kari Uotila /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Anna Sorto.