

Förvaltningsutskottet

Statsrådets människorättspolitiska redogörelse

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets människorättspolitiska redogörelse (SRR 10/2021 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utrikesråd Rauno Merisaari, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Janina Hasenson, utrikesministeriet
- direktör Sirpa Rautio, Människorättscentret
- polisinspektör Kimmo Halme, inrikesministeriet
- kommandör, gränssäkerhetsexpert Jani Järäinen, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Emma Patovuori, inrikesministeriet
- ledande sakkunnig vid utbildningsenheten Meeri-Maria Jaarva, Krishanteringscentret
- överinspektör Heli Heikkola, skyddspolisen
- direktör Tuija Brax, Rättsstatscentrum vid Helsingfors universitet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Migrationsverket
- Polisyrkeshögskolan
- Polisstyrelsen
- Finlands Kommunförbund
- Amnesty International Finländska sektionen rf
- Finlands Röda Kors.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Statsrådets människorättspolitiska redogörelse är en handling som slår fast den långsiktiga riktlinjen för Finlands människorättspolitik och regeringens verksamhet i fråga om de grundläggande

Utlåtande FvUU 13/2022 rd

de och de mänskliga rättigheterna. Redogörelsen beskriver och drar upp riktlinjer för åtgärder genom vilka det allmänna tryggar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland.

Åtta år har gått sedan den föregående människorättspolitiska redogörelsen lämnades, och under den tiden har det skett betydande förändringar i omvärlden. Den nya redogörelsen lyfter fram de senaste årens förändringar i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt Finlands grundläggande mål och de viktigaste tillvägagångssätten för att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och för att stärka rättsstatsutvecklingen. Den beskriver verksamheten för att främja likabehandling och jämställdhet mellan könen och drar upp riktlinjerna för utvecklingen av rättighetsperspektivet inom två aktuella områden: hållbar utveckling samt digitalisering och informationsförmedling.

I den människorättspolitiska redogörelsen behandlas frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna nationellt, internationellt och på EU-nivå parallellt och i kombination. Förvaltningsutskottet noterar att redogörelsen dock huvudsakligen fokuserar på internationella frågor och att en betydande del av redogörelsen gäller internationella mänskliga rättigheter och Finlands internationella människorättsverksamhet. Redogörelsen hänvisar till statsrådets redogörelser och riktlinjer om det nationella genomförandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, men behandlingen av rättighetsfrågorna på nationell nivå förblir trots hänvisningarna eller just på grund av dem rätt snäv och allmän.

Utskottet konstaterar att säkerhetsläget har förändrats väsentligt sedan den människorättspolitiska redogörelsen publicerades och behandlar därför först skyddet av den nationella säkerheten ur ett människorättsperspektiv. Dessutom bedömer utskottet redogörelsens redovisning av inre säkerhet, civil krishantering, flyktingpolitik och hantering av migrationen samt kommunernas och välfärdsområdenas roll.

Skyddet av den nationella säkerheten

Skyddet av den nationella säkerheten har ett nära samband med statens suveränitet och därmed med statens möjlighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses samt med statens möjlighet att självständigt fatta beslut som tryggar respekten för bland annat rätten till liv samt den personliga friheten, integriteten och säkerheten.

Säkerhetsläget internationellt, i Europa och i Finland har genom Rysslands attack mot Ukraina i februari 2022 förändrats väsentligt sedan den människorättspolitiska redogörelsen offentliggjordes. Finlands säkerhetspolitiska omgivning har mycket snabbt förändrats så att det finns en allt större risk för att individens grundläggande fri- och rättigheter och samhällets allra viktigaste skyddsintressen kan råka i konflikt med varandra. Det kan bli fallet exempelvis om Finland plötsligt utsätts för instrumentaliserad migration i stor skala, och i synnerhet om detta iscensatts av främmande stat som förhåller sig fientligt till Finland.

Utskottet har tidigare i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd) betonat beredskapen för att migrationen snabbt kan öka kraftigt. Förutom att en sådan situa-

Utlåtande FvUU 13/2022 rd

tion belastar asylsystemet innebär massinvandring också en risk för att en del av invandrarna utgör en säkerhetsrisk i samhället.

Det är möjligt att hybridpåverkan eller omfattande påverkan riktas mot Finland till exempel så att samhällets grundläggande infrastruktur och ekonomiska bärkraft inte längre står emot och den inre säkerheten försvagas avsevärt. I det läget kan Finland förlora förmågan att garantera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för dem som vistas i landet. Finlands primära förpliktelser riktar sig till dem som hör till Finlands rättskrets och det allmänna är enligt 22 § i grundlagen skyldigt att garantera att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Förvaltningsutskottet anser att ytterst viktiga kollektiva intressen som hör till finska medborgare och andra som vistas i landet i vissa exceptionella situationer måste väga tyngre än de individuella intressena hos personer som vistas utanför landet.

Sakkunniga har påpekat att det i vissa undantagsfall är möjligt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom ramen för villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och under de förutsättningar som anges i människorättskonventionerna. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska alltid vara nödvändiga för att ett godtagbart mål ska nås och förenliga med proportionalitetskravet. Exempelvis möjliggör flera artiklar i Europakonventionen inskränkningar när det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle till exempel för att trygga den nationella och allmänna säkerheten. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att Finland tolkar sina internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter på samma sätt som andra EU- och EES-länder.

Utskottet betonar samtidigt vikten av på förhand föreskrivna befogenheter för myndigheterna i olika säkerhetssituationer. I synnerhet i exceptionella situationer förutsätts det att myndigheterna snabbt fattar beslut och vidtar åtgärder för att ta kontroll över läget. Förvaltningsutskottet är medvetet om att det i exceptionella situationer också med stöd av 23 § i grundlagen är möjligt att föreskriva om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom kan ett lagförslag om grundlagen förklaras brådskande. Förvaltningsutskottet anser dock att det är viktigt att myndigheternas befogenheter i undantagssituationer tryggas på förhand genom aktuell lagstiftning för att garantera den nationella och allmänna säkerheten.

Den inre säkerheten

I sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd) konstaterar utskottet att det centrala målet i arbetet för den inre och den yttre säkerheten är att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. De grundläggande föresatserna för den inre säkerheten är de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen, demokrati, frihet, stabilitet, välfärd, jämlikhet och jämställdhet i all verksamhet. Att bedöma konsekvenser ur människorättsynvinkel ingår som ett väsentligt led i arbetet för den inre säkerheten. Inre säkerhet bidrar till att skapa fred i samhället. Det återspeglas bland annat i förtroende för myndigheter och förvaltning, goda relationer mellan befolkningsgrupper och demokratiska metoder som lösning på olika problem och spänningar. Också i strategin för EU:s säkerhetsunion för 2020–2025 framhävs säkerhet som garant för de grundläggande fri- och rättigheterna och en samlad syn på hela samhället betonas.

Utlåtande FvUU 13/2022 rd

Utskottet konstaterar att rättsstatens funktionsförmåga och stärkandet av jämlikheten stärker individens känsla av trygghet och säkerhet på samhällsnivå. För att målen ska nås krävs en lagstiftning som främjar likabehandling samt resurser och ett aktivt genomförande. Utskottet betonar också betydelsen av myndigheternas kompetens i grundläggande och mänskliga rättigheter samt laglighetsövervakarnas verksamhet och trygghet av resurser för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Utskottet betonar därför att polisen i det finländska samhället har en viktig roll när det gäller att trygga och främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är utgångspunkten för polisens verksamhet och likabehandling och jämlik behandling av alla har beaktats som en central grund i polisens värderingar. Under polisens grundexamen läggs grunden för attityderna, kunskaperna och färdigheterna i anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I Polisyrkeshögskolans grundexamen ingår undervisning om ansvar vid utövning av offentlig makt, skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, men också om möjligheterna att inskränka dessa rättigheter genom polisbefogenheter.

Redogörelsen lyfter också fram åtskilliga hot och problem som gäller den inre säkerheten och samtidigt tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna. Finland har av övervakningsorgan för människorättskonventioner fått åtskilliga rekommendationer angående bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Statsrådets redogörelse innehåller ett flertal åtgärder för att förbättra situationen. Också våld mot män och pojkar måste bekämpas effektivt.

Cybersäkerheten har samband med flera grundläggande och mänskliga rättigheter. Inom Förenta nationerna (FN) förs det förhandlingar om en global konvention om cyberbrottslighet. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att Finland försvarar de skyldigheter i Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet (den så kallade Budapestkonventionen) som ska trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Redogörelsen behandlar också bekämpningen av avsiktligt skapad och spridd falsk och skadlig information (desinformation). Ett av målen med desinformation är att undergräva förtroendet för demokratiskt beslutsfattande och kommunikation samt att rikta anklagelser mot och diskriminera utsatta minoriteter. Desinformation används också för lagstridig verksamhet. Förvaltningsutskottet håller med redogörelsen om att desinformation bör förebyggas effektivt och i internationellt samarbete. Det allmännas åtgärder ska vara förenliga med internationella människorättsförpliktelser.

Näthat och riktade trakasserier måste enligt redogörelsen bekämpas bland annat för att möjliggöra en trygg nätmiljö för alla och för att skydda privatlivet och familjelivet. Hatretorik och riktade trakasserier mot politiska beslutsfattare, tjänstemän och andra som sköter offentliga tjänster, journalister, människorättsförsvarare, forskare och andra i offentligheten kan begränsa demokratin och öppenheten i samhället.

Redogörelsen nämner inte att gängbrottsligheten ökar, men utskottet vill lyfta fram att också detta på många sätt kan begränsa de mänskliga rättigheterna. Gängbrottsligheten grundar sig till

Utlåtande FvUU 13/2022 rd

många delar på förtryck och kränkning av en persons fria rättigheter. Utskottet anser att det är viktigt med tillräckliga resurser och ett proaktivt myndighetssamarbete (polisen, socialarbetarna, undervisningen) för att förhindra gängbrottslighet.

Civil krishantering

Den människorättspolitiska redogörelsen konstaterar att människorättsaspekten är en väsentlig del av Finlands verksamhet inom krishantering, fredsmedling, vapenkontroll och övrig säkerhetspolitik. Genom att delta i krishanteringsoperationer stöder Finland mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsutveckling, inbegripet kvinnors och barns rättigheter och förebyggande av sexuell våld i konflikter. Finland stöder stärkandet av övergångsperiodens rättssystem och rättsstatsperspektiv i den internationella krishanteringen.

I experthjälpen inom krishantering har Finland betonat kompetens i mänskliga rättigheter och sakkunskap om kvinnors rättigheter. Enligt utredning till förvaltningsutskottet är Finland en av de medlemsstater som sänder flest experter till Europeiska unionens civila krishanteringsinsatser: det sammanlagda antalet är för närvarande över 50 personer. Ungefär hälften (53 procent) av dem är kvinnor. Finland sänder experter inte bara till Europeiska unionens utan också till FN:s och OSSE:s uppdrag. Polisen är inom inrikesministeriets förvaltningsområde det största ämbetsverk som deltar i civil krishantering. Årligen arbetar i genomsnitt 30–40 polisexperter i olika uppgifter inom civila krishanteringsinsatser. Människorättsutbildningen är en del av utbildningen av de experter som sänds ut.

Flyktingpolitik och hantering av migrationen

I redogörelsen konstateras det att den största flyktingkrisen i världen sedan andra världskriget pågår för närvarande. Enligt FN:s flyktingorganisation har tiotals miljoner människor tvingats fly från sina hem på grund av förföljelse eller konflikter. Många av dem försöker nå Europa. Förvaltningsutskottet konstaterar att också Rysslands pågående attack mot Ukraina har lett till en omfattande flyktingvåg i Europa. Som EU-land har Finland infört en mekanism för tillfälligt skydd för dem som flytt från Ukraina.

Att erbjuda internationellt skydd till dem som behöver det är ett centralt europeiskt värde. Om en person som är föremål för förföljelse eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna söker skydd i Finland, har Finland förbundit sig att ge skydd. Internationella konventioner förpliktar också Finland att ta emot asylsökande som behöver internationellt skydd. Utskottet konstaterar att det grundläggande målet med asylsystemet måste vara att ge internationellt skydd åt dem som verkligen behöver det.

Med tanke på migrationen är det enligt redogörelsen viktigt att både bilateralt och på EU-nivå skapa jämlika och hållbara partnerskap med ursprungs- och transitländerna och genom dem främja gemensamma mål till exempel för att påverka de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration. Utskottet anser det vara viktigt att Finland och Europeiska unionen i sina partnerskap bidrar till att också partnerländernas migrations- och asylpolitik respekterar internationell rätt och mänskliga rättigheter. Redogörelsen betonar också att mottagning av kvotflyktingar är ett effektivt sätt att erbjuda skydd för de mest utsatta flyktingarna och att dela ansvaret globalt.

Utlåtande FvUU 13/2022 rd

Utskottet hänvisar till sitt tidigare uttalande om statsrådets utvecklingspolitiska redogörelse (FvUU 1/2022 rd — SRR 5/2021 rd) och konstaterar att det är viktigt att ta itu med de bakomliggande orsakerna till migrationen i ursprungsländerna för att hantera migrationen. Ju tidigare man lyckas påverka oroväckande utvecklingstrender på ett sätt som engagerar olika parter, desto större är möjligheterna att uppnå korrigerande resultat. Målet ska vara att ingen tvingas fly eller söka asyl. Utskottet har också tidigare (FvUU 11/2021 rd) konstaterat att arbetet för att nå målen går långsamt, trots avsevärda ekonomiska och andra satsningar. Arbetet behöver dock fortsätta och inriktas allt noggrannare på olika objekt för att åstadkomma en positiv effekt. Det stöd och samarbete som behövs för att undanröja de grundläggande orsakerna ska kunna genomföras så att människor inte i större utsträckning behöver lämna sitt hemland på grund av dessa orsaker. Skötseln av migrationsfrågorna har ett centralt samband med att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Finland har fått flera rekommendationer av internationella övervakningsorgan bland annat om hur offer för människohandel ska beaktas i asylprocessen och i synnerhet om tagande av minderåriga i förvar och familjeåterförening så att barnets bästa och rättigheter samt rätten till familjeliv tillgodoses. Förvaltningsutskottet uttrycker sin oro över att den ökade flyktingströmmen från Ukraina kan utsätta särskilt kvinnor och minderåriga för utnyttjande både i Europa och i Finland.

Enligt utredning till utskottet har polisen särskilt i och med 2015 års inreseväg utvecklat sin nationella beredskap för migration eller någon annan inreseväg och dess konsekvenser. Dessutom har Polisstyrelsen under de senaste åren satsat på att bekämpa människohandel bland annat genom att utarbeta en anvisning för att ingripa i människohandel och hjälpa offer för människohandel. Syftet med anvisningen är att förenhetliga ingripandet i människohandel och liknande brott och förundersökningen i samband med dem samt förfarandet vid hjälp till offer för människohandel. Vid polisinsättningen i Helsingfors har det inrättats en särskild undersökningsgrupp som fokuserar på människohandelsbrott. Dessutom har kunnandet om människohandel stärkts genom utbildning. Polisen deltar också aktivt i ett expertnätverk för bekämpning av människohandelsbrott.

Förvaltningsutskottet vill också fästa uppmärksamhet vid vikten av att bekämpa korruption som ett led i arbetet för rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. I många länder, särskilt i de länder som är föremål för utvecklingspolitiken, fungerar rättssystemet dåligt och korruption är vanligt förekommande. Det kan betraktas som ett centralt hot mot rättsstatsutvecklingen, demokratin och människorättsarbetet. Korruption försvagar hela samhällsekonomin och försvårar avsevärt bekämpningen av bland annat klimatförändringen. Korruptionen orsakar särskilt stort lidande för de mest utsatta i samhället. Bekämpningen av korruption i sig motsvarar således nästan alltid prioriteringarna i Finlands politik för de mänskliga rättigheterna. Utskottet konstaterar att effektivare bekämpning av korruption har stor betydelse för hanteringen av migrationen, minskningen av de underliggande orsakerna till migration, flyktingpolitiken och utmaningarna i anslutning till gränssäkerheten.

Kommunerna och välfärdsområdena

Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Kommunerna och de nya välfärdsområdena har till uppgift

Utlåtande FvUU 13/2022 rd

att ansvara för flera offentliga tjänster som särskilt ingår i de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna).

Kommunerna har i praktiken en viktig roll i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Kommunernas tjänster stöder alla befolkningsgruppers barns uppväxt och skapar möjligheter för alla befolkningsgrupper att jämlikt och på lika grunder delta i arbetslivet och samhällsverksamheten. På kommunnivå arbetar man också aktivt för att förebygga utslagning. För att allt ska fungera effektivt krävs ett smidigt samarbete mellan kommunerna och välfärdsområdena. I samband med människorättsfrågor måste man beakta vikten av det lokala perspektivet och kommunernas roll. Förvaltningsutskottet betonar också kommunernas roll när det gäller fostran till demokrati och mänskliga rättigheter.

Utskottet anser det vara viktigt att jämlikheten förverkligas i de kommunala och regionala tjänsterna. Utskottet betonar bland annat tillgängligheten till tjänster för äldre och personer med funktionsnedsättning också under förhållanden där användningen av ny teknik och digitala tjänster blir vanligare. För att målen ska nås krävs tillräcklig utbildning och tillräckliga resurser.

Kommunerna har ett stort ansvar också för fullgörandet av de humanitära skyldigheterna. Utskottet konstaterar att kommunernas verksamhet för integration av invandrare är av betydelse för en lyckad flykting- och migrationspolitik.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet bedöms välfärdsområdesreformen med tanke på politiken för de mänskliga rättigheterna inte medföra några väsentliga förändringar i arbetet för att främja de mänskliga rättigheterna. Förvaltningsutskottet ser det dock som viktigt att reformen säkerställer att samarbetet mellan kommunerna och välfärdsområdena fungerar smidigt också efter reformen. Vid genomförandet av reformen är det särskilt viktigt att trygga det sektorsövergripande samarbetet och dess resurser för att förebygga problem och utslagning bland personer i svaga ställning. Med tanke på främjandet av de mänskliga rättigheterna utgör det föregripande arbetet för att främja välfärd och hälsa en betydelsefull insats på gräsrotsnivå. Ur denna synvinkel är välfärdsområdesreformen också en möjlighet till mer omfattande genomförande och utveckling av verksamheten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 13/2022 rd

Helsingfors 22.4.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd.

Sekreterare var

plenarråd Sanna Helopuro.