

# Bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid lagberedning



# Bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid lagberedning

Hanna Rönty

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Justitieministeriet

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-266-0

ISSN pdf: 2490-0990

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023

## Bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid lagberedning

<b>Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:4</b>	<b>Tema</b>	Utredningar och anvisningar
<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	
<b>Författare</b>	Hanna Rönty	
<b>Språk</b>	svenska	<b>Sidantal</b> 45

### Referat

Med bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna avses en bedömning av hur den föreslagna lagstiftningen eller politikåtgärden konkret inverkar på tillgodoseendet av människors och människogrupper grundläggande och mänskliga rättigheter. När man bedömer dessa konsekvenser ska man beakta de lagstadgade skyldigheter i vardagen som hänför sig till de grundläggande och mänskliga rättigheterna och analysera vilka konsekvenser propositionen har i människors dagliga liv.

Denna handbok har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Den kompletterar de anvisningar om bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna som ingår i den anvisning för konsekvensbedömning vid lagberedning som uppdaterades 2022. Handboken fokuserar på lagberedning, men den kan också användas i tillämpliga delar exempelvis vid beredningen av politikprogram, E-skrivelser och U-skrivelser.

I handboken behandlas den rättsliga grunden för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, skillnaden mellan bedömningen av konsekvenserna och grunderna för lagstiftningsordningen samt processen för, innehållet i, dokumentationen av och informationskällorna till bedömningen. Handboken innehåller också en checklista för bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och exempel på hur bedömningen ska göras i regeringspropositionerna.

**Nyckelord** konsekvensbedömning av lagförslag, lagberedning, grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter

<b>ISBN PDF</b>	978-952-400-266-0	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>Ärendenummer</b>	VN/8051/2022	<b>Projektnummer</b>	OM020:00/2022

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-266-0>

## Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:4</b>		<b>Teema</b>	Selvityksiä ja ohjeita
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Hanna Rönty		
<b>Kieli</b>	ruotsi	<b>Sivumäärä</b>	45

### Tiivistelmä

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla tarkoitetaan sen arviointia, miten ehdotettu säädös tai politiikkatoimi vaikuttaa konkreettisesti ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät oikeudelliset velvoitteet tuodaan arjen tasolle ja analysoidaan, miten esityksen vaikutukset näkyvät ihmisten jokapäiväisessä elämässä.

Tämä opas on valmisteltu virkатыönä oikeusministeriössä. Se syventää vuonna 2022 uudistetun lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta. Oppaassa keskitytään lainvalmisteluun, mutta sitä voidaan käyttää soveltuvin osin myös esimerkiksi politiikkaohjelmien sekä E-kirjeiden ja U-kirjelmien valmistelussa.

Oppaassa käsitellään perus- ja ihmisoikeuksien oikeusperustaa, perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin ja säätämisyjärjestysperusteluiden välistä eroa sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin prosessia, sisältöä, dokumentointia ja tietolähteitä. Opas sisältää myös perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin tarkistuslistan sekä esimerkkejä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin toteuttamistavoista hallituksen esityksissä.

**Asiasanat** lakien vaikutusten arviointi, säädösvalmistelu, perusoikeudet, ihmisoikeudet

<b>ISBN PDF</b>	978-952-400-266-0	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>Asianumero</b>	VN/8051/2022	<b>Hankenumero</b>	OM020:00/2022

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-266-0>

## Assessment of Fundamental and Human Rights Impacts in Law Drafting

---

<b>Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2023:4</b>	<b>Subject</b>	Reports and guidelines
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice, Finland	
<b>Author(s)</b>	Hanna Rönty	
<b>Language</b>	Swedish	<b>Pages</b> 45

---

### Abstract

Assessment of fundamental and human rights impacts means an assessment of how a proposed statute or policy measure would concretely affect the realisation of fundamental and human rights of different people and groups of people. In the assessment of fundamental and human rights impacts, the legal obligations related to fundamental and human rights are brought down to the level of everyday life and the potential effects of the proposal on people's lives are analysed.

This guide was prepared by officials of the Ministry of Justice. It supplements the instructions on the assessment of fundamental and human rights impacts included in the Guidelines for Impact Assessment in Law Drafting, revised in 2022. This guide focuses on law drafting, but it can also be used, as appropriate, in the preparation of policy programmes, Europe communications and Union communications.

The guide deals with the legal basis for fundamental and human rights and the difference between the assessment of fundamental and human rights impacts and the reasoning for the choice of enactment procedure. It describes the process, contents and documentation of the assessment of fundamental and human rights impacts and the information sources that can be used in the process. The guide also contains a checklist for the assessment of fundamental and human rights impacts and examples of how the assessment can be carried out when preparing government proposals.

**Keywords** impact assessment, law drafting, fundamental rights, human rights

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-400-266-0	<b>ISSN PDF</b>	2490-0990
<b>Reference number</b>	VN/8051/2022	<b>Project number</b>	OM020:00/2022

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-266-0>

---

## Innehåll

Förord.....	7
<b>1 Inledning.....</b>	<b>9</b>
<b>2 Utgångspunkter för bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.....</b>	<b>12</b>
2.1 Vad innebär grundläggande och mänskliga rättigheter?.....	12
2.2 Förhållandet mellan motiven till lagstiftningsordning och bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.....	19
2.3 Konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt andra typer av konsekvenser.....	23
<b>3 Genomförandet av bedömningen .....</b>	<b>25</b>
3.1 Processen .....	25
3.2 Vad omfattar bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna?.....	28
3.3 Checklista för bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna .....	30
3.4 Dokumentering samt rubriker för bedömningen i regeringspropositionen.....	32
<b>4 Informationskällor.....</b>	<b>34</b>
4.1 Mångsidigt källmaterial.....	34
4.2 Samråd som en del av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.....	36
<b>5 Exempel på bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i regeringspropositioner.....</b>	<b>38</b>
<b>Källor.....</b>	<b>44</b>

## FÖRORD

Denna handbok har utarbetats som en del av ett mer omfattande projekt för utveckling av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna (OM020:00/2022). Inom projektet utvecklas anvisningar, utbildning och samarbete som gäller bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.<sup>1</sup>

Projektet grundar sig på målen i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. I regeringsprogrammet konstateras det att lagberedarnas kunskaper om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna ska stärkas på ett målmedvetet sätt. Enligt regeringsprogrammet ska det stöd som överskrider ministeriegränserna ökas, så att det ska vara möjligt att på ett djupgående sätt bedöma lagarnas konsekvenser också bland annat för de mänskliga rättigheterna. Dessutom respekteras och stärks grundlagens ställning och den oberoende grundlagstolkningen, samtidigt som bedömningen av lagförslagets grundlagsenlighet och konsekvenser effektiviseras och utvidgas.<sup>2</sup>

I statsrådets handlingsplan för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna 2020–2023 fastställs det att bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska stärkas som ett led i utvecklandet av statsrådets lagberedning, bland annat genom anvisningar och utbildning för lagberedarna samt genom att myndighets-samarbetet i anslutning till bedömningen av konsekvenserna för de mänskliga rättigheterna stärks.<sup>3</sup> Också i Statsrådets människorättspolitiska redogörelse från 2021 konstateras det att statsrådet främjar en systematisk och fortskridande bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i all myndighetsverksamhet. Dessutom åtar sig statsrådet enligt redogörelsen att utöka lagberedarnas kunskaper om de grundläggande och mänskliga rättigheterna och bedöma de väsentliga konsekvenserna av lagförslagen för rättigheterna i fråga.<sup>4</sup>

---

1 Uppgifter om projektet finns på justitieministeriets webbplats: <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM020:00/2022>.

2 Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering (2019), s. 87.

3 Statsrådets handlingsplan för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna 2020–2023, s. 32.

4 Statsrådets människorättspolitiska redogörelse (2021), s. 10, 33.



Det primära syftet med bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna är att säkerställa att författningarna är förenliga med de skyldigheter som grundlagen, EU:s system för de grundläggande fri- och rättigheterna och det internationella systemet för mänskliga rättigheter innebär för det allmänna. I Finland har riksdagens grundlagsutskotts utlåtandep Praxis en särskild betydelse när det gäller att bedöma och identifiera frågor som hänför sig till grundläggande och mänskliga rättigheter. Också grundlagsutskottet har betonat att man vid lagberedning ska fästa uppmärksamhet vid hur lagarna påverkar tillgodoseendet av individens rättigheter.

Den handbok som nu publiceras har beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. I utarbetandet av handboken har jag använt mig av de synpunkter om bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna som samlades in vid de samråd och den remissbehandling som ordnades i samband med beredningen av anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning (2022). Dessutom diskuterade jag under beredningen av handboken utvecklingen av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna bland annat med justitiekanslersämbetet, rådet för bedömning av lagstiftningen, Människorättscentret, människorättsdelegationen, nätverket av människorättsorganisationer som samordnas av Förbundet för mänskliga rättigheter samt med tjänstemän inom statsrådet som arbetar med lagberedning och konsekvensbedömning.

Jag vill framföra ett varmt tack för värdefulla synpunkter till alla som deltagit i processen.

Hanna Rönty  
November 2022

# 1 Inledning

Syftet med denna handbok är att komplettera de anvisningar om bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna som ingår i de anvisningar om konsekvensbedömning vid lagberedning som uppdaterades 2022. Handboken fokuserar på bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid lagberedning, men den kan också användas i tillämpliga delar exempelvis vid beredningen av politikprogram, E-skrivelser och U-skrivelser. Handboken grundar sig på justitieministeriets promemoria om de grundläggande och mänskliga rättigheterna (2020, på finska).

En stor del av lagberedningsprojekten har åtminstone på något sätt anknytning till tillgodosedandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Att trygga och främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna hör till det allmännas skyldigheter, och lagstiftningen är ett viktigt verktyg för att fullgöra denna skyldighet. De grundläggande och mänskliga rättigheterna ska beaktas redan när ett lagstiftningsprojekt planeras och även när lagstiftningsalternativen och detaljerna i lagstiftningen övervägs. Konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska beaktas också i samband med beredning, godkännande och ikraftsättande av internationella förpliktelser samt vid beredning av Europeiska unionens lagstiftning och genomförande av den på nationell nivå.<sup>5</sup>

**Med bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna avses en bedömning av hur den föreslagna lagstiftningen eller politikåtgärden konkret inverkar på tillgodosedandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna för människor och grupper av människor.** När man bedömer dessa konsekvenser ska man beakta de lagstadgade skyldigheter i vardagen som hänför sig till de

---

5 Allmän information om konsekvensbedömning vid beredningen och genomförandet av EU-rättsakter och vid beredning och ikraftsättande av fördrag finns i avsnitt 1.2.2 och 1.2.3 i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning (2022). För innehållet i U-skrivelser, se Jääskeläinen et al. (2022, på finska), s. 26–29. Se även Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (2019) kapitel V, avsnitt 4.2, Lainkirjoittajan opas (handbok för lagberedare, på finska), avsnitt 4.1.4 och justitieministeriets promemoria om tolkningen och tillämpningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (på finska).

grundläggande och mänskliga rättigheterna och analysera vilka konsekvenser propositionen har i människors dagliga liv.

Enligt anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner ska de grundläggande och mänskliga rättigheterna i tillämpliga delar behandlas både i motiveringen till lagstiftningsordningen och i avsnittet om propositionens huvudsakliga konsekvenser.<sup>6</sup> Även om avsnitten har olika perspektiv stöder de varandra. Den juridiska bedömningen när det gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna förutsätter kännedom om hur rättigheterna tillgodoses i praktiken, och det bör finnas en dialog mellan det rättsliga och det samhälleliga perspektivet under lagstiftningsprocessen.<sup>7</sup>

Syftet med bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna är att ge beslutsfattarna sådan information om tillgodoseendet av rättigheterna som de kan grunda sina avgöranden på. Riksdagen har enligt 47 § i grundlagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Om ett lagförslag har konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, ska dessa upplysningar lämnas till riksdagen så att den kan grunda sitt beslutsfattande på ett relevant informationsunderlag.<sup>8</sup> Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna stärker också lagberedningens förankring i de grundläggande och mänskliga rättigheterna och främjar en öppen och ansvarsfull lagberedning.

På grund av de grundläggande och mänskliga rättigheternas karaktär kan aspekter som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter anknyta till nästan alla andra typer av konsekvenser som bedöms vid lagberedning. I anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning finns närmare information om olika typer av konsekvenser, om de allmänna principerna för konsekvensbedömning samt om planeringen och genomförandet av konsekvensbedömningen. Denna handbok kompletterar med fokus på bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning samt andra anvisningar, guider och handböcker om konsekvensbedömning som statsrådet publicerat.

I nästa avsnitt i handboken behandlas den rättsliga grunden och förpliktande rättskäl-  
lor när det gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna, skillnaden mellan  
bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

---

6 Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (2019), kapitel IV, avsnitt 4.2 och 12.

7 Se t.ex. Keinänen och Pajuojä (2020, på finska), s. 51–52.

8 Jfr riksdagens grundlagsutskotts utlåtanden GrUU 56/2017 rd, s. 3, GrUU 19/2016 rd, s. 2 och GrUU 52/2014 rd, s. 3/I, där en tillräckligt grundlig bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna betonas.

och motiven till lagstiftningsordning samt förhållandet mellan bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och annan konsekvensbedömning. I det tredje avsnittet presenteras processen för, innehållet i och dokumentationen av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Avsnittet innehåller också en checklista för bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I det fjärde avsnittet ges en översikt över de viktigaste informationskällorna för bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, och i det femte avsnittet presenteras exempel på hur bedömningen kan genomföras.

## 2 Utgångspunkter för bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

### 2.1 Vad innebär grundläggande och mänskliga rättigheter?

Grundläggande och mänskliga rättigheter är fundamentala rättigheter som gäller alla som omfattas av statens jurisdiktion. Rättigheterna styr och begränsar utövningen av offentlig makt och därmed också lagstiftarens verksamhet.

I lagberedningen syns de grundläggande och mänskliga rättigheterna framför allt i form av sådana rättigheter som tryggas genom lagstiftning och avtal. De grundläggande och mänskliga rättigheterna uppfattas å andra sidan också ofta som värden som i vidare bemärkelse tryggar människovärdet, ett människovärdigt liv och rättvisa. Innehållet i de grundläggande och mänskliga rättigheterna är inte oföränderligt, utan rättigheterna utformas och utvecklas med tiden till följd av olika samhälleliga och politiska processer och motsättningar.

**De grundläggande fri- och rättigheterna** tryggas i Finlands grundlag och i EU:s system för de grundläggande fri- och rättigheterna. Finlands grundlag tryggar människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främjar rättvisa i samhället (1 § 2 mom.). De grundläggande fri- och rättigheterna finns i 2 kap. i grundlagen. Utmärkande för de grundläggande fri- och rättigheterna är den särskilda beständighet och rättsliga karaktär som följer av bestämmelser på grundlagsnivå. Information om innehållet i olika grundläggande rättigheter finns bland annat i *Lainkirjoittajan opas*.<sup>9</sup>

**EU:s system för de grundläggande fri- och rättigheterna** består av flera olika element, till vilka hör Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02), vissa bestämmelser i EU:s grundfördrag, EU:s allmänna rättsprinciper samt rättspraxis i EU-domstolen. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har samma rättsliga värde som Europeiska unionens fördrag. Dessutom preciseras de grundläggande fri- och rättigheterna i EU:s sekundärrätt, som omfattar förordningar,

<sup>9</sup> *Lainkirjoittajan opas*, avsnitt 4.2 *Perusoikeudet lainkohdittain*.

direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden. De grundläggande fri- och rättigheterna enligt EU förpliktar förutom EU:s institutioner och organ också medlemsstaterna när det gäller verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten. En nationell lag inom EU-rättens tillämpningsområde eller en bestämmelse i EU-rätten får därmed inte stå i strid med förpliktelserna enligt EU:s system för de grundläggande fri- och rättigheterna.<sup>10</sup>

## KAPITLET OM GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETER I GRUNDLAGEN

- Jämlikhet (6 §)
- Rätten till liv, personlig frihet och integritet (7 §)
- Den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 §)
- Rörelsefrihet (9 §)
- Skydd för privatlivet (10 §)
- Religions- och samvetsfrihet (11 §)
- Yttrandefrihet och offentlighet (12 §)
- Mötes- och föreningsfrihet (13 §)
- Rösträtt och rätt till inflytande (14 §)
- Egendomsskydd (15 §)
- Kulturella rättigheter (16 §)
- Rätt till eget språk och egen kultur (17 §)
- Näringsfrihet och rätt till arbete (18 §)
- Rätt till social trygghet (19 §)
- Ansvar för miljön (20 §)
- Rättsskydd (21 §)
- Skyldigheten för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (22 §)
- De grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden (23 §)

<sup>10</sup> Artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Se även Lainkirjoittajan opas, avsnitt 4.1.4 och justitieministeriets promemoria om tolkningen och tillämpningen av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (på finska).

**De mänskliga rättigheterna** tryggas i internationella människorättsinstrument. Finland är part i flera internationella människorättskonventioner. De flesta av dessa har satts i kraft genom lag och gäller därmed som lag i Finland och är direkt tillämpliga i exempelvis domstolar.<sup>11</sup> De mänskliga rättigheterna tryggas också i andra internationella dokument, såsom deklamationer och resolutioner (så kallad *soft law*, "mjuk lagstiftning"), som inte är juridiskt bindande, men som utöver politisk betydelse också kan ha rättslig betydelse, till exempel i fråga om tolkningen av rättigheterna. Sådana *soft law*-instrument är bland annat FN:s deklamation om urfolks rättigheter och allmänna kommentarer av tillsynsorganen för människorättskonventionerna om närmare innehåll i de rättigheter som tryggas i konventionerna.

## DE VIKTIGASTE MÄNSKORÄTTSKONVENTIONERNA

### Europarådets människorättskonventioner

- Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, dvs. Europeiska människorättskonventionen (1950)
- Den reviderade Europeiska sociala stadgan (1996)
- Den europeiska konventionen om förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1987)
- Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (1992)
- Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (1995)
- Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (2005)
- Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp, den s.k. Lanzarotekonventionen (2007)
- Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, den s.k. Istanbulkonventionen (2011)

### FN:s människorättskonventioner

- Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (1965)
- Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen, 1966)

<sup>11</sup> De människorättskonventioner som Finland har ratificerat är i enlighet med folkrätten också internationella förpliktelser för Finland, oberoende av hur de har satts i kraft nationellt.

- Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen, 1966)
- Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (1984)
- Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (1979)
- Konventionen om barnets rättigheter (1989)
- Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (2006)
- Internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden (2006)

Som människorättskonventioner betraktas ofta även andra internationella överenskommelser, såsom vissa av Internationella arbetsorganisationen ILO:s konventioner och FN:s konventioner om humanitär rätt, flyktingar och förebyggande av folkmord. FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna (1948), som utgör grunden för människorättskonventionerna, anses nu för tiden allmänt vara en del av den internationella sedvanerätten och därmed rättsligt bindande.

**Systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna i Finland har nära anknytning till de rättigheter som tryggas i de internationella människorättskonventionerna.**

Därför är det viktigt att också tolkningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna harmoniseras.<sup>12</sup> Människorättskonventionerna fastställer en miniminivå för skyddet av rättigheterna och nationellt kan också ett högre skydd än i konventionerna garanteras. Genom reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 strävade man efter att föra det inhemska systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella människorättsförpliktelserna närmare varandra och att inom det finländska rättssystemet stärka ställningen för de mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Tolkningarna av enskilda grundlagsbestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och av motsvarande människorättsförpliktelser är ändå inte nödvändigtvis helt överensstämmande. Tolkningen av människorättskonventionerna bestäms och utvecklas inom de internationella tillsynsorganens praxis. Dessutom ger konventionerna ofta staterna

<sup>12</sup> Lainkirjoittajan opas, avsnitt 4.1.3 och 4.1.21.



en prövningsmarginal, inom ramen för vilken rättigheterna kan regleras genom nationell lagstiftning.<sup>13</sup>

De grundläggande och mänskliga rättigheterna indelas ofta i medborgerliga och politiska rättigheter (MP-rättigheter) och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-rättigheter). Dessutom talas det om så kallade tredje generationens rättigheter, som betecknas av en kollektiv dimension. Dessa är bland annat rätten till utveckling och rätten till en sund miljö. De flesta av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är individuella rättigheter, men vissa rättigheter, såsom urfolkens rättigheter, gäller också grupper av människor.

Utgångspunkten för tillämpningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är deras universalitet, oförtytterlighet, odelbarhet och ömsesidiga beroende samt principen om icke-diskriminering. Universalitet innebär att rättigheterna i regel ska garanteras alla personer som omfattas av statens jurisdiktion. Oförtytterlighet innebär att det inte går att ge bort sina rättigheter. Med odelbarhet avses det att alla rättigheter är likvärdiga och lika viktiga, och att det inte finns någon inbördes hierarki mellan dem. Ömsesidigt beroende syftar på att tillgodoseendet av olika rättigheter är bundet till andra rättigheter. Enligt principen om icke-diskriminering ska rättigheterna tillgodoses på lika villkor för alla människor.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.<sup>14</sup> Det är inte tillräckligt att den offentliga makten avhåller sig från ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, utan det faktiska förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter ofta aktiva åtgärder från det allmänna sida, till exempel för att skydda individens grundläggande fri- och rättigheter mot kränkningar från utomstående sida eller för att skapa faktiska förutsättningar för utövning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna gäller både de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen och de mänskliga rättigheter som tryggas i de internationella konventioner som är bindande för Finland. Till de centralaste metoderna för att tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna hör bland annat att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet.<sup>15</sup> Genom lagstiftning som preciserar de grundläggande fri- och

<sup>13</sup> RP 309/1993 rd, s. 42–43.

<sup>14</sup> I kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter i grundlagen finns också paragrafer som innehåller sådana skyldigheter att trygga och främja som omfattas av de enskilda rättigheterna. Dessa bestämmelser och den allmänna skyldigheten enligt 22 § att se till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses kompletterar varandra. Se RP 309/1993 rd, s. 29/II, GrUB 25/1994 rd, s. 6.

<sup>15</sup> RP 309/1993 rd s. 79–80/I.

rättigheterna inverkar de grundläggande och mänskliga rättigheterna också på relationerna mellan enskilda personer.

Skyldigheten enligt 22 § i grundlagen har samband med de skyldigheter att vidta positiva åtgärder som ingår i de internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland.<sup>16</sup> Staten har en skyldighet att respektera, skydda och tillgodose de mänskliga rättigheterna. Staten ska följaktligen avhålla sig från att ingripa i tillgodoseendet av människors rättigheter, skydda människorna från kränkningar av deras rättigheter samt aktivt främja tillgodoseendet av rättigheterna. Särskilt ESK-rättigheterna förknippas dessutom med så kallat progressivt genomförande: staten ska tillgodose rättigheterna i fråga med utnyttjande till det yttersta av sina tillgängliga resurser.

Även om de grundläggande och mänskliga rättigheterna är av fundamental karaktär kan de under vissa förutsättningar inskränkas genom en vanlig lag. Grundlagsutskottet har i sin praxis fastställt de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, vilka innebär att inskränkningarna

1. bör bygga på lagstiftning
2. ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade i lagen
3. ska vara acceptabla
4. ska vara proportionella<sup>17</sup>
5. inte får ingripa i kärnområdet av en grundläggande fri- och rättighet
6. kräver ett adekvat rättsskydd och
7. ska vara förenliga med de förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna.

I fråga om flera grundläggande fri- och rättigheter innehåller grundlagen också bestämmelser om särskilda förutsättningar för begränsning som ska beaktas utöver de allmänna förutsättningarna för begränsning.

Europeiska människorättskonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller dessutom bestämmelser om i vilka situationer och under vilka förutsättningar de rättigheter som dessa tryggar kan begränsas. Artikel 52 i stadgan innehåller en allmän begränsningsklausul, medan förutsättningarna för begränsning i Europeiska människorättskonventionen är inskrivna i de artiklar som tryggar de olika rättigheterna. Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har preciserat förutsättningarna för begränsning av rättigheterna i sin rättspraxis.

<sup>16</sup> RP 309/1993 rd, s. 79/II.

<sup>17</sup> Detta kallas ofta proportionalitetskravet.

Skyldigheterna med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna innefattar också så kallade absoluta förbud och rättigheter som inte kan begränsas och som man inte får avvika från ens under undantagsförhållanden. Sådana är bland annat förbudet mot tortyr och behandling som kränker människovärdet samt förbudet mot retroaktiv strafflag.<sup>18</sup>

I grundlagen finns också bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden (23 §) och om avgränsade undantag från grundlagen som föreskrivs genom undantagslag (73 §). Motstridigheter mellan lagförslag och grundlagen, inklusive bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna, ska dock i första hand avlägnas. Till den nuvarande konstitutionella traditionen hör en princip om undvikande av undantagslagar, vilket innebär att ett restriktivt förhållningssätt tillämpas i förhållande till användningen av undantagslagsförfarande. Om det är nödvändigt att stifta en undantagslag, ska undantaget begränsas till endast det nödvändiga och skrivas möjligast avgränsat och snävt.<sup>19</sup>

De grundläggande och mänskliga rättigheterna kan stå i strid med varandra, och dessa konflikter kräver ofta att olika rättigheter vägs mot varandra. En typisk konflikt är till exempel konflikten mellan yttrandefriheten och skyddet för privatlivet. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis framhållit att det inte finns någon prioritetsordning för de grundläggande fri- och rättigheterna och att det vid bedömningen är fråga om att samordna och avväga två eller flera bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.<sup>20</sup> Vid avvägningen ska man sträva efter att båda rättigheterna i fråga tillgodoses så väl som möjligt.

Bestämmelsernas konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska alltid om möjligt bedömas på längre sikt och inte enbart som en lösning på en enskild politisk fråga. Bedömningen på längre sikt blir särskilt viktig om det är fråga om en ny eller avvikande tillämpningssituation eller om bestämmelserna innebär långtgående inskränkningar i dessa rättigheter.

---

18 Se t.ex. Lainkirjoittajan opas, avsnitt 4.1.10 och Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) (2015).

19 RP 1/1998 rd, s. 125/II.

20 Se t.ex. GrUB 3/2022 rd, s. 4, GrUU 14/2018 rd, s. 8, GrUU 54/2014 rd, s. 2/II och GrUU 10/2014 rd, s. 4/I.

## DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA VID BEREDNINGEN AV EU-LAGSTIFTNING

Enligt grundlagsutskottet är de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i Finlands grundlag betydelsefulla också vid beredningen av EU-lagstiftning, och statsrådet ska bilda sin ståndpunkt med beaktande av Finlands grundlag vid beredningen av EU-lagstiftning. Statsrådet ska delta i utarbetandet av förslagen till EU-rättsakter på ett sätt som tryggar de grundläggande fri- och rättigheterna både i Finland och i hela Europeiska unionen.<sup>21</sup>

Man bör sträva efter att säkerställa och klargöra att förslagen till EU-rättsakter är förenliga med de nationella grundläggande fri- och rättigheterna och med grundlagen så tidigt som möjligt under unionens lagstiftningsarbete. Detta bör särskilt uppmärksammas när förslaget till rättsakt behandlas i Europeiska unionens råd. I U-skrivelserna bör man redogöra för förslagets konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ur Finlands synvinkel, och i de E-skrivelser som utarbetas innan det egentliga förslaget lämnas bör man försöka utreda och i möjligaste mån förutse förslagets förenlighet med och konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Vid beredningen av EU-rättsakter bör det klargöras om lagstiftningsförslaget också är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna inom EU, särskilt med stadgan om de grundläggande rättigheterna.

## 2.2 Förhållandet mellan motiven till lagstiftningsordning och bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

De i en regeringsproposition föreslagna bestämmelsernas förhållande till de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska i tillämpliga delar behandlas såväl i avsnittet om propositionens huvudsakliga konsekvenser som i motiven till lagstiftningsordning. Båda avsnitten har sitt eget perspektiv och syfte i den helhet som regeringspropositionen utgör.

<sup>21</sup> Se t.ex. GrUU 37/2021 rd, s. 8 (på finska).

I regeringspropositionens avsnitt "Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning" bedöms propositionens förhållande till grundlagen, till EU:s system för de grundläggande fri- och rättigheterna och till internationella människorättsförpliktelser ur juridisk synvinkel och med juridiska analysmetoder.<sup>22</sup> Texten är specificerande, argumenterande och den lägger fram en slutsats om lagstiftningsordningen i riksdagen. Avsnittet gäller inte enbart frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter, utan bedömningen görs utifrån hela grundlagen. Med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna är utgångspunkten att i sista hand garantera en miniminivå för skyddet av rättigheterna och se till att staten inte bryter mot sina skyldigheter i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Bedömningen förutsätter avvägning, helhetsbedömning och tillräcklig motivering till lösningarna.

I motiven till lagstiftningsordning ligger fokus ofta på miniminivån på rättigheterna och förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, men förslagen bör granskas också med avseende på skyldigheten enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.<sup>23</sup> Särskilt när det är fråga om att utveckla skyddet för de grundläggande rättigheterna är utgångspunkten för den konstitutionella granskningen en annan än vid granskning av förslag som begränsar de grundläggande rättigheterna.<sup>24</sup>

Även om frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna behandlas någon annanstans i propositionen ska den juridiska bedömningen av fullgörandet av människorättsförpliktelserna framföras i avsnittet "Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning", eftersom den uttryckligen har betydelse vid bedömningen av lagens förenlighet med grundlagen och av lagstiftningsordningen. Vid behov kan man hänvisa till andra avsnitt i regeringspropositionen, såsom avsnittet om bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, om de innehåller bedömningar som har ett väsentligt samband med den juridiska analysen i motiven till lagstiftningsordning.

22 Närmare anvisningar om hur motiven till lagstiftningsordning ska skrivas finns i anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner: Se kapitel IV Grundläggande struktur för en proposition, avsnitt 12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning. Detaljerad information om regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna finns i avsnitt 4.1 i Lainkirjoittajan opas. I avsnitt 4.2 i Lainkirjoittajan opas beskrivs de grundläggande fri- och rättigheterna i den ordning de anges i paragraferna i grundlagen samt presenteras sådana aspekter som lagberedarna ska beakta när de utarbetar lagstiftning som tangerar respektive grundläggande fri- och rättighet.

23 GrUU 52/2014 rd, s. 3/II.

24 GrUU 31/2014 rd, s. 2–3.

Motiveringen till lagstiftningsordningen kan dock inte ersätta bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Propositionens konkreta konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna på en praktisk nivå ska behandlas i avsnittet om de huvudsakliga konsekvenserna.<sup>25</sup> Även grundlagsutskottet har betonat att lagstiftningsprojekt som har samband med tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna alltid måste ta hänsyn också till den enskilde vid bedömningen av propositionens konsekvenser.<sup>26</sup>

<b>Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning</b>	<b>Bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna</b>
Rättslig bedömning: Hur följer propositionen grundlagen (även på annat sätt än i fråga om de grundläggande rättigheterna) och uppfyller skyldigheterna enligt EU:s system för grundläggande rättigheter och internationella människorättskonventioner.	Samhällelig och empirisk bedömning: Tillgodoseendet av människors och människogrupper rättigheter i praktiken och i människors vardag. En mer konkret beskrivning än motiven till lagstiftningsordning av hur förslaget påverkar tillgodoseendet av rättigheterna.
Rättigheternas miniminivå och förutsättningarna för begränsning av den är viktiga. Man bör också komma ihåg den offentliga maktens skyldighet att främja och trygga tillgodoseendet av rättigheterna.	Det är viktigt att främja tillgodoseendet av rättigheterna och att tillgodose dem på bästa möjliga sätt.
Som källor används grundlagsutskottets utlåtanden, de högsta domstolarnas rättspraxis samt rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och andra organ som övervakar efterlevnaden av människorättskonventionerna och EU-domstolens rättspraxis.	Källor förutom juridiska källor är olika undersökningar, rapporter, utredningar, intervjuer, statistik, indikatorer och samrådsförfaranden.

Källa: Anvisningar om konsekvensbedömning vid lagberedning (2022)

I bilden ovan gestaltas skillnaden i perspektiv mellan motiven till lagstiftningsordning och bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna är i jämförelse med motiven till lagstiftningsordning en konkretare och mer beskrivande framställning av hur förslaget påverkar individens rättigheter, och bedömningen fokuserar

<sup>25</sup> Se anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner, kapitel IV Grundläggande struktur för en proposition, avsnitt 12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.

<sup>26</sup> GrUU 22/2017 rd, GrUU 10/2015 rd, s. 3.

särskilt på tillgodoseendet av människors och grupper av människors rättigheter i praktiken och i individens vardag. Perspektivet är samhällsligt och empiriskt, och fokus ligger ofta särskilt på främjandet av rättigheterna och på hur människors rättigheter kan tillgodoses på bästa möjliga sätt inom ramen för det föreslagna regleringsalternativet eller när olika regleringsalternativ jämförs.

Motiven till lagstiftningsordning och bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna skiljer sig från varandra också i fråga om källmaterialet. Enligt anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner ska motiven till lagstiftningsordning grunda sig på grundlagsutskottets centrala praxis och vid behov på de högsta domstolarnas praxis. När det gäller de viktigaste människorättsförpliktelserna med tanke på propositionen ska man behandla rätts- och beslutspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och andra organ som övervakar efterlevnaden av de människorättskonventioner som är bindande för Finland. I anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner anges tämligen exakt vilka källor som ska användas i motiven till lagstiftningsordning. Vid konsekvensbedömningen kan man däremot använda ett mångsidigt urval av källor. Även om juridiska källor, såsom rättsfall, kan ge information om det praktiska tillgodoseendet av rättigheterna, betonas i allmänhet andra än juridiska källor i konsekvensbedömningen.

Även om motiven till lagstiftningsordning och bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna har olika syften i propositionen stöder de varandra och står i växelverkan med varandra. Analysen av de konkreta konsekvenserna i vardagen gör det lättare att identifiera frågor som gäller de rättsliga förpliktelser som är relevanta med tanke på propositionen. Om det däremot exempelvis i grundlagsutskottets praxis lyfts fram omständigheter som behöver behandlas noggrannare med tanke på individen och konsekvenserna för individen i vardagen, ska dessa frågor granskas i konsekvensbedömningen.

På grund av denna ömsesidiga växelverkan kan skillnaden mellan konsekvensbedömningen och motiven till lagstiftningsordning i verkligheten vara mindre än den som beskrivs ovan. Till exempel när det bedöms om en inskränkning i en grundläggande fri- eller rättighet är proportionerlig och godtagbar krävs ofta närmare information om hur inskränkningen i praktiken påverkar vardagen för dem som berörs av den. Då kan man i motiven till lagstiftningsordning antingen hänvisa till de konsekvenser som beskrivs i konsekvensbedömningen eller behandla de konkreta konsekvenserna närmare, uttryckligen med avseende på de inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som behandlas.

## DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA I ANDRA AVSNITT I REGERINGSPROPOSITIONEN

Behandlingen av frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter begränsas i regeringspropositioner inte enbart till konsekvensbedömningen och motiven till lagstiftningsordning. Om propositionen är betydelsefull med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska de förpliktelser i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna som är relevanta med tanke på nuläget samt situationen när det gäller tillgodoseendet av rättigheterna behandlas i **bedömningen av nuläget**. Dessutom kan frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter beroende på propositionen behandlas bland annat i avsnittet om målsättning eller i specialmotiveringen.

### 2.3 Konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt andra typer av konsekvenser

Eftersom de grundläggande och mänskliga rättigheterna omfattar alla livsområden har konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna anknytning till nästan alla andra typer av konsekvenser som ska granskas i konsekvensbedömningen. Därför kan konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna sällan bedömas separat från de övriga konsekvenserna. Särskilt samhälleliga konsekvenser och konsekvenser för grupper av människor har ett nära samband med de grundläggande och mänskliga rättigheterna, som i enlighet med benämningen är rättigheter som gäller människor, eller i vissa fall grupper av människor. Ofta behandlas frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter i propositionerna till exempel i samband med bedömningen av konsekvenserna för likabehandling, könskonsekvenserna, konsekvenserna för barn, konsekvenserna för personer med funktionsnedsättning eller de språkliga konsekvenserna.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna har emellertid också samband med andra typer av konsekvenser. Till exempel vid bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna bör bland annat människors olika ekonomiska ställning i samhället och tillgodoseendet av individens ekonomiska rättigheter beaktas. Miljökonsekvenserna kan ha beröringspunkter förutom med grundläggande miljö rättigheter också med bland annat rätten att åtnjuta bästa möjliga psykiska och fysiska hälsa samt med tillgängligheten hos den bebyggda miljön.



**Syftet med bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna är inte att ersätta andra konsekvensbedömningar, utan att komplettera dem och tillföra synpunkter som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna.** Konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan behandlas i ett separat underavsnitt till de samhälleliga konsekvenserna, men de kan också lyftas fram i samband med andra typer av konsekvenser.

Alternativ för rubriker vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna behandlas mer ingående i avsnitt 3.4. Information om andra typer av konsekvenser och särskilda anvisningar om dem finns samlade i anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Anvisningar om konsekvensbedömning vid lagberedning (2022), s. 39–104.

## 3 Genomförandet av bedömningen

### 3.1 Processen

Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska vara en integrerad del av lagberedningsprocessen. De frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna och som är viktiga med tanke på propositionen ska identifieras redan i början av ett lagberedningsprojekt och beaktas under hela lagstiftningsprocessen. Analysen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna fördjupas och kompletteras när propositionen blir precisare och informationsunderlaget om konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna när det gäller olika handlingsalternativ ökar i samband med förberedelsen, den egentliga beredningen, samråden och remissförfarandet.

Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan delas in i tre faser:

#### 1. Identifiering av rättigheter och grupper av människor

I början av lagstiftningsprocessen identifieras preliminärt vilka grundläggande och mänskliga rättigheter de förutsedda konsekvenserna av propositionen anknyter till. Samtidigt identifieras vilka grupper av människor som berörs av de rättigheter som propositionen har konsekvenser för. Det är fråga om en preliminär kartläggning som kompletteras i de följande faserna.

#### 2. Kartläggning av centrala rättskällor

Som nästa steg fördjupas behandlingen av de frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter genom att kartlägga de centrala förpliktande rättskällorna med tanke på propositionen. Dessa kan utöver de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna vara internationella människorättskonventioner samt inom EU-rättens tillämpningsområde Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och andra källor inom EU:s system för de grundläggande fri- och rättigheterna. Förståelsen av den rättsliga grunden kan fördjupas med hjälp av andra juridiska källor som inte är förpliktande. Kartläggningen av rättskällor utgör underlag när man skriver både konsekvensbedömningen och motiven till lagstiftningsordning.

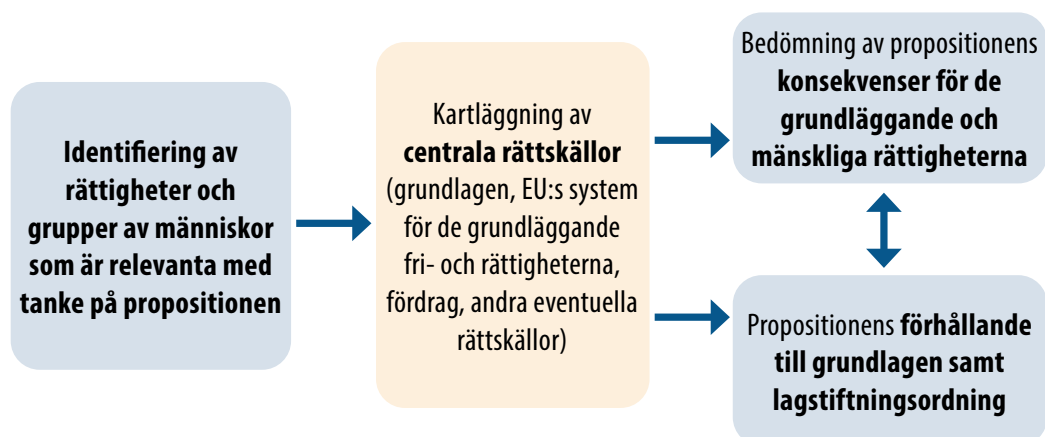
Identifieringen av rättskällor är samtidigt en del av bedömningen av nuläget. Dessutom underlättar den informationssökningen när det gäller konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, eftersom man med hjälp av identifieringen av rättskällor kan hitta forskning och informationskällor som behandlar tillgodoseendet av rättigheterna.

### **3. Egentlig bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna**

När de centrala rättskällorna har kartlagts fortsätter behandlingen av frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter å ena sidan som en del av konsekvensbedömningen och å andra sidan i motiven till lagstiftningsordning. Innehållet i bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna beskrivs närmare i nästa avsnitt.

Beredningen av konsekvensbedömningen och motiven till lagstiftningsordning kan göras i vilken ordning som helst, men ett alternativ är att först fokusera på bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Då identifierar man på basis av konsekvensbedömningen de frågor som med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen och de internationella människorättsförpliktelserna är viktiga och ska bedömas i motiven till lagstiftningsordning. När propositionens konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna identifieras som en del av konsekvensbedömningen blir det också lättare att skriva motiven till lagstiftningsordning. Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan ses som en slags bro mellan konsekvenserna i vardagslivet i praktiken och den juridiska analysen i motiven till lagstiftningsordning.

Det går också att inleda den mer ingående behandlingen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna med motiven till lagstiftningsordning eller att behandla båda aspekterna samtidigt. Oberoende av i vilken ordning de genomförs stöder bedömningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och skrivandet av motiven till lagstiftningsordning varandra, och båda analyserna fördjupas under lagberedningsprocessen.



## BEAKTANDE AV REKOMMENDATIONER OCH AVGÖRANDE SOM GÄLLER FINLAND FRÅN TILLSYNSORGANEN FÖR DE INTERNATIONELLA MÄNNISKORÄTTSKONVENTIONERNA

Finland rapporterar regelbundet om verkställandet av Finlands människorättsförpliktelser till flera tillsynsorgan för internationella människorättskonventioner. Tillsynsorganen ger utifrån dessa periodiska rapporter rekommendationer till Finland. Flera av tillsynsorganen behandlar också enskilda klagomål.

Avgöranden av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är rättsligt bindande, men också andra tillsynsorgans rekommendationer och avgöranden är viktiga för tolkningen av förpliktelserna i konventionerna. Därför ska tillsynsorganens rekommendationer och avgöranden beaktas i lagstiftningsprocessen och vid bedömningen av olika alternativa lösningar.

På utrikesministeriets webbplats finns information om rekommendationer av tillsynsorganen för de människorättskonventioner som gäller Finland: <https://um.fi/konventioner-och-rapporter-om-manskliga-rattigheter>.

## 3.2 Vad omfattar bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna?

Vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna granskar man hur den föreslagna författningen konkret inverkar på tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna på olika livsområden för människor och grupper av människor. Även om en proposition formellt uppfyller de minimikrav som ställs i grundlagen och i de internationella människorättskonventionerna, kan tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna på en praktisk nivå förändras mycket beroende på vilket regleringsalternativ som väljs.<sup>28</sup> **I bedömningen är en eventuell förändring i tillgodoseendet av rättigheterna central, dvs. hur propositionen främjar eller begränsar tillgodoseendet av rättigheterna jämfört med nuläget.**

Liksom vid all konsekvensbedömning fokuserar man vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna på att identifiera de **väsentliga konsekvenserna** av olika handlingsalternativ. Bedömningens omfattning beror på förslaget innehåll och på hur betydande konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna förslaget har. Det finns också propositioner som inte har några betydande konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Om det inte alls finns några konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna eller om konsekvenserna är obetydliga och inte begränsar tillgodoseendet av rättigheterna jämfört med nuläget, behöver en bedömning av konsekvenserna inte framföras i propositionen.

I EU-relaterade förslag till författningar kan kommissionens bedömning av de grundläggande fri- och rättigheterna utgöra grund för den nationella konsekvensbedömningen, men den ska inte kopieras som sådan, utan bedömningen ska kompletteras i samband med beredningen av propositionen.

I bedömningen ska konsekvenserna för tillgodoseendet av såväl medborgerliga och politiska rättigheter som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter granskas. Utöver att identifiera de relevanta rättigheterna är det ytterst viktigt att identifiera de grupper av människor som propositionen har konsekvenser för. I den mån det är möjligt bör propositionen bedömas också med tanke på kommande generationers rättigheter. Dessutom bör man vid bedömningen beakta skillnaderna inom olika grupper av människor och individernas varierande identiteter. Människor hör i allmänhet till flera olika grupper samtidigt, vilket innebär att det kan uppstå kumulativa effekter för vissa personer eller grupper när det gäller utsatthet i fråga om tillgodoseendet av rättigheter. Storleken på en grupp av

---

28 Se t.ex. Ervasti (2020).

människor har i sig ingen betydelse: också konsekvenser för en liten grupp är väsentliga, om det sker betydande förändringar i tillgodoseendet av gruppens rättigheter.

I bedömningen ska tillgodoseendet av rättigheterna behandlas på ett så konkret sätt som möjligt. Det räcker till exempel inte att det konstateras att propositionen främjar tillgodoseendet av vissa rättigheter, utan man bör närmare förklara **hur främjandet märks konkret i det dagliga livet för individer och olika grupper av människor**. Avlägsnar man genom propositionen till exempel sådana praktiska hinder för tillgodoseendet av rättigheterna som har konstaterats tidigare?

I bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan olika metoder för informationssökning utnyttjas. Bedömningen görs i allmänhet av beredaren som tjänsteuppdrag och som en del i beredningen av regeringspropositionen. För bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan det också inrättas en särskild arbetsgrupp eller beställas en separat utredning av en utomstående aktör. Om det är möjligt att göra en mer omfattande utredning eller undersökning kan både kvalitativa och kvantitativa metoder användas. I de flesta lagstiftningsprojekt finns det dock inte tid eller resurser för separata undersökningar. Det innebär att logiskt tänkande och logisk slutledning utgör grunden för bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna: Genom att använda det tillgängliga källmaterialet och höra sakkunniga, kolleger och berörda grupper drar man slutsatser om hur propositionen inverkar på tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Användningen av ett mångsidigt källmaterial spelar en nyckelroll.

I frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska propositionen alltid bedömas som en helhet med olika delar som påverkar varandra. I bedömningen ska man bedöma propositionens direkta och indirekta konsekvenser för tillgodoseendet av rättigheterna, huruvida konsekvenserna uppstår på lång eller kort sikt samt hur länge de varar. De olika rättigheterna kan också stå i strid med varandra så att främjandet av en rättighet begränsar tillgodoseendet av en annan rättighet. Dessutom kan främjandet av rättigheterna för en grupp av människor begränsa tillgodoseendet av rättigheterna för någon annan grupp. Det är ofta fråga om att hitta en balans mellan olika rättigheter och att väga konsekvenserna som helhet.

Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska inte förväxlas med propositionens målsättning, utan i bedömningen ska propositionens faktiska konsekvenser beskrivas så realistiskt som möjligt, oberoende av om propositionen främjar eller begränsar tillgodoseendet av rättigheterna. Avvägningen av de olika alternativens konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna bör ligga till grund för valet av det alternativ som ska genomföras. Utgångspunkten är att man bör välja det av de möjliga handlingsalternativen som bäst främjar tillgodoseendet av de

grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det är viktigt att motivera varför man har valt en viss lösning. Vid bedömningen ska man också beakta andra reformer som är under beredning och eventuella multipla effekter av dessa när det gäller särskilt utsatta gruppers rättigheter.

I propositionens avsnitt om verkställighet och uppföljning redogörs det för hur man avser att följa upp hur lagen fungerar efter ikraftträdandet. Om det bedöms att propositionen har betydande konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska detta beaktas vid uppföljningen och utvärderingen av lagen.

### UTSATTA GRUPPER

Utsatta grupper är befolkningsgrupper som på grund av olika faktorer inte har samma möjligheter som andra befolkningsgrupper och därför löper risk att försätts i en ojämlig ställning.<sup>29</sup> Utsattheten påverkas av samhällsstrukturerna och olika faktorer och livssituationer som bidrar till utsatthet.

Utsatta grupper kan vara bland annat barn, personer med funktionsnedsättning, språkliga och kulturella minoriteter, personer med invandrarbakgrund, sexuella minoriteter och könsminoriteter, långtidssjuka, brottsoffer, äldre personer samt personer i svag ekonomisk ställning. Om en person hör till flera sådana grupper ökar risken för att personen ska försätts i en ojämlig ställning.

## 3.3 Checklista för bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan utgå från följande frågor:

- Vilka grundläggande och mänskliga rättigheter hänför sig propositionen till?

<sup>29</sup> Se Sosiaali- ja terveystalvelujen yhdenvertaisuuden käsitteet (2019), s. 15.

- Vilka grupper av människors rättigheter påverkas huvudsakligen av propositionens konsekvenser?
- Vilka är de relevanta förpliktande rättskällorna (grundlagen, EU:s system för de grundläggande fri- och rättigheterna, internationella människorättskonventioner) med tanke på propositionen?
- Vilken information finns det om hur rättigheterna tillgodoses? Vad behövs det mer information om?
- Hur ska intressentgrupper höras under lagberedningsprocessen? Vilka uppgifter om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan intressentgrupperna bidra med?

Vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan man också dra nytta av bland annat följande frågor:

- Hur märks konsekvenserna för olika grundläggande och mänskliga rättigheter i praktiken i vardagen för människor och grupper av människor?
- Vilken omfattning har konsekvenserna? Berör de en stor grupp människor, eller är de särskilt betydande för en liten grupp människor?
- Är konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna direkta eller indirekta?
- Vilka bieffekter kan uppstå? Kan de negativa konsekvenserna minskas eller undvikas på något sätt?
- Syns konsekvenserna omedelbart när författningen har trätt i kraft eller först senare? Är konsekvenserna kortvariga eller långvariga, av engångsnatur eller återkommande, tillfälliga eller bestående? Är konsekvenserna och deras omfattning beroende av tidens gång och tidpunkten när beslutet fattas?
- Hur sannolikt är det att de förväntade konsekvenserna blir verklighet? Är konsekvensernas sannolikhet förknippad med risker?
- Hurdant är förhållandet mellan konsekvenserna och vilka är deras eventuella sammantagna effekter? Har konsekvenserna kumulativ påverkan på en viss grupp?
- Finns det motsättningar mellan de olika rättigheterna när det gäller tillgodoseendet? Inverkar propositionen på olika sätt på olika gruppers rättigheter?
- Pågår det andra lagstiftningsprojekt eller andra ändringar som bör beaktas i konsekvensbedömningen och som kan bidra till multipla effekter på tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna?



### 3.4 Dokumentering samt rubriker för bedömningen i regeringspropositionen

Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska dokumenteras noggrant. De viktigaste konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska framgå av regeringspropositionen. I propositionen ges en koncis översikt, som ska ta upp de centrala resultaten av bedömningen samt hur konsekvenserna har bedömts, vilka informationskällor som har använts och vilka osäkerhetsfaktorer som är förknippade med bedömningen. Översikten kan åskådliggöras med tabeller och grafiska presentationer. I propositionen ska man också beskriva konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna när det gäller de olika regleringsalternativ som bedömts under beredningen och jämföra de förväntade konsekvenserna av alternativen.

När det är fråga om mer omfattande propositioner, som är betydande med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna, kan det finnas behov av att utarbeta en separat, mer heltäckande utredning eller promemoria om konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Regeringspropositionen ska då innehålla en sammanfattning av de förväntade konsekvenserna, och i propositionen hänvisas det till utredningen, som ska finnas tillgänglig på en offentlig webbplats.

Hur konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna presenteras i den helhet som konsekvensbedömningen utgör i propositionen beror på propositionens innehåll, omfattning och kontext samt på hur betydande konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna är. Enligt anvisningarna för utarbetande av regeringspropositioner kan konsekvenser som bedöms hänföra sig till de grundläggande och mänskliga rättigheterna få ett eget underavsnitt under de samhälleliga konsekvenserna och ges rubriken "Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna".<sup>30</sup> Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan dock lyftas fram också som en del av den övriga konsekvensbedömningen.

Konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan presenteras i en regeringsproposition bland annat på följande sätt:

#### 1) Behandling i samband med bedömning av andra konsekvenser:

a) I anknytning till grupper av människor, till exempel:

- Konsekvenser för barn
- Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning
- Konsekvenser för samerna som urfolk

<sup>30</sup> Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner, kapitel IV, avsnitt 4.2.

b) I anknytning till konsekvenser som berör olika livsområden, till exempel:

- Konsekvenser för hälsa och välbefinnande
- Konsekvenser för arbetslivet
- Konsekvenser för familjelivet

**1) Behandling under en separat rubrik:**

a) En rubrik: Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna

b) Indelning enligt grupp av människor, till exempel:

- Konsekvenser för barnets rättigheter
- Konsekvenser för rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- Konsekvenser för samernas rättigheter

c) Indelning enligt rättighet, till exempel:

- Konsekvenser för skyddet för privatlivet
- Konsekvenser för mötes- och föreningsfriheten
- Konsekvenser för den personliga friheten och integriteten

Rubrikerna i avsnittet om de huvudsakliga konsekvenserna bör dock alltid vara tydliga så att beslutsfattarna så enkelt som möjligt hittar den information de behöver om propositionens konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

## 4 Informationskällor

### 4.1 Mångsidigt källmaterial

Vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna utnyttjas befintligt informationsmaterial på ett mångsidigt sätt. Informationsunderlaget kompletteras under lagberedningsprocessens gång med hjälp av samråd med intressentgrupper samt eventuella särskilda utredningar.

Vid bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan som informationskälla användas både juridiska och samhällsvetenskapliga källor samt andra källor. Även om de juridiska källorna betonas mer i motiven till lagstiftningsordning är de väsentliga också med tanke på konsekvensbedömningen. Till exempel styr grundlagsutskottets utlåtandep Praxis den juridiska och den innehållsmässiga bedömningen i motiven till lagstiftningsordning, men gör det samtidigt lättare att identifiera relevanta frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter för konsekvensbedömningen.

Olika undersökningar, rapporter, utredningar, statistik och indikatorer bidrar med värdefull information om hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Information som produceras av självständiga och oberoende myndigheter som övervakar tillgodosendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är ytterst viktig med tanke på bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Dessutom ska man utnyttja den information som produceras av universitet, forskningsinstitut och organisationer.<sup>31</sup> Utöver den information som nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter producerar kan man också använda internationella informationskällor såsom material från internationella organisationer och EU:s institutioner, byråer och organ.

---

31 Mer information om olika aktörer med anknytning till de grundläggande och mänskliga rättigheterna finns bland annat på Människorättscentrets webbplats på adressen <https://www.manniskorattscentret.fi/mr/grundlaggande-fri-och-manskliga/>.

## INFORMATIONSKÄLLOR OM GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

- **Kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter i Lainkirjoittajan opas (handbok för lagberedare, på finska):** <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/>
- **Grundlagsutskottet:** <https://www.eduskunta.fi/SV/valiokunnat/perustuslakivaliokunta/Sidor/default.aspx>. I Ilkka Saraviita -databasen kan man söka i grundlagsutskottets utlåtan depraxis indelad enligt paragraferna i grundlagen: <https://www.edilex.fi/saraviita>
- **Justitieministeriet:** nationella handlingsplaner för grundläggande och mänskliga rättigheter, inklusive indikatorer för de grundläggande och mänskliga rättigheterna: <https://oikeusministerio.fi/sv/politiken-for-grundlaggande-och-manskliga-rattigheter>
- **Utrikesministeriet:** Människorättskonventioner som är förpliktande för Finland, periodiska rapporter, rekommendationer som Finland har fått av tillsynsorganen för människorättskonventionerna: <https://um.fi/konventioner-och-rapporter-om-manskliga-rattigheter>
- **Människorättscentret:** utbildningsmaterial, ställningstaganden, informationsmaterial: <https://www.manniskorattscentret.fi/>
- **Justitiekanslern och justitieombudsmannen:** avgöranden om klagomål, årsberättelser: <https://oikeuskansleri.fi/sv/>, <https://www.oikeusasiames.fi/sv/>
- **Specialombudsmännen:** diskrimineringsombudsmannen: <https://syryjinta.fi/sv/>, jämställdhetsombudsmannen: <https://tasa-arvo.fi/sv/>, barnombudsmannen: <https://lapsiasia.fi/sv/>, äldreombudsmannen: <https://vanhusasia.fi/sv/>, dataombudsmannen: <https://tietosuoja.fi/sv/>, underrättelsetillsynsombudsmannen: <https://tiedusteluvalvonta.fi/sv/>
- **Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA):** omfattande enkätundersökningar, handböcker, databaser och verktyg, mycket information från olika medlemsländer: <https://fra.europa.eu>
- **Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter:** material från tillsynsorganen för konventioner, rapporter om olika människorättsfrågor, temasidor: <https://www.ohchr.org/>
- **Europarådet:** information om Europarådets konventioner, verkställandet av dem och rådets övriga verksamhet: <https://www.coe.int/>
- **Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna:** <https://echr.coe.int/>

- **Institutet för hälsa och välfärd:** statistik och forskningsdata särskilt om sociala rättigheter: <https://thl.fi/sv/web/thlfi-sv>
- **Statistikcentralen:** statistik om teman som berör de grundläggande och mänskliga rättigheterna: [https://www.stat.fi/index\\_sv.html](https://www.stat.fi/index_sv.html)

## 4.2 Samråd som en del av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Ett omfattande och mångsidigt samrådsförfarande stöder identifieringen av de frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter som är viktiga med tanke på propositionen. Civilsamhällesaktörer kan ge sådan information om propositionens och handlingsalternativens konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna som andra källor inte bidrar med. Intressentgruppernas uppgift är att bidra till lagstiftningsprocessen med sina egna åsikter och synpunkter. Därmed är den information som intressentgrupperna bidrar med inte nödvändigtvis opartisk eller föremål för inbördes utvärdering på samma sätt som akademisk forskning, och den behöver inte heller vara det.

Samråd och intressentgruppers sakkunskap bör utnyttjas under hela beredningen. I samrådsförfarandena ska man ta hänsyn till ett så brett och öppet deltagande som möjligt samt beakta tillgång, tillgänglighet och tillgodoseende av de språkliga rättigheterna. För bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna är det särskilt viktigt att höra de grupper av människor som påverkas av propositionen. Också barn ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva, i enlighet med 6 § 3 mom. i grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter. I frågor som gäller samer ska samernas rätt till eget språk och egen kultur enligt 17 § 3 mom. i grundlagen samt förhandlings- och hörandeplikten enligt sametingslagen och skoltlagen beaktas. Dessutom förpliktar FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning staterna att nära samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning i utformningen och genomförandet av lagstiftning som inverkar på rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Erfarenhetsexperter kan bidra med värdefull information om problem och konsekvenser i vardagen. Dessutom är det viktigt att beakta så kallade tysta aktörer som inte nödvändigtvis har någon egen intresseorganisation, genom vilken de själva direkt kan delta i lagstiftningsprocessen, eller inte har de baskunskaper, medel eller resurser som behövs för att delta. Sådana grupper kan till exempel vara barn, personer med utvecklingsstörning eller fångar. Information om tysta aktörer kan samlas in genom olika inkluderande metoder

direkt av grupperna själva eller till exempel från personer eller civilsamhällesorganisationer som arbetar med dem.

Intressentgruppernas deltagande kan genomföras på olika sätt beroende på propositionen och dess omfattning. Det är till exempel möjligt att civilsamhällesaktörer deltar i beredningsorgan och arbetsgrupper eller att det ordnas olika slags diskussionsmöten, riktade workshoppar och intervjuer, enkäter för allmänheten på webben samt traditionella skriftliga remissbehandlingar. Information om alternativen för samråd och hörande av grupper med särskilda behov finns i anvisningen för hörande vid författningsberedning.<sup>32</sup>

---

32 Hörande vid författningsberedning. För hörande av barn, se Stenvall et al. (2021).

## 5 Exempel på bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i regeringspropositioner

Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan genomföras och dokumenteras på många olika sätt i en regeringsproposition. I detta avsnitt finns olika exempel på hur bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna presenteras i regeringspropositioner. Som ovan konstateras beror omfattningen av och sättet att genomföra bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna alltid på innehållet i propositionen och hur betydande konsekvenserna är.

Beskrivningen av innehållet i regeringspropositionerna i exemplen är en sammanfattning av texten i avsnittet Propositionens huvudsakliga innehåll. Om rådet för bedömning av lagstiftningen har gett ett utlåtande om utkastet till propositionen nämns det i samband med propositionen.

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn RP 34/2019 rd**

- <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2019/20190034>
- **Propositionens innehåll:** Genom ändringen av lagen om småbarnspedagogik återinförs barns subjektiva rätt till småbarnspedagogik som hel-dagsvård. Motsvarande ändring föreslås även i den reglering som gäller stödet för privat vård av barn enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn.
- I avsnittet **De huvudsakliga konsekvenserna** behandlas konsekvenser för barn och familjer och (andra) samhällsliga konsekvenser som separata underavsnitt. I båda avsnitten behandlas konsekvenser som hänför sig till tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.
- **Rådet för bedömning av lagstiftningen** ansåg i sitt utlåtande om utkastet till proposition att bedömningen av konsekvenserna för barn och

familjer och bedömningen av de samhälleliga konsekvenserna kan betraktas som exemplarisk.<sup>33</sup>

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre RP 4/2020 rd:**

- <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2020/20200004>
- **Propositionens innehåll:** I propositionen föreslås bestämmelser om ett enhetligt nationellt bedömnings- och uppföljningssystem som ska användas vid utredning och bedömning av äldre personers servicebehov. I propositionen föreslås dessutom bestämmelser om den personaldimensionering som ska iakttas vid verksamhetsenheter för serviceboende med heldygnsomsorg och långvarig institutionsvård för äldre och om den personal som utför direkt klientarbete och som ska beaktas i dimensioneringen.
- I avsnittet **De huvudsakliga konsekvenserna** behandlas konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna under rubriken Övriga samhälleliga konsekvenser, särskilt i underavsnitten om konsekvenser för klienterna, konsekvenser för jämställdheten mellan könen och konsekvenser för de språkliga rättigheterna.
- **Rådet för bedömning av lagstiftningen** ansåg i sitt utlåtande om utkastet till proposition att de samhälleliga konsekvenserna presenterades på ett bra och mångsidigt sätt i propositionsutkastet.<sup>34</sup>

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om upphävande av vissa bestämmelser i utlänningslagen och av 17 a § i rättshjälpslagen RP 247/2020 rd**

- <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2020/20200247>
- **Propositionens innehåll:** Syftet med propositionen är att stärka de asylsökandes rättsskydd i enlighet med regeringsprogrammet. Enligt förslaget kan en asylsökande vid behov också vid asylsamtalet ha ett biträde som finansierats med offentliga medel. Besvärstiden för besluten blir densamma som i andra förvaltningsrättsliga ärenden.
- I avsnittet **De huvudsakliga konsekvenserna** behandlas konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i ett separat underavsnitt.

33 VN/7271/2019-VNK-2.

34 VN/9824/2019-VNK-2.



- **Rådet för bedömning av lagstiftningen** ansåg i sitt utlåtande om utkastet till proposition att konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna har bedömts tillräckligt noggrant.<sup>35</sup>

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av avfalls-lagen och vissa lagar som har samband med den RP 40/2021 rd**

- <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2021/20210040>
- **Propositionens innehåll:** Genom propositionen genomförs skrivningar som ingår i regeringsprogrammet och som genom ökad materialåtervinning av avfall stärker Finlands roll som föregångare inom cirkulär ekonomi. En del av de föreslagna ändringarna är nödvändiga för att genomföra EU:s avfallspaket och förordningen om långlivade organiska föroreningar, en del följer av nationella behov. Genom förslagen genomförs också de produktförbud och märkningskrav som ingår i direktivet om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.
- I avsnittet **Konsekvenser** behandlas konsekvenser för de grundläggande och mänskliga fri- och rättigheterna som en separat underrubrik i avsnittet Andra samhällsliga konsekvenser.
- **Rådet för bedömning av lagstiftningen** ansåg i sitt utlåtande om utkastet till proposition att man utifrån propositionen får en allmän uppfattning om konsekvenserna för medborgarna när det gäller de grundläggande miljö rättigheterna, men att det i propositionen bör bedömas hur de övriga konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna konkret utfaller i relation till konsekvenserna för de grundläggande miljö rättigheterna.<sup>36</sup> Bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna preciserades innan propositionen lämnades till riksdagen.

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om småbarnspedagogik RP 148/2021 rd**

- <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2021/20210148>
- **Propositionens innehåll:** Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om barnets rätt till stöd inom småbarnspedagogiken, om det stöd som ges och om genomförandet av stödet samt om bedömning av stödbehovet. Det stöd som ges inom småbarnspedagogiken ska förstärkas

35 VN/9830/2019-2.

36 VN/9832/2019-VNK-2.

i enlighet med barnets behov. Förslaget skapar en starkare kontinuitet i stödet från småbarnspedagogiken till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen än för närvarande.

- I avsnittet **De huvudsakliga konsekvenserna** behandlas frågor om de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underavsnittet Konsekvenser för barn och familjer.

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om sexualbrott RP 13/2022 rd**

- <https://finlex.fi/sv/esitykset/he/2022/20220013>
- **Propositionens innehåll:** Syftet med propositionen är att stärka skyddet för den sexuella självbestämmanderätten och personliga integriteten. Avsikten är också att förenhetliga och förtydliga bestämmelserna om sexualbrott i strafflagen. En viktig ändring är att bestämmelsen om våldtäkt ändras så att brottet baseras på avsaknad av samtycke.
- I avsnittet **De huvudsakliga konsekvenserna** behandlas frågor om de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underavsnitten om samhällsliga konsekvenser, konsekvenser för barn och konsekvenser för jämställdheten mellan könen.

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om elev- och studerandevård och till vissa lagar som har samband med den RP 19/2022 rd**

- <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2022/20220019>
- **Propositionens innehåll:** Enligt propositionen ändras lagen om elev- och studerandevård och hälso- och sjukvårdslagen så att vissa bestämmelser preciseras för att motsvara social- och hälsovårdsreformen. Syftet med de föreslagna ändringarna är att säkerställa samarbetet inom elevhälsan mellan kommunen, andra utbildningsanordnare och välfärdsområdet.
- I avsnittet **De huvudsakliga konsekvenserna** behandlas konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt konsekvenser för barn under samma rubrik. Det finns också ett separat underavsnitt om språkliga konsekvenser.
- **Rådet för bedömning av lagstiftningen** ansåg i sitt utlåtande om utkastet till proposition att propositionsutkastets konsekvenser för elevernas och studerandenas vardag, hälsa och sociala välbefinnande ytterligare

bör konkretiseras.<sup>37</sup> Konsekvensbedömningen kompletterades innan propositionen lämnades till riksdagen.

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till klimatlag RP 27/2022 rd**

- <https://finlex.fi/sv/esitykset/he/2022/20220027>
- **Propositionens innehåll:** Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om nya klimatmål och om planeringssystemet för klimatpolitiken. Bestämmelserna om klimatårsberättelsen och klimatpanelen samt den främjandeplikt som gäller de statliga myndigheterna preciserar.
- I avsnittet **De huvudsakliga konsekvenserna** behandlas propositionens konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i ett separat underavsnitt. Frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter behandlas också i underavsnittet Andra samhälleliga konsekvenser.
- Rådet för bedömning av lagstiftningen ansåg i sitt utlåtande om utkastet till proposition att konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna bör behandlas mer ingående.<sup>38</sup> Konsekvensbedömningen kompletterades innan propositionen lämnades till riksdagen.

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret RP 98/2022 rd**

- <https://www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2022/20220098>
- **Propositionens innehåll:** I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om öppenhetsregistret, i vilken det för juridiska personer och enskilda näringsidkare ska föreskrivas en skyldighet att till registret anmäla påverkanskommunikation som de utövar på riksdagen och ministerierna och rådgivning i anslutning till denna påverkanskommunikation som bedrivs som näringsverksamhet.
- I avsnittet **De huvudsakliga konsekvenserna** behandlas frågor om konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i samband med konsekvenser för medborgarnas ställning och konsekvenser för civilsamhället.
- **Rådet för bedömning av lagstiftningen** ansåg i sitt utlåtande om utkastet till proposition att bedömningen av de samhälleliga konsekvenserna

37 VN/33033/2021.

38 VN/32979/2021.

bör preciseras.<sup>39</sup> Konsekvensbedömningen kompletterades innan propositionen lämnades till riksdagen.

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om ordnande av social- och hälsovård, 2 § i lagen om ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet i Nyland och 20 § i lagen om gränsöverskridande hälso- och sjukvård RP 112/2022 rd**

- <https://finlex.fi/sv/esitykset/he/2022/20220112>
- **Propositionens innehåll:** Enligt förslaget ska välfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen åläggas att utöver brådskande vård ordna sådana hälso- och sjukvårdstjänster som har bedömts som nödvändiga för vissa utlänningar som inte har hemkommun i Finland eller som inte med stöd av någon annan nationell lag eller internationell lagstiftning eller överenskommelse som är bindande för Finland har rätt till andra offentliga hälso- och sjukvårdstjänster än brådskande vård.
- I avsnittet **De huvudsakliga konsekvenserna** behandlas konsekvenser för individens ställning med tanke på grundläggande och mänskliga rättigheter under en separat rubrik.

---

39 VN/12507/2022.

## KÄLLOR

### Regeringspropositioner

RP 309/1993 rd

RP 1/1998 rd

RP 34/2019 rd

RP 4/2020 rd

RP 247/2020 rd

RP 40/2021 rd

RP 148/2021 rd

RP 13/2022 rd

RP 19/2022 rd

RP 27/2022 rd

RP 98/2022 rd

RP 112/2022 rd

### Grundlagsutskottets utlåtanden och betänkanden

GrUU 10/2014 rd

GrUU 31/2014 rd

GrUU 52/2014 rd

GrUU 54/2014 rd

GrUU 10/2015 rd

GrUU 19/2016 rd

GrUU 22/2017 rd

GrUU 56/2017 rd

GrUU 14/2018 rd

GrUU 37/2021 rd

GrUB 3/2022 rd

### Utlåtanden av rådet för bedömning av lagstiftningen

VN/7271/2019-VNK-2

VN/9824/2019-VNK-2

VN/9830/2019-2

VN/9832/2019-VNK-2

VN/33033/2021

VN/32979/2021

VN/12507/2022

## Övriga källor

- Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner. <http://helo.finlex.fi/sv/>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Anvisningar om konsekvensbedömning vid lagberedning. Statsrådets publikationer 2022:75. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164493>. (Hämtad: 16.12.2022)
- Ervasti Kaijus (2020). Perusoikeusvaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston työssä. Pro-memoria från rådet för bedömning av lagstiftningen 20.2.2022 (på finska). <https://vnk.fi/-/muistio-perusoikeusvaikutuksista-lainsaadannon-arviointineuvoston-tyossa>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen. Justitieministeriets promemoria VN/8127/2020 (på finska). Tillgänglig på webbplatsen <https://oikeusministerio.fi/lainvalmisteluohjeet>. (Hämtad: 15.11.2022).
- Hörande vid författningsberedning. <http://kuulemisopas.finlex.fi/sv/>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Jääskeläinen Jaana, Pohjalainen Anna, Uotila Sina (2022). Riksdagens rätt att delta och få information vid den nationella beredningen av EU-ärenden. Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:7 (på finska). <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163986>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Keinänen Anssi och Pajuoja Jussi (2020). Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Riksdagens revisionsutskotts publikationer 1/2020 (på finska). [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj\\_1+2020.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf). (Hämtad: 15.11.2022)
- Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) (2015). Absoluta rättigheter enligt MP- och ESK-konventionen. Inofficiell översättning till svenska på uppdrag av Människorättscentret. <https://www.ihmisoikeuskeskus.fi/ihmisoikeudet/kp-ja-tss-sopimuksen-sisaltamat/>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Lainkirjoittajan opas (handbok för lagberedare, på finska). <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Människorättscentrets webbplats: Grundläggande fri- och mänskliga rättigheter i Finland. <https://www.manniskorattsentret.fi/mr/grundlaggande-fri-och-manskliga/>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa (Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i lagberedningen, på finska). Justitieministeriets promemoria 10.10.2020. Tillgänglig på webbplatsen <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM020:00/2022>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 10.12.2019: Ett inkluderande och kunnigt Finland – ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle. Statsrådets publikationer 2019:32. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161932>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Sosiaali- ja terveystalvuelujen yhdenvertaisuuden käsitteet (begrepp inom jämlikhet inom social- och hälsovårdstjänsterna, på finska). Version 2.0. Institutet för hälsa och välfärd, 2019. <https://www.julkari.fi/handle/10024/139000>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Statsrådets handlingsplan för de grundläggande och de mänskliga rättigheterna 2020–2023: Hur tillsynen över tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör utvecklas. Statsrådets publikationer 2021:59. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163281>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Statsrådets människorättspolitiska redogörelse. Statsrådets publikationer 2021:92 (på finska). <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163674>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Stenvall Elina, Tiitinen Laura, Saarinen Laura, Pollari Pasi och Sirtamo Jukka (2021). Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille (Handbok i hörande av barn för lagberedare, på finska). Statsrådets kanslis publikationer 2021:6. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163428>. (Hämtad: 15.11.2022)
- Utveckling av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Webbplats för justitieministeriets projekt. <https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM020:00/2022>. (Hämtad: 15.11.2022)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-0990 (PDF)  
ISBN 978-952-400-266-0 (PDF)