B 6/2018 rd

DISKRIMINERINGS-OMBUDSMANNENS BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN

2018

INNEHÅLL

Förord: Berättelser, gärningar och framgångar för främjande av likabehandling ... 4

1. Arbete för de mänskliga rättigheterna ... 5

1.1. Betydelsen av mänskliga rättigheter framhävs under svåra tider ... 6

1.2. Framsteg mot ett fullständigt förverkligande av de mänskliga rättigheterna ... 6

1.3. Rasism ... 7

1.4. Sårbarhet skapas och bekämpas med strukturer ... 8

1.5. Diskrimineringsombudsmannens byrå ... 9

2. Rättsskydd för alla genom likabehandling ... 12

2.1. Diskrimineringslagen möjliggör sätt att ingripa i diskriminering med låg tröskel ... 13

2.1.1. Förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen och strafflagen ... 13

2.1.2. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ... 14

2.2. Bekämpning av diskriminering och främjande av likabehandling ... 15

2.2.1. Diskrimineringsombudsmannens tillvägagångssätt ... 15

2.2.2. Kontakter och undersökningar ger information om diskriminering i Finland ... 19

2.2.3. Skyldigheten att främja likabehandling i lagstiftningen ... 23

2.2.4. Likabehandlingsarbetet bör stärkas i skolorna och inom småbarnsfostran ... 26

2.3. Diskrimineringens många former syns i diskrimineringsombudsmannens kundarbete ... 27

2.3.1. Språkliga rättigheter, anpassningar och respekt för åskådning i utbildningen ... 28

2.3.2. Brokig praxis inom privata tjänster såväl i butiker och restauranger som inom banksektorn ... 30

2.3.3. Diskriminering inom social- och hälsotjänster samt boende ... 33

2.3.4. Förbudet mot trakasserier i diskrimineringslagen som ett sätt att ingripa i hatretorik ... 35

2.4. Mot en fullvärdig delaktighet för personer med funktionsnedsättning ... 37

2.4.1. Attityder och strukturer utgör hinder för likabehandling ... 37

2.4.2. Ett hinderslöst, tillgängligt och jämlikt samhälle ... 39

2.4.3. Boende för personer med funktionsnedsättning ... 40

2.4.4. Tillgängliga elektroniska tjänster och tolkning ... 41

2.4.5. Förflyttning och resor utan hinder ... 42

2.5. Bekämpningen av diskriminering i arbetslivet måste stärkas ... 43

2.5.1. Diskriminering i arbetslivet är ett betydande problem på internationell nivå ... 43

2.5.2. Undersökningar om diskriminering i arbetslivet ... 44

2.5.3. Att ingripa i diskriminering i arbetslivet ... 45

2.5.4. Diskriminering i samband med arbetssökning ... 46

2.5.5. Enhetligt rättsskydd i arbetslivet ... 47

2.6. Övriga utvecklingsbehov med anknytning till diskrimineringslagen ... 48

2.6.1. Diskriminering utan offer i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ... 48

2.6.2. Kostnadsrisken försämrar rättsskyddet i fråga om erhållande av gottgörelse ... 49

2.7. Slutsatser och rekommendationer ... 50

3. Utlänningars ställning och rättigheter i Finland ... 52
3.1. Förändringarna i utlänningars ställning har försämrat rättsskyddeta ... 53
3.1.1. Identifiering av och stöd för asylsökande som befinner sig i en sårbar ställning ... 53
3.1.2. Familjeåterförening ... 55
3.1.3. Formalisering av uppehåll som alternativ till ett skuggsamhälle ... 57
3.2. Studie om beslut om internationellt skydd fattade av Migrationsverket 2015–2017 ... 59
3.2.1. Studiens mål ... 60
3.2.2. Centrala observationer i studien ... 61
3.2.3. Slutsatser av undersökningen ... 66
3.3. Övervakningen av verkställigheten av avlägsnanden ur landet säkerställer de avvisades rättigheter och att de behandlas väl ... 67
3.3.1. Tjänsteuppdrag med projektpengar ... 67
3.3.2. Övervakningen utvecklas i europeiskt samarbete ... 67
3.3.3. Polisen verkställer avlägsnandet ur landet ... 68
3.3.4. Övervakarna i det praktiska arbetet ... 69
3.3.5. Målet med övervakningen är ett mänskligare avlägsnande ur landet ... 71
3.4. Slutsatser och rekommendationer ... 74

4. Rättvisa för offer för människohandel – diskrimineringsombudsmannen som nationell människohandelsrapportör ... 78
4.1. Människohandelsrapportörens uppgift och verksamhetsförutsättningar ... 78
4.1.1. Inledning ... 78
4.1.2. Verksamhetsförutsättningar ... 80
4.2. Okänd framtid: utredning om offer för människohandel som mottagare av hjälpåtgärder ... 82
4.2.1. Inledning ... 82
4.2.2. Identifiering av offer för människohandel och styrning av offer till hjälpsystemet ... 83
4.2.3. Utmaningar med anknytning till identifiering ... 85
4.2.4. Hjälp till offer för människohandel och hjälpens tillgänglighet ... 87
4.2.5. Hjälparbete för offren ... 88
4.2.6. Hjälp till offer för människohandel i kommunerna ... 91
4.2.7. Sambandet mellan hjälpen och straffprocessen ... 93
4.2.8. Rekommendationer som getts inom ramarna för projektet ... 95
4.3. Rätt till uppehållstillstånd för offer för människohandel och bedömning av risken för att på nytt fall offer för människohandel som en del av förfarandet för avlägsnande ur landet ... 98
4.4. Samordning av arbete mot människohandel ... 100
4.5. Slutsatser och rekommendationer ... 102

5. Slutsatser och rekommendationer ... 104

Berättelser, gärningar och framgångar för främjande av likabehandling

Du håller diskrimineringsombudsmannens första berättelse till riksdagen i din hand. När vi en gång vart fjärde år får en chans att lyfta fram frågor direkt på lagstiftarens bord, tar vi det på stort allvar. Hur ser likabehandlingsläget ut i Finland, vilka aspekter är i sin ordning och var finns det brister, vad vill vi diskutera och vilka utvecklingsbehov finns det med anknytning till förfarandena och lagstiftningen? Vi har tillsammans med personalen vid ombudsmannens byrå sammanställt materialet i denna berättelse och även genomfört två separata bakgrundsutredningar. Ombudsmannens verksamhetsområde är synnerligen omfattande och det går inte att behandla allt på djupet i denna berättelse, hur gärna vi än skulle vilja det. Det innebär inte att det som inte behandlas lika omfattande skulle vara mindre viktigt eller att vi inte fäster vikt vid det i vårt dagliga arbete. För att berättelsen ska vara läsarvänlig och helheten hanterbar har det varit nödvändigt att begränsa de ämnen som behandlas. Ur riksdagens synvinkel har ämnesområdena och temana anknytning till åtskilliga utskotts verksamhetsområden och det är önskvärt att berättelsen behandlas i enlighet med detta.

Det är ombudsmannens uppgift att följa upp efterlevnaden av Finlands internationella människorättsförpliktelser och hur den nationella lagstiftningens fungerar. Därför går det inte att undvika kritik eller att lyfta fram missförhållanden i ställningstagandena. Också i denna berättelse lyfter ombudsmannen fram människors upplevelser av diskriminering och andra rättskränkningar samt bedömer utvecklingsbehov i lagstiftningen med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och likabehandlingen.

Jag vill vara positivt inställd till framtiden. Likabehandling är i sig ett begrepp som är hugget i sten, en av de mest centrala rättigheterna och värdena i en demokrati och rättsstat. Likabehandling framskrider i praktiken i små steg. På global nivå är situationen för närvarande inget att hurra för. En av mina vänner som är historiker tröstade mig emellertid med att några år inte betyder någonting i ett historiskt perspektiv. Världen utvecklas hela tiden i en bättre riktning. Det tror jag på och jag vill arbeta för att bibehålla den riktningen. Mänskliga rättigheter, likabehandling och jämlikhet måste försvaras. Låt oss återkomma till varför konventionerna om mänskliga rättigheter har upprättats. För att alla människor är lika värdefulla och därför ska behandlas likvärdigt.

Lagstiftningen skapar en grund för likabehandling, men förverkligandet av likabehandling förutsätter rättsmedvetenhet, aktivt främjande av likabehandling, bekämpning av diskriminering samt effektiva och proportionerliga sanktioner. Målet är tydligt, men hur ska vi nå det? Lyckligtvis är det inte bara vi tillsynsmyndigheter som åläggs denna uppgift i diskrimineringslagen, utan den tillhör alla myndigheter, arbetsgivare, utbildningsanordnare och läroanstalter. Åtskilliga medborgarorganisationer och representanter för medborgarsamhället utför dessutom ett aktivt arbete inom sitt eget område för att främja likabehandling av människor. Likabehandlingsarbete är inte heller till skada inom affärslivet. Även om allt framskrider med små steg, är varje steg viktigt. Vi har utvecklat våra förfaranden så att de är lättare att närma sig och strävat efter att kunna behandla ärenden effektivt och flexibelt. Det har gett resultat. Ett stort tack för det till hela byråns personal.

Resultaten har till exempel varit att romska mammor och deras barn får en ursäkt och gottgörelse för diskriminering de har upplevt i en restaurang, att en liten flicka med funktionsnedsättning ändå får gå i musikklass när skolskjutsen ordnade sig, att en läroanstalt döms för diskriminering av en student som talar teckenspråk efter att ha nekat studenten studierätt, att en finländare som tillhör en sexuell minoritet kan ta sin älskade till Finland permanent och de kan gifta sig eller att en gärningsman döms för människohandel och offret får tillträde till hjälpsystemet och den hjälp som behövs. Dessa prestationer kanske verkar små i ett globalt perspektiv, men de är stora framgångar för den enskilda människan. Diskriminering är allvarligt. Diskriminering bryter mot de mänskliga rättigheterna och ska aldrig tas med en axelryckning eller betraktas enbart som att någon tar illa upp.

Jag hoppas att berättelsen ger dig information om förverkligandet av rättigheter i Finland, väcker tankar och ger insikter samt framför allt skapar en vilja att arbeta för likabehandling och rättvisa.

Kirsi Pimiä
Diskrimineringsombudsman

1. Arbete för de mänskliga rättigheterna

Lagen om likabehandling trädde i kraft i Finland 2004. Den erbjöd det minimiskydd mot diskriminering som krävs i EU-direktiven om likabehandling oavsett ras och likabehandling i arbetet. Redan i lagstiftningsfasen inleddes en förnyelseprocess som ledde till att den nuvarande diskrimineringslagen trädde i kraft i början av 2015. Diskrimineringsombudsmannen har i egenskap av självständig och oberoende myndighet haft sitt nuvarande, bredare mandat i tre år. Vid sidan av att främja likabehandling och ingripa i diskriminering övervakar ombudsmannen förverkligandet av rättigheterna för minoriteter såsom utlänningar, utför sitt uppdrag som nationell rapportör om människohandel samt övervakar verkställandet av avlägsnanden ur landet. Verksamhetsområdet är vittomfattande. Gemensamt för de olika uppgifterna är övervakningen och främjandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen ska ombudsmannen en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Berättelsen ska även behandla människohandel och fenomen relaterade till människohandel. I denna första berättelse som diskrimineringsombudsmannen ger riksdagen behandlas alla aspekter av ombudsmannens verksamhet och behörighet – likabehandling, diskriminering, förverkligandet av utlänningars rättigheter, verksamhet mot människohandel och övervakning av verkställandet av avlägsnanden ur landet. Lagen har varit i kraft i tre år och nu är ett bra tillfälle att granska hur lagen fungerar. Det är riksdagsval om ett år. Observationerna och åtgärdsförslagen som lyfts fram i berättelsen ger riksdagsgrupperna och partierna möjlighet att utvärdera hur väl diskrimineringslagstiftningen och den övriga lagstiftningen med anknytning till ombudsmannens verksamhetsområde fungerar med tanke på nästa regeringsperiod.

På grund av det breda verksamhetsområdet följer ombudsmannen olika skeenden i samhället och den diskussion de ger upphov till. Diskussionen beskrivs i denna inledning. I kapitel två behandlas ombudsmannens arbete för att ingripa i diskriminering och främja likabehandling. I sättet att presentera informationen har vi strävat efter att undvika en rabblande genomgång per diskrimineringsgrund eller enligt diskriminering inom olika livsområden. Däremot lyfts exempel som beskriver olika dimensioner av diskrimineringslagstiftningen och ombudsmannens behörighet med anknytning till dem fram.

Förverkligandet av utlänningars ställning och rättigheter i Finland är en omfattande helhet som behandlas i kapitel tre. Studien som diskrimineringsombudsmannen gjort tillsammans med juridiska fakulteten vid Åbo Universitet och Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi om beslut om internationellt skydd som fattats vid Migrationsverket 2015-2017 publicerades i mars 2018. Undersökningens iakttagelser och slutsatser presenteras i kapitel tre. Därtill framförs iakttagelser om hur utlänningars rättigheter uppfylls i Finland. Iakttagelserna grundar sig på anmälningar till diskrimineringsombudsmannen. Övervakningen av verkställandet av avlägsnanden ur landet beskrivs nu för första gången i berättelsen till riksdagen. I berättelsen framförs övervakarnas observationer och erfarenheter från de fyra år som ombudsmannen har övervakat avlägsnanden ur landet. Målet med övervakningen är att rättigheterna för de personer som avlägsnas ur landet ska respekteras under avlägsnanden ur landet

Diskrimineringsombudsmannens iakttagelser om människohandel och verksamhet mot människohandel behandlas i kapitel fyra. Diskrimineringsombudsmannen beviljades finansiering från statsrådets strategiska forskningsmedel för att utreda hur myndigheterna tillämpar bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd samt hur rätten att få hjälp och skydd förverkligas för offer för människohandel. Resultaten av projektet har publicerats i en separat utredningsrapport. De centrala slutsatserna av projektet och de rekommendationer som utfärdats med stöd av slutsatserna presenteras i kapitel fyra. Projektet genomfördes i samarbete med Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI), som är verksamt i anslutning till Förenta Nationerna. Vid sidan av slutsatserna från projektet behandlas i kapitlet samordningen av verksamheten mot människohandel samt utlänningslagen och dess tillämpningspraxis i fråga om offer för människohandel.

I slutet av berättelsen hittas en sammanställning av berättelsens slutsatser samt de rekomendationer som diskrimineringsombudsmannen ger till riksdagen.

1.1. BETYDELSEN AV MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER FRAMHÄVS UNDER SVÅRA TIDER

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna godkändes för precis 70 år sedan och följdes av de första internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Bakgrunden till förklaringen, som godkändes strax efter andra världskriget och förintelsen, var behovet att skydda individen mot statens godtycklighet. Varje människa har rätt att åtnjuta mänskliga rättigheter. De har inte utformats för att gälla endast en viss grupp eller medborgare i ett visst land. Den nationella lagstiftningen får inte stå i konflikt med internationella konventioner som staten har satt i kraft. Förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förutsätter ett fortlöpande arbete för att säkerställa att de mänskliga rättigheter som tryggas i konventionerna även förverkligas i praktiken.

DEN ALLMÄN FÖRKLARINGEN OM DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA 1948
ARTIKEL 1:
Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av gemenskap.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna eller likabehandling är inte åsiktsfrågor och gäller inte enbart under goda tider. Deras betydelse betonas i utmanande situationer i samhället. De grundläggande och mänskliga rättigheterna garanterar trygghet för alla, och det är i synnerhet människor som har en sämre ställning i samhället som behöver skydd. Vissa personer är på grund av sina personliga egenskaper mer utsatta för diskriminering eller utnyttjande än andra, till exempel personer med funktionsnedsättning, personer som tillhör sexuella minoriteter eller könsminoriteter eller personer som saknar uppehållstillstånd. Om flera former av utsatthet drabbar samma person, är personen särskilt sårbar.

De senaste årens politiska brytningsskede – populismens och nationalismens framfart internationellt och även i Finland – har skärpt attityderna, förändrat politiken mot mer slutna gränser och delvis ökat de konstgjorda motsättningarna. Samhällsförändringen har också påverkat diskrimineringsombudsmannens arbete. I Finland har situationen i samhället blivit mer utmanande ur ett människorättsperspektiv. Det framträder som fördomar, diskriminering och hatretorik. De grundläggande och mänskliga rättigheterna har ifrågasatts även i Finland. Kritik har riktats mot FN:s flyktingkonvention, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och till exempel sådana rättigheter som rätten att använda sitt modersmål eller samernas ställning som ursprungsfolk.

1.2. FRAMSTEG MOT ETT FULLSTÄNDIGT FÖRVERKLIGANDE AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Finland har det under de senaste åren gjorts mycket för att främja de mänskliga rättigheterna och likabehandling trots den utmanande situationen i samhället. Reformen av diskriminerings- och jämställdhetslagstiftningen, som trädde i kraft 2015, innebar en betydande förbättring av individens rättsskydd. Reformen stärker diskrimineringsombudsmannens ställning som rättsskyddsmyndighet med låg tröskel och medförde en betydande utvidgning av klagomålsrätten på olika grunder. Effekterna av reformen syns småningom i både den offentliga och den privata sektorn, bland annat tack vare likabehandlingsplanerna. Rättsskyddet stärks ytterligare när man i allt högre grad får diskriminerings- och jämställdhetsnämndens samt domstolarnas rättspraxis om tolkningen av lagen.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ratificerades äntligen i Finland 2016. Som en förutsättning för konventionen genomfördes många lagstiftningsreformer och riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation utsågs till ansvarig instansför det nationella verkställandet. Den rättsliga ställningen för personer med funktionsnedsättning förbättrades också i och med reformen av diskrimineringslagen, då besvär om diskriminering på grund av funktionsnedsättning nu kan lämnas till diskrimineringsombudsmannen samt till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

Sexuella minoriteters och könsminoriteters ställning har diskuterats aktivt under de senaste åren. Ikraftträdandet av den jämlika äktenskapslagen våren 2017 som en följd av ett medborgarinitiativ och godkännandet av moderskapslagen i riksdagen i februari 2018 var fina och motiverade slutresultat av ett långt arbete. God praxis syns i ungdomsarbetet. Ett exempel på detta är egna lokaler

eller evenemang för regnbågsunga med målet att främja de ungas utveckling och garantera trygga lokaler där de kan vara sig själva. Prideparaderna lockar år efter år ett allt större antal deltagare och utvidgas till allt fler orter. För tillfället kan det största problemet anses vara translagen, som kränker de mänskliga rättigheterna för personer som genomgår en könskorrigering och som den nuvarande regeringen inte vill förnya.

Arbetet mot människohandel har utvecklats i en positiv riktning sedan den nationella rapportören om människohandel lämnade sin berättelse till den förra riksdagen. Offer för människohandel identifieras i större utsträckning och det straffrättsliga ansvaret för dem som gör sig skyldiga till människohandel verkställs hela tiden bättre. Bestämmelserna om människohandel i strafflagen ändrades 2015 så att de bättre motsvarar de internationella och EU-rättsliga förpliktelserna som binder Finland. Som en följd av detta betonar bestämmelserna nu det psykiska våldet och påtryckningen som är typiska för människohandel, i stället för fysiskt våld och frihetsberövande. Samma år trädde även lagändringarna om hjälp till offer för människohandel i kraft. Målet med lagändringarna var att förtydliga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och trygga samma rätt till hjälp för alla offer för människohandel. Verksamheten mot människohandel gynnas av fortlöpande utvärdering samt av att beslutsfattarna informeras om forskningsresultat och får oberoende förslag till åtgärder för att utveckla verksamheten mot människohandel.

Under de senaste åren verkar medborgaraktivismen ha fått ett uppsving på ett nytt sätt och till exempel medborgarinitiativen har blivit mycket populära. Medborgarorganisationerna har varit en betydande förändringskraft bland annat vad gäller förbättringen av ställningen för sexuella minoriteter och personer med funktionsnedsättning. Vid sidan av det långsiktiga organisationsarbetet har det uppstått nätverk som agerar snabbt och enkelt för en viss sak. Medborgarinitiativen om den jämlika äktenskapslagen, om att sluta konkurrensutsätta nödvändig hjälp och stöd till personer med funktionsnedsättning, eller stiftandet av en moderskapslag är utmärkta exempel på aktivism. Aktivism har betydelse.

Medborgaraktivismen synliggjordes också när frivilliga stödpersoner på många olika sätt hjälpte till att ta emot asylsökande hösten 2015. Många frivilliga har stått vid de asylsökandes sida under den långa processen. För en del har processen avslutats med uppehållstillstånd, för andra med frivillig återresa till hemlandet och vissa väntar fortfarande på verkställandet av ett negativt beslut. Motståndet mot och synliggörandet av så kallade tvångsavvisningar har ökat avsevärt under 2017. Reaktionerna mot avlägsnandena har fungerat som protester mot Finlands asylpolitik som upplevts orättvis. Genom aktivism kan man lyfta fram missförhållanden snabbt och effektivt.

Diskriminering grundar sig ofta på okunskap och för att kunna ingripa i diskriminering krävs det att man är medveten om sina egna rättigheter. Demokrati- och människorättsfostran inkluderades i skolornas läroplaner 2016 med målet att ge barn och unga bättre beredskap att förstå samhället och de mänskliga rättigheternas betydelse samt utvecklas till delaktiga medborgare. De nationella grunderna för planen för småbarnsfostran, som utbildningsstyrelsen utfärdade för första gången 2016, binder alla som ordnar småbarnsfostran. I grunderna betonas likabehandling, jämlikhet och mänskliga rättigheter som värden som styr och förpliktar småbarnsfostran.

1.3. RASISM

Rasism är ett problem också i Finland. Rasismens omfattning åskådliggörs bäst av en person som själv utsätts för rasism. Också många undersökningar, kontakterna till diskrimineringsombudsmannen och polisens hatbrottsstatistik visar att rasism är allmänt förekommande. Rasism förkläs delvis som invandringskritik, men den bakomliggande orsaken är fördomar med anknytning till hudfärg, namn eller religion. Rasism kan framträda som hatretorik, diskriminering, våld eller till synes neutrala förfaranden, som i själva verket utesluter en del människor.

I Finland har en diskussion om rasifiering och dess innebörd inletts. Rasifiering betyder att en viss grupp och individer som kategoriseras i denna grupp på grund av sitt utseende eller sitt ursprung förknippas med andra egenskaper som uppfattas som stämplande och bestående. Rasifieringsdiskussionen har synliggjort hur vanligt det är med erfarenheter av rasism. Samhället blir starkare när bilden av finländskhet blir mångsidigare.

Negativa attityder förekommer också i förhållningssättet gentemot de nationella språkliga minoriteterna som till exempel finlandssvenskarna, samerna och romerna. Svenska språkets ställning som det andra nationalspråket ifrågasätts starkare än förut och finlandssvenskarna utsätts för regelrätta trakasserier. Samernas grundlagsbaserade ställning som ursprungsfolk inklusive de rättigheter detta medför har ifrågasatts också av beslutsfattarna. Åtgärder har vidtagits för att återuppliva de samiska språken, men samtidigt har samernas rätt att bli hörda i beslut som påverkar dem genomförts på ett bristfälligt sätt. De fördomar som romerna utsätts för framträder i typiska fall som diskriminerande behandling till exempel i butiker och restauranger.

I takt med att åsiktsklimatet har blivit hårdare och diskussionen polariserats har hatretorik blivit allt synligare. Ökningen av antalet asylsökande 2015 gav inte bara upphov till en vilja att hjälpa, utan också till många överreaktioner såsom hatretorik. I de värsta fallen utsattes människor och förläggningar också för konkreta attacker. Rasistisk och sexistisk hatretorik riktades inte bara mot asylsökandena, utan också mot dem som hjälpte dem. Samtidigt har åtskilliga människor och medborgarorganisationer deltagit aktivt i olika kampanjer och demonstrationer mot rasism.

Samhället måste satsa på effektivt verkställande av lagstiftningen: ärekränkningar som genomförs med hatmotiv och fall av hets mot folkgrupp måste utredas och gärningsmännen åtalas effektivt. Även förbudet mot trakasserier i diskrimineringslagen ska utnyttjas effektivare som ett sätt att ingripa i hatretorik. Polisen och åklagarna har en viktig roll när det gäller att visa att hot med diskriminerande motiv, kränkningar och andra hatbrott är allvarliga. År 2017 fick polisen betydande tilläggsresurser för verksamhet som bekämpar hatbrott och fler brottsutredningar än tidigare har genomförts för hets mot folkgrupp.

Också i den finländska samhällsdebatten försvaras tanken om att det med stöd av yttrandefriheten är acceptabelt att säga vad som helst, oberoende av hur kränkande eller rasistiskt det är. Yttrandefriheten ger inte rätt att kränka någon annans människovärde.

De politiska beslutsfattarna och andra på offentliga poster föregår med exempel var sig de vill det eller inte. Deras ord och uttalade påståenden har påverkar attitydklimatet och till och med personers beteende mer än enskilda handlingar. Till yttrandefrihet hör alltid också ansvar. Även politiska beslutsfattare och personer i offentlig ställning bör beakta vilka följder deras ord och påståenden har för attitydklimatet.

1.4. SÅRBARHET SKAPAS OCH BEKÄMPAS MED STRUKTURER

Människan har ett naturligt behov att vara en del av en grupp. När man upplever delaktighet och att man har möjlighet att påverka förebyggs marginalisering, vilket Institutet för hälsa och välfärd (THL) lyfter fram. Professor Juho Saari framhäver ensamhet som roten till många andra problem. Upplevelserna av ensamhet är djupast just hos människor i sårbar ställning. Beaktande av människors mångfald och olika behov i samhällsbyggandet och det politiska beslutsfattandet främjar delaktigheten.

Den långa ekonomiska recessionen som har hållit Finland i sitt grepp och polariseringen av samhällsklimatet under de senaste åren har lett till oro för att jämlikheten ska försämras. I Finland finns det grupper av människor vars fullständiga tillgång till sina rättigheter har äventyrats. En granskning på allmän nivå visar att välfärdsstaten fungerar, men den måste bära också dem som är allra mest sårbara, människor som har sämre förmåga och möjligheter att kräva de rättigheter som tillhör dem. Man ska inte sätta en prislapp på de grundläggande och mänskliga rättigheterna enligt det rådande ekonomiska läget eller regeringens politiska inriktning.

I många situationer efterfrågas individens ansvar för sina val och sin välfärd. I ett bredare perspektiv kan det vara fråga om ett strukturellt problem. En enskild lagstiftningsändring kan vara helt motiverad, men samverkan mellan flera beslut eller lagstiftningsändringar kan leda till problematiska situationer.

I anslutning till social- och hälsovårdsreformen talas det mycket om jämlikhet. Det är önskvärt att jämlikheten inte blir överkörd av reformens andra målsättningar, eller att rätten till en enhetlig och högklassig servicehelhet inom social- och hälsovården för klienter i sårbar ställning äventyras. Denna risk gäller i synnerhet personer som behöver många tjänster, åldringar, offer för människohandel, personer med funktionsnedsättning samt personer som tillhör språkliga eller övriga minoriteter.

När det gäller sysselsättningen bland romska unga är det lätt att man i den offentliga diskussionen lägger ansvaret på de unga, även om de på grund av diskriminerande attityder hamnar i en svagare arbetsmarknadsställning oberoende av sin kompetens. Positiv särbehandling är ett konkret sätt att främja sysselsättningen för personer som tillhör en grupp som har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Anonym rekrytering är ett sätt att se till att antaganden om en persons bakgrund inte påverkar rekryteringsprocessen. Sådana åtgärder skapar strukturer som främjar jämlikheten och förebygger diskriminering.

Det talas hela tiden mer om företagens samhällsansvar. Diskussionen belyser ofta frågor som har att göra med miljön eller underleverantörskedjorna. Det kan också anses vara en del av samhällsansvaret att på ett genuint sätt beakta människors mångfald i egenskap av konsumenter och arbetstagare. Ett sätt att göra detta är genom jämlikhetsplanering som gäller företagets verksamhet.

Under den innevarande regeringsperioden har åtskilliga ändringar gjorts i processen för internationellt skydd av asylsökande. Rättshjälpen har begränsats, ändringar har gjorts i grunderna för arvoden och betalningen av tolkningskostnader och besvärstiderna har förkortats. Lagstiftningsändringarna har tillsammans minskat användningen av biträden i asylsökningsfasen, till exempel i samband med asylsamtalet, och för sin del gjort det svårare att genomföra en högklassig förvaltningsprocess. Begränsningen av mottagningstjänster har gett upphov till en ny grupp av papperslösa. Människor som väntar på beslut från högsta besvärsinstans och människor som i själva verket inte kan sändas tillbaka trots ett negativt beslut har utestängts från tjänsterna. Situationerna för dessa människor varierar, men många av dem är i en sårbar ställning och utsatta för olika typer av utnyttjande.

Under de två senaste åren har tecknen på arbetsrelaterat utnyttjande och människohandel ökat i allt högre grad. En orsak till detta är ökningen av antalet människor som är i riskzonen för utnyttjande, vilket gör det lätt för förövarna att hitta billig eller gratis arbetskraft. Arbetet för att effektivt förhindra människohandel förutsätter påverkande av strukturer och ett nära samarbete mellan alla aktörer.

Tryggande av rättigheterna för människor i sårbar ställning, betraktande av mångfald som en resurs och ett samhälle där alla kan delta skapar de bästa utgångspunkterna för ett välmående och starkt Finland. För att kunna ingripa i strukturella problem krävs det vilja från de politiska beslutsfattarna och en mer omfattande granskning av frågan. Beaktande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i lagberedningen och en lagtolkning som främjar dessa är viktiga faktorer som bidrar till förverkligandet av jämlikheten och även på ett mer allmänt plan av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

1.5. DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS BYRÅ

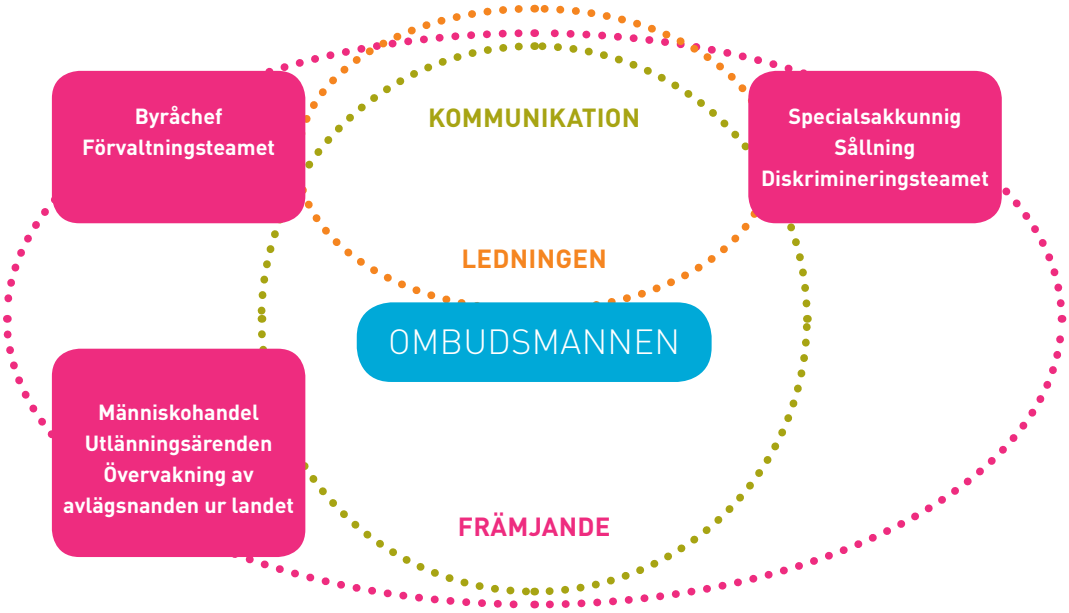
Samhällsklimatet och -läget påverkar också diskrimineringsombudsmannens arbete. Enligt ombudsmannens verksamhetsstrategi är ett av de mest centrala samhälleliga målsättningarna med ombudsmannens uppgift att likabehandling ska förverkligas bättre än förut i Finland. Det finns mycket att göra när det gäller såväl likabehandling som främjande av förverkligandet av rättigheterna för utlänningar och offer för människohandel. Ombudsmannens omfattande verksamhetsfält och å andra sidan de begränsade resurserna utmanar till att prioritera och avgränsa verksamheten. Ombudsmannen väljer varje år teman som är föremål för särskild uppmärksamhet och resurser.

Diskrimineringslagen förutsätter att myndigheter, läroanstalter och arbetsgivare främjar likabehandling. Ett resultatrikt främjande av likabehandling sker genom samarbete. För att likabehandling ska kunna främjas i samhället krävs det etablerat samarbete och bildande av nätverk med såväl politiska beslutsfattare och myndigheter som företag och medborgarsamhället. Media har en viktig roll som informationsförmedlare i arbetet med att främja likabehandling.

Diskrimineringsombudsmannens breda mandat förutsätter att personalen vid byrån har bred kompetens och förmåga att behandla det allt högre antalet kontakter och de krävande juridiska frågorna. Vid byrån ser man till att personalen har tillräcklig kunskap om olika verksamhetsområden och olika diskrimineringsgrunder.

Byråns tjänster och förfaranden har under de senaste tre åren utvecklats så att diskrimineringsombudsmannen är ännu lättare att närma sig, mer lättillgänglig och kundvänlig. På det sättet upplevs ombudsmannen som en pålitlig och trovärdig rättsskyddsmetod med låg tröskel. Resurserna allokeras så att behandlingen av ärenden är effektiv och flexibel.

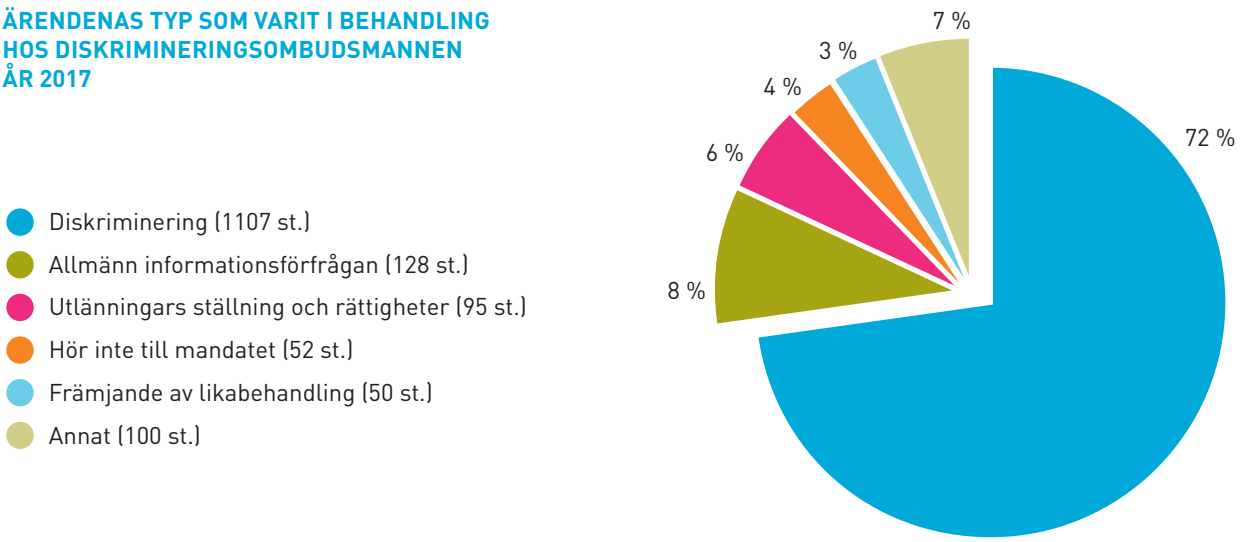
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS BYRÅS ORGANISATION



Vid diskrimineringsombudsmannens byrå finns 16 permanenta tjänster. Dessutom har två till fem personer sedan 2015 arbetat vid byrån med hjälp av olika slags projektfinansiering. För tillfället arbetar sammanlagt 21 personer vid byrån. Personalen indelas i team som behandlar diskriminerings-, förvaltnings-, kommunikations-, utlännings-, människohandels- och avlägsnandeärenden. Även om ombudsmannen i samband med revideringen av diskrimineringslagen fick fem nya tjänster, är personalresurserna och verksamhetsanslagen fortsättningsvis mycket begränsade (ca 1,5 milj. €/år). I synnerhet det årliga verksamhetsanslagets låga nivå på 150 000 € begränsar ombudsmannens möjligheter att planera och genomföra mer omfattande och samhälleligt effektiva projekt för att främja likabehandling inom olika områden av livet.

Ombudsmannens största verksamhetsområde (främjande av likabehandling och bekämpning av diskriminering) utnyttjar för närvarande hälften av de stadigvarande tjänsterna (8 årsverken). Antalet diskrimineringsfall där ombudsmannen kontaktas har fyrdubblats på tre år. Detta innebär att ombudsmannen ännu mer omsorgsfullt än förut måste bedöma på vilket sätt fallen ska behandlas och vilka fall ombudsmannen ska sätta sig in i på djupet. Prioriteringen kan kännas orättvis för enskilda kunder, men annars skulle behandlingstiderna förlängas avsevärt och många viktiga ärenden skulle behandlas endast ytligt. Då kunde man ifrågasätta ombudsmannens roll som en effektiv rättsskyddsinstans med låg tröskel. Det är klart att ombudsmannen inte kan sköta sin lagstadgade uppgift effektivt och högklassigt om antalet fall där ombudsmannen kontaktas fortsätter att öka lika kraftigt och resurserna förblir på samma nivå.

ÄRENDENAS TYP SOM VARIT I BEHANDLING HOS DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN ÅR 2017

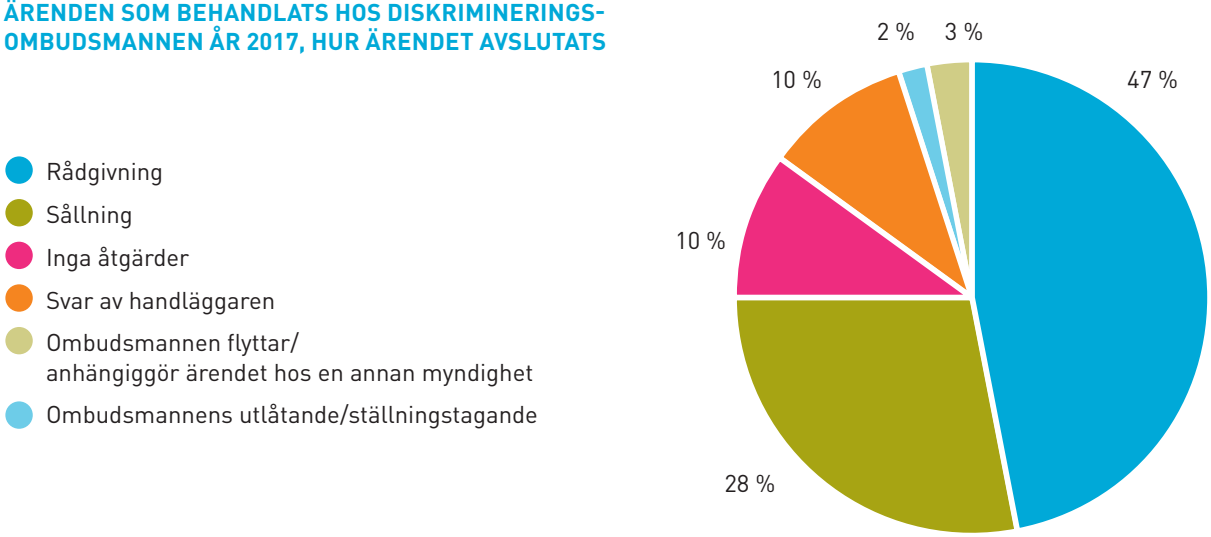


Riksdagens olika utskott har i sina budgetutlåtanden framfört sin oro över de knappa resurserna för såväl människorättsrapportörens uppgift som tillsynen över verkställandet av avlägsnanden ur landet. Vid ombudsmannens byrå har en stadigvarande tjänst reserveras för människorättsrapportörens uppgift. Under de två senaste åren har man tack vare projektfinansiering lyckats allokera ytterligare 1/2-1 årsverke till uppgiften. Rapportörens uppgiftsfält är mycket brett. Människohandel identifieras bättre och arbetet mot människohandel har utvecklats, vilket syns vid ombudsmannens byrå som en tydlig ökning av antalet fall där kunder eller myndigheter kontaktar ombudsmannen. För att stärka kompetensen krävs det fortlöpande utbildning och rådgivning. Vid ombudsmannens byrå kunde en persons arbetsinsats redan användas helt och hållet till utbildning och rådgivning. Då arbetsmängden har ökat är den nuvarande personalresursen inte tillräcklig för att svara på behovet av information och stöd hos de aktörer som arbetar mot människohandel, i synnerhet då ombudsmannen samtidigt försöker trygga en högklassig utrednings- och undersökningsverksamhet. Riktad information behövs som stöd för beslutsfattandet och för att utveckla strukturerna och lagstiftningen för bekämpning av människohandel. Också det utredningsprojekt som presenteras i denna berättelse har finansierats med särskild finansiering från statsrådet (TEAS).

Ombudsmannen har sedan början av 2014 skött övervakningen av verkställandet av avlägsnanden ur landet utan permanenta resurser. Till en början sköttes uppgiften med EU-projektfinansiering. Ombudsmannen fick budgetfinansiering för en tidsbunden tjänst 2017 och för tre tidsbundna tjänster 2018. Finansutskottet var i sitt betänkande (FiUB 22/2017 rd) av samma åsikt som ombudsmannen i fråga om att tillräckliga permanenta resurser måste allokeras till den lagstadgade uppgiften och att dessa resurser ska inkluderas i planen för den offentliga ekonomin våren 2018.

Kärnan i diskrimineringsombudsmannens uppgift är att bedöma om och säkerställa att människors rättigheter och individens rättsskydd förverkligas så jämlikt som möjligt. Det kan vara fråga om att en romsk familj behandlas diskriminerande på hyresmarknaden, att en asylsökande utan orsak åtskiljs från sin familj, att ett offer för människohandel inte får en hälsotjänst som personen har rätt till eller att en person som ska avlägsnas ur landet inte får kontakta sitt biträde. Ombudsmannen övervakar om myndigheter och privata aktörer sköter sina lagstadgade skyldigheter. Med tanke på verksamhetens resultat är det förnuftigt att satsa på förebyggande verksamhet. Genom rådgivning, utbildning och kommunikation kan man förebygga diskriminering och andra rättskränkningar. Resurser som allokerats till diskrimineringsombudsmannens arbete kunde fås tillbaka i mångfaldig utsträckning, då dessa ofta allvarliga rättskränkningar och kostnaderna de medför skulle kunna undvikas inom både den offentliga och den privata sektorn.

ÄRENDEN SOM BEHANDLATS HOS DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN ÅR 2017, HUR ÄRENDET AVSLUTATS



2. Rättsskydd för alla genom likabehandling

Diskrimineringsombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet, vars huvuduppgift är att främja likabehandling och ingripa i diskriminering. Ombudsmannen kontaktas om upplevd eller upptäckt diskriminering på många olika diskrimineringsgrunder och inom alla livsområden. Antalet kontakter har ökat avsevärt varje år.

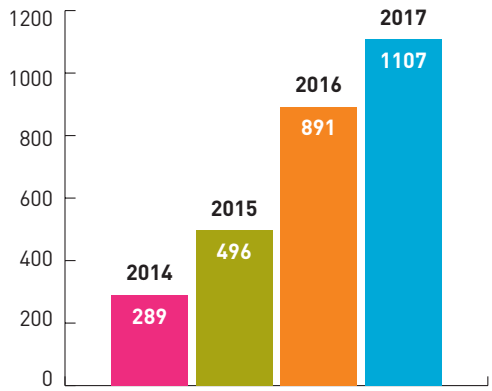
Diskrimineringslagstiftningen gör det möjligt att ingripa i diskriminering och främja likabehandling på många sätt. Diskrimineringsombudsmannen kan ingripa med låg tröskel i diskriminering som en individ upplever och främja likabehandling på ett lättare sätt än en rättsprocess.

I det här kapitlet behandlas diskrimineringsombudsmannens tillvägagångssätt för att ingripa i diskriminering och främja likabehandling. I kapitlet redogörs det också för andra rättsskyddsmetoder som diskrimineringslagstiftningen möjliggör, t.ex. diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Dessutom beskrivs diskriminering som upptäckts inom olika livsområden. I detta kapitel behandlas också skyldigheterna med anknytning till främjande av likabehandling. Främjandet av rättigheterna för och likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning har varit ett av de prioriterade områdena för ombudsmannens byrå åren 2016 och 2017. Frågor med anknytning till funktionsnedsättning samt diskrimineringsombudsmannens roll i diskrimineringsfrågor i arbetslivet och relaterade utvecklingsbehov i fråga om rättsskyddet behandlas under egna rubriker i detta kapitel.

I slutet av kapitlet utvärderas den nuvarande diskrimineringslagens effektivitet och framförs utvecklingsbehov i fråga om lagstiftningen samt föreslås rekommendationer till åtgärder med hjälp av vilka främjandet av likabehandling och bekämpningen av diskrimineringen skulle kunna genomföras ännu effektivare samtidigt som individens rättsskydd skulle förbättras. Med stöd av praktisk erfarenhet som inhämtats under loppet av tre år rekommenderar diskrimineringsombudsmannen att diskrimineringslagen utvecklas ytterligare.

DISKRIMINERINGSGRUNDERNA ENLIGT DISKRIMINERINGSLAGEN

ÖKNINGEN AV ANTALET DISKRIMINERINGSÄRENDEN SOM VARIT I BEHANDLING HOS DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN 2014–2017



2.1. DISKRIMINERINGSLAGEN MÖJLIGGÖR SÄTT ATT INGRIPA I DISKRIMINERING MED LÅG TRÖSKEL

I Finland har bestämmelserna om likabehandling i grundlagen redan under flera årtionden kompletterats med speciallagstiftning och specialmyndigheter. Jämställdhetslagen och jämställdhetsombudsmannen är de äldsta och har gett rättskydd redan från 1980-talet i fråga om diskriminering på grund av kön. Europeiska unionen godkände 2002 direktivet om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (2000/43/EG, senare rasismdirektivet). I direktivet förutsätts det att medlemsländerna förbjuder och ingriper i etnisk diskriminering i arbetslivet, inom utbildningen samt i fråga om tillgången till varor och tjänster. Vid samma tidpunkt godkändes direktivet om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (2000/78/EG, senare arbetsdiskrimineringsdirektivet). I direktivet förbjuds diskriminering i arbetslivet på grund av ålder, funktionsnedsättning, sexuell läggning samt religion eller övertygelse. Diskrimineringslagen, som trädde i kraft 2004, grundar sig på sådan lagstiftning som förbjuder etnisk diskriminering och arbetsdiskriminering som förutsätts i Europeiska unionens direktiv.

När direktiven om förbud mot diskriminering sattes i kraft beslutade många EU-medlemsstater att säkerställa skydd mot diskriminering även i större omfattning än vad som förutsätts i direktiven. Många som gav utlåtanden, såsom medborgarorganisationerna, önskade att diskriminering till exempel i samband med tillhandahållande av varor och tjänster skulle vara förbjudet också på grund av funktionsnedsättning eller sexuell läggning. Man önskade också att de myndigheter som inrättades för att utöva tillsyn över diskrimineringslagen, dvs. minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden, skulle kunna hjälpa offer för diskriminering på ett bredare plan än enbart etniska minoriteter och att dessa myndigheter också skulle kunna ingripa mot diskriminering i arbetslivet. Finland beslutade dock i början av 2000-talet att säkerställa skydd bara på en nivå i närheten av den miniminivå som fastställs i direktivet. Riksdagen godkände redan 2003 en kläm som förutsatte att regeringen förnyar diskrimineringslagstiftningen så att individens rättsskydd utvidgas. Detta blev starten på en process som ledde till ikraftträdandet av den nuvarande diskrimineringslagstiftningen i början av 2015.

2.1.1. FÖRBUDET MOT DISKRIMINERING I DISKRIMINERINGSLAGEN OCH STRAFFLAGEN

Det centrala syftet med förbudet mot diskriminering och diskrimineringslagstiftningen är att trygga individens rättigheter. Ett viktigt mål med diskrimineringslagen från 2015 var att utvidga rättsskyddet så att förbudet mot diskriminering gäller all privat och offentlig verksamhet. Endast utövande av religion och privat verksamhet som tillhör familjelivet hamnar utanför tillämpningsområdet. Ett annat centralt mål är att säkerställa att förbudet mot diskriminering och kravet på främjande av likabehandling gäller alla egenskaper som har anknytning till personen. Därför inkluderades även nationalitet, språk, hälsotillstånd, familjeförhållanden, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet samt begreppet ”annan omständighet som gäller den enskilde som person” i förteckningen över förbud mot diskriminering utöver de grunder som förutsätts i direktiven (ålder, funktionsnedsättning, etniskt ursprung, sexuell läggning samt religion och övertygelse). Största delen av EU-medlemsstaterna har också infört ett diskrimineringsförbud som är mer omfattande än det som förutsätts i direktiven.

Den tidigare titeln minoritetsombudsman ändrades till diskrimineringsombudsman. Samtidigt utvidgades diskrimineringsombudsmannens uppgifter så att ombudsmannen kan utvärdera diskriminering och ingripa i kränkningar av likabehandlingen på alla diskrimineringsgrunder i lagen. Även om diskrimineringsombudsmannens roll som främjare av likabehandling i arbetslivet framhävdes, lagstiftades det inte om någon möjlighet för varken ombudsmannen eller diskriminerings- och jämställdhetsnämnden att ta ställning till enskilda fall av diskriminering i arbetslivet.

Diskrimineringsombudsmannens behörighet tangerar till många delar andra myndigheters behörighet. Till exempel i fråga om undervisning och småbarnsfostran måste man ofta avgöra om det är mer naturligt att klagomålet behandlas av ombudsmannen eller regionförvaltningsverket. När det gäller myndighetsverksamhet och den övriga offentliga sektorn överlappar diskrimineringsombudsmannens behörighet också riksdagens justitieombudsmans och justitiekanslerns behörighet. Diskrimineringsombudsmannen samarbetar med olika myndigheter för att hitta de mest ändamålsenliga förfarandena.

Diskriminering förbjuds inte bara i diskrimineringslagen, utan också i strafflagen. Jämfört med strafflagen gör diskrimineringslagen – på samma sätt som jämställdhetslagen – det lättare att bevisa diskriminering genom delad bevisbörda i påvisandet av diskriminering. Enligt diskrimineringslagen ska den som misstänks för diskriminering bevisa att ingen diskriminering har skett om det framställs fakta på basis av vilka man kan anta att diskriminering har ägt rum. En aktör som misstänks för diskriminering ska omkullkasta antagandet till exempel genom att bevisa att aktörens verksamhet har haft ett mål som är godtagbart enligt diskrimineringslagen samt att de valda metoderna har varit rimliga och proportionerliga. Enligt strafflagen beror däremot offrets rättigheter på om åklagaren kan bevisa att diskriminering har skett. Enligt diskrimineringslagen är det också möjligt att få gottgörelse för diskriminering utan skyldighet att bevisa att diskrimineringen har förorsakat lidande.

Förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen är ovillkorligare än förbudet i strafflagen. I diskrimineringslagen definieras de situationer som berättigar till särbehandling noggrannare än i strafflagen, enligt vilken särbehandling är möjlig om det finns ett ”godtagbart skäl”. Högsta domstolen har emellertid i ett avgörande utfärdat efter stiftandet av diskrimineringslagen fastställt att principen om likabehandling i grundlagen inte utan vägande skäl bör tolkas på olika sätt inom olika rättsområden.

Högsta domstolen (HD:2015:41): ”Syftet med förbudet mot diskriminering i 47 kap. 3 § i strafflagen, som förstärkts med hot om straff, har att göra med principen om likabehandling som fastställs i 6 § 2 mom. i grundlagen. På grund av denna princips centrala betydelse är det inte motiverat att utan vägande skäl tolka förbudet mot diskriminering på olika sätt inom olika områden av rättsordningen. Ett sådant vägande skäl vore till exempel målet att begränsa det straffrättsliga tillämpningsområdet för diskriminering så att det blir mer inskränkt än det som fastställs i bestämmelserna i diskrimineringslagen. I fråga om diskriminering på grund av familjeförhållanden kan inget sådant syfte hittas i förarbetena till lagen. Högsta domstolen konstaterar därför att när diskrimineringsgrunden som gäller familjerelationer enligt 47 kap. 3 § i strafflagen tillämpas, kan man i tolkningen av rekvisitet ta hänsyn till hur diskrimineringsgrunden i fråga har bedömts i övrig lagstiftning. Laglighetsprincipen inom straffrätten förutsätter dock på det sätt som konstateras ovan i punkt 10 att bestämmelserna inte i sådana fall tolkas på ett sätt som är främmande för syftet och leder till ett oförutsägbart resultat.”

2.1.2. DISKRIMINERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETSNÄMNDEN

I diskrimineringslagstiftningen har individens rättsskydd förstärkts genom att betona rättsskyddsinstanser med låg tröskel. En sådan instans är diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är ett självständigt och oberoende rättsskyddsorgan som utnämns av statsrådet. Nämndens avgöranden är juridiskt bindande. Nämnden övervakar efterlevnaden av diskrimineringslagen och jämställdhetslagen i privat verksamhet samt i offentlig förvaltnings- och affärsverksamhet.

Offer för diskriminering kan själva föra sina ärenden till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling, vilket är betydande ur individens synvinkel. Förutom målsäganden kan även diskrimineringsombudsmannen eller ett samfund som främjar likabehandling föra ärendet till nämnden med målsägandens samtycke. Däremot kan en person som blivit föremål för diskriminering enligt jämställdhetslagen inte själv föra sitt ärende till nämnden. Ärendet behandlas i den arbetsgrupp som har inrättats för att revidera jämställdhetslagen.

Nämnden kan förbjuda fortsatt eller upprepad diskriminering eller motåtgärder samt fastställa vite för att effektivera efterlevnaden av beslutet. Nämnden kan ålägga parten att inom rimlig tid vidta åtgärder för att fullgöra de förpliktelser som fastställs i diskrimineringslagen. Nämnden kan inte föreskriva om gottgörelse eller be-

talning av annan ersättning. Ändring i nämndens beslut kan sökas hos förvaltningsdomstolen. (www.yvtltk.fi)

Antalet ärenden som lämnas till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling har ökat varje år. Diskrimineringsombudsmannen har fört fem fall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens tjänster är avgiftsfria och lättillgängliga. Nämnden har i sina avgöranden dragit upp riktlinjer för bland annat rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning på ett sätt som stöder ett människorättsfrämjande perspektiv. Begärande av tilläggsutlåtanden och behandlingstider som blir långa kan dock höja tröskeln för att förlita sig på ett rättsskyddsorgan med låg tröskel. För individen är en behandlingstid på ett år eller längre lång, i synnerhet om ärendet blir föremål för sökande av ändring hos förvaltningsdomstolen.

2.2. BEKÄMPNING AV DISKRIMINERING OCH FRÄMJANDE AV LIKABEHANDLING

Utvidgningen av diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens uppgifter till att gälla alla diskrimineringsgrunder som omfattas av diskrimineringslagen har lyft fram många former av diskriminering. Diskrimineringslagen möjliggör många verksamhetsformer, med hjälp av vilka ombudsmannen kan ingripa i diskriminering och främja likabehandling både i enskilda fall och på ett bredare plan. Ombudsmannen främjar likabehandling bland annat genom samarbete med intressentgrupper och påverkningsarbete samt uppmanar olika aktörer att dra nytta av likabehandlingsplanering.

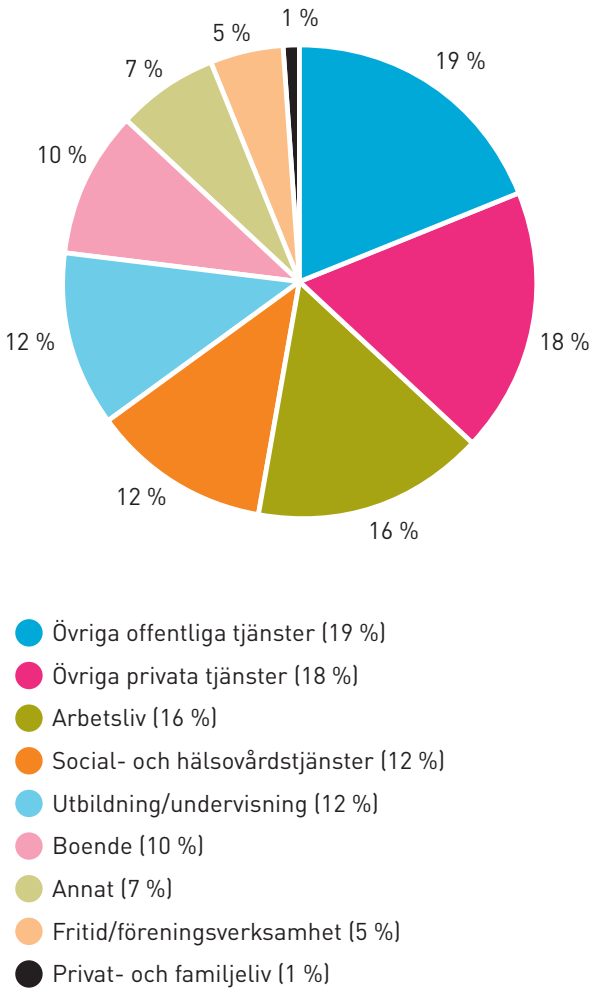
Genom att främja likabehandling förebygger man diskriminering och ökar människors medvetenhet om förbudet mot diskriminering. De mer omfattande likabehandlingsplanerna som förutsätts av fler aktörer i den nuvarande lagen ska ha upprättats sedan början av 2017. Ombudsmannen inledde 2018 den egentliga övervakningen av likabehandlingsplanerna som ingår i ombudsmannens behörighet.

2.2.1. DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Diskrimineringsombudsmannen behandlar anmälningar som gäller diskriminering på alla diskrimineringsgrunder enligt diskrimineringslagen. Arbetet har organiserats per område av livet. Samtidigt har sakkunskapen om olika diskrimineringsgrunder förbättrats. Anmälningar tas emot per telefon, per brev, per e-post och med en nätblankett. Dessutom har ombudsmannen startat en chatjour, där ombudsmannen ger råd och svarar på begäran om information.

Ingripande i diskriminering. När diskrimineringsombudsmannen tar emot ett klagomål om diskriminering, görs först en bedömning av om det kan antas ha förekommit diskriminering i fallet, dvs. om det kan vara fråga om diskriminering som strider mot diskrimineringslagen.

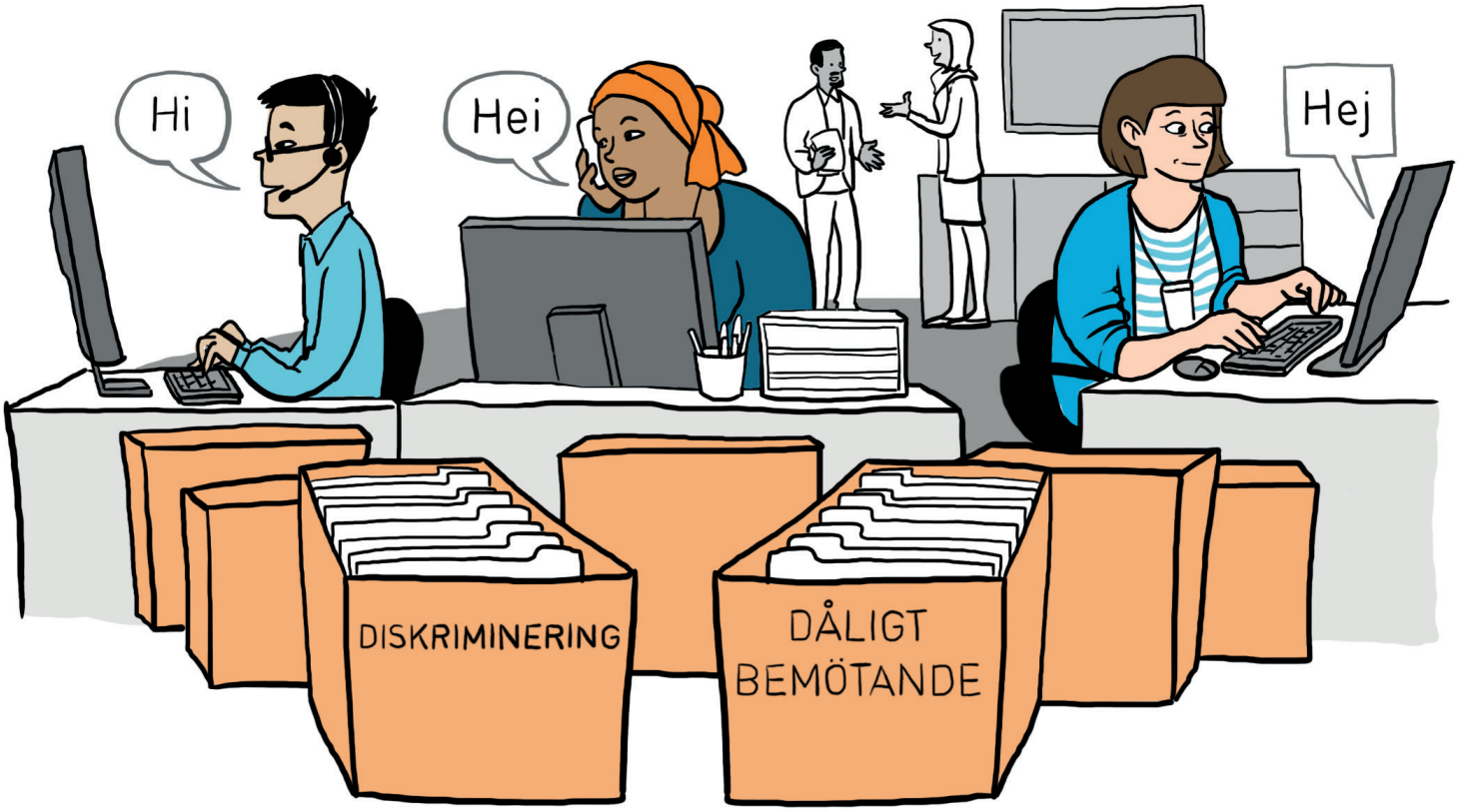
DISKRIMINERINGSÄRENDEN I BEHANDLING HOS DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN ENLIGT LIVSOMRÅDE ÅR 2017



Enligt diskrimineringslagen ska omvänd bevisbörda tillämpas i bevisandet av diskriminering. Om ett antagande om diskriminering har uppstått, ska den aktör som misstänks för diskrimineringen omkullkasta antagandet. Om det inte har funnits ett godtagbart syfte enligt diskrimineringslagen för särbehandlingen och de valda metoderna inte har varit rimliga och proportionerliga, är det fråga om direkt diskriminering. Det är å sin sida fråga om indirekt diskriminering om regler, kriterier eller förfaringssätt som framstår som jämlika kan komma att missgynna en person, om inte regeln, kriteriet eller förfaringssättet har ett godtagbart syfte och medlen för att nå detta syfte är lämpliga och behövliga. En anvisning eller order om att diskriminera samt trakasserier och vägran att göra rimliga anpassningar för en person med funktionsnedsättning är också diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen har prövningsrätt i fråga om vilka klagomål som ska behandlas närmare och på vilket sätt. På diskrimineringsombudsmannens verksamhet tillämpas 2 kap. i förvaltningslagen (9.5.2014/368) om grunderna för god förvaltning och 8 a kap. i förvaltningslagen om förvaltningsklagan samt i tillämpliga delar även andra bestämmelser i samma lag. Enligt 53 b § i förvaltningslagen är ombudsmannen skyldig att vidta de åtgärder som den med anledning av förvaltningsklagan anser vara befogade. Ombudsmannen har således omfattande prövningsrätt att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas utifrån ett enskilt klagomål. Ombudsmannen besvarar alla anmälningar om diskriminering som lämnats in skriftligt. Alla klagomål utreds inte, men om det utifrån klagomålet finns skäl att misstänka att en myndighet eller annan aktör har agerat i strid med diskrimineringslagen, börjar ombudsmannen i regel utreda ärendet. I övervägandet av åtgärder och bedömningen av vilken myndighet som i första hand är behörig i ärendet, beaktar ombudsmannen bland annat hur individen kan åtnjuta sina rättigheter mest effektivt och ändamålsenligt samt huruvida ärendet som behandlas möjligen har en bredare samhällelig betydelse.

I diskrimineringsombudsmannens verksamhetsmetoder ingår bland annat att ta ställning till diskriminering, främja förlikning mellan parterna, föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för avgörande eller bistå offer för diskriminering vid en rättegång. Det lättaste sättet att utreda situationen är per telefon eller e-post. Ombudsmannen vidtar åtgärder i synnerhet i fall av principiell betydelse och när ombudsmannens verksamhet kan ha central betydelse för slutresultatet.



Främjande av förlikning. Enligt diskrimineringslagen kan ombudsmannen främja förlikning i en diskrimineringssituation. För att diskrimineringsombudsmannen ska vidta åtgärder för att främja förlikning, måste ärendet vara ostridigt i fråga om diskrimineringen. Förlikningsavtalen som upprättats av ombudsmannen innehåller i regel en ursäkt av den part som erkänt diskrimineringen samt en proportionerlig gottgörelse enligt diskrimineringslagen som bedöms från fall till fall. I avtalet förutsätts det i regel också att den part som erkänt diskrimineringen förbinder sig att säkerställa att förfarandena som ledde till händelsen inte fortsätter och vidta olika främjande åtgärder, t.ex. upprätta anvisningar till arbetstagarna om hur man beaktar likabehandling och förbudet mot diskriminering. På detta sätt beaktar diskrimineringsombudsmannen i främjandet av förlikningen även en dimension som förebygger diskriminering på ett mer allmänt plan. Förlikningsavtalen som upprättas av ombudsmannen är i regel offentliga.

Hörande av ombudsmannen. Ombudsmannen ska i ett domstolsärende som gäller tillämpningen av diskrimineringslagen ges tillfälle att bli hörd i enlighet med 27 § i diskrimineringslagen. Dessa utlåtanden har ofta anknytning till tolkningen av diskrimineringslagstiftningen. Ombudsmannen har också utövat sin rätt att uttala sig i rättsfall där man vid sidan av det enskilda fallet har försökt främja likabehandling på ett bredare plan. Diskrimineringsombudsmannen har i sina utlåtanden till domstolarna och åklagarna även fäst vikt vid att gottgörelsens belopp ska följa diskrimineringslagen. När det gäller påföljderna har tidigare rättspraxis inte varit effektiv, proportionerlig och avskräckande. Det finns ännu begränsad rättspraxis som gäller den nuvarande diskrimineringslagen, men förväntningarna om effektiva påföljder är höga.

Bistående av offer i domstol. Diskrimineringsombudsmannen kan enligt eget övervägande bistå en person som fallit offer för diskriminering. Det är exceptionellt att ombudsmannen agerar rättsbiträde och det inträffar i regel endast i ärenden av principiell betydelse. Ett exempel på detta är när ombudsmannen fungerade som biträde till en pacifistisk totalvägrare vid en brottmålsrättegång i Helsingfors hovrätt i maj 2017. Ombudsmannen antog sig ärendet, eftersom regeringen inte trots åtskilliga anmärkningar från grundlagsutskottet och FN:s människorättskommitté vidtog lagberedningsåtgärder för att ändra den gällande diskriminerande lagstiftningen. Syftet är att få till stånd en ändring av det rådande rättstillståndet inom värnplikten och civiltjänsten, som kränker likabehandlingen. Endast personer som tillhör Jehovas vittnen är befriade från både värnplikt och civiltjänst, medan personer som tillhör andra trossamfund eller vägrar delta på grund av sin övertygelse döms till frihetsstraff.

Hovrätten gav sitt betydelsefulla linjebeslut (R 16/738) i februari 2018 och förkastade åtalet mot totalvägraren för vägran att fullgöra civiltjänst. Hovrätten fastställde i domen enhälligt att det inte finns ett grundlagsenligt godtagbart skäl att behandla personer, som på basen av deras religion eller andra övertygelse vägrar tjänstgöring, olika. Hovrättens majoritet (omröstning 4-3) konstaterade att dömande till frihetsstraff av totalvägraren skulle leda till en uppenbar konflikt med likabehandlingsprincipen och diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 §, då stadgandet tolkas tillsammans med för Finlands del bindande människorättsförpliktelser. Kravet på likabehandling förutsatte att olika övertygelser behandlas lika. Inte ens den omständigheten att lagen som befriar Jehovas vittnen hade stadgats som undantagslag kunde anses rättfärdiga särbehandlingen. Detta utgjorde första gången då en nationell domstol har konstaterat att en undantaglag är grundlagsvidrig. Åklagaren förväntas överklaga domen till högsta domstolen.

Ställningstagande och inspektion. Diskrimineringsombudsmannen har ingen juridiskt bindande beslutsrätt. Att ombudsmannen tar ställning till eller på annat sätt ingriper i diskriminering bidrar emellertid ofta till att diskrimineringen upphör eller till att den diskriminerande aktören intresserar sig för att vidta åtgärder som främjar likabehandling. Ombudsmannen har en omfattande rätt till information, inom ramarna för vilken ombudsmannen vid behov med hot om böter kan begära en redogörelse för händelsen av en aktör som misstänks för diskriminering. I de metoder som är tillgängliga för diskrimineringsombudsmannen ingår inspektion av en myndighets, läroanstalts eller tjänsteleverantörs verksamhetslokaler, om det är nödvändigt till exempel för att utreda en misstanke om diskriminering. Före slutet av 2017 har ombudsmannen utfört en inspektion.

Tillsyn över likabehandlingsplaneringen. I behandlingen av klagomål fäster diskrimineringsombudsmannen vikt även vid skyldigheten att främja likabehandling

som fastställs i diskrimineringslagen. Därför begär ombudsmannen i sin behandling av klagomål regelbundet likabehandlingsplaner av de aktörer som är skyldiga att främja likabehandling: myndigheter, läroanstalter och utbildningsanordnare. Diskrimineringsombudsmannen övervakar likabehandlingsplaner även separat, till exempel genom att begära planer på ett riktat sätt från en viss grupp av myndigheter eller läroanstalter. Arbetsgivarens likabehandlingsplaner övervakas av arbetarskyddsmyndigheten.

Främjande av likabehandling. För att främja likabehandling och förebygga diskriminering ska diskrimineringsombudsmannen enligt lagen sammanställa och låta genomföra utredningar, offentliggöra rapporter och ta initiativ; ge råd och utlåtanden; främja informationsverksamhet, fostran och utbildning; delta i europeiskt och internationellt samarbete samt inom sitt ansvarsområde bevaka hur Finland uppfyller sina internationella människorättsförpliktelser och ge akt på hur väl den nationella lagstiftningen fungerar. Enligt diskrimineringslagen ska ombudsmannen dessutom ge allmänna rekommendationer om hur diskriminering kan förebyggas och likabehandling främjas.

Ombudsmannen genomför sina uppgifter mångsidigt inom olika områden av livet och med anknytning till olika diskrimineringsgrunder. Ombudsmannen samarbetar och förbättrar sin sakkunskap till exempel genom att träffa medborgarorganisationer och centrala aktörer inom olika områden av livet, såsom myndigheter, företrädare för företag och andra aktörer, t.ex. samarbetsorgan. Det är särskilt viktigt att ta del av olika aktörers och personers erfarenheter av diskriminering på olika grunder, för att kunna förstå mekanismerna med anknytning till diskriminering och likabehandling.

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS TAL, UTBILDNINGAR, MÖTEN SAMT DELTAGANDE I EVENEMANG 2017

Ombudsmannen ordnar varje år tiotals utbildningar och håller anföranden under olika evenemang, till exempel om likabehandlingsplanering samt skyldigheter i anslutning till förebyggande av och ingripande i diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen har många förfaranden för att främja likabehandling på ett konkret sätt. Till exempel 2017 främjade diskrimineringsombudsmannen likabehandling i ett fall där en församling vägrade hyra ut församlingens lokaler för bröllopsfester av samkönade par. Eftersom det inte är fråga om utövande av religion, utan om församlingens verksamhet som uthyrare av lokaler, kan diskrimineringslagen tillämpas på fallet. Då ombudsmannen inte kände till någon enskild person som skulle ha varit föremål för det diskriminerande beslutet, kunde ombudsmannen till exempel inte föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling. Diskrimineringsombudsmannen främjade likabehandling i ärendet genom diskussioner med bland annat församlingen och Kyrkostyrelsen. Målet var att församlingarna ska behandla alla som är intresserade av att hyra lokaler jämlikt. Kyrkostyrelsen begärde en utredning av alla domkapitel i ärendet och påminde om att diskrimineringslagen tillämpas på uthyrning av församlingarnas lokaler.

Kommunikation och påverkning. Diskrimineringsombudsmannen utför ett mångsidigt och långsiktigt påverkningsarbete i egenskap av sakkunnig, bland annat genom att ge utlåtanden för lagberedning, låta utföra utredningar och bedriva strategisk kommunikation. Ombudsmannen sprider information om tillämpningen av diskrimineringslagen och tar ställning till aktuella frågor genom att ge expertintervjuer, publicera pressmeddelanden och blogginlägg samt vara aktiv i sociala medier. Ett enskilt diskrimineringsfall får större betydelse på ett bredare plan än en viss organisation eller en person som har upplevt diskriminering, när den stora allmänhetens medvetenhet om såväl rättigheter som förbudet mot diskriminering och sanktionerna ökar. Synlighet är viktigt för att personer som har upplevt eller upptäckt diskriminering ska veta hur de ska kontakta ombudsmannen och för att kunskap om förbudet mot diskriminering och skyldigheten att främja likabehandling ska spridas.

Ombudsmannen stöder olika aktörers, t.ex. andra myndigheters, utvecklingsarbete. Under våren 2018 deltar diskrimineringsombudsmannen till exempel i ett samarbete samordnat av Institutet för hälsa och välfärd (THL),

vars mål är att resultaten av enkäten Hälsa i skolan ska utnyttjas på ett mångsidigare sätt i skolorna och kommunerna. Diskrimineringsombudsmannen diskuterar aktuella frågor efter behov med andra tillsynsmyndigheter som till exempel de högsta laglighetsövervakarna, regionförvaltningsverken och Valvira.

Diskrimineringsombudsmannen delar information om sin verksamhet och mer allmänt om likabehandling och diskriminering på sociala medier.

Facebook: Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Twitter: @yhdenvertaisuus
Instagram: @yhdenvertaisuus ja
webbplatsen : www.syrjintä.fi

På webbplatsen finns anvisningar på 28 språk om hur man lämnar in en klagan om diskriminering. Dessutom har videomaterial om diskrimineringsombudsmannen samlats i en egen Youtubekanal.

Utredningar. Diskrimineringsombudsmannen strävar efter att inom ramarna för sina resurser publicera olika utredningar som stöd för sitt arbete. År 2014 publicerade minoritetsombudsmannen en utredning om diskriminering som romerna upplevt. År 2016 genomförde ombudsmannen en utredning om diskriminering som personer med funktionsnedsättning upplevt, som lämnades till justitieministeriets uppföljningsgrupp för diskriminering. År 2017 genomfördes utredningar om hjälptjänster för offer för människohandel och effekterna av lagändringarna med anknytning till domstolsbehandling av asylansökningar. De sistnämnda utredningarna kommer båda att publiceras våren 2018 och resultaten av utredningarna har utnyttjats i upprättandet av denna rapport.

Delegationen för likabehandlingsärenden. Delegationen för likabehandlingsärenden har inrättats i anslutning till diskrimineringsombudsmannen för att säkerställa informationsutbyte mellan aktörer och myndigheter som är viktiga för det allmänna främjandet av likabehandling och förebyggandet av diskriminering samt för att behandla frågor med anknytning till likabehandling. Statsrådet tillsätter delegationen för tre år i sänder. I anslutning till delegationen har ombudsmannen inrättat en sektion för utlänningsärenden, en sektion för ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning och en arbetslivssektion. Sektionerna sammanträder några gånger per år för närmare behandling av ett visst tema. Via delegationen och sektionerna får diskrimineringsombudsmannen aktuell information samt respons som är väsentlig för utvecklingen av verksamheten.

2.2.2 KONTAKTER OCH UNDERSÖKNINGAR GER INFORMATION OM DISKRIMINERING I FINLAND

Direkt diskriminering: När en person på grund av sina egenskaper behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan i en jämförbar situation. Till exempel om en restaurang kräver att en kund som är rom ska betala maten innan den serveras och detta inte gäller andra kunder.

Indirekt diskriminering: När ett förfarande som framstår som jämlikt kan komma att missgynna någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som personen. Till exempel om krav som är oväsentliga med tanke på arbetet, såsom kunskap i ett visst språk, ställs på en arbetssökande i en anställningssituation. Ett förfarande är emellertid inte diskriminering om det har ett godtagbart syfte och medlen för att nå detta syfte är lämpliga och behövliga.

Rimliga anpassningar: Anpassningar som förutsätts i diskrimineringslagen, för att en person med funktionsnedsättning på lika villkor som andra ska kunna uträtta ärenden hos myndigheter, få utbildning samt använda tjänster. Anpassningarna ska i varje situation motsvara behoven hos personen med funktionsnedsättning. Rimligheten bedöms från fall till fall och anpassningarna kan genomföras på olika sätt i olika situationer. Inom utbildning kan anpassningar göras till exempel genom att skaffa nödvändiga hjälpmedel till klassrummet eller utveckla sättet att genomföra studierna. I arbetslivet kan anpassningen till exempel bestå av modifiering av arbetsuppgifterna, arbetsplatsen eller arbetsredskapen så att de lämpar sig för en person med funktionsnedsättning. Anpassningarna får inte medföra oskälig ekonomisk eller annan belastning för den aktör som genomför dem. Vägran att göra rimliga anpassningar innebär diskriminering.

Under diskrimineringsombudsmannens tre första verksamhetsår har ombudsmannen kontaktats med anknytning till alla diskrimineringsgrunder. De vanligaste kontakterna har gällt ursprung och funktionsnedsättning. Båda dessa diskrimineringsgrunder står för över 20 procent av alla kontakter. Många har också kontaktat

ombudsmannen på grund av andra omständigheter som gäller personen. Dessa kontakter har gällt misstankar om diskriminering på grund av bland annat hemort, arbetslöshet, yrke, brottslig bakgrund, fängelsestraff eller användning av rusmedel. Andra omständigheter som gäller personen kan också ha att göra med personens juridiska ställning, till exempel i fråga om betalningsstörningar, avläggande av första högskoleexamen, värnplikt, verksamhetsförbud eller vistelse i landet utan uppehållstillstånd.

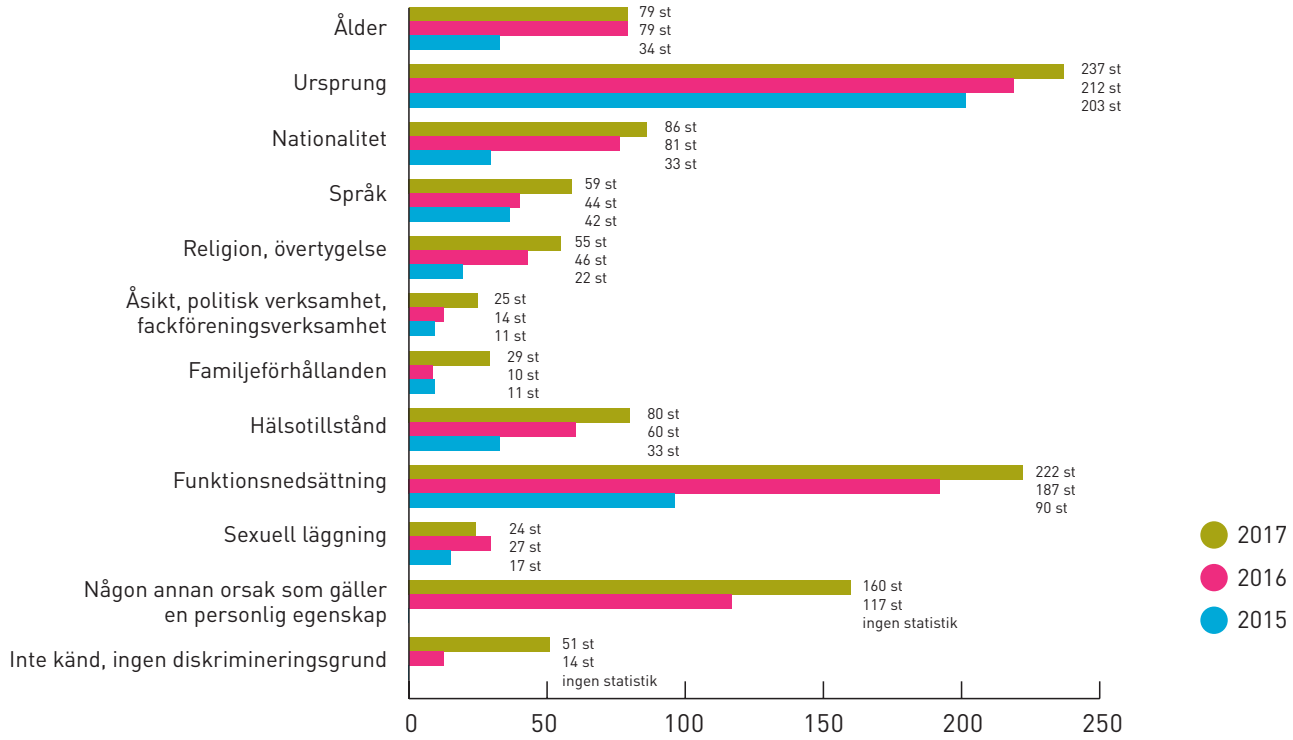
När det gäller kontakterna med anknytning till ålder, är det värt att nämna att de ofta har att göra med olika allmänna åldersgränser eller rabatter eller tjänster riktade till vissa åldersgrupper snarare än med negativ behandling av en enskild person på grund av dennes ålder. Diskrimineringsombudsmannen har behandlat grunderna för rätten att använda allmänna åldersgränser. Ombudsmannen ingrep till exempel i ett fall där en kommun planerade att vägra personer under 16 år tillträde till självbetjäningsbiblioteket. Inget förbud utfärdades.

Minst kontakter har gällt diskrimineringsgrunderna som överförts från arbetslagstiftningen till diskrimineringslagen: diskriminering på grund av åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet och familjeförhållanden.

Personer som är utsatta för diskriminering på grund av många olika egenskaper kan stöta på diskriminering på flera olika grunder. Diskrimineringsombudsmannen har kontaktats även i sådana fall. Diskriminering på grund av kön tillhör jämställdhetsombudsmannens verksamhetsområde. Diskrimineringsombudsmannen har dock behörighet att behandla ett ärende där en person utsätts för diskriminering på flera grunder även i fall där någon av diskrimineringsgrunderna har anknytning till personens kön. Enligt regeringens proposition (RP 19/2014) kan diskrimineringslagen tillämpas även i en situation där det förekommer diskriminering på flera grunder, till exempel när en person utan godtagbar orsak bemöts annorlunda än andra på grund av både sin könstillhörighet och ålder. Tillämpningsområdet för diskrimineringslagen omfattar också diskriminering på flera grunder där två eller flera faktorer som gäller den enskilde som person - till exempel också könstillhörighet - endast tillsammans leder till att särbehandlingen är förbjuden diskriminering. Sådana fall kallas intersektionell diskriminering.

Personer som tillhör olika minoriteter stöter på nya typer av utmaningar i olika livsskeden och service med anknytning till dessa livsskeden. Man förmår inte alltid beakta denna kombination av olika diskrimineringsgrunder för personen. Detta framkom i en utredning publicerad av inrikesministeriet 2014. Synliggörande av mångfalden

DISKRIMINERINGSÄRENDEN SOM KOMMIT TILL DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS KÄNNEDOM ENLIGT DISKRIMINERINGSGRUNDERNA ÅREN 2015, 2016 OCH 2017



bland äldre: Utredning om diskriminering inom social- och hälsovårdstjänster bland äldre som hör till minoriteter. I arbetet med att främja likabehandling borde det tas hänsyn till personens hela livscykel. Till exempel har förverkligandet av rättigheterna för äldre personer som tillhör sexuella minoriteter eller äldre personer med funktionsnedsättning delvis andra drag än för personer i arbetsför ålder eller unga.

Vikten av att öka medvetenheten om diskriminering på flera grunder har lyfts fram i den nyligen publicerade rapporten Vähemmistöjen sisäisten vähemmistöjen ihmisoikeudet ja moniperusteinen syrjintä (Juridica Lapponica 43). En bättre rapportering om diskriminering på flera grunder såväl nationellt som till gränsöverskridande organ som bevakar de mänskliga rättigheterna är centralt för att förebygga diskriminering på flera grunder och beakta sådan diskriminering bland annat i lagstiftningen.

De fall där ombudsmannen kontaktas berättar inte nödvändigtvis direkt om diskrimineringens verkliga omfattning eller vilka grupper som oftast utsätts för diskriminering. Medvetenheten om diskrimineringsombudsmannen kan vara större bland sådana grupper som företräder ett starkt medborgarorganisationsfält och vars likabehandlingsfrågor har fått stor publicitet. Frågor som gäller ursprung, nationalitet och språk utgjorde den tidigare minoritetsombudsmannens mest centrala uppgifter, vilket innebär att det finns mest kunskap om behörigheten med anknytning till dessa områden.

Även klagomålen till jämställdhetsombudsmannen, kontakterna till arbetarskyddsmyndigheterna som utövar tillsyn över diskriminering i arbetet, ansökningarna som inlämnats till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden eller de rättsfall med anknytning till diskriminering som domstolarna behandlar beskriver för sin del den diskriminering som förekommer i Finland. För att få noggrannare information om diskriminering behövs det också forskning inom ämnesområdet.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter publicerade i slutet av 2017 sin andra rapport om diskriminering av etniska minoriteter (Second European Union Minorities and Discrimination Survey, EU MIDIS II). I undersökningen hade man för Finlands del intervjuat invandrare som på basis av sitt eget eller föräldrarnas födelseland härstammar från afrikanska länder söder om Sahara samt deras barn, dvs. första och andra generationens invandrare. Enligt undersökningsresultaten hade 45 procent av de som svarade upplevt diskriminering i Finland under de senaste 12 månaderna. Andelen är oroväckande.

För att kunna förebygga diskriminering och främja likabehandling är det centralt att man får jämförbar och regelbunden forskningsinformation om diskriminering. En barometer som beaktar olika diskrimineringsgrunder och genomförs med jämna mellanrum skulle producera forskningsdata om diskriminering. Då skulle man på stadigare grund kunna ingripa i diskriminerande strukturer och missförhållanden. Som en del av statsrådets nationella handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter genomför justitieministeriet och människorättsinstitutet under 2018-2019 en barometer för grundläggande rättigheter som kartlägger medborgarnas åsikter om ett jämlikt förverkligande av de grundläggande rättigheterna i Finland. Med hjälp av barometern utreds i utvalda befolkningsgrupper bland annat den allmänna kunskapen om de grundläggande rättigheterna i Finland, uppfattningarna om hur viktiga olika rättigheter är samt erfarenheterna av hur rättigheterna förverkligas i människors vardag. Barometern kommer förhoppningsvis att skapa en grund för regelbunden insamling av information om diskriminering.

Med hjälp av undersökningen är det möjligt att utreda olika befolkningsgruppers tillträde till sina rättigheter. Tillträde till rättigheter innebär både att rättigheterna förverkligas i bredare bemärkelse och i ett individuellt perspektiv att en person får ett effektivt och rättvist bemötande i en situation där man misstänker att personens rättigheter har kränkts. Barn är en grupp vars tillträde till rättigheterna sannolikt förverkligas i bristfällig utsträckning. Rättskyddsmetoderna enligt diskrimineringslagen tillämpas i teorin oberoende av ålder, men inga barn har lämnat in klagomål till diskrimineringsombudsmannen. Det är barnens vårdnadshavare eller personer som arbetar inom branschen som kontaktar ombudsmannen om till exempel småbarnsfostran, skolan eller hobbyer. Det behövs mer information om diskriminering som gäller barn. I resultaten av enkäten Hälsa i skolan, som genomförs av Institutet för hälsa och välfärd, har man sedan 2017 kunnat urskilja allt mer information om diskriminerings- och trakasserierfarenheter

med anknytning till minoritetsställning. På basis av resultaten upplever barn och unga som tillhör minoriteter mer trakasserier och diskriminering i skolan än andra. Genom att regelbundet genomföra enkäten Hälsa i skolan får man på lång sikt jämförbar information om hur barns och ungas välbefinnande och diskrimineringsupplevelser har utvecklats.

Diskrimineringsombudsmannen kontaktas regelbundet i fall där det inte är fråga om diskriminering som strider mot diskrimineringslagen. Det kan ändå vara fråga om dålig förvaltning, osakligt bemötande eller problem med anknytning till övrig lagstiftning eller tillämpningen av den. Underlåtelse att tillhandahålla tjänster för personer med funktionsnedsättning är ett exempel på ett område där diskrimineringsombudsmannen ofta kontaktas snarare om tillämpningen av lagstiftningen som gäller tjänster för personer med funktionsnedsättning än om sådan diskriminering som avses i diskrimineringslagen. Problem i tillgången till tjänster har dock en negativ inverkan på delaktigheten för personer med funktionsnedsättning och hindrar genomförandet av verklig likabehandling. Myndighetens skyldighet att främja likabehandling bör beaktas i stor utsträckning i allt anordnande av offentliga tjänster.

Ibland ligger ett större attitydproblem bakom ett enskilt fall av diskriminering. Det kan vara svårt att förändra till exempel attitydklimatet i en organisation genom att ingripa i ett enskilt fall, även om påpekande av ett missförhållande i vissa fall kan leda till en förändring i organisationen. Diskrimineringsombudsmannen främjade förlikning mellan en stad och en invånare i ett fall där staden hade köpt nödinkvarteringstjänster av en religiös förening. Föreningen förutsatte att klienten deltog i religiös verksamhet som stod i strid med klientens övertygelse. Efter förlikningsförfarandet beklagade staden verksamheten och betalade 4 000 euro i gottgörelse till den diskriminerade. Dessutom sade staden att den kommer att vidta åtgärder för att säkerställa att inget motsvarande inträffar någon annanstans i stadens boendeverksamhet.

Enligt diskrimineringsombudsmannen förblir en stor del av diskrimineringsfallen fortfarande dolda. Det finns många orsaker till detta: de som utsätts för diskriminering kan ha bristande tillit till myndigheterna eller bristfällig kännedom om rättigheter och rättsskyddsmetoder. Det förekommer rädsla för konsekvenserna av att föra ärendet vidare och rättsskyddsmetoderna ger inte alltid önskat resultat. En del av till exempel den strukturella diskrimineringen är också till sin karaktär sådan att det inte går att ingripa effektivt med stöd av diskrimineringslagstiftningen. Om effekterna på likabehandlingen inte har beaktats i lagberedningen, kan lagen försätta någon grupp i en ofördelaktigare ställning än andra. Hösten 2015 uttryckte diskrimineringsombudsmannen oro över vilken inverkan en begränsning av barnets rätt till småbarnsfostran på basis av förälderns situation har på likabehandlingen. Utkastet till regeringsproposition innehöll ingen heltäckande bedömning av propositionens verkliga konsekvenser för likabehandlingen av barn och barns rättigheter. Efter att ändringen av rätten till småbarnsfostran har trätt i kraft har det visat sig att de negativa effekterna av förändringen slår särskilt hårt mot bland annat barn till ensamstående.

Upplevelserna av diskriminering kan förorsaka ångest, depression, minskad självaktning och en känsla av utanförskap hos den diskriminerade. Om diskrimineringsupplevelserna är många, tar det mycket tid att utreda dem och de påverkar personens handlingsförmåga. En enskild människas resurser är inte nödvändigtvis tillräckliga för att ingripa i diskriminering. Ibland fortsätter diskrimineringen i flera år och har en avsevärd inverkan på människans hälsa samt möjligheter att studera, arbeta eller använda tjänster på ett jämlikt sätt.

Underrapporteringen av diskrimineringsupplevelser är en utmaning för diskrimineringsombudsmannen. Enligt EU-MIDIS II-undersökningen upprepas diskrimineringen: Personer från länder söder om Sahara som upplevt diskriminering i Finland har berättat att de diskriminerats oftare än 4,6 gånger per år. I justitieministeriets utredning om hatretorik och trakasserier samt deras verkningar på olika minoritetsgrupper, som publicerades 2016, utreddes förekomsten av hatretorik och trakasserier riktade mot olika målgrupper: romer, samer, personer som talar ett främmande språk, utländska medborgare och personer med invandrarbakgrund, personer med funktionsnedsättning samt personer som tillhör religiösa minoriteter, sexuella minoriteter och könsminoriteter. Enligt utredningen hade, beroende på målgruppen, 20–30 procent av de som utsatts för hatretorik och trakasserier upplevt sådana situationer oftare än en gång i månaden under de senaste 12 månaderna.

I en utredning om diskrimineringsupplevelser i vardagen bland personer med funktionsnedsättning som ombudsmannen utförde 2016 berättade 64,2 procent av dem som svarade att de upplevt diskriminering inom något livsområde under de senaste 12 månaderna. Över hälften av dem som svarade (53,9 %) uppgav funktionsnedsättning som diskrimineringsgrund. Många berättade att de också upplevt diskriminering på grund av sitt hälsotillstånd och sin ålder. I utredningen behandlades också medvetenheten om rättigheter. Utifrån utredningen vet personer med funktionsnedsättning å ena sidan vad diskriminering betyder och vilka rättigheter de har, men å andra sidan låter de i många fall bli att anmäla diskrimineringen, eftersom de inte anser att den har varit tillräcklig allvarlig. Många kände inte till vilken aktör som erbjuder hjälp och råd till offer för diskriminering.

Romerna upplever mycket diskriminering inom olika områden av livet. I en utredning om diskrimineringsupplevelser bland romer som diskrimineringsombudsmannen gjorde år 2014 berättade 68,7 procent av de romer som svarade att de upplevt diskriminering inom något område av livet under året före utredningen. Diskrimineringsombudsmannen har kontaktats om diskriminering av romer inom såväl privata sektorns som myndigheternas verksamhet. Kontakterna har dessutom gällt till exempel polisens osakliga beteende när en rom gör en brottsanmälan eller i fråga om privata sektorn till exempel diskriminering i samband med tillträde till en restaurang eller osakligt bemötande i butiker eller på servicestationer. När ombudsmannen kontaktas kommer det också ofta fram att personen redan tidigare har upplevt osakligt bemötande eller diskriminering.

Personer med somaliska som modersmål är den tredje största språkminoriteten med ett främmande språk som modersmål i Finland efter personer som talar ryska eller estniska. Diskriminering riktad mot personer med somalisk bakgrund är mycket vanligt. Diskrimineringsombudsmannen kontaktas i relativt få fall av personer med somaliska som modersmål i detta sammanhang. Diskriminering kan bekämpas endast om man vet om den. Ett enskilt fall kan ha väldigt stor betydelse om fallet bidrar till att man kan ingripa i diskriminerande strukturer

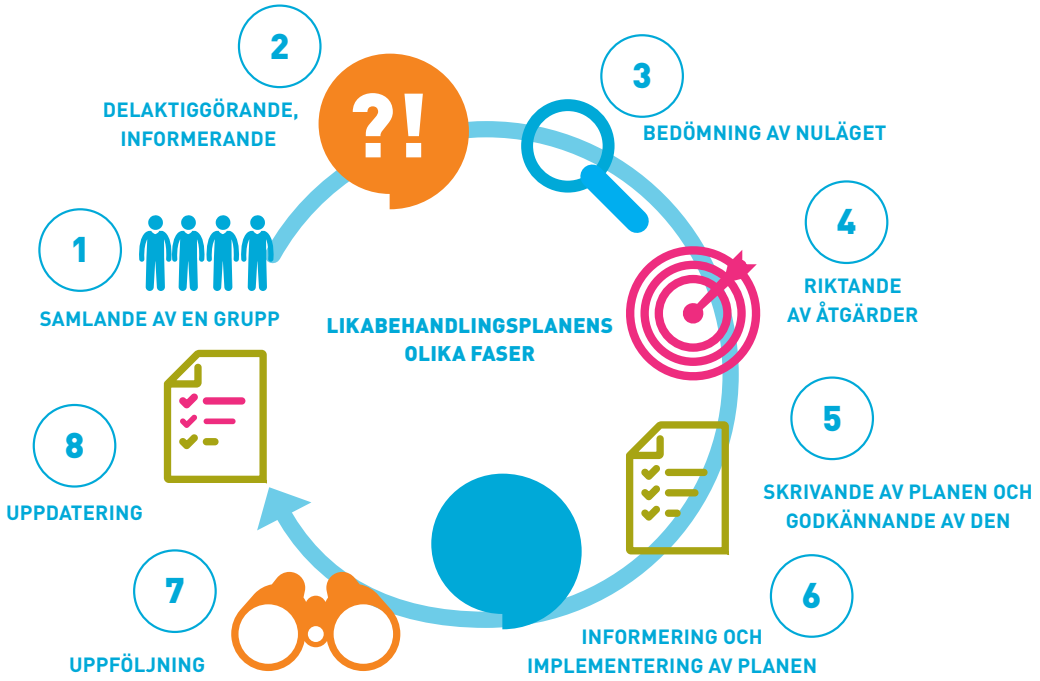
Medvetenhet om de egna rättigheterna handlar om att en person vet vad diskriminering är och kan identifiera den när hen råkar ut för den. En väsentlig aspekt i en god medvetenhet om de egna rättigheterna är dessutom det att den som upplevt diskriminering åtminstone vet var man kan få hjälp och råd för att reda ut saken. Man kan till och med säga att medvetenhet om befintliga rättsskyddsorgan är viktigare än att personen själv vet om hen har diskriminerats. En aktör med låg tröskel, såsom diskrimineringsombudsmannen, kan tillsammans med kunden utreda om det i fallet är fråga om lagstridigt förfarande eller något annat. Det viktigaste är att den som upplevt eller misstänker diskriminering vet vart man kan vända sig för att utreda saken. I ljuset av de undersökningar som presenterats ovan måste medvetenheten om rättsskyddsorganen förbättras. Diskrimineringsombudsmannen bör för sin del svara på denna utmaning.

I de klagomål som kommer till diskrimineringsombudsmannens kännedom är det ofta fråga om strukturell diskriminering. I sådana fall krävs det långsiktig verksamhet för att påverka situationen. För att likabehandling ska kunna förverkligas på samhällsstrukturell nivå är det av avgörande betydelse att konsekvenserna för likabehandlingen bedöms systematiskt och att resultaten av bedömningen beaktas i all författningsberedning och i projekt i den offentliga sektorn, så att lagstiftningen redan från början är genuint jämlik och tar hänsyn till människors mångfald. En förändring av samhällsstrukturerna förutsätter att lagberedarna får utbildning i likabehandling och bedömning av konsekvenserna med avseende på likabehandling samt politiska riktlinjer om att likabehandlingseffekterna ska ges vederbörlig vikt i beslutsfattandet.

Bedömningen av konsekvenserna med avseende på likabehandling ska etableras som en del av all lagberedning och beredningen av statsrådets projekt.

2.2.3 SKYLDIGHETEN ATT FRÄMJA LIKABEHANDLING I LAGSTIFTNINGEN

Lagstiftningen ger tack vare den nuvarande diskrimineringslagen goda verktyg för främjande av likabehandling. I lagstiftningen fastställs skyldigheter för myndigheter, arbetsgivare, utbildningsanordnare och läroanstalter vad gäller både främjande av likabehandling och upprättande av en konkret likabehandlingsplan. För arbetsgivarnas del gäller skyldigheten att upprätta en plan arbetsplatser med minst 30 anställda, men skyldigheten att främja likabehandling gäller alla arbetsgivare.



Enligt diskrimineringslagen är alla privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter skyldiga att främja likabehandling. Skyldigheten för en aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift att främja likabehandling är central, i synnerhet med beaktande av i hur stor utsträckning offentliga tjänster har ordnats i form av köptjänster eller övrig utlokalisering.

Planeringsskyldigheten gällde tidigare enbart myndigheter och av diskrimineringsgrunderna endast etniskt ursprung. I den nuvarande diskrimineringslagen har skyldigheten att upprätta en likabehandlingsplan utvidgats så att förverkligandet av likabehandling ska bedömas och genomföras på alla diskrimineringsgrunder som nämns i lagen.

Den lagstadgade skyldigheten att främja likabehandling bör utnyttjas på ett heltäckande sätt och man ska sträva efter att etablera likabehandlingstänkandet som en del av all verksamhet både vid myndigheterna och på arbetsplatser och läroanstalter. Arbetet med att främja likabehandling gynnar också andra aktörer såsom frivilligorganisationer. Planmässigt och målinriktat främjande av likabehandling grundar sig inte alltid på diskrimineringslagen. Till exempel i ungdomslagen förutsätts främjande av likabehandling och jämlikhet som ett villkor för att ha rätt till statsbidrag.

Diskrimineringsombudsmannen anser att utvidgningen av skyldigheterna att främja likabehandling och skyldigheterna som gäller upprättandet av likabehandlingsplanen är ett betydande framsteg. Målet med likabehandlingsplaneringen är att förbättra situationen genom att i varje organisation genomföra ett så ändamålsenligt likabehandlingsarbete som möjligt. Därför är den inledande kartläggningen en väsentlig del av likabehandlingsplaneringen. Under kartläggningen samlas information om den verkliga likabehandlingssituationen i organisationen, i synnerhet vad gäller de olika diskrimineringsgrunderna.

Likabehandlingsplanen är inte ett dokument, utan snarare en process där genomförandet och uppföljningen av de planerade åtgärderna samt bedömningen av hur likabehandlingssituationen har förändrats är centrala faktorer. Diskrimineringsombudsmannen och justitieministeriet ger anvisningar, tillhandahåller material och ordnar utbildningar som stöd för likabehandlingsplaneringen.

Verkställandet av de verksamhetsrelaterade målen för främjandet och planeringen av likabehandling övervakas av diskrimineringsombudsmannen och i fråga om arbetsgivarens skyldigheter av arbetarskyddsmyndigheterna. I bedömningen av ett enskilt diskrimineringsfall kan slutsatsen vara att den aktör som gjort sig skyldig till diskriminering vid sidan av diskrimineringen också har försummat sin skyldighet att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen.

VAD ÄR EN VERKSAMHETSRELATERAD LIKABEHANDLINGSPLAN?

En myndighet, läroanstalt och utbildningsarrangör ska upprätta en likabehandlingsplan som gäller verksamheten. Det är i detta sammanhang fråga om något annat än arbetsgivarens plan, som gäller likabehandling av personalen. Verksamhetens konsekvenser för likabehandlingen måste granskas utifrån alla diskrimineringsgrunder. I planen ska man målinriktat och planmässigt sträva efter att eliminera hinder för förverkligandet likabehandling i kundservicen och övrig verksamhet. I beredningsskedet för planen lönar det sig att höra olika

intressentgrupper, till exempel medborgarorganisationer eller serviceanvändare. Servicen förbättras när man frågar användarna om deras synpunkter på och upplevelser av hurdana konsekvenser för likabehandlingen verksamheten har ur deras synvinkel. Till exempel i utvecklingen av mer jämlika och tillgängliga simhallstjänster vore det motiverat att höra kundgrupper i olika åldrar, personer med olika typer av funktionsnedsättning, personer som på grund av sin religion använder en viss baddräkt, olika språkgrupper samt hbtiq-personer. Skyldigheten att främja likabehandling gäller all verksamhet, dvs. också annat än de åtgärder som valts ut i likabehandlingsplanen. Skyldigheten att främja likabehandling innebär att man i besluten och den dagliga verksamheten ska välja ett alternativ som effektivt, ändamålsenligt och proportionerlig främjar likabehandling med beaktande av verksamhetsmiljön, resurserna och andra omständigheter.

Efter en övergångsperiod ska likabehandlingsplaner ha upprättats före 1.1.2017. Åtskilliga aktörer saknade dock ännu under 2017 en plan. Ombudsmannen har uppmanat aktörer att upprätta en högklassig plan också efter att tidsfristen löpt ut. Det duger inte som likabehandlingsplan att till exempel ordet likabehandling läggs till i den befintliga jämställdhetsplanen. Sådana exempel har tyvärr förekommit.

I början av 2018 inleder diskrimineringsombudsmannen en systematisk övervakning av de verksamhetsrelaterade likabehandlingsplanerna. Övervakningen är inriktad på bland annat centrala myndigheter inom statsförvaltningen. Dessutom pilottestar ombudsmannen under de närmaste åren övervakningen av läroanstalternas planeringsskyldighet i samarbete med barnombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen. Diskrimineringsombudsmannen främjar en högklassig likabehandlingsplanering också genom att delta i samarbetsprojekt och konsultera olika aktörers material. För närvarande deltar diskrimineringsombudsmannen till exempel som sakkunnig i Kommunförbundets projektandel av justitieministeriets Rainbow Rights-projekt, som stöder kommunernas likabehandlingsarbete. Rainbow Rights-projektet har fått finansiering från EU:s program för rättigheter, jämlikhet och medborgarskap.

Myndighetens skyldighet att främja likabehandling och upprätta en likabehandlingsplan gäller bland annat alla kommunala myndigheter och kommunen som helhet. Myndigheten ska kartlägga likabehandlingssituationen i sin verksamhetssektor genom att konsultera medborgarsamhället. Med stöd av kartläggningen upprättas en verksamhetsrelaterad likabehandlingsplan som inkluderar målen för främjandet av likabehandling, åtgärderna, de ansvariga aktörerna, tidtabellen och uppföljningen. I planeringen ska också omständigheter som är oberoende av myndigheten beaktas, dvs. omständigheter som försvårar förverkligandet av likabehandling inom myndighetens verksamhetsområde.

Kommunens verksamhet som tillhandahållare av tjänster och forum som är nödvändiga med tanke på invånarnas vardag samt stöder invånarnas välfärd och delaktighet har en central inverkan på förverkligandet av likabehandling. Som en följd av den kommande landskapsreformen kommer en betydande del av de skyldigheter som för tillfället ankommer på kommunerna att överföras till landskapens ansvarsområde. Landskapet är också en myndighet, vars verksamhet omfattas av myndighetens skyldighet att främja likabehandling med beaktande av alla diskrimineringsgrunder i diskrimineringslagen och av skyldigheten att upprätta en likabehandlingsplan för myndighetens verksamhetsområde. Landskapsreformen är ett ypperligt tillfälle att säkerställa att ett planmässigt och högklassigt likabehandlingsarbete blir utgångspunkten för tjänsterna i varje landskap redan från början. Planeringen ska grunda sig på hörande av människor eller aktörer som representerar olika diskrimineringsgrunder samt på övrig tillgänglig information om likabehandlingssituationen inom den aktuella myndighetens verksamhet. Likabehandlingsplanerna ska verkställas i det praktiska arbetet i alla branscher. Resurser ska också allokeras till genomförandet av planerna. Verkställandet och effekterna ska dessutom följas upp. Diskrimineringsombudsmannen övervakar upprättandet av planerna, planernas kvalitet och verkställandet av planerna bland annat i behandlingen av diskrimineringsanmälningar som gäller kommunernas och landskapens verksamhet.

Diskrimineringsombudsmannen har inte behörighet att övervaka arbetsgivarnas likabehandlingsplaner, men ombudsmannen har samarbetat med i synnerhet regionförvaltningsverket i Södra Finland för att stöda arbetsgivarna så att de kan åstadkomma en högklassig likabehandlingsplanering. År 2016 ordnade diskrimineringsombudsmannen också workshopar för aktörer inom den privata sektorn i syfte att stöda

företagen i arbetet med att utarbeta en god likabehandlingsplan och planmässigt och målmedvetet främja likabehandling i den egna verksamheten. Projektet inkluderade tre träffar med workshopar och ett företagsspecifikt möte med diskrimineringsombudsmannen. Det var gratis för företagen att delta, och företagen valdes ut via en öppen ansökningsprocess.

Diskrimineringslagen förpliktar privata tjänsteleverantörer att upprätta likabehandlingsplaner endast i egenskap av arbetsgivare. Ombudsmannen har rekommenderat att företagen i sina planer även beaktar likabehandling i verksamheten i förhållande till kunderna. Detta kan benämnas verksamhetsrelaterad likabehandlingsplanering. Det innebär bedömning och utveckling av likabehandlingen i fråga om till exempel kundbetjäning, marknadsföring och kommunikation, tjänsternas tillgänglighet samt beredskap att göra de anpassningar som kunder med funktionsnedsättning behöver. Beaktande av mångfald ger företaget nya kunder och förebygger klagomål om diskriminering.

2.2.4. LIKABEHANDLINGSARBETET BÖR STÄRKAS I SKOLORNA OCH INOM SMÅBARNSFOSTRAN

Varje barn har rätt till en trygg inlärnings- och uppväxtmiljö. För att detta ska kunna förverkligas, måste mångfalden bland barn och deras familjer beaktas i all skolverksamhet. Undervisningsmaterial, undervisningens innehåll, att läroanstaltens lokaler är tillgängliga och hinderslösa, lektionsarrangemang samt samarbetet mellan hem och skola är exempel på delområden där det finns både många behov och många konkreta sätt att främja likabehandling.

Planmässigt främjande av likabehandling behövs. Enligt Amisbarometern verkar upplevelserna av diskriminering och trakasserier i yrkesskolor hopas hos elever med ett främmande språk som modersmål. Av dessa elever hade 28 procent upplevt sexuella trakasserier eller åtminstone sporadisk mobbning utförda av elever, 23 procent hade upplevt trakasserier eller mobbning utförda av lärare. Av eleverna med ett främmande språk som modersmål hade 6 procent diskriminerats av lärare, 13 procent av elever och 6 procent av både och. Av de finskspråkiga eleverna hade 4 procent upplevt diskriminering och av de svenskspråkiga 9 procent.

Enligt resultaten av enkäten Hälsa i skolan (2017) var upplevelser av mobbning, hot och våld vanligare bland unga som tillhör sexuella minoriteter, i synnerhet pojkar, än bland heterosexuella unga. Unga som tillhör sexuella minoriteter upplevde oftare än andra att de saknar nära vänner. Likabehandlingsplaneringen är ett sätt att kartlägga situationen vid den egna läroanstalten och genomföra konkreta åtgärder för att förbättra inlärningsmiljön också för elever som tillhör minoriteter.

Enligt diskrimineringsombudsmannens uppfattning har läroanstalternas likabehandlingsarbete inte ännu hittat sin form. I många kommuner har material upprättats för skolorna och läroanstalterna som stöd för likabehandlingsplanerna. I vissa kommuner har likabehandlingsplanen upprättats på kommunnivå och kopierats till läroanstaltsnivå, vilket inte är tillräckligt med tanke på diskrimineringslagen. Likabehandlingsplaneringen ska göras specifikt för varje läroanstalt, så att den grundar sig på läroanstaltens faktiska behov. Att höra elever, studenter och vårdnadshavare utgör grunden för ett effektivt och resultatrikt likabehandlingsarbete.

Inom undervisningssektorn samarbetar diskrimineringsombudsmannen bland annat med jämställdhetsombudsmannen. Skyldigheterna för läroanstalter och utbildningsanordnare att främja likabehandling har väldigt lika innehåll i både diskrimineringslagen och jämställdhetslagen och många läroanstalter upprättar också en kombinerad likabehandlings- och jämställdhetsplan. I utbildningsverksamhet och kommunikation är det ofta vettigt att informera om skyldigheterna enligt diskrimineringslagen och jämställdhetslagen enhetligt och samtidigt. Diskrimineringsombudsmannen deltar 2018 som expert i Utbildningsstyrelsens arbete för upprättan-

de av en jämställdhets- och likabehandlingshandbok för läroanstalter på andra stadiet.

Med avseende på likabehandling av barn vore det bättre att skyldigheten som gäller likabehandlingsplanering tydligare än i nuläget skulle omfatta hela utbildningssystemet, så att även arrangörer av småbarnsfostran och varje enhet inom småbarnsfostran på samma sätt som läroanstalterna och utbildningsanordnarna skulle vara skyldiga att främja likabehandling och upprätta en likabehandlingsplan. En allt större del av tjänsterna inom småbarnsfostran överförs till privata aktörer som en följd av användningen av stödet för privat dagvård och kommunernas övergång till servicesedelmodellen. I vissa kommuner ordnas redan 40 procent av småbarnsfostran i privata daghem till exempel inom ramarna för servicesedeln. Då kan den som tillhandahåller småbarnsfostran omfattas av skyldigheten att främja likabehandling i egenskap av aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift, men medvetenheten om denna skyldighet är svag. Kommunala daghem omfattas för sin del av den allmänna skyldigheten för myndigheter att främja likabehandling och upprätta en likabehandlingsplan. Föreskrifterna om likabehandling i lagen om småbarnsfostran och de nationella grunderna för planen för småbarnsfostran gäller alla som ordnar småbarnsfostran.

Kommunerna är skyldiga att välja endast sådana tjänsteleverantörer som genomför målen i lagen om småbarnsfostran i sin helhet. Även förbudet mot diskriminering och skyldigheten att göra rimliga anpassningar enligt diskrimineringslagen gäller privata tjänsteleverantörer. Dessa bestämmelser kan inte kringgås med ett avtalsvillkor, enligt vilket till exempel behovet av särskilt stöd vore en grund att säga upp serviceavtalet. Kommunerna och regionförvaltningsverken ska i sin övervakningsuppgift fästa uppmärksamhet vid likabehandling av barn inom småbarnsfostran. Diskrimineringsombudsmannen har hittills inte fått några klagomål om uppsägning av serviceavtal inom småbarnsfostran på diskriminerande grunder, men ombudsmannen har beredskap att behandla sådana klagomål i framtiden.

”Ett privat daghem kan fritt välja sina kunder.” Detta påstående är inte helt sant. Valet får inte göras på diskriminerande grunder. Uppsägning till exempel på grund av hälsotillstånd eller behov av särskilt stöd kan bryta mot diskrimineringslagen och strida mot målen i lagen om småbarnsfostran. Privata daghem är skyldiga att göra rimliga anpassningar med beaktande av till exempel daghemmets storlek, ekonomiska ställning och det stöd som är tillgängligt för anpassningarna.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att det i diskrimineringslagen införs en bestämmelse om att varje enhet inom småbarnsfostran är skyldig att främja likabehandling och upprätta en likabehandlingsplan på samma sätt som läroanstalterna.

2.3. DISKRIMINERINGENS MÅNGA FORMER SYNS I DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS KUNDARBETE

Diskrimineringsombudsmannen är ett rättsskyddsorgan med låg tröskel, som ingriper i diskrimineringsfall för att hjälpa en person som upplevt diskriminering att få tillträde till sina rättigheter på ett lättare sätt än en rättsprocess. Utifrån de erfarenheter som inhämtats under tre år kan det konstateras att det i många fall har en konkret effekt att ombudsmannen kontaktar olika aktörer. När diskrimineringsombudsmannen kontaktar en aktör som misstänks för diskriminering förebyggs också uppkomsten av motsvarande diskrimineringssituationer och främjas likabehandling på ett bredare plan än det enskilda fallet.

I en diskrimineringssituation utreder diskrimineringsombudsmannen möjligheten till förlikning tillsammans med parterna eller så kan ombudsmannen främja ärendet i domstol. Offren för diskriminering har fått gottgörelse och skadeersättning. Det är problematiskt att upprepad diskriminering inte alltid leder till tillräckligt hårda sanktioner.

Nedan behandlas några klagomål om diskriminering som lämnats in till diskrimineringsombudsmannen. Med beaktande av antalet kontakter och behandlade klagomål har exemplen valts ut så att de ger en bred bild av diskriminering inom olika områden av livet. I fall där diskrimineringsombudsmannen kontaktats på grund av att en kund misstänker att hen har diskriminerats är de vanligaste diskrimineringsgrunderna ursprung, funktionsnedsättning och annan omständighet som gäller den enskilde som person, som till exempel boendeort, yrke, brottsbakgrund eller utseende.

2.3.1. SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER, ANPASSNINGAR OCH RESPEKT FÖR ÅSKÅDNING MÅSTE FÖRVERKLIGAS I UTBILDNINGEN

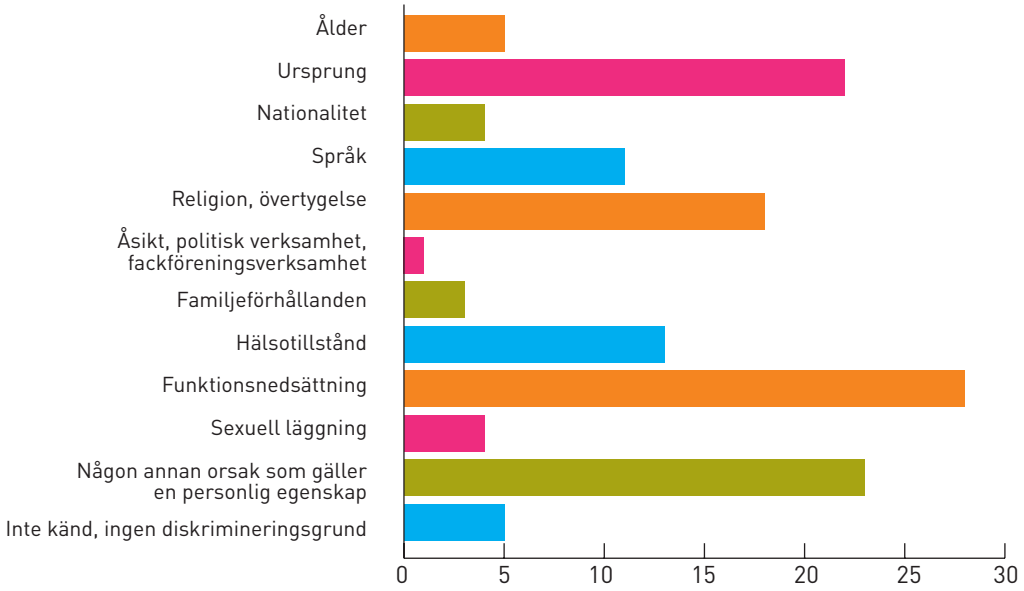
Diskrimineringslagen förpliktar varje läroanstalt att främja likabehandling samt genomföra rimliga anpassningar som en elev eller student med funktionsnedsättning behöver. Ändå får diskrimineringsombudsmannen klagomål från alla utbildningsstadier om fall där en elev eller student utan grund har försatts i en sämre ställning än andra på grund av någon personlig egenskap. Kommunernas praxis varierar till exempel i fråga om genomförandet av undervisning på teckenspråk.

Misstankar om diskriminering framkommer i antagningen av elever och studenter. De har till exempel haft anknytning till sökandens ursprung eller möjligheten för en sökande med funktionsnedsättning att få anpassade arrangemang i samband med urvalsprovet. Diskrimineringsombudsmannen hördes i Helsingfors tingsrätt (R15/8331) i ett brottmål där en döv students studieplats i undervisning tillhandahållen av ett privat företag återkallades när det blev klart att personen skulle behöva en teckenspråkstolk i sina studier. Läroanstalten gjorde sig skyldig till diskriminering: utbildningsarrangören dömdes till bötesstraff och till att betala en gottgörelse på 8 000 euro till studenten för diskriminering enligt diskrimineringslagen.

Ombudsmannen genomförde hösten 2015 en inspektion vid en läroanstalt. En synskadad student lämnade in ett klagomål till diskrimineringsombudsmannen, eftersom studenten hade förbjudits att använda ledarhund i läroanstaltens lokaler och i boendet. Orsaken till läroanstaltens lösning var att vissa studenter och medlemmar av personalen hade uppgett att de är allergiska mot hundar och hänvisat till den arbetssäkerhetsrisk som ledarhunden förorsakade. Ombudsmannen försökte främja förlikning mellan parterna hösten 2015, men ärendet framskred inte. Ombudsmannen genomförde ett inspektionsbesök vid läroanstalten i november 2015 för att utreda läroanstaltens åtgärder och anvisningar med anknytning till studentens användning av ledarhund samt beaktandet av allergiska personers hälsotillstånd. I sin inspektionsrapport ansåg ombudsmannen att läroanstalten hade agerat på ett diskriminerande sätt i sin avsevärda begränsning av användningen av ledarhund. Ledarhunden är ett nödvändigt hjälpmedel för en synskadad person. Användning av ledarhund borde också ha accepterats som en sådan rimlig anpassning som förutsätts i diskrimineringslagen. Klaganden förde ärendet till tingsrätten efter studiernas slut. Parterna nådde förlikning i ärendet och förlikningen fastställdes i tingsrätten i oktober 2017.

Språkliga rättigheter i utbildningen. Samernas rätt till undervisning på sitt modersmål är central vad gäller såväl individens rättigheter och likabehandling som bevarandet av det samiska språket. Enligt 10 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning ska elever som bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska huvudsakligen undervisas på samiska. Den rådande officiella tolkningen är att begreppet ”huvudsakligen” som

ÄRENDEN SOM KOMMIT TILL DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS KÄNNEDOM INOM UTBILDNINGS- OCH UNDERVISNINGSSEKTORN UPPDELAT ENLIGT DISKRIMINERINGSGRUNDERNA (137 st.)



förutsätts i lagen förverkligas när undervisningen på samiska utgör över hälften av all undervisning som ges. Undervisning på samiska har förverkligats på varierande sätt i kommunerna i samernas hembygdsområde. Diskrimineringsombudsmannen träffade representanter för en kommun i hembygdsområdet samt vårdnadshavare och lärare till samiska barn i slutet av 2016 för att främja ordnandet av en högklassig och tillräckligt omfattande undervisning på samiska. Också bland annat Utbildningsstyrelsen har fäst uppmärksamhet vid situationen inom undervisningen på samiska samt vid tillgången på undervisning på samiska även utanför samernas hembygdsområde.

Diskrimineringsombudsmannen betonar samiska barns rätt till en högklassig undervisning som ges på modersmålet. Resurserna och förutsättningarna för undervisningen, t.ex. mängden utbildad personal och ändamålsenliga befattningsbeskrivningar, ska tryggas i samernas hembygdsområde. Undervisning på samiska ska så långt det är möjligt erbjudas samiska elever även utanför hembygdsområdet.

De språkliga rättigheterna lyftes fram i Sydöstra Finland 2015 i ett fall där en elev hade förbjudits använda sitt eget modersmål (ryska) i skolan tillsammans med sin vän. Diskrimineringsombudsmannen konstaterade att det strider mot både barnets språkliga rättigheter och läroplanen som betonar stödjande av barnets alla språk att tvinga elever att samtala sinsemellan på finska i andra situationer än de som är nödvändiga för genomförandet av målen för undervisningen. Skolan har heller inte behörighet att införa ett sådant förbud.

För att likabehandling och delaktighet ska kunna förverkligas för personer som talar teckenspråk förutsätts det förutom tolkningstjänster undervisning i det egna språket, men det förekommer brister i undervisningen i teckenspråk. Grundlagsutskottet (GrUB 10/2014 rd) har i sitt betänkande om teckenspråkslagen betonat betydelsen av att lära sig det egna språket, i detta fall teckenspråk. Utskottet har ansett att det är viktigt att varje barn och barnets familj garanteras möjligheter att få tillräcklig undervisning i teckenspråk så att barnets rätt till sitt eget språk, dvs. teckenspråk, förverkligas. Samtidigt skapar man möjligheter för hela familjen att ha en fungerande interaktion med hjälp av ett gemensamt språk. Grundlagsutskottet förutsatte vidare i sitt betänkande att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa att rättigheterna för personer som använder teckenspråk tryggas i hela landet på det sätt som avsetts när lagstiftningen om deras språkliga rättigheter upprättades.

I regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen, som publicerades 2017, konstateras det att barn som har fötts döva eller svårt hörselskadade och är bosatta på olika håll i landet samt deras föräldrar har väldigt olika ställning beroende på praxis och anslagsriktlinjerna i deras hemkommuner. I en del av kommunerna är antalet beviljade undervisningstimmar otillräckligt för att lära sig ett nytt språk och i vissa kommuner beviljas ingen undervisning alls i teckenspråk på grund av avsaknaden av anslag. Ibland erbjuds familjerna endast undervisning i stödtecken i stället för undervisning i teckenspråk. Således berövas en del av barnen som behöver teckenspråk och deras familjer ett fungerande gemensamt språk och fungerande interaktion. I regeringens berättelse rekommenderas det att man utreder de myndighetsförfaranden som hindrar eller försvårar möjligheten för ett barn som föds dövt eller hörselskadat att lära sig teckenspråk vid sidan av det talade språket samt att man vidtar nödvändiga åtgärder för att förbättra situationen.

Diskrimineringsombudsmannen anser att rätten till ett eget språk för barn som talar teckenspråk bör tryggas på lagstiftningsnivå.

Rimliga anpassningar i skolan. Diskrimineringsombudsmannen har kontaktats i åtskilliga fall som gäller villkoren för och ordnandet av skolskjutsar. Ombudsmannen främjade en lösning i ett fall där staden hade beslutat att neka ett barn med funktionsnedsättning som antagits till musikklass skolskjuts. Grunden för avslaget var att det inte var fråga om en närskola och att ingen beviljas skolskjuts till en skola som tillhandahåller valbar undervisning. Stadens kostnader för skolskjutsen skulle inte ha förändrats i praktiken. I ärendet hade man inte beaktat skyldigheten enligt diskrimineringslagen att utreda behovet av och möjligheten till rimliga anpassningar. Efter att ombudsmannen ingripit i ärendet beviljade staden barnet skolskjuts. I stadens riktlinjer om skolskjutsar infördes en anmärkning om skyldigheten enligt diskrimineringslagen att göra rimliga anpassningar för att förverkliga likabehandlingen av personer med funktionsnedsättningar.

Åskådningsämnen. Under de senaste åren har olika myndigheter behandlat ordnande av undervisning i åskådningsämnen. Personer och aktörer som representerar minoritetsreligioner och -åskådningar har också kontaktat diskrimineringsombudsmannen, eftersom de är oroliga över huruvida rätten till undervisning i den egna religionen eller livsåskådningskunskap kommer att förverkligas i enlighet med läroplanen om undervisningsgrupper slås samman och läraren inte har behörighet i undervisningsämnet. Ombudsmannen gav regionförvaltningsverket ett utlåtande (VVTDno-2016-396) om ordnande av undervisning i ortodox religion på svenska i en kommun. Ombudsmannen ansåg att sammanslagningen av undervisningsgrupper kan bryta mot förbudet mot indirekt diskriminering och skyldigheten att främja likabehandling, om undervisning enligt läroplanen inte förverkligas i alla åskådningsämnen som lärs ut gemensamt och om läraren saknar behörighet i något av de åskådningsämnen läraren undervisar i. Även biträdande justitieombudsmannen har i sitt avgörande av den 11.9.2017 som gäller en annan kommun (EOAK/3469/2016) betonat elevens rätt till undervisning och bedömning i sitt eget läroämne i enlighet med grunderna för läroplanen.

Ett annat återkommande tema som gäller likabehandling av elever oberoende av religion eller åskådning är ordnandet av åskådningsrelaterade festligheter i skolan. Om en skola ordnar religiöst program såsom kyrkobesök, ska särskilt program ordnas på motsvarande sätt för de elever som inte deltar i kyrkobesöket och information om detta program ska ges på samma sätt som för det religiösa programmet.

Diskrimineringsombudsmannen anser att skolans gemensamma festligheter såsom jul- och vårfester samt betygsutdelning ska ordnas så att de lämpar sig för alla elever.

2.3.2. BROKIG PRAXIS INOM PRIVATA TJÄNSTER SÅVÄL I BUTIKER OCH RESTAURANGER SOM INOM BANKSEKTORN

Förbudet mot diskriminering och skyldigheten att göra rimliga anpassningar i diskrimineringslagen gäller alla som tillhandahåller varor och tjänster. Diskrimineringsombudsmannen får klagomål om olika privata tjänster på många olika diskrimineringsgrunder. Kontakterna med anknytning till privata tjänster kan gälla såväl social- och hälsotjänster som utbildning och boende. Då har de statistikförts till den aktuella sektorn. Övriga kontakter med anknytning till privata tjänster gäller oftast bank- och försäkringstjänster, restaurang- och hotelltjänster eller handelssektorn. Kunden har antingen helt förvägrats tjänsten på grund av en personlig egenskap såsom hälsotillstånd, funktionsnedsättning, ursprung eller språk, eller så har anpassningarna som en kund med funktionsnedsättning behöver inte utretts eller gjorts i tillräcklig utsträckning. Ibland är den bakomliggande orsaken ett missförstånd om att en tjänsteleverantör helt fritt får välja sina kunder. Strafflagen och diskrimineringslagen förbjuder val av kunder på diskriminerande grunder.

DE MEST ALLMÄNNA DISKRIMINERINGSGRUNDERNA INOM ÖVRIGA PRIVATA TJÄNSTER 2017

Till övriga privata tjänster hör de tjänster som inte faller inom social- och hälsovårdstjänster, utbildnings- och undervisningstjänster eller boendetjänster.

I diskrimineringslagen definieras det hurdant bemötande inom privata tjänster som är diskriminerande och vilken typ av särbehandling som å sin sida är berättigad. Diskrimineringsombudsmannen har arbetat aktivt för att ingripa i diskriminering och förebygga trakasserier inom bland annat kollektivtrafiken, handeln, restaurangbranschen, försäkringsbranschen och bankärenden.

Gottgörelse och skadestånd. Diskrimineringslagen ger offer för diskriminering möjlighet att söka gottgörelse för diskrimineringen hos den tillhandahållare av varor och tjänster som har diskriminerat offret i strid med lagen. Enligt skadeståndslagen kan man få ersättning för lidande som orsakats av en kränkning, till exempel om en person har diskriminerats genom en straffbar handling eller någons personliga integritet har blivit allvarligt kränkt uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på något annat motsvarande sätt.

Mellersta Österbottens tingsrätt (R 17/404) utfärdade hösten 2017 en diskrimineringsdom i ett brottmål där tre personer behandlades diskriminerande i en klädbutik på grund av deras etniska ursprung. Företaget i fråga och arbetstagaren som gjort sig skyldig till diskrimineringen dömdes till att gemensamt betala varje diskrimineringsoffer 500 euro i skadestånd för lidande. Dessutom dömdes företaget till att betala varje diskrimineringsoffer 1 000 euro i gottgörelse enligt diskrimineringslagen. Arbetstagaren som ansvarade för butikens verksamhet gjorde sig skyldig till diskriminering genom att först vägra de tre personerna tillträde till butiken utan närvaro av en väktare och slutligen inne i butiken betjäna kunderna i fråga på ett mer begränsat sätt än andra kunder. Domen är ett bevis på att offer för diskriminering har rätt till både gottgörelse enligt diskrimineringslagen för den rättskränkning som de utsatts för och skadestånd för det lidande och den eventuella materiella skada som gärningen medfört.

På basis av de fall där ombudsmannen kontaktas utsätts romer för diskriminering inom olika privata tjänster, t.ex. i butiker eller servicestationer. En butiks anvisningar om misstänkta snatterier verkade innehålla instruktioner om lagstridig etnisk profilering, med stöd av vilka unga romska kunder bemöttes på ett osakligt sätt i butiken. När diskrimineringsombudsmannen kontaktade butiken ledde det till att kunderna fick en ursäkt och till att anvisningarna ändrades. Den allmänna förekomsten av diskriminerande attityder gentemot romer framkom i ett annat fall i form av att en del av företagarens kunder hade meddelat företagaren att de inte vill att en anställd med romsk bakgrund betjänar dem.

Försäkringar och krediter. Svårigheter med anknytning till beviljandet av försäkring har framkommit för vissa sjukdoms- och skadegrupper. Diskrimineringsombudsmannen har fäst uppmärksamhet vid att försäkringsbarheten alltid ska bedömas individuellt och inte enbart ensidigt utifrån en viss diagnos eller skada.

En motsvarande anmärkning gäller kreditinstituten. Ombudsmannen har till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden fört ett fall där ett kreditinstitut misstänks ha handlat diskriminerande när det förvägrade en nättjänstkund kredit på grund av personens boendeort. Som grund för bedömningen av kreditvärdighet använde kreditinstitutet statistiska data om bostadsområdet i fråga i stället för att göra en individuell bedömning av kundens kreditvärdighet. I det aktuella fallet framträdde även ålder, kön och språk som möjliga diskrimineringsgrunder vid sidan av boendeort. Enligt ombudsmannen ger detta upphov till ett antagande om diskriminering på flera grunder, även om granskningen av redan en enskild diskrimineringsgrund ser ut att leda till ett diskriminerande slutresultat. Fallet är också ett exempel på att åtgärder som olika aktörer utför på basis av personuppgifter och utan individuell bedömning kan bli ett betydande hinder för förverkligandet av likabehandling i framtiden. Behandlingen av ärendet pågår fortfarande i nämnden.

Inom försäkringsbranschen har även frågan om möjligheten för personer som inte kan finska eller svenska att få personförsäkringar lyfts fram. Diskrimineringsombudsmannen arbetar för att möjligheten till tolkning ska godkännas i försäkringstjänster. Dessutom försvåras till exempel beviljandet av försäkringar till personer med en bakgrund som asylsökande av att personen inte nödvändigtvis kan redogöra för sin sjukdomshistoria på ett heltäckande sätt. När det gäller personer med funktionsnedsättning har vissa situationer där en person har förvägrats försäkring framkommit. Till exempel har personer med Aspergers syndrom förvägrats försäkringar, eftersom de på grund av Aspergers syndrom har ansetts löpa högre risk att insjukna i depression eller råka ut för en olycka. Diskrimineringsombudsmannen har betonat att ingen får förvägras försäkringar enbart på grund av sin diagnos eller funktionsnedsättning.

Frågan om principalansvar och tillgången till försäkringsskydd har för sin del lyfts fram i samband med arbetsgivarmodellen för personlig assistans i handikappservicelagen (lagen om service och stöd på grund av handikapp, 380/1987). Enligt arbetsgivarmodellen i handikappservicelagen är personen med funktionsnedsättning arbetsgivare till sin assistent, i motsats till fall där personlig assistans ordnas med servicesedel, som köptjänst eller av kommunen. I normala fall ersätter arbetsgivaren de skador som arbetsgivaren förorsakar. En person med funktionsnedsättning som är verksam som arbetsgivare får dock inte alltid försäkringsskydd. Diskrimineringsombudsmannen anser att möjligheterna för användare av personlig assistans att få ersättning för skador som assistenterna förorsakar bör förenhetligas och tryggas genom lag, oberoende av vilken modell enlig handikappservicelagen som används för att ordna den personliga assistansen.

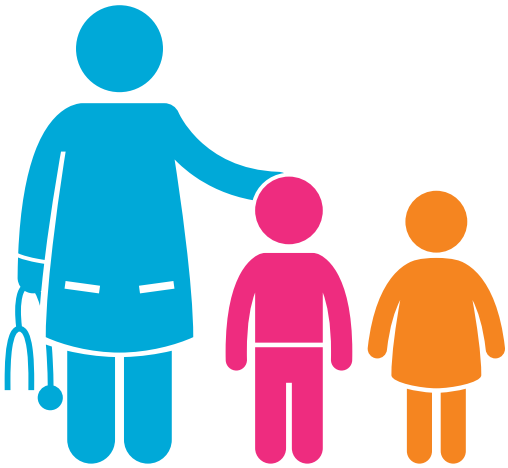
Styrkande av identitet. Inom många branscher har misstankar om diskriminering i typiska fall anknytning till styrkande av identitet. I fråga om banktjänster har det i Finland förekommit rättegångar om hurdana och vilka länders identitetsbevis som ska godkännas för att få nätbankstjänster. Där har det utretts om det har funnits en lagenlig grund för begränsningen av identitetsbevis eller om verksamheten har varit diskriminerande. Minoritetsombudsmannen förde två sådana fall till den dåvarande diskrimineringsnämnden. Tack vare klagomålen har högsta förvaltningsdomstolen utfärdat ett årsboksavgörande om fallen (HFD:2017:19). Nätbankskoder är för tillfället det mest använda elektroniska identifieringsverktyget i Finland. Kreditinstituten måste tillhandahålla tjänster för alla på ett icke diskriminerande och jämlikt sätt, eftersom avsaknaden av ett elektroniskt identifieringsverktyg försvårar människans dagliga liv i avsevärd utsträckning. Diskrimineringsombudsmannen arbetade tillsammans med Finansinspektionen och Finansbranschens centralförbund för en reform av identitetskortet för utlänningar, som genomfördes 2017. Reformen förbättrade situationen i fråga om banktjänster. Ändringarna i kreditinstitutslagen som genomfördes 2017 i fråga om rätten till grundläggande banktjänster och inkluderingen av nätbankstjänster i de grundläggande banktjänsterna främjar också tjänsternas tillgänglighet.

När det gäller restaurangtjänster har det förekommit situationer där en person med utländsk bakgrund inte har släppts in i en restaurang, trots att personen har kunnat uppvisa ett identitetsbevis. Inom restaurangbranschen har det också förts en offentlig diskussion om de identitetsbevis som förutsätts i lagstiftningen. Ombudsmannen har i sin verksamhet upptäckt att vissa restauranger med stöd av åldersgränsen för utskänkning har krävt intygande av ålder även av andra personer än de som ser relativt unga ut, i synnerhet av utlänningar eller personer som antas vara utlänningar. I dessa situationer har det enligt ombudsmannens erfarenhet ofta varit fråga om ett försök att välja kunder på sådana diskriminerande grunder som är förbjudna enligt strafflagen eller diskrimineringslagen.

Helsingfors tingsrätt (16/143258) dömde dörrvakten vid en restaurang i Helsingfors till böter för etnisk diskriminering. Dörrvakten släppte inte in en kund med utländsk bakgrund på grund av personens etniska ursprung. Dörrvakten godkände inte den utländska kundens identitetsbevis på jämlika grunder jämfört med majoritetsbefolkningen. Även om restaurangen i övrigt godkände körkort som identitetshandling som berättigar till inträde, tillämpades inte detta förfarande i fråga om kunden med utländsk bakgrund. Hovrätten gav inget tillstånd för fortsatt behandling av ärendet.

Diskrimineringsombudsmannen framförde sin oro över den inskränkta avgränsningen av godkända identitetsbevis till social- och hälsovårdsutskottet i samband med reformen av alkohollagen i december 2017. Riksdagen ändrade regeringens proposition om alkohollagen i en bättre riktning tack vare ombudsmannens utlåtande. Förutom fotoförsett identitetskort, körkort eller pass ska restaurangerna vid styrkande av ålder även godkänna andra tillförlitliga fotoförsedda handlingar utfärdade av en myndighet. Sådana handlingar kan till exempel vara främlingspass och resedokument för flyktingar. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira ändrade efter detta sina anvisningar till restaurangerna så att anvisningarna motsvarar riksdagens beslut.

2.3.3. DISKRIMINERING INOM SOCIAL- OCH HÄLSOTJÄNSTER SAMT BOENDE

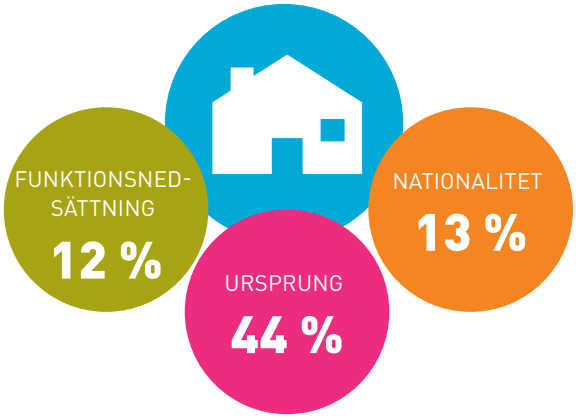


Social- och hälsotjänsterna är väsentliga för människans välfärd och vardag. De är ofta av ganska intim karaktär: som kund hos social- och hälsotjänsterna är man tvungen att behandla väldigt personliga ärenden eller till exempel låta en okänd person vidröra ens kropp. Dessa viktiga tjänster står inför stora förändringar i och med social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen. Diskrimineringsombudsmannen har uttryckt sin oro över hur likabehandlingen av kundgrupper som tillhör olika minoriteter kommer att ombesörjas i fortsättningen. Såväl tillgången till tjänster som tryggande av tjänster för svenskspråkiga och personer som talar samiska är viktiga skyldigheter, vilka inte kommer att fullgöras helt om de inte betonas i reformen.

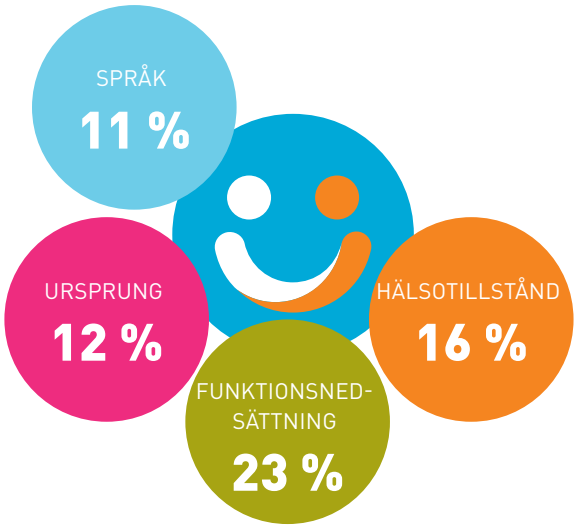
Enligt utredningen Samebarometern 2016 finns det stora skillnader mellan kommunerna i samernas hembygdsområde vad gäller tillgången på hälsotjänster på samiska. Det förekommer också tydliga språkspecifika skillnader i tillgången på tjänster. Enligt svaren på Samebarometern är hälsotjänster på skoltsamiska inte alls tillgängliga, och även tjänster på enaresamiska är sällsynta. En utmaning i ordnandet av social- och hälsotjänster på samiska är bristen på yrkeskunnig personal som behärskar samiska, i synnerhet i offentliga sektorn. Det är brist på arbetstagare som behärskar samiska i synnerhet inom läkartjänsterna, vid rådgivningarna, inom skolhälsovården, vid hälsocentralernas bäddavdelningar, inom rusmedels- och mentalvårdstjänsterna samt inom anstalts- och serviceboendetjänsterna för äldre. Till exempel vore det viktigt att få rådgivningstjänster där man bland annat följer barns språkliga och neurologiska utveckling på barnets eget modersmål utan att använda tolk. Enligt Språkberättelsen (2017) är tillgången ens på material om social- och hälsotjänster, såsom broschyrer, knapp på samiska. Man bör satsa på att utveckla tjänsterna på samiska till exempel genom att förbättra tillgången på språkkunnig personal. I framtiden bör tjänster på samiska på ett eller annat sätt kunna fås i viss utsträckning även utanför samernas hembygdsområde.

För att kunna garantera tjänster för minoriteter krävs det ständig utveckling, aktivitet och en genuin vilja att tillhandahålla bättre tjänster. När det gäller den planerade reformen av social- och hälsotjänsterna har diskrimineringsombudsmannen framfört sina synpunkter om bedömningen av likabehandlingen och skyldigheterna

DE MEST ALLMÄNNA DISKRIMINERINGSGRUNDERNA INOM BOENDE 2017



DE MEST ALLMÄNNA DISKRIMINERINGSGRUNDERNA INOM SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER 2017



att främja likabehandling till Institutet för hälsa och välfärd, som i framtiden kommer att ansvara för utvärderingen av de social- och hälsotjänster som landskapen genomför.

En stor del av de klagomål om social- och hälsotjänster som har lämnats in till diskrimineringsombudsmannen har tillsvidare i första hand varit av annan karaktär än sådan diskriminering som avses i diskrimineringslagen. Klagomålen gäller till exempel tillämpningen av lagstiftning som gäller kommunens prövningsrätt, i vilken diskrimineringsombudsmannen har små möjligheter att ingripa i enskilda fall. I sådana fall är det primära sättet för en person att få tillträde till sina rättigheter att söka ändring genom regelrätta metoder för ändringssökande, dvs. med en förvaltningsklagan. Fall i vilka diskrimineringsombudsmannen har ingripit har haft att göra med bland annat åldersbestämning av minderåriga asylsökande vid en anstalt, tillgång till jourtjänster på svenska, beaktande av barns religiösa bakgrund i ett placeringsbeslut efter omhändertagande, tillgängligheten för lokaler där social- och hälsotjänster tillhandahålls samt osakligt bemötande av kunder med invandrarbakgrund vid en hälsostation.

Enligt lagen om assisterad befruktning kan assisterad befruktning erbjudas kvinnopar och kvinnor som på egen hand söker behandling. I praktiken har behandlingar emellertid inte genomförts inom den offentliga hälsovården. Social- och hälsovårdsministeriet, tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira samt riksdagens justitieombudsman har åtskilliga gånger ingripit i missförhållanden med anknytning till en jämlik tillgång på behandlingar, men situationen har inte förändrats. Diskrimineringsombudsmannen förde november 2015 ett fall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, där en kvinna i ett parförhållande med en annan kvinna förvägrades behandling. Nämnden ansåg i sitt avgörande utfärdat i december 2016 (80/2015) att läkaren som vägrat utföra behandlingen diskriminerade klienten på grund av hennes sexuella läggning. Den behandlande läkarens verksamhet grundade sig på en anvisning utfärdad av chefsöverläkarna vid universitetssjukhusen, enligt vilken behandlingar inte ska ges till kvinnopar. Nämnden konstaterade att anvisningen är ett uttryck för sådan diskriminering som strider mot diskrimineringslagen och fastställde att nämndens beslut ska följas med hot om vite. Respektive chefsöverläkare har sökt ändring i nämndens beslut hos förvaltningsdomstolen, och således har ärendet inte tillsvidare avgjorts och vunnit laga kraft.

Boende. Boende är en grundläggande rättighet och diskriminering som anknyter till boende försätter en människa i en särskilt svår ställning. Diskriminering i fråga om val av invånare är förbjuden, men förekommer i synnerhet vad gäller etniskt ursprung och nationalitet. Det har upptäckts fall där bostaden i en bostadsannons begränsas endast till finländare eller någon viss grupp utesluts.

Utredningen Uppföljning av jämlikheten i fråga om romers boende som Miljöministeriet publicerade i januari 2018 är en fortsättning på utredningen om romernas boende och jämlikhetsaspekten som publicerades 2012. I utredningen undersöktes utvecklingen av likabehandlingen med anknytning till romernas boende och genomslagskraften hos de åtgärder som vidtagits. Enligt utredningen har jämlikheten med anknytning till romernas boende ökat i förhållande till majoritetsbefolkningen och befolkningsgrupperna har blivit mer likvärdiga som bostadssökande. De ekonomiska problemen har dock ökat bland både majoritetsbefolkningen och romerna. I synnerhet unga romer har ofta ekonomiska problem som påverkar boendet. En del av romerna riskerar att hamna utanför den vanliga bostadsmarknaden. Romernas seder med flyttillstånd och väjningsplikt medför i vissa fall ytterligare utmaningar. De syns inte längre på samma sätt som tidigare i bostadsaktörernas arbete, men inom det sociala arbetet känner man till deras inverkan. I utredningen rekommenderas ett tätare myndighetssamarbete mellan bostadsaktörerna och vägledning av kunderna till tjänsterna samt en fortsättning på det interna förändringsarbetet inom den romska gemenskapen.

I de fall där diskrimineringsombudsmannens byrå har kontaktats av romer i frågor som gäller boende är den andra parten ofta kommunen. Den vanligaste orsaken till att ombudsmannen kontaktas är att personen inte får en bostad av kommunen eller i ett hyreshusbolag. I vissa fall uppges det att en privat hyresvärd inte längre har velat hyra ut en ledig bostad efter att ha fått höra att bostadssökanden är rom. En annan vanlig orsak till att ombudsmannen kontaktas är problem under boendetiden. Den som tar kontakt upplever att till exempel husbolaget, disponenten eller socialarbetaren har be-

handlat personen diskriminerande på grund av etniskt ursprung. Det finns också många andra orsaker till att ombudsmannen kontaktas under boendetiden, såsom granntvister, trakasserier riktade mot romer och upphävning av hyresavtal.

Diskrimineringsombudsmannen främjade förlikning i ett fall där företaget som ansvarade för stadens hyresbostadsverksamhet placerade hyresgäster i bostäder utifrån deras ursprung. Det diskriminerande förfarandet ledde till en situation där bostadssökande hamnade i en mer ofördelaktig ställning än andra på grund av sitt etniska ursprung, eftersom företaget utifrån bostadssökandens ursprung begränsade möjligheten att få tillträde till vissa objekt. I förlikningsavtalet förband sig företaget att iaktta förbudet mot diskriminering och betalade 2 000 euro i gottgörelse till bostadssökanden.

2.3.4. FÖRBUDET MOT TRAKASSERIER I DISKRIMINERINGSLAGEN SOM ETT SÄTT ATT INGRIPA I HATRETORIK

I diskrimineringslagen förbjuds trakasserier som har samband med någon av de diskrimineringsgrunder som anges i 8 § 1 mom. i diskrimineringslagen. Trakasseri innebär ett beteende som syftar till eller som leder till att en persons människovärde kränks och som på grund av orsaker som har att göra med personen skapar en stämning som gör att personen förnedras eller förödmjukas eller som är hotfull, fientlig eller aggressiv gentemot personen.

Förbudet mot trakasserier i diskrimineringslagen är ett sätt att ingripa i hatretorik. Diskrimineringsombudsmannen strävar genom sin verksamhet efter att förebygga och ingripa i hatretorik bland annat genom att delta aktivt i samhällsdiskussionen, ordna kampanjer mot hatretorik, utreda anmälningar om trakasserier, föra trakasserifall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt lämna undersökningsbegäran till polisen eller riksåklagaren. Rättspraxis har skapats i fall som gäller ärekränkning och hets mot folkgrupp. Det skulle också behövas prejudikat i fråga om föreskriften som gäller trakasserier.

Trakasserier förbjudna i diskrimineringslagen riktas ofta mot etniska minoriteter. I medierna och sociala medier har det framförts många stereotypa och kränkande uppfattningar om samer, vilka kan utgöra sådana trakasserier som förbjuds i diskrimineringslagen. Problemet med webbdiskussioner är att det är svårt att ingripa i enskilda kommentarer med lagstiftningsmetoder, om kommentarerna inte är väldigt grova eller återkommande. Även lindrigare åsikter kan emellertid vara en del av en mer omfattande negativ inställning till samer och ha en nedtystande inverkan på samerna. Samerna är ett ursprungsfolk, vars rätt till sitt eget språk och sin egen kultur tryggas i grundlagen. Ett annat problem är också oberättigat utnyttjande av den samiska kulturen då samernas kulturarv, t.ex. dräkter, kopieras eller förevisas utan samband med samerna. Förverkligandet av samernas rättigheter och betydelsen av statusen som ursprungsfolk har behandlats mycket i den offentliga diskussionen under diskrimineringsombudsmannens mandatperiod.

Diskrimineringsombudsmannen har fått kännedom om några misstankar om trakasserier i skolor och läroanstalter. Våren 2017 förhandlade ombudsmannen fram en förlikning i ett ärende som gällde trakasserier riktade mot en student av en lärare på grund av studentens nationalitet. Läraren har klandrat estniska personer på ett osakligt sätt inför andra studenter. Resultatet av förhandlingarna var att läroanstalten framförde en ursäkt till den estniska student som ingått i den aktuella lärarens undervisningsgrupp och betalade en gottgörelse på 2 000 euro till studenten för diskriminering. Främjande av förlikning är ett sätt för diskrimineringsombudsmannen att ingripa i diskriminering. Förlikningsförfarandet är ett sätt för både den diskriminerade och den diskriminerande aktören att lösa ärendet utan en domstolsbehandling som möjligen kan bli lång.

Skolan är en central miljö i barnets liv och trakasserier som inträffar i skolan kan medföra livslångt trauma. Barn kan inte välja om de ska gå i skolan eller inte. Det är läroanstalten och utbildningsarrangören som ansvarar för att inlärningsmiljön är trygg. I 14 § i diskrimineringslagen bör det definieras att en läroanstalts verksamhet är diskriminerande om läroanstalten inte ingriper i trakasserier riktade mot en elev eller student. I samma paragraf föreskrivs det redan att en arbetsgivares förfarande ska betraktas som diskriminering, om arbetsgivaren efter att ha fått vetskap om att en arbetstagare i sitt arbete har blivit utsatt för trakasserier som avses i 1 mom. underlåter att vidta de åtgärder som står till buds för att undanröja trakasserierna.

Det är också värt att överväga om skyldigheten borde utvidgas till att gälla alla situationer där offret för trakasserierna inte på eget initiativ kan byta verksamhetsmiljö, till exempel vid anstaltsvård eller inom värnplikt och civiltjänst. Detta har gjorts i fråga om läroanstalter samt värnplikt och civiltjänst i Sverige.

I diskrimineringslagen bör det definieras att en läroanstalts verksamhet är diskriminerande om läroanstalten inte ingriper i trakasserier riktade mot en elev eller student. Motsvarande bestämmelse bör övervägas även för aktörer som ansvarar för anstaltsvård samt värnplikt och civiltjänst.

Yttrandefrihet och mötesfrihet. Yttrandefriheten och mötesfriheten ger inte rätt att kränka en annan persons människovärde. Diskrimineringsombudsmannen föreslog i ett initiativ till Polisstyrelsen omkring självständighetsdagen 2016 att polisen skulle bedöma Nordiska motståndsrörelsens rätt att demonstrera. Öppet rasistiska organisationer, vars ideologi och verksamhet är en djup kränkning av andra människors människovärde, åtnjuter inte den mötesfrihet och yttrandefrihet som skyddas av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det är viktigt att ingripa i organiserad rasism och hatretorik, så att det inte uppstår en uppfattning om att verksamheten är tillåten.

Polisstyrelsen väckte i mars 2017 talan i tingsrätten i Birkaland om en avveckling av Nordiska motståndsrörelsen. Polisstyrelsens åsikt var att man inte bör ge våldsamma och öppet rasistiska organisationers verksamhet utrymme i det finländska samhället. Tingsrätten i Birkaland (17/41766) fastställde i sitt beslut av den 30.11.2017 att Nordiska motståndsrörelsen har avvecklats. Tingsrätten uppfattar motståndsrörelsen som en förening som driver mål som inte överensstämmer med de demokratiska värdena genom olagliga metoder som grovt strider mot god sed. Enligt tingsrätten förtalar och kränker föreningen folkgrupper och sprider hatretorik. Nordiska motståndsrörelsen har överklagat tingsrättens beslut, vilket innebär att tingsrättens beslut inte har vunnit laga kraft när denna berättelse upprättas.

En rasistisk demonstration som hölls i närheten av en skola våren 2017 fick till stånd en omfattande fördömande reaktion. Diskrimineringsombudsmannen lämnade en undersökningsbegäran till riksåklagaren om vissa kommentarer som framfördes under demonstrationen. Under demonstrationen framfördes smädande och kränkande kommentarer med anknytning till ett visst etniskt ursprung i allmänhet samt om unga som syns på en videoinspelning från demonstrationen och uppenbarligen är elever i den aktuella skolan. Diskrimineringsombudsmannen bad riksåklagaren bedöma om vissa personer som deltog i demonstrationen genom sina kommentarer har gjort sig skyldiga till hets mot folkgrupp, ärekränkning eller något annat brott i samband med demonstrationen. En förundersökning inleddes i ärendet på förordnande av riksåklagaren. En demonstration kan även utgöra trakasserier enligt diskrimineringslagen om demonstrationen kränker människovärdet hos personer som hör till minoritetsgrupper och skapar en stämning som gör att dessa personer förnedras eller som är hotfull eller fientlig mot dem. Utifrån ombudsmannens initiativ skickade Polisstyrelsen i januari 2017 ett brev till polisinrättningarna, där polisinrättningarna uppmanas att fästa uppmärksamhet vid de frågor ombudsmannen lyft fram och vid behov vidta åtgärder för att flytta en demonstration, om demonstrationen hålls till exempel framför en byggnad som används som boende för asylsökande eller för utövande av religion och demonstrationen kränker utomståendes rättigheter.

Bestämmelsen om trakasserier i diskrimineringslagen ändrades i samband med den revidering som trädde i kraft i början av 2015. Enligt den nuvarande lagen innebär ett beteende som syftar till eller som leder till att en persons människovärde kränks trakasseri, om beteendet har samband med någon av de grunder som anges i 8 § 1 mom. och beteendet utifrån den grunden skapar en stämning som gör att personen förnedras eller förödmjukas eller som är hotfull, fientlig eller aggressiv gentemot personen. Den tidigare formuleringen var bredare och omfattade förutom personen även människogruppen. I regeringens proposition konstateras det att den nya, föreslagna bestämmelsen till sitt innehåll skulle motsvara den tidigare bestämmelsen och att lagstiftarens syfte inte är att försämra rättsskyddet (RP 19/2014, s. 82). I motiveringarna till lagen konstateras det att den individuella upplevelsen av kräkningen inte är avgörande, utan att diskrimineringens kränkande karaktär ska bedömas på objektiva grunder. Att hitta målsäganden borde således inte vara en förutsättning för att ingripa i trakasserier.

Ändringen av bestämmelsens formulering och avlägsnandet av människogrupp från rekvisitet har lett till en oklar situation, där man möjligen på ett konstgjort sätt måste hitta en målsägande i ärendet, även om det är fråga om uppenbar och grov diskriminering. Innehållet i bestämmelsen kan också vara svårt att förstå ur individens synvinkel.

Diskrimineringsombudsmannen bad hösten 2016 diskriminerings- och jämställdhetsnämnden att förbjuda synlig placering av nazistflaggor i fönster. Fallet gällde en flagga som placerats i en studentbostads fönster och var synlig utifrån. Ombudsmannen anser att sådan verksamhet är trakasseri enligt diskrimineringslagen. Studentbostadsstiftelsen som var hyresvärd hade bett hyresgästen ta bort flaggan, men hyresgästen hade vägrat. Diskrimineringsombudsmannen anser att trakasseri uppstår när en nazistflagga placeras synlig för allmänheten och skapar en fientlig atmosfär riktad mot vissa människogrupper och i synnerhet personer som tillhör den judiska minoriteten. Att kräva att flaggan tas bort eller att vid behov ta bort flaggan med lagligt tvång kränker inte enligt ombudsmannens uppfattning yttrandefriheten för den som placerat ut flaggan, eftersom yttrandefriheten inte berättigar till hatretorik eller andra åsiktsyttringar som djupt kränker andra personers människovärde. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden torde utfärda ett beslut i ärendet under våren 2018.

2.4. MOT EN FULLVÄRDIG DELAKTIGHET FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

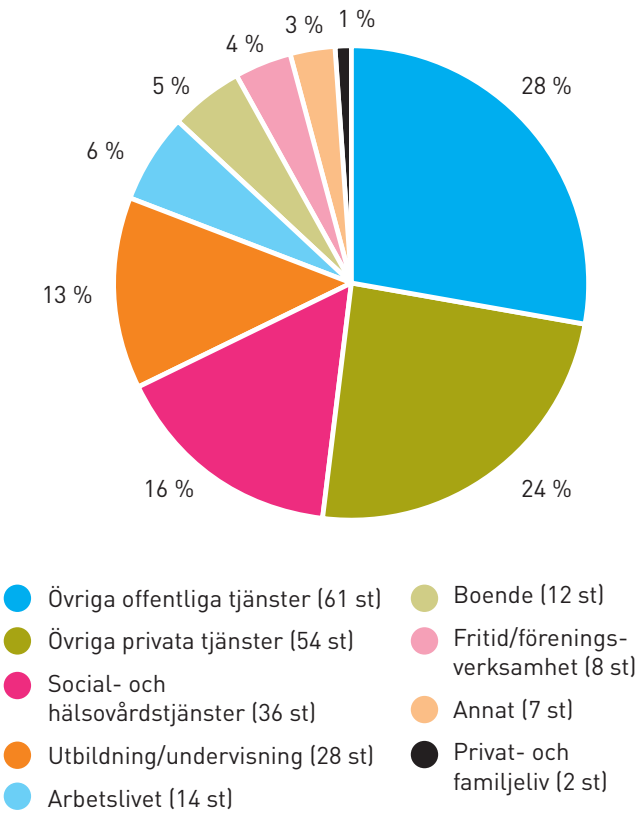
Funktionsnedsättning har under diskrimineringsombudsmannens hela mandatperiod hittills varit den näst vanligaste diskrimineringsgrunden i fall där ombudsmannen kontaktas. Främjandet av likabehandling av personer med funktionsnedsättning har också varit ett av de prioriterade områdena för ombudsmannens verksamhet åren 2016 och 2017. Ombudsmannen har kontaktats med anknytning till alla olika områden av livet. I diskrimineringsombudsmannens arbete framkommer särskilt många problem med anknytning till bristfällig tillgänglighet. Ombudsmannen anser att det är centralt att självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning respekteras och att likabehandlingen förverkligas till fullo i samhället både strukturellt och attitydmässigt.

Nedan beskrivs de hinder och problem med anknytning till förverkligandet av likabehandling av personer med funktionsnedsättning som diskrimineringsombudsmannen har fått kännedom om via kontakter, intressentgrupper och utredningar. De omfattar attityder, behovet av ett hinderslöst och tillgängligt samhälle, boende, elektroniska tjänster och tolkning samt kollektivtrafik.

2.4.1. ATTITYDER OCH STRUKTURER UTGÖR HINDER FÖR LIKABEHANDLING

”Jag hoppas att personer med funktionsnedsättning ännu under min livstid ska kunna leva jämställt bland så kallade vanliga människor. Det är ännu länge dit.” Så sammanfattades situationen av en av de personer som intervjuades för diskrimineringsombudsmannens och justitieministeriets utredning. Resultaten av utredningen om diskriminering i vardagen hos personer med funktionsnedsättning, som genomfördes 2016, ger en krass bild av den diskriminering som personer med funktionsnedsättning utsätts för i Finland.

FUNKTIONSNEDSÄTTNING SOM DISKRIMINERINGSGRUND INOM OLIKA LIVSOMRÅDEN 2017 (222 st)



Utifrån resultaten av utredningen om diskriminering som personer med funktionsnedsättning upplever och de hundratals klagomål som tagits emot av diskrimineringsombudsmannen kan man konstatera att det finns mycket att göra när det gäller förverkligandet av delaktigheten och likabehandlingen för personer med funktionsnedsättning. I Finland är rättigheterna för personer med funktionsnedsättning formellt goda, men problem förekommer i fråga om tillträdet till dessa rättigheter. Det rådande åsiktsklimatet är en central bakomliggande faktor när det gäller de problem som personer med funktionsnedsättning stöter på.

"Det talas inte om att det finns personer med funktionsnedsättning som faktiskt skulle kunna utföra vilket som helst arbete inom datateknik eller försäljning. Det är ett problem i medierna och kanske också på en allmännare nivå i samhället att personer med funktionsnedsättning alltför snävt ses som personer med en viss typ av funktionsnedsättning." – En av de personer som intervjuades för utredningen om diskriminering i vardagen hos personer med funktionsnedsättning 2016.

Personer med funktionsnedsättning definierades länge i medicinskt hänseende och funktionsnedsättning sågs som en avvikelse från "det normala" och som ett personligt problem för personen med funktionsnedsättning. I den sociala eller samhälleliga modellen för funktionsnedsättning ansåg man att problemet ligger hos samhället, som skapar och upprätthåller funktionsnedsättningar till exempel genom stereotypier, attityder och hinder för delaktighet som skapats i samhället. Sedan dess har människorättsmodellen för funktionsnedsättning riktat in diskussionen på grundläggande och mänskliga rättigheter. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (nedan FN:s funktionshinderkonvention) och dess tilläggsprotokoll trädde i kraft internationellt 3.5.2008 och i Finland 10.6.2016. I konventionen skräddarsys universellt erkända mänskliga rättigheter för att trygga den faktiska likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning. Det innebär till exempel att tillgänglighet och rimliga anpassningar beskrivs i konventionen. Dessa är centrala element i förverkligandet av likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning.

Utan en betydande attitydförändring blir personer med funktionsnedsättning inte till fullo och på ett jämlikt sätt delaktiga i det finländska samhället. För att förbättra attitydklimatet behövs det fostran i de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt förståelse för funktionsnedsättningarnas mångformiga karaktär. Personer med funktionsnedsättning och tillgänglighet beaktas inte alltid på ett förutseende sätt som en del av människors och samhällets mångfald i samband med reformer eller lagstiftningsprojekt, utan möjligen först i ett senare skede, om ens då.

Målet ska vara att alla människor i praktiken ska ha samma handlingsmöjligheter. Alla ska till exempel kunna förlita sig på nödcentralen i en nödsituation. En person utan funktionsnedsättning kan göra en nödanmälan utan förhandsåtgärder när en nödsituation inträffar. En person som är döv, har nedsatt hörsel eller nedsatt talförmåga måste däremot ha kunskapen och komma ihåg att med två års mellanrum registrera sig som användare innan det är möjligt att göra en nödanmälan via textmeddelande. Dessutom förutsätter registreringen en stark elektronisk autentiseringsmetod, som inte alla har.

Tjänster eller publikevenemang ordnas fortsättningsvis även i lokaler som inte är tillgängliga. Dessutom förekommer det också problem med tillgången på olika tjänster. Till exempel är det för en person utan funktionsnedsättning enkelt och förmånligt att skaffa inträdesbiljetter till publikevenemang via biljettförmedlingsföretagens webbsidor. För en kund som använder rullstol är detta emellertid inte möjligt om det inte går att reservera en rullstolsplats via webbtjänsten. Diskrimineringsombudsmannen för som bäst en diskussion med biljettförmedlingsföretagen och evenemangsarrangörerna för att korrigera situationen.

Personer med funktionsnedsättning har rätt att på ett jämlikt sätt delta i kulturlivet och på samma sätt som andra få njuta av allmänt tillgängliga tjänster. Diskrimineringsombudsmannen sammanställde våren 2017 en rekommendation till evenemangsarrangörer och biljettförmedlingsföretag om en förbättring av evenemangens tillgänglighet. Rekommendationen fäster vikt vid frågor som har lyfts fram när diskrimineringsombudsmannen har kontaktas och i samtal med biljettförmedlingsföretagen. Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar bland annat att personliga assistenter ska få delta gratis i evenemang, att det i förhandsuppgifterna om evenemangen ska framgår hur man kan nå platsen hinderslöst och att man också ska kunna köpa rullstolsplatser i webbutiken.

För att rättigheterna i FN:s funktionshinderkonventionen och likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning ska förverkligas i praktiken krävs det aktiva åtgärder av lagstiftarna, förståelse för funktionsnedsättningarnas mångfald på olika samhällsnivåer, medvetet skapande av ett hinderslöst och tillgängligt samhälle samt tolkning av lagen på ett sätt som främjar de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

2.4.2. ETT HINDERSLÖST, TILLGÄNGLIGT OCH JÄMLIKT SAMHÄLLE

Ett samhälle utan hinder är en grundläggande förutsättning för delaktighet och likabehandling. En hinderslös planering tar i förväg hänsyn till också den åldrande befolkningens behov och det är många som har nytta av en sådan planering till exempel när de blir sjuka, råkar ut för en olycka eller blir gamla. Tillgänglighet blir inte dyrt, när den beaktas som en del av förnyelsen redan i början av projektet. Detta kräver en attitydförändring hos såväl lagstiftare och beslutsfattare som privata aktörer.

Ofta ser det, med majoritetsbefolkningens ögon, ut som att likabehandlingen förverkligas, men i själva verket är det inte så. Man har haft för vana att bygga upp samhället och dess tjänster endast för en viss del av befolkningen. Visserligen är det inte alltid enbart fråga om diskriminering som etablerats i strukturerna med tiden, utan det kan också vara fråga om direkt diskriminering av personer med funktionsnedsättning eller vägran att göra rimliga anpassningar.

Skyldigheten i diskrimineringslagen att göra rimliga anpassningar för att förverkliga likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning utökades i början av 2015. Enligt 15 § i lagen ska myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare och de som tillhandahåller varor eller tjänster göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra få varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten. Rimliga anpassningar är åtgärder som vidtas i konkreta situationer för att trygga faktisk likabehandling av en kund med funktionsnedsättning. Vägran att göra rimliga anpassningar innebär diskriminering.

Ett vanligt exempel på rimliga anpassningar är bistående av en kund med funktionsnedsättning i en konkret situation, t.ex. att läsa skriftliga dokument högt för en kund med synskada eller erbjuda text med större font, montera en tillfällig ramp för en rullstolsbunden kund eller kommunicera skriftligt med en hörselskadad kund. Rimliga anpassningar skiljer sig från allmänna tillgänglighetsåtgärder. Också i motiveringarna till regeringens proposition om diskrimineringslagen framhävs tillfälliga tekniska anpassningar som görs på begäran av en person med funktionsnedsättning. Å andra sidan konstateras det också i motiveringarna att i synnerhet aktörer som tillhandahåller varor eller tjänster i stor omfattning kan förutsättas ha beredskap på viss nivå baserad på allmän livserfarenhet för de anpassningssituationer som kan anses vara vanligast (HE 19/2014 vp s. 81).

FN:s kommitté för tillsynen över verkställandet av FN:s funktionshinderkonvention och behandlingen av individuella klagomål har gett riktlinjer om tolkningen av rimliga anpassningar på ett sätt som är mer vittomfattande än vad förarbetena till diskrimineringslagen låter förstå. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt domstolarna har i sitt beslutsfattande beaktat den tolkning av funktionshinderkonventionen som är juridiskt bindande för Finland.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ansåg i sitt beslut (31/2015) att en synskadad person hade diskriminerats när banken inte hade beviljat nätbankskoder på grund av personens synskada och inte hade gjort nödvändiga rimliga anpassningar för att erbjuda nätbankskoder till exempel i form av punktskrift. Beslutet har vunnit laga kraft. Nämnden konstaterade också i sitt beslut (21/2015) att arbets- och näringsbyrån hade agerat i strid med diskrimineringslagen, eftersom byrån inte i ett beslut om förmån enligt lagen om utkomstskydd hade beaktat skyldigheterna att bedöma behovet av

rimliga anpassningar enligt diskrimineringslagen i behandlingen av en ansökan som lämnats in av en person med funktionsnedsättning. Beslutet har överklagats.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt årsboksavgörande (HFD:2018:3) att kommunen hade agerat lagstridigt när den inte hade gått med på att erbjuda den dagliga avgiftsfria skolmat som förutsätts i lagen om grundläggande undervisning i vätskeform på det sätt som en person med funktionsnedsättning behövde. Enligt högsta förvaltningsdomstolen är utbildningsanordnaren skyldig att ordna sådan specialdiet som elevens hälsotillstånd eller funktionsnedsättning förutsätter och domstolen ansåg även att förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen förutsätter detta. Diskrimineringsombudsmannen gav ett utlåtande i ärendet till högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt regionförvaltningsverket i Södra Finland blev en person som sökte arbete förbisedd på grund av sin kortväxthet i en rekrytering som gällde organisering av ett av stadens arkiv. Arbetsgivaren ansåg att personen skulle ha utfört arbetet för långsamt. Arbetssökanden förde ärendet till domstol. Tingsrätten i Kymmenedalen (17/102322) ansåg i sitt avgörande från januari 2017 att uppfattningen om att arbetssökanden var långsam grundade sig på ett antagande. Även om arbetsförhållandena i sig kan vara ett godtagbart och vägande skäl att låta bli att välja en person för en uppgift, borde arbetsgivaren innan urvalsbeslutet fattades ha utrett arbetssökandens behov av hjälpmedel eller andra möjliga anpassningsåtgärder.

Syftet med lagen om service och stöd på grund av handikapp är att främja förutsättningarna hos personer med funktionsnedsättning som jämbördiga medlemmar av samhället samt att förebygga och undanröja olägenheter och hinder som funktionshindret medför. Tyvärr kontaktas diskrimineringsombudsmannen varje månad om fall med anknytning till underlåtelse att ordna tjänster för personer med funktionsnedsättning eller icke fungerande förfaranden inom tjänster för personer med funktionsnedsättning. I sådana situationer har ombudsmannen små möjligheter att agera: den främsta metoden att få tillträde till sina rättigheter är att söka ändring i beslutet med användning av ordinarie metoder för ändringssökande.

Diskrimineringsombudsmannen anser att avsaknaden av de nödvändiga tjänster som avses i lagen om service och stöd på grund av handikapp är ett stort hinder för likabehandling av en person med funktionsnedsättning. Staten ska aktivt ingripa i detta genom att trygga tillräckliga resurser för tjänster för personer med funktionsnedsättning.

2.4.3. BOENDE FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

I grundlagen garanteras frihet att förflytta sig i landet och välja sin boendeort. Konkurrensutsättningen av boendetjänster och den osäkerhet i fråga om tjänsteleverantörernas bestående karaktär och verkliga kompetens medför en betydande risk för likabehandlingen, självbestämmanderätten och den personliga friheten för en invånare med funktionsnedsättning.

Enligt lagstiftningen är kommunerna inte tvungna att konkurrensutsätta långtidstjänster för personer med funktionsnedsättning. Tjänsterna måste inte konkurrensutsättas med några års mellanrum och kommunerna är inte heller tvungna att konkurrensutsätta dem till ett så billigt pris som möjligt. Kommunerna kan också tillhandahålla tjänsterna själva. Konkurrensutsättning förekommer ändå. När tjänsteleverantören ofta byts ut försvåras möjligheterna för en person med funktionsnedsättning att påverka sina boendeförhållanden. En person med funktionsnedsättning kan inte heller påverka om just hans eller hennes kommun ska konkurrensutsätta tjänsterna eller inte. Upphandlingsförfarandet för livslånga tjänster för personer med funktionsnedsättning, t.ex. boendetjänster eller tolkningstjänster, bör inte överlåtas till upphandlingsenheterna, dvs. kommunerna, landskapen eller till exempel Folkpensionsanstalten, för övervägande. Användarnas självbestämmanderätt i fråga om dessa tjänster ska säkerställas på lagnivå till exempel med hjälp av kundsedlar eller en personlig budget samt genom att trygga möjligheten för personer med funktionsnedsättning att välja en annan tjänsteleverantör om det förekommer problem med anknytning till tjänstens kvalitet. Frågan bör utredas grundligt i riksdagen i samband med det medborgarinitiativ som ska tas upp till behandling.

När det gäller boendet och den byggda miljön borde Finland på ett mer heltäckande sätt än i de nuvarande bestämmelserna ha tillgängligheten som utgångspunkt för att trygga en faktisk likabehandling av personer med funktionsnedsättning. Finland ratificerade sommaren 2016 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Endast en kort tid före ratificeringen

sände ministeriet ett författningsförslag som försvagade de gällande tillgänglighetsbestämmelserna för den byggda miljön på remiss. Även om författningen reviderades till det bättre, får tillgängligheten fortsättningsvis vara en del av den byggda miljön, till exempel i fråga om studentbostäder, av vilka endast fem procent förutsätts vara tillgängliga.

Exemplet ovan visar att man inte ännu förmår beakta kraven i FN:s funktionshinderkonventionen i tillräcklig utsträckning i beslutsfattandet. Europeiska unionens tillgänglighetsdirektiv, som möjligen kommer att börja implementeras om några år, erbjuder en bra möjlighet till en ambitiös utgångspunkt i förverkligandet av tillgängligheten. Ett samhälle som är hinderslöst och tillgängligt för alla måste vara utgångspunkten för samhällsbyggandet. Detta kräver i synnerhet av lagstiftarna och beslutsfattarna en avsevärd attitydförändring och förståelse för funktionsnedsättningarnas mångformighet.

2.4.4. TILLGÄNGLIGA ELEKTRONISKA TJÄNSTER OCH TOLKNING

Finland digitaliseras i rask takt. Elektroniska tjänster erbjuder jämlika möjligheter, men samtidigt utsätter de vissa grupper för diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen har allt oftare kontaktats i ärenden som gäller digitalisering. De som kontaktat ombudsmannen har oroat sig för i synnerhet personer med hörsel-, syn- eller talskador, personer med neurologiska funktionsnedsättningar samt personer som av någon orsak faller utanför de elektroniska tjänsterna, t.ex. en del av åldringarna och personer som lever under fattigdomsgränsen. Det är varken rättvist eller effektivt att utveckla tjänster endast för en viss del av befolkningen.

Tillgänglighetsdirektivet, dvs. Europeiska unionens direktiv (2016/2102) om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer, sätts i kraft under 2018. Detta möjliggör en väsentlig förbättring av tjänsternas tillgänglighet. Det vittomfattande nationella tillämpningsområdet förbättrar allas delaktighet i samhället.

Nätbankskoder är för tillfället det mest använda elektroniska identifieringsverktyget i Finland. Det är viktigt att bankerna känner till och noggrant följer de förpliktelser som fastställdes 2017 i fråga om kundens rätt till grundläggande banktjänster. Bankerna ska bland annat göra rimliga anpassningar vad gäller tjänster för elektronisk identifiering med anknytning till konton.

En sökande ansåg sig ha blivit diskriminerad, eftersom banken inte ha de beviljat sökanden nätbankskoder på grund av en synskada och inte hade gjort rimliga anpassningar. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden förbjöd i sitt avgörande (31/2015) banken att fortsätta eller upprepa diskrimineringen av sökanden eller andra personer med synskada i tillhandahållandet av banktjänster samt ålade banken att göra de vederbörliga och nödvändiga rimliga anpassningar som avses i 15 § i diskrimineringslagen, för att personer med synskada på ett likvärdigt sätt som andra ska kunna få banktjänster inklusive nätbankskoder vid banken. Nämnden fastställde ett vite på 50 000 euro för att effektivera förbudsbeslutet och åläggandet.

Problem med anknytning till tolkningstjänster för hörselskadade, dövblinda och personer som talar teckenspråk samt personer med talskada har lyfts fram ofta efter att tjänsten överfördes från kommunerna till Fpa 2010. Handikapporganisationerna, klienterna, professionella inom tolkningsbranschen och fackföreningarna har uttryckt stark kritik mot konkurrensutsättningen av tolkningstjänster och de problem som upphandlingslagen medför. Fpa:s senaste konkurrensutsättning 2017 och de svårigheter den medförde har också lett till att kompetenta tolkar faller utanför konkurrensutsättningen. Tillräcklig tillgång på kompetenta tolkar och deras möjlighet att upprätthålla sin yrkeskunskap som en del av Fpa:s tolkningstjänst är av största vikt för att kunderna ska kunna erhålla en högklassig tjänst. Det bör observeras att en betydande del av alla tolkningar inom funktionshindersektorn sker med stöd av lagen om tolkningstjänst (lag om tolkningstjänst för handikappade personer, 133/2010), dvs. omfattas av Fpa:s konkurrensutsättning.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utfärdade i slutet av 2016 ett avgörande (117/2016), där den ansåg att Fpa indirekt hade diskriminerat en synskadad serviceanvändare, då Fpa inte hade beaktat kundens individuella behov, utan i sin konkurrensutsättning hade tillämpat de oflexibla minimikrav som ställs på tolkar. Kravet som ställdes på tolkarna hade lett till att sökanden inte hade fått någon tolkning alls, även om en tolk med kunskap i portugisiska hade funnits tillgänglig. Ärendet överklagades till förvaltningsdomstolen i Helsingfors. I sitt utlåtande till domstolen instämde diskrimineringsombudsmannen i nämndens beslut. Beslutet har överklagats.

2.4.5. FÖRFLYTTNING OCH RESOR UTAN HINDER

Handikappservicelagen garanterar en person med funktionsnedsättning ett visst antal resor, men lagen kan inte ensam trygga faktisk likabehandling av en person med funktionsnedsättning i fråga om resandet. Kollektivtrafik som är allmänt tillgänglig borde kunna användas av alla.

I trafiksektorn finns flera olika aktörer, bland annat Trafikverket, Trafi, VR och HRT, vars ansvarsområden för trafikarrangemang överlappar varandra. Till exempel finns det inte i fråga om myndighetsansvaret för tågtrafiken någon specifik aktör som skulle ha en helhetsbild av eller ett helhetsansvar för trafikformen. Splittringen försvårar genomförandet av effektiva åtgärder för att främja likabehandling och förorsakar också problem i utredningen av enskilda misstankar om diskriminering. Samordningen av likabehandlingseffekterna och tillgängligheten inom trafiken borde tydligare än i nuläget anvisas till en ansvarig myndighet, som skulle ansvara för helheten med anknytning till resenärernas jämlika rättigheter.

En myndighet är enligt 5 § i diskrimineringslagen skyldig att främja likabehandling på ett målinriktat och planmässigt sätt i all sin verksamhet. Likabehandlingseffekterna av myndighetsbeslut, anvisningar och tillståndsförfaranden som gäller kollektivtrafiken bör bedömas till exempel med tanke på förverkligandet av rättigheterna för resenärer med funktionshinder.

En samkommun förnyade biljettstämplingsautomaterna 2016. Automaterna med pekskärm var dock inte hinderslösa för synskadade resenärer. Diskrimineringsombudsmannen förhandlade med samkommunen och Synskadades förbund rf om hur samkommunen, som sköter ett offentligt uppdrag, ska lösa problemet på ett effektivt sätt med tanke på förverkligandet av synskadade resenärers rättigheter. I oktober 2016 beslutade samkommunen att synskadade resenärer med en skadegrad på över 50 % som är bosatta i området inte behöver köpa biljett. I november 2017 utvidgade samkommunen rättigheten till att gälla även synskadade resenärer bosatta utanför samkommunens område. Beslutet träder i kraft sommaren 2018.

Avslutandet av biljettförsäljningen i närtågstrafiken i huvudstadsregionen sommaren 2017 och minskningen av konduktörstjänsterna i en del av närtågstrafiken har upplevts diskriminera resenärer med funktionshinder och äldre resenärer. Problem med anknytning till rörligheten för personer med funktionshinder förekommer också på andra ställen: I Finland finns det fortfarande perronger med hinder, busstrafiken i synnerhet inom fjärrtrafiken är fortfarande i huvudsak otillgänglig eller så ersätts den i övrigt tillgängliga tågtrafiken i samband med banarbeten av bussar som inte är tillgängliga. Allt detta försätter en del av befolkningen i ojämlik ställning och skapar hinder för delaktigheten.

Personer med funktionsnedsättning behöver riktade åtgärder för att förbättra likabehandlingen och delaktigheten i fråga om utbudet av varor och tjänster samt i arbetslivet. Förverkligandet av rörlighet, resor och därigenom delaktighet kräver åtgärder från flera olika aktörer. Förståelse för funktionsnedsättningarnas mångformighet är ett viktigt steg på vägen. Samtidigt bör man förstå att det förutom riktade tjänster och anpassningar också behövs planering och tillgänglighet som passar alla.

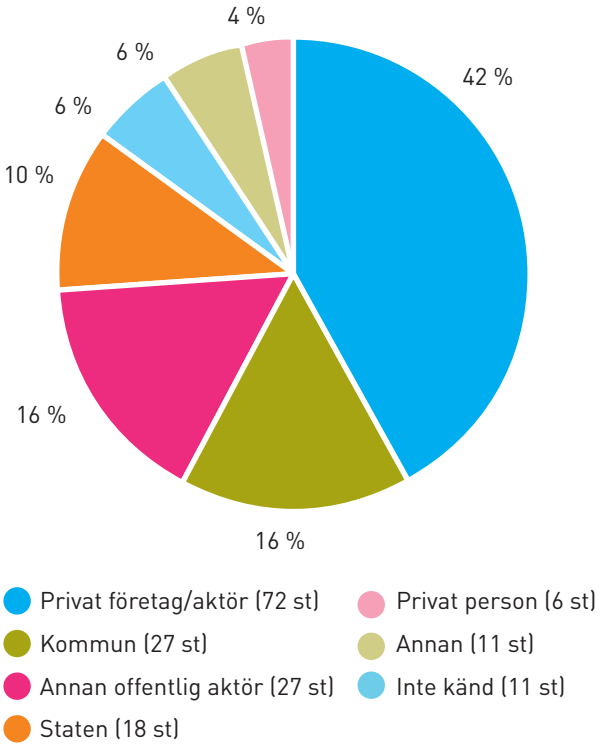
Diskrimineringsombudsmannen bad diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utreda om ett flygbolag hade diskriminerat en kund med funktionsnedsättning, då bolaget inte hade gjort sådana rimliga anpassningar som avses i diskrimineringslagen för en resenär som på grund av sin funktionsnedsättning behövde tre platser bredvid varandra. Nämnden (102/2016) ansåg att det faktum att en kund är tvungen att köpa tre sittplatser bredvid varandra är en sådan orimlig kostnad för kunden som helt hindrar kundens tillträde till tjänsterna på grund av priset. Nämnden ansåg att flygbolaget hade försummat att göra rimliga anpassningar och således diskriminerat kunden på grund av kundens funktionsnedsättning. Ärendet har överklagats.

2.5. BEKÄMPNINGEN AV DISKRIMINERING I ARBETSLIVET MÅSTE STÄRKAS

Diskriminering i arbetslivet innebär diskriminering i samband med sökande av arbete, anställning, arbetslivet eller beslut om anställningsförhållanden. I Finland sker diskriminering i arbetslivet på olika sätt: en person kallas inte till arbetsintervju på grund av ett namn som är utländskt eller hänvisar till en minoritet, en person som tillhör en minoritet upplever diskriminering från kunder eller kollegor eller anpassningar som en anställd med funktionsnedsättning behöver genomförs inte på nödvändigt sätt. I en diskrimineringssituation definieras en arbetssökandes eller anställds kompetens utifrån en annan persons fördomar i stället för utifrån behörighet och erfarenhet.

Diskrimineringsombudsmannen kontaktas ofta om diskriminering i arbetslivet (172 gånger 2017), även om ombudsmannen har begränsad behörighet i frågor som gäller arbetslivet. I enskilda diskrimineringssituationer i arbetslivet övervakar arbetarskyddsmyndigheterna efterlevnaden av diskrimineringslagen. Arbetarskyddet är en del av regionförvaltningsverkets verksamhetsområde. Diskrimineringsombudsmannen kan dock främja likabehandling i arbetslivet genom att bistå arbetsgivarna i planeringen av åtgärder som främjar likabehandling, ge rekommendationer samt vidta åtgärder för att nå förlikning i enskilda diskrimineringsfall.

DISKRIMINERING INOM ARBETSLIVET OCH MOTPARTEN (172 st)



2.5.1. DISKRIMINERING I ARBETSLIVET ÄR ETT BETYDANDE PROBLEM PÅ INTERNATIONELL NIVÅ

Diskriminering i arbetslivet är ett betydande problem på internationell nivå. Bekämpning av diskriminering i arbetslivet betonas inte bara i EU:s direktiv om diskriminering i arbetslivet (2000/78/EG), utan också i många internationella konventioner. Sådana är till exempel FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD), FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW), FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) samt internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention (nr 111/1958) angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning. Direktivet om diskriminering i arbetslivet skapar allmänna ramar för bekämpning av diskriminering och likabehandling i arbetslivet i medlemsländerna oberoende av religion, åskådning, funktionsnedsättning, ålder och sexuell läggning. Dessutom förbjuder EU:s rasismdirektiv (2000/43/EG) diskriminering i arbetslivet på grund av etniskt ursprung.

Diskriminering i arbetslivet är en mycket vanlig orsak till att kontakta myndigheterna som övervakar förbudet mot diskriminering i EU-medlemsstaterna. Enligt uppgifter från det europeiska nätverket för likabehandlingsorgan Equinet (European Network of Equality Bodies) har nästan alla myndigheter som ingriper i diskriminering i EU-länderna ett mandat som i stor omfattning täcker olika diskrimineringsgrunder, även i arbetslivet. I Finland är det jämställdhetsombudsmannen som ingriper i diskriminering i arbetslivet i fråga om diskriminering på grund av kön, könsidentitet och graviditet. I övriga diskrimineringsfall är arbetarskyddsmyndigheterna ansvariga.

Finland avviker från övriga europeiska stater, eftersom den specialmyndighet som ingriper i diskriminering – diskrimineringsombudsmannen – inte har getts behörighet att ta ställning till enskilda fall av diskriminering i arbetslivet. Diskrimineringsombudsmannen har alltid uppfattat denna lösning som problematisk.

Diskrimineringsombudsmannens exceptionellt snäva behörighet i arbetslivet har också gett upphov till frågan om huruvida Finland till denna del uppfyller kraven i de direktiv som gäller diskriminering. Europeiska kommissionen inledde på grund av detta ett överträdelseförfarande mot Finland 2015 och förde ärendet till EU-domstolen för behandling. Kommissionen drog tillbaka sin talan när Finland meddelade att diskrimineringsombudsmannens verksamhetsmöjligheter kommer att utökas. Tillägget förändrade dock inte den grundläggande frågan om behörigheten.

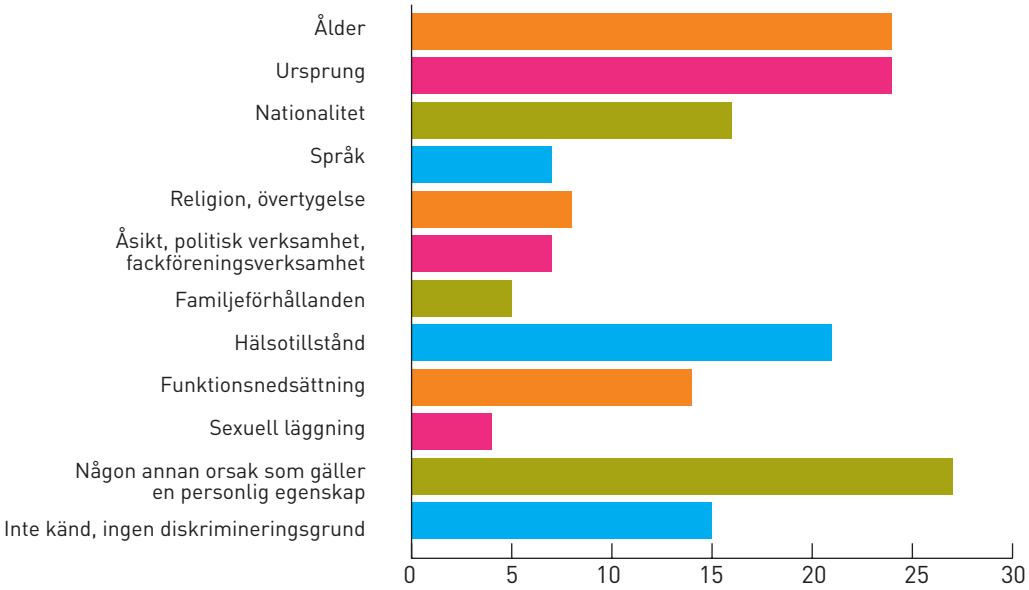
2.5.2. UNDERSÖKNINGAR OM DISKRIMINERING I ARBETSLIVET

I en undersökning om sexuella minoriteters och könsminoriteters diskrimineringsupplevelser i EU-länderna som EU:s byrå för grundläggande rättigheter publicerade 2012 hade 15 procent av dem som svarade i Finland upplevt diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck under de senaste 12 månaderna. Av de som svarade uppgav 8 procent att de hade upplevt diskriminering i samband med arbetssökning under de senaste 12 månaderna. Av alla undersökningsdeltagare som hade upplevt diskriminering inom vilket område av livet som helst hade endast 7 procent gjort en anmälan om sin senaste diskrimineringsupplevelse. Undersökningsdeltagarna berättade att de största orsakerna till att ingen anmälan gjorts var att det inte lönar sig att anmäla eftersom: diskriminering sker kontinuerligt (56 %), inget ändå skulle förändras (55 %), händelse inte skulle tas på allvar (36 %), de inte vet hur eller vart anmälan ska göras (33 %) samt att de inte vill att deras sexuella läggning eller könsidentitet ska avslöjas (31 %).

Enligt en utredning om romernas diskrimineringsupplevelser som diskrimineringsombudsmannen publicerade 2014 hade 53,8 procent av de romer som svarade upplevt diskriminering i samband med arbetssökning under de senaste fem åren. Av dem som hade utsatts för diskriminering i samband med arbetssökning anmälde endast 10 procent diskrimineringen. Med stöd av minoritetsombudsmannens och idag diskrimineringsombudsmannens kundarbete är det uppenbart att det förekommer starka fördomar mot romer bland majoritetsbefolkningen.

Enligt en utredning om diskrimineringsupplevelser i vardagen bland personer med funktionsnedsättning som publicerades av diskrimineringsombudsmannen 2016 hade 35,4 procent av dem som svarade upplevt diskriminering i samband med anställning under de senaste 12 månaderna. Under de senaste fem åren hade 41,2 procent av dem som svarade upplevt diskriminering i arbetslivet. Enligt utredningen hade endast 10 procent av

ÄRENDEN SOM KOMMIT TILL DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS KÄNNEDOM: ARBETSLIVET FÖRDELAT ENLIGT DISKRIMINERINGSGRUNDERNA 2017 (172 ST)



dem som upplevt diskriminering i samband med arbetssökning anmält diskrimineringen. Den vanligaste orsaken till att diskriminering i samband med arbetssökning inte anmälts var att undersökningsdeltagaren inte trodde att någon gör något åt det. Den näst vanligaste orsaken var att de diskriminerade var rädda för att inte bli tagna på allvar. En annan grund för att inte göra anmälan var att diskrimineringen inte hade varit tillräckligt allvarlig eller att den som upplevt diskrimineringen inte kom att tänka på att göra en anmälan.

I EU MIDIS II-undersökningen som publicerades i slutet av 2017 utreddes diskriminering som personer som härstammar från Afrika söder om Sahara har upplevt i Finland. Av dem hade 45 procent upplevt diskriminering i Finland under det senaste året. Under det senaste året hade 16 procent upplevt diskriminering i samband med anställning och 12 procent hade upplevt diskriminering i arbetslivet.

Underrapportering. Myndigheterna får inte kännedom om all diskriminering i arbetslivet. Ansvarsområdet för arbetarskyddet vid regionförvaltningsverket i Södra Finland kontaktades sju gånger skriftligen diskriminering på grund av funktionsnedsättning 2016 och fem gånger 2015. År 2016 anhängiggjordes 13 ärenden skriftligt på grund av ursprung, språk, nationalitet och religion och 2015 anhängiggjordes 44 ärenden skriftligt på grund av ursprung, språk och nationalitet. I fråga om sexuell läggning anhängiggjordes två fall inom arbetarskyddet 2016 och ett fall 2015.

Diskriminering i arbetslivet förekommer i Finland och riktas mot både majoritetsbefolkningen och minoriteter. Utifrån de ovan nämnda siffrorna och utredningarna är det klart att en del av diskrimineringen i arbetslivet förblir dold. Underrapporteringen och det svaga tillträdet till rättigheterna verkar framhävas i synnerhet i samband med diskriminering i arbetslivet riktad mot minoriteter. När diskrimineringen inte blir känd, kan man inte ingripa i den. Då får individen inte tillträde till sina rättigheter och i värsta fall fortsätter diskrimineringen. I Finland når många arbetstagare som upplevt diskriminering en förlikning med arbetsgivaren med stöd av arbetsmarknadsorganisationerna. Nästan alla förlikningsavtal ingås i hemlighet. Då sprids ingen information om den inträffade diskrimineringen eller huruvida arbetstagaren fick en rättvis gottgörelse. Den bristfälliga helhetsbilden av diskrimineringen försvårar också en ändamålsenlig inriktning av åtgärderna för att förebygga diskriminering. För att flera ska anse att det är meningsfullt att anmäla diskriminering, borde myndigheterna förbättra kommunikationen om rättsskyddsmetoder och positiva prejudikat. Goda erfarenheter av möten med myndigheterna ökar människors tillit till att deras upplevelser tas på allvar.

2.5.3. ATT INGRIPA I DISKRIMINERING I ARBETSLIVET

Behörigheten att övervaka diskriminering i arbetslivet fördelas mellan olika myndigheter. Personer som har upplevt diskriminering får också hjälp av fackföreningarna. Arbetarskyddsmyndigheten övervakar förbudet mot diskriminering på kundens initiativ samt i samband med arbetsplatsinspektioner som utförs på myndigheternas initiativ. Om det finns sannolika skäl att misstänka ett arbetsdiskrimineringsbrott, gör arbetarskyddsmyndigheten en anmälan om fallet till polisen för förundersökning. En klient inom arbetarskyddet underrättas vid behov om möjligheten att ansöka om gottgörelse eller skadestånd enligt diskrimineringslagen. Kunden underrättas också om diskrimineringsombudsmannens möjlighet att bistå ett offer för diskriminering.

Arbetarskyddsmyndighetens behörighet omfattar inte medling av tvister eller ansökan om gottgörelse eller ersättning för diskriminering enligt diskrimineringslagen och arbetarskyddsmyndigheten kan inte heller representera en arbetstagare i ett tvistemål. (Övervakning av förbudet mot diskriminering i Södra Finland 2016; SHM:s tillsyn över arbetarskyddet, anvisning 1/2016) Till denna del har diskrimineringsombudsmannen en mer omfattande möjlighet än arbetarskyddsmyndigheten att bistå en person som har upplevt diskriminering att få tillträde till sina rättigheter. Denna möjlighet förutsätts också i Europeiska unionens direktiv.

Jämställdhetsombudsmannen, som övervakar och främjar jämställdhet mellan könen, kan ingripa i diskriminering även i arbetslivet. Cirka hälften av de fall där jämställdhetsombudsmannen kontaktas gäller diskriminering i arbetslivet. Vid sidan av att ingripa i enskilda diskrimineringsfall har jämställdhetsombudsmannen genomfört olika kampanjer bland annat mot diskriminering på grund av graviditet.

Diskrimineringsombudsmannen har behörighet att främja likabehandling i arbetslivet i allmänhet, men inte behörighet att ingripa i ett enskilt diskrimineringsfall. Ombudsmannen kan inte ta ställning till om förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen har följts i ett enskilt fall i arbetslivet. Ombudsmannen har dock rätt att främja förlikning även i enskilda fall i arbetslivet.

Diskrimineringsombudsmannens och arbetarskyddsmyndighetens behörighet att övervaka diskriminering i arbetslivet överlappar varandra i samband med rekrytering med anknytning till hyrd arbetskraft och gränsdragningen har visat sig vara en utmaning med tanke på individens rättsskydd. Detta har i praktiken lett till att ombudsmannen i vissa fall är tvungen att ta ställning också till enskilda diskrimineringsfall i arbetslivet, vilket man inte förstod när lagen reviderades.

Arbetarskyddsmyndigheterna kan övervaka ett företag som använder hyrd arbetskraft endast när företaget utövar sin arbetsledningsrätt och övervakningsrätt i förhållande till de hyrda arbetstagarna. I andra situationer är det diskrimineringsombudsmannens uppgift att övervaka användarföretaget, dvs. företaget som behöver arbetstagaren. En sådan situation uppstår till exempel i en rekryteringssituation där användarföretaget har utlokaliserat rekryteringen till ett uthyrningsföretag, men sökanden inte blir rekryterad på grund av villkor eller anvisningar som användarföretaget fastställt och som misstänks vara diskriminerande. Då övervakas uthyrningsföretaget av arbetarskyddsmyndigheten och användarföretaget av diskrimineringsombudsmannen.

Fördelningen av behörigheten är också överlappande i en situation där en företagsläkare ger ett utlåtande om arbetssökandens lämplighet som en del av rekryteringen. Om diskriminering misstänks i fallet, övervakas arbetsgivarens förfarande av arbetarskyddsmyndigheten och företagshälsovårdens förfarande av diskrimineringsombudsmannen, eftersom yrkesutbildade personer och sakkunniga inom företagshälsovården i yrkeshänseende ska vara oberoende av arbetsgivarna enligt lagen om företagshälsovård.

2.5.4. DISKRIMINERING I SAMBAND MED ARBETSSÖKNING

Diskriminering i samband med arbetssökning är en form av diskriminering i arbetslivet. Undersökningar (t.ex. arbets- och näringsministeriet, Discrimination in the Finnish Labor Market, 2012) visar att diskriminering i samband med anställning anses vara särskilt skadlig i ett samhällsperspektiv och att det är svårt att ingripa i sådan diskriminering.

Ombudsmannen försökte utan resultat främja förlikning i ett fall i arbetslivet där det var fråga om diskriminering på grund av religion. Målet var att personen skulle anställas och få gottgörelse. Stadens bostadsproduktionsbyrå hade utan vederbörlig orsak beslutat att låta bli att anställa en ingenjör som var muslim och redan hade utsetts för uppgiften, eftersom det framkom att personen om arbetsuppgifterna tillåter ville använda sin matpaus till att delta i fredagsbönen. Regionförvaltningsverket som undersökte fallet på ombudsmannens begäran konstaterade i sin granskningsberättelse att arbetsgivaren inte hade visat att beslutet att låta bli att anställa den utsedda personen hade varit vederbörligt och nödvändigt. Arbetssökanden hade alltså indirekt diskriminerats på grund av religion. I granskningsberättelsen konstaterades det också att arbetsgivarens förfarande i samband med rekryteringen tyder på att det finns utvecklingsbehov på arbetsplatsen i fråga om förverkligandet av faktisk likabehandling och att arbetsgivaren inte hade visat att den uppfyller skyldigheten att främja likabehandling enligt 7 § i diskrimineringslagen. Ingen bedömning av förverkligandet av likabehandling utifrån olika diskrimineringsgrunder hade gjorts på arbetsplatsen. Polisen har gjort en förundersökning i fallet och fallet har under våren 2018 förts till åtalsprövning som misstänkt diskriminering i arbetslivet.

Ett sätt att utreda diskriminering i samband med rekrytering och misstankar om diskriminering är att berätta för sökanden som misstänker diskriminering på vilka grunder rekryteringen har gjorts. Inom den offentliga förvaltningen görs detta i motiveringarna till det utnämningsbrev som upprättas vid tjänsteutnämningar. I samband med revideringen av diskrimineringslagen blev även privata arbetsgivare skyldiga att klarlägga grunderna för rekryteringen, men endast när en person med funktionsnedsättning anser sig ha blivit diskriminerad i samband med arbetssökning på grund av försummelse att göra rimliga anpassningar. På motsvarande sätt har jämställdhetslagen redan länge innehållit en motsvarande utredningsskyldighet för arbetsgivaren i fall där diskrimineringen misstänks ha ett samband med kön. Som en följd av dessa bestämmelser omfattas redan en stor del av rekryteringssituationerna av utredningsskyldigheten.

Riksdagens grundlagsutskott ansåg i samband med behandlingen av diskrimineringslagen att det är viktigt att utvidga utredningsskyldigheten till att gälla även andra diskrimineringsmisstankar än de som har att göra med funktionsnedsättning (GrUU 31/2014 rd s. 11). Enligt grundlagsutskottet ”kan en anställd som misstänker att hen blivit utsatt för diskriminering först efter att ha fått arbetsgivarens utredning bedöma om det faktiskt är frågan om diskriminering och om hen har skäl att vidta åtgärder för att föra saken till myndigheterna för undersökning”. Diskrimineringsombudsmannen anser att ett förenhetligande av lagen i fråga om diskrimineringsgrunderna skulle förtydliga förfarandet för att ingripa i diskriminering i samband med rekrytering.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att lagstiftningen kompletteras så att en arbetssökande i alla situationer har möjlighet att få en utredning av arbetsgivaren om de grunder på vilka urvalsbeslutet har fattats.

2.5.5. ENHETLIGT RÄTTSSKYDD I ARBETSLIVET

Eftersom diskrimineringsombudsmannen saknar behörighet att ta ställning till enskilda fall i arbetslivet och på så sätt på djupet sätta sig in i diskrimineringsfrågor som gäller arbetslivet, försämras också ombudsmannens möjligheter att främja likabehandling i arbetslivet genom initiativ eller kampanjer. Det är diskrimineringsombudsmannens uppgift att publicera rapporter och ge rekommendationer även om likabehandling i arbetslivet. Detta skulle underlättas av möjligheten att närmare sätta sig in i diskriminering i arbetslivet genom att utreda fall i praktiken.

Som en metod att ingripa bättre i diskriminering som förekommer i arbetslivet har det föreslagits att diskrimineringsombudsmannen på samma sätt som jämställdhetsombudsmannen skulle ha möjlighet att ge sin bedömning av diskrimineringssituationer i arbetslivet. Ombudsmännens bedömningar av diskriminering är inte inom något område av livet juridiskt bindande, men i jämställdhetsombudsmannens verksamhet har bedömningarna också när det gäller arbetslivet visat sig vara bra rättskyddmetoder med låg tröskel för att ingripa i diskriminering och främja förlikning mellan parterna.

Samma behörighet för diskrimineringsombudsmannen skulle komplettera individens rättsskydd. Genom att be diskrimineringsombudsmannen göra en bedömning av diskrimineringen skulle personen snabbt få en bedömning av möjligheterna att fallet är framgångsrikt med tanke på diskrimineringslagen samt rådgivning om kostnadsriskerna, olika förfarandealternativ och sätt att ingripa i diskrimineringen. En utvidgning av behörigheten skulle eliminera specialfrågor såsom oklarheter med anknytning till hyrd arbetskraft, rekrytering och praktikanter samt vilken myndighet som kan ingripa i ärendet och hur. Diskrimineringsombudsmannen har tillgång till ett brett urval av metoder för att främja likabehandling och ingripa i diskriminering. Information om enskilda fall av diskriminering i arbetslivet skulle effektivera ombudsmannens verksamhet för att eliminera diskriminering i arbetslivet på samma sätt som inom andra områden av livet.

Ur individens synvinkel vore det tydligt om diskrimineringsombudsmannen vid sidan av regionförvaltningsverket hade full behörighet i fråga om diskriminering i arbetslivet. Detta skulle förtydliga individens rättsskydd i anslutning till diskriminering i arbetslivet och förenhetliga jämställdhetsombudsmannens och diskrimineringsombudsmannens behörighet. Det vore ändamålsenligt att den som misstänker diskriminering fortsättningsvis skulle kunna överväga om hen vill vända sig till arbetarskyddsmyndighetens regionala servicenätverk eller föra ärendet till diskrimineringsombudsmannen för behandling.

En utvidgning av diskrimineringsombudsmannens verksamhetsmöjligheter skulle vara ett väsentligt stöd i ombudsmannens mer allmänna uppgift att främja likabehandling i arbetslivet. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om frågan (GrUU 31/2014 rd s. 11) konstaterat följande: ”Med tanke på att arbetslivet är ett centralt

område för tillämpningen av diskrimineringslagen ser utskottet det som problematiskt med hänsyn till enhetligheten i tillsynen och till diskrimineringsombudsmannens ställning att tillsynen över likabehandlings- och diskrimineringsfrågorna inom arbetslivet ställs utanför diskrimineringsombudsmannens arbetsfält." Också arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterade i sitt betänkande (AjUB 11/2014 rd) att "uppdelningen är problematisk eftersom arbetarskyddsmyndigheterna inte är experter på grundläggande och mänskliga rättigheter på samma sätt som diskrimineringsombudsmannen".

För att stärka rättsskyddet för offer för diskriminering anser diskrimineringsombudsmannen att ombudsmannen vid sidan av arbetarskyddsmyndigheterna borde ha behörighet att bedöma även diskriminering i arbetslivet

2.6. ÖVRIGA UTVECKLINGSBEHOV MED ANKNYTNING TILL DISKRIMINERINGSLAGEN

Diskrimineringslagen ger ombudsmannen omfattande behörighet och många olika ändamålsenliga verktyg för att ingripa i diskriminering. Revideringen av lagen medförde dock ett oväntat hinder i det praktiska arbetet. Diskrimineringsmannen kan inte längre som förut föra ett diskrimineringsärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan ett namngivet offer.

Den nuvarande diskrimineringslagen har varit i kraft i drygt tre år. Under denna tid har endast några diskrimineringsfall förts till de allmänna domstolarna som civil talan. Fall med anknytning till diskriminering har främst behandlats av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, och vissa av nämndens beslut har överklagats till förvaltningsdomstolen. Dessutom har diskrimineringsbrott behandlats i straffprocessen i allmänna domstolar. Offren vågar inte föra misstänkt diskriminering till domstol som civil talan, eftersom det alltid innebär en risk för att offret måste betala motpartens rättegångskostnader. Detta hindrar ofta i praktiken offret från att kräva gottgörelse för diskrimineringen enligt diskrimineringslagen.

2.6.1. DISKRIMINERING UTAN OFFER I DISKRIMINERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETSNÄMNDEN

Diskrimineringslagstiftningen och de bakomliggande EU-direktiven utgår från att offer för diskriminering behöver stöd för att ingripa i diskrimineringen. Därför innehåller direktiven en skyldighet att inrätta en myndighet som diskrimineringsombudsmannen, vars uppgifter inkluderar att bistå offer för diskriminering med att ingripa i diskrimineringen. En av minoritetsombudsmannens centrala handlingsmöjligheter var att föra ett ärende som gäller misstänkt diskriminering till diskrimineringsnämnden för behandling. Den nuvarande diskrimineringslagen verkar emellertid ha medfört en oförutsedd försämring av diskrimineringsombudsmannens möjlighet att ingripa i diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen ger inte juridiskt bindande beslut. Diskrimineringsombudsmannen ingriper i diskriminering genom rådgivning, utredningar och främjande av förlikning.

I samband med revideringen av diskrimineringslagen utvidgades diskrimineringsombudsmannens möjligheter att föra ärenden till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling till att omfatta alla diskrimineringsgrunder och områden av livet, utom arbetslivet. Även föreskriften i diskrimineringslagen om ombudsmannens behörighet att föra ett ärende som gäller diskriminering till nämnden för behandling ändrades. Enligt den nuvarande lagen kan diskrimineringsombudsmannen inte föra ett diskrimineringsärende till nämnden för behandling, om inget diskrimineringsoffer har namngetts. Sådana klart diskriminerande situationer kan vara diskriminerande arbetsplatsannonser eller diskriminerande anvisningar. Behovet att ingripa i diskriminering redan innan den riktas mot en enskild person har identifierats i europeisk rättspraxis. I en dom utfärdad av EU-domstolen (Firma Feryn, C-54/07) konstateras det att redan det att arbetsgivaren meddelar att inga arbetstagare av ett visst etniskt ursprung kommer att anställas innebär direkt diskriminering i samband med anställning. Domstolen konstaterade att förekomsten av sådan direkt diskriminering inte förutsätter att en enskild individ som fallit offer för sådan diskriminering kan identifieras.

Då det inte är möjligt att föra ett ärende till nämnden utan ett namngivet offer, påverkas möjligheterna att förebygga diskriminering genom att ingripa i diskriminerande förfaranden redan innan de riktas mot en enskild person. Det kan till exempel vara fråga om redan befintliga diskriminerande anvisningar eller en diskriminerande arbetsplatsannons. I vissa situationer anser personer som anmäler misstankar om diskriminering till diskrimineringsombudsmannen att de på grund av rädsla för stämpling, motåtgärder eller hatretorik inte har möjlighet att själva vara synliga som den aktör som lyfter fram diskrimineringen. Enligt den tidigare diskrimineringslagen kunde diskrimineringsombudsmannen föra diskriminerande verksamhet till nämnden för behandling som en principfråga, utan att namnet på det eventuella offret eller den som kontaktat ombudsmannen framkom. Det är problematiskt att en namngiven målsägande förutsätts, i synnerhet i trakasserifall.

Diskrimineringsombudsmannen har med hänvisning till den tidigare lagen och regeringspropositionen fört fall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan ett namngivet offer. Nämnden har dock med stöd av formuleringen i lagen ansett att ombudsmannen inte i sådana fall kan föra ärendet till nämnden för behandling. Således har nämnden inte fattat något beslut till exempel i en situation där ett gym genom ett offentligt uttalande tydligt lät förstå att asylsökande inte är välkomna som kunder hos gymmet. Diskrimineringsombudsmannen kände i detta fall inte till någon enskild asylsökande som efter uttalandet hade försökt bli kund hos gymmet.

Diskrimineringslagen var länge under beredning. Inte under något skede av beredningen framkom det att man hade för avsikt att försämra möjligheten att ingripa i diskriminering på detta sätt. I regeringspropositionen (RP 19/2014 rd) som ligger till grund för diskrimineringslagen konstateras det uttryckligen att ”diskrimineringsombudsmannens rätt att föra ärenden som gäller diskriminering eller repressalier till nämnden motsvarar gällande lydelse i 15 § 1 mom. i [den tidigare] lagen om likabehandling”. Dessutom konstateras det uttryckligen i 1 § i diskrimineringslagen att syftet med lagen är att effektivisera rättssäkerheten för den som utsatts för diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen anser på dessa grunder att det i skrivandet av diskrimineringslagen till denna del har skett ett olycksfall i arbetet, som på ett skadligt sätt begränsar främjandet av likabehandling.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är ytterst viktigt att felet som uppstått i samband med revideringen av lagstiftningen korrigeras samt att diskrimineringsombudsmannens möjlighet att föra ett diskrimineringsärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling även utan att namngivet offer återställs.

2.6.2. KOSTNADSRISKEN FÖRSÄMRAR RÄTTSSKYDDET I FRÅGA OM ERHÅLLANDE AV GOTTGÖRELSE

För att förebygga diskriminering krävs det att man ingriper i diskrimineringen och att diskrimineringen har påföljder. I EU-direktiven förutsätts det att dessa påföljder är ”effektiva, proportionerliga och avskräckande”. Varken diskrimineringsombudsmannen eller diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har emellertid behörighet att förordna om gottgörelse till offret.

Ett offer för diskriminering måste i sista hand väcka en separat civil talan hos en allmän domstol för att få gottgörelse. Detta innebär i praktiken att offret måste skaffa antingen allmän rättshjälp eller en privat advokat. Ett större hinder för förverkligandet av rättigheterna är dock risken att bli tvungen att betala motpartens rättegångskostnader om diskrimineringen inte kan bevisas

i domstolen. Risken som gäller rättegångskostnaderna hindrar i praktiken offret från att föra ärendet till domstol och på så sätt kräva gottgörelse enligt diskrimineringslagen för den inträffade diskrimineringen. Detta är en betydande brist i rättsskyddet i den finländska diskrimineringslagstiftningen.

I praktiken har också de strikta tidsfristerna för talan en tendens att hindra väckandet av talan om gottgörelse. Om offret vill minska kostnadsrisken genom att först begära diskrimineringsombudsmannens och/eller diskriminerings- och jämställdhetsnämndens synpunkt på om diskriminering har inträffat, återstår det ofta väldigt lite tid för att väcka talan om gottgörelse inom den fastställda tidsfristen på två år. Ett exempel: Diskrimineringsombudsmannen har fört fem fall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Alla dessa fall har behandlats i nämnden i åtminstone ett år.

Även grundlagsutskottet fäste i sitt utlåtande (GrUU 31/2014 rd) om revideringen av diskrimineringslagen uppmärksamhet vid det faktum att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden inte har möjlighet att förordna om gottgörelse. Grundlagsutskottet konstaterade att ”den som utsatts för diskriminering bör få enkel tillgång till rättsmedel som också tillåter beslut om eventuell gottgörelse utan risk för stora kostnader och lång handläggningstid”. Utskottet ansåg att det är viktigt att utreda möjligheterna att behandla ärenden som gäller gottgörelse i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Även arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUB 11/2014 rd) har ansett att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är ett viktigt rättsskyddsorgan med låg tröskel, som också med tanke på statsfinanserna är mer ändamålsenligt än ett domstolsförfarande. Således ska förordnande om gottgörelse i nämnden utredas.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att diskriminerings- och jämställdhetsnämndens möjlighet att förordna om gottgörelse till offer för diskriminering fastställs med en lagändring.

2.7. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I denna berättelse har det på många sätt lyfts fram hur stor betydelse diskrimineringslagstiftningen som förnyades 2015 har för stärkandet av likabehandlingen. Ett av lagens centrala syften, att effektivisera individens rättssäkerhet, förbättrades på många sätt. Diskrimineringslagen erbjuder ett starkt skydd mot diskriminering samt mångsidiga metoder att ingripa i diskriminering och främja likabehandling. Lagen ger ombudsmannen omfattande behörighet och många olika ändamålsenliga verktyg för att ingripa i diskriminering inom olika områden av livet, t.ex. utbildning, tjänster och boende. Diskrimineringsombudsmannen tar emot klagomål om diskriminering på alla diskrimineringsgrunder enligt diskrimineringslagen. Antalet klagomål har ökat avsevärt varje år. Diskrimineringsombudsmannen kan ingripa med låg tröskel i diskriminering som en individ upplever och främja likabehandling på ett lättare sätt än en rättsprocess.

Vem som helst kan bli diskriminerad. Enligt undersökningar upplever personer som tillhör minoriteter oftare diskriminering. En stor del av diskrimineringen förblir dold. Diskriminering blir också dyrt för samhället, då individens förmågor inte kommer till användning till exempel i arbetslivet på grund av diskrimineringen. Det är viktigt att den som upplevt eller misstänker diskriminering vet vart man kan vända sig för att utreda saken. Diskrimineringsombudsmannen förbättrar kännedomen om ombudsmannens verksamhet genom mångsidig kommunikation.

Redan under riksdagsbehandlingen av diskrimineringslagen framkom vissa utvecklingsbehov, som både grundlagsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ansåg det vara nödvändigt att utreda (GrUU 31/2014 rd, AjUB 11/2014 rd). Sådana var bland annat utvidgningen av diskrimineringsombudsmannens behörighet till att omfatta enskilda fall i arbetslivet samt förordnande av gottgörelse i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Efter de erfarenheter som diskrimineringsombudsmannen har inhämtat under de tre första åren är det motiverat att fortsätta att utveckla lagen och stärka individens rättsskydd genom att ge ombudsmannen behörighet att bedöma även diskriminering i arbetslivet. Samtidigt bör ombudsmannen återfå möjligheten att föra ett ärende som gäller diskriminering till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan ett namngivet offer. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör också ges behörighet att förordna om gottgörelse till offer för diskriminering.

Ett jämlikt samhälle förutsätter ett systematiskt och långsiktigt förändringsarbete. För att eliminera strukturell diskriminering krävs det förändringar i lagstiftningen, attityderna och myndigheternas förfaranden. Lagstiftningen erbjuder redan nu goda verktyg för främjande av likabehandling. I lagstiftningen fastställs skyldigheter för myndigheter, utbildningsanordnare, läroanstalter och arbetsgivare vad gäller både främjande av likabehandling och upprättande av en konkret likabehandlingsplan. Likabehandlingstänkandet bör etableras som en del av all verksamhet såväl vid myndigheterna som på arbetsplatserna och vid läroanstalterna. När småbarnsfostran utvecklas är det motiverat att utvidga den lagstadgade skyldigheten att främja likabehandling till att gälla även anordnare av och enheter inom småbarnsfostran.

Skolan är en central del av ett barns liv. Samiska barn har rätt till en högklassig undervisning som ges på modersmålet. Resurserna och förutsättningarna för undervisningen bör tryggas i samernas hembygdsområde och så långt det är möjligt även utanför hembygdsområdet. Förverkligandet av likabehandlingen och delaktigheten för personer som talar teckenspråk förutsätter att de lär sig sitt eget språk. Rätten till ett eget språk för barn som talar teckenspråk bör tryggas på lagstiftningsnivå.

En av de största riksomfattande förvaltningsreformerna kommer att genomföras nästa år. I samband med landskapsreformen måste landskapen i egenskap av myndighet ta sin skyldighet att främja likabehandling på allvar och beakta den i förväg i all sin verksamhet. Bedömningen av konsekvenserna för likabehandlingen måste etableras i lagberedningen och på olika förvaltningsnivåer.

Likabehandling innebär också delaktighet och att människor har mångsidiga handlingsmöjligheter i samhället. Det allmänna attitydklimatet har en betydande inverkan på människors upplevelse av tillhörighet. Rasistisk och annan hatretorik samt trakasserier har blivit vanligare i Finland. Yttrandefriheten och mötesfriheten ger inte rätt att kränka en annan persons människovärde. Förbudet mot trakasserier i diskrimineringslagen är ett sätt att ingripa i hatretorik vid sidan av strafflagen. Myndigheterna ska effektivt använda metoderna för att ingripa i hatretorik och trakasserier. Fostran i de grundläggande och mänskliga rättigheterna stöder förståelsen för mångfald samt ger bättre förståelse för både de egna rättigheterna och andras rättigheter.

Ett samhälle utan hinder är en grundläggande förutsättning för delaktighet och likabehandling. Självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning måste respekteras och likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning ska förverkligas såväl strukturellt som attitydmässigt. Ett samhälle som är hinderslöst och tillgängligt för alla måste vara utgångspunkten för samhällsbyggandet. Detta kräver i synnerhet av lagstiftarna och beslutsfattarna en avsevärd attitydförändring och förståelse för funktionsnedsättningarnas mångformighet. En hinderslös planering tar hänsyn också till den åldrande befolkningens behov och det är många som har nytta av en sådan planering till exempel när de blir sjuka, råkar ut för en olycka eller blir gamla. I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förutsätts ett tillgängligt samhälle och konventionen ska verkställas effektivt.

Diskrimineringsombudsmannen föreslår följande för riksdagen:

REKOMMENDATION 1:

EN UTREDNING OM EN REVIDERING AV DELAR AV DISKRIMINERINGSLAGEN SKA INLEDAS

För att stärka rättsskyddet för offer för diskriminering skulle diskrimineringsombudsmannen vid sidan av arbetarskyddsmyndigheterna ha behörighet att bedöma även diskriminering i arbetslivet.

Diskrimineringsombudsmannen skulle återfå möjligheten att föra ärenden som gäller diskriminering till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling även utan att namnge ett offer.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden skulle ges rätt att förordna om gottgörelse till offer för diskriminering.

En läroanstalts verksamhet skulle definieras som diskriminerande om läroanstalten inte ingriper i trakasserier riktade mot en elev eller student. Motsvarande bestämmelse bör övervägas även för aktörer som ansvarar för anstaltsvård samt värnplikt och civiltjänst.

I småbarnsfostran införs en bestämmelse om att varje enhet inom småbarnsfostran är skyldig att främja likabehandling och upprätta en likabehandlingsplan på samma sätt som läroanstalterna.

Arbetssökanden skulle i alla situationer ha möjlighet att få en utredning av arbetsgivaren om de grunder på vilka urvalsbeslutet har fattats.

3. Utlänningars och rättigheter i Finland

I diskrimineringsombudsmannens verksamhet överlappar olika behörigheter varandra i utlänningsärenden. Utlänningar, i synnerhet asylsökande, har mindre kunskap om det finländska samhället och sina rättigheter. Delvis därför har de också ett större behov av rättsskydd.

Enligt regeringens förarbeten (RP 19/2014) inbegriper diskrimineringsombudsmannens uppgifter att bevaka förhållandena, villkoren och rättigheterna för utlänningar, etniska minoriteter och andra grupper som riskerar att utsättas för diskriminering samt att främja likabehandling och förebygga diskriminering när det gäller dessa. En utlänning kan bli diskriminerad på grund av sin nationalitet, sitt språk eller sitt ursprung. Då kan ombudsmannen behandla utlänningens ärende inom ramarna för främjandet av likabehandling och förebyggandet av diskriminering. Ombudsmannen följer fenomen med anknytning till människohandel i egenskap av nationell människohandelsrapportör. Största delen av de offer för människohandel som identifieras i Finland är utlänningar. Därför är arbetet mot människohandel också förknippat med olika utlänningsrättsliga frågor. Diskrimineringsombudsmannen har också till uppgift att övervaka verkställandet av avlägsnanden ur landet, att avlägsnandena genomförs i enlighet med bestämmelserna samt med respekt för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Den utveckling som har skett under de tre senaste åren, i synnerhet vad gäller asylsökandes ställning och rättigheter, har enligt diskrimineringsombudsmannen varit ofördelaktig för dem. År 2015 anlände mångdubbelt fler asylsökande till Finland jämfört med tidigare år. Under åren efter 2015 återgick antalet till samma nivå som förut. Finland svarade på den exceptionella situationen genom att skärpa lagstiftningen och förfarandena i enlighet med regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram. Regeringens mål var bland annat att begränsa kostnaderna som mottagandet av asylsökande medför och göra Finland mindre lockande som mottagarland för asylsökande.

Som en följd av lagändringarna och de skärpta förfarandena har asylsökandena hamnat i en betydligt svårare ställning. Besvärstiderna i asylärenden har förkortats, rätten att anlita ett rättsbiträde har begränsats, högsta förvaltningsdomstolens grunder för besvärstillstånd har skärpts, grunderna för rättsbiträdenas arvoden har ändrats och rätten till mottagningstjänster har försämrats. Då mottagningstjänsterna upphör efter ett negativt asylbeslut och tillräckliga bastjänster saknas, ökar risken att asylsökande faller offer för utnyttjande och till och med människohandel.

Ändringarna verkar i sin helhet ha lett till orimliga följder för individen. Finland har skapat ett system med två nivåer, där rättsskyddet är svagare i asylfrågor än på andra livsområden.

Den åtstramade asylpolitiken och den relaterade myndighetsverksamheten verkar ha lett till slutresultat som är svåra att motivera ur både individens och samhällets synvinkel.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det, med tanke på arbetskraftsbehovet och å andra sidan det företag som redan har anställt och utbildat personen att det i stället för dyra tillbakasändningar vore mer lönsamt att den sysselsatta personen kunde ansöka om arbetstillstånd och vänta på beslutet i Finland. Även allas rätt till ett familjeliv ska respekteras och alla ska ges möjlighet till en utredning av familjebandens inverkan på rätten att vistas i landet innan beslutet om avlägsnande ur landet verkställs.

Juridiska fakulteten vid Åbo Universitet, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi och diskrimineringsombudsmannen genomförde en pilotundersökning om beslut om internationellt skydd som fattats vid Migrationsverket 2015-2017. I denna berättelse presenteras de centrala iakttagelserna och slutsatserna som gjordes i undersökningen. Studien visar att lagtolkningen har förändrats. Betydligt färre asylsökande beviljades skydd 2017 än 2015. I undersökningsmaterialet framträder som förklarande faktor att allt färre asylsökandes motiveringar uppfattades som trovärdiga under den senare tidsperioden.

Verkställandet av avlägsnanden ur landet och övervakningen av avlägsnandena fick allt större uppmärksamhet i takt med att antalet tillbakasändningar ökade under 2017. När tillbakasändningarna konkretiseras är det förståeligt att oron för personen som sänds tillbaka och hans eller hennes välbefinnande ökar. Verkställandet av ett avvisningsbeslut är emellertid den sista fasen i en lång asylpro-

cess. Diskrimineringsombudsmannens övervakningsoch påverkningsuppgift är inriktad på att verkställandet genomförs med respekt för bestämmelserna och de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ombudsmannen har inte behörighet att ingripa i verkställandet av avlägsnanden ur landet. Övervakningen har betydelse för påverkandet av kommande tillbakasändningssituationer samt de strukturer och förfaranden som tillämpas för att verkställa avlägsnanden ur landet.

Asylprocessens godtagbarhet etableras i inledningsskedet av processen: opartisk och grundlig utredning av ärendet samt ett lagenligt och motiverat beslut. Om förtroendet för beslutsprocessen vacklar, ifrågasätts samtidigt legitimiteten hos verkställandet av det beslut som fattats under processen.

3.1. FÖRÄNDRINGARNA I UTLÄNNINGARS STÄLLNING HAR FÖRSÄMRAT RÄTTSSKYDDET

Under de senaste tre åren har diskrimineringsombudsmannen upptäckt missförhållanden i bland annat förverkligandet av asylsökandes rättsskydd, familjeåterföreningar och beaktandet av barnets bästa i beslut som gäller utländska barn. Dessutom verkar det finnas brister i synnerhet i identifieringen av asylsökande i sårbar ställning och tillhandahållandet av lämpligt stöd för sådana personer. Denna slutsats har diskrimineringsombudsmannen dragit på basis av åtskilliga fall där ombudsmannen har kontaktats om förverkligandet av utlänningars rättigheter.

Ombudsmannens arbete med anknytning till utlänningars ställning och rättigheter inkluderar både behandling av enskilda klagomål och främjande av ett heltäckande förverkligande av utlänningars rättigheter på en mer allmän nivå. I många fall som gäller förverkligandet av en utländsk persons rättigheter kan ett positivt slutresultat nås genom att förhandla med parterna. Alla fall går dock inte att lösa på detta sätt. I synnerhet när det gäller asylsökandes ställning finns det i nuläget mycket som behöver förbättras.

3.1.1. IDENTIFIERING AV OCH STÖD FÖR ASYLSÖKANDE SOM BEFINNER SIG I EN SÅRBAR STÄLLNING

Det finns många osäkerhetsfaktorer i asylsökandenas liv. De har lämnat sina hemländer ofta på grund av förföljelse eller konflikter. Många gånger har de tvingats lämna kvar all egendom och vara länge åtskilda från sina familjemedlemmar i en främmande språk- och kulturmiljö. Det är inte självklart att en asylsökande beviljas internationellt skydd i en främmande stat. Således kan asylsökande som grupp anses befinna sig i en sämre ställning än andra.

När sårbarhet nämns i detta kapitel avses asylsökande som befinner sig i en särskilt sårbar ställning på grund av sina erfarenheter eller egenskaper. Sådana personer är till exempel personer med funktionsnedsättning, barn, åldringar eller personer som tillhör sexuella minoriteter eller könsminoriteter samt asylsökande som fallit offer för tortyr, våld eller människohandel.

Försämringarna av rättsskyddet har försvårat identifieringen av personer som befinner sig i en sårbar ställning samt gjort det svårare för dem att erhålla det vederbörliga stöd och de tjänster de har rätt till. Skyldigheten att identifiera personer i sårbar ställning ingår till exempel i direktivet om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (2013/33/EU, nedan mottagandedirektivet). Diskrimineringsombudsmannen har fått kännedom om åtskilliga fall där sårbarheten har identifierats först efter processen eller i ett väldigt sent skede. I dessa fall har det varit fråga om i synnerhet offer för könsrelaterat våld eller tortyr, offer för människohandel, asylsökande som saknar läs- eller skrivförmåga, barn som fungerar som tolk och stöd för föräldrar med funktionsnedsättning samt personer med en allvarlig sjukdom.

Det finns många skäl till att sårbarheten inte identifieras. I de fall där ombudsmannen har kontaktats har skälen varit att rättsbiträdena har bråttom samt att biträdena, företrädarna, förläggningarnas och Migrationsverkets tjänstemän är oerfarna. Sökandena som befinner sig i en sårbar ställning har inte varit medvetna om sina rättigheter eller vilken betydelse deras upplevelser har i asylprocessen. Rådgivningen har delvis varit bristfällig.

Diskrimineringsombudsmannen gav i juni 2017 ett utlåtande om behandlingen av ärenden som gäller i synnerhet asylsökande som tillhör sårbara grupper. I sitt utlåtande lyfte ombudsmannen fram de människorättsprinciper som betonas i asylärenden och betydelsen av de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Ombudsmannen gjorde de myndigheter som behandlar asylärenden uppmärksamma på skyldigheten enligt utlänningslagen att främja god förvaltning och rättssäkerhet i utlänningsärenden samt en lagtolkning som tar hänsyn till de grundläggande och mänskliga rättigheterna i behandlingen av asylansökningar.

Offer för människohandel har rätt till särskilt stöd enligt internationella fördrag och EU-rätten. Om offer för människohandel inte identifieras eller den rättsliga definitionen av människohandel inte tillämpas korrekt, styrs inte offret nödvändigtvis till hjälpen avsedd för offer för människohandel och upplevelserna av utnyttjande beaktas inte heller i tillräcklig utsträckning i asyl- och uppehållstillståndsprocessen. Offrets rättssäkerhet äventyras, då personen kan ha rätt till exempelvis uppehållstillstånd i egenskap av offer för människohandel. Därför ska särskild vikt fästas vid identifieringen.

Satsningar på identifieringen av sårbarhet ska göras uttryckligen i början av asylprocessen, så att asylsökandena som befinner sig i en sårbar ställning får tillträde till sina rättigheter i fråga om tidigt stöd och behovsenliga mottagningstjänster. De lagändringar som gjordes 2016 vad gäller rättshjälpen som är tillgänglig i asylprocessen och verksamhetsförutsättningarna för de aktörer som tillhandahåller rättshjälp kan påverka det materiella beslutet som fattas om en asylsökande på ett sådant sätt att möjligheten att beviljas skydd försämras. När en asylsökande inte har möjlighet att träffa en jurist före asylsamtalet, kan det ha en inverkan på huruvida personen förmår delge beslutsfattaren fakta som påverkar beslutet. Om beslutsfattaren inte känner till fakta, kan följden vara ett felaktigt beslut.

I ett fall kontaktade en stödperson diskrimineringsombudsmannen i besvärsfasen. En asylsökande som fått ett negativt beslut hade konstaterats ha ytterst svåra dyslexi, vilket enligt utlåtandet påverkade personens förmåga att uträtta ärenden hos myndigheter. Allvarlig dyslexi kan beroende på situationen betraktas som en sådan funktionsnedsättning som avses i diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen gav ett utlåtande i samband med ansökan om besvärstillstånd till högsta förvaltningsdomstolen och lyfte fram att sökanden i egenskap av person med funktionsnedsättning skulle ha haft rätt till rimliga anpassningar. Ombudsmannen ansåg att ärendet borde ha returnerats till Migrationsverket för förnyad behandling och att sökandens funktionsförmåga borde ha beaktats till exempel i samband med anordnandet av asylsamtalet. Enligt ombudsmannens uppfattning var det möjligt att sökandens specialbehov inte hade identifierats i början av asylprocessen, vilket innebar att sökandens skyddsbehov inte hade utretts i tillräcklig utsträckning. Högsta förvaltningsdomstolen beviljade dock inget besvärstillstånd i ärendet.

Ändringarna som gäller rättshjälp har således haft en inverkan på vilka uppgifter beslutsfattaren använder som grund för beslutet om beviljande av internationellt skydd. Man kan också fundera på vilket samband det finns mellan dessa ändringar och det faktum att Migrationsverket 2017 ansåg att färre asylsökande än förut hade behov av internationellt skydd. Diskrimineringsombudsmannen anser att det är bra att justitieministeriet har bestämt sig för att utreda lagändringarnas inverkan på de asylsökandes ställning. Utredningen har emellertid planerats så att den även gäller rättshjälpstjänster för andra än asylsökande.

Diskrimineringsombudsmannen anser att utredningen som gäller rättshjälp för asylsökande bör beakta inte bara asylsökandenas erfarenheter av rättshjälp, utan också samverkan mellan ändringarna i rättskyddet i ett bredare perspektiv.

Minderåriga asylsökande. Asylsökande som är barn har rätt till stödåtgärder enligt barnskyddslagen. De har också rätt att gå i skola på samma sätt som andra barn som bor i Finland. För minderåriga asylsökande som kommer till Finland utan vårdnadshavare anvisas det en företrädare som för talan i ärenden som gäller den minderåriga. Lagstiftningen ställer dock inga krav på företrädarnas behörighet, utbildning eller rapportering. Antalet företrädare har inte begränsats och i praktiken övervakas inte företrädarnas verksamhet. På grund av den särskilt sårbara ställning som barn som kommer till Finland utan vårdnadshavare befinner sig i och på grund av processens krävande karaktär borde företrädarnas verksamhet övervakas.

De situationer som framkommit, där barnskyddet inte har ingripit i barnskyddsanmälningar som gäller asylsökande som är barn, är enligt diskrimineringsombudsmannen allvarliga. I sådana situationer kan det vara fråga om diskriminering på grund av ursprung eller någon annan omständighet som gäller personen, dvs. uppehållsstatus. Kommunernas barnskyddsåtgärder bör ta hänsyn till de skyldigheter som fastställs i barnskyddslagen även när det gäller asylsökandebarn. Diskrimineringsombudsmannen gav ett utlåtande till en kommun i ett fall som gällde anordnande av tjänster för ett barn som fått flyktingstatus. Ingen lagstadgad integrationsplan hade upprättats för barnet, placeringen av barnet hade övervakats bristfälligt och de stödåtgärder som barnet erbjudits verkade vara otillräckliga med tanke på barnets mående. Även barnombudsmannen har 2018 i sin berättelse till riksdagen uttryckt sin oro över förverkligandet av barnets bästa och en jämlik behandling av barn. Tillgången till social- och hälsovårdstjänster har inte genomförts jämlikt i hela landet. Problem har förekommit bland annat i fråga om tillgången till rådgivningstjänster och andra hälsovårdstjänster för asylsökande barn och mödrar, inledandet av småbarnsfostran samt tillgången till socialvårdstjänster.

Asylsökande har ofta inga identitetshandlingar. Om identiteten inte kan klarläggas för en minderårig, kan det innebära att den minderåriga behandlas som en myndig person. Detta sker i synnerhet i situationer där en minderårig innan ankomsten till Finland i ett annat EU-land har uppgett en avvikande födelsetid, enligt vilken personen är myndig. Minderåriga offer för människohandel som tas till Europa från länder utanför EU kan på grund av påtryckningar från kriminella uppge att de är myndiga. Offer för människohandel som är föremål för misstankar angående ålderns riktighet eller vilka själva har uppgett att de är minderåriga ska i regel behandlas som minderåriga. Myndigheterna ska i sin verksamhet säkerställa att en minderårig inte i Finland tvingas bära konsekvenserna av att falla offer för ett brott, utan garanteras de rättigheter som barn åtnjuter.

Ensamkommande minderåriga asylsökande beviljas oftast skydd eller uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker, eftersom tillbakasändning av en minderårig till personens hemland kräver särskild omsorgsfullhet och noggrann utvärdering av förhållandena i mottagarlandet. Det första uppehållstillståndet av individuella mänskliga orsaker beviljas för ett år. Diskrimineringsombudsmannen har fått kännedom om situationer där en ung person inte har fått förnya sitt uppehållstillstånd efter att ha fyllt 18 år. När det gäller minderåriga är stödåtgärderna och deras kontinuitet särskilt viktiga. Det satsas på ensamkommande minderåriga asylsökande, men integrationen störs av en rädsla för att få ett negativt beslut på ansökan om fortsatt uppehållstillstånd efter att ha blivit myndig. FN:s konvention om barns rättigheter förpliktar i första hand till att beakta barnets bästa. Kortvariga uppehållstillstånd försvårar integrationen av en ung person och gör det omöjligt att upprätthålla kontinuitet i stöd- och integrationsåtgärderna riktade till personen. En situation där barnets framtid och fortsatta uppehåll i Finland är osäkra är inte bäst för barnet. I stället för osäkerhet borde målet med asylpolitiken och lagtillämpningen vara att hitta hållbara lösningar, integrera personer som fått uppehållstillstånd och engagera dem i det finländska samhället.

3.1.2. FAMILJEÅTERFÖRENING

Vars och ens rätt till respekt för familjelivet är en mänsklig rättighet som tryggas i de internationella människorättskonventionerna. Till exempel i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna konstateras det att ”familjen är den naturliga och grundläggande enheten i samhället och har rätt till samhällets och statens skydd”. Familjen är också en av de viktigaste faktorerna i nästan alla människors liv. Asylsökande blir ofta tvungna att skiljas åt från sina familjemedlemmar och lyckas sällan återförena sin familj. De kan således endast bristfälligt åtnjuta den rätt till familjeliv som tillhör dem lika mycket som alla andra.

Många undersökningar visar att familjeåterförening är den viktigaste faktorn i livet för en person som har ansökt om internationellt skydd efter att personen anlänt till mottagarlandet. Om familjeåterföreningen

inte förverkligas och familjemedlemmarna fortsättningsvis är i fara, äventyras integrationen av personen som fått uppehållstillstånd. Enligt Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter leder hindrande av familjeåterförening till allvarlig stress, social marginalisering och ekonomiska svårigheter, vilka hindrar ett normalt liv. Däremot kan personer som beviljats uppehållstillstånd och lyckas återförena sin familj dra nytta av intensifierat socialt stöd, vilket främjar integrationen. Familjens stöd är särskilt viktigt för ensamkommande minderåriga asylsökande.

Bestämmelserna om försörjningsförutsättningar i utlänningslagen åtstramades 2016. Då trädde försörjningsförutsättningen i kraft även för familjeåterföreningar för personer som beviljats internationellt skydd. Efter att en flykting beviljats asyl, tillämpas en tidsfrist på tre månader under vilken anhängiggjorda familjeåterföreningsansökningar inte omfattas av försörjningsförutsättningen. Undantaget från försörjningsförutsättningen gäller inte personer som beviljats sekundärt skydd. Detta har lett till att en person som beviljats sekundärt skydd har tvingats överklaga sitt positiva beslut för att få flyktingstatus och därigenom en bättre möjlighet till familjeåterförening. Både personer som beviljats asyl och personer som beviljats sekundärt skydd har beviljats internationellt skydd i förhållande till sitt hemland eller den stat där de är permanent bosatta. Det är således svårt att hitta acceptabla grunder för att de ska behandlas annorlunda i fråga om familjeåterförening. Familjeåterföringsansökningar borde behandlas enligt samma principer för alla som beviljats internationellt skydd.

Personer som beviljats internationellt skydd befinner sig i olika individuella situationer. Många som beviljats internationellt skydd har upplevt våld eller sjukdomar och deras utbildning har avbrutits eller inte alls genomförts. I förhållande till dessa utgångslägen samt kraven på språkkunskap och utbildning på den finländska arbetsmarknaden är det inte realistiskt att en person som beviljats skydd snabbt ska hitta en arbetsplats med tillräckligt hög lön för familjeåterförening med till exempel en maka/make och två barn. Även grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 27/2016) ansett att en försörjningsförutsättning bunden till ett fast, tämligen högt be-lopp är problematisk med tanke på proportionalitetskravet, särskilt med hänsyn till den ställning och de förtjänstmöjligheter de personer har som genom förslaget faller inom tillämpningsområdet för försörjningsförutsättningen.

För närvarande förverkligas flyktingars rätt till ett familjeliv bristfälligt i Finland och konventionen om barnets rättigheter har inte beaktats på vederbörligt sätt.

En snabb familjeåterförening stöder en framgångsrik integration. Försörjningsförutsättningen borde utvärderas på nytt i fråga om familjeåterföreningsansökningar som inlämnas av personer som beviljats internationellt skydd och man borde återgå till tidigare praxis, enligt vilken en tryggad utkomst inte förutsätts för denna grupp.

Försörjningsförutsättningen för familjeåterförening gäller även minderåriga ensamkommande asylsökande. För barn kan det vara en utmaning att uppfylla förutsättningarna för flyktingstatus, eftersom barn inte nödvändigtvis vet tillräckligt om det hot som uttryckligen riktas mot dem eller kan berätta om det. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter har barn rätt till båda sina föräldrar och ett barn får endast i undantagsfall åtskiljas från sina föräldrar mot sin vilja. I konventionen förutsätts det också att familjeåterföreningsansökningar som lämnas in av barn ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt.

Det är i praktiken omöjligt för en minderårig att få sådana inkomster som möjliggör en familjeåterförening. Ett sådant krav för ett barn är inte förenligt med barnets rättigheter. I stället för försörjningsskyldighet har barn rätt till ett familjeliv och föräldrarnas omsorg. Det är orimligt att tillämpa försörjningsförutsättningen på familjeåterföreningsansökningar som inlämnas av minderåriga. Grundlagsutskottet (GrUU 27/2016) uppmärksammade regeringen på att en minderårig anknytningsperson de facto har mycket små möjligheter att uppfylla kravet på försörjning. Å andra sidan har tröskeln för att avvika från försörjningsförutsättningen fastställts på synnerligen hög nivå. Utskottet påpekade i sitt utlåtande att man i samband med beslut om familjeåterförening måste fästa särskild uppmärksamhet vid bestämmelserna i konventionen om barnets rättigheter och Europakonventionen och även ta hänsyn till bestämmelsen om barnets bästa i 6 § i utlänningslagen.

Familjeåterföreningen försvåras inte enbart av den höga försörjningsförutsättningen, utan är också ofta föremål för andra hinder. Vid sidan av Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har även UNHCR lyft fram dessa svårigheter vid hörandet om EU:s utlänningslagstiftning hösten 2017. Familjemedlemmar måste identifiera sig vid Finlands beskickning, som ofta ligger långt borta och det kan också krävas visum för att ta sig dit. Avgifterna för ansökan om uppehållstillstånd har dessutom höjts så att en ansökan som omfattar en vuxen och två barn kostar nästan tusen euro. Personer bosatta i krisområden kan ha svårigheter att överhuvudtaget anhängiggöra ansökan, eftersom det kan vara omöjligt att skaffa de handlingar som behövs och resa utomlands. En person som ansöker om uppehållstillstånd kan definiera begreppet familj bredare än definitionen i utlänningslagen. Till exempel kan ett barn i familjen bli myndigt under processens gång och därför falla utanför definitionen av familjemedlem i utlänningslagen. Också en strikt tolkning av brutna familjeband kan leda till att tillståndet avslås. I sådana fall anses en flykting frivilligt ha lämnat sin familjemedlem, vilket tolkas som att den fasta familjegemenskap som förutsätts för familjeåterförening har upphört.

I synnerhet familjemedlemmar till asylsökande som kommer från konfliktländer kan ha samma grunder och förutsättningar för skydd som den familjemedlem som befinner sig i Finland. Det ska finnas en verklig möjlighet till familjeåterförening via uppehållstillståndsprocessen, eftersom alternativet om lagliga metoder saknas kan vara att familjemedlemmarna i hemlandet beger sig på en farlig flyktresa. Detta leder till riskfyllda situationer för individen.

Diskrimineringsombudsmannen gav förvaltningsdomstolen ett utlåtande i ett fall som gällde tolkningen av familjeband. En familjefar hade beviljats flyktingstatus i Finland. Familjen hade flytt från hemlandet tillsammans, men familjemedlemmarna hade senare skilts åt, eftersom flykten till Europa skulle ha varit för riskfylld för makan och de små barnen. Ansökan om familjeåterförening avslogs, eftersom den fasta familjegemenskapen ansågs ha brutits under den långa tiden på flykt. Staten där familjen är medborgare krävde att familjemedlemmarna som ansökt om familjeåterförening undertecknar en ursäkt på grund av att de lämnat landet och förutsatte att familjemedlemmarnas pass förnyas, så att fadern som beviljats flyktingstatus skulle återvända till landet. Familjemedlemmarna väntar i ett tredje land, utan pass och som flyktingar, på att besväret som lämnats in i familjeåterföreningsärendet ska behandlas. Enligt ombudsmannens uppfattning har det i beslutet inte tagits hänsyn till de principer för tolkningen av familjeband som fastställts i Europeiska människorättsdomstolens beslutspraxis.

Diskrimineringsombudsmannen anser att rätten till ett familjeliv ska tryggas på lika grunder för personer som beviljats flyktingstatus och personer som beviljats sekundärt skydd, så att försörjningsförutsättningen inte tillämpas på deras ansökningar om familjeåterförening. Man ska i synnerhet beakta barnets rätt till ett familjeliv och föräldrarnas omsorg.

3.1.3. FORMALISERING AV UPPEHÅLL SOM ALTERNATIV TILL ETT SKUGGSAMHÄLLE

Personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd befinner sig i en svag ställning och riskerar att bli utnyttjade, till och med falla offer för människohandel. Antalet personer som vistas i Finland utan uppehållstillstånd har ökat under de senaste två åren. Detta beror delvis på både det ökade antalet negativa beslut om internationellt skydd och de lagändringar som gjorts.

Det föreskrevs att mottagningstjänsterna ska upphöra när ett negativt beslut som utfärdats om en ansökan om internationellt skydd är verkställbart (lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel, 746/2011, nedan mottagandelagen). Tidigare kunde personer vara skrivna hos förläggningarna tills beslutet hade vunnit laga kraft eller verkställdes, dvs. personen avlägsnades ur landet. En annan ändring gällde åtstramningen av beviljandet av tillfälliga uppehållstillstånd så att tillstånd endast beviljas personer som inte kan återvända till sitt hemland även om de har försökt. Tidigare kunde personer som det inte med myndighetsåtgärder var möjligt att sända tillbaka beviljas tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet. Idag beviljas tillfälliga uppehållstillstånd endast i väldigt exceptionella fall.

När det gäller avslutade mottagningstjänster har ombudsmannen fått kännedom om åtskilliga fall där personer som fått ett negativt asylbeslut har avlägsnats från förläggningarna utan att hänvisas till

kommunens tjänster. Var och en har enligt grundlagens 19§ rätt till försörjning och omsorg. Social- och hälsovårdsministeriet gav 31.1.2017 rekommendationer om brådskande social- och hälsovård för personer som vistas olagligt i landet. Trots anvisningen varierar de regionala förfarandena. Tjänster för personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd är inte alltid tillgängliga. I vissa kommuner har sådana personer till exempel möjlighet att få nödinkvartering och utkomststöd.

Diskrimineringsombudsmannen anser att kommunernas olika praxis har lett till en problematisk situation ur ett likabehandlingsperspektiv. Ministeriets anvisning om frågan har inte löst problemet, utan varje kommun tvingas själv avgöra vad oundgänglig försörjning och omsorg innebär. Då lagstiftning och anvisningar saknas i ett fall, är en enskild socialarbetare ofta tvungen att fatta beslut om innehållet i en grundlagsbaserad rättighet. Ansvaret har således överförts från nationell nivå till en enskild person, vilket varken är ändamålsenligt eller främjar förverkligandet av likabehandling.

FPA ansvarar för beviljandet av grundläggande utkomststöd. Åbo förvaltningsdomstol upphävde genom sitt beslut (17.10.2017, 17/0569/2) ett negativt beslut om utkomststöd fattat av FPA och konstaterade att även personer som vistas olagligt i landet har rätt till åtminstone en oundgänglig del av utkomststödet. Med hjälp av utkomststödet tryggas åtminstone den försörjning som är nödvändig för att personen och familjen ska kunna leva ett människovärdigt liv. Enligt uppgifter till diskrimineringsombudsmannen förverkligas fortfarande inte alltid rätten till grundläggande utkomststöd för personer utan uppehållstillstånd trots förvaltningsdomstolens beslut.

Diskrimineringsombudsmannen anser att den oundgängliga försörjning och omsorg som fastställs i 19 § i grundlagen, vilka alla har rätt till - även personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd - bör fastställas genom lag.

I Finland vistas ett ökande antal personer som inte kan sändas tillbaka genom myndighetsåtgärder. En del av dem upplever av olika orsaker att de inte kan eller vågar återvända till sitt hemland, utan att det är ett bättre alternativ att vistas i Finland utan uppehållstillstånd än att återvända. Dessa personer har ofta väldigt dåliga möjligheter att legalisera sin vistelse. Fenomenet är förknippat med många nackdelar, t.ex. risk för att falla offer för utnyttjande, hälsorisker, kriminalitet och hopplöshet. Dessa nackdelar påverkar i hög grad både personen som saknar uppehållstillstånd och samhället på ett bredare plan.

I samband med regeringspropositionen om en ändring av mottagandelagen (RP 170/2014) gav statsrådet ett utlåtande, enligt vilket statsrådet noggrant följer propositionens inverkan på antalet personer som vistas olagligt i landet samt vidtar nödvändiga lagstiftningsmässiga och andra åtgärder för att korrigera situationen om antalet personer som vistas olagligt i landet ökar betydligt i och med verkställandet av propositionen. Enligt Migrationsverkets anvisning (MIGDno-2016-819) följer Migrationsverket fall där mottagningstjänsterna har upphört och orsakerna till upphörandet.

Diskrimineringsombudsmannen anser att mottagandelagens inverkan på ökningen av antalet personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd bör utredas samt att nödvändiga lagändringar bör genomföras för att säkerställa att mottagningstjänsterna inte upphör innan avlägsnandet ur landet verkställs för en person som fått ett negativt asylbeslut.

Praxis har visat att en del av dem som vistas i Finland utan uppehållstillstånd blir kvar i landet även om situationen är svår. Det bör därför finnas andra lösningar på situationen än verkställandet av ett avvisningsbeslut. Ingen vinner på att människor arbetar på arbetsmarknaden utan tillstånd eller att man inte vågar anmäla brott. Legalisering av statusen hos personer som arbetar i Finland, har bott här i flera år och integrerats i samhället vore ett vettigare alternativ ur ett samhällsperspektiv än att ge utrymme för ett skuggsamhälle och ökade möjligheter till utnyttjande.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är oroväckande att personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd inte nödvändigtvis vågar ansöka om uppehållstillstånd eller anmäla allvarliga brott som de utsatts för av rädsla för att bli avlägsnade ur landet. En ansökan om uppehållstillstånd kan lämnas in elektroniskt eller i pappersform. Den som ansöker om uppehållstillstånd måste dock personligen besöka Migrationsverkets serviceställe för att bli identifierad. Aktörer i medborgarorganisationer har uppmärksammat

diskrimineringsombudsmannen på fall där polisen har gripit en person som ansökt om uppehållstillstånd i samband med att personen har identifierat sig vid en i förväg bokad tid. Personerna hade fått ett negativt, verkställbart beslut. Diskrimineringsombudsmannen anser att en oroväckande konsekvens av ett sådant förfarande är att en person som vistas i landet utan uppehållstillstånd inte nödvändigtvis vågar försöka legalisera sin vistelse.

I vissa EU-länder tillämpas en så kallad brandvägg. Med brandvägg avses garanterade förfaranden för personer som vistas i landet utan uppehållsrätt, med hjälp av vilka de till exempel kan anmäla brott som de utsatts för eller lämna in ansökan om uppehållstillstånd. Ärenden kan uträttas hos myndigheterna i skydd av brandväggen utan rädsla för att ett avlägsnande ur landet verkställs som en följd av ärendena. Enligt diskrimineringsombudsmannens uppfattning kräver detta inga ändringar i lagstiftningen, utan förfarandet skulle kunna ordnas på ministerienivå eller genom polisens interna anvisningar. Det ska vara möjligt att ansöka om uppehållstillstånd även om personen har vistats i landet utan uppehållstillstånd. En sådan situation ska inte heller ensam leda till avslag på ansökan om uppehållstillstånd, om förutsättningarna för uppehållstillstånd till övriga delar uppfylls.

Diskrimineringsombudsmannen anser att personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd ska garanteras möjlighet att uträtta myndighetsärenden utan rädsla för att ett avlägsnande ur landet verkställs som en följd av uträttandet av ärendena.

Under 2017 var verkställandet av avlägsnanden ur landet föremål för exceptionellt stort intresse från både medborgarsamhället och medierna. En del av medborgarna anser att ingen för närvarande ska sändas tillbaka till länder med svåra och långvariga konflikter, t.ex. Afghanistan och Irak. UNHCR har kritiserat Finland för en alltför bred tillämpning av begreppet intern flykt. Finland verkställer tillbakasändringar till Kabul, som enligt Amnesty International betraktas som ett ytterst farligt område. Även ett antal finländska påverkare har krävt att tillbakasändningarna till Afghanistan avbryts. Som en följd av den åtstramade lagstiftningen och Migrationsverkets striktare riktlinjer för olika länder har tillbakasändningarna till dessa länder emellertid ökat. Detta har å sin sida ökat misstänksamheten mot de myndigheter som verkställer tillbakasändningarna.

För tillfället är säkerhetsläget i Afghanistan instabilt och förhållandena i landet innebär en säkerhetsrisk för de personer som sänds tillbaka. Därför vore det motiverat att avstå från tillbakasändringar och Migrationsverket borde bevilja asylsökandena tillfälliga uppehållstillstånd.

3.2. STUDIE OM BESLUT OM INTERNATIONELLT SKYDD FATTADE AV MIGRATIONSVERKET 2015–2017

Som en följd av de långvariga konflikterna i Mellanöstern ökade antalet asylsökande kraftigt i Europa 2015. Exceptionellt många sökte internationellt skydd även i Finland 2015. Över 32 000 ansökningar lämnades in, då antalet tidigare hade varit några tusen per år. Migrationsverket fattade i slutet av 2015 och under 2016 mångdubbelt fler beslut om internationellt skydd jämfört med tidigare år. På grund av den kraftiga ökningen av antalet ansökningar började fenomenet i Europa kallas flyktingkris eller asylkris, även om det finns mångdubbelt fler asylsökande och flyktingar i närheten av konfliktområdena, utanför Europa. Under 2016 och 2017 minskade antalet ansökningar i Finland till ungefär samma nivå som 2014.

Även Finland reagerade på ökningen av antalet asylsökande genom att åtstrama asylpolitiken bland annat genom olika lagändringar. När det gäller beviljande av internationellt skydd avlägsnades kategorin humanitärt skydd från utlänningslagen 2016. De andra lagändringarna gällde bland annat mottagandet av asylsökande och rättshjälp till asylsökande. Inga lagändringar har gjorts i bestämmelserna om asyl eller sekundärt skydd. Lösningarna som gäller internationellt skydd, asylpolitiken och lagändringarna har också varit föremål för omfattande offentlig diskussion.

Diskrimineringsombudsmannen, juridiska fakulteten vid Åbo universitet och Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi beslutade i maj 2017 att genomföra en gemensam pilotstudie för att utreda vilka förändringar som skett i beslut om internationellt skydd. Bakgrunden till studien var de olika åsikter om skyddsnivån och beslutspraxis som förekommit i samhällsdiskussionen samt den ökade oron i medborgarsamhället om riktigheten hos de beslut som asylsökandena erhållit. Utgångspunkten för studien var att få forskningsdata om ett ämne som i diskussionerna verkade grunda sig snarare på åsikter än på fakta.

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter inkluderar bland annat att upprätta och låta utföra utredningar, publicera rapporter och göra initiativ. Diskrimineringsombudsmannen har omfattande rätt till information, med stöd av vilken ombudsmannen har rätt att få tillgång till det material som använts i studien. Ombudsmannen anställde två forskare på viss tid för undersökningsprojektet. Forskarna hade till uppgift att sätta sig in i utfärdade beslut, koda sekretessbelagda asylbeslut till den numeriska form som användes i studien och analysera materialet. Åbo universitet och Åbo Akademi ansvarade för ledningen av studien och utvärderingen av undersökningsresultaten.

Genomförandet av projektet inleddes i augusti 2017. Eftersom projektets tidtabell var snäv och tillgången på undersökningsmaterial var förknippade med osäkerhetsfaktorer, gjordes flera avgränsningar i frågeställningen och det använda materialet för studien. Endast beslut på den första nivån valdes ut för granskning, vilket innebär att inga beslut som fattats av rättsinstanser har gåtts igenom. Studien är också en pilotstudie till sin karaktär. I denna berättelse presenteras de centrala iakttagelserna och slutsatserna som gjordes i studien. Mer noggranna resultat samt till exempel en detaljerad beskrivning av materialet och metoderna finns i hela studien, som har publicerats separat.

3.2.1 STUDIENS MÅL

Målet med studien var att genom statistiska och kvalitativa metoder utreda tillämpningen av utlänningslagen i fråga om internationellt skydd i Migrationsverkets beslutsfattande åren 2015 och 2017. I studien strävade man i synnerhet efter att analysera om det har skett statistiskt betydande förändringar i beslutsförfarandet under tidsperioden och hur de eventuella förändringarna syns i det konkreta beslutsfattandet.

Studien utredde om det har skett kvantitativa förändringar med anknytning till bland annat sökandenas profil under de olika tidsperioderna samt förändringar mellan tidsperioderna i fråga om vilka grunder sökanden har åberopat och vilka av de faktorer som sökanden har berättat som Migrationsverket har betraktat som trovärdiga. Dessutom granskades det hur de ovan nämnda faktorerna har påverkat beslutets slutresultat.

Material. Materialet i studien bestod av positiva och negativa beslut om internationellt skydd för irakiska medborgare i åldern 18–34 år under två olika tidsperioder åren 2015 och 2017. Materialet omfattade sammanlagt 243 beslut, av vilka 125 hade fattats i april-augusti 2015 (material som omfattade alla beslut) och 118 i juni-augusti 2017 (ett sporadiskt urval). Studien inriktades på irakiska medborgare i den aktuella åldersgruppen, eftersom deras andel av personerna som sökte internationellt skydd under granskningsperioderna var klart störst.

Den första tidsperioden som valdes ut för undersökningen, 2015, representerar en så kallad normal situation innan den tillfälliga kraftiga ökningen av antalet ansökningar och beslut om internationellt skydd samt lagändringen som ledde till avlägsnandet av kategorin humanitärt skydd från utlänningslagen. Den andra tidsperioden, 2017, representerar den nya normaliserade situationen efter ”krisen”.

Beslutens struktur och motiveringar. Migrationsverkets beslut om internationellt skydd inkluderar diarieuppgifter, dvs. de grundläggande uppgifterna om ärendet och sökanden, myndighetens beslut om sökandens ärende, beskrivningen av de grunder för ansökan som sökanden uppgett, eventuella tilläggsutredningar som sökanden lämnat in samt motiveringarna till beslutet. Motiveringsavsnittet innehåller Migrationsverkets bedömning av de fakta som ingår i ansökan samt en juridisk bedömning av dessa fakta. Beslutet innehåller dessutom anvisningar för sökande av ändring, delgivning samt rättsnormer och källor som tillämpats på beslutet.

Betydande förändringar mellan de jämförda tidsperioderna kunde observeras i omfattningen av de olika avsnitten av beslut om internationellt skydd som utfärdats av Migrationsverket. Som helhet försvårades jämförandet av positiva beslut om internationellt skydd mellan åren 2015 och 2017 betydligt av förändringarna i beskrivningen av ansökningsgrunderna och fakta samt förändringarna i den juridiska bedömningens omfattning. När det gäller 2017 var det på grund av de knapphändiga uppgifterna i de positiva besluten svårt att avgöra vilken typ av bedömning som hade utgjort grunden för beviljande av skydd. Utifrån materialet var det möjligt att jämföra främst vilken typ av bedömning som hade lett till att Migrationsverket hade kommit fram till ett negativt avgörande i beslut om internationellt skydd.

Den rättsliga bakgrunden till internationellt skydd. Utgångspunkten för internationell rätt är att varje stat själv fattar beslut om vem som ska släppas in på statens territorium. Å andra sidan har också varje person som utsatts för förföljelse rätt att ansöka om internationell asyl (t.ex. FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter, artikel 14(1). Däremot existerar ingen rätt till asyl med stöd av internationell rätt. Den internationella rätten inkluderar dock ett så kallat tillbakasändringsförbud, enligt vilket ingen får sändas till ett sådant område där personen riskerar falla offer för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet. I Finland grundar sig det internationella skyddet på internationella instrument och fördrag samt Europeiska unionens rätt. Utlänningslagen, där det i 6 kapitlet föreskrivs om internationellt skydd, innehåller närmare bestämmelser om denna mänskliga rättighet.

Enligt 87 § i utlänningslagen beviljas en utlänning asyl, om hen känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt ursprung, sin religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning. Dessutom förutsätts det att personen vistas utanför sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland och på grund av sin fruktan inte vill använda sig av detta lands skydd. Om personen inte uppfyller de ovan nämnda kriterierna kan hen beviljas uppehållstillstånd på grund av sekundärt skydd. Då förutsätts det att det har presenterats betydande grunder för att tro att personen i sitt hemland eller permanenta bosättningsland kommer att löpa risk för att utsättas för allvarliga skador samt att personen är oförmögen eller ovillig att förlita sig på det aktuella landets skydd.

Alla personer för vilka risken för förföljelse har erkänts beviljas emellertid inte skydd. Ett land kan låta bli att bevilja asyl eller sekundär skyddsstatus till exempel på grund av att personen kan förlita sig på så kallad intern flykt. Då kan personen förflytta sig till en annan del av sitt hemland, där personen inte löper risk att bli förföljd eller kan få skydd. När möjligheten till intern flykt bedöms ska man fästa vikt vid till exempel omständigheterna i landet och den asylsökandens personliga omständigheter.

3.2.2. CENTRALA OBSERVATIONER I STUDIEN

Nedan presenteras centrala forskningsfrågor samt observationer om dessa frågor som gjorts med stöd av materialet. Mer detaljerade tabeller och observationer presenteras i resultaten i den fullständiga undersökningen (på finska).

Har det skett kvantitativa förändringar i de sökandes profiler mellan de jämförda tidsperioderna (till exempel med anknytning till sökandens religion, kön eller familjeförhållanden)?

I undersökningen granskades det om det skett förändringar i de sökandes profiler, dvs. bakgrundsuppgifterna om personerna, mellan de olika tidsperioderna. I undersökningen observerades inga statistiskt betydande förändringar i kön eller familjestruktur i fråga om de sökandes profiler (make/maka och minderåriga barn med i ansökan). Andelarna män och kvinnor samt personer med familj förblev oförändrade under de olika granskningsperioderna. När det gäller religiös bakgrund upptäcktes det att andelen sunnimuslimer minskade bland de sökande mellan tidsperioderna, medan det skedde en klar ökning av andelen shiamuslimer. I fråga om religion fanns det i vissa grupper så få observationer att den statistiska betydelsen inte kunde presenteras.

Ökningen av antalet ensamkommande unga män har framförts som en grund för det ökade antalet negativa beslut. Inget stöd för detta påstående hittades i materialet. Under tidsperioderna för undersökningen skedde ingen betydande förändring av de sökandes kön och familjestruktur. De sökande som valts ut för undersökningsmaterialet representerade en viss åldersgrupp och nationalitet, dvs. inte heller dessa faktorer förklarar undersökningsresultaten.

Har det skett förändringar i nivån på det beviljade skyddet mellan de jämförda tidsperioderna och kan de eventuella förändringarna förklaras till exempel med slopandet av kategorin humanitärt skydd från lagen eller förändringar i tillämpningen av intern flykt?

Det har skett förändringar i beviljandet av internationellt skydd mellan tidsperioderna. I statistiskt hänseende kunde det tydligt observeras att internationellt skydd beviljades i avsevärt mindre utsträckning 2017 än 2015. Asyl beviljades betydligt mer sällan jämfört med den

tidigare tidsperioden och under den senare tidsperioden beviljades sekundärt skydd nästan inte alls. Under tidsperioden 2015 fick en majoritet av asylsökandena, 86 procent, ett positivt beslut, dvs. beviljades internationellt skydd eller något annat uppehållstillstånd. Negativa beslut utfärdades till 14 procent av asylsökandena, dvs. de avvisades från landet. Under tidsperioden 2017 fick däremot en majoritet av de sökande, 79 procent, ett negativt beslut och 21 procent beviljades internationellt skydd.

Materialet stöder inte tanken om att slopandet av kategorin humanitärt skydd från lagen skulle vara en faktor som förklarar ökningen av antalet negativa beslut. Humanitärt skydd tillämpades sällan redan innan kategorin avlägsnades från utlänningslagen 2016 (332/2016) och inte ett enda sådant fall hittades i det sammanlagda materialet för granskningsperioden 2015. Det här är ett förståeligt slutresultat med tanke på Migrationsverkets statistik: 2015 beviljades 119 personer humanitärt skydd av alla asylsökande.

Bedömningen av intern flykt minskade klart mellan tidsperioderna och tillämpades endast sällan - under tidsperioden 2017 endast i ett fall. I besluten granskades det om möjligheten till intern flykt hade bedömts separat. I de beslut som fattades 2015 hade möjligheten till intern flykt bedömts i 92 procent av besluten, 2017 endast i 14 procent av besluten.

I besluten som fattades 2017 kom man ofta inte så långt som till bedömningen av intern flykt, eftersom bedömningen av internationellt skydd avslutades innan dess. När slutresultatet av ett beslut är att sökanden inte är i behov av internationellt skydd, har det inte heller funnits något behov att bedöma möjligheten till intern flykt.

DET INTERNATIONELLA SKYDDETS NIVÅ I STUDIENS MATERIAL UNDER DE OLIKA TIDSPERIODERNA, %

	2015	2017
Avvisning *(negativt beslut)*	14	79
Asyl	62	19
Sekundärt skydd	22	3
Individuell mänsklig orsak	2	0
Humanitärt skydd	0	/
Sammanlagt % (N)	100 (N=125)	100 (N=118)

Andelen positiva och negativa i Migrationsverkets asylbeslut i studiens material under åren 2015 och 2017, %

Har det skett kvantitativa förändringar mellan de jämförda tidsperioderna i fråga om vilka orsaker till förföljelse sökandena åberopar och vilka orsaker till förföljelse Migrationsverket betraktar som trovärdiga?

En utlänning kan beviljas asyl, om personen känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt ursprung, sin religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning. Sökanden kan ha åberopat flera av de ovan nämnda orsakerna. Det fanns också ansökningar där sökanden inte hade åberopat någon av de grunder som fastställs i lagen. Antalet sådana ansökningar var något färre 2017 (10 procent) än 2015 (19 procent).

Religion eller politisk uppfattning var de vanligaste orsakerna som sökandena hänvisade till. När situationen under tidsperioden 2017 granskades, upptäcktes det att åberopandet av religiösa orsaker minskade, men att åberopandet av politiska orsaker däremot ökade jämfört med 2015. Andra orsaker åberopades mer sällan och inga förändringar i de andra orsakerna observerades mellan tidsperioderna.

För de sökande som uppgett någon orsak till förföljelse som grundar sig på lagen granskades det separat för varje orsak till förföljelse vilka orsaker till förföljelse Migrationsverket betraktade som trovärdiga. Samma trend är synlig för alla orsaker, dvs. den grund som

ORSAK TILL FÖRFÖLJELSE SOM SÖKANDE ANGETT OCH SOM MIGRATIONSVERKET GODKÄNT I STUDIENS MATERIAL UNDER DE OLIKA TIDSPERIODERNA, % OCH N (sammanlagt)

Orsak till förföljelse Migrationsverket	Orsaken till förföljelse har godkänts som fakta: Migri (%)		Beslut där sökanden har åberopat den aktuella orsaken: sammanlagt (N)	
	2015	**2017**	**2015**	**2017**
Religion	90 %	19 %	62	42
Politisk uppfattning	58 %	21 %	55	68
Tillhörighet till en viss samhällsgrupp	55 %	6 %	20	17
Ursprung*	50 %	0 %	4	3

Migrationsverkets beslut i studiens material från åren 2015 och 2017 uppdelade i orsak till förföljelse som asylsökande åberopat samt beslut i vilka ifrågavarande orsak godkänts som fakta, % och N (sammanlagt).

sökanden framfört godkändes oftare av Migrationsverket under granskningsperioden 2015 än 2017. Den största förändringen gällde religion. Under 2015 godkände Migrationsverket religion som grund för internationellt skydd i nästan alla ansökningar där religion hade åberopats (90 %). Under 2017 godkändes religion som grund i endast cirka en femtedel av ansökningarna. Detta beskriver också den allmänna linjen mellan tidsperioderna.

Har det skett förändringar mellan de jämförda tidsperioderna i fråga om hurdana gärningar betraktade som förföljelse som sökandena är rädda för och hurdana sådana gärningar Migrationsverket betraktar som trovärdiga?

Inga stora förändringar mellan tidsperioderna observerades i fråga om hurdana gärningar betraktade som förföljelse som sökandena har uppgett att de är rädda för. Tidigare inträffad förföljelse som orsak till rädsla var något vanligare under tidsperioden 2017 (73 %) än under tidsperioden 2015 (58 %). Nästan alla sökande (96 % 2015, 92 % 2017) hade uppgett att de är rädda för fysiskt eller psykiskt våld, inklusive sexuellt våld. Inga skillnader mellan tidsperioderna observerades i detta avseende.

Det var mer sällsynt under båda tidsperioderna att åberopa andra i lagen nämnda gärningar som betraktas som förföljelse, t.ex. rädsla för diskriminerande rättsliga eller polisiära åtgärder. I fråga om dessa upptäcktes inte heller några statistiskt betydande skillnader.

Inga statistiskt betydande skillnader observerades mellan tidsperioderna när det gäller huruvida Migrationsverket godkände tidigare upplevd förföljelse som orsak till sökandens rädsla. Däremot upptäcktes skillnader i sättet på vilket Migrationsverket bedömde sökandens upplevda rädsla för fysiskt eller psykiskt våld. Under tidsperioden 2015 godkändes rädsla för våld i 85 procent av ansökningarna, under tidsperioden 2017 endast i 19 procent av ansökningarna. På motsvarande sätt betraktade Migrationsverket ännu 2015 sökandens rädsla som objektivt sett motiverad i tre av fyra beslut, medan rädslan betraktades som motiverad i vart femte beslut 2017.

AV MIGRATIONSVERKET GODKÄND ORSAK TILL RÄDSLA I STUDIENS MATERIAL UNDER TIDSPERIODEN, % OCH N (sammanlagt)

Godkändes av Migrationsverket	Sökandes rädsla godkänd som fakta (%)		Beslut där sökanden har åberopat den aktuella orsaken sammanlagt (N)	
	2015	**2017**	**2015**	**2017**
Tidigare inträffad förföljelse som orsak till rädslan	49 %	38 %	73	86
Rädsla för fysiskt eller psykiskt våld	85 %	19 %	120	108
Migrationsverket betraktar sökandens rädsla som objektivt sett motiverad	77 %	20 %	121	112

De orsaker till rädsla som den asylsökande meddelat samt orsak godkänd som fakta i materialet om Migrationsverkets beslut i studiens material åren 2015 och 2017, % och N sammanlagt.

Har det skett kvantitativa förändringar mellan de jämförda tidsperioderna i fråga om vilka rättskränkningar sökandena åberopar och vilka rättskränkningar Migrationsverket har betraktat som trovärdiga?

I besluten gicks det igenom om sökanden har berättat att personen har varit anhållen eller fängslad, kidnappats eller torterats eller upplevt annat våld och om Migrationsverket godkänner sökandens berättelse. Inga skillnader mellan åren upptäcktes i procentandelarna för de rättskränkningar asylsökandena hade åberopat. Det finns en statistiskt betydande skillnad i huruvida Migrationsverket har trott på sökandens berättelse om kidnappning och annat upplevt våld. Den största skillnaden var att nästan alla berättelser om kidnappning godkändes under den tidigare tidsperioden (91 %), medan endast var tredje berättelse om kidnappning godkändes under tidsperioden 2017.

Har det skett förändringar mellan de jämförda tidsperioderna i fråga om huruvida Migrationsverket anser att tidigare rättskränkningar som sökanden eller dennes närstående har utsatts för innebär en risk för framtida rättskränkningar?

I bedömningen av behovet av internationellt skydd bedömer beslutsfattaren om den som söker skydd kommer att falla offer för förföljelse eller utsättas för allvarlig fara om personen sänds tillbaka till ursprungslandet. Beslutsfattaren måste med andra ord kunna bedöma om personen kommer att utsättas för hot i framtiden. Enbart det faktum att personen som söker skydd tidigare har upplevt förföljelse eller allvarlig fara är inte tillräckligt. Inom flyktingrätten har man dock konsekvent ansett att en tidigare inträffad rättskränkning är ett starkt tecken på att personen kan komma att utsättas för förföljelse eller fara i framtiden. Denna utgångspunkt har framförts bland annat i EU:s så kallade normdirektiv (direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet). Enligt direktivet har beslutsfattaren en högre bevisbörda än asylsökanden och beslutsfattaren måste kunna omkullkasta presumtionen om framtida förföljelse.

I ARTIKEL 4 PUNKT 4 I NORMDIREKTIVET:
Fastställs det att det faktum att den sökande redan har varit utsatt för förföljelse eller annan allvarlig skada, eller för direkta hot om sådan förföljelse eller sådan skada, är en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan för förföljelse är välgrundad eller att det finns en verklig risk för att hen kommer att lida allvarlig skada, såvida det inte finns goda skäl till att anta att sådan förföljelse eller allvarlig skada inte kommer att upprepas.

I fråga om möjliga tidigare rättskränkningar granskades i asylbesluten om kränkningarna bedömdes vara enskilda, lösryckta händelser som inte hade någon anknytning till ett framtida hot. Statistiskt betydande skillnader mellan tidsperioderna observerades inom alla områden utom betydelsen av rättskränkningar som närstående upplevt. I nästan alla beslut (97 %) från tidsperioden 2017 bedömdes de tidigare fysiska rättskränkningar som åberopats vara enskilda händelser utan anknytning till ett framtida hot. Under tidsperioden 2015 gjordes denna bedömning endast i 11 procent av besluten där rättskränkningar hade åberopats.

Det finns en statistiskt betydande skillnad mellan tidsperioderna i fråga om huruvida Migrationsverket anser att sökanden riskerar utsättas för förföljelse. Under 2015 bedömde Migrationsverket i 66 procent av besluten att sökanden riskerar utsättas för förföljelse, men under 2017 gjordes denna bedömning i endast 19 procent av besluten.

Har det under tidsperioden skett förändringar i fråga om hur Migrationsverket bedömer om sökandens rädsla är objektivt sett motiverad?

Under 2015 ansåg Migrationsverket i 77 procent av fallen att sökandens rädsla är motiverad, medan denna bedömning gjordes i endast 20 procent av fallen 2017. När materialet granskades antecknades de verbala motiveringarna i Migrationsverkets beslut som beskrev varför det i det negativa beslutet ansågs att sökandens rädsla inte är befogad. Utifrån dessa argument var det möjligt att genom en innehållsanalys göra en kvalitativ bedömning av de förändringar som skett i Migrationsverkets beslutsförfarande i fråga om negativa beslut.

Eftersom det i allmänhet fattades färre negativa beslut 2015, fanns det även mindre argumentation som motiverade de negativa besluten under denna tidsperiod. Argumenten för besluten under tidsperioden var inriktade på trovärdigheten hos sökandens berättelse samt på att den aktör som utövar förföljelsen inte anses ha profilerat sökanden. Tröskeln för att fatta ett negativt beslut på grund av bristande trovärdighet verkar ha varit ganska hög. Först när sökandens berättelse var ”klart icke-trovärdig” och sökanden hade låtit bli att dra nytta av möjligheterna att komplettera berättelsen eller framställa bevismaterial, avstod Migrationsverket från att bevilja internationellt skydd. Däremot har ringa icke-trovärdighet inte nödvändigtvis varit en grund för att låta bli att bevilja skydd. Materialet innehåller många beslut där Migrationsverket har ansett att vissa delar av sökandens berättelse är icke-trovärdiga, men inte på basis av dessa delar har kunnat anse att det är säkert att sökanden inte riskerar utsättas för förföljelse. Då beviljades internationellt skydd trots de icke-trovärdiga aspekterna.

Under tidsperioden 2017 fattades många negativa beslut och argumentationen i besluten var mycket varierande och mångsidig. Bevisbördan verkade ha blivit omvänd jämfört med den tidigare tidsperioden. Under den tidigare tidsperioden beviljades internationellt skydd i många beslut där det inte gick att bevisa att sökanden inte är i fara. Under den senare tidsperioden lät man bli att bevilja skydd i väldigt många fall där sökanden inte hade kunnat ge en noggrann redogörelse av vilken väpnad grupp som är ett hot samt varför och hur den rättskränkning som sökanden eller dennes närstående har upplevt har anknytning till den aktör som utövar förföljelsen. I argumentationen nämndes det ofta att sökandens berättelse är ”ytlig”, ”otydlig” eller ”motstridig”. Argument med anknytning till hot var vanliga och i många beslut argumenterades det att sambandet mellan den rättskränkning som sökanden eller dennes närstående hade upplevt och den aktör som sökanden uppgett vara ett hot grundade sig på sökandens egna antaganden. Migrationsverket argumenterade ofta för att ingen aktör har gjort en individuell profilering av personen och att personen således inte är utsatt för personlig fara. Utifrån materialet verkade det alltså som att det under tidsperioden 2017 krävdes att sökanden gav noggranna uppgifter till exempel om vem som är ett hot, av vilka orsaker och varför just sökanden personligen är utsatt för hotet, innan Migrationsverket har ansett det vara trovärdigt att sökanden verkligen är i behov av internationellt skydd.

3.2.3 SLUTSATSER AV UNDERSÖKNINGEN

I statistiskt hänseende kan det tydligt observeras att internationellt skydd beviljades i avsevärt mindre utsträckning 2017 än 2015. Undersökningen visar att en orsak till det ökade antalet negativa beslut var att de grunder som sökandena framförde inte ansågs vara trovärdiga lika ofta som 2015. Detta gäller de framförda orsakerna till förföljelse, de inträffade rättskränkningarna och huruvida rädslan är motiverad. Dessutom ansågs inte tidigare rättskränkningar indikera en risk för framtida rättskränkningar i samma utsträckning 2017 som 2015.

Ett centralt resultat av denna undersökning kan också anses vara den empiriskt styrkta observationen att Migrationsverkets beslutspraxis har skärpts. Den rättsliga ställningen för de 18-34 år gamla irakiska asylsökandena som granskades verkar ha försämrats avsevärt mellan tidsperioderna för undersökningen.

Det är särskilt anmärkningsvärt att det åtstramade beslutsförfarandet inte kan förklaras med ändringarna i utlänningslagstiftningen. Möjliga orsaker till den striktare linjen kan inte heller hittas med stöd av detta material. Däremot verkar förklaringarna snarare ha att göra med den allmänna politiska styrningen, förvaltningsområdets interna anvisningar och förändringar i tolkningsstandarderna. I synnerhet de geografiska riktlinjerna och åtstramningen av Migrationsverkets tolkningspraxis hade en central roll i uppkomsten av förändringarna. Som en allmän observation kan det konstateras att den striktare linjen går i samma riktning som regeringens migrations- och asylpolitiska riktlinjer i det åtgärdsprogram som publicerades i december 2015.

Ur individens synvinkel syntes den förändrade tolkningslinjen mest konkret i Migrationsverkets sätt att bedöma den rädsla för fysiskt eller psykiskt våld som sökanden meddelar och huruvida rädslan ansågs vara motiverad. Under 2015 betraktade Migrationsverket sökandens rädsla som objektivt sett motiverad i tre av fyra beslut, medan rädslan betraktades som motiverad i endast vart femte beslut 2017. Förändringen syntes också i Migrationsverkets bedömning av huruvida tidigare rättskränkningar som asylsökanden har upplevt ska anses vara en indikation på att sökanden riskerar utsättas för sådana rättskränkningar även i framtiden. Under 2017 bedömdes tidigare rättskränkningar oftare än 2015 som enskilda händelser utan anknytning till framtida hot. I rapporten granskades åtskilliga variabler och samma fenomen observerades upprepade gånger för variablerna. De faktorer som sökandena uppgav hade inte förändrats mellan tidsperioderna, men Migrationsverkets beslutspraxis hade förändrats på ett avgörande sätt och var betydligt striktare under tidsperioden 2017 än under tidsperioden före ökningen av antalet asylsökande.

Materialet gav inget stöd för tanken om att avlägsnandet av kategorin humanitärt skydd från lagen skulle vara en faktor som förklarar ökningen av antalet negativa beslut. Humanitärt skydd tillämpades sällan redan innan kategorin togs bort ur lagen 2016. Intern flykt tillämpades endast i sällsynta fall och fallen minskade avsevärt mellan tidsperioderna - under 2017 tillämpades intern flykt endast i ett fall. I undersökningen observerades inga statistiskt betydande förändringar i sökandenas profiler vad gäller kön eller familjestruktur, och inte heller i fråga om till exempel vilka orsaker till förföljelse sökandena åberopade under de olika tidsperioderna eller vad de hade rapporterat att de upplevt. Inte heller dessa orsaker förklarar ökningen av antalet negativa beslut.

Utvecklingen som framträder i undersökningen kan betraktas som oroväckande med tanke på såväl verkställandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna som den finländska rättsstaten. I beslutsfattande som gäller asylsökandes rättigheter är det fråga om en särskilt viktig grundläggande och mänsklig rättighet för individen, i sista hand om rätten till ett liv och ett människovärdigt bemötande. Undersökningen visar att det i Finland är möjligt att genomföra betydande försvagningar av så pass centrala rättigheter utan lagstiftarens uttryckliga stöd. En klar utgångspunkt i en rättsstat borde dock vara att förändringar som gäller individens rättsliga ställning alltid genomförs på lagstiftningsväg. Detta är ett ovillkorligt minimikrav när grundläggande och mänskliga rättigheter begränsas. Utvecklingen är också problematisk med tanke på de internationella förpliktelser som är bindande för Finland.

Frågan har betydelse också med avseende på förverkligandet av demokratin. När förutsättningarna för att de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska verkställas försvagat avsevärt genom myndighetsanvisningar och tolkningsriktlinjer, har riksdagen inte möjlighet att delta i beslutsfattandet om förändringen på det sätt

som förutsätts i grundlagen. Det är lagstiftningsförfarandet och den relaterade riksdagsbehandlingen av lagförslag som möjliggör såväl förhandsövervakningen av verkställandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna som demokratiska och offentliga diskussioner om försvagningarna av rättigheterna.

3.3. ÖVERVAKNINGEN AV VERKSTÄLLIGHETEN AV AVLÄGSNANDEN UR LANDET SÄKERSTÄLLER DE AVVISADES RÄTTIGHETER OCH ATT DE BEHANDLAS VÄL

Enligt utlänningslagen har diskrimineringsombudsmannen till uppgift att i egenskap av utomstående och oberoende myndighet övervaka hur avlägsnanden ur landet verkställs. I denna berättelse redogörs det för observationer och upplevelser som uppkommit under övervakningen sedan 2014. Diskrimineringsombudsmannen övervakar endast en liten del av tillbakasändningarna. Utifrån observationerna kan man emellertid hitta utvecklingsbehov som gäller både övervakningen och verkställandet av avlägsnanden ur landet.

Polisen har till uppgift att avlägsna de utlänningar ur landet som inte uppfyller villkoren för vistelse i landet. Ibland verkställs tillbakasändningarna med tvångsmedel. Behovet av utomstående, oberoende övervakning har uppstått som en följd av att kränkningar av de mänskliga rättigheterna har framkommit i förfarandet.

Åren 1991–2017 rapporterades i Europa 18 dödsfall i samband med avlägsnanden ur landet, bland annat i Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Sverige och senast hösten 2017 i Danmark. Största delen av dödsfallen berodde på felaktig användning av maktmedel. I Finland har hittills inga dödsfall eller allvarliga skador rapporterats i samband med tillbakasändningar.

Det nationella verkställandet av EU:s återvändandedirektiv (2008/115/EG) inleddes genom en ändring av utlänningslagen 2011, där frivillig återresa lyftes fram som den primära formen av återvändande. Kravet på ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden enligt artikel 8 punkt 6 i direktivet inskrevs inte ännu i det skedet i den nationella lagstiftningen. Övervakningen av verkställigheten av avlägsnanden ur landet ålades den dåvarande minoritetsombudsmannen från och med 1.1.2014 (1214/2013). I regeringens proposition (RP 134/2013) ansågs övervakningen ge både de återvändande personerna och deras ledsagare större rättsskydd samt minska överdriven användning av maktmedel och förbjuden behandling.

3.3.1. TJÄNSTEUPPDRAG MED PROJEKTPENGAR

När övervakningsuppdraget i början av 2014 överfördes till minoritetsombudsmannen, beviljades inga särskilda resurser för uppdraget. Ombudsmannen uppmanades ansöka om projektfinansiering för skötseln av övervakningsuppdraget. Övervakningen inleddes med projektstöd från Europeiska unionens återvändandefond Solid. Sedan 2015 har diskrimineringsombudsmannen utvecklat övervakningen inom ramarna för ett projekt som omfattar Europeiska unionens asyl-, migrations- och integrationsfond (AMIF), som är en av EU-fonderna för inrikes frågor.

När övervakningsarbetet inleddes och ännu när AMIF-projektet planerades fanns det inga tecken på att antalet avlägsnanden ur landet skulle öka i någon betydande utsträckning. Det blev emellertid inte som man hade tänkt sig. Det exceptionellt stora antalet asylsökande som anlände 2015 och sedan fick ett negativt beslut har lett till en ökning av antalet tillbakasändningar, och de kommer att fortsätta under de närmaste åren. Diskrimineringsombudsmannens synpunkt om att en lagstadgad uppgift inte bör skötas med projektfinansiering har fått riksdagens stöd.

3.3.2. ÖVERVAKNINGEN UTVECKLAS I EUROPEISKT SAMARBETE

På EU-nivå effektiverades övervakningen av verkställandet av tillbakasändningar år 2016 genom en förordning (EU 2016/1624) som gäller Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex. Enligt förordningen ska en övervakare delta i varje återvändandeinsats som verkställs inom ramarna för Frontex-samarbetet. De deltagande medlemsstaterna och Frontex ska säkerställa att det under hela återvändandeinsatsen finns garantier för att grundläggande rättigheter och principen om non-refoulement respekteras och att tvångsmedel används på ett proportionellt sätt. En övervakarpool som är gemensam för medlemsstaterna inrättades i anslutning till Frontex. Dessutom organiserades utbildning för de övervakare som är verksamma i tillbakasändningsinsatser.

Diskrimineringsombudsmannen deltar i Forced Return Monitoring II-projektet, som omfattar 15 medlemsstater och där man utvecklar verksamheten i Frontex övervakarpool, övervakarnas yrkeskompetens och rapporteringen till Frontex. I utbildningarna inom ramarna för projektet ligger fokus på att stärka kunskapen om de grundläggande och mänskliga rättigheterna och på att identifiera möjliga risker för att rättigheterna kränks i olika faser av tillbakasändningen. Personerna som utför övervakningsarbetet vid diskrimineringsombudsmannens byrå har avlagt den utbildning som förutsätts i förordningen och en del av dem har utnämnts till övervakarpoolen. Diskrimineringsombudsmannen har hittills två gånger fungerat som så kallad poolövervakare på gemensamma tillbakasändningsflyg organiserade av Sverige och Tyskland. Deltagandet i operationerna har främjat utvecklingsarbetet inom den nationella övervakningen.

Rekommendationer som gäller verkställandet av tillbakasändningar har getts av till exempel Kommittén mot tortyr och Europeiska rådet. Dessutom innehåller Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och FN:s flyktingkonvention från 1951 bestämmelser om tillbakasändningsverksamheten. Även Frontex har utfärdat anvisningar om tillbakasändningsverksamheten. Teman som återkommer i rekommendationerna är att den återvändande personen ska ha möjlighet att förbereda sig på avfärd i tillräckligt god tid, att hälsotillståndet ska beaktas, att maktmedel ska användas i sista hand och vara proportionerliga, att avlägsnandet ur landet ska dokumenteras och att ledsagarna ska ha specialutbildning för ledsagaruppgifter.

3.3.3. POLISEN VERKSTÄLLER AVLÄGSNANDET UR LANDET

En person som inte har uppehållsrätt i Finland ska i första hand avlägsna sig ur landet frivilligt. Migrationsverket fattar beslut om avvisning eller utvisning. Ändring i beslutet kan sökas hos förvaltningsdomstolen. Största delen av asylsökandena som har fått ett negativt lagakraftvunnet beslut återvänder frivilligt till sitt hemland med stöd av den internationella migrationsorganisationen (International Organization for Migration, IOM).

Vid avlägsnande ur landet med hjälp av tvångsmedel sköter polisen researrangemangen, utser ledsagare för resan och verkställer det egentliga avlägsnandet ur landet. Polisen ska också säkerställa att personen som ska tillbakasändas har ett hälsotillstånd som tillåter att personen reser och att avvisningsbeslutet som gäller personen inte är föremål för förbud mot verkställande. Ett förbud mot verkställande kan utfärdas av förvaltningsdomstolen, högsta förvaltningsdomstolen eller en överstatlig besvärsinstans.

DE OVILLKORLIGA BESTÄMMELSERNA OM FÖRBUD MOT TILLBAKASÄNDNINGAR

De finländska myndigheterna ska följa de ovillkorliga bestämmelserna om förbud mot tillbakasändning som stöder sig på internationella avtal. Förbudet mot tillbakasändning har införts i Genèvekonventionen, internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, Finlands grundlag och utlänningslagen. Förbudet mot tillbakasändning innebär att ingen får avvisas eller utvisas till ett område där hen kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet. Ingen får heller sändas tillbaka till ett område från vilket hen kan bli sänd till ett område där hen kan bli utsatt för ovan nämnda behandling. Bestämmelsen om förbud mot tillbakasändning beaktas i avvisningsbeslutet.

Avlägsnande ur landet med hjälp av tvångsmedel är en metod som används i sista hand. Polisen har då lagstadgad rätt att vid behov använda maktmedel, vilket innebär användning av ett maktmedelsredskap eller fysisk kraft mot målpersonen. Användningen av maktmedel begränsas av bland annat proportionalitetsprincipen, som förutsätter att polisen dimensionerar sin verksamhet på den lägsta nivån där man kan åstadkomma en tillräcklig eftersträvad effekt.

Ledsagarpoliserna får separat utbildning i maktmedelstekniker. Maktmedel som är tillåtna för polisen är till exempel att sätta handfängsel på personen som ska återsändas, klä på personen en bodycuff, dvs. ett handfängselbälte, eller binda fast personen med olika hjälpmedel såsom plastband. Vid behov kan polisen också använda speciella redskap avsedda för att hindra en person från att spotta. Av de maktmedelsalternativ som kan motiveras ska man välja det alternativ som i minst utsträckning begränsar rättigheterna för personen som ska avlägsnas ur landet.

Polisen ska respektera de grundläggande och mänskliga rättigheter som personen som avlägsnas har samt iaktta sina egna befogenheter. Polisens verksamhet i samband med verkställandet av avlägsnanden ur landet regleras av de europeiska och internationella konventionerna om mänskliga rättigheter samt av nationella lagar och reglering på lägre nivå.

Under de senaste åren har polisen sänt tillbaka personer från Finland till cirka hundra olika länder. En stor del av tillbakasändningarna genomförs med reguljärflyg. Charterflyg kan användas om flera personer sänds tillbaka till samma land eller två länder nära varandra eller om det bedöms att en tillbakasändning med reguljärflyg inte kommer att lyckas. Under de senaste åren har människor sänts tillbaka med Frontex gemensamma flyg och nationella charterflyg från Finland till åtminstone Albanien, Kosovo, Italien, Tyskland, Pakistan, Kongo, Nigeria, Irak och Afghanistan.

Varje år avlägsnar sig tusentals asylsökande som fått negativa beslut frivilligt från Finland. Enligt uppgifter som polisen gett avlägsnade polisen år 2016 289 personer ur landet genom att ledsaga dem. Ledsagande innebär alltså att polisen reste med den tillbakasända personen ända till mållandet. Ombudsmannen övervakade 18 tillbakasändningar som genomfördes med ledsagare och omfattade sammanlagt 89 personer. Dessutom var övervakare närvarande på fyra charterflyg, med vilka 341 personer frivilligt återvände till Irak från Finland.

År 2017 ledsagade polisen 554 personer till deras hemländer. Diskrimineringsombudsmannen övervakade sammanlagt 36 tillbakasändningar, där totalt 118 personer avlägsnades från Finland. I dessa ingick även två poolövervakningar, dvs. flyg på vilka diskrimineringsombudsmannens övervakare deltog som representant för övervakarpoolen samordnad av Frontex: Tysklands tillbakasändningsflyg till Kosovo och Sveriges operation till Afghanistan. På flyget från Sverige fanns inga personer som sändes tillbaka från Finland.

3.3.4. ÖVERVAKARNA I DET PRAKTISKA ARBETET

Kärnan i diskrimineringsombudsmannens övervakningsarbete är att utvärdera verkställandet av tillbakasändningarna ur ett perspektiv som omfattar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I synnerhet polisens användning av maktmedel och tagande i förvar av personer som ska återsändas är kraftiga ingrepp i skyddet av individens grundläggande och mänskliga rättigheter, bland annat i den personliga integriteten och friheten.

ÖVERVAKADE AVLÄGSNANDEN UR LANDET 1.1.2014–20.12.2017

Övervakade flyg /avgångar	2014	2015	2016	2017	yht.
Nationellt beställningsflyg	-	7	6	6	**19**
Enskilt avlägsnande med reguljärflyg	1	1	3	4	**9**
Frontex gemensamma tillbakasändningsflyg *(nationell övervakning)*	1	5	3	8	**17**
Frontex pool-övervakning	-	-	-	2	**2**
Övervakning av avgångsfasen	5	7	10	16	**38**
Sammanlagt	7	20	22	36	**85**

Tyngdpunkten för övervakningen ligger på personer i sårbar ställning och nya avlägsnanden ur landet som genomförs efter avbrutna tillbakasändningar. Man strävar också efter att rikta in övervakningen på verkställanden där man kan vänta sig att personen som sänds tillbaka kommer att göra fysiskt motstånd och att polisen kommer att behöva använda maktmedel. Även utmanande målländer, som till exempel inte alltid tar emot sina medborgare, är viktiga med tanke på övervakningen. Om en så kalla omvänd tillbakasändning inträffar, återvänder ledsagarpatrullen till Finland tillsammans med personen som ledsagas.

För att övervakningen ska kunna genomföras förutsätts det att ombudsmannen får information om planerade avlägsnanden ur landet i enlighet med sin rätt till information. Ombudsmannen övervakar avlägsnanden ur landet på riksnivå, vilket innebär att samarbetet och informationsgången måste fungera smidigt med alla polisinrättningar. Polisen har haft en konstruktiv inställning till diskrimineringsombudsmannens övervakningsmandat och samarbetet utvecklas fortsättningsvis.

Lagen ger ombudsmannen behörighet att övervaka alla avlägsnanden ur landet, men på grund av den stora mängden tillbakasändningar och de begränsade övervakningsresurserna har ombudsmannen hittills följt främst tillbakasändningar där poliser ledsagar den som ska avlägsnas ur landet. Avsikten är att en övervakare inom ramarna för resurserna ska vara med på alla gemensamma tillbakasändningsflyg finansierade av

Frontex som Finland deltar i. En övervakare ska också vara med på nationella charterflyg, till exempel till Afghanistan.

Polisen skickar i förväg resplanerna för enskilda avlägsnanden ur landet med reguljärflyg till diskrimineringsombudsmannen. Övervakarna väljer vilka av dessa fall som ska bli föremål för noggrannare uppföljning och i vilka fall en övervakare sist och slutligen ska följa med på resan. För att kunna välja övervakningsfall gör övervakarna bakgrundsutredningar med hjälp av utlänningsregistret och tingsrätternas beslut om tagande i förvar samt genom att direkt kontakta till exempel personalen vid förläggningarna och förvarsenheterna. Dessutom får övervakarna information via advokater, organisationer och biträden till personer som ska sändas tillbaka samt närstående som tar kontakt. Personerna som ska avlägsnas ur landet har själva endast i sällsynta fall kompetens eller möjlighet att kontakta diskrimineringsombudsmannens byrå.

Övervakningens omfattning varierar. Den kan sträcka sig över alla faser av tillbakasändningen eller vara inriktad endast på någon viss fas, till exempel resan från förvarsenheten till flygplanet. Övervakaren följer, observerar och registrerar den återsända personens och polisens verksamhet under hela verkställandet. Det förutsätter obehindrat tillträde till situationerna och obehindrad åtkomst till uppgifter som är väsentliga med tanke på övervakningen. Övervakaren gör anteckningar om i synnerhet orsaker till oro och bristfälligheter i verkställandet av rättigheterna för den person som sänds tillbaka. Även goda förfaranden antecknas i syfte att stärka och sprida dem.

Övervakaren fäster uppmärksamhet vid bland annat om personen som sänds tillbaka har varit medveten om tidpunkten för avfärden och haft möjlighet att förbereda sig för avfärden, hur faktorer med anknytning till sårbarhet har beaktats, hur ledsagarna behandlar personen som ska avlägsnas ur landet och hur den polis som leder ledsagarpatrullen genomför operationshelheten. Andra faktorer att observera är hur kontakten mellan personen som ska sändas tillbaka och biträdet och de närstående förverkligas, ordnandet av tolk och ledsagarnas kommunikation med personen som ska sändas tillbaka, möjligheten att ta med resgods, beaktande av hälsotillståndet och möjligheter att äta, att maktmedel används i sista hand och i proportion till motståndet samt hanteringen av maktmedelsredskap. Under resan kan övervakaren beroende på situationen även samtala med personen som ska sändas tillbaka.

När övervakaren följer verkställandet av ett avlägsnande ur landet arbetar övervakaren nära polisen och personen som ska avlägsnas, dock utan att ingripa i polisens arbete. I en situation där maktmedel används bedömer övervakarna om de har använts som sista metod och i rätt proportion till motståndet. Dessutom bedömer övervakarna om polisen har varnat för användning av maktmedel och om personen som avlägsnas ur landet således har getts möjlighet att agera annorlunda och därmed undvika att bli föremål för maktmedelsåtgärder.

Under den övervakningsresan kan övervakaren ställa frågor till ledaren för ledsagarpatrullen och framföra iakttagelser. Övervakaren har inte behörighet att ingripa i sättet på vilket enskilda avlägsnanden ur landet verkställs, tidpunkten för avlägsnandet eller användningen av maktmedel. Övervakaren kan inte heller hindra eller avbryta en tillbakasändning.

Övervakaren kan ge ledsagarna muntlig respons efter att Frontex-tillbakasändningar och enskilda tillbakasändningar med nationella charterflyg och reguljärflyg har avslutats. Dessutom ger övervakaren polisen och Polisstyrelsen skriftlig respons. Övervakaren har således möjlighet att påverka uppdraget huvudsakligen i efterhand.

ÖVERVAKARENS PÅVERKNINGSMÖJLIGHETER:

- Muntlig respons till polispatrullen efter att ledsagaruppdraget har avslutats
- Skriftlig respons till polisinrättningarna och Polisstyrelsen
- Rapportering till Frontex
- Förhandlingar med polisinrättningarnas ledning och Polisstyrelsen
- Utbildning av personer som deltar i ledsagaruppdrag
- Information, kommunikation
- Val av metoder enligt diskrimineringslagen:
    - Ge rekommendationer, anvisningar och råd
    - Lämna en begäran om utredning
    - Lämna klagomål till exempel till riksdagens justitieombudsman
    - Ombudsmannens berättelse till riksdagen och regeringen

Övervakningsuppdraget avslutas när myndigheterna i mållandet tar emot personen som sänts tillbaka och godkänner personens inresa i landet. Diskrimineringsombudsmannen har inte behörighet att övervaka en annan stats myndighetsverksamhet. Ombudsmannen eller andra finländska myndigheter får endast i undantagsfall information om vad som händer med en återsänd person efter överlämnandet. Vikten av uppföljning efter tillbakasändningen har diskuterats både nationellt och på EU-nivå.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att utreda alternativ för att möjliggöra uppföljning efter tillbakasändningen.

När det gäller enskilda personer som sänds tillbaka måste diskrimineringsombudsmannen ta hänsyn till integritetsskyddet och tystnadsplikten. Även med tanke på polisverksamheten är tillbakasändningar förknippade med sekretessbelagda aspekter. Därför ligger tyngdpunkten för övervakningsarbetet inte på publicitet eller på att i stor omfattning sprida information. Diskrimineringsombudsmannen ger inte ut uppgifter om planerade tillbakasändningar och ger inte heller ut separata pressmeddelanden i efterhand om hur enskilda insatser genomförts. I diskrimineringsombudsmannens årsberättelse redogörs det varje år för observationer och utvecklingsförslag som övervakningsarbetet har gett upphov till. Även annan information om detta ges vid behov.

Finland deltar varje år i åtskilliga gemensamma tillbakasändningsflyg samordnade av europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex. Polisinrättningen i Helsingfors organiserar arrangemangen i Finland.

Övervakaren ansluter sig senast när polisen inleder transporten till flygplatsen av personer som ska avlägsnas från Finland. Vid avfärden fäster övervakaren vikt vid till exempel om personerna som ska sändas tillbaka har ett hälsotillstånd som tillåter att de flyger, om de har varit medvetna om avfärden och om de har haft möjlighet att ta med sig önskat resgods och förbereda sig. Det första flyget är ett anslutningsflyg från Finland till den egentliga startplatsen för Frontex-operationen. Startplatsen kan till exempel vara Düsseldorf, om landet som ordnar tillbakasändningen är Tyskland.
Man övergår till det egentliga gemensamma tillbakasändningsflyget när anslutningsflygen från alla länder som deltar i tillbakasändningen har anlänt. Ledsagarna från varje land som deltar i operationen ledsagar sina egna återvändande till planet i enlighet med den plan som upprättats av operationsledaren från landet som ordnar operationen. För att garantera flygsäkerheten ska det finnas minst två ledsagare för varje person som sänds tillbaka. Om säkerhetsrisken har bedömts vara låg, får familjemedlemmar sitta bredvid varandra. I andra fall ska varje person som sänds tillbaka sitta mellan två poliser.

Förutom personerna som sänds tillbaka, ledsagarna och övervakaren finns även en tolk och medicinsk personal samt en representant för Frontex med på flyget. Övervakaren rör sig tillsammans med deltagarna från Finland och observerar hela tiden händelserna. Övervakaren registrerar sina iakttagelser och bedömer dem i förhållande till verkställandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Övervakaren fäster särskild uppmärksamhet vid hur ledsagarna beaktar behoven hos avvisade personer som tillhör sårbara grupper. Ett särskilt objekt för observation är också alltid hur ledsagarna svarar på eventuellt motstånd från den som sänds tillbaka eller andra störningar och exceptionella situationer.

När flyget anländer till slutdestinationen överlämnas de tillbakasända personerna till myndigheterna i mållandet. Förfarandena varierar beroende på landet. Ibland kommer mottagarlandets myndigheter ombord på planet och de tillbakasända personerna går ut ur planet när deras resedokument har kontrollerats och återvändandet har godkänts. I vissa länder följer ledsagarna med de avvisade ända fram till terminalen. Återresan inleds i regel omedelbart efter överlämnandet. Under returflyget samlas deltagarna för ett responssamtal, där även övervakaren ger sina synpunkter på operationen. Efter hemkomsten ger övervakaren en skriftlig rapport till Frontex.

3.3.5. MÅLET MED ÖVERVAKNINGEN ÄR ETT MÄNSKLIGARE AVLÄGSNANDE UR LANDET

Syftet med övervakningen av avlägsnanden ur landet är att utveckla avvisningsprocessen mot en mänskligare verksamhet som respekterar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Samarbetet med polisen och övriga myndigheter samt människorättsaktörer är centralt.

Myndighetsverksamhetens transparens. Ett av målen med övervakningen är att göra verksamheten i samband med avlägsnanden ur landet mer transparent. Diskrimineringsombudsmannens närvaro vid avlägsnanden ur landet gör det möjligt att få information om vad som händer under tillbakasändningarna. Medierna och människorättsaktivister har åtskilliga gånger kontaktat diskrimineringsombudsmannen, som har berättat om sin uppgift och sina iakttagelser. Ombudsmannen har också gett tv- och radiointervjuer, delgett journalister information som ombudsmannen erhållit via övervakningen samt ordnat informationsmöten och utbildningar. Ombudsmannen har som en del av denna kommunikation korrigerat rykten som gäller enskilda tillbakasändningar och polisverksamheten samt felaktiga förväntningar med anknytning till övervakarens behörighet. Den första masstillbakasändningen till Afghanistan följdes av en livlig diskussion, på grund av vilken ombudsmannen ansåg det vara nödvändigt att publicera ett meddelande om de observationer som gjorts om tillbakasändningen.

Fri tillgång till information. När verkställandet av avlägsnanden ur landet började övervakas 2014 var situationen ny för alla parter. Ombudsmannen var den första aktören utanför polisen som gavs behörighet att övervaka denna jämförelsevis osynliga operativa polisverksamhet. Det fanns en risk att ombudsmannens offentliga roll som övervakare av förbudet mot etnisk diskriminering och försvarare av utlänningars ställning och rättigheter skulle väcka tvivel på ombudsmannens objektivitet. Även om man förhöll sig konstruktivt till övervakningen och samarbetet med ombudsmannen, var det till en början svårt för ombudsmannen att få information om till exempel konkreta resplaner.

Ombudsmannens rätt till information fastställdes med Polisstyrelsens föreskrift (POL-2017-5403), som trädde i kraft 1.10.2017. Enligt föreskriften ska polisinrättningarna meddela polisinrättningen i Helsingfors om planeringen och genomförandet av verkställandet av beslut om avlägsnande ur landet. Polisinrättningen i Helsingfors ansvarar centraliserat för att diskrimineringsombudsmannen delges denna information. Meddelandet ska inkludera bland annat personuppgifter om personerna som ska sändas tillbaka samt uppgifter om tidpunkten för avfärd, flyget och orsaken till att personen ledsagas. I föreskriften konstateras det att diskrimineringsombudsmannen ska kontaktas direkt om det kan förutses att tillbakasändningen kommer att bli exceptionellt utmanande. I samband med utmanande tillbakasändningar ger ombudsmannens övervakning en opartisk syn på olika parters verksamhet i situationen och förbättrar således rättsskyddet för både personerna som sänds tillbaka och poliserna som deltar i tillbakasändningsverksamheten. Polisstyrelsens föreskrift har dock inte hittills tillämpats fullt ut bland annat med hänvisning till orsaker som har att göra med resurser. Med tanke på diskrimineringsombudsmannens övervakningsverksamhet är det väsentligt att föreskriften följs även i praktiken.

Utveckling av polisarbetet. I utlänningslagen föreskrivs det inte om någon särskild skyldighet för diskrimineringsombudsmannen att rapportera om övervakningsuppdraget. I den aktuella regeringspropositionen konstateras det endast att ombudsmannen ska rapportera om resultaten av övervakningen varje år i sin verksamhetsberättelse. Ombudsmannen har dock gjort bedömningen att det är viktigt att ge respons om övervakarens iakttagelser efter varje övervakningsoperation för att övervakningen ska vara så resultatrik och målinriktad som möjligt. Responsen ges till de polisinrättningar som deltagit, Polisstyrelsen och polisinrättningen i Helsingfors, som samordnar tillbakasändningarna. Polisen har berättat att ombudsmannens respons och de rekommendationer som framförs där behandlas vid polisens interna möten och beaktas i polisens utbildningar.

Tolkning. I sina rekommendationer till polisen har diskrimineringsombudsmannen fäst vikt vid bland annat behovet av tolkning och påpekat att anlitandet av en tolk vid tillbakasändningar är en väsentlig del av en människovärdig behandling av den som sänds tillbaka. En fungerande kommunikation gör tillbakasändningsoperationen smidig, gör det möjligt att ta hänsyn till specialbehov hos personer i sårbar ställning och minskar för sin del behovet att använda maktmedel. Polisen har utökat tolkningen och konstaterat att man strävar efter att ordna åtminstone telefontolkning vid alla tillbakasändningar med charterflyg. Det förekommer dock fortsättningsvis brister i tolkningen.

Enligt internationella rekommendationer och diskrimineringsombudsmannens synvinkel ska en tolk vara med under hela flygresan om ett gemensamt språk saknas.

Information om tidpunkten för resan. Ombudsmannen har i sina utbildningar och sin respons betonat betydelsen av förberedelse inför resan i enlighet med de internationella rekommendationerna om tillbakasändningsverksamhet. Ett återkommande tema i dessa är att personen som sänds tillbaka ska ha möjlighet att förbereda sig på resan, säga adjö till vänner och familjemedlemmar och i övrigt ställa saker i ordning. Finland sänder tillbaka å ena sidan personer som har bott i Finland och varit integrerade i det finländska samhället i flera år till exempel med ett tidigare beviljat tillfälligt uppehållstillstånd, och å andra sidan personer som har bott en jämförelsevis kort tid på en förläggning. Omständigheterna före avfärden varierar också i det avseendet att en del av personerna som sänds tillbaka har tagits i förvar för att säkerställa tillbakasändningen och andra kan hämtas direkt hemifrån. I vissa fall har avfärden inträffat så överraskande att personen som ska sändas tillbaka inte har hunnit packa sina saker. Även avlägsnanden ur landet av offer för människohandel har ibland skett utan att meddela om det i förväg, vilket innebär att hjälpsystemet för offer för människohandel inte har haft möjlighet att komma överens med aktörer som hjälper offren i hemlandet om hur personerna ska tas emot.

Information i rätt tid har stor betydelse också med tanke på de psykiska förberedelserna för personen som sänds tillbaka. Det tar tid att anpassa sig till tanken om att återvända. Kontakt och informationsutbyte mellan olika parter stöder beredskapen och reseförberedelserna för den som ska sändas tillbaka samt främjar ett mänskligare återvändande med respekt för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Detta förutsätter att polisen har informerat om tidpunkten för resan i tillräckligt god tid.

Ur polisens synvinkel är det ibland problematiskt att tillkännage tidpunkten för resan i god tid på förhand. I synnerhet utomstående verksamhet i anslutning till vissa tillbakasändningar, som bedrivs i syfte att hindra avlägsnandet ur landet, har ökat den verkställande myndighetens försiktighet i fråga om informationen. En del av avlägsnandena ur landet genomförs fortsättningsvis utan förhandsmeddelande. Ombudsmannen förstår polisens syfte att trygga en framgångsrik tillbakasändning, men överraskande verksamhet minskar förtroendet för myndigheterna.

Polisen bör hitta sätt att genomföra sin verksamhet som tryggar rättigheterna för dem som sänds tillbaka och men också tryggar myndighetsverksamhetens transparens ur medborgarsamhällets synvinkel. Diskrimineringsombudsmannen anser att tidpunkten för avfärden endast i exceptionella fall kan undanhållas den som ska sändas tillbaka.

Myndighetssamarbet. Ett fungerande myndighetssamarbete främjar en mänsklig tillbakasändning när personen som ska sändas tillbaka till exempel har tagits i förvar eller bor på en förläggning. Ombudsmannen har i en del av sin respons rekommenderat att polisen utvecklar samarbetet med förläggningarna. I förberedelserna

för en tillbakasändning ingår det också att beakta hälsotillståndet för den som sänds tillbaka och trygga kontinuiteten hos medicinsk behandling. I samband med brådskande och plötsliga avfärder har inte ens förläggningens personal alltid känt till tidpunkten för avfärden. Personalen vid enheten har emellertid ofta arbetat långa perioder med personer som ska sändas tillbaka. Ett ömsesidigt förtroende har uppstått, vilket innebär att personalen vore den bästa aktören att stöda den återvändande personens förberedelser inför avfärden. Enligt diskrimineringsombudsmannens observationer har man inte alltid i överraskande situationer ens hunnit se till att de läkemedel som behövs under resan finns med.

Diskrimineringsombudsmannen har rekommenderat att förläggningen ska informeras om situationen även i sådana exceptionella situationer där personen som ska sändas tillbaka inte informeras om tidpunkten för avfärden av motiverade orsaker. När tillbakasändningen inleds ska ledsagarna alltid höra sig för om medicinering och instruktioner av personen som ska sändas tillbaka eller förläggningens eller förvarsenhetens personal.

Kontaktmöjligheter för en person som ska sändas tillbaka. Medborgarsamhällets oro över tillbakasändningar till osäkra förhållanden, bland annat till Afghanistan och Irak, ökade under 2017. Detta syntes till exempel i form av demonstrationer och försök att påverka genomförandet av tillbakasändningar. För att trygga ledsagaruppdraget begränsade polisen i vissa fall den återvändande personens kontaktmöjligheter genom att ta ifrån personen mobiltelefonen när verkställandet av avlägsnandet ur landet inleddes.

Enligt lagen ska en person som sänds tillbaka alltid ha möjlighet att kontakta ett biträde.

Polisens ledsagarrapport. Polisen sammanställer en ledsagarrapport för varje avlägsnande ur landet. Utifrån ledsagarrapporterna kan man utvärdera också sådana tillbakasändningar där ingen övervakare har deltagit. Diskrimineringsombudsmannen har gett respons om ledsagarrapporternas bristfälliga innehåll. Svar på ombudsmannens respons ges i Polisstyrelsens nyutkomna föreskrift om ansvarsfördelning. I föreskriften fästs också vikt vid ledsagarrapportens kvalitet och innehåll. Ledsagaruppdragets olika faser ska framgå av rapporten, så att man kan få en helhetsuppfattning om ledsagaruppdragets förlopp. Polisinrättningen i Helsingfors övervakar rapporternas kvalitet. Enligt föreskriften ska ledsagarrapporterna ges till diskrimineringsombudsmannen. På detta sätt får ombudsmannen hela tiden mer information som gynnar övervakningsuppdraget.

Besvärsrätt. En person som sänds tillbaka har möjlighet att besvära sig över behandlingen under tillbakasändningen. Även ombudsmannen kan vid behov anföra besvär eller göra polisverksamheten föremål för utredning. Tillsvidare har ombudsmannen besvärat sig över en tillbakasändning hos riksdagens justitieombudsman och bett justitieombudsmannen bedöma om användningen av maktmedel under tillbakasändningen har varit lämplig. Justitieombudsmannen överförde besväret till Riksåklagarämbetet för att utvärdera behovet av en förundersökning. Åklagaren fattade 21.12.2017 beslut om att ingen förundersökning ska göras i ärendet. Behandlingen av ärendet fortsätter vid justitieombudsmannens byrå.

Även Frontex har en egen besvärsmekanism på de flyg som samordnas av Frontex. Ledsagarpatrullens chef ska berätta om besvärsmöjligheten och ge personen som sänds tillbaka en besvärsblankett. Den ifyllda blanketten vidarebefordras till människorättsenheten vid Frontex för utredning.

3.4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

De långvariga konflikterna i Mellanöstern påverkade många finländares vardag på ett nytt sätt när hundratusentals irakier, syrier och afghaner flydde från kaoset till Europa och även till Finland 2015. Att erbjuda hjälp och stöd ansågs vara viktigt, men å andra sidan funderade man på gränserna för den hjälp och det skydd de nordiska välfärdsstaterna kan erbjuda människor i nöd. I de hårdaste diskussionerna krävde man att gränserna ska stängas. En av frågorna i samhällsdebatten har varit om Finland för mycket eller för lite beviljar internationellt skydd till personer som sökt asyl. Ökningen av antalet asylsökande följdes av ändringar i lagstiftningen och tillämpningsförfarandet, vilka har behandlats i detta kapitel.

Grundläggande och mänskliga rättigheter bör ställas i centrum när beslut fattas om ställningen för personer som befinner sig i en sårbar ställning, såsom asylsökande. I asyl- och migrationspolitiken bör man sträva efter hållbara lösningar ur både individens och samhällets synvinkel.

Ändringarna verkar i sin helhet ha lett till betydande konsekvenser för individen. Finland har i sitt rättssystem skapat ett främmande system med två nivåer, där rättsskyddets nivå är beroende av personens ställning i Finland. Försämringarna av rättsskyddet har för sin del försvårat identifieringen av personer som befinner sig i en sårbar ställning samt gjort det svårare för dem att erhålla det vederbörliga stöd och de tjänster de har rätt till. Asylsökandenas sårbara ställning har inte alltid identifierats före processens slut eller identifierats först i ett mycket sent skede. Ändringarna som gäller rättshjälp har haft en inverkan på vilka uppgifter beslutsfattaren använder som grund för beslutet om beviljande av internationellt skydd.

Rätten till stödåtgärder enligt barnskyddslagen för asylsökande barn respekteras inte alltid. Barnets bästa ska vara den primära bedömningsgrunden när beslut som gäller ett barn fattas, t.ex. beslut om uppehållstillstånd. Barn som kommer till Finland utan vårdnadshavare befinner sig i en särskilt sårbar ställning. På grund av asylprocessens krävande karaktär borde representanternas verksamhet övervakas.

En utredning om rättshjälpen för asylsökande planeras. Konsekvenserna av lagändringar och åtstramad praxis som påverkar asylsökandenas ställning borde utvärderas som en helhet. Ändringarna har i fråga om asylsökandenas rättsskydd samverkat på ett sätt som innebär en betydande försämring. Denna samverkan bör utvärderas och bristerna i rättsskyddet korrigeras.

Som en följd av försörjningsförutsättningarna och de höjda ansökningsavgifterna har det i praktiken blivit omöjligt för många som beviljats internationellt skydd, i synnerhet sekundärt skydd, att återförena sin familj och åtnjuta den rätt till familjeliv som tillhör alla i lika stor omfattning. En minderårig anknytningsperson har i själva verket obefintliga möjligheter att uppfylla försörjningsförutsättningen och tröskeln att göra ett undantag från försörjningsförutsättningen är mycket hög. En snabb familjeåterförening stöder en framgångsrik integration och familjeåterförening ska vara möjligt för dem som fått reellt internationellt skydd.

Antalet personer som vistas i Finland utan uppehållstillstånd har ökat under de senaste två åren. Alla dessa personer kan inte sändas tillbaka genom myndighetsåtgärder. Kommunen ansvarar för den oundgängliga försörjning och omsorg som nämns i 19 § i grundlagen, men kommunerna har olika tolkningar av vad detta innebär i praktiken. Kommunernas olika praxis har lett till en problematisk situation ur ett likabehandlingsperspektiv. Med tanke på förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är det också problematiskt att personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd inte vågar ansöka om uppehållstillstånd eller anmäla brott som de utsätts för på grund av rädsla för att avlägsnandet ur landet verkställs.

Enligt undersökningen där Migrationsverkets beslut om internationellt skydd granskades har beslutsförfarandet förändrats väsentligt mellan åren 2015 och 2017. Resultaten kan inte förklaras med de faktorer som framförts i offentligheten, dvs. en förändring av sökandenas profil med betoning på unga, ensamkommande män, den indirekta effekten av att kategorin humanitärt skydd avlägsnades från lagen på till exempel bedömningen av intern flykt, den åtstramade tillämpningen av sekundärt skydd eller förändringar av situationen i sökandenas hemland.

Med stöd av undersökningen är de ovan nämnda faktorerna inte centrala faktorer som förklarar ökningen av antalet negativa beslut, utan det verkar vara fråga om att beviströskeln har höjts. Enligt Migrationsverkets åtstramade praxis betraktades till exempel tidigare rättskränkningar som asylsökandena utsatts för som sporadiska och lösryckta händelser, eller så förutsattes sökandena uppge mycket information om den aktör som utgör ett hot samt anknytningen mellan rättskränkningen som sökandena upplevt och aktören som utgör ett hot. Dessa tolkningslinjer verkar enligt undersökningen ha förändrats avsevärt sedan 2015. Migrationsverket verkar ha gjort sökandens bevisbörda så stor att endast väldigt få asylsökande kan uppnå den nivå som förutsätts med det bevismaterial som är tillgängligt.

Det är motiverat att ifrågasätta om Migrationsverkets förändrade tillämpningspraxis är i linje med de internationella normerna. När beviströskeln bedöms ska

man beakta till exempel normdirektivet samt väsentliga beslut som Europeiska människorättsdomstolen (EIT) och EU-domstolen har fattat om beviströskeln och bevisbördans fördelning. EIT och EU-domstolen hänvisar i sin beslutspraxis till UNHCR:s riktlinjer. Allt detta utgör rättspraxis som är bindande för Finland. Utlänningslagen kan inte tillämpas fristående från sin bakgrund, utan den europeiska rättspraxis som gäller till exempel normdirektivet bör påverka även Finlands beslutspraxis – inte bara i fråga om slutresultatet, utan även när det gäller bedömningen av bevis.

I beslutsfattande som gäller asylsökandes rättigheter är det fråga om en särskilt viktig grundläggande och mänsklig rättighet för individen, i sista hand om rätten till ett liv och ett människovärdigt bemötande. Undersökningen visar att det i Finland är möjligt att genomföra betydande försvagningar av så pass centrala rättigheter utan lagstiftarens uttryckliga stöd. En klar utgångspunkt i en rättsstat borde dock vara att förändringar som gäller individens rättsliga ställning alltid genomförs på lagstiftningsväg. Detta är ett ovillkorligt minimikrav när grundläggande och mänskliga rättigheter begränsas.

När tillämpningsförfarandet ändras i så betydande utsträckning utan en lagändring, väcker det frågor om överensstämmelsen med rättsstatsprinciperna, i synnerhet med beaktande av att det har varit fråga om en sårbar grupp av människor. Det skulle finnas skäl att diskutera omfattningen av myndighetens beslutsmakt, i synnerhet när det gäller personer som befinner sig i en sårbar ställning samt begränsningen av grundläggande och mänskliga rättigheter.

Undersökningen omfattade endast beslut som utfärdats om irakier i åldern 18 till 34 år. Man kan dock anta att beslutspraxis har förändrats även för andra grupper av sökande. På grund av tidsbegränsningar och andra begränsningar kunde man inte i undersökningen bedöma domstolarnas avgöranden om internationellt skydd.

Utifrån de iakttagelser som gjordes i undersökningen finns det skäl att fråga sig om asylsökandenas rättsskydd verkställs fullt ut i Finland. Kravet på snabbt verkställande av negativa beslut är tvivelaktigt om det inte kan säkerställas att beslutsförfarandet är korrekt och sökandens ärende har utretts grundligt.

På basis av antalet negativa beslut om internationellt skydd som man känner till i slutet av 2017, kommer polisen inom den närmaste framtiden att ställas inför avsevärda utmaningar i samband med verkställandet av avlägsnanden ur landet. Enligt polisens bedömning kommer avlägsnandena ur landet att öka ännu mer under de närmaste åren och bli ännu svårare, i synnerhet på grund av motstånd från personerna som sänds tillbaka och utomstående. Nya och oerfarna poliser deltar kontinuerligt i ledsagaruppdragen.

Det är viktigt att Polisstyrelsens anvisning om verkställandet av avlägsnanden ur landet uppdateras snarast så att den motsvarar kraven som ställs på polisen på grund av att tillbakasändningarna blir allt fler och allt svårare. Ombudsmannen anser att den förnyade anvisningen bör innehålla de åtgärder som tidigare i detta kapitel presenterades om tolkning, kontakt till biträde och närstående, rätten till information om tillbakasändningen för den som ska sändas tillbaka samt förläggningens informering om tidpunkten för tillbakasändningen. Polisstyrelsens föreskrift om ombudsmannens rätt till information ska följas.

Närvaron av en opartisk övervakare i samband med tillbakasändningar mot personens egen vilja ökar myndighetsverksamhetens transparens, förbättrar rättsskyddet för personerna som sänds tillbaka samt minskar misstankarna som riktas mot myndighetsverksamheten och spridningen av felaktig information. Det är också viktigt att utreda olika alternativ för att möjliggöra uppföljning efter tillbakasändningen.

Finansutskottet betonade i sitt betänkande om budgeten för 2018 (FiUB 22/2017 rd) att det i planen för den offentliga ekonomin som upprättas våren 2018 ska säkerställas att ett tillräckligt permanent anslag anvisas till diskrimineringsombudsmannens lagstadgade uppgift. Ramfinansieringen ska även i övrigt ha beredskap för de övervakningsuppdrag som man känner till och anslagsbehov med anknytning till dessa uppdrag.

Diskrimineringsombudsmannen föreslår följande för riksdagen:

REKOMMENDATION 2:

ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN BEREDS

En lagändring skulle göras så att bevisbördan delas mellan myndigheten och asylsökande. Genom lagstiftningsändringar skulle särskilt tillämpningen av artikel 4 punkt 4 i normdirektivet (2011/95/EU) tryggas så att en tidigare rättskränkning som asylsökanden upplevt betraktas som en allvarlig indikation på att sökandens rädsla för förföljelse är motiverad eller att sökanden löper en verklig risk att utsättas för allvarlig skada, om det inte finns en motiverad orsak att göra bedömningen att förföljelsen eller skadan inte kommer att upprepas.

Rätten till ett familjeliv skulle tryggas på lika grunder för personer som beviljats flyktingstatus och personer som beviljats sekundärt skydd, så att försörjningsförutsättningen inte tillämpas på deras ansökningar om familjeåterförening vilket i praktiken kan leda till diskriminering på grund av ekonomisk situation. Man skulle i synnerhet beakta barnets rätt till ett familjeliv och föräldrarnas omsorg. Minimi skulle vara att det mer gynsamma bemötande, som tillämpas i de familjeåterföreningsansökningar som görs av personer som fått flyktingstatus, också skulle tillämpas på dem som fått sekundärt skydd. Detta eftersom det inte finns godtagbara motiveringar för olika behandling i det här fallet.

REKOMMENDATION 3:

ÄNDRINGAR AV MOTTAGANDELAGEN BEREDS

Mottagandelagens inverkan på ökningen av antalet personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd skulle utredas och nödvändiga lagändringar skulle genomföras för att säkerställa att mottagningstjänsterna inte upphör innan avlägsnandet ur landet verkställs för en person som fått ett negativt asylbeslut.

REKOMMENDATION 4:

INFÖRANDET AV EN BRANDVÄGG UTREDS FÖR PERSONER SOM VISTAS I LANDET UTAN UPPEHÅLLSTILLSTÅND

Personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd skulle garanteras möjlighet att uträtta myndighetsärenden utan rädsla för att ett avlägsnande ur landet verkställs som en följd av ärendena.

REKOMMENDATION 5:

OUNDGÄNGLIG OMSORG OCH FÖRSÖRJNING TRYGGAS GENOM LAG

Den oundgängliga försörjning och omsorg som fastställs i 19 § i grundlagen, vilka alla har rätt till

- även personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd
- skulle tryggas genom lag.

REKOMMENDATION 6:

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS RESURSER FÖR ÖVERVAKNING AV VERKSTÄLLANDET AV AVLÄGSNANDEN UR LANDET GÖRS PERMANENTA

I planen för den offentliga ekonomin skulle det ombesörjas att permanenta resurser reserveras för ombudsmannens lagstadgade uppgift.

4. Rättvisa för offer för människohandel – diskrimineringsombudsmannen som nationell människohandelsrapportör

4.1. MÄNNISKOHANDELSRAPPORTÖRENS UPPGIFT OCH VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

4.1.1. INLEDNING

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen ska diskrimineringsombudsmannen vara nationell rapportör om människohandel. Nationell rapportering om människohandel lades till ombudsmannens (tidigare minoritetsombudsmannens) uppgifter 1.1.2009. Ombudsmannen följer fenomen med anknytning till människohandel, gör och låter göra utredningar om människohandel och relaterade fenomen samt följer upp hur väl Finland uppfyller sina internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna och lagstiftningens funktion inom sitt verksamhetsfält. Ombudsmannen kan också ge juridisk rådgivning och i undantagsfall bistå offer för människohandel i rätten. Ombudsmannen har i egenskap av människohandelsrapportör omfattande rätt till information.

Som människohandelsrapportör har ombudsmannen ett mycket brett mandat, som omfattar allt från att följa upp verksamheten vid myndigheter och andra aktörer som sköter uppgifter inom människohandel till att delta i internationellt samarbete. Uppföljningsarbetet har till exempel anknytning till efterlevnaden av internationella människorättsskyldigheter som gäller människohandel och den nationella lagstiftningens funktion. Ombudsmannen är i egenskap av rapportör skyldig att med jämna mellanrum ge en berättelse om människohandel och relaterade fenomen till statsrådet och riksdagen. Dessutom följer ombudsmannen kontinuerligt situationen, ger råd, förslag och rekommendationer till aktörer som sköter uppgifter med anknytning till människohandel samt tar ställning till upptäckta brister i verksamheten mot människohandel även utanför berättelserna och utredningarna.

När ombudsmannen inledde sin verksamhet som nationell människohandelsrapportör 2009, utredde ombudsmannen vad vi i Finland vet om människohandel, hur omfattande människohandeln är som brottsform i finländska förhållanden, hur väl myndigheterna känner igen människohandel samt hur rättigheterna enligt internationella konventioner, EU-rätten och Finlands lagstiftning förverkligas för offer för människohandel. I sin första berättelse om människohandel till riksdagen 2010 konstaterade ombudsmannen att den största utmaningen i Finlands verksamhet mot människohandel är att upptäcka offer för människohandel: offer för människohandel identifierades antingen inte alls, eller så identifierades de inte uttryckligen som offer för människohandel, utan som offer för något annat brott. Ombudsmannen rapporterade att den bristfälliga identifieringen av offer för människohandel leder till att offrens rättigheter inte förverkligas samt att det blir svårare att ställa dem som gjort sig skyldiga till människohandel till svars och förebygga människohandel.

Hjälpsystemet för offer för människohandel inledde sin verksamhet 2006. Under den första tiden styrdes endast några personer varje år till systemet. Fram till dess hade endast en dom för människohandel vunnit laga kraft. Därefter har situationen förändrats. Verksamheten mot människohandel har utvecklats i Finland som ett resultat av ett långsiktigt arbete. Människohandel identifieras betydligt bättre och straffansvaret verkställs oftare än förut. Även om största delen av de identifierade offren för människohandel har utländsk bakgrund, upptäcks numera även människohandel inom Finlands gränser, där både offren och förövarna är finska medborgare. Finländska kvinnor och flickor förs också utomlands och faller offer för sexuellt utnyttjande. Ombudsmannen är för närvarande rättegångsbiträde till ett offer i ett sådant fall.

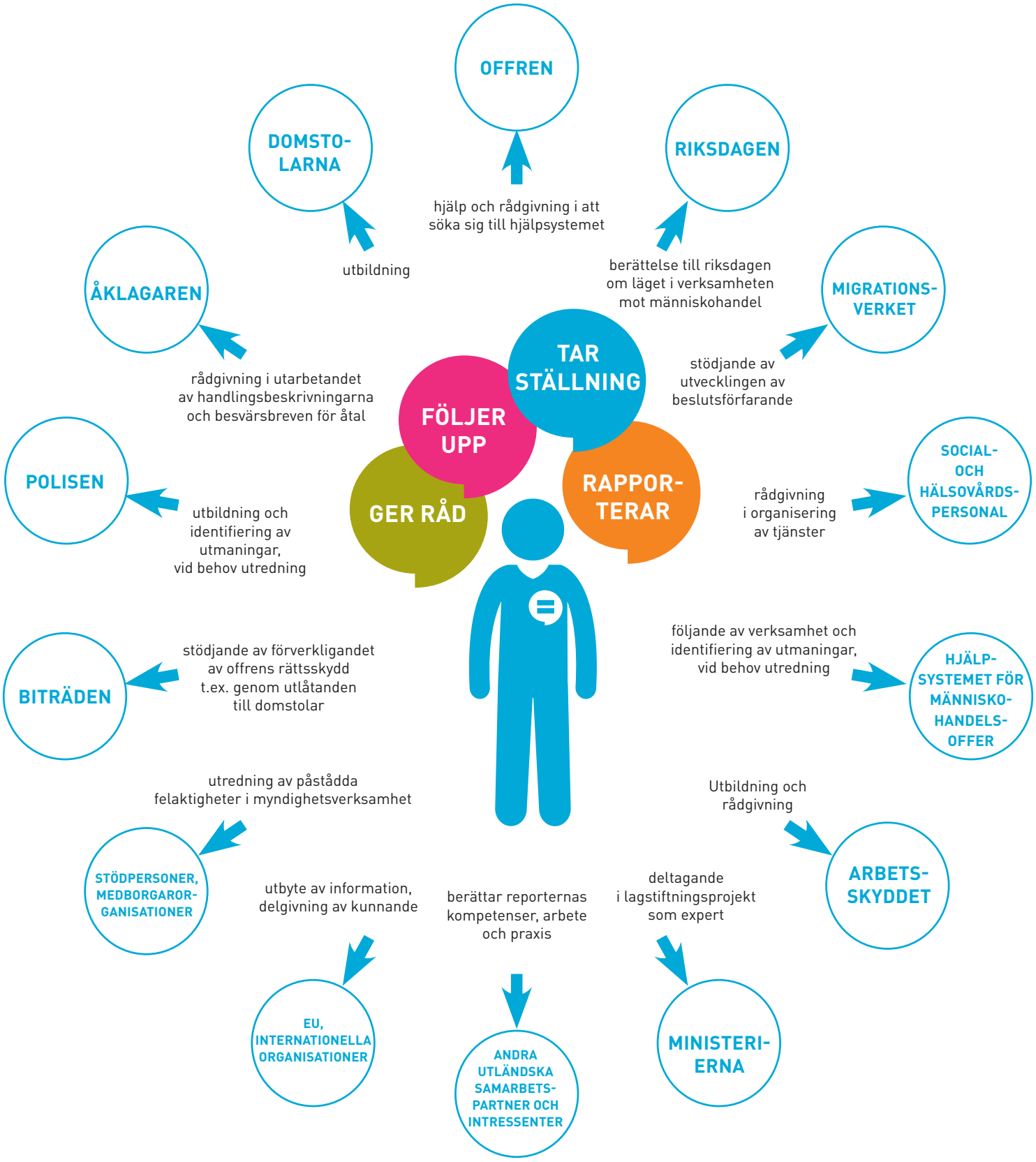
Ombudsmannen har i tidigare berättelser till riksdagen bedömt bland annat tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna om människohandel i strafflagen. Utifrån de rekommendationer som ges i berättelsen har riksdagen förpliktat statsrådet att bereda lagändringar, vars primära syfte har varit att förbättra identifieringen av människohandel i straffprocessen och främja verkställandet av straffansvaret för dem som gjort sig skyldiga till människohandel.

Frågan om hur lagstiftningen som gäller hjälp till offer för människohandel fungerar är central i denna berättelse. Ett fungerande hjälpsystem för offer för människohandel är en förutsättning för en effektiv bekämpning av människohandel. För att straffansvaret ska kunna verkställas krävs det att staten kan erbjuda hjälp till offer för människohandel och skydda dem mot förövarna.

Dessutom lyfter ombudsmannen fram två andra viktiga utvecklingsobjekt som framkommit under de senaste fyra åren. Det första har att göra med utlänningslagen

OMBUDSMANNEN SOM NATIONELL RAPPORTÖR OM MÄNNISKOHANDEL SAMT SAMARBETET MED OLIKA AKTÖRER

Bilden visar exempel på människohandelsrapportörens samarbete med olika aktörer.



och det andra med samordningen av verksamheten mot människohandel. Ombudsmannen utredde 2016 tillämpningen av utlänningslagen, betydelsen av ställningen som offer för människohandel i asyl- och uppehållstillståndsprocessen samt statens ansvar att förhindra att en person på nytt faller offer för människohandel. På basis av utredningen ges rekommendationer om en ändring av utlänningslagen. Slutligen bedöms resultaten av samordningsstrukturen för verksamheten mot människohandel, som inrättades 2014, samt ges rekommendationer för att stärka verksamheten.

4.1.2. VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

Diskrimineringsombudsmannen har ett nära samarbete med poliser, åklagare och andra myndigheter, medborgarorganisationer och advokater som bistår offer, inte bara på individnivå utan också på en bredare strukturell nivå. Ombudsmannen har gjort utredningar, deltagit i lagstiftnings- och utvecklingsprojekt, utbildat, ingripit i missförhållanden som uppdagats i enskilda människohandelsfall samt gett anvisningar, förslag, utlåtanden och rekommendationer för att utveckla verksamheten mot människohandel och främja offrens rättigheter. Dessutom har ombudsmannen deltagit i ett intensivt internationellt samarbete i syfte att utbyta information och synpunkter om ett fungerande och effektivt arbete mot människohandel. Ombudsmannen har under årens lopp varit föremål för internationellt intresse. Finlands modell, som grundar sig på en självständig och oberoende myndighet, uppfattas i många internationella organisationer som ett eftersträvansvärt sätt att anordna den nationella rapporteringen om människohandel.

Människohandel identifieras bättre och verksamheten för bekämpning av människohandel har utvecklats, vilket syns vid ombudsmannens byrå som en tydlig ökning av antalet fall där kunder eller myndigheter kontaktar ombudsmannen. Då arbetsmängden ökar är de nuvarande resurserna inte tillräckliga för att svara på informations- och stödbehovet hos de aktörer som arbetar för att bekämpa människohandel, i synnerhet med tanke på att ombudsmannen samtidigt strävar efter att trygga en högklassig utrednings- och undersökningsverksamhet. En av ombudsmannens uppgifter är att låta göra utredningar. Riktad information behövs som stöd för beslutsfattandet och för att utveckla strukturerna och lagstiftningen för bekämpning av människohandel. Utredningsprojektet som också ingår i denna berättelse har finansierats med särskild finansiering från statsrådet (VN TEAS).

Eftersom de tillgängliga resurserna är knappa, kan ombudsmannen endast mycket sällan använda sin lagstadgade möjlighet att bistå ett eventuellt offer för människohandel i att få tillträde till sina rättigheter. Förundersökningarna och domstolsbehandlingarna med anknytning till människohandel är ofta omfattande, långvariga och sakmässigt krävande redan med tanke på att det fortfarande finns knappt med rättspraxis som gäller rekvisiten enligt strafflagen och lagstiftningen är ny. Ombudsmannens sakkunskap kunde vara till mer nytta än idag, eftersom det ännu finns få jurister som är specialiserade på människohandelsfrågor och kunskapen är bristfällig på många ställen. Ombudsmannen får regelbundet begäran från offer för människohandel om att bistå dem i rättsprocessen, men på grund av de knapphändiga resurserna kan ombudsmannen inte göra detta.

Diskrimineringsombudsmannens uppdrag som människohandelsrapportör bör ges tillräckliga resurser så att ombudsmannen också i fortsättningen kan producera analyserad information som stöd för sina beslut samt för att ombudsmannen vid behov skulle kunna assistera människohandelsoffer i straffprocessen för att säkerställa att deras rättigheter tillgodoses.

Å andra sidan framträder ombudsmannens rätt till information som en utmaning i fråga om verksamhetsförutsättningarna för rapporteringen om människohandel. Riksdagen har ansett att det är viktigt att ombudsmannen, som är nationell människohandelsrapportör, har rätt till information (AjUB 15/2008 rd, AjUB 16/2014 rd). I praktiken har det ställvis visat sig vara problematiskt att få information av i synnerhet vissa förundersökningsmyndigheter och kommunernas social- och hälsoväsenden. Det har varit fråga om situationer där ombudsmannen har ansett det vara viktigt att utreda om förundersökningsmyndigheterna har iakttagit den lagstiftning och de internationella skyldigheter som gäller dem. Hälsovårdsmyndigheterna i vissa kommuner har å sin sida vägrat ge ombudsmannen nödvändig information, utifrån vilken ombudsmannen hade kunnat bedöma hur rätten för offer för människohandel att få tjänster enligt den s.k. mottagandelagen förverkligas i kommunerna.

En omfattande rätt till information säkerställer för sin del att ombudsmannens verksamhet är effektiv, pålitlig och genomslagskraftig. Rätten till information är en förutsättning för att ombudsmannen ska kunna uppfylla sina lagstadgade skyldigheter som nationell människohandelsrapportör.

UTVECKLINGEN AV VERKSAMHETEN MOT MÄNNISKOHANDEL

• EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel (2002/629/RIF)	**2002**					
• EU:s direktiv om människohandelsoffers utlänningsrättigheter (2004/81/EG) • Människohandel stiftas till en straffbar handling	**2004**					
• Det första handlingsprogrammet mot människohandel godkänns	**2005**		2			
• Finland anslyter sig till Palermoprotokollet (FörfS 70-71/2006) • Bestämmelser om uppehållstillstånd för människohandelsoffer och betänktetid läggs till i utlänningslagen (ändringar i utlänningslagen) • Tingsrätten ger den första domen om människohandel	**2006**		4		7	
• Hjälpsystemet för människohandelsoffer inleder sin verksamhet • Hovrätten ger den första domen om människohandel	**2007**		3		0	
• Den preciserade handlingsplanen för arbetet mot människohandel ges	**2008**		6		5	
• Minoritetsombudsmannen (nuvarande diskrimineringsombudsmannen) inleder sin verksamhet som nationell människohandelsrapportör • **Ombudsmannens** samarbete med hjälpsystemet för människohandels-offer inleds	**2009**	14	3		0	
• **Ombudsmannen** ger sin första berättelse till riksdagen • **Ombudsmannens** samarbete med polisen ökar	**2010**	23	13	2	0	
• EU:s direktiv om människohandel (2011/36/EU) • **Ombudsmannens rekommendation:** justitieministeriet tillsätter en arbetsgrupp för beredningen av ändringar i strafflagen • **Ombudsmannens** samarbete med Migrationsverket ökar • **Ombudsmannens** samarbete med arbetsskyddet ökar	**2011**	80	30	3	1	
• Finland ansluter sig till Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FörfS 43-44/2012) • **Ombudsmannens rekommendation:** inrikesministeriet tillsätter en arbetsgrupp för att bereda förslaget om att stifta en speciallag som berör människohandel • Polisen ger en anvisning om undersökningar av människohandelsbrott • **Ombudsmannens rekommendation:** arbetsskyddet ger en anvisning om identifierande av människohandel och refererande av offren till hjälpsystemet	**2012**	88	25	7	7	15
• **Ombudsmannens rekommendation:** inrikesministeriet tillsätter en arbets grupp för att bereda ordnandet av koordinering av verksamhet mot människohandel inom statsrådet • **Ombudsmannen** ger sin berättelse till riksdagen om förenligheten mellan Finlands verksamhet mot människohandel och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel	**2013**	108	21	7	4	11
• **Ombudsmannens rekommendation:** statsrådets koordinator för verksamhet mot människohandel inleder sin verksamhet • Tillsynsorganet för Europarådets konvention om bekämpande av människohandel GRETA besöker Finland för första gången • **Ombudsmannen** ger sin andra berättelse till riksdagen • Högsta domstolen ger sin första människohandelsdom	**2014**	85	20	5	0	26
• **Ombudsmannens rekommendation:** ändringarna i strafflagen och lagen om hjälp för människohandelsoffer träder i kraft • GRETA:s rekommendationer ges till Finland	**2015**	88	30	7	7	11
• **Ombudsmannen** publicerar en utredning om tillämpningen av utlänningslagen när det kommer till människohandelsoffer	**2016**	167	72	8	6	17
• **Ombudsmannens rekommendation:** Migrationsverket förnyar sin praxis när det kommer till behandling av ansökningar om uppehållstillstånd inlämnade av människohandelsoffer	**2017**	245	71	5	*	18

st/år = Antalet kunder i hjälpsystemet för människohandelsoffer

st/år = Undersökta brott under brottsbeteckningen människohandel

st/år = Väckta åtal under brottsbeteckningen människohandel

st/år = Dömda med brottsbeteckningen människohandel

st/år = Beviljade uppehållstillstånd och asyl för offer av människohandel

* = *antalet domar under brottbeteckningen människohandel för år 2017 är inte ännu kända*

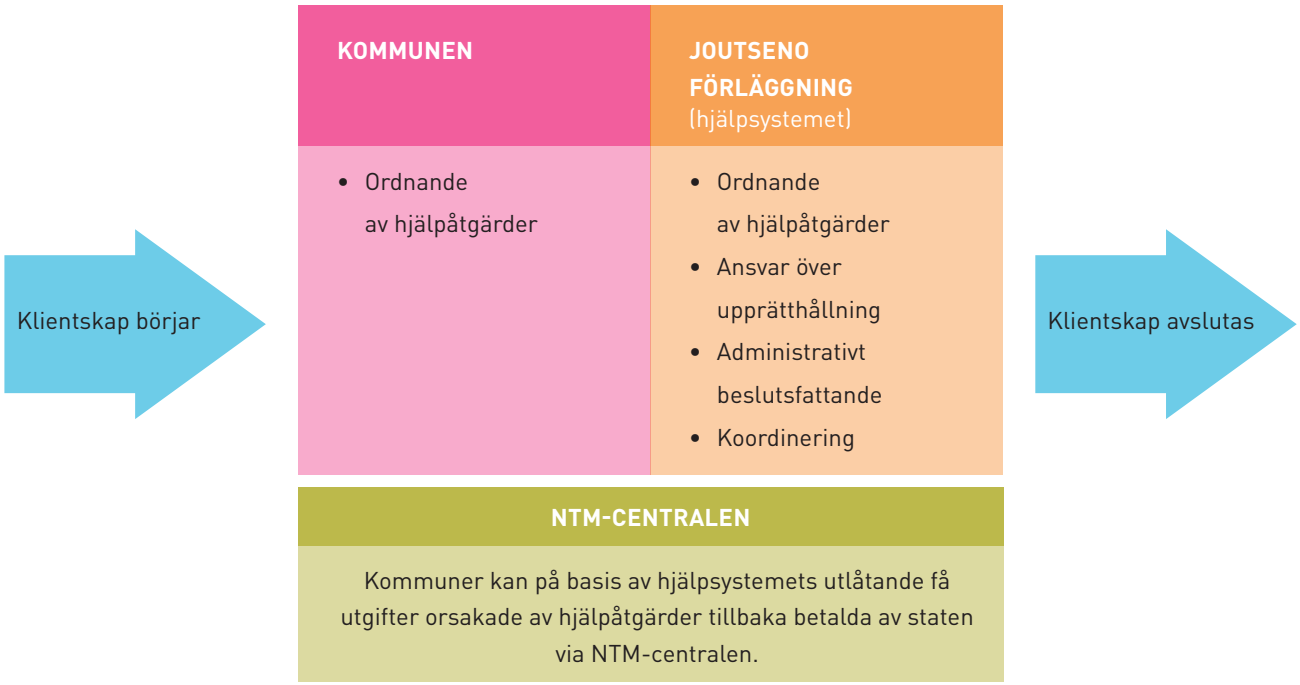
4.2. OKÄND FRAMTID: UTREDNING OM OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL SOM MOTTAGARE AV HJÄLPÅTGÄRDER

4.2.1. INLEDNING

Diskrimineringsombudsmannen genomförde tillsammans med Europeiska institutet för kriminalpolitik Heuni ett utredningsprojekt finansierat av statsrådet (VN TEAS). I projektet utreddes det hur myndigheterna tillämpar bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel i mottagandelagen (lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel, 746/2011) samt hur rätten för offer för människohandel att få hjälp i Finland förverkligas. Tillämpningen av mottagandelagen granskades utifrån följande tre helheter: identifiering av offer för människohandel och styrning av dem till hjälpsystemet, offer för människohandel som mottagare av tjänster samt sambandet mellan hjälpen och straffprocessen.

I utredningen undersöktes det bland annat vem som styrs till och har tillgång till hjälpsystemet för offer för människohandel, hur offren identifieras och hurdana rättseffekter den så kallade egentliga identifieringen har. Dessutom utreddes det vilken roll medborgarorganisationerna har i identifieringen av offer och styrningen av offer till hjälpsystemet. Offrens tillgång till tjänster granskades i fråga om hur den tvådelade (kommunerna/förläggningen i Joutseno) modellen för hjälp till offer för människohandel fungerar i praktiken samt huruvida de tjänster som tillhandahålls motsvarar behoven hos offren för människohandel och lagstiftningen. I utredningen försökte man också svara på frågor som gäller sambandet mellan hjälpen och straffprocessen, t.ex. på vilka grunder man får tillgång till hjälpsystemet, när hjälpen börjar och slutar samt huruvida offren verkligen blir utan hjälp om de inte identifieras som offer för människohandel i den straffrättsliga processen.

HJÄLPSYSTEMET FÖR MÄNNISKOHANDELSOFFER:



Med hjälpsystemet avses det system inom vilket hjälpen av offer för människohandel ordnas. I Finland ordnas hjälpen av människohandelsoffer genom en tvådelad modell där kommunerna ansvarar för hjälpåtgärder för de människohandelsoffer som har en hemkommun i Finland. Joutseno förläggning ansvarar för ordnandet av hjälpåtgärder för de människohandelsoffer som inte har en kommunplats. Kommuner kan på basis av Joutseno förläggnings utlåtande få utgifter orsakade av hjälpåtgärder tillbaka betalda av staten via NTM-centralen.

Materialet i utredningen bestod av dokument- och intervjumaterial insamlat vid förläggningen i Joutseno och i kommunerna åren 2014-2016. Materialet som gäller kommunerna bestod av uppgifter om 36 offer för människohandel som omfattats av hjälpsystemet och i Finland identifierats som offer för människohandel samt haft tillgång till kommunala tjänster. Materialet beskriver hjälpåtgärder som kunderna erhållit samt dokumentanteckningar och beslut som gäller dem under utredningsperioden på tre år. Materialet innehöll kundberättelser från åren 2014-2016 av 30 kunder som omfattades av Joutsenoförläggningens ansvar att anordna tjänster. I materialet ingick också 316 beslut om inkludering i hjälpsystemet, 48 beslut om exkludering från hjälpsystemet samt 18 beslut om egentlig identifiering av offer för människohandel åren 2014-2016.

Intervjumaterialet utgjordes av sammanlagt 46 intervjuer med totalt 83 intervjuade personer. Intervjuerna genomfördes på olika håll i Finland. De intervjuade var anställda vid förläggningen i Joutseno, medborgarorganisationer som hjälper offer, kommunernas socialväsenden och förläggningarna samt poliser, åklagare, arbetarskyddsinspektörer och representanter för hälsovården, gränsbevakningsväsendet, ministerierna och statliga ämbetsverk. Nedan presenteras de centrala slutsatserna av utredningen inklusive rekommendationer.

4.2.2. IDENTIFIERING AV OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL OCH STYRNING AV OFFER TILL HJÄLPSYSTEMET

Identifieringen är ofta en tids- och resurskrävande process som har många faser. I motsats till vad man ofta kanske föreställer sig är identifieringen inte en snabb eller kortvarig åtgärd. I vissa situationer kan det ta dagar, månader, ibland till och med år innan personen som ska identifieras förmår berätta tillräckligt mycket om sina upplevelser och ge sitt samtycke till att bli styrd till hjälpsystemet för offer för människohandel. En del offer ger kanske aldrig sitt samtycke till att styras till hjälpsystemet.

Enligt utredningen försvåras identifieringen av offer för människohandel och styrningen till hjälpsystemet av olika typer av osäkerheter och oklarheter. De har till exempel att göra med offrets uppehållsstatus, säkerhet, barns ställning och situation, utkomst eller förmåga att klara av vardagen. Offren kan vara i mycket dåligt skick psykiskt och deras hjälpbehov kan variera. De intervjuade experterna betonade att en svårt traumatiserad person inte nödvändigtvis agerar konsekvent och personens minne fungerar inte heller normalt. Detta kan göra det svårare att både identifiera och hjälpa offret. När det gäller organisationer försvåras identifieringen av att organisationerna inte har tillräckligt med resurser för identifieringsarbete i inledningsfasen.

Förslag och styrning till hjälpsystemet. Enligt utredningen framförde förläggningarna flest förslag åren 2014–2016, men över en tredjedel av de föreslagna personerna fick ett negativt beslut. Näst flest förslag framfördes av polisen, och av de föreslagna personerna antogs nästan alla till hjälpsystemet. Antalet förslag framförda av Migrationsverket ökade avsevärt under tidsperioden för utredningen och oftast godkändes verkets förslag. Juridiska biträden framförde få förslag och över hälften av de föreslagna personerna fick ett negativt beslut. Andelen förslag framförda av organisationer var liten och cirka en fjärdedel av de föreslagna personerna fick ett negativt beslut.

Det uppfattas inte som svårt att framföra ett förslag om upptagande av ett offer i hjälpsystemet och ur denna synvinkel är tröskeln inte hög för att söka sig till hjälpsystemet. De intervjuade lyfte dock fram att de inte visste tillräckligt mycket om hur detaljerat förslaget om upptagande i hjälpsystemet borde vara. Å ena sidan uppgavs det att förslaget bör vara tillräckligt detaljerat för att hjälpsystemet ska kunna bedöma trovärdigheten hos offrets berättelse och offrets hjälpbehov. Å andra sidan lyfte representanter för de intervjuade organisationerna och anställda vid förläggningarna fram att ett väldigt detaljerat förslag till och med kan vara till nackdel för kunden, om kunden till exempel befinner sig mitt i en pågående asylprocess. Om förslaget om upptagande i hjälpsystemet innehåller berättelser eller detaljer som avviker från asylsamtalet, kan detta ifrågasätta kundens trovärdighet i processen för upptagande i hjälpsystemet. Å andra sidan kan eventuella motstridigheter ha en negativ inverkan på asyl- och uppehållstillståndsprocessen.

Av de personer som antogs till hjälpsystemet under tidsperioden för utredningen antogs cirka en tredjedel till systemet på basis av en förundersökning. En klar majoritet av offren godkändes som kund i hjälpsystemet utifrån andra omständigheter. Detta innebär att det i sökandens berättelse fanns tecken på att sökanden fallit offer för människohandel. Utifrån utredningsmaterialet som omspänner tre år gällde största delen av alla förslag om upptagande i hjälpsystemet åren 2014-2016 personer som fallit offer för sexuellt utnyttjande (40 %). Det näst vanligaste utnyttjandesyftet var utnyttjande av arbetskraft, för vilket 31 procent av de föreslagna personerna hade fallit offer. Därefter var de vanligaste enskilda formerna av utnyttjande tvångsäktenskap och utnyttjande för hushållsarbete. Antalet minderåriga offer för människohandel i hjälpsystemet har ökat mellan åren 2014 och 2016.

Dessutom har bland annat personer som tvingats till brottslighet och militär verksamhet samt personer som fallit offer för organhandel eller försök till organhandel föreslagits till hjälpsystemet. Utifrån utredningen identifieras dessa övriga utnyttjandesyften inom människohandel fortfarande bristfälligt som människohandel i myndigheternas verksamhet. Av de personer som föreslogs till hjälpsystemet för offer för människohandel åren 2014-2016 hade 65 procent en bakgrund som asylsökande.

Åren 2014-2016 godkändes sammanlagt 75 procent av de föreslagna offren till hjälpsystemet. Av alla personer som föreslogs till hjälpsystemet var 38 procent nigerianer och nästan alla av dem hade fallit offer för sexuellt utnyttjande i Italien, Spanien eller Grekland. En del av besluten om upptagande i hjälpsystemet, även negativa beslut, fattas utan att träffa offret. Enligt utredningen har 44 procent av dem som fått ett negativt beslut utnyttjats sexuellt. En stor del av dem är kvinnor som fallit offer för människohandel utomlands och även sökt asyl i Finland. Utnyttjande som riktas mot denna grupp utreds i regel inte i Finland och detta verkar enligt utredningen påverka även deras tillgång till hjälpsystemet.

Utredningen bekräftar uppfattningen att nästan inga offer för sexuellt utnyttjande som fallit offer för människohandel i Finland styrs till hjälpsystemet. Med stöd av intervjumaterialet verkar det som att offer för människohandel som utnyttjats sexuellt i Finland inte ens söker sig till hjälpsystemet. Enligt intervjumaterialet finns det många orsaker att låta bli att söka sig till hjälpsystemet. Bland annat organisationernas representanter bedömer att en central orsak till detta är att systemets fokusering på offret är svag och att sambandet med straffprocessen är starkt. De intervjuade representanterna för organisationer anser att det med tanke på styrningen av offer till systemet är en särskilt stor utmaning att informationen om de offer som upptagits i hjälpsystemet oundvikligen förmedlas till polisen.

Enligt utredningen har en allmän grund för negativa beslut varit att sökandens frihet inte begränsats tillräckligt för att det inträffade utnyttjandet ska kunna tolkas som människohandel. Enligt förarbetena till mottagandelagen bör dock tröskeln för upptagande i hjälpsystemet var låg med stöd av personens egen trovärdiga berättelse och de omständigheter som framförs i förslaget. Hjälpsystemet verkade inte alltid ta psykiska påtryckningsmetoder i beaktande, t.ex. utnyttjande av offrets beroendeställning och osäkra situation, i tillräcklig utsträckning i beslutsfattandet om upptagande i systemet. Hjälpsystemet begär också ofta tilläggsuppgifter av andra myndigheter innan det fattar beslut om upptagande i hjälpsystemet. Begärande av tilläggsuppgifter får inte leda till att tröskeln för upptagande i hjälpsystemet blir högre än det som förutsätts i lagstiftningen. Det väsentliga bör vara offrets helhetssituation och bedömningen av hjälpbehovet vid det aktuella tillfället.

Egentlig identifiering av offer för människohandel.
Enligt mottagandelagen har hjälpsystemet för offer för människohandel rätt att i vissa avgränsade situationer göra en egentlig identifiering av en person som misstänks vara ett offer för människohandel. Största delen av dem som blir föremål för identifieringsförfarandet identifieras som offer för människohandel, vilket ger offren rätt till hjälpåtgärder via hjälpsystemet. Egentliga identifieringsbeslut har enligt utredningen fattats på grund av att ingen förundersökning med beteckningen människohandel har inletts i Finland, men personen ändå med fog har ansetts vara ett offer för människohandel till exempel utomlands. Tillsvidare har det dock fattats få egentliga identifieringsbeslut inom ramarna för hjälpsystemet och det framgår inte av utredningsmaterialet på vilka grunder endast vissa av kunderna i hjälpsystemet väljs ut för det egentliga identifieringsförfarandet.

MOTTAGNINGSLAGEN 38 § EGENTLIG IDENTIFIERING AV OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL:

När förundersökningsmyndigheten eller åklagaren inleder förundersökning av ett misstänkt, i 25 kap. 3 eller 3 a § i strafflagen (39/1988) avsett människohandelsbrott, identifierar förundersökningsmyndigheten eller åklagaren eventuella offer för brottet som offer för människohandel.

När Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd med stöd av 52 a § 2 mom. i utlänningslagen identifierar Migrationsverket den som beviljats uppehållstillståndet som offer för människohandel.

Förläggningen i Joutseno kan identifiera ett offer för människohandel efter att ha hört den i 38 c § avsedda sektorsövergripande expertgruppen, om

1) förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning i Finland men det finns grundad anledning att anse att en person som har upptagits i hjälpsystemet har fallit offer för människohandel utomlands, eller

2) det av ett beslut att avbryta eller avsluta förundersökningen framgår att en person ska anses ha fallit offer för ett människohandelsbrott men det inte har varit möjligt att föra saken till åklagare eftersom det inte finns någon att väcka åtal mot.

Utredningen visade att också hjälpsystemet anser att det är en utmaning att tillämpa lagstiftningen som gäller egentlig identifiering. Representanterna för hjälpsystemet ansåg att rättseffekterna av det egentliga identifieringsbeslutet är oklara och lagen innehåller inga föreskrifter om upphörande eller upphävning av egentlig identifiering. Den enda rättseffekten av en egentlig identifiering som genomförts av hjälpsystemet verkar vara att offret för människohandel är kund hos hjälpsystemet tills personen tas bort ur systemet. Den egentliga identifieringen har inga andra rättseffekter, vilket ökar systemets oförutsägbarhet. Enligt utredningen är det uppenbart att den nuvarande regleringen om egentlig identifiering bör utvecklas mot ett mer förutsägbart förfarande och slutresultat.

Enligt mottagandelagen stöds hjälpsystemet av en sektorsövergripande expertgrupp. I expertgruppen ingår till exempel representanter för polisen och socialväsendet. Enligt utredningen verkar den sektorsövergripande expertgruppen ha en viktig roll i förfarandet för egentlig identifiering av offer. Expertgruppens uppgift är enligt lagen att fungera som stöd för de beslut som hjälpsystemet fattar och som stöd för bedömningen av hjälpinsatserna till offer för människohandel och av offrens behov av skydd. Den sektorsövergripande expertgruppens ställningstaganden grundar sig på handlingar och det som hjälpsystemet uppgett. Expertgruppens möjlighet att bedöma offrens faktiska situation, huruvida de är offer, trovärdigheten hos offrets berättelse och hjälpbehovet är otillräcklig, eftersom gruppen varken träffar eller hör offren.

4.2.3. UTMANINGAR MED ANKNYTNING TILL IDENTIFIERING

I utredningen framkom det att antalet offer som styrs till hjälpsystemet av organisationerna är litet. Detta kan ha att göra med att samarbetet mellan hjälpsystemet och organisationerna enligt de intervjuade har minskat och försvagats. Enligt anställda vid vissa intervjuade organisationer var samarbetet mellan organisationerna och hjälpsystemet tidigare ett mer regelrätt samarbete och det fanns mer dialog och växelverkan mellan organisationerna och hjälpsystemet. Som orsaker till det minskade samarbetet framfördes bl.a. ökningen av kundmängderna i hjälpsystemet och att hjälpen till offren har ett starkare samband med straffprocessen.

I utredningen framkom det att många organisationer som arbetar med offer för människohandel är skeptiska till att hjälpsystemet för offer för människohandel förmår erbjuda offren sådan hjälp som organisationerna tror att offren behöver. Enligt representanter för de intervjuade organisationerna är beslutet att föreslå ett offer för hjälpsystemet inte alltid lätt, varken för kunden själv eller den anställda vid organisationen. Organisationerna överväger vad förslaget om upptagande i hjälpsystemet innebär för kunden och vilken inverkan förslaget har till exempel på straff- och asylprocesserna. En del av de representanter för organisationer som intervjuades för denna utredning anser inte att hjälpsystemet verkligen fokuserar på offret, utan på att ”ställa skyldiga till svars”.

I dokument- och intervjumaterialet som gällde revideringen av mottagandelagen framhävdes också myndigheternas mål att göra dem som gjort sig skyldiga till människohandel straffrättsligt ansvariga. Enligt intervjumaterialet och dokumentmaterialet om lagberedningen är ett centralt problem med hjälpsystemet att hjälpen är så starkt bunden till straffprocessen. Hjälpsystemet når människohandel som redan kommit till myndigheternas kännedom och kan hjälpa i synnerhet sådana offer som är redo att berätta om sina upplevelser för förundersökningsmyndigheterna redan i det skede då de styrs till systemet.

Enligt utredningen kan identifieringen också försvåras av att uppfattningarna om människohandel bland kommunernas anställda ibland inte överensstämmer med verkligheten och människohandel är ett mycket märkligt och fjärran ämne för många. Alla verksamhetsställen inom social- och hälsovården eller polisinrättningar har inte tillräcklig yrkeskompetens och insikt om människohandel som fenomen. Kommunernas social- och hälsoväsenden vet inte tillräckligt mycket om hjälpsystemet för offer för människohandel och att systemet kan ge råd om identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Nästan inga offer alls har identifierats inom socialväsendet, utan de styrs oftast från hjälpsystemet till att bli kunder hos kommunernas socialväsende. Endast enstaka förslag om upptagande i hjälpsystemet har framställts av kommuner. Identifieringen av offer för människohandel i kommunerna kan försvåras av det stora kundtrycket inom kommunernas socialarbete, vilket i värsta fall kan leda till att kommunerna inte vill eller vågar identifiera offer för människohandel. Anställda inom kommunerna kan vara rädda för att utredningen av offrets ärenden och det konkreta hjälparbetet tar en för stor del av den tillgängliga arbetstiden och därför kan det hända att man låter bli att identifiera offret.

När det gäller offer för människohandel med en bakgrund som asylsökande kan det ta lång tid innan kunden vill eller förmår berätta om sina upplevelser för en anställd vid förläggningen. I utredningen framhävdes det att uppbyggandet av ett förtroende är en förutsättning för identifiering av offer för människohandel även bland asylsökande. Identifieringen kan försvåras av att en kund hos en förläggning får en tid till asylsamtal så snabbt att det inte är möjligt att före samtalet i tillräcklig utsträckning utreda om personen eventuellt har fallit offer för människohandel. Även inom socialväsendet framfördes det att en central faktor för att förtroende ska uppstå mellan en anställd och en kund, i synnerhet med utländsk bakgrund, är att den anställda håller vad den lovar och utför sitt arbete på ett så transparent sätt som möjligt. Detta kan till exempel innebära att kunden själv är med i kundarbetsprocesserna och vet vad som registreras om personen i datasystemen.

MOTTAGNINGSLAGEN 36§ ÅTERHÄMTNINGSTID OCH DESS RÄTTSVERKAN

En finländsk medborgare eller ett utländskt offer för människohandel som lagligen vistas i landet på det sätt som avses i 40 § i utlänningslagen kan i samband med beslutsfattandet om upptagning i hjälpsystemet ges en återhämtningstid på 30 dygn. Återhämtningstiden kan förlängas med högst 60 dygn, om offrets personliga förhållanden kräver det. Återhämtningstiden avbryts, om offret avförs från hjälpsystemet med stöd av 38 f §.

När återhämtningstiden har löpt ut ska föreståndaren för förläggningen i Joutseno trots sekretessbestämmelserna underrätta polisen om offret för människohandel och om det beslut genom vilket offret har upptagits i hjälpsystemet samt att lämna de nödvändiga upplysningar som avses i 37 §.

UTLÄNNINGSLAGEN 52 B § BETÄNKETID FÖR OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL SOM VISTAS I LANDET UTAN UPPEHÅLLSRÄTT

Innan uppehållstillstånd beviljas enligt 52 a § kan den som blivit offer för människohandel ges en betänketid på minst trettio dagar och högst sex månader.

I utredningen granskades också betänke- och återhämtningstiderna, beviljandet av dem och deras konsekvenser för offren i praktiken. Det framgick av utredningen att betänke- och återhämtningstider hittills har beviljats i synnerligen liten utsträckning. De intervjuade representanterna för organisationerna var i viss mån kritiskt inställda: bestämmelserna om och förfarandena för betänke- och återhämtningstider fungerar inte och deras syfte förverkligas inte. Enligt organisationernas representanter möjliggör inte bestämmelserna om betänke- och återhämtningstider i lagen och tillämpningen av bestämmelserna någon verklig betänketid och återhämtning. Detta beror på att uppgifterna om offren i varje fall förmedlas från hjälpsystemet till förundersökningsmyndigheterna, oberoende av vad offret har kommit fram till

under betänke- eller återhämtningstiden och oavsett om offret förmår eller vågar berätta om sina upplevelser för förundersökningsmyndigheterna och inleda en straffprocess i ärendet.

I utredningen framkom det också att inte alla förundersökningsmyndigheter och åklagare som intervjuats kände till bestämmelserna om betänke- och återhämtningstider i lagstiftningen. Vissa aktörer inom det straffrättsliga systemet ansåg att betänke- och återhämtningstiderna är problematiska med tanke på den åtalades rättsskydd. De intervjuade lyfte dock inte fram några praktiska situationer eller fall där denna oro skulle ha konkretiserats.

4.2.4. HJÄLP TILL OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL OCH HJÄLPENS TILLGÄNGLIGHET

Offer för människohandel har enligt mottagandelagen en särskild ställning som mottagare av tjänster. Förläggningen i Joutseno ordnar hjälpåtgärder för offer för människohandel som inte har någon sådan hemkommun i Finland som avses i lagen om hemkommun. Kommunerna ansvarar för att anordna hjälpinsatser för offer för människohandel som är finländare eller har en sådan hemkommun i Finland som avses i lagen om hemkommun. I lagen avses med hjälpinsatser de tjänster och stödåtgärder avsedda för offer för människohandel som definieras närmare i 38 a § i lagen. I denna utredning avses med hjälpsystem den helhet som utgörs av förläggningen i Joutseno och kommunerna, via vilken hjälpinsatserna för offer för människohandel anordnas. Med hjälpsystemet för offer för människohandel avses också ansvaret för upprätthållandet och samordningen av hela systemet samt det administrativa beslutsfattandet.

Inte alla offer för människohandel som har en bakgrund som asylsökande placeras vid förläggningen i Joutseno. Enligt utredningen ansvarar den förläggning där offret för människohandel placeras för hjälpinsatserna för asylsökande i stället för förläggningen i Joutseno. Enligt hjälpsystemets uppfattning ansvarar dessa förläggningar även för att upprätta serviceplaner som inkluderar hjälpinsatserna för de kunder i hjälpsystemet som är bosatta vid andra förläggningar. Likabehandlingen av offer för människohandel placerade vid förläggningarna i egenskap av mottagare av hjälpinsatser bör förbättras i förhållande till de kunder i hjälpsystemet som finns vid förläggningen i Joutseno.

I och med revideringen av mottagandelagen tillämpas bestämmelserna som gäller hjälp till offer för människohandel på alla offer för människohandel, oberoende av om de har en hemkommun i Finland eller inte. I förarbetena till lagen konstateras det att arbetsfördelningen och ansvaret mellan Joutsenoförläggningens och kommunernas hjälpinsatser bestäms på basis av huruvida personen har en sådan hemkommun i Finland som avses i lagen om hemkommun eller inte. Enligt utredningen är lagen och förarbetena till lagen dock i viss mån otydliga i fråga om vad som egentligen avses med hjälpsystemet, hur hjälpinsatserna anordnas i kommunerna och vilken roll förläggningen i Joutseno har i fråga om det hjälparbete som utförs i kommunerna.

I utredningen tolkas mottagandelagen så att hjälpsystemet för offer för människohandel består av en helhet där ansvaret för att anordna tjänsterna ligger hos två myndighetsaktörer: förläggningen i Joutseno och kommunerna. Utredningen visar att förläggningen i Joutseno och kommunerna har en sinsemellan ojämlik ställning på lagstiftningsnivå. Lagstiftningen ger kommunerna ansvaret för att anordna hjälpinsatser för finländare och offer för människohandel som har en hemkommun, men bestämmelserna har införts i en sådan lag som personalen vid kommunernas social- och hälsoväsenden i regel inte tillämpar i sitt dagliga arbete. Tillämpningen av lagen försvåras av att social- och hälsovårdsministeriet inte har gett kunderna anvisningar om anordnandet av hjälpinsatser på det sätt som föreslogs i förarbetena till mottagandelagen.

Finland avviker från många andra europeiska länder, eftersom organisationernas roll i hjälpen till offer för människohandel är ganska liten och hjälpen har byggts upp så att den stöder sig på myndighetsverksamhet. I åtskilliga europeiska länder tillhandahålls tjänsterna för offer för människohandel av medborgarorganisationer specialiserade på hjälp till offer för människohandel. Hjälpen omfattar ofta stödboende dygnet runt, social- och hälsovårdstjänster samt psykiskt stöd till offret. En myndighetsledd hjälpmodell har sina goda sidor: finansieringen vilar på relativt stadig grund och arbetet utförs med tjänsteansvar. Myndigheternas arbete är relativt transparent. Det kan övervakas lättare än arbete som utförs av medborgarorganisationer och det är möjligt att ingripa i missförhållanden i myndighetsverksamheten bland annat för att myndigheterna fattar förvaltningsbeslut som kan överklagas.

Å andra sidan visar utredningen att inte alla offer för människohandel får hjälp. Enligt intervjumaterialet låter en del av offren för människohandel bli att söka sig till hjälpsystemet. Hjälpen till offer för människohandel som utförs som myndighetsarbete kan vara skrämmande för många offer. Offren kan ha levt länge i samhällets marginal, kanske själva har gjort sig skyldiga till brott och de kan ha svårt att lita på myndigheterna. Offren kan känna skam över att ha blivit utnyttjade och då kan tröskeln för att berätta om sina upplevelser för myndigheterna vara hög.

I utredningen framkommer det att det inom ramarna för organisationernas tjänster finns offer som inte vågar söka hjälp hos hjälpsystemet också av den orsaken att den gällande lagstiftningen och tillämpningspraxisen leder till att den faktiska tillgången till hjälp och hjälpens längd är nära sammankopplade med inledandet av och fortsättningen på straffprocessen samt processens slutresultat. Enligt utredningen verkar denna koppling påverka vem som vågar söka sig till hjälpsystemet och således till myndighetshjälp.

Offer för människohandel som hamnar utanför hjälpsystemet löper stor risk att på nytt bli offer och det kan hända att utnyttjandet av dem fortsätter när tillräckliga tjänster saknas. Offren och deras eventuella barn är utsatta för olika former av utnyttjande.

Att stärka organisationernas verksamhetsförutsättningar skulle utifrån utredningen vara en möjlighet att stöda dessa personer, få ett slut på utnyttjandet och förebygga att de på nytt blir offer. Organisationerna har en viktig roll när det gäller att hjälpa offer för människohandel, men deras ställning har inte erkänts i tillräcklig utsträckning på lagstiftnings- och strukturnivå. Organisationernas möjlighet att hjälpa offer utnyttjas för närvarande inte till fullo. Organisationerna kunde också fungera som en bro mellan offren och myndigheterna och på så sätt stärka offrens förtroende för myndigheterna. Det är viktigt med tanke på samhället att offren omfattas av någon typ av hjälp, i stället för att de lever helt utanför det officiella samhället.

4.2.5. HJÄLPARBETE FÖR OFFREN

Enligt utredningen finns det ett klart behov av det arbete som hjälpsystemet utför. De flesta som intervjuades för utredningen ansåg att det är bra att hjälpsystemet för offer för människohandel existerar. Det är viktigt att det finns en aktör som har djupgående sakkunskap om arbetet med att hjälpa offer för människohandel samt kunskap om vad offer för människohandel behöver och hur man bör svara på dessa behov. I synnerhet förundersökningsmyndigheterna berömde hjälpsystemet och ansåg att samarbetet fungerar. De intervjuade förundersökningsmyndigheterna betonade att hjälpsystemet stöder polisens arbete genom att ta hand om offer för

ARRANGERANDE AV HJÄLPÅTGÄRDER FÖR MÄNNISKOHANDELSOFFER

KOMMUNEN	JOUTSENO FÖRLÄGGNING (hjälpsystemet)	FÖRLÄGGNING
Kommuninvånare *exempel på dessa:* • Finländska medborgaret • EU-medborgare • Personer med fortlöpande uppehållstillstånd	**Icke-kommuninvånare** *exempel på dessa:* • Tredje länders medborgare • Papperslösa • Asylsökande	• Asylsökande

Kommunerna ansvarar för ordnandet av hjälpåtgärder för de offer för människohandel som har en hemkommun. Joutseno förläggning ansvarar för arrangerande av hjälpen för de människohandelsoffer som inte har en hemkommun. Asylsökande får grundläggande hjälpåtgärder via sin förläggning (logi, social- och hälsovårdstjänster och mottagningspenning). Joutseno förläggning kan ordna hjälpåtgärder för asylsökande på basis av de behov som offerstatusen ger upphov till. På bild endast exempel på olika offergrupper.

människohandel, så att polisen kan koncentrera sig på att utföra en förundersökning i fallet. Även representanter för kommunernas socialväsenden och anställda vid förläggningarna ansåg att samarbetet med hjälpsystemet huvudsakligen fungerar väl.

Hjälpsystemet för offer för människohandel har en betydande roll som förmedlare av juridisk och annan information med anknytning till människohandel samt samordnare av hjälpen till kunden och myndighetsverksamheten i Finland. Hjälpsystemet har täta kontakter med andra myndigheter och vissa organisationer. Anställda vid förläggningen i Joutseno reser runt hela Finland samt deltar i nätverksmöten och möten som gäller enskilda kunder till exempel i kommunerna. I intervjuerna framkom det att den geografiska placeringen av hjälpsystemet i Östra Finland är en utmaning med tanke på social- och hälsovårdsarbetet, i synnerhet när det gäller kundarbete och intressentsamarbete som sker ansikte mot ansikte. Placeringen av en av hjälpsystemets anställda i Uleåborg har förbättrat samarbetet framför allt i Norra och Västra Finland. Som ett resultat har fler kunder än förut styrts till hjälpsystemet från Lapplandsregionen.

I intervjuerna framkom det också att informationsförmedlingen mellan aktörerna bör förbättras samt att en del av kommunernas socialarbetare efterfrågar en mer aktiv kontakt på eget initiativ från hjälpsystemets sida. Samarbetet mellan hjälpsystemet i Joutseno och i synnerhet Brottsofferjouren är enligt utredningen intensivt. Å andra sidan framkom det att samarbetet med andra organisationer har minskat och till och med upphört. Utredningen visar att arbetsmängden inom hjälpsystemet har ökat och att de personalresurser som för närvarande är tillgängliga inte motsvarar behovet.

Förläggningen i Joutseno utför enligt utredningen ett gott kundarbete när den ansvarar för att anordna hjälpinsatser till offer för människohandel. Enligt utredningen verkar förläggningen i Joutseno och dess anställda vara kunniga och engagerade i sitt arbete. När förläggningen i Joutseno anordnar tjänsterna, får mottagarna enligt utredningen huvudsakligen den hjälp de behöver. Kundarbetet vid förläggningen i Joutseno är ett mycket krävande arbete under hög belastning, som utförs med traumatiserade kunder och kunder som är i en mycket svår ställning.

Det framgick av utredningen att medborgarorganisationerna utför mycket arbete för att täcka upp för bristerna i myndighetsverksamheten och avsaknaden av resurser i det dagliga praktiska arbetet med att hjälpa offer för människohandel. Medborgarorganisationerna hjälper kunderna med myndighetsprocessen och utför socialarbete ute på fältet. Av organisationerna har i synnerhet Brottsofferjouren en viktig roll i hjälpen till offer för människohandel. I utredningen framkom det att Brottsofferjouren i vissa kommuner har ett nära samarbete med kommunens socialväsende genom att ge socialväsendets anställda råd och hjälpa offren att uträtta praktiska ärenden. En del av representanterna för socialväsendet som intervjuades för utredningen såg Brottsofferjouren som en tydligare och konkretare hjälpaktör för offer för människohandel än det egentliga hjälpsystemet. Även församlingar och religiösa samfund kan i vissa områden ha en viktig roll i den vardagliga hjälpen till offren.

Många offer behöver ett heltäckande stöd och ett tryggt stödboende, vilket innebär att det finns personal på plats dygnet runt. I Finland finns det väldigt få sådana serviceproducenter i förhållande till behovet och de nuvarande formerna av stödboende lämpar sig inte för alla offer för människohandel, till exempel offer som är män. Offer för människohandel har inkvarterats i nödinkvarteringar, hyresbostäder, mödra- och skyddshem, förläggningar samt boenden för bostadslösa eller narkomaner. Det är uppenbart med stöd av både intervjumaterialet och dokumentmaterialet att Finland inte har tillräckligt med trygg stödinkvartering som är öppen dygnet runt för offer för människohandel. Offer för människohandel är individer med olika behov. Därför borde olika typer av stödboende och tryggt boende tillhandahållas. Många offer för människohandel är allvarligt traumatiserade och behöver intensivt stöd. En del är också utsatta för ett allvarligt säkerhetshot.

Institutet för hälsa och välfärd (THL) har sammanställt en anvisning om tillämpning av den gällande lagen om skyddshem. Enligt lagen kan offer för människohandel inte inkvarteras i skyddshem om inte våld i nära relationer ingår i människohandeln. I utredningen framkom flera exempel på att myndigheterna (socialarbetarna, polisen, arbetarskyddet) har svårigheter att hitta lämplig akut inkvartering för identifierade offer för människohandel, i synnerhet utanför tjänstetid. Även de intervjuade

anställda vid förläggningarna lyfte fram behovet av mindre förläggningar, där personalen skulle vara specialiserad på att hjälpa offer för människohandel och där det skulle finnas mer resurser att sätta sig in i kundens situation.

Möjligheten att arbeta är viktig för att offer för människohandel ska kunna återhämta sig och hitta en mening med livet. Många bestämmelser i lagen gör det emellertid svårt för offer för människohandel att integreras i arbetslivet. I utredningen framkommer också många andra utmaningar som även gäller andra asylsökande. Till exempel leder ett negativt asylbeslut till att rätten att arbeta avbryts också i fall där personen lämnar in en ny asylansökan. Det är svårt att arbeta och ta emot arbete när uppehållstillståndsprocessen är anhängig, eftersom barnen i regel inte får en kommunal dagvårdsplats om föräldern inte har ett uppehållstillstånd av fortlöpande natur. Dessutom riskerar offer för människohandel att bli utnyttjade på den finländska arbetsmarknaden, eftersom de vanligen inte känner till myndighetssystemet eller sina egna och arbetsgivarens rättigheter och skyldigheter. Offer för människohandel som blivit utnyttjade i arbetslivet verkar utifrån utredningen ha lättare att integreras och hitta sysselsättning än offer med utländsk bakgrund som utnyttjats sexuellt. Detta kan bero på de psykiska symptom som sexuellt utnyttjande medför.

Enligt utredningen hade majoriteten av kunderna i hjälpsystemet för offer för människohandel en bakgrund som asylsökande vid tidpunkten för genomförandet av utredningen. De asylsökandesandel av kunderna i hjälpsystemet förklaras säkert delvis av det förändrade världsläget och den allmänna ökningen av asylsökande och migranter i EU-området. Utredningen visade att det i asylprocessen också finns sådana personer som i första hand kunde ansöka om uppehållstillstånd som offer för människohandel och bli kunder i hjälpsystemet för offer för människohandel.

Hjälpsystemet erbjuder offer med en bakgrund som asylsökande väldigt lite i förhållande till de tjänster som de i varje fall får som asylsökande. I utredningen framkom det att de intervjuade anställda vid förläggningarna ansåg att den psykiatriska och psykologiska hjälp samt relaterade tjänster som hjälpsystemet kan ansöka om för sina kunder är en central och konkret fördel som hjälpsystemet erbjuder. De intervjuade anställda vid förläggningarna ansåg dock inte att den nytta som hjälpsystemet erbjuder sina kunder är betydande i förhållande till de tjänster de redan får av förläggningen som asylsökande. Å andra sidan kan offer för människohandel ha ett behov av psykisk hjälp, men förläggningarna (framför allt transitcentralerna och förvarsenheterna) har inte möjlighet att erbjuda dem i synnerhet mer långvarig vård eller terapi.

Enligt utredningen har offer för människohandel som omfattats av hjälpsystemet återsänts till sina hemländer eller något annat land i EU med stöd av Dublinförordningen eller ett negativt asyl- eller uppehållstillståndsbeslut. I sådana situationer har hjälpsystemet försökt se till att återsändningen är trygg och att personen som återsänds får stöd, men detta har försvårats av att beslutet om avlägsnande ur landet har verkställts mycket snabbt. Då har hjälpsystemet inte alltid hunnit ordna tillräckliga stödstrukturer för kunden i det mottagande landet. Man har strävat efter att ge kunden kontaktuppgifter till de myndigheter eller organisationer som arbetar med offer för människohandel i det mottagande landet. När det gäller dessa offer försöker hjälpsystemet fatta ett beslut om egentlig identifiering, som förhoppningsvis främjar att personen som avlägsnas ur landet får tjänster avsedda för offer för människohandel i det mottagande landet. Hjälpsystemet har endast behörighet inom Finlands gränser.

Hjälpsystemet avför en kund ur hjälpsystemet om personen lämnar landet eller avlägsnas ur landet eller personen själv vill lämna hjälpsystemet eller har försvunnit. Hjälpsystemet avslutar också tjänsterna för en kund om systemet anser att kommunen sköter kundens ärenden på ett bra sätt och kundens vardag har stabiliserats så mycket att kunden inte längre behöver de specialtjänster som hjälpsystemet tillhandahåller. Att en person överförs till kommunen är dock inte som sådan en laglig grund för att skriva ut någon ur systemet. Innan en kund avförs ur systemet ska hjälpsystemet i samarbete med de aktörer som hjälper offret säkerställa att kunden inte längre behöver tjänster ersatta av NTM-centralen som stöd för sin återhämtning. Sambandet mellan att skriva ut offer ur systemet och straffprocessen behandlas senare i slutsatserna.

4.2.6. HJÄLP TILL OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL I KOMMUNERNA

I utredningen fästes det särskild vikt vid hjälpen till offer för människohandel i kommunerna. Hjälparbetet som kommunerna utför har inte tidigare undersökts i Finland. Som det tidigare har konstaterats ordnar kommunernas social- och hälsoväsenden inom ramarna för den tvådelade hjälpmodellen tjänster för offer för människohandel som är finländare och offer för människohandel som tack vare uppehållstillståndet får rätt till en kommunplats. Kommunerna ansvarar således för att ordna tjänster för offer för människohandel för alla kommuninvånare. Hjälpsystemet i Joutseno kan ge kommunerna råd om särdragen hos fenomenet människohandel, speciella behov hos offer för människohandel och aktörer som tillhandahåller tjänster.

Utredningen visar att social- och hälsovårdsministeriets roll har blivit ganska anspråkslös i den helhet som hjälparbetet utgör. Det framgår av dokument- och intervjumaterialet att social- och hälsovårdsministeriet har betraktat människohandel snarare som en fråga med anknytning till inre säkerhet och således som en fråga som tillhör inrikesministeriets förvaltningsområde. Hjälpen regleras också i den lagstiftning som lyder under inrikesministeriets förvaltningsområde. Social- och hälsovårdsministeriet har inte trots förslag av arbetsgruppen för den lagstiftning som gäller hjälpen och krav från riksdagen gett kommunernas socialväsenden anvisningar om hjälp till offer för människohandel. Kommunförbundet skickade 2016 ett allmänt brev till kommunerna om hjälp till offer för människohandel. Enligt utredningen har brevet emellertid inte nått den personal inom social- och hälsoväsendet som utför det praktiska arbetet.

I utredningen framkom det att det inte är en helt fungerande lösning att bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel ingår uttryckligen i mottagandelagen, i synnerhet när man beaktar de offer för människohandel som är kunder hos kommunerna. Kommunernas anställda tillämpar i regel inte mottagandelagen i sitt arbete, utan i första hand socialvårdslagen. Detta är ett problem i fråga om offrens tillgång till tjänster. Utifrån intervjuerna uppfattar socialarbetarna i kommunerna offren för människohandel huvudsakligen som likadana kunder som alla andra kunder inom socialväsendet. Offer för människohandel får således samma tjänster som vilken kommuninvånare som helst. Anställda inom kommunernas social- och hälsoväsenden vet inte alltid att mottagandelagen existerar. Därför vet de inte heller att offer för människohandel har en särskild ställning som mottagare av tjänster och att det vore möjligt att ordna tjänster med stöd av mottagandelagen utöver de tjänster som tillhandahålls med stöd av de allmänna bestämmelserna om social- och hälsovård. Av dessa orsaker är mottagandelagen inte särskilt förpliktande i praktiken, vilket äventyrar den särskilda ställningen som mottagare av tjänster för offer för människohandel som är finländare eller permanent bosatta i Finland.

Ett exempel på den svaga medvetenheten om mottagandelagen är att det i utredningsmaterialet inte finns ett enda beslut från socialväsendet där kommunens socialväsende skulle ha hänvisat till mottagandelagen i beslutsfattandet om en köptjänst som anskaffas för en kund. Mottagandelagen förpliktar kommunerna att anordna tjänster för offer för människohandel antingen som köptjänster eller via sin egen serviceproduktion. I utredningen framkommer exempel där offer för människohandel som är kunder hos kommunernas social- och hälsoväsende skulle ha haft behov av tjänster inom specialsjukvården, men där kommunen har nekat kunden dessa tjänster, eftersom kommunen har ansett att tjänsterna i fråga inte kan ges inom ramarna för den allmänna socialvårdslagen. Enligt mottagandelagen skulle det dock ha varit möjligt att anordna dessa specialtjänster som köptjänster med stöd av mottagandelagen. Mottagandelagen möjliggör anordnande av tjänster till exempel som köptjänster och kommunerna har rätt att ansöka om ersättning från staten (NTM-centralen) för dessa kostnader. Detta gäller till exempel terapitjänster.

Kommunernas anställda känner inte till mottagandelagen, dess innehåll och skyldigheten att följa den. Dessutom är förhållandet mellan mottagandelagen och den allmänna social- och hälsovårdslagstiftningen oklart för de kommunala aktörerna inom social- och hälsovårdssektorerna. Enligt internationell rätt och EU-rätt bör staterna emellertid trygga vissa tjänster för offer för människohandel. Med stöd av intervjuerna och dokumentmaterialet i denna utredning verkar denna särskilda ställning inte alltid förverkligas och offren verkar inte alltid får de tjänster de är berättigade till. Därför måste det förtydligas vilken ställning offer för människohandel har som mottagare av tjänster och tillgången på tjänster måste förbättras.

I det finländska kommunsystemet får offren hjälp på systemets villkor. Det är svårt att anpassa den, i dokumentmaterialet framkomna, stela servicestrukturen till servicebehoven hos allvarligt traumatiserade offer för människohandel som ofta har utländsk bakgrund. Kunderna känner dåligt till det finländska samhället och dess servicesystem. Offer för människohandel behöver särskilt stöd för att återhämta sig från sina erfarenheter av utnyttjande och integreras i Finland. Ofta behöver offer för människohandel stark social vägledning för att ens klara av att ansöka om de tjänster som de har rätt till. Rätten till integrationstjänster för offer för människohandel borde tryggas också i sådana situationer där offret har vistats länge i landet, om personen inte har haft någon faktisk möjlighet att delta i integrationstjänsterna på grund av att personen har fallit offer för människohandel.

Skötseln av myndighetsärenden försvåras också av att en del av offren med utländsk bakgrund inte har de handlingar som den finländska myndighetsverksamheten förutsätter, till exempel identitetsbevis, resedokument, vigselattest eller födelseattest för barn.

En central utmaning i kommunerna är dessutom bristen på rutiner, eftersom människohandelsfallen hittills har varit ganska få. När en enskild socialarbetare vid kommunen får sin första kund som är ett offer för människohandel, måste socialarbetaren i praktiken lära sig arbetet på egen hand. Det vore därför till nytta om de anställda som redan har erfarenhet på ett eller annat sätt kunde dela med sig av sina erfarenheter och sitt kunnande till andra. I intervjuerna lyftes det fram att kommunernas socialarbetare saknar anvisningar om hur de ska gå till väga i fall där människohandel förekommer. Det finns ett uppenbart behov av utbildning. Utbildning har erbjudits till anställda inom kommunernas socialväsenden, men det har varit svårt att locka tillräckligt många deltagare. Det är oklart om orsaken till detta är brådska bland socialarbetarna, brist på intresse, ”det gäller inte mig”-tänkande eller att informationen om utbildningarna inte når rätt personer.

Enligt dokumentmaterialet behöver offer för människohandel som är kunder hos socialväsendet väldigt mycket hjälp och stöd med att sköta myndighetsärenden, uppsöka hälsovårdstjänster, söka bostad, möblera hemmet, sköta ekonomiska ärenden, söka arbete och sköta barnens ärenden. Kommunernas social- och hälsoväsenden kan inte alltid i tillräcklig utsträckning svara på offrens väldigt vardagliga, praktiska hjälpbehov.

Utifrån utredningen är hjälpen till offer för människohandel starkt beroende av förmågan, kunnandet, aktiviteten och motivationen hos enskilda anställda inom socialväsendet samt den tid de har tillgänglig. I en bra situation råkar kunden få en socialarbetare som är engagerad i frågan och känner till människohandelns särdrag samt sätter sig in i kundens situation och strävar efter att svar på kundens ofta komplicerade servicebehov. Skillnaderna mellan olika kommuner och till och med mellan enskilda socialarbetare inom kommunerna kan vara avsevärda. Om hjälpen till kunden är beroende av en enskild arbetstagares kunnande, är hjälpen och tillgången till nödvändiga tjänster slumpmässig och det är klart att det i sådana fall finns betydande skillnader i tjänsternas kvalitet både mellan och inom kommunerna. I praktiken förutsätter detta tydligare anvisningar, utbildning och uppföljning.

En del av de intervjuade representanterna för kommunernas socialväsenden ansåg att samarbetet med hjälpsystemet var bra. Vissa av de intervjuade önskade dock att hjälpsystemet på eget initiativ och aktivt skulle erbjuda stöd och råd till de socialarbetare i kommunerna som har offer för människohandel som kunder. Enligt de intervjuade representanterna för organisationer varierade samarbetet med kommunernas social- och hälsoväsenden mellan olika kommuner och enskilda anställda. Enligt organisationernas representanter fanns det brister i kommunerna i fråga om kunnandet med anknytning till hjälp till offer för människohandel. En förklaring till detta kan vara att kommunerna inte har tillräckligt mycket erfarenhet, eftersom många kommuner fortsättningsvis har bara enstaka sådana kunder.

Utgångspunkten för hjälpen till offer för människohandel borde vara förebyggande av att personen på nytt faller offer för människohandel. Det framgick emellertid av dokumentmaterialet i utredningen att man misstänker att vissa offer för människohandel som omfattats av hjälpåtgärderna har blivit utnyttjade på nytt i Finland. En del av de offer för människohandel som på nytt har blivit offer har haft minderåriga barn med sig i Finland. Offer som är ensamstående mammor och uppvisar symptom på grund av det trauma som sexuellt utnyttjande medför har ofta svårt att orka och klara av vardagen. Även barnen till offren har således behov av särskilt stöd. Det var

lättast att ingripa i barnens hjälpbehov om barnen omfattades av småbarnsfostran.

4.2.7. SAMBANDET MELLAN HJÄLPEN OCH STRAFFPROCESSEN

Lagstiftningen som gäller offer för människohandel och den nuvarande tillämpningen av lagstiftningen visar att hjälpsystemet bäst kan hjälpa de offer vars straffprocess framskrider och vars fall kan leda till en dom för människohandel. Om ett offer för människohandel inte vågar söka sig till myndigheterna för hjälp, fås inte tillräckliga bevis för människohandelsbrott i straffprocessen eller så dömer inte domstolen svarandena för människohandel. Då faller offret utanför myndighetshjälpen eller avförs från hjälpsystemet. Utredningen visar att det i Finland finns personer som har ett hjälpbehov till följd av grovt utnyttjande med drag av människohandel, men varken får tillräcklig hjälp eller styrs till eller får tillgång till myndighetshjälp. I Finland är hjälpen till offer för människohandel myndighetsverksamhet. Organisationernas verksamhetsförutsättningar är för närvarande otillräckliga för att svara på servicebehoven hos de offer som inte från första början får tillgång till myndighetshjälpen eller avförs från hjälpsystemet.

Utredningen visar att den myndighetshjälp som tillhandahålls inom ramarna för hjälpsystemet inte når alla offer för människohandel som behöver hjälp. Den starka kopplingen mellan hjälpen och straffprocessen leder till att hjälpsystemet har blivit en aktör som på ett framträdande sätt hjälper målsägande i människohandelsbrott. Utredningen visar att mottagandelagen och dess tillämpningspraxis kan strida mot internationell rätt och EU-rätt. Med stöd av internationella bestämmelser är det möjligt att begränsa hjälpen till exempel i fråga om varaktigheten på grundval av om personen har rätt att vistas i landet och samarbetar med myndigheterna för att ställa dem som gjort sig skyldiga till människohandel till svars. Med tanke på internationell rätt och EU-rätt är det betydligt mer problematiskt att hjälpen till offer som vistas lagligt i landet och till exempel finländska offer är så starkt sammankopplad med straffprocessen.

Internationell rätt och EU-rätt är alltid i viss mån föremål för tolkning. Det är tydligt att de internationella förpliktelserna förbjuder att offrets vilja eller förmåga att inleda en straffprocess ställs som villkor för den hjälp som ges till offret. I ljuset av den helhet som utgörs av bestämmelserna som betonar hjälp och skydd för offer för människohandel kan detta tolkas som att inledandet av en straffprocess inte över huvud taget får fastställas som ett villkor för hjälp (i synnerhet) för de offer som har rätt att vistas i landet eller är finska medborgare. Med tanke på de internationella förpliktelserna är det också tydligt att det inte är en förutsättning för avslutandet av identifieringsprocessen (egentlig identifiering) att en förundersökning har inletts i ärendet eller att ärendet leder till en fällande dom för människohandel. Också i Finlands nationella lagstiftning och förarbetena till den är utgångspunkten att en person får bli kvar i hjälpsystemet och få hjälpinsatser, även om förundersökningen av ett människohandelsbrott av någon orsak har avslutats.

Problemet med tanke på internationell rätt och EU-rätt har i första hand att göra med att många offer för människohandel som en följd av den nuvarande lagstiftningen och tillämpningen av den antingen inte får tillgång till myndighetshjälp eller avförs från hjälpsystemet. Detta framgår också av utredningsmaterialet. När man till denna helhet fogar att det inte verkar erbjudas tillräcklig hjälp till offer som faller utanför myndighetshjälpen, överensstämmer rättsläget inte helt med den internationella rätt och EU-rätt som är bindande för Finland.

Det mest centrala problemet med hjälpsystemet i fråga om lagstiftningen och tillämpningen av den gäller enligt utredningen hur offer skrivs ut ur hjälpsystemet. För närvarande är avskrivandet från hjälpsystemet beroende av straffprocessens slutresultat. Grunder för att skriva ut någon från hjälpsystemet har varit att undersökningsbeteckningen har ändrats från människohandel till någon annan beteckning, att åtal har väckts för något annat brott eller att domstolen förkastat åtalen om människohandel. Över en tredjedel av de kundrelationer i hjälpsystemet som avslutades åren 2014-2016 avslutades på grund av att något annat än människohandel hade valts som brottsbeteckning i förundersökningen eller åtalsprövningen. Utredningens dokumentmaterialet visar att avslutandet av en förundersökningsprocess som gäller människohandel, dvs. att inget åtal väcks eller att domstolen inte dömer svaranden i brottmålet för människohandel, leder till att offret avförs från hjälpsystemet.

Enligt utredningen anser man inom hjälpsystemet att kunden måste tas bort ur hjälpsystemet om förundersökningsmyndigheten undersöker brottet med någon

annan beteckning än människohandel eller brottsbeteckningen ändras till något annat brott under förundersökningen eller åtalsprövningen. Intervjuerna med representanter för hjälpsystemet bekräftade uppfattningen att offrets hjälpbehov är en central grund på basis av vilken beslutet om utskrivning fattas. Hjälpsystemet fäster avsevärd vikt vid polisens och åklagarens val av brottsbeteckning. Offret avförs från hjälpsystemet nästan automatiskt om brottsbeteckningen ändras från människohandel till någon annan beteckning under antingen förundersökningen eller åtalsprövningen. I intervjuerna lyfte emellertid representanter för såväl hjälpsystemet som straffsystemet samtidigt fram att förundersökningsmyndigheten inte i förundersökningen tar ställning till om ett människohandelsbrott har begåtts eller inte, utan till huruvida ärendet kan utredas och tillräckliga bevis kan fås så att ärendet kan föras till åtalsprövning och avgöras av en domstol.

De intervjuade förundersökningsmyndigheterna och åklagarna förundrade sig över att deras beslut om inledande eller fortsättande av en straffprocess har så stor betydelse för om offret för människohandel får hjälp eller inte. De intervjuade representanterna för straffrättssystemet framförde att deras uppgift är att bedöma de straffrättsliga bevisen i ett människohandelsbrott och bevisens tillräcklighet. Största delen av dem antog också att straffprocessens framskridande och de beslut som fattas under processen är åtskilda från hjälpinsatserna och offrets rätt till hjälp. De betonade också att deras grundläggande uppgift är att samla bevis för ett misstänkt brott och verkställa straffansvaret. Förundersökningsmyndigheterna och åklagarna verkar inte alltid vara medvetna om vilka konsekvenser deras beslut har för offrets tillgång till hjälp. De förundersökningsmyndigheter och åklagare som kände till detta samband berättade att de bär ett stort ansvar för att enskilda personer, som ofta är i en sårbar ställning, får hjälp.

Även om förundersökningen om människohandel avslutas, inget åtal för människohandel väcks eller ingen dom utfärdas för människohandel kan undersökningen enligt utredningen ändå fortsätta med en annan beteckning eller så kan åtal väckas och en dom utfärdas för något annat brott. Ur offrens synvinkel är det en utmaning att personen i sådana fall avförs från hjälpsystemet. En person har upptagits i hjälpsystemet för offer, eftersom man tror att personen har fallit offer för allvarligt arbetsrelaterat, sexuellt eller annat utnyttjande och hjälpsystemet har bedömt att personen på grund av utnyttjandet är i behov av hjälp. Orsakerna till att personen upptogs i hjälpsystemet har inte nödvändigtvis försvunnit, även om ärendet i straffrättsligt avseende har bedömts annorlunda efter att personen upptogs i hjälpsystemet.

Att en straffprocess avslutas till den del som gäller beteckningen människohandel eller helt kan också bero på att inga bevis är tillgängliga eller att gärningsmannen inte hittas. Detta innebär inte nödvändigtvis att personen har upphört att vara ett offer för människohandel. Det här konstateras också i förarbetena till mottagandelagen. I straffrättssystemet tillämpas laglighetsprincipen och oskyldighetspresumtionen. Straffrättssystemet är uppbyggt på att garantera rättsskyddet för den misstänkta och den åtalade. De straffrättsliga principerna tycks emellertid också definiera gränserna för hjälpen till offer för människohandel. I praktiken leder detta till att den berättigade strävan att garantera svarandens rättsskydd i straffprocessen paradoxalt nog också bestämmer om brottsoffret får hjälp eller inte.

Beslut om att begränsa eller avbryta förundersökningen fattas av många olika orsaker, till exempel på grund av brist på bevis eller av kostnadsskäl. I regel tar inte förundersökningsmyndigheterna i sina beslut någon direkt ställning till om det brott som är föremål för undersökningen uttryckligen är ett människohandelsbrott. Förundersökningsmyndigheterna tar ställning till om det finns bevis för brottet. I praktiken kan avsaknaden av bevis bero på att svaranden inte kan höras, att det inte finns några vittnen i fallet eller att de inte kan identifieras, att det finns knapphändigt med dokumentbevis till exempel på grund av förstörda eller förfalskade handlingar eller att det är fråga om händelser som inträffat för så länge sedan att händelseförloppet i praktiken inte kan bevisas. Också andra bevis som stöder ärendet kan saknas. Om ett brott till exempel utreds i efterhand, dvs. om brottet redan har begåtts och inte längre pågår, kan det vara omöjligt att skaffa ordentliga bevis till exempel med hjälp av teleövervakning. I sådana situationer vilar bevisningen därför i särskilt hög grad på målsägandens berättelse. Även om berättelsen är hur detaljerad som helst, är den inte nödvändigtvis tillräcklig som ensamt bevismaterial om inte svaranden är på plats eller svaranden ljuger. Då är det fråga om en situation där

ord står mot ord. Ett beslut om att begränsa eller avbryta förundersökningen innebär alltså inte nödvändigtvis att målsägandens påstående om människohandelsbrott inte håller streck.

Hjälpsystemet bör framför allt ses som en aktör som tillhandahåller stödtjänster – såsom social- och hälsovårdstjänster – som offret behöver. En central uppgift som fastställs för hjälpsystemet i mottagandelagen är att anordna och tillhandahålla tjänster för de kunder som behöver dem. Således bör hjälpsystemet ha tillräcklig kunskap och behörighet att bedöma vem som på grund av sin ställning som offer för människohandel är i behov av hjälp, oberoende av straffprocessen och dess framskridande. På samma sätt som man bedömer servicebehovet för personer som är kunder hos hjälpsystemet, bör man också bedöma kundens hjälpbehov i samband med att utskrivning från hjälpsystemet aktualiseras till exempel när en straffprocess avslutas. Bedömningen av offrets helhetssituation i samband med ett beslut om utskrivning inte bör göras enbart som en administrativ process, utan de aktörer som arbetat med offret ska delta i bedömningen. Bedömningen bör göras i samarbete med kommunernas social- och hälsovårdsexperter, förläggningarna och de organisationer som hjälper offer. Detta förutsätter också att hjälpsystemet har tillräcklig kunskap att göra en helhetsbedömning av offrets personliga situation.

Med stöd av utredningen är det uppenbart att hjälpsystemet inte som sådant lyckas nå de offer som inte vågar berätta för myndigheterna om det utnyttjande och våld de upplevt. Information om upptagande i hjälpsystemet förmedlas alltid till förundersökningsmyndigheterna. Den nära kopplingen mellan hjälpsystemet och straffprocessen verkar enligt utredningen hindra offer för människohandel att uppsöka myndighetshjälpen. Hjälpen till dessa offer tycks vila på medborgarorganisationernas begränsade hjälpmöjligheter. Hjälpsystemet tolkar mottagandelagen så att ett offer ska avföras från hjälpsystemet om brottmålet inte framskrider eller ingen dom för människohandel utfärdas. Således verkar en del av offren bli utan hjälp också när offret har varit redo att samarbeta med myndigheterna samt berättat om sina upplevelser för förundersökningsmyndigheterna och är i behov av hjälp på grund av sina upplevelser.

4.2.8. REKOMMENDATIONER SOM GETTS INOM RAMARNA FÖR PROJEKTET

Utredningen visar att en av de mest centrala utmaningarna har anknytning till hjälp framför allt till de offer för människohandel som är finländare eller permanent bosatta i kommunerna. Arbetet för att bekämpa människohandel varierar i kommunerna. Verksamheten vilar i hög grad på enskilda anställda samt deras kompetens och förmåga att ingripa i och hantera människohandel och offer för människohandel. Utifrån materialet verkar å andra sidan det starka sambandet mellan hjälpen och straffprocessen och dess slutresultat leda till att en del av de offer för människohandel som behöver hjälp blir utan myndighetshjälp.

Med stöd av utredningen kan det konstateras att de ändringar av mottagandelagen som trädde i kraft 2015 åtminstone till betydande del tycks ha löst de tidigare upptäckta problemen med anknytning till hjälpen till offer för människohandel, vilka framför allt hade att göra med likabehandling av offren som mottagare av tjänster och styrningen av offer till myndighetshjälp. Mottagandelagen, som innehåller bestämmelser om hjälp till offer för människohandel, och dess tillämpningspraxis kan strida mot internationell rätt och EU-rätt.

I Finland grundar sig hjälpen till offer för människohandel på en modell med två myndighetsaktörer som ansvarar för att anordna hjälpen, förläggningen i Joutseno och kommunerna. Under de senaste åren har en stor del av de offer som styrts till hjälpsystemet för offer för människohandel haft en bakgrund som asylsökande. Hjälpen regleras av mottagandelagen och en aktör som ansvarar för att hjälpa offren har placerats vid förläggningen för asylsökande. Detta kan för sin del förklara varför i synnerhet asylsökande i stor utsträckning styrs till hjälpsystemet. Visserligen har det också en inverkan att antalet asylsökande har varit stort de senaste åren.

Offer för människohandel med en bakgrund som asylsökande omfattas i praktiken av två, delvis överlappande stödsystem. Trots detta verkar det som att de inte nödvändigtvis alltid får de tjänster som de har rätt till på grund av sin särskilda ställning som offer för människohandel. Å andra sidan främjas de asylsökandes tillgång till stöd av att myndighetsaktörerna som erbjuder hjälp, t.ex. socialarbetare vid förläggningarna och anställda vid

förläggningen i Joutseno, tillämpar mottagandelagen i sitt arbete och därför redan känner till lagen. Tjänsterna som tillhandahålls och tjänsternas varaktighet bestäms också av de beslut som fattas i asyl- och uppehållsprocessen.

Hjälparbetet som kommunerna utför för offer för människohandel försvåras av att de ansvariga social- och hälsovårdsmyndigheterna inte känner till mottagandelagen, dess innehåll och förpliktande karaktär. De vet alltså inte att offer för människohandel har en särskild ställning och därför också särskilda rättigheter som mottagare av tjänster. Kommunerna är inte heller alltid tillräckligt medvetna om möjligheten att ansöka om kommunersättningar för de specialtjänster som erbjuds offer för människohandel och de har inte heller alltid tid att söka ersättning. Social- och hälsovårdsministeriet har inte gett sin underlydande förvaltning anvisningar om detta, vilket för sin del försämrar medvetenheten om lagen och dess tillämpning. Detta leder till att den särskilda ställningen för offer för människohandel inte förverkligas. Offer för människohandel får inte alltid de tjänster som de enligt lagen har rätt till i egenskap av offer för människohandel. Bland dessa kunder finns också finska medborgare som tillhör majoritetsbefolkningen.

Hjälpen till offer för människohandel i kommunerna bör stärkas genom att utveckla bestämmelserna och förbättra anvisningarna till myndigheterna. Målet bör vara att socialarbetare, professionella inom hälsosektorn och andra centrala kommunala aktörer förstår att de kan möta offer för människohandel i sitt arbete. De bör också veta vad de ska göra i sådana situationer eller var de kan få mer information som stöd för sitt arbete.

Hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen är via lagstiftningen och tillämpningen av den sammankopplade på ett sätt som är problematiskt med tanke på den internationella rätt och EU-rätt som är bindande för Finland. Rättsläget är särskilt utmanande för de offer som är finländare eller har rätt att vistas i landet. Sambandet mellan hjälpen och straffprocessen verkar ha stärkts som en följd av de lagändringar som trädde i kraft 2015. Kundförhållandet i hjälpsystemet avslutas i regel när straffprocessen som gäller människohandel avslutas. Ändringen syns också i att offer för brott som är närbesläktade med människohandel verkar ha svårare än förut att få hjälp inom ramarna för hjälpsystemet. Utredningen visar att en del av offren för människohandel avstår från att uppsöka myndighetshjälp på grund av den starka kopplingen till straffprocessen. Hjälpsystemet och lagstiftningen som gäller systemet bör därför utvecklas och fokuseringen på offret stärkas. Samtidigt ska man sträva efter att utöka medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar i fråga om identifiering av och hjälp till offer för människohandel.

Enligt utredningen behövs det ett betydligt mer strukturerat, strategiskt, heltäckande och målinriktat sätt att närma sig arbetet mot människohandel än för närvarande. Detta förutsätter att de ansvariga ministerierna stöder det praktiska arbetet mot människohandel genom tillräcklig lagstiftning, anvisningar, resurser och uppföljning. Även om människohandel med tanke på antalet brott kan betraktas som ett marginellt samhällsfenomen, är det fråga om en grundläggande kränkning av de mänskliga rättigheterna och offren för en sådan kränkning har särskilda rättigheter. Utredningen visar att det finns ett behov att diskutera ställningen som mottagare av hjälp för de offer för människohandel som aldrig återhämtar sig från sina upplevelser av utnyttjande och för vilka de social- och hälsovårdstjänster som kommunerna tillhandahåller inte är tillräckliga för att leva ett människovärdigt liv. Utredningen efterfrågar en värdediskussion om etos för hjälparbetet avsett för offer för människohandel i Finland och vilka principer som styr hjälparbetet för offer för människohandel.

MED STÖD AV UTREDNINGEN GAVS FÖLJANDE REKOMMENDATIONER I TEAS-RAPPORTEN.

1) En speciallag ska stiftas om hjälp till offer för människohandel. I lagen ska sambandet mellan hjälpen och straffprocessen försvagas och hjälpsystemets fokus på offret stärkas.

2) Om ingen speciallag stiftas, ska särställningen för offer för människohandel tryggas i de allmänna social- och hälsovårdslagarna genom att föreskriva om ställningen för offer för människohandel som mottagare av social- och hälsovårdstjänster i kommunerna. Detta bör inkludera avgiftsfria terapitjänster för kunderna. I de ovan nämnda lagarna ska det åtminstone införas en skyldighet att iaktta mottagandelagen i verksamheten när tjänster för offer för människohandel anordnas.

3) Social- och hälsovårdsministeriet ska ge de aktörer som ansvarar för social- och hälsoväsendet i kommunerna och de kommande landskapen anvisningar om tillämpningen av lagstiftningen som gäller offer för människohandel.

4) Det ska föreskrivas att förläggningen i Joutseno, i stället för NTM-centralerna, ersätter kommunerna för tjänster som anordnas för offer för människohandel.

5) Förläggningen i Joutseno ska placera anställda på olika håll i Finland för att förbättra den geografiska täckningen för hjälpen till offer för människohandel. Inrikesministeriet/Migrationsverket ska säkerställa att förläggningen i Joutseno har tillräckliga personalresurser för att hjälpa offer för människohandel.

6) När förläggningen i Joutseno fattar beslut om att avföra ett offer för människohandel från hjälpsystemet gör förläggningen alltid en helhetsbedömning av situationen (38 f §) för att bedöma om personen i egenskap av kund hos hjälpsystemet fortfarande är i behov av hjälpinsatser. Denna helhetsbedömning görs i samarbete med de aktörer som hjälper offret. Aktörerna kan vara till exempel myndigheterna och tredje sektor. Om det utifrån helhetsbedömningen konstateras att offret fortsättningsvis har ett hjälpbehov på grund av sin ställning som offer för människohandel, avförs inte personen från hjälpsystemet. För att säkerställa att detta mål verkställs ska det vid behov stiftas om saken i lag.

7) Bestämmelserna som gäller betänketid ska ändras så att endast uppgifter med anknytning till offrets identitet ges till förundersökningsmyndigheterna när förläggningen i Joutseno fattar beslut om beviljande av betänketid. Om personen inte efter betänketidens slut vill samarbeta med förundersökningsmyndigheterna, ger förläggningen ingen annan information som den inhämtat i ärendet till förundersökningsmyndigheterna. Personuppgifter om offer som beviljats betänketid överlämnas inte till förundersökningsmyndigheterna om offret inte vill samarbeta med förundersökningsmyndigheterna.

8) Avslöjandet och undersökningen av människohandelsbrott utvecklas till exempel med hjälp av en undersökningsenhet vid polisen som är specialiserad på människohandel.

9) Den s.k. tillsynslagen (44/2006), som styr arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet, ändras så att arbetarskyddsmyndigheten även måste anmäla misstankar om människohandelsbrott till polisen. I brottmål som gäller människohandel ges arbetarskyddsmyndigheten dessutom möjlighet att bli hörd i förundersökningen samt möjlighet att ge ett utlåtande i ärendet till åklagaren och rätt att närvara och yttra sig i domstolen.

10) Staten ger öronmärkt finansiering till exempel via THL för att förbättra den trygga stödinkvarteringen för offer för människohandel.

11) Medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar för att identifiera offer i inledningsskedet och ge konkret hjälp ska stärkas med öronmärkt statlig finansiering (t.ex. via STEA).

4.3. RÄTT TILL UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL OCH BEDÖMNING AV RISKEN FÖR ATT PÅ NYTT FALLA OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL SOM EN DEL AV FÖRFARANDET FÖR AVLÄGSNANDE UR LANDET

En särskild grund för uppehållstillstånd för offer för människohandel infördes i utlänningslagen 2006. Tillfälligt uppehållstillstånd beviljas av undersökningsrelaterade orsaker eller orsaker med anknytning till domstolsbehandling. Det väsentliga är att myndigheterna får sådan information om brottslingarna, brotten och omständigheterna under vilka brottet förövats som är av betydelse för brottsbekämpningen samt att informationen kan utnyttjas effektivt i kriminalunderrättelsen och förundersökningen av brott (RP 32/2006 rd). Enligt paragrafens andra moment kan uppehållstillstånd under vissa förutsättningar beviljas som kontinuerligt efter ett helhetsövervägande, om ett offer för människohandel befinner sig i en särskilt utsatt ställning. Offer för människohandel kan också beviljas uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker enligt 52 § i utlänningslagen. Ärendet övervägs i den första fasen av Migrationsverket.

Under årens lopp har ombudsmannen i samarbete med Migrationsverket strävat efter att stärka kunnandet hos verkets personal i fråga om identifiering av människohandel, styrning av offer till hjälpsystemet och tillämpning av förutsättningarna för uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. Ombudsmannen har utbildat Migrationsverkets personal samt gett anvisningar och råd i enskilda kundärenden. Ombudsmannen har också vid behov bett verket redogöra för grunderna för sin verksamhet i sådana fall där ombudsmannen har misstänkt att offrens rättigheter inte förverkligas. I vissa kundärenden har ombudsmannen på begäran gett ett utlåtande om ärendet till besvärsdomstolarna.

Migrationsverkets verksamhet till exempel i anslutning till identifiering av offer eller uppskattning av offers ålder har väckt frågor. I vissa fall har ett offer för människohandel som är ett barn inte behandlats som ett barn i asylprocessen på grund av en registeranteckning om ålder som gjorts i ett annat EU-land. Offer för tvångsäktenskap har inte styrts till hjälpsystemet för offer för människohandel och offer för arbetsrelaterad människohandel har inte identifierats som offer för människohandel på grund av att den folkrättsliga definitionen har tillämpats felaktigt. Ombudsmannen har också fäst uppmärksamhet vid avlägsnande ur landet av offer för människohandel som fått negativa asyl- och uppehållstillståndsbeslut. Myndigheterna ska se till att information om att en person som ska avlägsnas ur landet är ett offer för människohandel och om personens behov av specialtjänster förmedlas på vederbörligt sätt till myndigheterna i det mottagande landet. Ombudsmannen har också fäst uppmärksamhet vid risken för att offer för människohandel som ansvarar för minderåriga barn blir papperslösa i Finland när mottagningstjänsterna upphör.

För närvarande är Migrationsverket en av de myndigheter som styr flest offer till hjälpsystemet. Identifieringen av offer för människohandel har förbättrats avsevärt vid Migrationsverket. Även antalet uppehållstillstånd som beviljats offer för människohandel har ökat sedan 2009. Enligt ombudsmannens uppfattning har det målmedvetna, långsiktiga och planmässiga utvecklingsarbetet haft en inverkan. Ombudsmannen anser att man i nästa skede bör bedöma hur aktuell den gällande lagstiftningen är och vid behov revidera lagstiftningen.

Hösten 2016 publicerade ombudsmannen en utredning om praxis för tillämpning av utlänningslagen. Utredningen begränsades till offer för människohandel med nigeriansk bakgrund. Migrationsverkets praxis för tillämpning av utlänningslagen väckte frågor också med avseende på hur väl den överensstämmer med god förvaltningssed. Utifrån materialet som bestod av uppehållstillståndsbeslut (2015 – juli 2016) konstaterade ombudsmannen som sin slutsats att praxis för tillämpning av utlänningslagen delvis är oförutsägbar och inkonsekvent.

Enligt utlänningslagen och förarbetena till den är begreppet ”särskilt utsatt ställning” krävande som förutsättning för beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd. Ombudsmannen ansåg med stöd av sin utredning att Migrationsverket tillämpar denna förutsättning på ett inskränkt sätt. Bedömningen av situationen för offer för människohandel var delvis bristfällig eller åtminstone inkonsekvent. Utredningen som utförts om fenomenet människohandel och de följder och effekter människohandel har för individen samt riskerna att på nytt falla offer för människohandel utnyttjades dåligt i beslutsfattandet.

Enligt ombudsmannen verkade inte Migrationsverket i sina beslut bedöma vad de internationella människorättskonventionerna kräver av Finland i fråga om offer för människohandel. Ombudsmannen hänvisade särskilt till människorättsbestämmelsen som gäller statens skyldighet att förhindra att offer för människohandel på nytt faller offer för människohandel. Enligt bestämmelsen ska staten i samband med avlägsnanden ur landet sträva efter att genom aktiva åtgärder främja anpassningen av offer för människohandel till samhället i den mottagande staten till exempel genom att i tillräcklig utsträckning se till att sökanden tillsammans med sina barn i en avvisningssituation hänvisas till den hjälp och det stöd som behövs. Ombudsmannen ansåg i sin utredning att finska staten i sin praxis för tillämpningen av utlänningslagen inte helt har uppfyllt sina skyldigheter att förhindra att offer för människohandel på nytt faller offer för människohandel.

I sin utredning gav ombudsmannen flera rekommendationer och utvecklingsförslag beträffande lagstiftningen och förfarandena. En av de mest centrala rekommendationerna gällde utlänningslagen, som förutsätter att kontinuerligt uppehållstillstånd beviljas om ett offer för människohandel befinner sig i en särskilt utsatt ställning. Ombudsmannen ansåg att denna förutsättning verkar för krävande med tanke på hur allvarlig den brottsliga verksamheten är i samband med människohandel och hur skadlig den är för individen. Förutsättningen framstår som särskilt krävande när den jämförs med den mindre krävande förutsättningen som gäller sårbar ställning i den grund för beviljande av tillstånd som gäller individuell mänsklig orsak (52 § i utlänningslagen). Att forskningsinformationen om och erfarenheterna av människohandel har ökat talar också för lagändringar.

Lagstiftningen verkar för närvarande leda till att offer för människohandel kan beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd endast i mycket exceptionella situationer. Dessa exceptionella situationer gäller huvudsakligen sexuellt utnyttjade kvinnor, för vilka utnyttjandet har medfört allvarliga skador och för vilka man bedömer att de inte efter avvisningen har förutsättningar att klara sig i det mottagande landet. Skyddet exkluderar bland annat offer för arbetsrelaterad människohandel, för vilka man inte kan utreda det utnyttjande de utsatts för, eftersom brottet har begåtts utomlands. I vissa situationer försöker man korrigera avsaknaden av skydd med tillståndsgrunden som gäller individuell mänsklig orsak, men tillämpningsförfarandets oförutsägbarhet har visat sig vara en utmaning.

Den nuvarande utlänningslagen och förarbetena till den gör tröskeln för beviljande av uppehållstillstånd så hög att förutsättningarna nästan motsvarar kraven som gäller internationellt skydd. Det faktum att den mottagande staten till exempel har kriminaliserat människohandel innebär inte att ett offer för människohandel som sänds tillbaka är skyddat från att på nytt falla offer för människohandel i den mottagande staten. Lagen och förarbetena till den överensstämmer inte helt med Europarådets konvention om människohandel som trädde i kraft 2012. Finland ska i sin lagstiftning och dess tillämpningspraxis sträva efter att skydda offer för människohandel mot att på nytt falla offer för människohandel även i en tillbakasändningssituation.

Ombudsmannen rekommenderade en ändring av utlänningslagen i fråga om uppehållstillstånd för offer för människohandel så att sårbar ställning är en tillräcklig grund för beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd. I bedömningen av förutsättningarna bör man i stället för lagtolkningen som styrs av de nuvarande förarbetena fokusera på faktorer som är väsentliga med tanke på människohandel och offer för människohandel. Faktorerna som ska beaktas i det individuella övervägandet kunde till exempel ha anknytning till hur allvarligt och långvarigt utnyttjandet i samband med människohandeln har varit samt hjälpbehovet på grund av till exempel psykiska symptom. I övervägandet kunde man också fästa vikt vid den övriga personliga situationen, såsom förekomsten av skulder och sökandens ansvar för minderåriga barn samt sökandens faktiska förmåga och möjligheter att i en avvisningssituation ta hand om sig själv och sina barn utan att riskera att på nytt falla offer för människohandel.

Diskrimineringsombudsmannen anser det viktigt att grunderna för ett fortsatt uppehållstillstånd för människohandelsoffer skulle ändras så att det som grund för beviljat uppehållstillstånd räcker att offret är i "sårbar ställning" jämfört med tidigare "särskilt utsatt ställning". Samtidigt borde eventuella ändringar i beviljandet av det tillfälliga uppehållstillståndet för människohandelsoffer utvärderas.

Ombudsmannen har också separat fäst uppmärksamhet vid Migrationsverkets förfarande i samband med behandlingen av så kallade tillfälliga brottsrelaterade uppehållstillstånd. Bakgrunden till begäran om utredning var en misstanke om att Migrationsverket inte har behandlat ansökningar om uppehållstillstånd med sådan brådska som förutsätts i förvaltningslagen. Migrationsverket hade åtminstone för vissa kunder som styrts till hjälpsystemet för offer för människohandel och vissa målsägande i straffprocesser väntat så länge med att behandla deras ansökan om uppehållstillstånd att Migrationsverket haft tillgång till åklagarens beslut om förutsättningarna för att väcka åtal.

Ombudsmannen ansåg att Migrationsverket inte ska fördröja behandlingen av ärendet och vänta på att brottmålet överförs till åklagaren eller på åklagarens beslut. Eftersom en förundersökning kan ta flera år, är det motiverat att målsägandens uppehållsrätt avgörs i inledningsskedet av förundersökningen. Ombudsmannen har bett Migrationsverket behandla ärenden som gäller uppehållstillstånd i enlighet med principerna för god förvaltningssed. Dessa principer omfattar bland annat sökandens rätt att få sitt ärende behandlat utan ogrundad fördröjning. Ombudsmannen anser att det är viktigt att Migrationsverkets praxis för tillämpning av utlänningslagen vid behov regleras även genom lagändringar.

RESULTAT AV UTREDNINGEN OM TILLÄMPNINGEN AV UTLÄNNINGSLAGEN:

På hösten 2016 beslöt man sig på Migrationsverket för att göra en informationsresa till Italien för att ta reda på hur ett offer för människohandel som avvisas under Dublinförordningen styrs till hjälp som erbjuds offer för människohandel, och i vilka situationer dessa personer blir utan hjälp. Ett av resans centrala mål var också att få information om vilken instans de finländska myndigheterna bör kontakta innan personen avvisas till Italien. Dessutom strävade Migrationsverket efter att reda på vad situationen är för sådana offer för människohandel som avvisats till Italien och som har ett gällande uppehållstillstånd i Italien.

I februari 2017 informerade Migrationsverket om sin informationsresa och dess resultat. Överdirektör Vuorio meddelade att informationen man fått under resan kommer att påverka beslutsfattandet vid Migrationsverket. I fortsättningen kommer Migrationsverket att överväga närmare och på mer individuell basis om ett offer för människohandel ska avvisas till Italien. Närmare riktlinjer fås på begäran av Migrationsverket. Ombudsmannen följer Migrationsverkets beslutsfattande aktivt. I praktiken har riktlinjerna lett till att till exempel ansökningar som lämnats in av offer för människohandel som identifierats inom ramarna för det s.k. Dublinförfarandet har tagits upp till behandling i Finland.

4.4. SAMORDNING AV ARBETE MOT MÄNNISKOHANDEL

Inrikesministeriet inrättade i mars 2013 en arbetsgrupp för att sammanställa ett förslag om sektorsövergripande samordning av människohandel i statsrådet. Arbetsgruppen föreslog att en tjänst som samordnare av arbete mot människohandel ska inrättas för sektorsövergripande uppföljning och samordning av verksamheten mot människohandel samt att en styrgrupp ska inrättas för att styra arbetet mot människohandel. Vid styrgruppens möten skulle dessutom inrättandet av ett nätverk för samordning av arbetet mot människohandel beredas.

Samordnaren av arbete mot människohandel skulle ha till uppgift att

1) följa och samordna myndighetsverksamheten mot människohandel i enlighet med styrgruppens riktlinjer och främja förverkligandet av offrens rättigheter på ett sektorsövergripande sätt

2) främja samarbetet inom bekämpning av människohandel mellan myndigheterna och aktörer i tredje sektorn

3) samarbeta med myndigheter och medborgarorganisationer i andra stater

4) delta i samordningen av Finlands regerings ställningstaganden i frågor som gäller människohandelspolitik samt fungera som representant eller ordna representation i internationella organisationer och andra organ

5) organisera insamlingen av information och rapportera om genomförandet av arbetet mot människohandel i statsrådet till styrgruppen och ministergruppen för den inre säkerheten.

Arbetsgruppen föreslog dessutom att samordnaren ska framställa ett förslag till styrgruppen om hur arbetet mot människohandel ska organiseras. Samordnaren bör också sammanställa ett förslag om

6) ett samarbetsavtal mellan myndigheterna och medborgarorganisationerna

7) en strategi för verksamheten mot människohandel samt

8) reglering och lagändringsbehov med anknytning till samordnarens uppgift. I arbetsgruppens förslag betonades det att syftet med samordningsstrukturen är att göra den information som erhålls i det praktiska arbetet till en del av beslutsfattandet, så att man kan reagera på problem som uppstår på operativ nivå. Som mål fastställdes det att samordnaren fortlöpande ska följa såväl beslutsfattandet som utmaningar och nya fenomen som framträder i det praktiska arbetet.

Ombudsmannen har strävat efter att aktivt stöda samordningsstrukturens verksamhet genom att lyfta fram utmaningar som uppstår i den praktiska arbetet mot människohandel för avgörande samt framställa förslag om hur samordningsstrukturen kunde vidareutvecklas. Samordningsstrukturen är ett nödvändigt verktyg för att effektivera arbetet mot människohandel. För att kunna lösa de utmaningar som människohandeln medför krävs det en sammanjämkning av olika förvaltningsområdens uppfattningar. Förändringen i verksamhetsmiljön som inträffat under den senaste tiden framhäver vikten av att diskutera och hitta gemensamt överenskomna lösningar.

Ombudsmannen anser dock att samordningsstrukturens verksamhet bör förbättras. Arbetsgruppens tanke om att samordningsstrukturen skulle ha helhetsansvaret för att lösa utmaningarna i arbetet mot människohandel har tillsvidare inte förverkligats. Samordningsstrukturen har inte i tillräcklig utsträckning kunnat hantera eller lösa de praktiska utmaningarna som uppstått i arbetet mot människohandel. Samordningsstrukturen har inte heller lyckats samordna arbetet mot människohandel inom statsförvaltningen, och inte heller öka samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheterna. Trots riksdagens kläm som uttryckligen gäller denna fråga har ingen lagstiftning om samordningen beretts (RSk 53/2014 rd). Ombudsmannen anser att samordningsstrukturen inte som sådan verkar motsvara det ursprungliga syftet.

Sommaren 2017 skickade inrikesministeriet en promemoria om fortsatt anordnande av samordningen av arbetet mot människohandel på remiss. Utlåtanden gavs av centrala aktörer som arbetar med människohandel och offer för människohandel, såsom diskrimineringsombudsmannen, Migrationsverket, ministerierna som är representerade i samordningssekretariatet, Polisstyrelsen, Europeiska institutet för kriminalpolitik HEUNI som lyder under FN samt åtskilliga medborgarorganisationer. Ingen sammanfattning av utlåtandena har upprättats men diskrimineringsombudsmannen har bekantat sig med utlåtandena. Alla aktörer som gav utlåtanden ansåg att samordningen i sig är nödvändig och viktig, men de flesta efterfrågade ett betydligt mer praktiskt inriktat arbetssätt av samordningsstrukturen än i nuläget. I många av utlåtandena konstaterades det att samordningsstrukturen inte har kunnat nå de mål som ställts upp för den och föreslogs det att samordningsstrukturens genomslagskraft och effektivitet hittills bör utvärderas innan beslut fattas om fortsatt verksamhet. Frågan om samordnarens placering lyftes fram i utlåtandena. En del av de som gett utlåtanden talade för en förankring av strukturen genom lagstiftning eller åtminstone en noggrannare utredning av frågan.

Ombudsmannen föreslog i sitt eget utlåtande att man bör låta göra en utomstående bedömning av samordningsstrukturens funktion. Ombudsmannen ansåg att bedömningen kan ge värdefull information om hur samordningen av arbetet mot människohandel har kommit igång i Finland och hur samordningen borde utvecklas. Ombudsmannen föreslog att man senast i det skedet på nytt bör överväga var samordnaren ska placeras och eventuella lagstiftningsbehov. Enligt uppgifter som ombudsmannen erhållit har inrikesministeriet för avsikt att låta göra en utredning om anordnandet av samordningen vid statsrådet under våren 2018.

Samordningen av arbetet mot människohandel bör regleras i enlighet med riksdagens kläm. Samtidigt bör man på nytt överväga var samordnaren ska placeras. Ombudsmannen understöder en (tidsbunden) överföring av tjänsten som samordnare till justitieministeriet.

4.5. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Diskrimineringsombudsmannen har under rapporteringsperioden gjort två utredningar om förverkligandet av rättigheterna för offer för människohandel. För det första genomförde diskrimineringsombudsmannen i samarbete med Europeiska institutet för kriminalpolitik (Heuni) en utredning finansierad av statsrådet (VN-TEAS). Syftet var att ta reda på hur myndigheterna tillämpar bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel i mottagandelagen samt hur rätten för offer för människohandel att få hjälp i Finland verkställs. Utifrån utredningen har utmaningarna som gäller hjälp till offer för människohandel anknytning till huvudsakligen tre centrala faktorer: hjälpen till offer för människohandel inom kommunernas social- och hälsoväsenden, det nära sambandet mellan hjälpen och straffprocessen samt medborgarorganisationernas begränsade verksamhetsförutsättningar för att identifiera och hjälpa offer för människohandel.

Enligt utredningen utför förläggningen i Joutseno ett gott kundarbete och har ett bra samarbete med andra myndigheter. Även kommunerna tillämpar yrkesetik på hög nivå i sin hjälp till offren. I utredningen framkom det dock att den myndighetshjälp som tillhandahålls inom ramarna för hjälpsystemet inte når alla offer för människohandel som behöver hjälp. Situationen är särskilt utmanande i kommunerna. Kommunernas social- och hälsoväsenden känner inte till mottagandelagen, som gäller hjälp till offer för människohandel, och social- och hälsovårdsministeriet har inte gett kommunerna anvisningar om tillämpningen av lagen. Detta leder till att offer för människohandel inte alltid får de tjänster som de enligt lagen har rätt till. Bland offren finns också finska medborgare som hör till majoritetsbefolkningen.

Utredningen visar också att det i Finland finns personer som trots sitt hjälpbehov med anknytning till människohandel inte får tillräcklig hjälp inom systemet för hjälp till offer för människohandel. Antingen hänvisas de inte till myndighetshjälpen eller så har de inte möjlighet att utnyttja den. Vissa offer avlägsnas ur hjälpsystemet till exempel på grund av att brottsbeteckningen ändras. En del av offren för människohandel uppsöker inte ens myndighetshjälp. Till exempel föreslås nästan inga offer för sexuellt utnyttjande som fallit offer för människohandel i Finland till hjälpsystemet.

Utredningen visar att en central orsak till att en person inte styrs till hjälp är den starka anknytningen mellan hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen, som uppstått som en följd av lagstiftningen och tillämpningen av den. Enligt utredningen verkar anknytningen ha förstärkts genom lagändringen som trädde i kraft 2015. Hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen är via lagstiftningen och tillämpningen av den sammankopplade på ett sätt som är problematiskt med tanke på den internationella rätt och EU-rätt som är bindande för Finland. Rättsläget är särskilt utmanande för de offer som är finländare eller har rätt att vistas i landet.

Diskrimineringsombudsmannens utredning om tillämpningen av utlänningslagen och Migrationsverkets tillämpningspraxis, som genomfördes 2016, väckte frågor om överensstämmelsen med god förvaltningssed. Enligt utredningen var förfarandet för tillämpningen av utlänningslagen delvis oförutsägbart och inkonsekvent. Utredningen visade också att tröskeln för att bevilja offer för människohandel kontinuerligt uppehållstillstånd var väldigt hög, och förutsättningarna motsvarar nästan de krav som gäller internationellt skydd. I Migrationsverkets beslutsfattande bedöms inte heller i tillräcklig utsträckning risken att sökanden på nytt faller offer för människohandel efter avlägsnandet ur landet, trots att detta är en folkrättslig skyldighet för Finland. Ombudsmannen har i sina uppföljningsåtgärder upptäckt utmaningar även i fråga om övervägandet av tillfälliga brottsrelaterade uppehållstillstånd för offer för människohandel.

Samordningsstrukturen för verksamheten mot människohandel, som inledde sin verksamhet vid inrikesministeriets polisavdelning 2014, verkar inte i sin nuvarande form motsvara det ursprungliga syftet. Även om det vore viktigt att samordna verksamheten mot människohandel på ett sektorsövergripande sätt, har samordningsstrukturen inte hittills i tillräcklig utsträckning förmått behandla eller lösa de praktiska utmaningarna i verksamheten mot människohandel eller främja samarbetet och informationsförmedlingen mellan myndigheterna. Enligt uppgifter som ombudsmannen erhållit har inrikesministeriet för avsikt att låta göra en utomstående utredning av samordningsstrukturen under våren 2018.

Under de senaste åren har arbetet mot människohandel utvecklats avsevärt i Finland. Identifieringen av människohandel har förbättrats, rättspraxis har utvecklats och hjälpsystemet för offer för människohandel har blivit en viktig samarbetspartner för många myndigheter och medborgarorganisationer. Människohandel identifieras bättre och verksamheten för bekämpning av människohandel har utvecklats, vilket syns vid ombudsmannens byrå som en tydlig ökning av antalet fall där kunder eller myndigheter kontaktar ombudsmannen. När arbetsmängden ökar är de nuvarande resurserna inte tillräckliga för att svara på informations- och stödbehovet hos de aktörer som arbetar för att bekämpa människohandel, då ombudsmannen samtidigt strävar efter att trygga en högklassig utrednings- och undersökningsverksamhet. Ombudsmannens verksamhetsförutsättningar som nationell människohandelsrapportör bör förbättras.

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen är ombudsmannen en självständig och oberoende myndighet med omfattande behörighet och rätt till information. Den omfattande rätten till information säkerställer för sin del att ombudsmannens verksamhet är effektiv, pålitlig och genomslagskraftig. Trots att ombudsmannens rätt till information är omfattande har den i vissa situationer bestridits, och ombudsmannen har inte alltid på begäran fått den information som behövs för skötseln av uppgiften från andra myndigheter. Ombudsmannens rätt till information ska tryggas även i fortsättningen.

Diskrimineringsombudsmannen föreslår följande till riksdagen:

REKOMMENDATION 7:
LAGSTIFTNING SOM BERÖR HJÄLP AV MÄNNISKOHANDELSOFFER TYDLIGGÖRS
Särställningen för offer för människohandel som mottagare av tjänster i kommunerna skulle förbättras genom att stifta en speciallag under ledning av social- och hälsovårdsministeriet eller genom att inkludera offrens särställning och rätt till hjälp i den allmänna lagstiftningen kring social- och hälsovården samt genom att trygga tillräckliga anvisningar inom social- och häslovården.

Anknytningen mellan hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen skulle försvagas så att lagstiftningen och tillämpningen av den överensstämmer bättre med den internationella rätt och EU-rätt som är bindande för Finland.

Fokuseringen på offret inom hjälparbetet skulle stärkas så att offer för människohandel som befinner sig i en särskilt utsatt ställning oftare styrs till hjälpsystemet för offer för människohandel.

REKOMMENDATION 8:
LAGÄNDRINGAR SOM GÄLLER UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL BEREDS I UTLÄNNINGSLAGEN
Grunderna för beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd till offer för människohandel skulle ändras så att en tillräcklig grund för beviljande av uppehållstillstånd är att offret befinner sig i en ”utsatt ställning”, i stället för den nuvarande formuleringen ”särskilt utsatt ställning”.

Möjliga ändringsbehov bedöms även i fråga om tillfälligt uppehållstillstånd till offer för människohandel.

REKOMMENDATION 9:
EN LAGÄNDRING BEREDS FÖR ATT UTVIDGA ARBETARSKYDDSMYNDIGHETENS BEHÖRIGHET TILL ATT GÄLLA MÄNNISKOHANDELSBROTT
Den s.k. tillsynslagen (44/2006), som styr arbetarskyddsmyndighetens verksamhet skulle ändras så att arbetarskyddsmyndigheten ska anmäla misstänkta människohandelsbrott till polisen.

5. Slutsatser och rekommendationer

Diskrimineringsombudsmannen har ett vittomfattande uppgiftsfält och mandat att ingripa i diskriminering, vara verksam som nationell rapportör om människohandel samt övervaka verkställandet av avlägsnanden ur landet. Tack vare detta uppgiftsfält har diskrimineringsombudsmannen skapat sig en bra helhetsbild av tillståndet i Finland i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna, vilket även omfattar olika minoriteters ställning.

Betydelsen av likabehandling samt grundläggande och mänskliga rättigheter framhävs i situationer som är utmanande för samhället. Attitydklimatet i fråga om de mänskliga rättigheterna har varit en utmaning i Finland under de senaste åren. Framsteg har gjorts till exempel i och med godkännandet av den jämlika äktenskapslagen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Å andra sidan har till exempel samernas rättigheter som ursprungsfolk åsidosatts och asylsökandenas rättsställning försämrats.

Vem som helst kan bli diskriminerad. Enligt undersökningar upplever personer som tillhör minoriteter mer diskriminering än andra. Diskrimineringsombudsmannen har under de senaste tre åren kontaktats betydligt oftare i fall som gäller diskriminering på grund av ursprung eller funktionsnedsättning än i fall som gäller andra diskrimineringsgrunder. Utifrån klagomål och uppgifter från undersökningar är diskriminering inom olika områden av livet vanligt och diskrimineringen är också mångformig. Diskrimineringen kan ha anknytning till nätbankstjänster, hälsovård, skolskjutsar, hyrning av bostad eller trakasserier på arbetsplatsen. En del av diskrimineringen förblir dock dold eller så lyckas man inte ingripa i diskrimineringen på ett effektivt sätt.

Med tanke på resultaten av diskrimineringsombudsmannens verksamhet är det förnuftigt att satsa på förebyggande verksamhet. Förebyggande metoder och en förbättring av rättsmedvetenheten är centrala faktorer i främjandet av likabehandling. Diskrimineringslagen ger individen ett starkt skydd mot diskriminering. Lagen ger diskrimineringsombudsmannen många olika sätt att ingripa i diskriminering och främja likabehandling inom olika områden av livet. Ombudsmannen utnyttjar sin behörighet i stor omfattning. Ombudsmannen kan ingripa med låg tröskel i diskriminering som en individ upplever och främja likabehandling på ett lättare sätt än en rättsprocess. Resurser som allokerats till diskrimineringsombudsmannens arbete kan fås tillbaka i mångfaldig utsträckning, då ofta allvarliga rättskränkningar och kostnaderna de medför kan undvikas inom både den offentliga och den privata sektorn.

Genom att utveckla diskrimineringslagen vore det möjligt att ingripa ännu bättre i diskriminering och främja likabehandling. Grundlagsutskottet och arbets- och jämställdhetsutskottet (GrUU 31/2014 rd, AjUB 11/2014 rd) har ansett det vara nödvändigt att utreda bland annat en utvidgning av ombudsmannens behörighet till att omfatta enskilda fall i arbetslivet samt huruvida gottgörelse kunde förordnas i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Efter de erfarenheter som diskrimineringsombudsmannen har inhämtat under de tre första åren är det motiverat att fortsätta att utveckla lagen och stärka individens rättsskydd genom att ge ombudsmannen behörighet att bedöma även diskriminering i arbetslivet. Samtidigt bör ombudsmannen kunna föra ett ärende som gäller diskriminering till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan ett namngivet offer. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör också ha behörighet att förordna om gottgörelse till offer för diskriminering.

Under de tre senaste åren har i synnerhet de asylsökandes rättigheter begränsats på ett sätt som har väckt frågor om rättsstatens tillstånd. Både lagändringar och åtstramningar av tillämpningsförfarandena har gjorts i fråga om de asylsökandes ställning. Samverkan av dessa ändringar borde bedömas kritiskt. Respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna bör ställas i centrum när beslut fattas om personer som befinner sig i en sårbar ställning. I asyl- och migrationspolitiken bör man sträva efter hållbara lösningar ur både individens och samhällets synvinkel.

Enligt en pilotundersökning genomförd av juridiska fakulteten vid Åbo universitet, Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi och diskrimineringsombudsmannen godkändes de asylsökandes grunder för internationellt skydd inte lika ofta 2017 som 2015. Det verkar som att de sökandes bevisbörda har placerats på hög nivå i Migrationsverkets tillämpningspraxis. En klar utgångspunkt i en rättsstat borde dock vara att centrala förändringar som gäller individens rättsliga ställning alltid genomförs på lagstiftningsväg. En mer omfattande undersökning av nivån på och förändringarna i det internationella skyddet borde genomföras i Finland.

Denna undersökning borde inkludera olika ansökningsoch besvärsfaser.

Som en följd av försörjningsförutsättningarna och de höjda ansökningsavgifterna är det i praktiken omöjligt för många som beviljats internationellt skydd, i synnerhet sekundärt skydd och uppehållstillstånd för minderåriga, att återförena sin familj. Antalet personer som vistas i Finland utan uppehållstillstånd har ökat under de senaste åren. Kommunernas olika praxis i fråga om innehållet i den oundgängliga försörjningen och omsorgen har skapat en problematisk situation ur ett likabehandlingsperspektiv. Med tanke på förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är det en allvarlig brist att personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd inte vågar ansöka om uppehållstillstånd eller anmäla brott som de utsätts för på grund av rädsla för att avlägsnandet ur landet verkställs.

Misstankarna om rättsskyddets otillräcklighet och den samverkan som förändringarna medför i asylsökandenas beslutsprocess påverkar huruvida verkställandet av negativa beslut upplevs som berättigat. Kravet på snabbt verkställande av negativa beslut är tvivelaktigt om det inte kan säkerställas att beslutsförfarandet är korrekt och sökandens ärende har utretts grundligt. För tillfället är säkerhetsläget i Afghanistan instabilt och förhållandena i landet innebär en säkerhetsrisk för de personer som sänds tillbaka. Därför vore det motiverat att avstå från tillbakasändringar och Migrationsverket borde bevilja de asylsökande tidsbundna uppehållstillstånd.

Med stöd av antalet negativa beslut om internationellt skydd som man hade uppgifter om i slutet av 2017, kommer avlägsnandena ur landet fortsättningsvis att öka under de närmaste åren. Avlägsnandena kommer att bli allt svårare, i synnerhet på grund av motstånd från personerna som ska sändas tillbaka och utomstående. Närvaron av en opartisk övervakare i samband med tillbakasändningar mot personens egen vilja ökar myndighetsverksamhetens transparens, förbättrar rättsskyddet för personerna som sänds tillbaka samt minskar misstankarna som riktas mot myndighetsverksamheten och spridningen av felaktig information. Finansutskottet betonade i sitt betänkande om budgeten för 2018 (FiUB 22/2017 rd) att det i planen för den offentliga ekonomin som upprättas våren 2018 ska säkerställas att ett tillräckligt permanent anslag anvisas till diskrimineringsombudsmannens lagstadgade uppgift att övervaka verkställandet av avlägsnanden ur landet.

Diskrimineringsombudsmannen och Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI) har i samarbete genomfört en utredning om hur lagstiftningen som gäller hjälp till offer för människohandel fungerar. Utredningen visar att den myndighetshjälp som tillhandahålls inom ramarna för hjälpsystemet inte når alla offer för människohandel som behöver hjälp. Situationen är särskilt utmanande i kommunerna. Utredningen visar att kommunernas social- och hälsovårdsväsenden inte känner till mottagandelagen, som gäller hjälp för offer för människohandel, och att den särskilda ställning som människohandelsoffer har som mottagare av tjänster inte förverkligas i kommunerna. Offer för människohandel får inte alltid de tjänster som de enligt lag har rätt till. Bland offren finns också finska medborgare som hör till majoritetsbefolkningen.

Utredningen visar också att det i Finland finns personer som trots sitt behov av hjälp i anslutning till människohandel inte får tillräcklig hjälp inom systemet för hjälp av offer för människohandel. Antingen hänvisas de inte till myndighetshjälpen eller så har de inte tillgång till den. Vissa offer avförs från avförs frånhjälpsystemet till exempel på grund av att brottsbeteckningen eller åtalet ändras. Medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar för att hjälpa offer för människohandel som fallit utanför myndighetshjälpen är otillräckliga. En del av offren för människohandel uppsöker inte ens myndighetshjälp. Till exempel föreslås nästan inga offer för sexuellt utnyttjande som fallit offer för människohandel i Finland till hjälpsystemet.

Utredningen visar att en central orsak är den starka anknytningen mellan hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen, som uppstått som en följd av lagstiftningen och tillämpningen av den. Anknytningen verkar ha förstärkts genom lagändringen som trädde i kraft 2015. Enligt utredningen föreslog aktörer inom straffrättssystemet själva att hjälpsystemet borde kunna hjälpa offer oberoende av straffprocessens förlopp.

Här sammanfattat de centrala budskapen i diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen på basis av vilka ombudsmannen ger följande rekommendationer till riksdagen:

REKOMMENDATION 1:

EN UTREDNING OM EN REVIDERING AV DELAR AV DISKRIMINERINGSLAGEN SKA INLEDAS

För att stärka rättsskyddet för offer för diskriminering skulle diskrimineringsombudsmannen vid sidan av arbetarskyddsmyndigheterna ha behörighet att bedöma även diskriminering i arbetslivet.

Diskrimineringsombudsmannen skulle återfå möjligheten att föra ärenden som gäller diskriminering till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling även utan att namnge ett offer.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden skulle ges rätt att förordna om gottgörelse till offer för diskriminering.

En läroanstalts verksamhet skulle definieras som diskriminerande om läroanstalten inte ingriper i trakasserier riktade mot en elev eller student. Motsvarande bestämmelse bör övervägas även för aktörer som ansvarar för anstaltsvård samt värnplikt och civiltjänst.

I småbarnsfostran införs en bestämmelse om att varje enhet inom småbarnsfostran är skyldig att främja likabehandling och upprätta en likabehandlingsplan på samma sätt som läroanstalterna.

Arbetssökanden skulle i alla situationer ha möjlighet att få en utredning av arbetsgivaren om de grunder på vilka urvalsbeslutet har fattats.

REKOMMENDATION 2:

ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN BEREDS

En lagändring skulle göras så att bevisbördan delas mellan myndigheten och asylsökande. Genom lagstiftningsändringar skulle särskilt tillämpningen av artikel 4 punkt 4 i normdirektivet (2011/95/EU) tryggas så att en tidigare rättskränkning som asylsökanden upplevt betraktas som en allvarlig indikation på att sökandens rädsla för förföljelse är motiverad eller att sökanden löper en verklig risk att utsättas för allvarlig skada, om det inte finns en motiverad orsak att göra bedömningen att förföljelsen eller skadan inte kommer att upprepas.

Rätten till ett familjeliv skulle tryggas på lika grunder för personer som beviljats flyktingstatus och personer som beviljats sekundärt skydd, så att försörjningsförutsättningen inte tillämpas på deras ansökningar om familjeåterförening vilket i praktiken kan leda till diskriminering på grund av ekonomisk situation. Man skulle i synnerhet beakta barnets rätt till ett familjeliv och föräldrarnas omsorg. Minimi skulle vara att det mer gynsamma bemötande, som tillämpas i de familjeåterföreningsansökningar som görs av personer som fått flyktingstatus, också skulle tillämpas på dem som fått sekundärt skydd. Detta eftersom det inte finns godtagbara motiveringar för olika behandling i det här fallet.

REKOMMENDATION 3:

ÄNDRINGAR AV MOTTAGANDELAGEN BEREDS

Mottagandelagens inverkan på ökningen av antalet personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd skulle utredas och nödvändiga lagändringar skulle genomföras för att säkerställa att mottagningstjänsterna inte upphör innan avlägsnandet ur landet verkställs för en person som fått ett negativt asylbeslut.

REKOMMENDATION 4:

INFÖRANDET AV EN BRANDVÄGG UTREDS FÖR PERSONER SOM VISTAS I LANDET UTAN UPPEHÅLLSTILLSTÅND

Personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd skulle garanteras möjlighet att uträtta myndighetsärenden utan rädsla för att ett avlägsnande ur landet verkställs som en följd av ärendena.

REKOMMENDATION 5:

OUNDGÄNGLIG OMSORG OCH FÖRSÖRJNING TRYGGAS GENOM LAG

Den oundgängliga försörjning och omsorg som fastställs i 19 § i grundlagen, vilka alla har rätt till

- även personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd
- skulle tryggas genom lag.

REKOMMENDATION 6:

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS RESURSER FÖR ÖVERVAKNING AV VERKSTÄLLANDET AV AVLÄGSNANDEN UR LANDET GÖRS PERMANENTA

I planen för den offentliga ekonomin skulle det ombesörjas att permanenta resurser reserveras för ombudsmannens lagstadgade uppgift.

REKOMMENDATION 7:

LAGSTIFTNING SOM BERÖR HJÄLP AV MÄNNISKOHANDELSOFFER TYDLIGGÖRS

Särställningen för offer för människohandel som mottagare av tjänster i kommunerna skulle förbättras genom att stifta en speciallag under ledning av social- och hälsovårdsministeriet eller genom att inkludera offrens särställning och rätt till hjälp i den allmänna lagstiftningen kring social- och hälsovården samt genom att trygga tillräckliga anvisningar inom social- och häslovården.

Anknytningen mellan hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen skulle försvagas så att lagstiftningen och tillämpningen av den överensstämmer bättre med den internationella rätt och EU-rätt som är bindande för Finland.

Fokuseringen på offret inom hjälparbetet skulle stärkas så att offer för människohandel som befinner sig i en särskilt utsatt ställning oftare styrs till hjälpsystemet för offer för människohandel.

REKOMMENDATION 8:

LAGÄNDRINGAR SOM GÄLLER UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL BEREDS I UTLÄNNINGSLAGEN

Grunderna för beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd till offer för människohandel skulle ändras så att en tillräcklig grund för beviljande av uppehållstillstånd är att offret befinner sig i en ”utsatt ställning”, i stället för den nuvarande formuleringen ”särskilt utsatt ställning”.

Möjliga ändringsbehov bedöms även i fråga om tillfälligt uppehållstillstånd till offer för människohandel.

REKOMMENDATION 9:

EN LAGÄNDRING BEREDS FÖR ATT UTVIDGA ARBETARSKYDDSMYNDIGHETENS BEHÖRIGHET TILL ATT GÄLLA MÄNNISKOHANDELSBROTT

Den s.k. tillsynslagen (44/2006), som styr arbetarskyddsmyndighetens verksamhet skulle ändras så att arbetarskyddsmyndigheten ska anmäla misstänkta människohandelsbrott till polisen.

DISKRIMINERINGS
OMBUDSMANNEN

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI