

B 7/2022 rd

**Diskriminerings-  
ombudsmannens  
berättelse  
till riksdagen  
2022**

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

ISBN (tryckt): 978-952-69466-4-1

ISBN (pdf): 978-952-69466-5-8

Riksdagssignum: B 7/2022 rd

Tryck: Helsingfors, 2022

# Innehåll

---

<b>Förord</b> .....	<b>6</b>
<b>Diskrimineringsombudsmannen</b> .....	<b>10</b>
<b>1. Likabehandling är grunden för ett rättvist samhälle</b> .....	<b>12</b>
1.1 Det är viktigt att stärka diskrimineringsoffrens tillgång till rättvisa i den partiella reformen av diskrimineringslagen .....	15
1.1.1 Proportionerliga påföljder av diskriminering .....	15
1.1.2 Förstärkande av rättsskyddet i arbetslivet .....	16
1.1.3 Förstärkande av rättsskyddet för personer med funktionsnedsättning .....	18
1.1.4 Diskrimineringsombudsmannens stöd till diskrimineringsoffer .....	19
1.2 Likabehandling ska främjas aktivt i myndigheters och offentliga aktörers arbete .....	21
1.2.1 Myndigheternas likabehandlingsplanering och stöd till den ska effektiviseras markant .....	21
1.2.2 Konsekvenserna för likabehandling ska bedömas bättre vid lagberedningen .....	23
1.2.3 Säkerhetsmyndigheter ska satsa på åtgärder mot diskriminering och främja likabehandling .....	24
1.2.4 Social- och hälsovården innehar en central ställning för människors likabehandling .....	31
1.2.5 Ett tillgängligt samhälle innebär jämlikhet för alla .....	36
1.3 Diskriminering förekommer inom många livsområden .....	39
1.3.1 Delaktighet i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning bör främjas målmedvetet .....	39
1.3.2 Utbildningen ska stärka likabehandling .....	44
1.3.3 Diskriminering inom boende .....	49
1.3.4 Digitalisering och artificiell intelligens har betydande element som påverkar likabehandling .....	54
1.3.5 Alla barn och unga måste få känna sig värdefulla som de är .....	62
1.4 Likabehandling av samerna och tillgodoseendet av deras rättigheter ska förbättras .....	66
1.4.1 Reformen av sametingslagen är ett betydande steg för samernas rättigheter .....	66

1.4.2	De nya välfärdsområdena har en central roll för tillgodoseendet av samernas språkliga rättigheter . . . . .	66
1.4.3	Kontakter från samer tyder på bristen av språkkunniga yrkespersoner . . . . .	67
<b>2.</b>	<b>Människohandelsrapportören följer fenomenet människohandel . . . . .</b>	<b>69</b>
2.1	Människohandel är ett omfattande, allvarligt brott som ofta förblir dolt . . . . .	69
2.2.	Utveckling av verksamhet mot människohandel . . . . .	70
2.2.1	Handlingsplanen mot människohandel utgör ramen för sektorsövergripande verksamhet . . . . .	70
2.2.2	Beredningen av speciallagen om offer för människohandel . . . . .	72
2.2.3	Identifiering av offer för människohandel är nyckeln till tillgodoseendet av deras rättigheter . . . . .	74
2.2.4	Principen om straffrihet och identifiering av offer för människohandel . . . . .	75
2.3.	Förverkligande av straffansvar . . . . .	76
2.3.1	Förverkligande av straffansvar förutsätter att hela myndighetskedjan fungerar . . . . .	76
2.3.2	Trots att ett större antal människohandelsbrott uppdagas leder fortfarande få av dem till dom . . . . .	78
2.3.3	Efterfrågan på människohandel ska minskas . . . . .	80
2.4.	Ingripande i arbetsrelaterat utnyttjande förutsätter vilja och sektorsövergripande samarbete . . . . .	82
2.4.1	Utnyttjandesituationer i arbetslivet förblir ofta dolda . . . . .	82
2.4.2	Samhället ska trygga offrens rättigheter . . . . .	82
2.5	Om praxisen för uppehållstillstånd för offer för människohandel . . . . .	84
2.5.1	Ombudsmannens utredning om uppehållstillstånd för offer för människohandel . . . . .	84
<b>3.</b>	<b>Utlänningars ställning och rättigheter i Finland . . . . .</b>	<b>90</b>
3.1.	Tillgodoseendet av barnets rättigheter och skyddet för familjelivet kräver åtgärder . . . . .	90
3.1.1	Brister i beaktandet av barnets bästa . . . . .	91
3.1.2	Paragrafen om kringgående av inresebestämmelserna begränsar barnets rättigheter . . . . .	92

3.2	Papperslöshet – hinder för legalisering av vistelsen i Finland. ....	95
3.2.1	Hinder för legaliseringen av vistelse i Finland. ....	95
3.2.2	Lagen bör göra det möjligt att bättre beakta den sökandes situation. ....	96
3.3	Rollen av utrikesministeriet och Finlands beskickningar i tryggheten av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. ....	98
3.3.1	Coronapandemin förvärrade problem som varit kända sedan länge. ....	98
3.3.2	Brister i tryggheten av rättigheterna av personer i sårbar ställning. ....	98
3.3.3	Hinder för förverkligande av rättigheter. ....	99
3.4	Övervakning av verkställigheten av avlägsnande ur landet. ....	100
3.4.1	Ombudsmannens övervakningsuppgift. ....	100
3.4.2	Diskrimineringsombudsmannens observationer om återsändanden. ....	101
3.4.3	Stärkande av rättigheterna för personer i sårbar ställning som ska återsändas. ....	102
3.5	Verkställbarheten av beslut om avlägsnande ur landet och risken för kränkning av förbud mot tillbakasändning. ....	106
3.5.1	Lagstiftningen och praxis ska förtydligas. ....	107
3.5.2	Förbud mot tillbakasändning av tillsynsorganen för konventionerna om mänskliga rättigheter. ....	108
	<b>Slutsatser och rekommendationer till riksdagen. ....</b>	<b>110</b>
	Källor. ....	114

# Förord

---

Likabehandling och grundläggande och mänskliga rättigheter erkänns allt tydligare som centrala värderingar i det finländska samhället. Många stora och små företag, myndigheter samt frivilligorganisationer vill att deras engagemang i likabehandling och mänskliga rättigheter är kända. Till exempel har nästan hela idrottsrörelsen åtagit sig Reilu Peli-verksamhetsprinciperna för icke-diskriminering. Över hundra aktörer deltog i justitieministeriets och diskrimineringsombudsmannens Jag är Antirasist-kampanj. Däremot har diskriminerande och rasistiskt tal normaliserats till en del av den samhälleliga debatten och riktas särskilt mot sexual- och könsminoriteter, asylsökande samt rasifierade finländare.

Båda utvecklingsriktningarna syns i diskrimineringsombudsmannens arbete: vi ser glädjande framgång, men också grova, förödande erfarenheter av diskriminering och utanförskap. I denna berättelse sänder vi ett budskap till riksdagen särskilt om utmaningarna för likabehandling samt våra lösningsförslag på dessa.

Denna berättelse till riksdagen är diskrimineringsombudsmannens andra. Den första berättelsen under tiden för nuvarande diskrimineringslagens gavs våren 2018.

Under de senaste två åren har coronapandemin skakat hela världen och det finländska samhället. Under pandemin har det förts en hel del diskussion om förutsättningarna för att begränsa grundläggande rättigheter. Emellertid har det i ganska stor utsträckning funnits konsensus kring hur vi i denna tid kan skydda de allra mest utsatta och trygga jämlikheten. Bedömningen av konsekvenserna för restriktionerna pågår ännu och pandemins effekter för minoriteternas del bör klargöras och resurser för korrigerande åtgärder säkerställas.

Under de senaste fyra åren har ombudsmannens byrå vuxit och fått nya uppgifter. Från början av år 2021 utvidgades byråns uppgift att övervaka avlägsnanden ur landet till avlägsnandeuppdrag som genomförs av EU:s gränsbevakningsmyndighet Frontex. Hösten 2021 godkände riksdagen en ändring i lagen om diskrimineringsombudsmannen, vilket gav oss uppgiften för att rapportera om våld som riktas mot kvinnor från början av år 2022. Uppgiften behandlas inte ännu i denna berättelse. Från början av år 2022 grundades även äldreombudsmannens uppgift i anslutning till diskrimineringsombudsmannens byrå.

Kundkontakterna till oss ökar varje år och år 2021 var de fler än två-tusen. Av dessa gällde 1584 diskrimineringsärenden. Detta berättar å ena sidan att allt fler känner till ombudsmannens arbete och upplever att de kan få hjälp i en diskriminerande situation. Talet berättar å andra sidan även att diskrimineringen fortfarande finns djupt i det finländska

samhällets strukturer. På basis av undersökningar vet vi också att personer som erfarit diskriminering inte alltid söker hjälp, och att diskriminering i många grupper är ett mycket underrapporterat fenomen. Kanske vet man inte var man kan söka hjälp, man litar inte på att hjälpbegäran leder till något, eller räds för motåtgärder.

Ombudsmannens egna utredningar, såsom utredningen om diskrimineringsupplevelser bland personer med afrikansk bakgrund som genomfördes år 2020, kompletterar bilden som fåtts på basis av kundkontakter och undersökningar om att det ännu finns mycket kvar att göra för att uppnå jämlikhet. Rasism och diskriminering är en erfarenhet som påverkar hela livet, ända från bandomen hos personer som tillhör en minoritet. Det är nödvändigt att agera för att en person som erfarit diskriminering kan lita på att någon inbegriper i diskrimineringen och diskrimineringen har konsekvenser för gärningsmannen.

Många av de ändringar i lagstiftningen och för att utveckla strukturerna som presenterades i riksdagsberättelsen år 2018 har genomförts. En central helhet är emellertid på hälft: delreformen av diskrimineringslagen.

Diskrimineringslagen och övervakningssystemet som bygger på den innehåller metoder för att ingripa i diskriminering. Det har redan samlats mycket information om lagens ändamålsenlighet och dess brister. Det är av största vikt att det i den pågående delreformen av diskrimineringslagen görs ändringar, med vilka diskrimineringsoffrets tillgång till sina rättigheter stärks. En fungerande övervakning förutsätter även att diskrimineringsombudsmannen har resurser för att svara på en ökande mängd kontaktförfrågningar och samtidigt ta initiativ till att avveckla diskriminerande strukturer.

I vårt arbete stöter vi fortfarande på missuppfattningen om att jämlikhet innebär att alla behandlas lika. Att behandla alla på samma sätt räcker emellertid inte för att garantera likabehandling. Denna missuppfattning orsakar till exempel allvarliga hinder för möjligheterna hos personer med funktionsnedsättning att delta i arbetslivet. Vi behöver en grundläggande ändring i vårt tankesätt, så att målet som FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ställt för oss om funktionsnedsatta personers verkliga jämlikhet och delaktighet förverkligas.

I stora samhälleliga förändringsprocesser – vare sig det är fråga om digitalisering och en ökad användning av artificiell intelligens, eller att bygga välfärdsområden – är det väsentligt att myndigheterna har beredskap och sakkunskap för att bedöma likabehandling utgående från olika befolkningsgruppers synvinkel, särskilt grupper som är i en sårbar ställ-

ning. Detta behov riktar sig såväl mot lagstiftning, förändringsprojekt som praktiskt genomförande. Jämlikhetsplanering är en lagstadgad och värdefull metod för att stödja dessa processer, och här borde hela statsrådet och ministerierna leda med sina exempel.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna för befolkningsgrupper i en sårbar ställning står i centrum för ombudsmannens arbete. Vi har under de senaste åren bland annat lyft fram problem gällande uppehållstillstånd för människohandelsoffer, brister i familjeåterföringspraxis för asylsökande barn som kommit utan sina vårdnadshavare samt situationen i samband med avlägsnande ur landet för de som tillhör grupper i sårbar ställning.

Offer för människohandel är i en svår och sårbar ställning och behöver trygghet genom uppehållstillstånd, tryggt boende, starka stödtjänster och en fungerande straffrättsligt förfarande. Med sina konkreta åtgärder ger handlingsplanen mot människohandel goda förutsättningar för att inbegripa i detta allvarliga människorättsliga problem.

Ändringarna i utlänningslagen som genomfördes åren 2015–2016 försvagade särskilt rättigheterna hos personer som söker internationellt skydd. Vissa korrigerande åtgärder har utförts åren 2020–2021, men ytterligare ändringar i utlänningslagen behövs. Ett exempel på detta är gruppen "papperslösa" människor, där hundratals barn ingår. Den här gruppen behöver hållbara, mänskliga lösningar och att den politiska retoriken läggs åt sidan.

Statsrådet godkände hösten 2021 handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter samt det första handlingsprogrammet mot rasism. Inom båda är den ledande principen att stärka informationsgrunden; den ena via indikatorer för grundläggande och mänskliga rättigheter, den andra genom uppföljningsdata om diskriminering. För att bygga denna informationsgrund behövs resurser för långsiktig forskning och datainsamling. På detta vis kan man bättre identifiera strukturer som diskriminerar eller förhindrar att rättigheterna uppfylls och rikta korrigerande åtgärder effektivt.

I diskrimineringsombudsmannens arbete har medborgarsamhället en ovärderligt central roll för att stödja grupper i sårbar ställning, men också som sändebud och sakkunnig. Det har varit särskilt värdefullt för oss att vi med hjälp av våra unga representanter i delegationen för likabehandlingsärenden fått föra dialog om erfarenheter bland unga som tillhör minoriteter.

Även de unga som är aktiva och tillhör en minoritet blir tyvärr ofta föremål för hatretorik och riktade trakasserier. Därför är det viktigt att så-



väl polisen, åklagarmyndigheten som domstolarna visar gränserna för yttrande- och åsiktsfriheten i enlighet med människorättsavtal och grundlagen. I de grundläggande rättigheterna ingår att de egna grundläggande rättigheterna inte får förverkligas på bekostnad andras grundläggande rättigheter.

Ett varmt tack går till hela personalen vid diskrimineringsombudsmannens byrå för innehållet i denna berättelse och de tusentals journalsamtal, meddelanden, brev, utlåtanden och möten som finns bakom denna berättelse. Personalens stora sakkunskap och engagemang har burit vårt arbete genom den svåra coronatiden.

Jag hoppas att denna berättelse är en språngbräda för en dialog där likabehandling och grundläggande och mänskliga rättigheter främjas och för vilka åtgärder ännu behövs. Hur bygger vi ett Finland som är ett tryggt och accepterande samhälle för alla de som bor här och flyttar hit? Där en människa som utsatts för diskriminering, ett offer för människohandel eller en asylsökande vet att de får stöd i sin situation och en rättvis behandling av sin sak. Ett samhälle där varje barn och ungdom får känna sig värdefull och viktig, som sitt egna, unika jag. Vi ser fram emot en god dialog med riksdagen om dessa teman.



A handwritten signature in black ink that reads "Kristina Stenman". The signature is fluid and cursive.

Kristina Stenman  
*diskrimineringsombudsman*

# Diskrimineringsombudsmannen

---

Diskrimineringsombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet som har till uppgift att främja likabehandling och ingripa i diskriminering. Man kan vända sig till diskrimineringsombudsmannen om man har utsatts för eller bevittnat diskriminering på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning, eller någon annan orsak som gäller en personlig egenskap.

Diskrimineringsombudsmannen verkar också som Finlands nationella rapportör om människohandel och övervakar verkställigheten av avlägsnandet av utlänningar ur landet. Ombudsmannens uppgifter innefattar också att följa och främja utlänningars ställning och rättigheter. Från och med 1.1.2022 föreskrevs det även en ny uppgift för ombudsmannen som rapportör om våld mot kvinnor.

Diskrimineringsombudsmannens verksamhetsområde är omfattande. Tillsyn och främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är gemensamt för de olika uppgifterna. Diskrimineringsombudsmannen kontaktas i anslutning till alla uppgifter som hör till ombudsmannen. Antalet kontakter har ökat varje år, och största delen av kontakterna gäller diskriminering. I praktiken innebär diskrimineringsombudsmannens arbete till exempel rådgivning, utredning av enskilda fall, främjande av förlikning mellan parterna, utbildning, insamling av information, att påverka lagstiftningen och myndighetspraxis samt att bistå dem som diskriminerats

Ombudsmannens uppgifter och rättigheter har inskrivits i diskrimineringslagen (1325/2014) och lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014). Några av ombudsmannens uppgifter och rättigheter är inskrivna i utlänningslagen (301/2004).

## Riksdagsberättelsens struktur

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen ska ombudsmannen en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Enligt lagen ska berättelsen även omfatta människohandel och relaterade fenomen. Denna riksdagsberättelse är diskrimineringsombudsmannens andra. I berättelsen behandlas brett de olika sidorna av ombudsmannens verksamhet och befogenheter – likabehandling, diskriminering, tillgodoseendet av utlänningars rättigheter, verksamhet mot människohandel och tillsyn av genomförandet av

avlägsnande ur landet. I denna berättelse behandlas inte ännu ombudsmannens iakttagelser i anknytning till sin nya uppgift som rapportör om våld mot kvinnor.

I berättelsens första kapitel behandlas ombudsmannens arbete för att främja likabehandling och ingripa i diskriminering. I kapitlet lyfter man fram ombudsmannens centrala iakttagelser och kommentarer om likabehandling och diskriminering samt lagens funktionsduglighet. Iakttagelser om människohandel och åtgärder mot människohandel behandlas i det andra kapitlet och rekommendationer framförs bland annat om förbättrandet av rättsskyddet för offer för människohandel. I det tredje kapitlet behandlas förverkligandet av utlänningars ställning och rättigheter bland annat ur barnets rättigheters synvinkel, och centrala revideringsbehov rörande utlänningslagstiftningen lyfts fram. I det tredje kapitlet behandlas även ombudsmannens iakttagelser om tillsynsarbetet rörande övervakning av avlägsnande ur landet, och rekommendationer framförs särskilt för att förbättra ställningen för utsatta personer som ska återsändas. I slutet av berättelsen sammanfattas ännu de rekommendationer som ges till riksdagen, genom vilka tryggheten av grundläggande fri- och rättigheter kan förbättras i Finland.

# 1. Likabehandling är grunden för ett rättvist samhälle

---

I ett rättvist samhälle får omständigheter som gäller den enskilde som person, som funktionsnedsättning, sexuell läggning, religion eller etniskt ursprung, inte påverka människors möjligheter att få utbildning, arbete och tjänster och i övrigt delta i samhället.

Människor har dock olika utgångslägen och möjligheter i samhället, och diskrimineringen påverkar människors ställning och möjligheterna till delaktighet i Finland. För att faktisk likabehandling ska förverkligas krävs det att man aktivt och inom alla samhällsområden eftersträvar att eliminera ojämlikhet som grundar sig på diskriminering.

Likabehandling och delaktighet är på många sätt kopplade till de rådande attityderna i samhället. Fördomar och strukturell diskriminering måste avvecklas för att kunna skapa ett mer likvärdigt samhälle. Diskrimineringsombudsmannen främjar likabehandling i samhället på ett omfattande sätt, strävar efter att avveckla och förebygga strukturell diskriminering samt ingriper mot diskriminering som människor upplever.

Diskrimineringsombudsmannens är en självständig och oberoende myndighet, med ett centralt uppdrag att ingripa mot diskriminering och främja likabehandling samt övervaka att diskrimineringslagen följs. Ombudsmannen kontaktas angående diskriminering på olika diskrimineringsgrunder och inom alla livsområden. Antalet kontakter har ökat betydligt varje år.

Enligt diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälсотillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning, eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Förenklat betyder diskriminering att en person behandlas sämre än andra i samma situation på grund av en eller flera av personens personliga egenskaper, utan

godtagbart skäl. Diskrimineringen kan vara direkt eller indirekt, eller att personer med funktionsnedsättning vägras rimliga anpassningar. Diskrimineringslagen förbjuder även trakasserier samt anvisningar eller order att diskriminera någon.



## **Fördomar och strukturell diskriminering måste avvecklas för att kunna skapa ett mer likvärdigt samhälle.**

Diskrimineringslagen omfattar flera olika sätt med vilka ombudsmannen kan ingripa i diskriminering och främja likabehandling. I praktiken innebär diskrimineringsombudsmannens arbete till exempel rådgivning, utredning av enskilda fall, främjande av förlikning mellan parterna, utbildning, insamling av information, utarbetande av utredningar samt påverkande av lagstiftning och myndighetspraxis. Ombudsmannen kan även föra ett enskilt diskrimineringsärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden eller en domstol för avgörande.

Detta kapitel behandlar likabehandlingens tillstånd och förekomsten av diskriminering i Finland. I kapitlet ges rekommendationer för att minska diskriminering och främja likabehandling samt för att bättre tillgodose människors rättsskydd. Ombudsmannen ger rekommendationer för att utveckla lagstiftningen samt för åtgärder som främjar likabehandling.

Kapitlets första del behandlar den pågående partiella revideringen av diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen understryker att det i revideringen är nödvändigt att förbättra rätts-

skyddet för diskrimineringsoffer. Den andra delen av kapitlet fokuserar på myndigheters och offentliga aktörers skyldighet att främja likabehandling. Ombudsmannen anser att myndigheterna ska främja likabehandling effektivare och betonar myndigheternas centrala ställning när det gäller trygghet av likabehandling. Därefter behandlar kapitlet hur diskriminering förekommer inom oli-

ka livsområden i Finland, särskilt när det gäller delområden som under de fyra senaste åren lyfts fram i ombudsmannens arbete, såsom arbetslivet och situationen för personer med funktionsnedsättning, boende, utbildning och digitalisering. Slutligen behandlas likabehandling i fråga om ursprungsfolket samerna.

### **Direkt diskriminering**

Direkt diskriminering betyder att någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person missgynnas utan godtagbart skäl jämfört med någon annan i en motsvarande situation.

### **Indirekt diskriminering**

Indirekt diskriminering betyder att regler, kriterier eller förfaringsätt som framstår som jämlika kan komma att missgynna någon utan godtagbart skäl på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person.

### **Vägran av rimliga anpassningar**

Vägran att genomföra rimliga anpassningar är diskriminering. Myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare samt leverantörer av varor och tjänster ska göra rimliga anpassningar för personer med funktionshinder. Med anpassningarna säkerställer man likabehandlingen av funktionshindrade i enskilda situationer. Anpassningarna ska i varje enskild situation motsvara den funktionshindrades behov. Rimligheten bedöms från fall till fall och anpassningarna kan genomföras på olika sätt i olika situationer.

### **Diskriminering enligt flera diskrimineringsgrunder**

Med diskriminering på många grunder avses situationer där man blir utsatt för diskriminering på basis av två eller flera olika diskrimineringsgrunder. Diskrimineringslagen tillämpas även på diskriminering enligt flera diskrimineringsgrunder, även då en av grunderna är kön. I övrigt övervakas diskriminering på grund av kön av jämställdhetsombudsmannen.

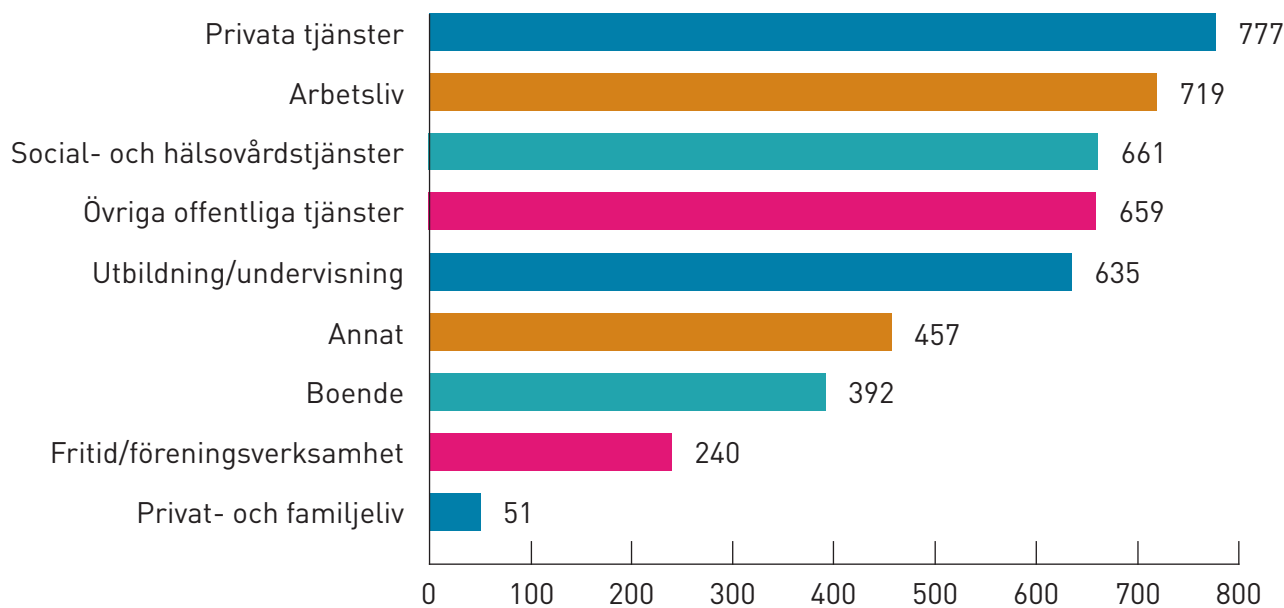
### **Trakasserier**

Trakasserier är diskriminering som förbjuds i diskrimineringslagen. I lagen definieras trakasserier som beteende med vilket man avsiktligt eller faktiskt kränker en persons människovärde. Med beteende skapar man en atmosfär som förknippas med en förbjuden diskrimineringsgrund såsom sexuell läggning, ursprung eller funktionsnedsättning och som är kränkande, förödmjukande, hotande, fientlig eller aggressiv.

### **Positiv särbehandling**

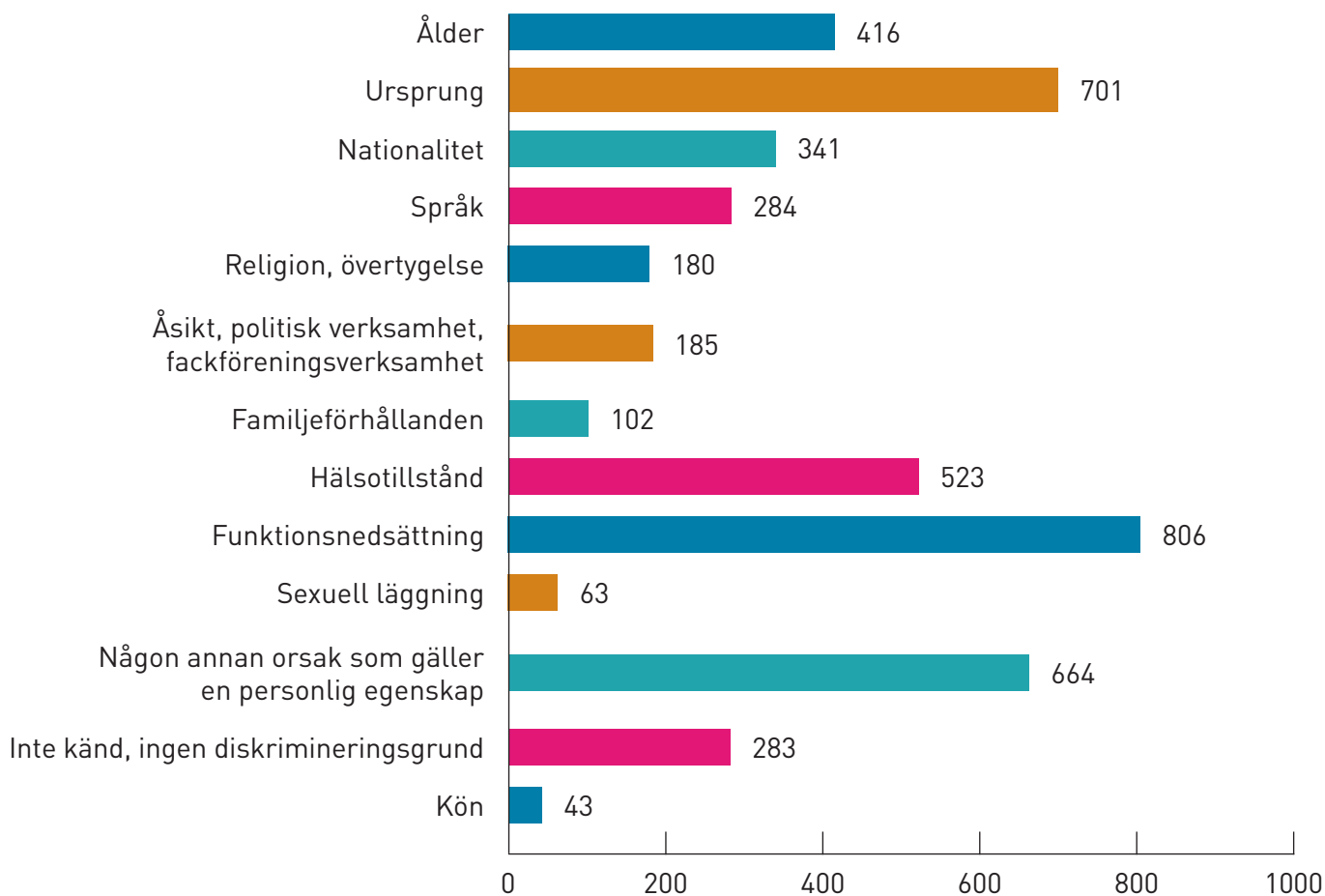
Med positiv särbehandling avses åtgärder för att främja faktisk likabehandling eller för att förebygga eller eliminera olägenheter orsakade av diskriminering. Positiv särbehandling utgör inte diskriminering.

## Inledda kontakter gällande diskriminering enligt livsområde sammanlagt åren 2018–2021



Antalet inledda kontakter gällande diskriminering enligt livsområde fördelades åren 2020–2021 enligt följande: privata tjänster 777 st., arbetsliv 719 st., övriga offentliga tjänster 659 st., social- och hälsovårdstjänster 661 st., annat 457 st., utbildning och undervisning 635 st., boende 392 st., fritids- och föreningsverksamhet 240 st. samt privat- och familjeliv 51 st.

## Inledda kontakter gällande diskriminering enligt diskrimineringsgrund 2018–2021



Kontakter gällande diskriminering enligt diskrimineringsgrund fördelades åren 2018–2021 enligt följande: ålder 416 st., ursprung 701 st., medborgarskap 341 st., språk 284 st., religion eller övertygelse 180 st., åsikt, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet 185 st., familjeband 102 st., hälsotillstånd 523 st., funktionsnedsättning 806 st., sexuell inriktning 63 st., annan orsak i anslutning till person 664 st., inte känd eller ingen diskrimineringsgrund 283 st. och kön 43 st.

## 1.1 Det är viktigt att stärka diskrimineringsoffrens tillgång till rättvisa i den partiella reformen av diskrimineringslagen

När den föregående riksdagsberättelsen gavs 2018 hade diskrimineringslagen varit i kraft i tre år. Nu har man redan flera års erfarenhet av genomförandet och trenderna är klara: det är positivt att betydelsen av likabehandling i allt större utsträckning identifieras som en central del i samhällsutvecklingen. Samtidigt visar de ökande kontakterna om diskrimineringsmisstankar att diskriminering fortfarande är ett allvarligt samhällsligt problem som i ljuset av forskning i hög grad förblir undandömd.

Det är fortfarande vanligt med diskriminering av minoriteter i Finland. Enligt en undersökning som EU:s byrå för grundläggande rättigheter har gjort har nästan hälften (45 %) av de personer med afrikansk bakgrund som bor i Finland upplevt diskriminering under det senaste året<sup>1</sup>. Diskriminering i anknytning till afrikanskt ursprung förekommer näst mest i Finland av de EU-medlemsländer som har undersökts och cirka två gånger mer än i de andra undersökta EU-länderna i genomsnitt. Att diskriminering är så vanligt i Finland visar även det att 44 procent av finländarna anser att diskriminering av personer med funktionsnedsättning är vanligt i Finland<sup>2</sup>. Ett tredje exempel på att diskriminering är vanligt framkommer i en undersökning som gjorts vid Helsingfors universitet, enligt vilken en person med ett namn som verkar somaliskt måste lämna in cirka fyra gånger fler arbetsansökningar för att få komma på intervju än en sökande med ett traditionellt finskt namn<sup>3</sup>.

Diskriminering kan minskas genom att påverka människors attityder. Det är viktigt att kommunicera att diskriminering är förbjuden och att man ingriper i diskriminering. Även EU-direktiv som är bindande för Finland förutsätter att de juridiska påföljderna av diskriminering är effektiva, proportionerliga och varnande. Det är även viktigt med effektiva påföljder för att den som blivit föremål för diskriminering ska kunna lita på att hans eller hennes rättigheter tillgodoses, vilket uppmuntrar

till att ingripa i diskriminering. Undersökningar och utredningar visar att Finland till denna del ännu har mycket att förbättra i lagstiftningen. Diskrimineringsombudsmannen anser det vara mycket viktigt att rättsskyddet kan förstärkas i den partiella reformen av diskrimineringslagen som bereds vid justitieministeriet. I följande avsnitt framförs diskrimineringsombudsmannens mest centrala förslag för att förstärka rättsskyddet.



**Det är mycket viktigt att rättsskyddet kan förstärkas i den partiella reformen av diskrimineringslagen.**

### 1.1.1 Proportionerliga påföljder av diskriminering

Diskrimineringslagen utgår från att den som blivit utsatt för diskriminering har rätt att få gottgörelse av den myndighet, arbetsgivare, utbildningsanordnare eller tillhandahållare av varor eller tjänster som har brutit mot diskrimineringsförbudet. Enligt bedömningsstudien om diskrimineringslagen som statsrådet beställde beordrade domstolar under 2015–2019 sammanlagt endast tre gånger att gottgörelse skulle betalas i käromål som väcktes. Enligt bedömningsstudien utdömdes betalning av gottgörelse för diskriminering i fall som väcktes på basen av strafflagen ”några gånger” under samma tid<sup>4</sup>.

Att söka gottgörelse har gjorts särskilt svårt i Finland. Offret ska själv stämma in den som har gjort sig skyldig till diskriminering till tingsrätten och yrka på gottgörelse även då diskriminerings- och jämställdhetsnämnden redan har konstaterat att diskriminering har ägt rum. Det lönar sig dock oftast inte för offret att yrka på gottgörelse i tingsrätten, eftersom risken finns att offret kan behöva betala avsevärda ersättningar för motpartens rättegångskostnader om offret förlorar yrkandet i rätten.

När diskrimineringslagen stiftades tänkte man att ärendets behandling i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden skulle underlätta att söka ersättning i tingsrätten. De gottgörelser som har utdömts i tingsrätterna för diskriminering har i

genomsnitt varit av storleken några tusen euro. Så små gottgörelser är det dock inte på något sätt ändamålsenligt att yrka på genom talan i tingsrätten, eftersom de rättegångskostnader som man kan råka ut för att betala är mångfalt större än gottgörelsenivån även i enkla ärenden. Till exempel advokatförbundet har framställt att yrkanden som är så små till belopp inte ska behandlas i tingsrätterna på det nuvarande sättet.

### **Rekommendation:**

Diskrimineringsombudsmannen anser det vara viktigt att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ges möjlighet att beordra gottgörelse samtidigt som den bedömer huruvida ett brott mot diskrimineringsförbudet har begåtts. Riksdagens grundlagsutskott ville redan när den nuvarande diskrimineringslagen stiftades noggrannare utreda nämndens möjlighet att beordra gottgörelse. Behandlingen i nämnden är gratis för parterna och ändring i nämndens beslut kan sökas hos förvaltningsdomstolen.

### **1.1.2 Förstärkande av rättsskyddet i arbetslivet**

Under hela tiden som diskrimineringslagen har varit i kraft, sedan 2004, har man i Finland diskuterat behovet av att förstärka diskrimineringsoffrets ställning i arbetslivet. När diskrimineringslagen stiftades kom man i Finland fram till en exceptionell lösning ur europeisk synvinkel, där de myndigheter som allmänt övervakar diskrimineringsförbudet, i Finland diskrimineringsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, inte har några befogenheter i arbetslivet. För diskrimineringsombudsmannens del har bland annat EU-kommissionen, Europarådets kommission mot rasism och intolerans ECRI samt riksdagens grundlagsutskott fäst uppmärksamhet vid frågan.

Arbetskyddsmyndighetens möjligheter att ingripa i diskriminering i arbetslivet är på många sätt begränsade, bland annat på grund av den internationella arbetsorganisationen ILO:s kon-

vention. Arbetskyddsmyndighetens verksamhet fokuserar på att vägleda arbetsgivaren under anställningsförhållandet. Därför har den inte ingripit i diskriminering då ett anställningsförhållande har upphört eller diskrimineringen i övrigt har upphört. En central påföljd har varit att konstaterad diskriminering överförs till åklagaren för bedömning för straffrättsliga påföljder. I dessa situationer har dock de rättsskyddsmedel som har föreskrivits i diskrimineringslagen som skydd för diskrimineringsoffret inte förverkligats.

Beträffande diskrimineringsförbudet är arbetslivet det mest centrala livsområdet, eftersom diskriminering i arbetslivet har omfattande konsekvenser för individens ekonomiska och sociala ställning samt för minoriteters tillit till att de behandlas rättvist i samhället. Undersökningar visar att i synnerhet minoriteter möter omfattande diskriminering i arbetslivet. Trots det hänför de som hör till minoriteter endast sällan exempelvis rekryteringsdiskriminering för utredning av arbetskyddsmyndigheten.

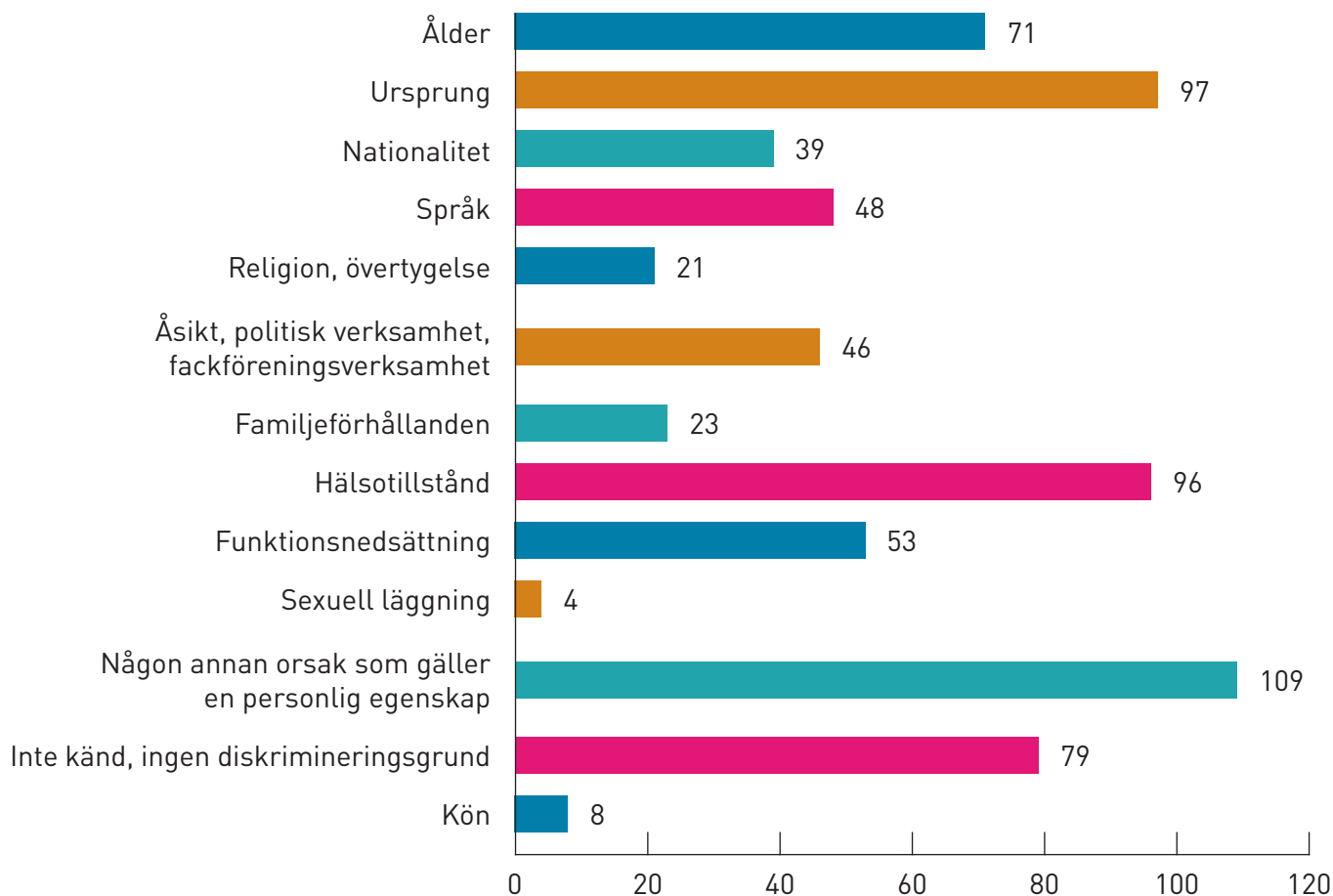
Medborgarorganisationerna och en del arbetsmarknadsorganisationer har framfört att diskrimineringsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ska ges möjlighet att även bedöma diskriminering i arbetslivet på samma sätt som diskriminering som förekommer på andra håll i samhället. Numera kan jämställdhetsombudsmannen ingripa i diskriminering i arbetslivet när diskrimineringen anknyter till kön eller könsuttryck och jämställdhetsombudsmannen kan även föra diskriminering i arbetslivet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling.

### **Rekommendation:**

Diskrimineringsombudsmannen anser det viktigt att ett ärende som gäller diskriminering i arbetslivet i fortsättningen även kan föras till diskrimineringsombudsmannen för behandling och att ärendet vid behov även kan föras till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. På så vis skulle rättsskyddet i arbetslivet stärkas. Arbetskyddsmyndigheterna skulle dock även i fortsättningen för sin del kunna bedöma och ingripa i diskriminering i arbetslivet.

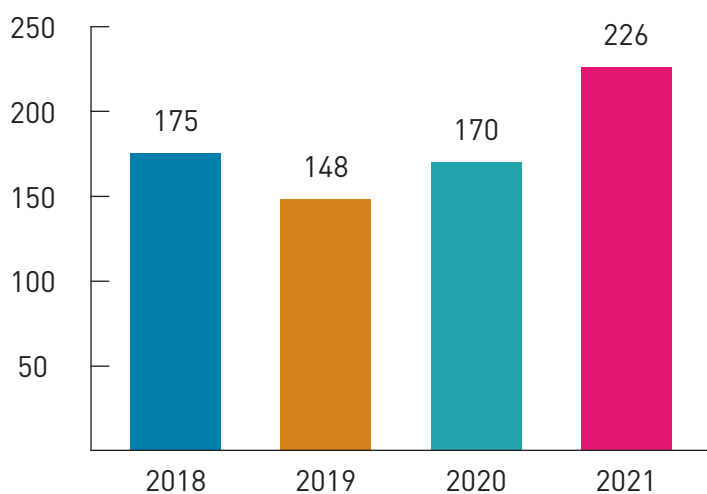


## Inledda kontakter gällande diskriminering i arbetslivet enligt diskrimineringsgrund 2018–2021



Kontakter gällande diskriminering enligt diskrimineringsgrund fördelades åren 2018–2021 enligt följande: ålder 71 st., ursprung 97 st., medborgarskap 39 st., språk 48 st., religion eller övertygelse 21 st., åsikt, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet 46 st., familjeband 23 st., hälsotillstånd 96 st., funktionsnedsättning 53 st., sexuell inriktning 4 st., annan orsak i anslutning till person 109 st., inte känd eller ingen diskrimineringsgrund 79 st. och kön 8 st.

## Inledda kontakter gällande diskriminering i arbetslivet enligt 2018–2021



År 2021 inleddes sammanlagt 226 kontakter gällande diskriminering i arbetslivet. År 2020 var motsvarande antal 170 stycken, år 2019 148 stycken och år 2018 inleddes sammanlagt 175 kontakter.

### 1.1.3 Förstärkande av rättsskyddet för personer med funktionsnedsättning

Den nuvarande diskrimineringslagen stiftades innan FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) trädde i kraft på lagnivå i Finland. Konventionen utgår från att personer med funktionsnedsättning på lika grunder kan delta i all samhällsaktiv verksamhet. För att säkerställa detta kräver konventionen att staterna lagstiftar om rimliga anpassningar som möjliggör deltagande i enskilda fall och i förväg bereder sig på behoven hos personer med funktionsnedsättning genom planering som lämpar sig för alla.

Finlands nuvarande diskrimineringslag innehåller en skyldighet att göra rimliga anpassningar i sådana situationer där omständigheterna inte annars ger möjlighet för personer med funktionsnedsättning att utträta sina ärenden hos myndigheter, samt att få utbildning, arbete samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten. I regeringspropositionen som ledde till att diskrimineringslagen stiftades hänvisas det även till aktörernas skyldighet att redan i förväg bereda sig för de vanligaste behoven hos personer med funktionsnedsättning. På detta sätt är lagstiftningen redan nu mer omfattande än begreppet rimliga anpassningar, eftersom man med dessa enligt konventionen avser anpassning av verksamheter i enskilda fall i enlighet med de behov som en person med funktionsnedsättning har meddelat.

I diskrimineringslagens paragrafer hänvisas det dock inte till skyldigheten att i förväg bereda sig för behoven hos en person med funktionsnedsättning. Domstolarna och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har ändå i sina beslut beaktat bestämmelserna i FN:s konvention om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning som förpliktar på lagnivå, och på så vis säkerställt en jämlik behandling av personer med funktionsnedsättning. Rättspraxis visar även att skyldigheten att göra rimliga anpassningar även kan omfatta exempelvis myndighetsbeslut som gäller en person med funktionsnedsättning. I dessa situationer är det inte längre fråga om att personer med funktionsnedsättning har en jämlik rätt att utträta sina ärenden hos myndigheter, utan att den sökandes särskilda behov som följer av funktionsnedsättningen även beaktas i besluten så att slutresultatet blir jämlikt.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt utslag [HFD:2021:189<sup>5</sup>](#) konstaterat att FN:s konvention om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och dess förpliktelser om rimliga anpassningar ska tillämpas som rättskälla. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde förvaltningsdomstolens dom i ärendet där domstolen till centrala delar hade hänvisat till motiveringar i förarbetena till diskrimineringslagen som enligt diskrimineringsombudsmannen var problematiska i ljuset av förpliktelserna på grund av FN:s funktionshinderkonvention. Beslutet visar att det nuvarande stadgandet i diskrimineringslagen om rimliga anpassningar inte tryggar skyddet mot diskriminering för personer med funktionsnedsättning såsom den för Finland bindande konventionen om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning förutsätter.

#### Rekommendation:

Diskrimineringsombudsmannen anser det vara viktigt att skyldigheterna till rimliga anpassningar och förberedelser för särskilda behov hos personer med funktionsnedsättning med användning av planering som lämpar sig för alla i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning tydligt skrivs in i diskrimineringslagen. Dessa preciseringar är viktiga för tillgodoseendet av jämlika rättigheter för många personer med funktionsnedsättning. Det är även viktigt att skriva in dem i diskrimineringslagen för att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och olika aktörers skyldigheter tydligt ska framgå av lagstiftningen i stället för att de endast framgår om man fördjupar sig i internationella avtal.

### Högsta förvaltningsdomstolens beslut HFD:2021:189

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att Finnair Abf hade diskriminerat en person med rörelsenedsättning i en situation där personen hamnade köpa tre platser i rad till grundpris för en flygresor. I det aktuella ärendet kunde en prisnedsättning som riktade sig till tilläggsplatserna för att trygga likabehandling för personen med nedsatt rörelseförmåga inte anses oskälig ur Finnairs synvinkel. Finnair hade bort förverkliga rimliga anpassningar för personen med funktionsnedsättning.

Högsta förvaltningsdomstolens beslut är särskilt betydelsefullt för personer med funktionsnedsättning eftersom det särskilt stärker förverkligandet av reell jämlikhet för personer med funktionsnedsättning. Diskrimineringsombudsmannen förde ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden år 2016. Nämnden konstaterade i sitt beslut 2017 att Finnair diskriminerat passageraren med funktionsnedsättning. Efter Finnairs besvär fortskred ärendet ända till högsta förvaltningsdomstolen.

### 1.1.4 Diskrimineringsombudsmannens stöd till diskrimineringsoffer

Antalet kundkontakter till diskrimineringsombudsmannen har ökat från år till år. I regeringens proposition (19/2014) om den nuvarande diskrimineringslagen bedömer justitieministeriet att "en vägledande uppskattning är att reformen kommer att fördubbla antalet kunder hos ombudsmannen". Verkligheten har dock visat att denna uppskattning var alldeles för låg. Kontakterna gällande diskriminering har ökat mer än femfalt mellan åren 2014 och 2021. Då 287 kontakter gällande diskriminering togs till ombudsmannen år 2014, var antalet kontakter gällande diskriminering till ombudsmannen sammanlagt 1584 år 2021.

Diskrimineringslagen gör det möjligt att med låg tröskel ingripa i diskriminering som en individ upplever på ett lättare sätt än via en rättsprocess. Lagen ger ombudsmannen många verktyg, som kompletterar varandra, att reda ut påståenden om diskriminering och vid behov ingripa. Dessa medel omfattar begäran om utredning och information, motiverade ställningstaganden jämte rekommendationer för att avlägsna diskriminering och främja likabehandling, främjande av förlikning mellan parter, till vilket oftast hör betalning av gottgörelse till offer för diskriminering, hänskjutande av ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för avgörande samt undantagsvis att bistå offret för diskriminering i domstolen.

Det avsevärt ökade antalen kontakter har dock lett till att ombudsmannen för varje år har blivit tvungen att höja tröskeln för vilka ärenden som kan bli föremål för noggrannare utredning. Ombudsmannen kan fortfarande med de nuvarande resurserna vidta åtgärder i klara fall samt i fall som är särskilt betydelsefulla principiellt eller för offret för diskrimineringen. Ombudsmannen måste dock beklagligt ofta, även rörande fall där det på grundval av kontakten skulle vara motiverat att åtminstone i en viss mån utreda, nöja sig med att ge råd och anvisningar till personen som tar kontakt om dennes möjligheter att utan ombudsmannens hjälp föra ärendet vidare. Detta sakläge kan inte anses vara tillfredsställande.

Ombudsmannens arbete för att ingripa i diskriminering och främja likabehandling är tudelat. Ingripande i diskriminering är oftast reaktivt, medan arbetet med främjande strävar efter att påverka

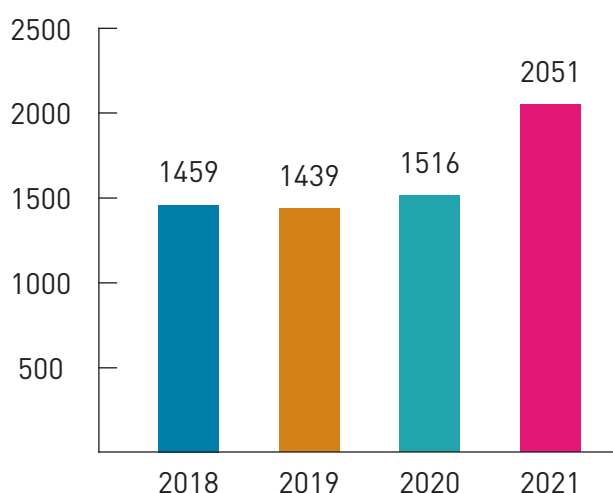


diskriminerande strukturer och verksamhetsmodeller redan i förväg, så att diskriminering inte ska förekomma. Utöver ovan beskrivna ingripanden i diskriminering innehåller diskrimineringslagen också en förväntning om att ombudsmannen utarbetar och låter utarbeta utredningar, publicerar rapporter och tar initiativ, ger råd och utlåtanden, främjar information, uppfostran och utbildning, deltar i europeiskt och internationellt samarbete samt inom sitt verksamhetsområde följer upp iakttagandet av internationella skyldigheter angående mänskliga rättigheter i Finland och hur den nationella lagstiftningen fungerar. Antalet kontakter har ökat väsentligt och ökar troligen ytterligare framöver. Med nuvarande resurser är ombudsmannens möjligheter att utöver ingripande i diskriminering göra ovan nämnda strategiska främjande- och påverkansarbete tyvärr mycket begränsade i jämförelse med efterfrågan och de förväntningar som ställs på ombudsmannen.

### Rekommendation:

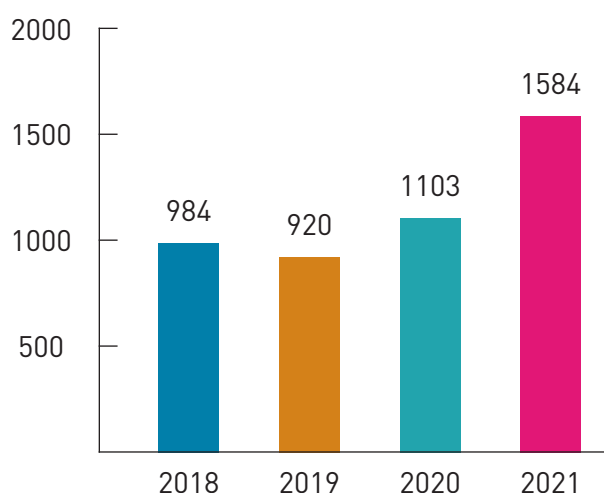
Diskrimineringsombudsmannen anser det vara viktigt att man förutom rättsskyddet som ingår i lagstiftningen fäster uppmärksamhet vid diskrimineringsombudsmannens möjligheter att främja likabehandling och stödja offer för diskriminering genom att förstärka diskrimineringsombudsmannens resurser så att de motsvarar det ökade kundantalet.

### Alla inledda kontakter 2018–2021



År 2021 inleddes sammanlagt 2051 kontakter. År 2020 var motsvarande antal 1516 stycken, år 2019 inleddes 1439 kontakter och år 2018 1459 kontakter.

### Inledda kontakter gällande diskriminering 2018–2021



År 2021 inleddes sammanlagt 1584 kontakter gällande diskriminering. År 2020 var motsvarande antal 1103 stycken, år 2019 920 stycken och år 2018 inleddes 984 stycken kontakter.

## 1.2 Likabehandling ska främjas aktivt i myndigheters och offentliga aktörers arbete

Syftet med främjande av likabehandling är att förebygga diskriminering, trygga den faktiska jämlikheten för alla människor samt att avskaffa ojämlikhet i samhället som orsakas av diskriminering. Myndigheter och offentliga aktörer har en central ställning när det gäller att främja likabehandling och trygga människors likabehandling i samhället.

Enligt diskrimineringslagen är myndigheter, privata aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, utbildningsanordnare och arbetsgivare skyldiga att i sin verksamhet bedöma och främja likabehandling. Dessutom är dessa aktörer skyldiga att utarbeta en likabehandlingsplan över de åtgärder med vilka man främjar likabehandling. Skyldigheten att utarbeta en likabehandlingsplan gäller de aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och arbetsgivare som regelbundet har minst 30 anställda.



**Likabehandlingsplaneringen är ett effektivt verktyg och en kontinuerlig utvecklingsprocess som kan markant förbättra myndighetsverksamhetens kvalitet.**

Stärkande av likabehandling kräver ett starkt ledarskap i organisationer och tydlig kommunikation om att skyldigheten att främja likabehandling är en självklar del av en modern skola, arbetsplats eller myndighet som följer lagen.

Diskrimineringsombudsmannen betonar att myndigheterna aktivt ska främja likabehandling i sin verksamhet och se till att likabehandling beaktas på ett övergripande sätt även i fråga om olika befolkningsgrupper. Detta kapitel behandlar främjande av likabehandling och icke-diskriminering särskilt ur myndigheters och offentliga aktörers perspektiv. Kapitlet behandlar behovet av att effektivisera myndigheternas likabehandlings-

planering och förbättra bedömningen av likabehandlingskonsekvenserna inom lagberedningen. Dessutom behandlar kapitlet behovet av att betona förebyggande av diskriminering och främjande av likabehandling i säkerhetsmyndigheternas och social- och hälsotjänsternas verksamhet. Avslutningsvis behandlas nödvändigheten av att förbättra tillgänglighet.

### 1.2.1 Myndigheternas likabehandlingsplanering och stöd till den ska effektiviseras markant

Likabehandlingsplanering är en del av myndigheternas skyldighet att främja likabehandling som fastställts i diskrimineringslagen. Med denna skyldighet vill man säkerställa att myndigheterna förbinder sig till målinriktat och systematiskt arbete för att främja likabehandling och också dokumenterar detta arbete. På detta sätt blir arbetet synligt, uppföljningsbart och uttalat. Myndigheternas skyldighet att främja likabehandling preciserar den offentliga maktens skyldighet enligt 22 § i grundlagen att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I sitt utlåtande om förslaget till diskrimineringslag ([GrUU 31/2014 rd](#)) hänvisade grundlagsutskottet bland annat till 22 § i grundlagen och ansåg att likabehandlingsplaner har en central betydelse särskilt för uppnåendet av faktisk likabehandling och förebyggandet av diskriminering vid skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter<sup>6</sup>.

Syftet med skyldigheten att främja likabehandling är tillgodoseendet av faktisk likabehandling i myndigheternas verksamhet. Det är väsentligt att basera planeringen på en utvärdering av verksamhetens nuläge, ställa upp mål och konkreta åtgärder utifrån utvärderingen och följa upp genomförandet av åtgärderna. På detta sätt blir likabehandlingsplaneringen ett effektivt verktyg och en kontinuerlig utvecklingsprocess som kan markant förbättra myndighetsverksamhetens kvalitet.

En betydande del av likabehandlingsplaneringens potential förblir dock outnyttjad i utvecklingen av myndigheternas verksamhet. Det finns flera olika skäl till detta, varav ett av de viktigaste är att man förhåller sig till likabehandlingsplanering främst som en skyldighet att upprätta ett enskilt planeringsdokument. Åtgärderna i likabehand-

lingsplaner är ofta vaga och innehåller otillräcklig information till exempel om hur utgångsläget för likabehandling har utvärderats.

I diskrimineringsombudsmannens övervakningsarbete kommer det regelbundet till ombudsmannens kännedom att någon myndigheter inte har en likabehandlingsplan för myndighetsverksamhet trots att det förutsätts i lagen. Enligt information som Institutet för hälsa och välfärd publicerade i november 2021 har endast 45 % av kommunerna upprättat en likabehandlingsplan som gäller kommunens myndighetsverksamhet<sup>7</sup>. I de fall där likabehandlingsplaner kombineras med till exempel jämställdhetsplaner ser tyngdpunkten ut att flyttas till jämställdhet mellan könen. På motsvarande sätt betonas i regel perspektivet för arbetsgemenskapen om den personalpolitiska likabehandlingsplanen och likabehandlingsplanen som gäller kommunens myndighetsverksamhet kombineras.

Diskrimineringsombudsmannen har redan under några år förutsatt att ministerierna som en del av deras skyldighet att främja likabehandling ger det stöd som myndigheterna inom deras förvaltningsområde behöver och följer ämbetsverkens likabehandlingsplanering. Ombudsmannen har uppmuntrat ministerierna att koppla arbetet med främjande av likabehandling till sin administrativa styrning såsom resultatstyrningen.

För att ministeriernas styrning och uppföljning ska kunna utvecklas behövs dock information om det arbete som utförts vid myndigheterna, arbetets kvalitet och stödbehoven. Diskrimineringsombudsmannen utvecklar som bäst mätare och ett verktyg för detta. För att förbättra kvaliteten av likabehandlingsplaneringen vad gäller myndighetsverksamhet deltar diskrimineringsombudsmannen under åren 2021–2022 i projektet Drivkrafter bakom jämlikhet. Projektet koordineras av justitieministeriet och finansieras av EU-kommisionen. Inom projektet utvecklar ombudsmannen ett rapporteringsverktyg med vilket ministerierna får information av myndigheterna inom sina förvaltningsområden om åtgärder för främjande av likabehandling och om likabehandlingsplaneringen samt om frågor som myndigheterna behöver stöd med i sitt arbete med främjande av likabehandling. Avsikten är att informationen också ska effektivisera laglighetsövervakningen.

För att planeringsarbetet skulle kunna svara på de faktiska utvecklingsbehoven i myndigheters verksamhetsmiljö ska likabehandlingsläget utvärderas noga. Utan tillräcklig utvärdering kommer man troligen att sätta upp mål och åtgärder som inte motsvarar de faktiska utvecklingsbehoven i myndighetsverksamheten. Utvärderingen ska baseras på information om olika diskrimineringsgrunder samt om olika relevanta befolknings- och kundgrupper. Annars kan utvecklingsmålen och åtgärderna bli riktade enbart på kundgrupper vars behov förvaltningsområdet redan känner till på grund av statistik- eller forskningsdata.

Det är också särskilt viktigt att beakta faktaunderlaget och dess brister vid främjandet av likabehandling och utvärderingen i samband med planeringsprocessen. Ministerierna och andra myndigheter ska effektivisera satsningarna på systematisk produktion av information om jämlikt tillgodoseende av rättigheter och identifiering av strukturell diskriminering. I sina utlåtanden om social- och hälsovårdsreformen har ombudsmannen också betonat betydelsen av den nya förvaltningsnivån, välfärdsområdena, ur ett likabehandlingsperspektiv. Såväl kommunerna som välfärdsområdena ska säkerställa att deras tjänster når alla invånare på ett jämlikt sätt. Likabehandlingsplaneringen är ett centralt verktyg även i detta.

Likabehandlingsplanering är ett viktigt verktyg för myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare för främjande av likabehandling i vardagen för alla, oberoende av bakgrund eller egenskaper. Ett gott faktaunderlag och effektiva verktyg hjälper organisationer att göra likabehandlingsplaneringen till en funktionell och utvecklande del av organisationens strategiska planering, verksamhet och utvärdering av verksamheten.

### **Rekommendationer:**

- Ministerierna ska säkerställa som en del av styrningen och övervakningen av sina förvaltningsområden att myndigheterna inom förvaltningsområdet upprättar högkvalitativa likabehandlingsplaner och att planerna uppdateras regelbundet.
- Vårdsområdena och kommunerna ska upprätta effektiva likabehandlingsplaner som grundar sig på utvärdering. Kommunförbundet bör stöda detta arbete.
- Inom statsförvaltningen ska resurser avsättas för att skapa modeller och verktyg till stöd för likabehandlingsplaneringen, till exempel det verktyg som utvecklats inom projektet Drivkrafter bakom jämlikhet.
- Statsrådet måste skapa strukturer och säkerställa tillräckliga resurser för insamling av uppgifter om rasism- och diskrimineringserfarenheter på lång sikt samt av jämlikt förverkligande av rättigheter. I detta utvecklingsarbete är indikatorerna som ingår i handlingsplanen för de grundläggande och mänskliga rättigheter samt utveckling av uppgifter om diskriminering enligt det nationella handlingsprogrammet mot rasism viktiga.

### **1.2.2 Konsekvenserna för likabehandling ska bedömas bättre vid lagberedningen**

Som en del av arbetet för att främja likabehandling ger diskrimineringsombudsmannen utlåtanden bland annat om ministeriernas lagberedning. Ombudsmannen har redan under en längre tid fäst uppmärksamhet vid att bedömningen av konsekvenserna för likabehandling vid lagberedningen är otillräcklig och de genomförda bedömningarna ofta bristfälliga.

Ombudsmannen har observerat bland annat att höranden har genomförts för sent och varit för begränsade samt att bedömningar saknas helt eller inte är tillräckligt breda, utan man har fäst uppmärksamheten vid endast en diskrimine-

ringsgrund eller minoritetsgrupp. I propositioner och utkast till propositioner beaktar man likabehandling på en allmän nivå, konstatera att propositionen främjar likabehandling eller att propositionen inte påverkar likabehandlingen utan att någon konkret bedömning av konsekvenserna för likabehandling har genomförts.

Det faktum att förfarandena för höranden varierar påverkar kvaliteten och omfattningen av bedömningar av konsekvenserna för likabehandling. När betänkanden om vissa centrala projekt eller utkast till regeringens propositioner upprättas har ombudsmannen påpekat att till exempel funktionshinderorganisationer bör höras i ärendena. Alla ministerier har inte heller begärt utlåtanden av diskrimineringsombudsmannen om propositioner till lagstiftning. Hörandeförfarandena verkar ändå ha blivit bättre under de senaste åren.

Bristerna i kompetensen i och kunskapen om likabehandling återspeglas också i lagberedningen. Det finns ett allmänt behov på ministerierna att öka kunskapen om och kompetensen i likabehandling, diskrimineringsförbudet och bedömningen av konsekvenserna för likabehandling. Behovet har kommit fram till exempel vid ombudsmannens övervakning av hur skyldigheten att främja likabehandling i enlighet med 5 § i diskrimineringslagen uppfylls av ministerierna. Ombudsmannen rekommenderar ministerierna att till exempel i samband med uppdateringar av likabehandlingsplaner regelbundet granska genomförandet av bedömningen av konsekvenserna för likabehandling vid lagberedningen. Vid behov kan man i likabehandlingsplanerna ta upp nödvändiga åtgärder om till exempel utbildning samt konkreta målsättningar som följs upp om antalet bedömningar av konsekvenserna för likabehandlingen i regeringens propositionsutkast.

Den bristfälliga kunskapen om diskriminering och likabehandling samt mer allmänt om livssituationerna för olika befolkningsgrupper och tillgodoseendet av rättigheterna för dessa är ett betydande hinder för tillräcklig konsekvensbedömning. Ombudsmannen har också vad gäller utveckling av lagberedningen fört fram att statsrådet och ministerierna ska öka tillgången till och produktionen av information om diskriminering och likabehandling.

Innehållet i anvisningarna om bedömning av konsekvenserna för likabehandling är för närvarande bristfälligt. Ombudsmannen har tagit upp detta i sina utlåtanden till justitieministeriet och till riksdagen under 2021<sup>8</sup>. Det är viktigt att dessa brister rättas till under den pågående uppdateringen av konsekvensbedömningsanvisningen för lagstiftningen. Ombudsmannen anser att det är skäl att utreda bedömningar av konsekvenserna för likabehandling vid lagberedning separat, senast några år efter det att den uppdaterade anvisningen tagits i bruk.



### **Effektiv och omfattande bedömning av konsekvenserna för likabehandling vid lagberedningen är ett mycket centralt sätt att främja tillgodoseendet av likabehandling.**

Ombudsmannen anser att bedömning av konsekvenserna för likabehandling alltid ska genomföras som en del av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna när det är fråga om väsentliga konsekvenser för likabehandlingen av olika befolkningsgrupper. Lagberedaren bör identifiera, till exempel i samarbete med relevanta intressentgrupper, de befolkningsgrupper som lagstiftningen under beredning kan antas påverka på ett väsentligt sätt. För dessa grupper ska både direkta och indirekta konsekvenser bedömas mer grundligt än i förhandsbedömningen. Kravet på väsentlighet ska också ses i relation till dessa människors liv, inte till exempel i relation till storleken av gruppen, eftersom likabehandlingskonsekvenserna ofta har betydelse just för minoritetsgrupper. Myndigheternas allmänna skyldighet att främja likabehandling (5 § i diskrimineringslagen) och den offentliga maktens skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses (22 § i grundlagen) stöder systematiskt upprättande av bedömningar av konsekvenserna för likabehandling vid lagberedningen.

Effektiv och omfattande bedömning av konsekvenserna för likabehandling vid lagberedningen är ett mycket centralt sätt att främja tillgodoseendet av likabehandling. När likabehandling beaktas på rätt sätt vid lagberedningen bekämpar man samtidigt strukturell diskriminering.

#### **Rekommendationer:**

- Det är viktigt att kvaliteten av konsekvensbedömningarna i samband med regeringens propositioner följs upp i riksdagens utskottsarbete.
- Anvisningarna för bedömning av likabehandlingskonsekvenser ska preciseras avsevärt.
- Bedömning av konsekvenserna för likabehandling vid lagberedning ska alltid genomföras som en del av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna när det är fråga om väsentliga konsekvenser. Befolkningsgrupper som ska inkluderas i bedömningen ska identifieras i ett tidigt skede av lagberedningen, vid behov i samarbete med relevanta intressentgrupper.
- Ministerierna ska öka sina satsningar på utbildning samt utnyttja likabehandlingsplaneringen för att utvärdera och främja konsekvensbedömningar vid lagberedning.
- Statsrådet ska förbättra innehållet i det kunskapsunderlag som används vid lagberedningen så att det stöder högklassiga likabehandlingsbedömningar.

#### **1.2.3 Säkerhetsmyndigheterna måste satsa på åtgärder mot diskriminering**

**Säkerhetsmyndigheterna måste ingripa i diskriminering på grund av etniskt ursprung och rasism på ett mer målmedvetet sätt**

Diskriminering på grund av etniskt ursprung och



rasism i säkerhetsmyndigheters verksamhet har under de senaste åren blivit föremål för diskussion i flera länder. På senaste tiden har diskussionen sporrats särskilt av rörelsen Black Lives Matter mot rasistiskt polisvåld och diskriminering. Även i Finland har man på sistone diskuterat rasism, diskriminering och etnisk profilering i polisens verksamhet. Dessutom har diskussionen om riskerna för diskriminering vid utnyttjande av AI i proaktiv polisär verksamhet och ansiktsigenkänningsmetoderna breddats. Samhällskonsekvenserna av rasism samt diskriminering och profilering på grund av ursprung är allvarliga och säkerhetsmyndigheterna såsom polisen, gränsbevakningsväsendet, Tullen och Försvarsmakten måste ingripa i dem effektivt.

Våren 2021 uttryckte FN:s människorättskommitté sin oro till Finland över anmälningar om etnisk profilering inom polisens verksamhet<sup>9</sup>. Kommittén förutsatte att Finland vidtar åtgärder för att säkerställa tillgodoseendet av förbudet mot etnisk profilering i lag och i praktiken samt att lagövervakningsmyndigheterna utbildas.

Med etnisk profilering avses säkerhetsmyndigheters verksamhet och praxis där åtgärder eller övervakning riktas mot en person på grund av egenskaper som förknippas med personens faktiska eller presumerade ursprung såsom hudfärg, språk eller klädsel med anknytning till en bestämd religion eller kultur, och inte så mycket på grund av personens beteende eller objektiva bevis.

Under de senaste åren har erfarenheter som har att göra med etnisk profilering behandlats i olika utredningar, i synnerhet i Helsingfors universitets forskningsrapport Pysäytetyt<sup>10</sup>. Av utredningen framgår att personer har upplevt diskriminering i polisens samt i synnerhet i väktares verksamhet. Diskrimineringsombudsmannens utredning om diskrimineringsupplevelser hos personer med afrikanskt ursprung från 2020 visar att drygt hälften av respondenterna har upplevt etnisk profilering till exempel av polisen eller väktare<sup>11</sup>. Det framgår av utredningarna att både personer som profileras som utlänningar på grund av sitt utseende och romer upplever diskriminering på grund av etniskt ursprung i Finland.

Diskrimineringsombudsmannen har under flera år uppmärksammat inrikesministeriet, sä-

kerhetsmyndigheterna och aktörerna inom bevakningsbranschen på förebyggandet av diskriminering och profilering på grund av etniskt ursprung. Ombudsmannen har också betonat likabehandlingsplanering som en effektiv metod att bedöma och förbinda sig till nödvändiga åtgärder för att förebygga diskriminering.

Etnisk profilering handlar om strukturell diskriminering och rasism och är sammanlänkad med diskriminerande stereotyper som kan vara medvetna eller omedvetna. Etnisk profilering kan förekomma i åtgärder som en enskild tjänsteperson vidtar samt i den allmänna praxis som säkerhetsmyndigheten följer. Etnisk profilering har vittgående och allvarliga följder i samhället. Etnisk profilering kan minska förtroendet för polisen och andra myndigheter, försvaga känslan av tillhörighet i samhället och öka på hatretorik och diskriminerande attityder. Etnisk profilering får personen som utsätts för det att känna sig kränkt och att känna utanförskap.



## **Diskrimineringsombudsmannen har under flera år uppmärksammat inrikesministeriet, säkerhetsmyndigheterna och aktörerna inom bevakningsbranschen på förebyggandet av diskriminering och profilering på grund av etniskt ursprung.**

I slutet av år 2020 gav FN:s rasdiskrimineringskommitté en omfattande allmän rekommendation om förhindrande av etnisk profilering i säkerhetsmyndigheter (CERD/C/GC/36, 17.12.2020). Kommittén konstaterade att etnisk profilering inom polisen har ökat globalt under de senaste åren och rekommenderade att konventionsstaterna bedömer innehållet i polisens riktlinjer, praxis och utbildning. Diskrimineringsombudsmannen rekommenderade till inrikesministeriet och Polistyrelsen att Finland skulle göra en bedömning av behovet att verkställa kommitténs allmänna kom-

mentar. Inrikesministeriet meddelade i början av år 2022 att ministeriet vidtar åtgärder till följd av ombudsmannens rekommendation.

Ombudsmannen framhöll också att säkerhetsmyndigheterna bör se till transparensen när det kommer till åtgärderna mot etnisk diskriminering och profilering och praxis inom övervakningen av utlänningar. Det förbättrar kvaliteten på övervakningen, förstärker förtroendet gentemot myndigheterna och genom diskussion kan praxisen utvecklas.

### **En operation som riktades mot romer vittnar om problem med diskriminering på grund av etniskt ursprung i polisen**

År 2021 kom det fram att polisinspektionen i Helsingfors hade under åren 2013–2015 riktat en omfattande operation som hette KURI1 mot romer. På basis av uppgifter som diskrimineringsombudsmannen begärde av polisen ansåg ombudsmannen att en presumtion om diskriminering uppstått i ärendet.

Enligt ombudsmannens bedömning visar det faktum att operationen blev känd först år 2021 samt att operationen inte behandlats tillräckligt inom polisen att det finns brister i identifieringen, förebyggandet och ingripandet i diskriminering inom polisen.

Ombudsmannen gav ett ställningstagande om operationen och framförde rekommendationer om fortsatta åtgärder till Polisstyrelsen och inrikesministeriet under slutet av år 2021. Polisstyrelsen hade på eget initiativ gjort en laglighetsövervakningsutredning om operationen, men ombudsmannen ansåg att utredningen och de fortsatta åtgärder som den innehöll inte var tillräckliga och att den tolkning av förbudet mot diskriminering i ärendet som framförts i utredningen inte var korrekt<sup>12</sup>.

Beslutet om att grunda operationen KURI1 togs år 2013 och verksamheten inleddes enligt instruktioner enligt vilka syftet med operationen var att förebygga skjutningar och tillföra information för utredning av fall som redan var under undersökning. Instruktionsanteckningen om romer, mot vilka intensifierad observation och övervakning skulle riktas, kan förstås på så sätt att mål för operationen är vilken person som helst som enligt polisens förmodan är rom, som rör sig i

bil eller i ett sällskap. I instruktionen förutsattes det därtill att man med låg tröskel skulle ingripa i alla förseelser som observerades i övervakningen. I instruktionen tog man inte hänsyn till förbudet mot diskriminering, och tydligen gjorde man det inte heller i uppföljningen av hur operationen verkställdes. Ombudsmannen ansåg att operationen såg ut att ha baserats på en diskriminerande instruktion.

Operationen har väckt flera motiverade frågor inom den romska gemenskapen, till exempel huruvida uppgifterna om de romer som blivit föremål för övervakningen fortfarande är tillgängliga för polisen och hur utbrett romer har blivit föremål för operationen.

I december 2021 gav diskrimineringsombudsmannen inrikesministeriet och Polisstyrelsen rekommendationer om fortsatta åtgärder för att i tillräcklig mån utreda förfaringsätten i KURI1-operationen och dess konsekvenser och om att behandla ärendet med den romska gemenskapen<sup>13</sup>. Utredningsarbetet fortsätter uppskattningsvis under våren 2022. En tillräcklig utredning av det inträffade och en öppen behandling av det är centralt för att undvika diskriminering på grund av etniskt ursprung i framtiden och för att åtgärderna för att stärka förtroendet för polisen bland romerna ska vara framgångsrika. I ärendet har romerna också rätt till tillräcklig information.

### **Iakttagelser om tillämpningen av förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung i säkerhetsmyndigheterna**

Under de senaste åren har ombudsmannen behandlat situationer och frågor gällande polisens, gränsbevakningsväsendets och Tullens verksamhet som förknippas med förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung. Ombudsmannen har gett rekommendationer för att förebygga diskriminering och förbättra likabehandlingsplaneringen.

Enligt ombudsmannens iakttagelser har man inom säkerhetsmyndigheterna börjat ta mer hänsyn till förbudet mot diskriminering och etnisk profilering. Man har till exempel gett mera utbildning och målsättningar gällande utveckling av utbildningen har tagits med i likabehandlingsplanerna. Engagemang och åtgärder för att förebygga diskriminering måste fortfarande målmedvetet

effektiviseras på alla nivåer av organisationerna.

Inom säkerhetsmyndigheterna tar man ännu inte tillräcklig hänsyn till eller förstår innehållet av förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung och till exempel den proportionalitetsbedömning som hör till det. Av diskrimineringsgrunderna har etniskt ursprung ett särskilt starkt skydd i lagstiftningen och särbehandling som grundar sig på etniskt ursprung är väldigt sällan tillåten. Förbudet mot etnisk profilering kan inte förstås som ett separat och snävare förbud än förbudet mot etnisk diskriminering. Konsekvenserna av antaganden som hänför sig till etniskt ursprung på myndigheternas beslutsfattande kan också vara omedvetna.

Det bör skapas bestående strukturer för utbildning om förbudet mot etnisk diskriminering och om likabehandling inom säkerhetsmyndigheterna och de privata aktörerna inom säkerhetsbranschen. Personer som utför det praktiska arbetet såväl inom polisen, gränsbevakningen, Tullen och bevakningsbranschen behöver regelbunden utbildning som baseras på olika perspektiv.

Diskrimineringsombudsmannen betonar att det är väsentligt att säkerhetsmyndigheternas ledning, till exempel polisinspektörernas chefer, förbinder sig till effektiv utbildning och effektiva anvisningar för att man ska kunna få slut på diskriminering och rasism i säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Åtgärderna och riktlinjerna ska också vara transparenta.

### **Bestämmelsen, som gäller övervakningen av utlänningar, om förbudet mot etnisk profilering behöver förtydligas**

Polisens utbildning om övervakning av utlänningar har utvecklats positivt och utbildning om förbudet mot diskriminering i samband med övervakning av utlänningar har ökat. Enligt ombudsmannens uppfattning har man i vissa utbildningar börjat lära ut att personens etniska ursprung inte ska ges någon betydelse vid övervakning av utlänningar. Detta är en korrekt utgångspunkt för övervakning av utlänningar.

Eftersom övervakning av utlänningar till sin natur är verksamhet som innebär risker för diskriminering, ska bestämmelserna och de skriftliga anvisningarna om den vara särskilt tydliga. Ombudsmannen anser att situationen för närva-

rande inte är tillfredsställande och både lagen och anvisningarna bör förnyas.

På grund av behandlingen av ett fall som handlar om polisens agerande och är anhängiggjort vid högsta förvaltningsdomstolen (21735/03.04.04.01/2021) samt efter att ha följt polisens instruering gällande övervakning av utlänningar under flera år anser ombudsmannen att utlänningslagens 129 a § om övervakning av utlänningar behöver förtydligas för att förebygga etnisk diskriminering och profilering. Även Polisstyrelsens och gränsbevakningsväsendets nuvarande anvisningar om övervakning av utlänningar bör till vissa delar ändras och förtydligas för att risken för diskriminering i samband med övervakning av utlänningar ska kunna undvikas.

Det främsta problemet med utlänningslagens 129 a § och i synnerhet dess 3 moment är att den inte, på ett sätt som är tillräckligt och försäkrar att förbudet mot etnisk diskriminering tillgodoses, förhindrar att kontrollåtgärderna som riktas mot en person baseras på en persons faktiska eller presumerade etniska ursprung. Bestämmelsen tillåter att övervakning riktas mot en viss person på basis av personens faktiska eller antagna etniska ursprung, om ursprunget utgör en grund för att välja just denna person i mindre än avgörande grad. Bestämmelsen eller dess motiveringar fastställer dock inte mer precist hur man i praktiken ska tolka förbudet mot att grunda övervakningsåtgärden i avgörande grad på ursprung. I motiveringarna eller säkerhetsmyndigheternas anvisningar behandlas inte heller i tillräckligt grad skyldigheten att följa förbudet mot diskriminering.

Med bestämmelsen har man eftersträvat att betona tillgodoseendet av likabehandling i övervakningen av utlänningar och avsikten har varit att förbjuda etnisk profilering. Bestämmelsen fungerar dock inte i praktiken så som den har för avsikt och bör förnyas i sin helhet.

När man förnyar bestämmelsen är det väsentligt att ta i beaktande de centrala elementen av etnisk profilering som fenomen samt de allvariga negativa konsekvenser som etnisk profilering orsakar både för de individer som blivit föremål för den och för samhället i stort.

Det är särskilt viktigt att utlänningslagens 129 a § är tydlig, eftersom det inte är acceptabelt eller tillåtet med tanke på förbudet mot diskrimi-

nering att vissa personer på grund av sin presumerade etnicitet är mer benägna än andra att i sitt dagliga liv bli föremål för övervakningsåtgärder såsom kontroll av identitet. Att rikta övervakning av utlänningar mot en viss person till exempel på grund av personens hudfärg är diskriminerande samt även förödmjukande och skapar känsla av utanförskap.

### **Det finns betydande behov att befrämja identifieringen och utredningen av hatbrott**

Polisyreshögskolan utarbetade och justitieministeriet publicerade utredningen Hatbrott och hur de behandlas inom straffprocessen år 2021<sup>14</sup>. Enligt utredningen finns det betydande brister i identifieringen och behandlingen av hatmotiv i hela straffprocessen (justitieministeriets publikationer 2021:18). Polisen identifierar inte alla hatbrott och misstanke om eventuellt hatmotiv förmedlas inte alltid till åklagaren. Enligt utredningen skärps straffet sällan på grund av ett hatmotiv. Dessutom hade tingsrätten i upp till hälften av fallen där straffet skärptes på grund av ett hatmotiv inte motiverat på vilket sätt hatmotivet faktiskt skärpte domen. Det fanns brister i motiveringen också i fall där straffet trots åklagarens krav inte skärptes. Bristfälliga motiveringar kan bryta ner tron på att rättssystemet fungerar och därmed upprätthålla strukturer som möjliggör underrapportering.

I utredningen rekommenderades bland annat gällande polisen obligatorisk klassificering av hatbrott i samband med registrering av polisanmälan, effektivisering av förundersökningssamarbetet och uppdatering av polisens anvisningar om förhör samt stödandet av specialisering inom polisen, åklagarmyndigheten och möjligen även inom domarväsendet. Ombudsmannen ser dessa rekommendationer som viktiga och nödvändiga att genomföras.

Ombudsmannen anser att det är nödvändigt att erbjuda tillräcklig utbildning om hatbrott och att poliserna förväntas delta i utbildningen. Det är centralt att Polisstyrelsen, polisinsättningarnas ledning och Polisyreshögskolan betonar vikten av utbildning om hatbrott samt identifiering och effektiv utredning av hatbrott.



## **Det är viktigt att mångfalden i vårt samhälle återspeglas i personalen hos säkerhetsmyndigheterna.**

### **Förbudet mot etnisk diskriminering inom övervakning av utlänningar**

Högsta förvaltningsdomstolen behandlar som bäst ett ärende som för sin del visar problemen med 129 a § i utlänningslagen. Ärendet innebär tolkning av förbudet mot etnisk diskriminering inom övervakning av prostitution och utlänningar. Ombudsmannen anser att diskriminering och etnisk profilering har inträffat i denna situation som inträffade år 2016 och berör polisinsättningen i Helsingfors. Ombudsmannen har lämnat omfattande utlåtanden i ärendet i enlighet med 27 § i diskrimineringslagen till Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen.

År 2021 upphävde förvaltningsdomstolen med sitt avgörande (01185/19/1205) diskriminerings- och jämställdhetsnämndens beslut i ärendet från 2018 och ansåg att polisen inte hade agerat diskriminerande. Enligt ombudsmannens bedömning har man i förvaltningsdomstolens avgörande dock inte tagit tillräcklig hänsyn till de nationella och internationella bestämmelserna om diskrimineringsförbudet. I sitt avgörande konstaterade förvaltningsdomstolen bland annat att den olägenhet som personerna i fråga skulle vållas av att ha blivit föremål för övervakningsåtgärder skulle endast utgöras av att behöva stanna en liten stund och visa upp sina ID-handlingar. I sitt utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen betonade ombudsmannen bland annat att de personliga olägenheterna av att bli stoppad på grund av sin hudfärg är allvarliga och att etnisk profilering har vittgående negativa följder i samhället.

## **Säkerhetsmyndigheterna ska främja likabehandling på ett målinriktat sätt**

Enligt diskrimineringslagen har myndigheterna en särskild skyldighet att främja likabehandling. Det är positivt att säkerhetsmyndigheterna på senare år har uppdaterat sina operativa likabehandlingsplaner som upprättats i enlighet med 5 § i diskrimineringslagen och att planernas kvalitet har förbättrats. Det väsentliga är dock vad de uppställda målsättningarna betyder i praktiken och hur organisationernas ledning förbinder sig till främjandet och stödjer dess förverkligande.

Ombudsmannen betonar att polisinsatserna ska upprätta operativa likabehandlingsplaner som baseras på kartläggningen av den egna situationen och tillräckliga bedömningar. Vid bedömningen ska de olika diskrimineringsgrunderna beaktas brett. Ett effektivt tillgodoseende av skyldigheten att främja likabehandling förutsätter kunskap om olika befolknings- och minoritetsgruppers erfarenheter av säkerhet och säkerhetsmyndigheter. Som ett led i beredningen av redogörelsen om den inre säkerheten lät inrikesministeriet göra en utredning om trygghetskänslan hos personer som hör till sårbara grupper<sup>15</sup>. Utsatta befolkningsgruppers säkerhet beaktas i redogörelsen. Polisstyrelsen har i sin likabehandlingsplan som uppdaterades år 2021 beslutat att låta utreda olika minoritetsgruppers erfarenheter av polisen. Ombudsmannen ser det som viktigt att utredningen görs på ett oberoende och omfattande sätt och att den utnyttjas i uppdateringen av planerna.

Det är känt att inom säkerhetssektorn sker betydande underrapportering om minoriteters diskrimineringsupplevelser. En god likabehandlingsplanering samt utifrån den målinriktat utförda åtgärder bygger även förtroende för säkerhetsmyndigheterna. Förtroende är i nyckelroll för att diskrimineringsupplevelserna förs till myndigheternas kännedom. Romerna och sexuella minoriteter och könsminoriteter är exempel på grupper, i förhållande till vilka man måste arbeta mer målinriktat än hittills för att bygga upp deras upplevelse av säkerhet och deras förtroende.

Mångfald inom säkerhetsmyndigheterna är en väsentlig åtgärd för främjande av likabehandling. Det är viktigt att mångfalden i vårt samhälle återspeglas i personalen hos säkerhetsmyndigheter-

na. Polisyrkeshögskolan har inlett åtgärder med vilka man vill öka rekryteringen av personer som tillhör etniska minoriteter till polisstudierna. Detta arbete bör fortsätta långsiktigt.

## **Betydelsen av den privata säkerhetssektorn och bevakningens åtgärder ökar**

Betydelsen av den privata bevakningsbranschen som en säkerhetsaktör i offentliga lokaler och vid olika samhällsfunktioner har ökat. Därför bör det också tas mer i beaktande hur likabehandling och diskrimineringsförbudet tillgodoses inom bevakningen och ordningsvaksverksamheten.

Diskrimineringsombudsmannen behandlar regelbundet kontakter gällande speciellt upplevd etnisk diskriminering och profilering i samband med bevakningsverksamhet. Ombudsmannen har också gett utlåtanden till åklagaren i några ärenden som handlat om åtalsprövning av diskrimineringsbrott. Kontakterna handlar ofta om en situation där en person har upplevt att en väktare har följt hen, kontrollerat personens varor eller ogrundat förhindrat hen att besöka butiken på grund av personens ursprung. Personen som kontaktat diskrimineringsombudsmannen i dylika ärenden är ofta rom. Även olika utredningar vittnar om att personer som tillhör minoriteter upplever att de blir utsatta för diskriminering av väktare.

Ombudsmannen har redan under flera år utfört påverkansarbete med tanke på aktörerna i branschen och i synnerhet förbundet för bevakningsföretagen i Finland för att främja likabehandling i branschens praxis. Ombudsmannen har betonat skyldigheten att främja likabehandling som gäller säkerhetsbranschens företag i egenskap av arbetsgivare samt till den del företagen utför en offentlig förvaltningsuppgift.

En av åtgärderna för att bekämpa rasism och diskriminering i statsrådets handlingsprogram är att stärka likabehandlingen inom vaktbolagsverksamhet. Ombudsmannen ser denna målsättning som inrikesministeriet ansvarar för som nödvändig. Det finns skäl att granska till exempel hur diskrimineringsförbudet inkluderas i väktarnas utbildning. Dessutom behöver man granska effektiviteten av övervakningen av vaktbolagsverksamheten och vid behov effektivisera Polisstyrelsens och polisinsatsernas övervakning av den.

## Rekommendationer:

- 129 a § i utlänningslagen bör förnyas på grund av riskerna för diskriminering vid övervakning av utlänningar och på grund av bestämmelsens otydlighet. Anvisningarna för myndigheter som utför övervakning av utlänningar ska förtydligas.
- Förebyggandet av etnisk diskriminering och profilering inom säkerhetsmyndigheternas verksamhet ska utvecklas. Verkställandet av FN:s rasdiskrimineringskommittés allmänna rekommendation nr 36 ska bedömas nationellt.
- Den omfattande "KURI1"-operation som polisinrättningen i Helsingfors riktat mot romer ska utredas i tillräcklig mån, ärendet

ska behandlas med den romska gemenskapen och de nödvändiga åtgärderna ska vidtas.

- Tillräcklig information ska produceras om den upplevda tryggheten och förtroendet för myndigheter och väktare bland de olika befolkningsgrupperna för att kunna rikta effektiva åtgärder korrekt.
- Utbildning om hatbrott till poliser ska utökas. Identifieringen och utredningen av hatbrott ska utvecklas.
- Tillgodoseendet av diskrimineringsförbudet och hanteringen av skyldigheter att främja likabehandling ska effektiviseras i övervakningen av den privata bevakningssektorn och i väktarnas utbildning.

## Tillgodoseendet av svenskspråkigas rättigheter bör säkras

I grundlagen och språklagen tryggas svenskspråkigas rättigheter att använda sitt eget språk i kontakt med myndigheterna. Myndigheterna är skyldiga att försäkra sig om att tjänsterna erbjuds och ärenden kan skötas på svenska och på finska. Enligt de kontakter som diskrimineringsombudsmannen tar emot finns det problem med förverkligandet av de språkliga rättigheterna på alla livsområden, till exempel inom social- och hälsovården.

Enligt regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen från december 2021 finns det betydande brister i tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna, såsom tillgodoseendet av de svenskspråkigas rättigheter<sup>16</sup>. Diskrimineringsombudsmannen betonar myndigheternas skyldighet att till fullo trygga tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Myndigheterna ska även effektivt verkställa diskrimineringslagens skyldighet att främja likabehandling.

Enligt diskriminerings- och jämställdhetsnämndens beslut från november 2021 diskriminerade polisen en svenskspråkig person när man inte konsekvent talade personens

modersmål med personen i en situation som hade att göra med gripande av personen<sup>17</sup>. Diskrimineringsombudsmannen förde ärendet på personens vägnar till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling år 2019. Nämnden gav sitt första beslut i ärendet våren 2020. Polisen överklagade beslutet hos Helsingfors förvaltningsdomstol och lämnade in nya utredningar gällande ärendet. Förvaltningsdomstolen ansåg att nämnden bör behandla ärendet på nytt på grund av de nya utredningarna. Nämnden bedömde ärendet på nytt och konstaterade i sitt beslut från november 2021 att polisen hade diskriminerat den svenskspråkiga personen. Beslutet har inte vunnit laga kraft eftersom polisen har överklagat även det andra beslutet hos förvaltningsdomstolen.

Ombudsmannen har i samband med behandlingen av ärendet som gäller polisen betonat att i synnerhet i situationer som är utmanande vad gäller en persons grundläggande rättigheter, till exempel när personens fysiska frihet begränsas, är det mycket viktigt att de språkliga rättigheterna tillgodoses på ett icke-diskriminerande sätt. Enligt språklagen ska myndigheterna självmant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken.

### 1.2.4 Social- och hälsovården innehar en central ställning för människors likabehandling

Social- och hälsovården och socialskyddssystemet är hörnstenar i det finländska välfärdssamhället. Hur likabehandling genomförs i dessa tjänster är en central del av rätten till likabehandling för var och en och skyddet mot diskriminering, vilka tryggs i 6 § i grundlagen.

Frågor som gäller likabehandling och diskriminering i social- och hälsovården kan visa sig i form av såväl omfattande samhällsliga omvälvningar som praxis, som kan bli diskriminerande om den pågår länge. I detta avsnitt behandlas i synnerhet två historiska händelser, som avsevärt påverkade social- och hälsovården under de gångna fyra åren och också påverkar den i framtiden: coronapandemin och social- och hälsovårdsreformen. Av dessa var den första oförutsebar och den andra var kulmen av ett utrednings- och lagberedningsarbete som pågått i så gott som två årtionden.

Coronapandemin har berört hela samhället djupt. Eftersom social- och hälsovården haft en central roll i hanteringen av pandemin, är det lägligt att behandla den ur denna synvinkel. Social- och hälsovårdsreformen kommer å sin tur att i hög grad påverka samhällsekonomin, kommunernas ställning, den regionalpolitiska balansen och många andra omständigheter. Den centrala mätaren för reformens framgång ska anses vara hur väl det är möjligt att med reformen möta servicebehovet hos alla invånare i Finland och främja deras välbefinnande. I byggandet av de nya välfärdsområdena ska särskild uppmärksamhet riktas mot de ståndpunkter och avgöranden som gäller social- och hälsovårdssystemet, i vilka likabehandlingsproblem och diskriminering lyfts fram. Av dessa framhävs i detta avsnitt blodgivningsförbudet för manliga par, praxis i den kommunala funktionshindersservicen som service som stöder delaktigheten i arbetslivet och praxis i den specialiserade sjukvården.

#### I undantagsförhållanden ska likabehandling prövas omsorgsfullt

Coronapandemin har skakat världen och Finland sedan början av år 2020. I bekämpningen av pandemin har Finland, liksom många andra länder, begränsat medborgarnas och övriga invånares

grundläggande fri- och rättigheter. Bekämpningen av pandemin har på ett aldrig skådat sätt lyft fram rättsstatens principer för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna till den offentliga debatten. Av dessa har proportionalitetskravet varit mest framträdande i debatten. Enligt detta krav ska man av de nödvändiga restriktionerna välja dem som minst kränker de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom rätten att träffa närstående, gå i skola och utöva sitt yrke.

Då coronasituationen har varierat, har man gång på gång i beslutsfattandet varit tvungen att bedöma vilka restriktioner som är oundgängliga, men effektiva och vid var tid behövs för att hålla den epidemiologiska situationen i styr. I valet av dessa åtgärder har man på samma gång varit tvungen att bedöma åtgärdernas konsekvenser i synnerhet för grupper som har en svag ställning eller som i övrigt är sårbara. Diskrimineringsombudsmannen har i synnerhet lyft fram behovet av en kritisk bedömning av restriktioner som påverkar ställningen för äldre personer, personer med funktionsnedsättning eller barnen. I synnerhet i början av pandemin lyfte diskrimineringsombudsmannen fram nåendet av etniska minoriteter med flerspråkig information. Situationen förbättrades, men informationen har inte till alla delar nått invandrarbefolkningen.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterade i sitt utlåtande till biträdande justitieombudsmannen att de restriktioner som riktade sig till personer över 70 år eller personer med funktionsnedsättning under början av pandemin kunde anses vara diskriminerande, eftersom de inte grundade sig på lagstiftningen och att proportionalitetsprincipen inte följdes i tillräcklig grad i genomförandet av dessa. Ombudsmannen gjorde också en kritisk bedömning av att statsrådet i sin kommunikation talade om skyldigheter i anknytning till restriktioner i äldre personers rörelsefrihet, då sådana restriktioner juridiskt kan grundas enbart på lag, varför det i praktiken handlade om rekommendationer. Ombudsmannen har i sina ställningstaganden under pandemin betonat att berättigandet av restriktioner alltid ska bedömas enligt den aktuella rådande epidemiologiska situationen. Detta innebär att också bedömningen av restriktionernas proportionalitet ändras med tiden och efter situationen.

## **Likabehandling ska beaktas på omfattande sätt i planeringen av verksamheten i välfärdsområdena**

År 2023 övertar välfärdsområdena ansvaret för ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet av kommunerna. På samma gång genomförs den största reformen av servicesystemet i Finland på flera årtionden. Diskrimineringsombudsmannen har under den långa beredningsfasen följt beredningen och gett utlåtanden till såväl social- och hälsovårdsministeriet som för riksdagsbehandlingen.

I sina utlåtanden understödde ombudsmannen i princip att social- och hälsovårdstjänsterna nu samlas till välfärdsområden med en större befolkningsbas. Dessa områden har bättre resurser att trygga tjänsterna för personer som hör till minoriteterna och till exempel att svara mot de individuella behoven hos personer med funktionsnedsättning. Tillgodoseende av likabehandling kräver dock att likabehandling beaktas på ett övergripande sätt i beredningen och planeringen av välfärdsområdenas verksamhet.

Välfärdsområdenas strategi och likabehandlingsplanering innehar en särskilt viktig ställning och beredningen av dessa ska grunda sig på olika befolkningsgruppers situation och en omsorgsfull kartläggning av servicebehovet. I andra delar av denna berättelse, såsom i avsnittet om boende, har man betonat betydelsen av likabehandlingsplanering hos räddningsmyndigheten som en del av den helhet som välfärdsområdena bildar. Utöver diskrimineringslagen ska man i denna planering observera innehållet i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning på ett omfattande sätt.

Ombudsmannen fäste i beredningen uppmärksamhet bland annat vid lokalernas tillgänglighet, kommunikationens tillgänglighet och nåbarhet och tillgången till information på de olika språken i området. Vad gäller ordnandet av tjänster betonade ombudsmannen bland annat social- och hälsovårdslokalernas tillgänglighet och föreslog att tillgänglighetsuppgifter om alla verksamhetsställen ställs till förfogande i informationssystemet för välfärdsområdenas fastigheter. Systemet kommer att administreras av det gemensamma kompetenscentret för lokal- och fastighetsförvaltning för välfärdsområdena.

Tillgodoseende av de språkliga rättigheterna, för såväl svenska och samiska som teckenspråk, är också väldigt centralt för genomförandet av likabehandling. Ombudsmannen föreslog att det i fråga om det samiska språket borde stiftas en skyldighet att ordna tjänster i det välfärdsområde som omfattar samernas hembygdsområde, på samma sätt som det stiftats en skyldighet att ordna tjänster på svenska. Vad gäller teckenspråk ansåg ombudsmannen att ordnande av tolkning borde föreskrivas som en plikt för välfärdsområdena.

Ombudsmannen anser det positivt att ett krav på tillgänglig och nåbar kommunikation inkluderas i den godkända lagen om välfärdsområden. Likaså har det i lagen om ordnande av social- och hälsovård antecknats ett krav om jämlikt tillhandahållande av tjänster och om tjänsternas nåbarhet och tillgänglighet. Däremot har stadgandena om tjänster på samiska och tolkning till teckenspråk och andra språk lämnats relativt öppna i lagen om ordnande av social- och hälsovård. Genomförandet av dessa ska följas omsorgsfullt, såsom konstaterades också i riksdagsbehandlingen. Vad gäller lokalernas tillgänglighet och nåbarhet är det viktigt att kompetenscentret för lokal- och fastighetsförvaltningen fördjupar sitt kunnande om behoven hos personer med funktionsnedsättning, tillgänglighet och nåbarhet.

Ombudsmannen konstaterade i sina utlåtanden också att den helhet som utgörs av välfärdsområden, men också reformen av funktionshinderservicelagstiftningen, är väldigt betydelsefull för personer med funktionsnedsättning. Lagen om ordnande av social- och hälsovård innehåller också allmänna principer som är viktiga för servicen för personer med funktionsnedsättning, vilka kräver precisering och en grundläggande ändring i tänkesättet i riktning mot faktisk likabehandling av personer med funktionsnedsättning.



## Rekommendationer:

- I välfärds- och servicestrategierna för välfärdsområdena finns det skäl att på omfattande sätt beakta konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och diskrimineringslagen.
- Finansieringsramen för välfärdsområdena ska följas noggrant bland annat med tanke på tillgodoseendet av de subjektiva rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.
- Tillgodoseendet av språkliga rättigheter ska följas noggrant i den statliga styrning som hänför sig till välfärdsområdena, i synnerhet vad gäller tjänster på svenska, samiska och teckenspråk.

## Tjänsterna för personer med funktionsnedsättning ska främja delaktigheten

Parallellt med social- och hälsovårdsreformen genomförs en reform av handikappservicelagen och en ny lag om funktionshinderservice stiftas. Den nya lagen kommer att innehålla bestämmelser om särskilda socialtjänster som anordnas för personer med funktionsnedsättning. På samma gång upphävs den nuvarande handikappservicelagen och lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda. I enlighet med regeringsprogrammet är målet att de individuella behoven hos personer med funktionsnedsättning i fortsättningen beaktas bättre. I förslaget till ny lag konstateras att målet med reformen är att likabehandling, delaktighet och deltagande genomförs för personer med funktionsnedsättning, ett självständigt liv möjliggörs och självbestämmanderätt tillgodoses för personer med funktionsnedsättning, hinder för likabehandling, delaktighet och deltagande undanröjs för personer med funktionsnedsättning och att tillräckliga och högklassiga tjänster enligt de individuella behoven hos personer med funktionsnedsättning tryggas.

Diskrimineringsombudsmannen genomförde åren 2021–2022 en omfattande utredning om inverkan av färdtjänster och personlig assistans enligt handikappservicelagen som en omständig-

het som möjliggör ett arbetsliv för en person med funktionsnedsättning. Föremålet för granskningen utgjordes av eventuella regionala skillnader och hur färdtjänsten och personlig assistans påverkade delaktigheten och sysselsättningen för en person med funktionsnedsättning. Därtill granskades det hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses i besvärprocessen ända upp till de översta rättsinstanserna.

Diskrimineringsombudsmannen bad för utredningen information av 13 myndigheter som tillämpar lagstiftningen om funktionshinderstjänster runtom i Finland. Ombudsmannen bad allmänt om uppgifter om antalet beslut om färdtjänst eller personlig assistans enligt handikappservicelagen och antalet avgöranden om begäran om omprövning som gäller dessa samt separat uppgifter om ärenden som anknyter till arbetslivet. Vidare bad ombudsmannen om statistisk information om i hur många fall organet för begäran om omprövning ändrade tjänsteinnehavarens beslut om färdtjänst och personlig assistans enligt handikappservicelagen och antalet ändrade beslut av tjänsteinnehavaren i anknytning till arbetslivet. Granskningsperioden var åren 2019–2020. För utredningen mottogs också förvaltningsdomstolarnas avgöranden under tidsperioden 2019–2020 om funktionshinderservice som ansökts för behov i arbetslivet. Därtill kartlades med en stor enkät synpunkterna hos aktörerna vid de granskade handikappråden rörande deras synpunkter på tillgodoseendet av rättigheterna och funktionshinderservicen.

Regionala skillnader i funktionshinderservicen träder fram som den centrala observationen i utredningen. Mellan kommunerna och samkommunerna finns det stora skillnader i praxis för att bevilja tjänster, antalet överklaganden och motiveringarna till besluten. Situationen ställer personer med funktionsnedsättning i en ojämlig situation beroende på var de bor. Då funktionshinderservicen övergår till välfärdsområdena finns det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid att områdena har möjligast enhetlig praxis. Den nya lagen om funktionshinderservice har också en central ställning i detta. Reformen av funktionshinderservicelagen ska genomföras på så sätt att utrymmet för regional tillämpning i beaktandet av individuella behov är så litet som möjligt med tanke på lagens ändamål.

Utredningen visar också att tjänsteinnehavarna och rättsinstanserna i sina beslut i första hand hänvisar till tillämpningsanvisningarna. Hänvisningar till lagen görs ofta i andra hand, trots att kommunernas och samkommunernas tillämpningsanvisningar inte är rättsligt bindande. Prövningsrätten enligt en tillämpningsanvisning borde absolut också överensstämma med en prövning av de rättigheter som diskrimineringslagen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning tryggar, eftersom efterlevnad av tillämpningsanvisningen inte kan leda till ett slutresultat i strid med dessa.

Den största utmaningen i den nuvarande funktionshinderlagstiftningen och de kommunala tillämpningsanvisningarna är att utgångspunkten i funktionshinderservicen alltid borde vara individens personliga behov av service, men i tillämpningsanvisningarna förutsätts ofta schablonmässig tillämpning. I flera kommuners tillämpningsanvisningar finns det till exempel en anvisning eller en regel om att en arbetsresa som genomförs som en färdtjänst enbart kan vara en resa hemifrån till det ordinarie arbetsstället och tillbaka. En sådan regel är problematisk i en kontext med tjänster för personer med funktionsnedsättning. En kategorisk regel utan anpassningsmöjlighet beaktar inte de olika livssituationerna för en person med funktionsnedsättning, de krav som arbetslivet ställer eller till exempel samordnande av arbete och familjeliv. En tolkning enligt vilken ett enda sätt att ordna tjänster borde lämpa sig för den individuella livssituationen för varje person med funktionsnedsättning, fullgör inte principen om faktisk och inkluderande likabehandling.

Ur de granskade avgörandena i förvaltningsdomstolen redogör framgår att förvaltningsdomstolarna inte systematiskt beaktar de krav som ställs i diskrimineringslagen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i tillämpningen av handikappservicelagen eller -förordningen. Av de granskade 14 besluten av förvaltningsdomstolen nämner förvaltningsdomstolen i tolv inte alls diskrimineringslagen eller konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning bland de rättsnormer som den tillämpat. I de två beslut där diskrimineringslagen och/eller konventionen om rättigheter

för personer med funktionsnedsättning beaktats, hade ändringssökanden uttryckligen åberopat dessa rättskällor. Förvaltningsdomstolen tillämpade inte i ett enda av de granskade besluten självständigt diskrimineringslagen eller konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I ljuset av utredningen kan det konstateras att det finns en risk att domstolarna för tillfället tolkar handikappservicelagen och -förordningen bristfälligt och för strikt med stöd av enskilda paragrafer i handikappservicelagen och förbiser den övriga förpliktande lagstiftningen som tryggar likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning.

### **Rekommendation:**

- I reformen av funktionshinderservicelagstiftningen ska man i full utsträckning beakta innehållet i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning på så sätt att regleringen tryggar individuella, behovsorienterade tjänster för personer med funktionsnedsättning. Med tjänsterna för personer med funktionsnedsättning ska det genuint vara möjligt att stöda faktisk och inkluderande likabehandling för en person med funktionsnedsättning, till exempel i arbetslivet.

### **Blodgivningsreglerna sätter manliga par i en ojämlig ställning**

Jämlikheten var gäller blodgivningsförbud har länge figurerat i diskrimineringsombudsmannens bedömning av diskriminering på grund av sexuell läggning i Finland. Diskrimineringsombudsmannen bedömde att den nuvarande föreskriften av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea om förbud mot blodgivning kan bryta mot diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen.

Enligt Fimeas föreskrift om blodsäkerhet orsakar sex med en fast partner inte förbud mot blodgivning då parterna är av olika kön. Enligt föreskriften orsakar dock sex med en fast partner ett blodgivningsförbud då båda partner är män.



## **Föreskriften om blodgivning ska ändras på så sätt att den inte behandlar par som har sex i ett fast parförhållande på olika sätt på basen av deras sexuella läggning.**

Enligt diskrimineringsombudsmannens uppfattning har ingen annan myndighet för tillfället någon föreskrift som på ett så tydligt sätt bemöter människor på så olika sätt utifrån deras sexuella läggning.

Enligt diskrimineringslagen kan särbehandling i myndighetsverksamhet till exempel utifrån den sexuella läggningen vara berättigad enbart om den baserar sig på lagstiftningen och bemötandet har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå syftet är proportionerliga. I enlighet med detta borde myndigheten kunna visa att blodsäkerhet inte kan garanteras med mindre åtgärder än genom att rikta restriktioner till män som lever i ett fast parförhållande. Fimea har inte under mötena med eller i sin brevväxling med diskrimineringsombudsmannen uttryckt att myndigheten har tillgång till vetenskaplig forskningsinformation kring den risk som är förknippad med män som lever i ett fast parförhållande med män för blodsäkerheten i Finland.

Diskrimineringsombudsmannen anser att föreskriften om blodgivning ska ändras på så sätt att den inte behandlar par som har sex i ett fast parförhållande på olika sätt på basen av deras sexuella läggning. Fimea har meddelat till diskrimineringsombudsmannen att myndigheten startat ett utredningsarbete kring ärendet. Diskrimineringsombudsmannen överväger att föra ärendet för behandling i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden som ett brott diskrimineringsförbudet.

### **Likabehandling ska beaktas på ett mer omfattande sätt i sjukhusens praxis**

Under senare år har diskrimineringsombudsmannen fått ett stort antal kontakter om praxis i den specialiserade sjukvårdentjänsternas tillgänglighet och situationer där rimliga anpassningar vägrats. Praxis på sjukhusen kan basera

sig på en schablonmässig bedömning av patient-säkerheten eller bristfälliga hjälpmedel och dessa kan i synnerhet vad gäller barn och personer med funktionsnedsättning orsaka förnedrande eller skrämmande situationer.

I diskrimineringsombudsmannens arbete har det kommit fram att varje universitetssjukhus saknade en likabehandlingsplan enligt 5 § i diskrimineringslagen. Likabehandlingsplanering är en kontinuerlig process för utveckling av tjänsterna, vars mål är ett jämlikt bemötande i myndigheternas verksamhet, såsom i vård- och patientarbetet. Det finns bestämmelser om en myndighets skyldighet att främja likabehandling och utarbeta en likabehandlingsplan i 5 § i diskrimineringslagen. Enligt ombudsmannens uppgifter pågår utarbetande av likabehandlingsplaner för verksamheten nu på alla universitetssjukhus.

Verksamheten i specialistsjukvården är ofta åtgärdscentrerad och till många delar av jourkaraktär. Verksamheten definieras i patientlagen, som innehåller bestämmelser om rätten till god hälso- och sjukvård och ett gott bemötande där. I lagen föreskrivs att vård ska anordnas med respekt för människovärdet, patientens övertygelse och hens integritet. Därtill ska patientens modersmål, kultur och individuella behov i mån av möjlighet respekteras.

Diskrimineringsombudsmannen har bland annat utrett bemötandet av ett barn med funktionsnedsättning vid en operation på ett universitetscentralsjukhus. Det handlade om ett barn i skolåldern med flera funktionsnedsättningar, som använde alternativa kommunikationsmetoder. Barnet kommunicerade nonverbalt, i huvudsak med tecken, som de egna familjemedlemmarna kunde tolka. Vid en operation av barnet under jourtid gavs barnets mamma inte möjlighet att vara med i nedsövnings- och uppvakningskedet; sjukhuset hänvisade till dess allmänna regler. I fallet i fråga ledde efterlevnad av regeln till en situation där rätten för ett barn med funktionsnedsättning att kommunicera och bli förstådd, trots funktionsnedsättningarna inte tillgodosågs i samband med behandlingsåtgärderna. Diskrimineringsombudsmannen ansåg att närvaro av patientens förälder i början av operationen och i uppvakningsrummet borde ha genomförts som en rimlig anpassning. Sjukhuset hade kategoriskt vägrat att anpassa

sin praxis, varför en presumtion om diskriminering uppkom i fallet. Enligt det sakkunnigutlåtande som ombudsmannen mottagit var sjukhusets praxis för barnpatienter inte den enda möjliga utifrån en medicinsk bedömning, utan det hade varit möjligt att på ett säkert sätt möjliggöra att mamman var närvarande. På så sätt hade det varit möjligt att genomföra en rimlig anpassning enligt 15 § i diskrimineringslagen, vilken är en absolut plikt också för sjukhus.



## **Beaktande av en patients individuella situation är en central del av diskrimineringsfri vård med respekt också för patientens människovärde.**

Ombudsmannen uttrycker sin oro över den bristfälliga färdigheten hos aktörer inom hälso- och sjukvården, också bland de största i vårt land, att främja likabehandling bland olika patientgrupper, i synnerhet bland patienter med funktionsnedsättning eller som hör till en språklig minoritet. I övriga motsvarande fall som ombudsmannen fått information om har det handlat om en anpassning som ska göras i sättet att anordna behandlingen, inte om den egentliga rätten till behandlingsåtgärder. Å andra sidan har ombudsmannen fått information om en situation vid ett universitetssjukhus, där en vägran att göra rimliga anpassningar misstänks ha äventyrat genomförandet av en vårdåtgärd. Fallet handlade om cancervård för en patient med rörelsenedsättning.

I specialsjukvården ser det ut att finnas situationer, där medicin och tillgodoseende av likabehandling ses som ett motsatsförhållande. Beaktande av en patients individuella situation är en central del av diskrimineringsfri vård med respekt också för patientens människovärde. Diskrimineringsombudsmannen finner det positivt att likabehandlingsplanering nu startats i sjukvårdsdistrikten.

### **Rekommendation:**

- I beredningen av likabehandlingsplanerna och servicestrategierna för välfärdsområdena ska vårdpraxis i den specialiserade sjukvården bedömas för att tillgodose likabehandling. Vårdpraxis ska möjliggöra rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning då de medicinska grunderna inte ställer absoluta hinder.

### **1.2.5 Ett tillgängligt samhälle innebär jämlikhet för alla**

Till en fullödlig vardag hör möjlighet att röra sig fritt, studera, arbeta, utöva sin fritidsintressen, resa och utträtta sina ärenden. För att möjligheten ska kunna förverkligas för alla människor måste tillgänglighet och nåbarhet i samhället prioriteras. De hinder som finns i vår omgivning utgör alltså ett anmärkningsvärt problem i Finland. Ett förverkligande av tillgängligheten är beroende av många faktorer och kräver förpliktande lagstiftning, förståelse för olika behov samt en vilja att se till att samhället fungerar bättre för var och en. Tillgängligheten är framför allt en fråga om välfungerande lösningar som betjänar en stor grupp människor. Tillgänglighet och nåbarhet är väsentliga förutsättningar för att personer med funktionsnedsättning ska kunna leva självständigt och fullt ut delta i aktiviteter på livets alla områden. Tillgängligheten medför också stor nytta för olika slags människor.

Tillgängligheten behandlas i detta avsnitt ur kollektivtrafikens och tillgänglighetsdirektivets perspektiv. Dessutom behandlas tillgängligheten i denna rapport i det avsnitt som gäller boende.



## **Vid utformningen av tjänsterna är det viktigt att beakta användarnas olika behov.**

## **Tillgänglighet ska vara utgångspunkten för planeringen och genomförandet av kollektivtrafiken**

Tillgängligheten av kollektivtrafiken är en nyckelfaktor för tillgodoseendet av flera grundläggande rättigheter. Enligt Traficoms resvaneundersökning har 10 % av finländarna ett rörelsehinder eller en rörelsenedsättning<sup>18</sup>.

Myndigheterna är i enlighet med artikel 9 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning skyldiga att undanröja hinder och barriärer mot tillgänglighet samt att främja tillgängliga tjänster inom såväl digitala tjänster som inom transporten.

Diskrimineringsombudsmannen har föreslagit att inkluderande design etableras som tjänstandard för kollektivtrafiken. Utmaningen för att sätta en kvalitativ tjänstenivåmålsättning ser dock ut att vara bristen på en helhetsbild av tjänstutbudet av marknadsmässig trafik och sådan trafik som erhåller statligt stöd. Bedömningen av konsekvenserna för likabehandling och de slutsatser som kan dras från bedömningen riskerar därför att bli ineffektiva. Behovet för uppdaterad och omfattande information om tillgänglighet betonas ytterligare av att tjänster som förenar resekedjor blir allt vanligare. Transporttjänster för personer med funktionsnedsättning ska också kunna kopplas till resekedjor.

Vid utformningen av tjänsterna är det viktigt att beakta användarnas olika behov och säkerställa att digitala tjänster är genuint tillgängliga. Samtidigt ska man ta hänsyn till att alla inte ens i framtiden kan använda digitala applikationer. Därför ska myndigheterna försäkra sig om att jämlikt utnyttjande av trafik-tjänster framöver inte är beroende av huruvida resenären kan använda digitala applikationer.

## **Diskrimineringsombudsmannen uppmärksammade trafik- och kommunikationsministeriet och VR på tillgängligheten av köptrafiken i samband med pilotprojektet i Birkaland**

Diskrimineringsombudsmannen uppmärksammade tillgängligheten i pilotprojektet för Tammerforsregionens närtågstrafik. Pilotprojektet i Birkaland innebär att nya tågturer öppnades i december 2019 mellan Tammerfors och närliggande orter.

Dessa turer var en del av den köptrafik som VR och kommunikationsministeriet har kommit överens om för år 2020. Inom pilotprojektet i Birkaland trafikerar VR i huvudsak med gamla Sm2-närtåg, vilket innebär att trafiken inte är tillgänglig bland annat för passagerare som använder rullstol. På grund av den vagnpark som används vid pilotprojektet kan således en del av passagerarna inte använda dessa närtrafik-tjänster.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Myndigheter gör sig med en lägre tröskel än ett privat företag skyldig till diskriminering i fall där en myndighet inleder en ny tjänst som personer med funktionsnedsättning på grund av tjänstens tillgänglighetsbrister inte kan använda. Ombudsmannen ansåg att en myndighet endast i undantagsfall kan låta bli att genomföra specialarrangemang för de personer med funktionsnedsättning som på grund av sin funktionsnedsättning inte kan använda den nya tjänsten.

Ombudsmannen ansåg att det är mycket problematiskt om en myndighet inte kräver full tillgänglighet vid sina offentliga upphandlingar. Myndigheterna bör vid planeringen av anskaffningar säkerställa att produkten eller tjänsten är tillgänglig även för personer med funktionsnedsättning. Om en tillgänglig tjänst inte trots ändamålsenliga och proportionerliga försök inte kan anskaffas, bör myndigheten överväga att till exempel erbjuda en alternativ närtrafik-tjänst till de personer som inte kan använda den planerade närtrafik-tjänsten på grund av dess tillgänglighetsbrister.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterade att enbart affärsmässiga syften eller andra renodlade vinstsyften inte är ett sådant godtagbart syfte med vilket en privat tjänsteleverantör skulle kunna rättfärdiga den mindre fördelaktiga ställning av personer med funktionsnedsättning som orsakas av bristande tillgänglighet.

Enligt ombudsmannens rekommendation införde VR på ruten för Birkalands pilotprojekt ett förfaringssätt som tillåter resenärer som använder rullstol att resa med tillgängliga fjärrtåg med närtrafikbiljetter.

Efter Birkalands pilotprojekt inledde diskrimineringsombudsmannen samtal med trafik- och kommunikationsministeriet och VR om conse-

kvenserna för likabehandling av det förnyade avtalet om statens persontågstrafik (2022–2030). I synnerhet fäste man uppmärksamhet vid banavsnittet Kotka hamn–Kouvola. Avsnittet är inte tillgänglig både på grund av den vagnpark som används på banavsnittet och på grund av perrongerna. Trafik- och kommunikationsministeriet har förbundit sig till att i samarbete med ombudsmannen utreda möjligheterna att anordna ett tillgängligt alternativ för detta banavsnitt samt anslag som behövs för alternativet.

VR har förbundit sig till att under köptrafikavtalsperioden på nio år förnya närtågen så att de blir tillgängliga. Dessutom har ministeriet inlett förhandlingar om ändringsarbeten som ska göra perrongerna på detta banavsnitt tillgängliga.

#### **Rekommendation:**

- Begreppet inkluderande design bör etableras som en tjänstestandard som kollektivtrafiken ska eftersträva.

#### **Tillgänglighetsdirektivet är ett viktigt verktyg på vägen till ett tillgängligt samhälle**

Främjande av tillgänglighet är nödvändigt så att alla ska ha lika möjligheter till delaktighet i samhället. I februari 2022 gav diskrimineringsombudsmannen ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om genomförande av tillgänglighetsdirektivet. Genomförandet av tillgänglighetsdirektivet är en viktig fortsättning och komplettering till kraven i lagen om digitala tjänster.

Ombudsmannen betonar att arbetet kommer att fortsätta även efter det att direktivet har satts i kraft i och med att tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde är begränsat. Finland har förbundit sig till kontinuerlig utveckling av tillgänglighet även genom konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Tillgängligheten i den bebyggda miljön ska säkerställas så att personer med funktionsnedsättning i praktiken har tillgång till tillgängliga tjänster och produkter.

Ombudsmannen fäster särskild uppmärksamhet vid att diskrimineringslagen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning inte lämnar något spelrum var gäller tillgänglighet även om tillgänglighetsdirektivet skulle lämna utrymme för nationellt spelrum i fråga om bebyggd miljö. På basis av diskriminerings- och jämställdhetsnämndens avgörandepraxis kan anordnande av en tjänst så att personer med funktionsnedsättning inte har tillgång till den kan enligt 13 § i diskrimineringslagen vara berättigat endast av ett exceptionellt, godtagbart syfte.

Det är viktigt att utvidga nödtextmeddelanden så att de kan användas även av döva personer som talar teckenspråk så att nödcentralen framöver ska kunna kontaktas utan att behöva registrera sig som användare av nödtextmeddelandetjänsten. En videoanslutning bör tas i bruk som ett lagkrav.

Ombudsmannen betonade också i sitt utlåtande att bedömningen av propositionsutkastets konsekvenser för likabehandling ska kompletteras och att tillräckliga resurser ska avsättas för övervakningen av bestämmelserna.



**Främjande av tillgänglighet är nödvändigt så att alla ska ha lika möjligheter till delaktighet i samhället.**



## 1.3 Diskriminering förekommer inom många livsområden

Alla människor har rätt till likabehandling och diskriminering förbjuds i flera av våra nationella lagar, diskrimineringslagen och strafflagen samt i internationella avtal om mänskliga rättigheter. Diskrimineringsombudsmannens statistik, utredningar och studier visar dock att det är vanligt med diskriminering i Finland och det förekommer diskriminering inom alla livsområden. Diskrimineringen sitter fortfarande djupt rotad i det finska samhällets strukturer, rutiner och attityder. Det är också känt att diskriminering är ett underrapporterat fenomen. För många människor som upplever diskriminering är diskrimineringen upprepade, och i utredningar framgår det att många inte litar på att en anmälan leder någonvart, och därför anmäls diskrimineringen inte till myndigheterna.

Under de gångna fyra åren har diskrimineringsombudsmannen fått flest kontakter gällande diskriminering på grund av funktionsnedsättning och ursprung. När det gäller livsområden har kontakterna till ombudsmannen oftast gällt privata tjänster, som boende eller handel, arbetsliv samt social- och hälso-tjänster och andra offentliga tjänster.

Detta kapitel behandlar förekomsten av diskriminering inom olika livsområden i Finland, särskilt i fråga om de delområden som särskilt lyfts fram i ombudsmannens arbete under de senaste fyra åren. Kapitlet fördjupar sig i diskriminering som förekommer i arbetsliv, boende, digitalisering, utbildning samt barns och ungas liv, ur perspektivet för flera olika diskrimineringsgrunder. Dessutom behandlar kapitlet både diskrimineringsrisker förknippade med utnyttjande av artificiell intelligens och behovet att lyfta främjande av likabehandling i centrum för utnyttjande av artificiell intelligens. Diskriminering inom social- och hälsovården behandlades i kapitel 1.2 i berättelsen.

### 1.3.1 Delaktighet i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning bör främjas målmedvetet

Personer med funktionsnedsättning blir utsatta för diskriminering inom flera livsområden. En stor del av diskrimineringen beror på samhällets strukturer och rådande attityder. Ett centralt livs-

område där likabehandling av personer med funktionsnedsättning inte förverkligas är arbetslivet.

Arbetslivslagstiftningen har utvecklats utifrån utgångspunkterna för personer utan funktionsnedsättning, och funktionsnedsättning likställs ofta felaktigt med arbetsförmåga eller sjukdom. I Finland har personer med funktionsnedsättning tillräckligt invalidpension redan direkt efter grundskolan, utan att deras arbetsförmåga egentligen har bedömts.

I Finland finns det också många arbetsförmögna människor med funktionsnedsättning som mot sin vilja lämnats utanför arbetslivet. Bland dessa finns yrkesutbildade personer, högutbildade experter och motiverade medarbetare för många uppgifter. I samhället gäller än i dag antagandet om utanförskap för personer med funktionsnedsättning i fråga om arbetslivet. Här behövs det en fundamental förändring för att uppnå ett likvärdigt arbetsliv.

I de följande kapitlen behandlas i fråga om personer med funktionsnedsättning strukturella hinder för sysselsättning och lösningar på dessa. Ombudsmannen lägger fram rekommendationer för att rättigheterna bland personer med funktionsnedsättning ska kunna tillgodoses och delaktigheten i arbetslivet främjas.

### FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Finland ratificerade FN-konventionen den 10 juni 2016 och utgör i Finland direkt tillämpbar lagstiftning. De nationella lagarna ska tolkas i enlighet med konventionen och i konventionens anda. Finland har åtagit sig att trygga och främja rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning.

Artikel 27 i konventionen gäller rätten till arbete och sysselsättning som personer med funktionsnedsättning har på lika villkor. Detta innefattar rätten att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete i en arbetsmiljö som är öppen, som främjar integration och är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning.

Lagen om likabehandling och konventionen innehåller föreskrifter om skyldighet att se till rimliga anpassningar som en person med funktionsnedsättning behöver. Anpassningar har stor betydelse för sysselsättningen bland personer med funktionsnedsättning både på arbetsplatsen

och exempelvis när tjänster för funktionsnedsatta personer implementeras. Enligt lagen om likabehandling gäller skyldigheten myndigheter, utbildningsarrangörer och arbetsgivare. I fråga tillämpningsområdet är anpassningsskyldigheten i FN-konventionen mer omfattande än i likabehandlingslagens föreskrifter.

I diskrimineringsombudsmannens arbete har det framkommit att det i Finland finns stort utrymme för förbättringar då det gäller tillämpningen av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Myndigheterna känner inte till konventionen och tillämpar den således inte i tillräcklig utsträckning. Dessutom innehåller inte tjänsternas för personer med funktionsnedsättning och arbetskraftsförvaltningens tillämpningsanvisningar några råd om en lagtolkning där de grundläggande rättigheterna respekteras och främjande av likabehandling beaktas. Ombudsmannen betonar att de rättigheter som tas upp i konventionen inte kan tillgodoses utan en revidering av lagstiftningen.

### **En attitydförändring kräver åtgärder från den offentliga sektorn**

Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning "innefattar personer med funktionsnedsättning personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på samma villkor som andra". Funktionsnedsättning definieras som ett interaktionsförhållande mellan individen och miljön, inte utifrån personens diagnos. Även i myndighetsavgöranden gällande arbetslivet kan det ändå felaktigt i fråga om någon tjänst, förmån eller rimlig anpassning sättas upp ett villkor om att en person har fått en diagnos. Aspekten borde dock vara hur man i situationen för var och en person med funktionsnedsättning kan stödja hens möjligheter att fullvärdigt delta i samhället, också i arbetslivet.

I FN-konventionen åläggs också den offentliga sektorn att utvidga kännedomen om funktionsnedsättningar och om den insats som personer med funktionsnedsättning bidrar med till samhället. Diskrimineringsombudsmannen betonar att denna skyldighet ska tas på allvar och upp-

fyllas effektivt och långsiktigt. På detta sätt kan man bryta ned den strukturella diskrimineringen samt skadliga attityder och fördomar samt därigenom minska den diskriminering som personer med funktionsnedsättning utsätts för inom olika livsområden.

### **Funktionsnedsättning innebär inte arbetsförmögenhet**

Den gällande lagstiftningen, myndighetspraxisen och de allmänna attityderna skapar inte förutsättningar för att arbetslivsrättigheterna för personer med funktionsnedsättning ska tillgodoses på det sätt som avses i FN-konventionen. Det behövs en fundamental förändring i tänkesättet, dvs. att en person med funktionsnedsättning betraktas som en aktiv aktör, inte som ett omsorgsobjekt. Det räcker inte att enbart granska arbetslagstiftningen, utan nyckeln till förändring är en reform som överskrider gränserna för olika förvaltningsområden. Sysselsättning ska inkluderas som en central aspekt i exempelvis anordnandet av tjänster för personer med funktionsnedsättning.



**Den gällande lagstiftningen, myndighetspraxisen och de allmänna attityderna skapar inte förutsättningar för att arbetslivsrättigheterna för personer med funktionsnedsättning ska tillgodoses på det sätt som avses i FN-konventionen.**

EU kommissionen har gällande rättigheterna för personer med funktionsnedsättning publicerat en strategi som spänner över åren 2021–2030<sup>19</sup>. Ett centralt mål i strategin är en effektivare verkställighet av FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. En arbetsmarknadspolitik där personer med funktionsnedsättning inkluderas är ett centralt mål i strategin. Diskrimineringsombudsmannen anser att de åtgärder som kommissionen rekommenderat



för medlemsstaterna ska vidtas fullt ut för att rättigheterna som avses i den aktuella konventionen ska kunna tillgodoses i praktiken.



## **Det behövs en fundamental förändring i tänkesättet, dvs. att en person med funktionsnedsättning betraktas som en aktiv aktör, inte som ett omsorgsobjekt.**

År 2020 publicerade arbets- och näringsministeriet en utredning om strukturella hinder för sysselsättning bland personer med funktionsnedsättning<sup>20</sup>. Utredningen påbörjades på ett initiativ som diskrimineringsombudsmannen lämnade till ministeriet. I utredningen påvisas ett flertal strukturella problem som anknyter till likabehandling i arbetslivet och i vilka lagstiftaren utan dröjsmål borde ingripa. Av utredningen framgår det att problem finns i bland annat tjänsterna för personer med funktionsnedsättning, stöd- och systemet och tillgängligheten. Det fortsatta arbetet med utredningen har fördröjts hos arbets- och näringsministeriet (Färdkarta för eliminering av hinder för sysselsättning bland personer med funktionsnedsättning). Diskrimineringsombudsmannen betonar att färdplanen bör färdigställas utan dröjsmål. För implementeringen av färdplanen bör adekvata resurser reserveras och tväradministrativt samarbete säkerställas i syfte att garantera åtgärdernas genomslagskraft.

### **Brister i statistik- och forskning utgör ett hinder för effektivt främjande av delaktighet i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning**

En bedömning av konsekvenserna för likabehandling har central betydelse för att man vid en revidering av lagstiftningen ska kunna säkerställa att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses då det gäller personer med funktionsnedsättning. Diskrimineringsombudsmannen har flera gånger påpekat om den bristfälliga conse-

kvensbedömningen just då det gäller konsekvenserna av lagstiftningen för personer med funktionsnedsättning. Bristen på statistiska uppgifter om personer med funktionsnedsättning påverkar också konsekvensbedömningen.

Tillräckligt med statistiska uppgifter om delaktighet i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning står inte till förfogande som stöd för beslutsprocessen. Hösten 2021 lämnade diskrimineringsombudsmannen ett initiativ till Institutet för hälsa och välfärd samt social- och hälsovårdsministeriet för avhjälpande av bristen på forskningsinformation om de arbetslivsrättigheter som personer med funktionsnedsättning har.

Utan adekvat information är det omöjligt att genomföra genomslagskraftiga åtgärder i syfte att förbättra sysselsättningen för människor med funktionsnedsättning eller bedöma hur de rättigheter som tas upp i FN-konventionen tillgodoses i Finland. I konventionen förutsätts det att Finland på behörigt sätt samlar in och upprätthåller statistik- och forskningsinformation om funktionsnedsättning. Enligt ombudsmannen uppfylls inte skyldigheterna som satts upp för Finland i dagens läge.



## Rekommendationer:

- I strukturella reformer och på annat sätt betydelsefulla projekt bör särskild uppmärksamhet fästas vid en bedömning av konsekvenserna för personer med funktionsnedsättning. Bristerna i statistik- och forskningsdata om delaktighet i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning försvårar den informationsbaserade beslutsprocessen samt bedömningen av konsekvenserna av myndighetverksamheten för likabehandlingen.
- Lagstiftaren och myndigheterna borde utnyttja positiv särbehandling för att de rättigheter som personer med funktionsnedsättning har i arbetslivet ska tillgodoseas mer likvärdigt.
- Vägkartan till undanröjande av de strukturella hinder som står i vägen för sysselsättningen för personer med funktionsnedsättning ska förberedas utan dröjsmål under ledning av arbets- och näringsministeriet. Tillräckliga resurser måste reserveras och tväradministrativt samarbete ska säkerställas för att genomföra vägkartan och garantera åtgärdernas effektivitet.

## Man bör se över rättsskyddet för personer med funktionsnedsättning som upplevt diskriminering i arbetslivet

Information om den diskriminering i arbetslivet som upplevs av personer med funktionsnedsättning verkar endast sällan nå den behöriga myndigheten, dvs. regionförvaltningsverkens arbetarskydd. Funktionsnedsättning ligger till grund för diskriminering i endast cirka 2–4 procent av de begäranden om tillsyn gällande diskriminering som årligen lämnas till arbetarskyddsmyndigheterna.

Det tycks dock vara vanligt att personer med funktionsnedsättning utsätts för diskriminering i arbetslivet. Enligt barometern gällande de grundläggande rättigheterna som publicerades av justitieministeriet 2021 hade 39 procent av personerna

med funktionsnedsättning uppgett att de under de fem senaste åren upplevt diskriminering i arbetet eller i arbetssökningen<sup>21</sup>. Av de personer med funktionsnedsättning som hade upplevt diskriminering uppgav 88 procent att de inte anmält när de senast hade upplevt diskriminering i arbetet eller i arbetssökningen. Oftast var orsaken till att diskriminering inte hade anmälts tanken att en anmälan inte leder till något. Detta tycks också grunda sig på brist på förtroende samt fruktan för motåtgärder, till exempel att man förlorar sitt arbete.

Diskriminering på grund av funktionsnedsättning och ursprung har redan många år varit de främsta orsakerna till att diskrimineringsombudsmannen kontaktas. Diskrimineringsombudsmannen har dock inte befogenheter att undersöka diskriminering i arbetslivet.

Statistiken visar att största delen av den diskriminering som upplevs av personer med funktionsnedsättning förblir dold, och med dagens reglering är det svårt att ingripa i denna. Domar gällande diskriminering i arbetslivet, där funktionsnedsättning är diskrimineringsgrunden, förekommer i väldigt liten utsträckning. Å andra sidan har det meddelats ganska många beslut om åtal eftergift och om begränsning av förundersökningen. Detta tyder på att funktionsnedsättning som grund för diskriminering inte heller hos polisen och åklagarväsendet identifieras i tillräcklig utsträckning.

Förutsättningarna för ett offer för diskriminering i arbetslivet att få sina rättigheter uppfylla måste stärkas. Rättsskyddet för diskrimineringsoffer måste förverkligas bättre än i dag. Bland myndigheterna, till exempel poliserna och åklagarna, måste medvetenheten om diskriminering som minoriteter i sårbar ställning utsätts för utvidgas målinriktat och planmässigt.

## Företagare med funktionsnedsättning och förutsättningar för företagande

En person med funktionsnedsättning bör ha lika möjligheter till företagande. I syfte att uppnå detta borde företagare med funktionsnedsättning kompenseras för kostnader som orsakas av funktionsnedsättningen, i synnerhet vid etableringen av ett företag. Dessa kostnader är sådana som personer utan funktionsnedsättning inte har. En person med funktionsnedsättning kan bli tvung-

en att köpa anordningar med extra egenskaper för tillgänglighet och framkomlighet som ofta är dyrare. I en konkurrenssituation försätter dessa kostnader en företagare med funktionsnedsättning i en sämre ställning än en person utan funktionsnedsättning.

Det finns kommunspecifika skillnader i beviljandet av tjänster för personer med funktionsnedsättning för nytt företagande. Vissa kommuner kan kräva att en företagare med funktionsnedsättning genast kan lyfta löneinkomster från sitt företag för att beviljas transporttjänster eller personlig assistans för sin företagsverksamhet. Detta är omöjligt för många nya företagare. En företagare med funktionsnedsättning behöver eventuellt transporttjänster och personlig assistans för att kunna inleda sin företagsverksamhet och lyfta lön. I praktiken kan den kommunala praxisen gällande tillämpningen av lagen om funktionshinderservice hindra företagande för en person med funktionsnedsättning.

Diskrimineringsombudsmannen har lagt märke till två missförhållanden som anknyter till myndighetsanvisningarna och lagtolkningen. Det ena missförhållandet gäller startpengen för en ny företagare och den pension som utbetalas för funktionsnedsättning som avses i 12 § 4 mom. i folkpensionslagen. Förutsättningen för beviljande av invalidpension är inte arbetsoförmögenhet, utan pension utbetalas på basis av exempelvis permanent blindhet eller rörelsehinder oavsett personens arbetsförmåga. De personer som lyfter denna pension får den aktuella pensionen till fullt belopp oavsett vilka hens förvärvsinkomster är. Däremot tolkar KEHA-keskus (NTM-centralernas och TE-byråernas utvecklings- och förvaltningscentral) den gällande lagstiftningen så, att ett avdrag från företagarens startpeng ska göras för pensionen som avses i 12 § 4 mom. i folkpensionslagen, utan en individuell prövning där man skulle beakta exempelvis kostnaderna som funktionsnedsättningen ger upphov till för företagare. På grund av KEHA-keskus tolkningspraxis återstår det inte nödvändigtvis något av startpengen för utbetalning till en person med funktionsnedsättning som grundar ett företag.

Det andra missförhållandet finns i kriterierna för näringsstöd som beviljas av Folkpensionsstalten (FPA). Stödet finns till för att finansiera

funktionsnedsatta företagares behov på grund av deras funktionshinder. Kostnaderna för att grunda ett företag eller lägga om företagsverksamheten samt för personliga arbetsredskap kan ersättas till ett belopp på upp till 17 000 euro. Självrisken är alltid minst 20 procent. Om en person med funktionsnedsättning är delägare i ett företag som har andra delägare förutsätts det för beviljandet av stödet att delägaren med funktionsnedsättning äger minst 51 procent av aktiestocken i bolaget. Kriterierna grundar sig på FPA:s anvisningar och innebär i praktiken att näringsstöd beviljas endast om en person med funktionsnedsättning är ensamföretagare. Mycket få näringsstöd har beviljats under de senaste åren. Sedan 2015 har stöd som mest beviljats 19 personer per år och som minst fyra personer per år.



## En person med funktionsnedsättning bör ha lika möjligheter till företagande.

### Rekommendationer:

- Myndigheterna måste för personer med funktionsnedsättning säkerställa lika möjligheter att grunda ett företag.
- Praxis och sätt att ordna kommunernas service för personer med funktionsnedsättning ska vara flexibla, så att företagssamhet och arbete verkligen är möjligt för en person med funktionsnedsättning.
- De stöd och förmåner som beviljas företagare ska i praktiken också vara tillgängliga för sökande med funktionsnedsättning. Inverkan av myndighetspraxisen och -anvisningarna på likabehandlingen bör bedömas. Då det gäller beviljandep Praxisen måste man också se till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna respekteras i lagtolkningen.

## Behövliga ändringar i invalidpensionen

Den offentliga makten måste målinriktat och planmässigt sträva efter att ur regleringen gällande sjukpension eliminera strukturella hinder, till exempel incitamentsfällor, som försvårar delaktigheten i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning. Ett konkret alternativ vore att som positiv särbehandling utveckla en modell som står utanför regleringen om arbetsförmåga för personer med funktionsnedsättning. I modellen borde särdragen av pensionerna som avses i 12 § 2 och 4 mom. i folkpensionslagen synkroniseras så, att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses så bra som möjligt då det gäller personer med funktionsnedsättning.

### Rekommendation:

- Pensionslagstiftningen och verksamhetsmodeller inom arbetskraftstjänster ska förnyas så att de stödjer deltagande i arbetslivet utan risk för inkomstbortfall för personer med funktionsnedsättning.

### 1.3.2 Utbildningen ska stärka likabehandling

Det råder ett brett samförstånd i det finska samhället om betydelsen av fostran och undervisning, vid sidan av hemmet och familjen, som en grund för en trygg uppväxt för barn och unga. Utbildningens viktiga uppgift identifieras också i diskrimineringslagen, där en skyldighet att främja likabehandling och utarbeta en likabehandlingsplan ställs på utbildningsanordnare.

Upplevelser om fostran och utbildning hos människor som hör till minoriteter – utifrån såväl undersökningar och utredningar som kontakterna till diskrimineringsombudsmannen – vittnar emellertid om fördomar, utanförskap, mobbning och ringaktning sedan den tidiga barndomen. Det är viktigt att identifiera diskriminering som ett strukturellt fenomen inom fostran och utbildning, och att utveckla tillvägagångssätt som stärker likabehandling. Bra ledarskap, ett stabilt kunskapsunderlag, utvecklingsarbete baserat på forskning och god praxis, en bra likabehandlingsplan samt lämpligt fortbildningsinnehåll stödjer dessa tillvägagångssätt.

## Antirasistiskt arbete inom fostran och utbildning

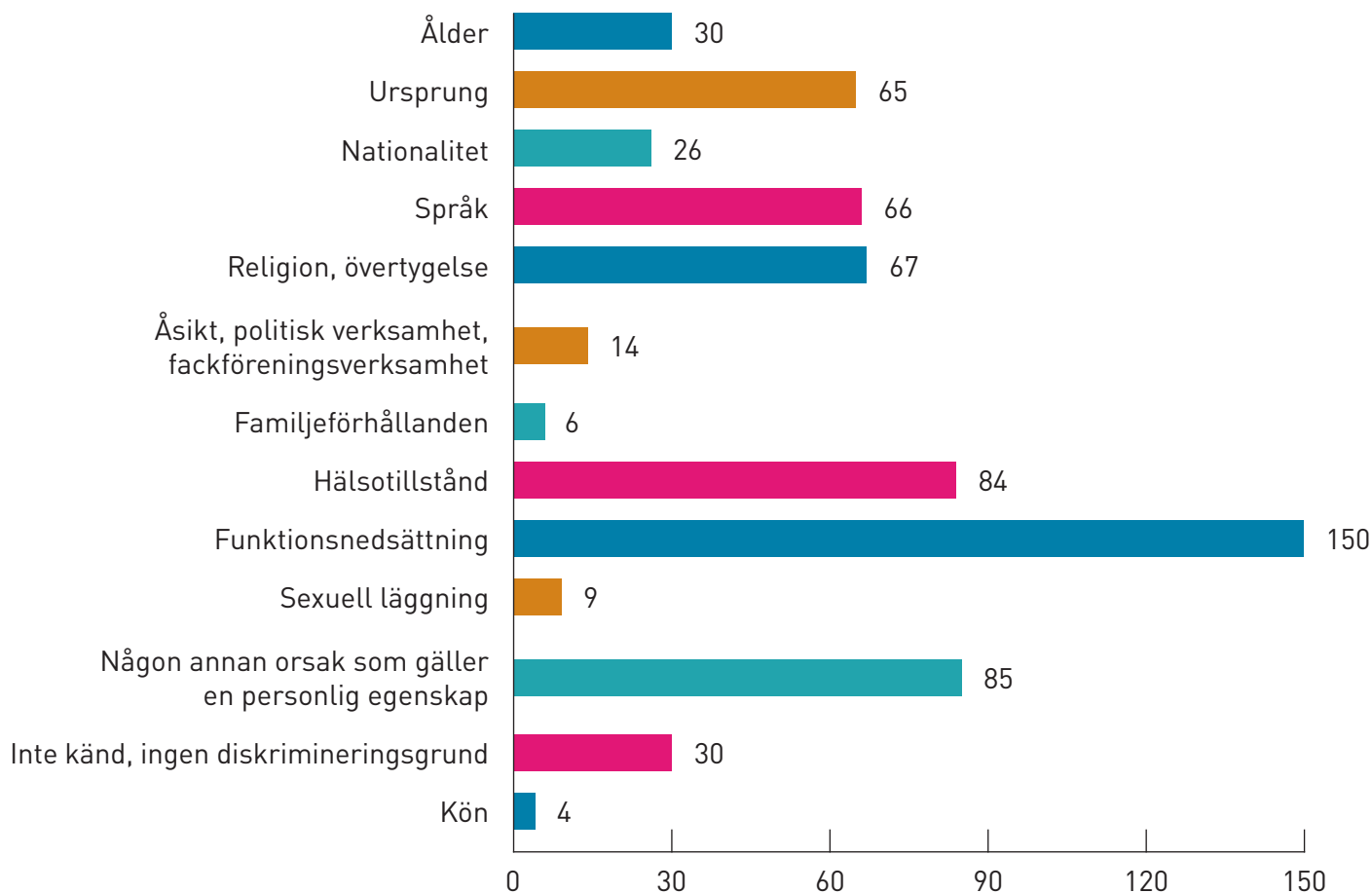
Diskrimineringsombudsmannens utredning från 2020 om diskrimineringsupplevelser hos personer med afrikanskt ursprung i Finland lyfte fram att rasism förekommer på alla utbildningsstadierna, med början i småbarnspedagogiken<sup>22</sup>. Bland upplevelserna hos dem som svarade på enkäten och intervjuades för utredning framgick särskilt rasistiska trakasserier och rasifierade elevhandledningsrutiner. Rasistiska trakasserier och otillräckligt ingripande från läroanstalternas sida betonas också i kontakterna till diskrimineringsombudsmannen.

För att främja likabehandlingen av barn anser diskrimineringsombudsmannen att skyldigheten att planera likabehandling ska utsträckas till hela utbildningssystemet, även småbarnspedagogiken. Detta skulle innebära att anordnare av småbarnspedagogik, i likhet med läroanstalter och utbildningsanordnare, också ges en skyldighet att främja likabehandling och utarbeta en likabehandlingsplan.

På läroanstalterna behövs utöver högklassiga funktionella likabehandlingsplaner även ett fostringsarbete för bekämpning av rasism och diskriminering, eftersom ansvaret för en trygg inlärningsmiljö ligger hos läroanstalten och utbildningsanordnaren. Fostringsarbete mot rasism och diskriminering borde tas med som en del av lärarnas examensprogram och fortbildning.

Rasism och diskriminering ska vara föremål för aktivt ingripande inom utbildning. Diskrimineringsombudsmannen anser att förbudet mot trakasserier i diskrimineringslagen bör utnyttjas som en effektivare metod att ingripa mot rasistiska trakasserier. I samband med den partiella revideringen av diskrimineringslagen bör läroanstalternas skyldighet att ingripa mot trakasserier därför stärkas. För närvarande anses en arbetsgivares förfarande vara diskriminerande, om arbetsgivaren inte vidtar nödvändiga åtgärder för att undanröja trakasserier som riktar sig mot en medarbetare efter att arbetsgivaren underrättats om trakasserier. En motsvarande skyldighet att vidta åtgärder borde på läroanstalterna utökas att utöver personalen gälla även ingripande mot trakasserier av elever och studerande.

## Inledda kontakter gällande diskriminering i utbildningen enligt diskrimineringsgrund 2018–2021



Kontakter gällande diskriminering enligt diskrimineringsgrund fördelades åren 2018–2021 enligt följande: ålder 30 st., ursprung 65 st., medborgarskap 26 st., språk 66 st., religion eller övertygelse 67 st., åsikt, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet 14 st., familjeband 6 st., hälsotillstånd 84 st., funktionsnedsättning 150 st., sexuell inriktning 9 st., annan orsak i anslutning till person 85 st., inte känd eller ingen diskrimineringsgrund 30 st. och kön 4 st.

Ombudsmannen anser att läroanstalterna bör ha tydliga processer, inklusive kontaktpersoner, för att ingripa mot trakasserier och diskriminering. Processerna bör vara lätt och pålitligt tillgängliga för barn och unga. Skyldigheten att ingripa gäller inte endast rasistiska trakasserier, utan omfattar alla diskrimineringsgrunder. Det gäller även att aktivt och kraftfullt ingripa i beteende som skapar en atmosfär som kränker människovärdet eller som är hotfull till exempel på grund av sexuell läggning eller funktionsnedsättning.

Medvetenhet om och avveckling av de rasifierande tankesätten i studiehandledningen och läroämnet finska eller svenska som andraspråk är viktigt för uppnåendet av likabehandling i utbildningen. Man måste lära sig att identifiera och erkänna diskriminerande strukturell praxis, för



**Fostringsarbete mot rasism och diskriminering borde tas med som en del av lärarnas examensprogram och fortbildning.**

att kunna avveckla den eftersom strukturerna kan leda till segregering i den fortsatta utbildningen, levnadsloppen och den samhälleliga ställningen.

Efter att utredningen om diskrimineringsupp-  
levelser hos personer med afrikansk bakgrund publicerades har flera medborgarorganisationer, universitet och myndigheter vidtagit åtgärder som föreslås i utredningen. På organisationsfältet har

det redan kommit anvisningar om ingripande mot rasistiska trakasserier och vid universiteten har man stärkt utbildningen i antirasistisk studiehandledning. Även diskrimineringsombudsmannens byrå anordnar antirasismutbildningar och tar fram material för läroanstalter inom ramen för det EU-finansierade projektet Kompetenta (2021–2023), som samordnas av justitieministeriet<sup>23</sup>.



## **Praxis som stöder diskriminerande strukturer måste identifieras och erkännas, så att de kan åtgärdas.**

### **Rimliga anpassningar tryggar likabehandling av personer med funktionsnedsättning inom utbildning**

Åren 2018–2021 var funktionsnedsättning diskrimineringsgrunden i 23 % av de kontakter gällande utbildning som inkom till diskrimineringsombudsmannen. Merparten av dessa gällde genomförandet av rimliga anpassningar inom utbildning. Även begäranden om utlåtande i enlighet med 27 § i diskrimineringslagen från domstolar gällande rimliga anpassningar inom utbildning var starkt representerade. På senare år har även vägledande rättspraxis getts om ämnet.

Högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande i maj 2020 är en betydande riktlinje avseende förhållandet mellan diskrimineringslagen och lagen om grundläggande utbildning<sup>24</sup>. Ärendet handlade om möjligheten för ett barn med funktionsnedsättning att fortsätta i sin gamla skola efter det att familjen flyttat till en annan skolas elevupptagningsområde. Enligt kommunens regler har ett barn rätt att fortsätta på sin gamla skola efter en flytt, men i detta fall anordnar kommunen inte skolskjuts för barnet. Barnet var i behov av skolskjuts på grund av sin funktionsnedsättning. Enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning får kommunen ålägga vårdnadshavarna att sköta skolskjutsarna, om barnet antas till någon annan än en närskola som kommunen anvisat. Enligt högsta förvaltningsdomstolen är lagens ordalydelse i sig väldigt tydlig och kommunens verk-

samhet stämde överens med lagen om grundläggande utbildning.

Diskrimineringslagen förpliktar dock kommunen och andra utbildningsanordnare att göra sådana rimliga anpassningar, med vilka personer med funktionsnedsättning kan få utbildning på samma villkor med andra. Skoltransporten var nödvändig för barnet och att vägra transporten försämrade barnets möjligheter att jämlikt åtnjuta rätten att fortsätta på sin gamla skola efter familjens flytt. Kostnaderna för transporten kunde inte heller anses vara orimliga, eftersom avståndet från familjens hem till barnets gamla skola var praktiskt taget samma som till närskolan. Därför ansåg högsta förvaltningsdomstolen att barnet ska beviljas avgiftsfri transport som en rimlig anpassning enligt 15 § i diskrimineringslagen.

Högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande fastställde diskrimineringsombudsmannens tidigare ståndpunkt om skoltransporters roll i tryggheten av jämlika utbildningsmöjligheter. Högsta förvaltningsdomstolen stödde sig även på diskrimineringsombudsmannens utlåtande i ärendet. Avgörandet slog fast att när ordalydelsen i lagen om grundläggande utbildning leder till diskriminerande slutresultat, så ska diskrimineringslagen prioriteras i anvisningar, rutiner och beslut.

Diskrimineringsombudsmannen understryker att kommunerna bör bedöma elevantagning, skoltransporter och regler som i övrigt styr undervisningen ur diskrimineringslagens perspektiv. När rutinerna ses över bör det därför fästas vikt vid om det finns indirekt diskriminerande element i anvisningarna och hur kommunens skyldighet att göra rimliga anpassningar för att trygga likabehandlingen för personer med funktionsnedsättning har beaktats i dem. Anvisningar som endast stöder sig på lagen om grundläggande utbildning räcker inte alltid till att trygga alla elevers lika möjligheter att få utbildning.

Högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande är en betydande riktlinje. Det behövs dock fortfarande lagakraftvunna tolkningar av många frågor gällande innehållet i anpassningsskyldigheten. Bör barn som bor växelvis hos vårdnadshavarna och som behöver transport på grund av funktionsnedsättning erbjudas avgiftsfria skoltransporter från båda adresserna? I vilken om-

fattning gäller anpassningskyldigheten utöver sättet att utföra studierna även kompetensmålen på olika utbildningsnivåer?

Ombudsmannen betonar att utbildningsvägarna bör vara öppna även för personer med funktionsnedsättning. Utbildningsanordnarna och läroanstalterna ska därför med hjälp av rimliga anpassningar säkerställa att rätten till utbildning inte äventyras på grund av onödiga hinder.



## **Anvisningar som endast stöder sig på lagen om grundläggande utbildning räcker inte alltid till att trygga alla elevers lika möjligheter att få utbildning.**

### **Coronapandemin lyfte fram många likabehandlingsfrågor inom utbildning**

Under de två senaste åren har man inom utbildningen blivit tvungen att reagera på många sätt på de undantagsförhållanden som coronapandemin medfört. Arrangemang har gjorts i situationer som inte har kunnat förutses när lagar, anvisningar och praxis gällande utbildningen utarbetades. En omfattande distansundervisning och andra exceptionella undervisningsarrangemang på olika utbildningsnivåer har också orsakat nya problem för likabehandling. Diskrimineringsombudsmannen har kontaktats flera gånger om fall där diskriminerande element i anvisningar under coronapandemin har lyfts fram.

När man i grundskolorna efter den första distansundervisningsperioden återgick till närundervisning i maj 2020, kontaktades diskrimineringsombudsmannen angående ett fall där ett problem gällande utbildningsstyrelsens anvisningar i fråga om närstående till personer som hör till riskgrupper lyftes fram. I fråga om elever som hör till riskgrupper för coronaviruset gavs anvisningar om att göra särskilda undervisningsarrangemang, vilket i praktiken ofta betydde distansundervisning. Enligt lagen om grundläggande utbildning kan dessa arrangemang endast göras på grund av elevens eget hälsotillstånd. Utbildningsstyrelsen rekom-

menderade frånvaro från närundervisning även för de barn vars närstående hörde till en riskgrupp. Distansundervisning kunde dock inte erbjudas dem med stöd av lagen om grundläggande utbildning. Diskrimineringsombudsmannen uppmärksammade utbildningsstyrelsen på tillämpning av lagen om grundläggande utbildning med beaktande av diskrimineringslagen. Anvisningen missgynnade närstående barn till personer som hör till riskgrupper i förhållande till de barn som själva hör till en riskgrupp. Utbildningsstyrelsen ändrade sina anvisningar utgående från diskrimineringsombudsmannens utlåtande. I fallet finns det även skäl att beakta den snabba reaktionen i en exceptionell situation. Sammantaget tog det mindre än en vecka från att diskrimineringsombudsmannen kontaktades tills utbildningsstyrelsen offentliggjorde de ändrade anvisningarna.

Diskrimineringsombudsmannen yttrade sig också om de temporära ändringarna i lagen om grundläggande utbildning. Reformerna som möjliggjorde distansundervisning i större omfattning var enligt diskrimineringsombudsmannen i princip inte diskriminerande, trots att de ställde eleverna i olika ställning till exempel på grund av ålder och funktionsnedsättning, eftersom arrangemangen syftade till att trygga undervisningen för elever i sårbar ställning och metoderna för att nå målet var proportionella. När pandemin drog ut på tiden stärktes också de differentierande effekterna av specialarrangemangen. Av denna anledning förhöll diskrimineringsombudsmannen sig mer kritiskt än tidigare till den temporära ändringen av lagen om grundläggande utbildning våren 2021. Coronarestriktionernas kumulativa effekter blev oproportionerligt tunga för barn och unga. För att dämpa pandemin skulle åtgärder riktas starkare mot andra sektorer än skolor.

Diskrimineringsombudsmannen understryker att en konsekvensbedömning avseende åtgärder bör göras omsorgsfullt även under undantagsförhållanden, och så att risken för diskriminering och restriktionsåtgärdernas konsekvenser avvägs noggrant ur ett likabehandlingsperspektiv. Diskrimineringsombudsmannen anser att de kraftfulla restriktionsåtgärderna, som den omfattande distansundervisningen och restriktionerna i hobbyverksamhet åren 2020–2021 innebar, har varit mycket påfrestande för barns och ungas väl-

befinnande. Det kan till och med anses att barn och unga blivit utsatta för indirekt diskriminering på grund av sin ålder, medan till exempel restauranger med utskänkingsrättigheter har kunnat hålla öppet inom många regioner.

För att barns och ungas välbefinnande ska kunna tryggas på ett jämlikt sätt efter pandemin, gäller det att fästa särskild vikt vid individuellt stöd, studie- och elevhandledning, samt vid låg-tröskeltjänster för barn och unga, särskilt i fråga om mentalvårdstjänster.

### **Likabehandling inom åskådningsämnena**

Enligt lagen om grundläggande utbildning ska kommunen anordna religionsutbildning enligt kommunens majoritetsreligion, i praktiken antingen enligt evangelisk-lutherska kyrkans eller ortodoxa kyrkans läror. Dessutom ska kommunen anordna undervisning enligt det andra kyrkosamfundets läror, om det finns minst tre elever. För dem som hör till andra religionssamfund ska kommunen anordna utbildning om vårdnadshavarna begär detta, om det finns minst tre elever. De som inte hör till ett religionssamfund ges undervisning i livsåskådningskunskap och undervisningen ska anordnas om vårdnadshavarna begär detta för minst tre elever. Detta grundläggande arrangemang har en gång i tiden haft ett starkt stöd hos lagstiftaren, och det finns möjlighet till specialfinansiering för smågruppsundervisning i åskådningsämnena. Denna möjlighet har ansetts vara viktig för representanter för minoritetsreligioner.

Undervisningen i åskådningsämnena är dock problematisk med tanke på likabehandling av eleverna. I nuläget har de elever som hör till majoritetens religionssamfund eller de elever för vilka undervisning i den egna religionen anordnas inte möjlighet att välja livsåskådningskunskap, medan de som inte hör till religionssamfund eller de som hör till minoritetsreligioner kan studera religion om de önskar. Inga godtagbara motiveringar har lagts fram för en sådan skillnad i valmöjligheterna ur perspektivet för grundläggande rättigheter. Lika valfrihet kunde förverkligas utan omfattande ändringar i lärarutbildningen och undervisningssystemet.

Den skilda undervisningen i åskådningsämnena är också förknippad med flera problem gällande praktiska arrangemang. I synnerhet missgynnas

elever som inte studerar den religion som majoriteten av eleverna hör till. På grund av att grupperna är små kan undervisningen kombineras i en viss skola inom kommunens område. Det kan förekomma problem i att ordna transporter mellan elevens egen skola och skolan som erbjuder undervisning i åskådningsämnena. I klassindelningen blir beaktandet av tillvalsämnena, betonad undervisning eller kompisönskemål ett svårt pussel där man tidvis blir tvungen att göra extra kompromisser. Även tillgången till lärare är på många orter en utmaning för undervisning i minoritetsreligioner.

Under den pågående regeringsperioden utreder undervisnings- och kulturministeriet en reform av undervisningen i åskådningsämnena. Ett alternativ är ett för alla elever gemensamt, allmänbildande åskådningsämne som skulle ge eleverna en uppfattning om olika religioners historiska, kulturella och samhälleliga betydelse. Vid bedömningen av reformen gäller det dock att också beakta rätten för dem som hör till minoritetsreligioner att få information om sin egen religion och stöd för att bevara sitt kulturella arv. Diskrimineringsombudsmannen följer arbetet med att reformera undervisningen i åskådningsämnena.





### Rekommendationer:

- Skyldigheten att utarbeta en likabehandlingsplan ska utsträckas till hela fostrings- och undervisningssystemet. I den partiella revideringen av diskrimineringslagen ska skyldigheten utökas att omfatta även småbarnsfostran.
- I den partiella revideringen av diskrimineringslagen ska läroanstalternas skyldighet att ingripa mot trakasserier av elever och studerande stärkas. Läroanstalternas förmåga att ingripa mot trakasserier ska stärkas med hjälp av anvisningar och utbildningar.
- Anvisningar om rimliga anpassningar inom utbildning ska utarbetas för alla utbildningsnivåer. Anvisningarna bör förutom inlärningssituationer och bedömning även omfatta anpassningsskyldigheter gällande elevantagning, transporter och studieförvaltning.
- Inverkan av restriktionsåtgärderna under coronapandemin på barn och unga ska följas upp noggrant, och i synnerhet ska elev- och studerandevårdens och mentalvårdstjänsternas resurser och tillgänglighet säkerställas
- I undervisningen av åskådningsämnen ska valmöjligheter erbjudas alla elever, så att även de elever som hör till ett kyrkosamfund kan välja livsåskådningskunskap.

### 1.3.3 Diskriminering inom boende

Av de kontakter som diskrimineringsombudsmannen tar emot varje år gäller omkring 10 % diskriminering inom boende. Kontakterna har till exempel handlat om upplevd diskriminering när det gäller att få en bostad, val av hyresgäster på diskriminerande grunder, bostadens bristfälliga tillgänglighet eller anordnande av tillfälligt boende. Kontakterna har också gällt trakasserier inom grannskapet samt situationer där hyresförhållandet har avslutats på diskriminerande grunder.

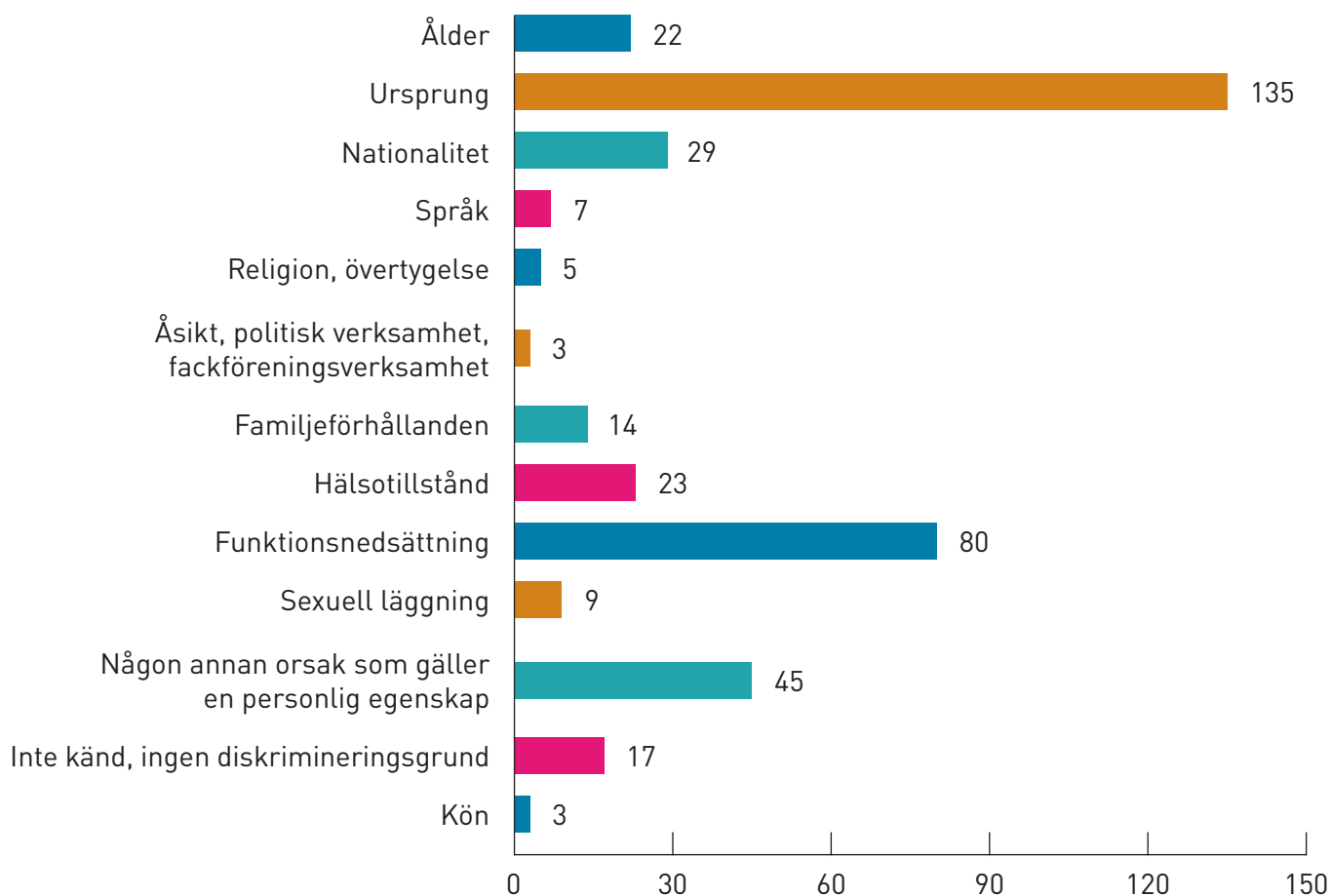
Ombudsmannen kontaktas i synnerhet av romer och personer med utländsk bakgrund i ärenden som handlar om boende. Dessutom har kontakterna från personer med funktionsnedsättningar eller -begränsningar ökat vad gäller bostadens bristfälliga tillgänglighet och genomförandet av rimliga anpassningar.

### Tillgänglighet är en central del av jämlikt boende

Diskrimineringsombudsmannen har mottagit ett stort antal kontakter som gäller allvarliga brister i tillgängligheten inom boende. Ombudsmannen har kontaktats i synnerhet av personer med funktionsnedsättning och äldre personer, men också av personer som rör sig med barnvagn, rollator eller hjälpmedel samt personer vars rörelseförmåga är tillfälligt nedsatt. Kontakterna har oftast handlat om bristande tillgänglighet vid ingångar och rörlighet i övrigt, arrangemangen under renovering av hissar samt förvaring och laddning av hjälpmedel. I värsta fall kan bostadsaktiebolagens åtgärder eller avsaknaden av dem leda till att en människa blir fånge i sitt eget hem.

För bostadsaktiebolag innebär tillgänglighet till exempel att man kommer in i och ut från bostäderna hinderfritt, att eventuella hjälpmedel kan förvaras i husbolagets gemensamma utrymmen samt att parkeringsplatser reserveras för fordon av personer med parkeringstillstånd för rörelsehindrade. Diskrimineringsombudsmannen anser att förvaring och laddning av ett hjälpmedel för en person med funktionsnedsättning i husbolagets gemensamma förvaringsutrymmen i regel bör tillåtas. En allmän praxis som förbjuder förvaring och laddning av elmopeder, elrullstolar eller andra hjälpmedel i husbolagets gemensamma förvaringsutrymmen eller cykelförråd kan på basis av fallspecifika bedömningar tolkas utgöra indirekt diskriminering. Om en persons begäran att förvara sitt hjälpmedel i allmänna utrymmen avslås kan det dessutom i enskilda fall tolkas som att rimliga anpassningar har förvägrats, vilket också utgör diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen. Det är viktigt att försäkra sig om att även aktörer inom fastighetsförvaltningen är medvetna om rättigheterna av personer med funktionsnedsättning samt tillgängliga och icke-diskriminerande förfaringsätt.

## Inledda kontakter gällande diskriminering i boende enligt diskrimineringsgrund 2018–2021



Kontakter gällande diskriminering enligt diskrimineringsgrund fördelades åren 2018–2021 enligt följande: ålder 22 st., ursprung 135 st., medborgarskap 29 st., språk 7 st., religion eller övertygelse 5 st., åsikt, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet 3 st., familjeband 14 st., hälsotillstånd 23 st., funktionsnedsättning 80 st., sexuell inriktning 9 st., annan orsak i anslutning till person 45 st., inte känd eller ingen diskrimineringsgrund 17 st. och kön 3 st.

Under 2021 har diskriminerings- och jämställdhetsnämnden fattat två viktiga beslut som hänför sig till bostadsaktiebolagens skyldigheter. I det ena fallet konstaterade nämnden att ett bostadsaktiebolag gjort sig skyldig till diskriminering när det inte beviljade tillstånd att installera en ramp och ett elektroniskt dörröppningssystem på husets framdörr<sup>25</sup>. I det andra fallet konstaterade nämnden att husbolaget är en aktör som tillhandahåller varor eller tjänster i enlighet med 15 § i diskrimineringslagen och därmed skyldig att göra rimliga anpassningar<sup>26</sup>. Nämnden grundade sin ståndpunkt på en grund- och människorättsvänlig lagtolkning. Nämnden motiverade sin ståndpunkt också med definitionen av rimliga anpassningar i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt dess artikel om tillgänglighet.



**Förvaring och laddning av ett hjälpmedel för en person med funktionsnedsättning i husbolagets gemensamma förvaringsutrymmen i regel bör tillåtas.**

## Tryggandet av tillgänglighet bör inkluderas även i lagen om bostadsaktiebolag

Även om bostadsaktiebolag redan är skyldiga att främja tillgänglighet, bör tryggandet av tillgänglighet inkluderas även i lagen om bostadsaktiebolag. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) har i Finland satts i kraft på lagnivå genom riksdagens beslut. Funktionsrättskonventionen innefattar bestämmelser om tillgänglighet (artikel 9) samt bestämmelser om rätten att leva självständigt och att delta i samhället (artikel 19). Funktionsrättskonventionen innefattar också principen om design för alla och förpliktigar konventionsstaterna att för att främja likabehandling och motverka diskriminering vidta alla adekvata åtgärder för att säkerställa att rimliga anpassningar erbjuds personer med funktionsnedsättning.

Diskrimineringsombudsmannen har bedömt och gett sitt utlåtande om revisionen av bostadsaktiebolagslagen under behandling. Ombudsmannen anser att det är nödvändigt att tydligt skriva in tillgänglighetsskyldigheterna i bostadsaktiebolagslagen. Rättigheterna för och likabehandlingen av personer som är varaktigt, tillfälligt eller på annat sätt rörelsehindrade samt bostadsaktiebolagens ansvar för tillgodoseendet av likabehandling bör beaktas i bostadsaktiebolagslagen så att lagen innehåller en tydlig skyldighet att bedöma tillgänglighet och genomföra aktieägarnas begäranden om rimliga anpassningar. Vad gäller allmänna utrymmen bör utgångspunkten vara att de ska vara tillgängliga för personer som på olika sätt är rörelsehindrade, om de begärda ändringarna inte medför en oproportionerlig börda eller oskäliga kostnader för bolaget.

Justitieministeriet har meddelat att avsikten är att lämna regeringens proposition till riksdagen under hösten 2022. Diskrimineringsombudsmannen oroas över att det för närvarande endast finns samförstånd om att aktieägarna bör ha rätt att utanför sin egen bostad genomföra en ändring som förbättrar tillgängligheten antingen på sin egen bekostnad eller till exempel med hjälp av offentligt stöd. Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att också skriva in i bostadsaktiebolagslagen husbolagets skyldighet att överlåta allmänna utrymmen för fordon av rörelsehindrade personer och beakta deras behov i samband med bolagets underhålls- och ändringsarbeten.

## Rekommendation:

- Inom reformen av lagen om bostadsaktiebolag ska likabehandling och tillgänglighet i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning säkerställas.

## Räddningsmyndigheternas roll i tillgängligheten av husbolagen

Det har kommit till ombudsmannens kännedom att tolkningen om huruvida hjälpmedel får förvaras i husbolagets allmänna utrymmen varierar mellan de olika räddningsverken.

Enligt en kontakt som ombudsmannen tagit emot beviljade husbolaget inte tillstånd att installera en ramp vid framdörren, och den boende hade därför inte kunnat komma ut från huset vid eventuella nödsituationer. Räddningsmyndigheten hade inte ingripit i ärendet trots att myndigheten hade informerats om det. Räddningsmyndigheten tolkade räddningslagen så att eftersom personer med funktionsnedsättning inte nämns separat i räddningslagen, är det svårt för räddningsmyndigheten att ta ställning till bristerna i räddningsförfarandena i ett enskilt husbolag. I detta fall gjorde räddningsmyndigheten ingen tolkning alls ur diskrimineringslagens perspektiv för att möjliggöra jämlik räddning för den boende med funktionsnedsättning. Diskrimineringsombudsmannen förde ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

Diskrimineringslagen har ett allmänt tillämpningsområde och lagen tillämpas tillsammans med övrig lagstiftning. Räddningsväsendet är en myndighet som utövar offentlig makt och är skyldig att skydda de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Räddningsväsendet har en skyldighet att främja likabehandling och iaktta diskrimineringsförbudet enligt diskrimineringslagen. Räddningsväsendet ska sträva efter att säkerställa på förhand att dessa skyldigheter kan uppfyllas. Räddningsväsendet ska sträva efter att tolka räddningslagen på ett grund- och människorättsvänligt sätt så att likabehandling förverkligas i praktiken. Dessutom ska myndigheten för att trygga de grundläggande och mänsk-

liga rättigheterna ha beredskap att vid behov utnyttja positiv särbehandling i enlighet med 9 § i diskrimineringslagen, om faktisk likabehandling inte kan garanteras på annat sätt.

### **Rekommendation:**

- Inom räddningsbranschen ska likabehandling främjas systematiskt och helhetsmässigt. Skyldigheten att bedöma och främja förverkligandet av jämlikhet inom räddningsbranschen ska uppmärksammas i välfärdsområdenas strategier och likabehandlingsplaner.

### **Hyresvärdar som sköter ett offentligt förvaltningsuppdrag är skyldiga att främja likabehandling**

Ombudsmannen kontaktas regelbundet i ärenden som handlar om att kommunalt ägda hyreshusbolag eller privata hyreshusbolag som sköter ett offentligt förvaltningsuppdrag inte tycks tillgodosätta rätten till jämlikt och icke-diskriminerande boende. Hyreshusbolagen förstår inte alltid eller är inte medvetna om de ansvar som ett offentligt förvaltningsuppdrag medför, i synnerhet skyldigheten att vidta ytterligare åtgärder för sina kunder med stöd av skyldigheten att främja likabehandling. Kontakterna har handlat till exempel om användningen av husbolagets kontaktspråk, skyldigheterna att göra rimliga anpassningar för en bostadssökande eller boende med funktionsnedsättning eller på grund av andra särskilda behov för att till exempel i samband med renoveringar trygga möjligheten att röra sig för personer med funktionsnedsättning. Dyliga situationer innebär en risk att rättigheterna av personer som befinner sig i en svagare ställning inte tillgodoses och att det krävs orimliga ansträngningar av kunderna för att likabehandling ska förverkligas.

Allmännyttiga samfund, till exempel kommunala bostadsbolag i aktiebolagsform, och andra privata hyreshusbolag betraktas som aktörer som sköter ett offentligt förvaltningsuppdrag om de erbjuder hyresbostäder med statsstöd till allmänheten samt när de väljer sina hyresgäster. Till denna del likställs dessa aktörer med myndighe-

ter och är skyldiga att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen. En aktör som är skyldig att främja likabehandling kan förutsättas vidta mer omfattande åtgärder vad gäller rimliga anpassningar än till exempel ett privatägt företag. Diskrimineringslagens diskrimineringsförbud och skyldighet att göra rimliga anpassningar gäller dock alla husbolags och hyresvärdars verksamhet.

### **Rekommendationer:**

- Hyresvärdar som hyr ut ARA-bostadsobjekt bör på ett målinriktat sätt i enlighet med diskrimineringslagen främja likabehandling i de uppgifter som kan anses vara offentliga förvaltningsuppgifter.
- Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA och miljöministeriet ska informera och instruera aktörer som hyr ut lägenheter om likabehandling. Kommunerna ska i sin egen verksamhet och genom bolagsstyrning av sina egna aktiebolag säkerställa att främjande av likabehandling förverkligas i boendet.

### **Boenderådgivning**

Genom boenderådgivning kan man främja tillgodosettandet av rättigheterna inom boende för personer som löper risk att bli diskriminerade. I sitt utlåtande om slutrapporten från arbetsgruppen för beredning av lagstadgad boenderådgivning understödde diskrimineringsombudsmannen förslaget om att boenderådgivning införs i lagen. Ombudsmannen betonar att man i det fortsatta arbetet ska ta hänsyn till skyldigheterna enligt diskrimineringslagen, särskilt vad gäller sätten att ordna rådgivningen och rådgivningens innehåll.

Vid boenderådgivning bör likabehandling beaktas genom att genomföra rimliga anpassningar på individnivå och positiv särbehandling vid behov. Till exempel vid bostadsbyten bör de boendes särskilda behov som förknippas med funktionsnedsättning eller hälsotillstånd och gäller bostadens tillgänglighet eller tidtabellen för bostadsbytet beaktas redan i ett tidigt skede.

Principerna för god förvaltning ska följas i myndigheternas verksamhet. Vid boenderådgivning innebär detta till exempel att skyldigheterna enligt språklagen och förvaltningslagen uppfylls och att rådgivning på flera språk anordnas med beaktande av kundernas behov i den mån det är möjligt så att skyldigheten att främja likabehandling i enlighet med diskrimineringslagen uppfylls. Dessutom innebär det för boenderådgivningens del att kunden får tillräckligt med information och genomgripande stöd och att informationen ges aktivt.

### Rekommendation:

- Rådgivning om boende ska stiftas i lagen. En lag som beaktar grundläggande behov hos olika grupper ska trygga rådgivning särskilt för personer som löper risk för social utestängning samt tillgängligheten hos rådgivningen.

### En hyresvärd diskriminerade ett samkönat par vid bostadsuthyrning – ombudsmannen främjade förlikning

Under senare år har diskrimineringsombudsmannen behandlat flera fall där ett samkönat par inte har fått hyra en bostad på grund av sin sexuella läggning. Diskriminering av sexuella minoriteter förknippas med kraftig underrapportering, och alla anmäler inte den diskriminering som de utsatts för. Det är sannolikt att diskriminering förekommer i större utsträckning än det som rapporteras.

Diskrimineringsombudsmannen främjade förlikning i ett fall där en privat hyresvärd vid uthyrning av en bostad utsatte ett samkönat par för diskriminering på grund av sexuell läggning<sup>27</sup>. I meddelandena mellan hyresvärden och det bostadssökande paret kränkte hyresvärden också parets maniskovärde på ett sätt som uppfyller definitionen av trakasserier som enligt diskrimineringslagen är förbjudna. Hyresvärden betalade 1000 euro som gottgörelse för diskriminering till båda bostadssökandena.

### **Diskriminering av romer på bostadsmarknaden påverkar hela livet**

Diskriminering mot romer är ett allvarligt människorättsproblem i Finland. Största delen av kontakterna mellan romer och diskrimineringsombudsmannen har under senare år handlat om boende. Det har skett positiv utveckling i och med att man har ingripit i diskriminering som handlar om just boende även med straffrättsliga medel.

Lapplands tingsrätt meddelade en dom (R20/752) i ärendet där en hyresvärd vägrade hyra ut en bostad till en romsk bostadsökande på grund av personens etniska ursprung. Domstolen konstaterade också att hyresvärdens skäl för avslag inte på något sätt var godtagbara. I det aktuella fallet lämnade diskrimineringsombudsmannen ett utlåtande till tingsrätten där ombudsmannen ansåg att det i ärendet uppkom en tydlig presumtion om diskriminering på grund av etniskt ursprung i strid mot diskrimineringslagen.

Under 2019 meddelade Södra Karelen tingsrätt en dom (R 19/1279) för en hyresvärdens diskrimineringsbrott. Svaranden åberopade bostadsaktiebolagets andra aktieägares motvilja mot romska grannar i

huset. Tingsrätten ansåg att denna motivering stred mot lagen och utgjorde diskriminering som uppfyller kännetecknen för ett diskrimineringsbrott.

Att känna till sina rättigheter är en central del av ingripande i diskriminering och främjande av likabehandling. Romer har blivit mer medvetna om sina rättigheter, vilket syns också i kontakter som diskrimineringsombudsmannen tar emot. Under programmet ROMPO2 deltog diskrimineringsombudsmannen i uppdateringen av [en guide om sökande av en hyresbostad](#) som riktats till den romska befolkningen och myndigheterna<sup>28</sup>. Med guiden vill man öka medvetenheten om rättigheterna.

Som en grupp har romer fortfarande en tydligt sämre ekonomisk och social ställning än övriga finländare. Ombudsmannen anser att det är viktigt att även vidta åtgärder mot de strukturella hindren mot förbättring av den socioekonomiska ställningen av den romska befolkningen. Rätten till en bostad är en av våra viktigaste grundläggande rättigheter. Boendeförhållandena har stor inverkan på en persons möjligheter att aktivt delta i arbetslivet och annan samhällelig verksamhet.

### **1.3.4 Digitalisering och artificiell intelligens har betydande element som påverkar likabehandling**

#### **Främjande av likabehandling ska sättas i centrum vid digitaliseringen av tjänster**

Digitalisering kan underlätta främjandet av likabehandling markant, till exempel genom tjänster som är tillgängliga oberoende av användarnas boendeort, funktionsnedsättning eller språk. Med god framförhållning och bedömning av konsekvenserna för likabehandling kan man svara på människornas olika behov på ett ännu bättre sätt, och funktionaliteten kan effektiviseras utan att äventyra tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna.

Digitaliseringen av samhällsfunktionerna leder dock också till utmaningar vad gäller likabehandling och tillgången till tjänsterna. Utmaningarna förknippas till exempel med människornas olika digitala färdigheter, kostnaderna för och tillgången till digitala anordningar och förbindelser, tillgänglighetsproblemen med digitala lösningar samt språkliga hinder. Till exempel en del av de äldre och personer med funktionsnedsättning kan hamna utanför de centrala tjänsterna om de digitala funktionerna har genomförts på ett ojämnt sätt. Kostnaderna för digitala anordningar och nätanslutningar kan också leda till att en del av befolkningen hamnar utanför samhällstjänsterna och sociala interaktioner.

Diskrimineringsombudsmannen kontaktas regelbundet i ärenden som handlar om digitalisering. Det tyder på att likabehandlingsfrågor och behoven av olika befolkningsgrupper inte ännu beaktas i tillräcklig mån vid digitaliseringen. Kontakterna har handlat om till exempel följande problem: Bristerna i tillgången till digitala tjänster förhindrar personer med funktionsnedsättning att sköta sina ärenden, och pappersbaserad ärendehantering har blivit svårare jämfört med digitala tjänster till exempel hos skatteförvaltningen. Det finns problem hos TE-tjänster, FPA och hälsovården med digital ärendehantering, och man kommer till exempel inte åt sina hälsouppgifter. Dessutom har en del av de äldre och personer med funktionsnedsättning problem med att sköta sina bankärenden. Kontakterna handlar ofta om problem med stark elektronisk identifiering.

Coronapandemin ökade betydligt tillgången till digitala tjänster, men förde även fram digitaliseringens negativa konsekvenser. I praktiken hamnade många människor utanför tjänsterna.

Vid digitaliseringen av samhällets olika funktioner och tjänster ska man sträva starkare efter främjande av likabehandling och inkludering av olika befolkningsgrupper. Enligt diskrimineringslagen har myndigheter, arbetsgivare och utbildningsanordnare en skyldighet att främja likabehandling och bedöma hur likabehandling uppnås i deras verksamhet. Särskilt myndigheterna ska bedöma sin verksamhetsmiljö och sträva efter att med sina åtgärder främja likabehandling på ett övergripande sätt. Detta gäller även digitala tjänster.



## **Främjande av likabehandling och inkludering ska tas med starkare som en målsättning då olika verksamheter och tjänster digitaliseras.**

Skyldigheten att främja likabehandling förutsätter effektiv bedömning av konsekvenserna för likabehandling vid planeringen, utvecklingen och användningen av digitala system och system för artificiell intelligens. I bedömningen ska man all-

tid ta hänsyn till särdragen hos systemets avsedda användningsändamål. Vid planeringen av digitala tjänster ska man också garantera tjänsternas tillgänglighet samt bedöma den regelbundet.

Diskrimineringsombudsmannen betonar att i synnerhet vad gäller offentliga tjänster, men också till exempel banktjänster ska adekvata möjligheter att sköta ärenden fysiskt och på andra sätt garanteras vid sidan av de digitala tjänsterna. Myndigheterna ska inte glömma sin skyldighet att betjäna klienterna genom flera kanaler och även på andra sätt än digitalt.

Det är nödvändigt att bereda alla jämlika möjligheter till elektronisk identifiering. Ett steg i rätt riktning är propositionen från början av år 2022 om att reformera lagstiftningen om personbeteckningssystemet. Finansministeriets projekt för att utveckla den digitala identiteten har som mål att ge var och en lika möjligheter att använda digital identitet inom samhällets tjänster. Detta är ett väldigt viktigt mål. Tillgången till digitala tjänster ska granskas som en fråga om mänskliga rättigheter.

För att alla ska ha lika tillgång till digitala tjänster ska det anordnas tillräckligt med digitalt stöd. Digitala kunskaper och digital läskunnighet ska utvecklas och möjligheten till användning av digitala anordningar ska tryggas. Digitalt stöd bör riktas särskilt till barn, äldre och personer med funktionsnedsättning för att främja likabehandling. Man ska även trygga tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Kostnaderna för digitala anordningar kan förhindra tillgången till digitala tjänster. Utkomststödet bör täcka digital delaktighet och digital ärendehantering bättre än förut. Ombudsmannen stöder de åtgärder som Digi i vardagen, en delegation som finansministeriet tillsatta under 2021, har föreslagit för att stärka tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom digitala tjänster.

## **Tillgängliga digitala tjänster gör Finland mer jämlikt**

Digitalisering och digitala tjänster kan erbjuda flera befolkningsgrupper bättre möjligheter till jämlik delaktighet i samhället samt stärka till exempel självständigheten och självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning. För att detta skall förverkligas i praktiken förutsätter det att digitala tjänster och applikationer konsekvent

planeras så att de är lätta att använda och att tillgången till dem tryggas utan några undantag.

Det är viktigt att alla har lika tillgång till och kan utnyttja digitala tjänster. Vid planeringen av digitala tjänster ska man beakta människornas olika behov. Man ska kunna använda tjänsterna även om man har till exempel en hörsel- eller synnedsättning, läs- och skrivsvårigheter eller inlärningssvårigheter, en minnesstörning eller svaga kunskaper i finska.

Lagen om tillhandahållande av digitala tjänster förpliktigar i huvudsak organisationer som är verksamma i en myndighetsställning. Tillgänglighet är ett centralt element särskilt i myndigheternas verksamhet och de offentliga tjänsterna. Diskrimineringsombudsmannen anser att tillgänglighet

ska beaktas ännu bättre än hittills vid myndigheternas upphandlingar. Myndigheter köper tjänster till exempel när olika evenemang ska anordnas. Tillgänglighet ska i dessa fall beaktas på ett övergripande sätt, både vad gäller tekniken, tolkningen och lokalernas tillgänglighet. Vid upphandlingar bör tillgänglighet vara ett avgörande krav.

Utöver myndigheterna gäller kraven på tillgänglighet också offentlighetsrättsliga inrättningar och vissa organisationer. Kraven på tillgänglighet kan också gälla vissa organisationers webbtjänster på grund av specialunderstöd. Dessutom gäller kraven på tillgänglighet en del av den privata sektorn. Tillgängliga digitala tjänster gynnar alla organisationer, och det är viktigt att tillgänglighet garanteras brett i samhället.

### Rekommendationer:

- Alla ska ha jämlika möjligheter till elektronisk identifiering. Lagstiftningen ska utvecklas för att detta snarast kan förverkligas.
- Likabehandling och tillgänglighet ska sättas i centrum vid digitaliseringen av tjänster. Digitala tjänster ska planeras och genomföras så att de är jämlikt tillgängliga för alla oberoende av faktorer som funktionsnedsättningar, boendeort eller språk. Vid digitaliseringen av myndighets- och nödvändighetstjänsterna, inklusive banktjänster, ska man försäkra sig om att tjänsterna erbjuds genom flera kanaler.
- Digitala kunskaper och digital läskunnighet ska utvecklas och tillräckligt digitalt stöd ska anordnas för alla, i synnerhet personer med funktionsnedsättning och de äldre.

### Samarbetet för att främja tillgängligheten

Diskrimineringsombudsmannen har regelbundna möten med tillgänglighetsenheten vid regionförvaltningsverket i Södra Finland. Enheten ansvarar för att lagen om digitala tjänster följs. Skyldigheterna enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och lagen om digitala tjänster är särskilt centrala för diskrimineringsombudsmannens och regionförvaltningsverkets verksamhet. Under 2021 gav ombudsmannen ett utlåtande till tillgänglighetsenheten om Helsingfors universitets studiehanteringssystem Sisu som personer med synnedsättning inte kan använda självständigt. Avsikten är att studeranden bland annat ska registrera sig på kurser och hantera sina egna studier i systemet. Ombudsmannen ansåg i sitt utlåtande att universitetets förfarande är problematiskt ur perspektivet för förpliktelseerna i diskrimineringslagen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Regionförvaltningsverket gav Helsingfors universitet en anmärkning om studiehanteringssystemets allvarliga tillgänglighetsbrister.



## **Regelverk, riktlinjer och finansiering påverkar starkt likabehandling i fråga om artificiell intelligens**

Användning av artificiell intelligens ökar kraftigt inom samhällets olika sektorer. Artificiell intelligens möjliggör hastighet, precision och volym av verksamhet såsom beslutsfattande på ett sätt som människan inte klarar av. Detta innebär en möjlighet att öka effektiviteten och kvaliteten av flera samhällsfunktioner. Användning av artificiell intelligens kan dock upprätthålla eller till och med förstärka diskriminerande strukturer. Därför förutsätter användningen av artificiell intelligens god planering, högklassigt kunskapsunderlag, prognostisering av resultaten, etiska överväganden och tydliga förbehåll. Noggrann bedömning av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska vara central. Lagstiftare och andra beslutsfattare har en central roll för konsekvenserna för likabehandling och förebyggande av negativa konsekvenser.

Fördelarna med artificiell intelligens och också riskerna för likabehandling och andra mänskliga rättigheter har under senare år förts fram i flera internationella och europeiska rapporter, till exempel rapporter som publicerats av Europarådet<sup>29</sup>, EU:s byrå för grundläggande rättigheter<sup>30</sup>, FN<sup>31</sup> och olika frivilligorganisationer<sup>32</sup>.

Utnyttjande av artificiell intelligens kan leda till direkt eller indirekt diskriminering. De negativa konsekvenser för likabehandling som ett enskilt system för artificiell intelligens kan medföra och särskilt diskriminering i samband med automatiserat beslutsfattande kan orsakas av olika faktorer som föranleds av människans agerande. De regler och villkor som ställs för de algoritmer som används är kritiska. Diskriminerande resultat kan föranledas också till exempel av låg kvalitet eller låg representativitet av den data som används eller att egenskaperna för modellen har valts på fel grunder. Ogenomsådliga och komplexa system för artificiell intelligens gör det svårt att bedöma och förebygga riskerna för diskriminering. Detta understryks i synnerhet i system för artificiell intelligens som utnyttjar maskininlärande.

Artificiell intelligens kan även förstärka strukturell diskriminering som förekommer och tidigare har förekommit i samhällsstrukturerna och beslutsfattandet. Maskininlärande artificiell intel-

ligens baseras ofta på inläring utifrån redan befintlig data, beslut som redan fattats och information som redan producerats. Hur maskininlärande artificiell intelligens fungerar styrs till exempel av data om hurdana personer som tidigare har rekryterats till en viss uppgift, vilka som har mest aktivt sökt hälsovård, vilka som har varit föremål för säkerhetsmyndigheters åtgärder och för vilka personers behov transportmedel har utvecklats. Samhällets ojämlikhet återspeglas i slutsatserna, rekommendationerna och besluten av datainlärande artificiell intelligens, om man inte uttryckligen strävar efter att förhindra detta.

Det är också viktigt att fundera på hurdant beslutsfattande som artificiell intelligens överhuvudtaget lämpar sig för och vilka beslut som inte ska lämnas för artificiell intelligens alls. Alla dessa beslut förutsätter avvägningar av människor, vilket visar människornas centrala roll i säkerställandet av likabehandling och icke-diskriminering vid användningen av system för artificiell intelligens. I synnerhet slutsatser och prognoser som gjorts med maskininlärande artificiell intelligens är ofta något osäkra, och detta orsakas inte alltid av inadekvat data eller att de egenskaper som beslutsfattandet baseras på har valts på fel grunder. Konsekvenserna av artificiell intelligens för likabehandling i olika användningskontexter ska också granskas ur en bredare synvinkel för samhälleliga konsekvenser än endast ur perspektivet för juridisk diskriminering.

Med regelverk, beslut och tilldelning av resurser avseende artificiell intelligens och digitalisering upprättas betydande riktlinjer om tillgodoseendet av likabehandling. Diskrimineringsombudsmannen betonar att lagstiftare och beslutsfattare har en central roll för riktande av de positiva konsekvenserna av användningen av artificiell intelligens och förebyggande av negativa konsekvenser.

## **Skyldigheten att främja likabehandling ska beaktas vid utveckling och användning av artificiell intelligens**

Diskrimineringslagen ställer omfattande skyldigheter för myndigheter, aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, utbildningsanordnare och arbetsgivare att främja likabehandling i sin verksamhet (5–7 § i diskrimineringslagen). Skyld-

igheten att främja likabehandling förutsätter aktiva och proaktiva åtgärder och gäller också utnyttjandet av artificiell intelligens.

En central metod och förutsättning för att uppfylla skyldigheten att främja likabehandling är effektiv bedömning av konsekvenserna för likabehandling. I samband med projekt som handlar om regler för artificiell intelligens och projekt som avser informationssystem har ombudsmannen också föreslagit att skyldigheten att bedöma konsekvenserna för likabehandling ska uttryckligen och tillräckligt omfattande föreskrivas om i bindande regelverk. Ombudsmannen har ansett att det är viktigt att man till denna del också satsar på handledning som olika aktörer behöver för dessa bedömningar.

Reglering, riktlinjer och praktiska åtgärder avseende artificiell intelligens ska grunda sig på främjandet av likabehandling i stället för att man skulle nöja sig med förebyggande av diskriminering.

Vid sidan av effektiva konsekvensbedömningar för att uppnå faktisk likabehandling finns det flera olika sätt att öka likabehandlingen i samband med utnyttjande av artificiell intelligens. I utvecklingen av system för artificiell intelligens är det viktigt att man förstår och beaktar människors och omständigheters diversitet. Under utvecklingsskedet är det viktigt att arbetet utförs som sektorsövergripande samarbete som de olika intressentgrupperna deltar i. Genom att öka mångfalden av utvecklare av system för artificiell intelligens, erbjuda utbildning om likabehandling till systemutvecklare, köpare och beslutsfattare samt säkerställa tillräcklig transparens och övervakning av system för artificiell intelligens kan man markant främja likabehandlingen vid utnyttjande av artificiell intelligens.

Vid genomförandet av strategierna för såväl offentlig upphandling som den offentliga förvaltningen samt planerna för kunskapsbaserat ledarskap ska man beakta möjligheterna av utnyttjandet av artificiell intelligens och data för främjande av likabehandling. Myndigheterna ska - med beaktande av skyldigheten att främja likabehandling, i samband med alla upphandlingar och bidrag som förknippas med utnyttjande av artificiell intelligens och inköp av teknologi, förutsätta och övervaka att leverantören har bedömt och även framöver kom-

mer att bedöma konsekvenserna av system för artificiell intelligens för likabehandlingen.

På grund av de vittgående konsekvenserna av artificiell intelligens ska olika befolkningsgrupper erbjudas information och utbildning om de grundläggande aspekterna av artificiell intelligens. Det bör även satsas på finansiering för forskning om artificiell intelligens och för sådana innovationerna som syftar till främjande av likabehandling.

### **Likabehandling ska beaktas i lagstiftningsprojekt om artificiell intelligens**

Den nuvarande lagstiftningen är inte till alla delar tillräcklig för att svara på de likabehandlingsutmaningar som förknippas med användning av artificiell intelligens. Lagstiftningen behöver reformeras för att tillgodoseendet av likabehandling ska kunna tryggas. Lagstiftningsprojekt pågår också på den nationella nivån, inom EU och inom Europarådet.

Finland ska sträva efter att man på EU-nivån upprättar effektiva, omfattande och tydliga regler för att förebygga diskriminering och främja likabehandling vid utnyttjande av artificiell intelligens. EU-kommissionens utkast till en AI-förordning från april 2021 är bristfällig ur perspektivet för likabehandling och icke-diskriminering<sup>33</sup>. Ombudsmannen lämnade ett utlåtande om utkastet till förordning till lagutskottet och beaktade särskilt följande i sitt utlåtande: EU-lagstiftningen bör effektivisera främjandet av likabehandling, inte enbart förebyggande av diskriminering, och till exempel skyldigheterna att göra konsekvensbedömningar och trygga transparensen bör utveckla ur detta perspektiv. Lagstiftningen ska också omfatta effektiva övervakningsmekanismer och rättsskyddsmedel för konsumenter och personer som blivit utsatta för diskriminering ska tryggas. Vid den fortsatta beredningen ska man också beakta skyldigheterna och mekanismerna enligt diskriminerings- och jämställdhetslagen samt dataskyddslagstiftningen samt övervakningsorganen. Ur perspektivet för likabehandling och icke-diskriminering samt tillgodoseendet av andra mänskliga rättigheter ska man noga utvärdera omfattningen av lagstiftningen om förbjuden praxis samt tydligheten och omfattningen av lagstiftningen om högriskapplikationer. EU-lagstiftningen får inte försvaga lagstiftningen och skyddet

på nationell nivå, eftersom dessa ur perspektivet för trygghet av enskilda personers likabehandling kan vara mer vittgående.

Även i EU:s andra lagstiftningsprojekt om artificiell intelligens och plattformar för sociala medier ska man säkerställa effektivt förebyggande av diskriminering och till exempel förhindra diskriminerande hatretorik. Ett lagstiftningsprojekt om automatiskt beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen har inletts vid justitieministeriet, och ett projekt om utvecklingsbehoven av bestämmelserna om informationssystem inom den offentliga förvaltningen pågår vid finansministeriet. Dessa projekt är viktiga steg mot upprättandet av nationell lagstiftning och praxis som stöder likabehandling.



## **Den nuvarande lagstiftningen är inte till alla delar tillräcklig för att svara på de likabehandlingsutmaningar som förknippas med användning av artificiell intelligens.**

Ombudsmannen har i övrigt om artificiell intelligens betonat bland annat övervakning, transparens och bedömning av konsekvenserna för likabehandling. Transparens och dokumentationsskyldigheter är väsentliga för alla system för artificiell intelligens. Bedömning av konsekvenserna för likabehandling och jämlikhet bör genomföras för alla system för artificiell intelligens. Kartläggning av riskerna för diskriminering bör genomföras med effektiv testning såväl i samband med utveckling och införande av system för artificiell intelligens som under systemens hela livscykel. Vid bedömningen av konsekvenserna för likabehandling bör man inte använda standarder eller testmatriser som är otillräckliga ur perspektivet för faktisk likabehandling enligt den nationella lagstiftningen om likabehandling.

## **Information och debatt om artificiell intelligens och likabehandling behövs**

Det behövs mer omfattande samhällelig debatt i Finland om vilken typ av lagstiftning som bör upprättas om utvecklingen och användningen av artificiell intelligens så att tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan tryggas. Det behövs även mer allmän debatt om konsekvenserna för likabehandling av användningen av artificiell intelligens. Medvetenheten om den starka kopplingen mellan diskriminerings- och likabehandlingslagstiftningen och användningen av artificiell intelligens har ökat under senare år. Till exempel de kostnadsfria webbkurser om artificiell intelligens som Helsingfors universitet och teknologibolaget Reaktor erbjuder behandlar diskrimineringsförbudet och likabehandling.

Medvetenheten och kunskapen behöver dock förbättras ännu, särskilt vad gäller innehållet av förbuden mot diskriminering och skyldigheterna att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen. Aktörer som utvecklar och utnyttjar artificiell intelligens behöver också stöd i deras bedömningar om konsekvenserna för likabehandling.

Åbo universitet, Tammerfors universitet och Demos Helsinki har inletts en undersökning (2021–2022) om diskrimineringsriskerna med applikationer som använder artificiell intelligens. Undersökningen "Tekoälyn vinoumien välttäminen: suomalainen arviointikehikko syrjimättömille tekoälysovelluksille" ("Att undvika snedvridningar vid användning av artificiell intelligens: en finländsk bedömningsmatris för icke-diskriminerande AI-applikationer") genomför regeringsprogrammets viktiga mål om att regeringen strävar efter att säkerställa att systemen för artificiell intelligens inte utnyttjar verksamhetsmodeller som är direkt eller indirekt diskriminerande samt att Finland ska utarbeta anvisningar för etisk användning av artificiell intelligens. Ombudsmannen deltar i sakkunniggruppen för detta projekt. Undersökningen ska producera information om hurdana system för artificiell intelligens som grundar sig på maskininlärning som används i Finland, hurdana konsekvensbedömning dessa system baserar sig på samt hurdana diskriminerande konsekvenser de kan leda till. Undersökningen upprättar en bedömningsmatris för att identifiera och undvika diskriminerande faktorer i

AI-applikationer. Efter projektets slutförande ska regeringen och ministerierna fortsätta tillämpa åtgärderna för att trygga icke-diskriminering och jämlikt utnyttjande av artificiell intelligens.

### **Utvecklingen av artificiell intelligens och digitalisering kräver resurser för övervakning av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.**

Utnyttjande av artificiell intelligens och digitalisering är väldigt viktiga utvecklingstrender som påverkar tillgodoseendet av likabehandling. Diskrimineringsombudsmannens behörighet att ingripa i diskriminering och främja likabehandling vid användningen av artificiell intelligens omfattar i enlighet med diskrimineringslagens tillämpningsområde verksamheten inom både den offentliga och den privata sektorn. Eftersom ombudsmannen inte har behörighet att ingripa i diskrimineringsärenden inom arbetslivet förhindras dock utredning av till exempel potentiella diskrimineringsfall vid rekryteringar där man använt artificiell intelligens.

Det finns mångsidiga behov för diskrimineringsombudsmannens åtgärder för att övervaka och främja icke-diskriminering och främja likabehandling vid användningen av artificiell intelligens, och dessa behov kommer att öka allt eftersom användningen av artificiell intelligens ökar. Dessutom ska man beakta ministeriernas och alla myndigheters skyldighet att i sina egna förvaltnings- och verksamhetsområden satsa på icke-diskriminerande och likabehandlingsfrämjande användning av artificiell intelligens.

Ombudsmannen ser det som mycket viktigt att aktörer som övervakar verkställigheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan sätta sig in i uppföljning av konsekvenserna av användningen av AI-applikationer för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och ingripa i överträdelser. Detta förutsätter resurser för övervakningen. Framöver bör diskrimineringsombudsmannen på eget initiativ kunna utreda och övervaka utnyttjande av artificiell intelligens och digitalisering i de olika sektorerna samt främja likabehandling på basis av detta arbete. Till exempel enskilda personer som blivit föremål för automatiskt beslutsfattande vet inte alltid om att de har blivit utsatta för diskriminering, och det är

inte lätt för dem att få den nödvändiga informationen av företagen för att kunna bedöma huruvida de har blivit diskriminerade.

Ombudsmannen anser att det också är viktigt att förstärka utbyte av information och samarbete med andra myndigheter som utför övervakning, såsom dataombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen, konsumentmyndigheterna, Finansinspektionen och de högsta laglighetsövervakarna.

Hittills har ombudsmannen mottagit endast några enstaka kontakter om automatiskt beslutsfattande vid kreditgivning. Kontakterna lär öka i framtiden när automatiskt beslutsfattande och utnyttjande av artificiell intelligens samt medvetenheten om dessa ökar.

Equinet, det europeiska samarbetsnätverket för jämställdhets- och likabehandlingsmyndigheter, har i sin rapport om artificiell intelligens framhållit den centrala rollen av jämställdhetsorganen och behovet av tillräckliga resurser för att trygga icke-diskriminering vid användning av artificiell intelligens<sup>34</sup>.

### **Diskriminerande profilering som grundar sig på artificiell intelligens är en risk som ska motarbetas i finansbranschen och säkerhetssektorn**

Profilering som möjliggörs av ökade datavolymer och ökad tillgång till data kan leda till betydande risker för diskriminering i olika sektorer. Diskrimineringsombudsmannen har särskilt uppmärksammat profilering vid kreditgivning. För att förebygga diskriminering och främja likabehandling finns det emellertid behov för åtgärder inom flera olika sektorer, såsom försäkringar, rekryteringar och i säkerhetssektorn.

Diskrimineringsombudsmannen har riktat övervakning och åtgärder för främjande av likabehandling särskilt till kreditgivning på grund av ett ärende om automatiskt beslutsfattande om kreditgivning som ombudsmannen år 2017 förde till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Ärendet handlade om kreditgivarens verksamhet som baserades på ett automatiserat system för beslutsfattande, där de sökande poängsattes bland annat på grund av deras bostadsort, kön, modersmål och ålder. Nämnden konstaterade i sitt beslut att kreditgivarens förfarande utgjorde diskriminering och förelade ett betydande vite mot

företaget<sup>35</sup>. Efter detta ärende har ombudsmannen fortsatt diskutera den potentiellt diskriminerande praxisen i branschen med Finansinspektionen. Finansinspektionen påminde bankerna under 2020 om kravet på icke-diskriminering vid beviljandet av krediter<sup>36</sup>.

I slutet av år 2020 gav FN:s kommitté för avskaffande av alla former av rasdiskriminering en rekommendation till medlemsländerna om förbudet mot etnisk profilering och artificiell intelligens vid säkerhetsmyndigheter<sup>37</sup>. Kommittén konstaterade att användningen av nya teknologier inom säkerhetssektorn kan öka rasism och diskriminering. Kommittén gav särskilda rekommendationer om konsekvensbedömning och åtgärdernas transparens. Kommittén betonade staternas skyldighet att säkerställa att även företag som utvecklar och använder artificiell intelligens agerar icke-diskriminerande. Ombudsmannen har föreslagit till inrikesministeriet och Polisstyrelsen att Finland på basis av kommitténs allmänna kommentar skulle bedöma behovet av åtgärder och diskutera frågan vidare med ombudsmannen, forskare och intressentgrupperna.

### Rekommendationer:

- Lagstiftningen om artificiell intelligens och automatiskt beslutsfattande bör kompletteras med omfattande och precisa skyldigheter om bedömning av konsekvenserna för likabehandling och transparens.
- En effektiv och oberoende tillsyn för att säkerställa att artificiell intelligens är icke-diskriminerande ska möjliggöras, både genom tillräcklig reglering och genom resursfördelning.
- Förpliktelsen att bedöma och främja likabehandling ska följas inom alla tjänster som utnyttjar artificiell intelligens inom den offentliga förvaltningen, inklusive lagstiftningsprojekt, offentliga upphandlingar, ministeriernas och myndigheternas AI-program, ledning genom information och datastrategier samt forskningsfinansiering.
- Ministerierna måste säkerställa tillräcklig styrning och stöd för att göra effektiva och kontinuerliga bedömningar av likabehandlingskonsekvenser för alla aktörer som utnyttjar artificiell intelligens, även inom den privata sektorn.



### 1.3.5 Alla barn och unga måste få känna sig värdefulla som de är

Det sätt på vilket likabehandling förverkligas påverkar människans ställning och möjligheter ända från barndomen. Diskriminering kränker de grundläggande och mänskliga rättigheterna och kan på ett övergripande sätt påverka människans liv och delaktighet i samhället.

Barn och unga är i ett känsligt, sårbart och viktigt skede av livet då den egna personligheten byggs upp och förhållandet till den omgivande världen utvecklas. En uppväxtmiljö där man kan växa och utvecklas som man är, utan diskriminering eller trakasserier, måste skapas för barn och unga. Detta sker dock särskilt inte för barn och unga som hör till minoriteter. I undersökningar har det framgått att många unga som hör till minoriteter löper en större risk än unga som hör till majoritetsbefolkningen att bli utsatta för diskriminering och mobbing i skolan.

Ensamhet och utanförskap skadar barnens välbefinnande. Diskriminering, rasism och hatretorik försämrar livskvaliteten och påverkar människornas välbefinnande, hälsa och trygghetskänsla på ett övergripande sätt.

Det är viktigt att satsa på likabehandling av barn och unga inom alla samhällsområden så att alla har genuint lika förutsättningar för delaktighet i utbildning, arbetsliv och alla andra livsområden.

#### Rasism och diskriminering påverkar barnens och de ungas liv redan i ett tidigt skede

I Finland utsätts etniska och religiösa minoriteter för rasism i form av enskilda rasistiska gärningar samt diskriminering och utfrysning i vardagen. Rasism kan i vardagen ta sig uttryck på många sätt redan i barndomen och ungdomen.

Av diskrimineringsombudsmannens utredning om diskriminering som upplevs av människor med afrikansk bakgrund framgår det att rasism påverkar livet bland finländare med afrikansk bakgrund på ett övergripande sätt<sup>38</sup>. Majoriteten av respondenterna har upplevt diskriminering i utbildningen, och närmare en tredjedel av respondenterna har upplevt diskrimineringen före skolåldern inom förskolepedagogiken. Resultaten är i linje med de övriga studierna om rasism i skolvärlden i Finland, vilka visar att rasism är kraftigt närvarande i skolvärlden.

Avvikelse från den vita normen påverkar hur man ses och bemöts i skolan av undervisningspersonalen och de övriga eleverna. Unga personer med utlänningsbakgrund löper en större risk för att bli mobbade i skolan eller att bli utan en god vän än de unga i högstadieåldern som hör till majoritetsbefolkningen. I denna redogörelse behandlas rasism i skolan i kapitel 1.3.

**“Jag upplever inte att jag har samma... möjligheter som andra här. Och att jag konstant måste förklara mig själv. Och min existens, det är verkligen tungt”**

- Diskrimineringsombudsmannens utredning av diskriminering som upplevs av personer med afrikansk bakgrund

Många muslimska barn och unga upplever religionsrelaterade fördomar som påverkar deras delaktighet i samhället. Enligt EU MIDIS II-enkäten som genomfördes av EU:s byrå för grundläggande rättigheter hade 45 procent av de finländska, muslimska respondenterna i alla åldrar upplevt trakasserier under föregående år<sup>39</sup>. Genomsnittet för EU-länderna som deltog i enkäten var 27 procent. Av justitieministeriets undersökning framgår det att stämpling på grund av religionsrelaterade ”egenskaper” accentueras i hatretoriken och trakasserier som muslimerna utsätts för, vilket tar sig uttryck i att okända parter ropar otidigheter och betar sig aggressivt<sup>40</sup>.

Diskriminering som grundar sig på erfarenheter av rasism samt religion underrapporteras i stor omfattning. Av diskrimineringsombudsmannens utredning om diskriminering av personer med afrikansk bakgrund framgår det att en stor del av dessa inte anmäler den diskriminering de upplevt till någon som helst officiell part. Den vanligaste orsaken är att man inte litar på att en enskild anmälan om diskriminering leder till något, eftersom rasismen är ett stort problem. Också resultatet i EU MIDIS II-enkäten är likartat: av de muslimska invandrare och deras ättlingar som deltog i enkäten gjorde endast 31 procent anmälningar om diskriminering.

Rasismen påverkar också den mentala hälsan negativt. Att upprepade gånger råka ut för rasism kan orsaka depression, ångest och en känsla av värdelöshet. Forskningsuppgifter visar att mentalvårdstjänsterna har byggts upp på vita villkor, och unga personer som hör till synliga minoriteter får ofta inte den hjälp de behöver<sup>41</sup>.

Det krävs aktiva antirasistiska åtgärder inom alla samhällsområden för att rasismen ska kunna elimineras. Statsrådets handlingsprogram mot rasism publicerades hösten 2021<sup>42</sup>. Programmet är ett viktigt framsteg för ingripande i rasism, och implementeringen av programmet kräver ett långsiktigt arbete. Diskrimineringsombudsmannen betonar att det i implementeringen av programmet är viktigt att i omfattande utsträckning beakta konsekvenserna av strukturell rasism. Strukturell rasism måste identifieras, och man måste aktivt och målmedvetet ingripa i denna i hela samhället, också i myndigheternas verksamhet. Justitieministeriet och diskrimineringsombudsmannen genomförde hösten 2021 och i början av 2022 kampanjen Jag är Antirasist, där man förde fram konkreta antirasistiska gärningar och uppmuntrade människor och organisationer att agera mot alla former av rasism<sup>43</sup>.

### **Vi måste värna om de regnbågsungas välbefinnande**

Det finns fortfarande mycket att göra då det gäller att förebygga diskriminering och främja likabehandling i de regnbågsungas vardag.

I enkäten Hälsa i skolan framgick ojämlikhet inom många hälso- och välfärdsområden då det gäller unga som hör till könsminoriteter och sexuella minoriteter jämfört med andra unga<sup>44</sup>. Av enkätresultaten framgick det att unga som hör till könsminoriteter och sexuella minoriteter hade betydligt mer hälso- och välfärdsbekymmer än andra unga. De regnbågsunga hade också upplevt mobbning och ensamhet samt skolutmattning. Resultaten visar också att de regnbågsunga inte lika ofta får stöd och hjälp för sina problem som andra unga. Detta är ett allvarligt budskap som samhället måste ingripa i.

För en del av de unga accentuerades dessa problem under coronapandemin: vissa regnbågsunga har problem och upplever otrygghet i sin hemmiljö, och många trygga mötesplatser stäng-

des och verksamheten avbröts. Då blev hemmet eventuellt det enda, men betryckande utrymme för den unga.

Alla unga har rätt till delaktighet, stöd och en trygg uppväxtmiljö som de är. Det åligger de vuxna att se till att detta förverkligas också i praktiken. Diskrimineringsmannen betonar att det är viktigt att det hos skolorna, i hobbyn och inom social- och hälsovårdstjänsterna finns kompetens om hur man bemöter regnbågsunga och skapar ett tryggt utrymme för dem.

Många av samhällets inskränkta normer gällande kön och sexuell läggning belastar många ungas liv. De regnbågsungas ställning kan förbättras genom att ifrågasätta och bryta ner normativa antaganden om kön och sexualitet i hela samhället. Det är viktigt att det i samhället finns utrymme för var och en att finnas till och leva sitt liv på egna villkor.

Det krävs arbete för att stärka de regnbågsungas tro på att de kan lita på att man i vårt samhälle ser till deras välbefinnande och mänskliga rättigheter. Detta innebär också att de beaktas i lagrevideringarna. Ett av de mest brådskande exemplen är translagen som måste revideras utan dröjsmål så att självbestämmanderätten respekteras och de grundläggande och mänskliga rättigheterna uppfylls, också gällande unga.

Justitieministeriet publicerade på hösten en lägesbedömning av hur sexuella minoriteters och könsminoriteters grundläggande och mänskliga rättigheter tillgodoses i Finland<sup>45</sup>. Utredningen är avsedd att stödja systematiskt främjande av regnbågspersoners grundläggande och mänskliga rättigheter i statsrådet. Utredningen omfattar nästan alla ministeriers förvaltningsområden och ska fungera som en grund för att utveckla politiska åtgärder. Diskrimineringsombudsmannen anser att utredningens förslag om regnbågspolitiska mål och åtgärder ska genomföras effektivt.



**Det krävs arbete för att stärka de regnbågsungas tro på att de kan lita på att man i vårt samhälle ser till deras välbefinnande och mänskliga rättigheter.**

## Diskriminering kan försvåra inträdet i arbetslivet

Diskriminering får en negativ inverkan på barnens och de ungas välbefinnande och delaktighet, men också på framtidsutsikterna och möjligheterna i exempelvis arbetslivet.

Syftet med skolans praoperioder är att ge eleverna möjligheter att bekanta sig med arbetslivet under skolgången, men många unga som hör till minoriteter, till exempel unga personer med funktionsnedsättning och unga romer, har svårigheter att få en praoplats. Många unga råkar också ut för diskriminering i arbetslivet redan i grundskoleåldern. De djupt rotade fördomarna och attityderna utgör än i dag ett stort hinder för sysselsättning bland romer och unga personer med funktionsnedsättning.

Fruktan för sysselsättnings svårigheter kan påverka de ungas uppfattning om vad som är möjligt för dem i framtiden eller på vilken utbildningsbana den unga slår sig på. Av diskrimineringsombudsmannens utredning framgick det att människor med afrikansk bakgrund upplevde rasifierad handledning i studiehandledningen<sup>46</sup>. Det är viktigt att de som hör till minoriteter, precis som alla andra unga, får uppmuntran och handledning då det gäller intressen, önskemål och skolframgång.

**“I grundskolan hänvisade studiehandledaren till att personer som såg ut som jag inte skulle nå framgång i gymnasiet och demoraliserade mig. Trots mina önskemål, försökte man påtvinga mig alternativ som jag inte brydde mig om och som klart underskred min nivå.”**

- Diskrimineringsombudsmannens utredning av diskriminering som upplevts av personer med afrikansk bakgrund

Diskriminering är vanligt i arbetslivet och påverkar många människors möjligheter att få arbete. Av diskrimineringsombudsmannens utredning framgår det i fråga om diskriminering som upplevs av personer med funktionsnedsättning att de

unga personerna med funktionsnedsättning oftare än de äldre respondenterna upplever diskriminering. Detta tyder på att det är problematiskt för en ung person med funktionsnedsättning att finna ett första jobb. Främjande av delaktighet i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning behandlas i kapitel 1.3.

I undersökningar har det också visats att personer med utlänningsbakgrund och personer som hör till synliga minoriteter upplever diskriminering och ojämlikt bemötande på arbetsplatserna. Av exempelvis diskrimineringsombudsmannens utredning om diskriminering av personer med afrikansk bakgrund framgår det att diskriminering och rasism ofta upplevs i arbetslivet och att fördomar och rasism har en negativ inverkan på arbetsmiljön.

Strukturell diskriminering i arbetslivet kan leda till att människor som hör till minoriteter driver in i lågavlönade branscher eller utbildning som inte svarar mot utbildningen. På lång sikt kan detta leda till segregering i arbetslivet och få en negativ inverkan på inkomstnivån för människor som hör till minoriteter genom hela livet.

## Det krävs aktiva och långsiktiga åtgärder för att främja likabehandling av barn och unga

Effekterna av diskriminering kan också kumuleras genom hela en människas liv. Om en person redan som barn blir utsatt för diskriminering eller rasism påverkar det personens jaguppfattning, framtidsutsikter och välbefinnande. Diskriminering och rasism kan ge upphov till minoritetsstress, känsla av utanförskap och ensamhet för barn och unga.

Fördomar och strukturell diskriminering måste brytas ned för att kunna skapa ett likvärdigt samhälle. Likabehandling och delaktighet är på många sätt kopplade till samhällets värde- och attitydklimat. Barnens och de ungas välbefinnande, delaktighet och möjligheter i samhället kan förbättras genom politiska åtgärder där målet är att minska diskriminering och främja likabehandling.

Diskrimineringsombudsmannen betonar såväl myndigheternas som utbildningsarrangörernas och arbetsgivarnas skyldighet att planmässigt främja likabehandling och målmedvetet ingripa i diskriminering. Det måste vara ett gemensamt mål för hela samhället att säkerställa ett godkän-



nande och tryggt uppväxtklimat för alla barn och unga. Alla barn och unga ska tryggt kunna växa upp och utvecklas, bli uppskattade, sedda och hörda som de är.



## Det är viktigt att mångkulturaliteten och de många religionerna i Finland också syns i myndighetsorganisationerna

### Delaktigheten förbättras när polisen och Försvarsmakten främjar mångfald

När barn och unga ser människor de kan relatera till inom alla samhällssektorer, påverkas deras uppfattning om möjligheterna att delta och vara en del av samhället. Den offentliga sektorns företrädare och myndigheter bär ett stort ansvar då det gäller att säkerställa de ungas likabehandling. Finland är ett mångfacetterat land, och det är viktigt att mångfalden syns också i myndighetsorganisationer. Det kan också resultera i att människor som hör till minoriteter får ett större förtroende för myndigheterna. Det har stor principiell betydelse hur unga som hör till minoriteter placerar sig till exempel på arbetsplatser inom säkerhetsbranschen eller hur de bemöts exempelvis av Försvarsmakten.

I egenskap av både myndigheter och arbetsgivare har polisen och Försvarsmakten en skyldighet att främja likabehandling. Diskrimineringsombudsmannen har med polisen och Försvarsmakten fört diskussioner om att duken som används av vissa muslimska kvinnor och som täcker håret och halsen, dvs. en hijab, ska tillåtas som en del av uniformen. Diskrimineringsombudsmannen har stött inrikesministeriet i utredningen av användningen av duken med polisuniformen. I många andra länder, till exempel Sverige, Storbritannien och Kanada, har huvudduk och andra religionsrelaterade huvudbonader fått användas redan en längre tid.

Också i Finland finns det bra exempel på hur religiösa accessoarer kunde användas med ar-

betskläder. Till exempel Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt HUS tillhandahåller för sina medarbetare en duk som passar med arbetskläderna. I Finland har man inte heller i rättspraxisen och lagtillsynsavgörandena förhållit sig positivt till att begränsa användningen av religiösa symboler eller kläder, utan principen har varit att man inte kunnat förbjuda någon att använda en sjal i arbetsuppgifterna. En medarbetare i en klädaffär har till exempel dömts för ett diskrimineringsbrott då hen sände en annan medarbetare hem på grund av att hon använde en sjal.

Diskrimineringsombudsmannen anser det vara viktigt att mångkulturaliteten och de många religionerna i Finland också syns i myndighetsorganisationerna. Ombudsmannen betonar också att alla bör ha lika möjligheter att avlägga militärtjänst eller utbilda sig för önskat yrke oberoende av bakgrund eller religion. På detta sätt kan man också säkerställa likabehandling av barn och unga i de olika faserna av livet.

### Rekommendationer:

- Användning av de muslimska kvinnornas huvudduk och användning av andra liknande huvudbonader ska tillåtas som en del av polisens och Försvarsmaktens uniformer.
- Förslagen i utredningen Vägen till ett regnbågsvänligare Finland som regnbågspolitiska mål och åtgärder ska effektivt genomföras.

## 1.4 Likabehandling av samerna och tillgodoseendet av deras rättigheter ska förbättras

Samer är ett ursprungsfolk vars rätt att bibehålla och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur samt autonomi i ärenden som angår deras språk och kultur tryggas i grundlagen. Diskrimineringsombudsmannen har främjat tillgodoseendet av samernas rättigheter både med utlåtanden om lagstiftningsprojekt samt i enskilda fall där samer på grund av språk eller ursprung utsatts för diskriminering som är förbjuden i diskrimineringslagen.



**Diskrimineringsombudsmannen anser att en reform av sametingslagen är ett viktigt steg mot bättre tillgodoseende av ursprungsfolket samernas rättigheter i Finland.**

### 1.4.1 Reformen av sametingslagen är ett betydande steg för samernas rättigheter

För samernas autonomi är sametinget den mest centrala institutionen. I den gällande sametingslagen finns brister som man redan upprepade gånger har försökt åtgärda, men hittills har de föreslagna revideringarna gått om intet.

Diskrimineringsombudsmannen anser att en reform av sametingslagen skulle vara ett viktigt steg mot bättre tillgodoseende av ursprungsfolket samernas rättigheter i Finland. Tillsynsorganen av både Europarådet och FN:s människorättskonventioner har i sina rekommendationer som gäller Finland upprepade gånger lyft fram behovet av främjande av samernas självbestämmanderätt och likabehandling. Senast tog FN:s kommitté för mänskliga rättigheter ställning till frågan i maj 2021 i sina rekommendationer som baserades på Finlands periodiska rapport<sup>47</sup>.

Ombudsmannen anser att den föreslagna lagändringen skulle främja uppnåendet av dessa

mål. Lagförslaget stärker samernas självbestämmanderätt i ärenden som angår deras eget språk och egen kultur. Med lagändringar skulle man också svara på de kränkningar av mänskliga rättigheter som FN:s människorättskommitté i sina avgöranden från 2019 fört fram om upptagning i sametingets vallängd<sup>48</sup>.

Sametinget väljs för att utöva självbestämmanderätten i anknytning till språket och kulturen. Med definitionen av samiskhet i förslaget säkerställs det att personer som införts i vallängden har ett levande samband med det samiska språket och den samiska kulturen.

Diskrimineringsombudsmannen anser att de krav på diskrimineringsförbud som föreslås både allmänt och särskilt i samband med upptagning i vallängden främjar tillgodoseendet av rättigheterna för ursprungsfolket samerna<sup>49</sup>. I propositionen förblir högsta förvaltningsdomstolen det sista organet för ändringssökande, men med snävare behörighet än för tillfället. Högsta förvaltningsdomstolen kunde ta upp överklaganden med ett motiverat påstående om diskriminering eller godtyckligt förfarande för behandling. Detta är enligt ombudsmannens syn en viktig trygghet för individens rättsskydd.

### 1.4.2 De nya välfärdsområdena har en central roll för tillgodoseendet av samernas språkliga rättigheter

Den samiska språklagen fastställer samernas språkliga rättigheter av vilka en central del utgörs av tillgodoseendet av samernas språkliga rättigheter inom offentlig service. Social- och hälsovårdsreformen kommer att träda i kraft 2023. Reformen är viktig, och framöver kommer de nya välfärdsområdena att ha en central roll för tillgodoseendet av samernas språkliga rättigheter. I sina utlåtanden har diskrimineringsombudsmannen föreslagit både under reformens beredning och vid utskottshörandet i riksdagen att en skyldighet att anordna social- och hälsovårdstjänster på samiska bör inkluderas i lagen om ordnande av social- och hälsovård<sup>50</sup>. I den lagstiftning som riksdagen godkänt inkluderades denna skyldighet emellertid inte, utan 5 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård föreskriver rätten att använda samiska på följande sätt (2–3 mom.):

Kunden har rätt att använda samiska i social- och hälsovårdstjänster som produceras i kommuner som hör till samernas hembygdsområde samt inom Lapplands välfärdsområdes område i sådana social- och hälsovårdstjänster som produceras endast vid verksamhetsenheter som finns utanför hembygdsområdet. Dessutom har kunden rätt att använda samiska inom Lapplands välfärdsområdes område när det gäller social- och hälsovårdstjänster producerade av verksamhetsenheter som finns utanför kommunerna i hembygdsområdet, om Lapplands välfärdsområde har hänvisat invånarna i kommunerna i hembygdsområdet att använda tjänsterna med anledning av den tillgänglighet som avses i 4 §. Bestämmelser i övrigt om rätten att använda samiska finns i samiska språklagen (1086/2003).

Om social- eller hälsovårdspersonalen inte behärskar kundens språk eller om kunden på grund av en funktionsnedsättning eller av någon annan orsak inte kan göra sig förstådd, ska man utöver det som fastställs i 1 och 2 mom. vid tillhandahållandet av tjänster i den mån det är möjligt ordna tolkning och anskaffa en tolk.

I sitt betänkande (ShUB 16/2021) konstaterade social- och hälsovårdsutskottet dock att utskottet håller med det som sägs i grundlagsutskottets utlåtande om att statsrådet ska följa och utvärdera hur genomförandet av reformen påverkar det konkreta tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna och vid behov vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa patienternas och kundernas möjligheter att få service på sitt eget språk. Diskrimineringsombudsmannen anser att det är centralt för säkerställandet av tjänsterna för samer att man vid reformens genomförande på ett övergripande sätt beaktar samernas självbestämmanderätt och språkliga rättigheter.

### **1.4.3 Kontakter från samer tyder på bristen av språkkunniga yrkespersoner**

Under senare år har diskrimineringsombudsmannen årligen tagit emot 5–10 kontakter som hand-

lar om likabehandling av samer. Trots det låga antalet har kontakterna handlat om en mängd olika problem inom social- och hälsovårdstjänster och utbildning och om trakasserier som samer utsätts för. I de flesta fallen har diskrimineringsombudsmannen gett handledning om främjande av likabehandling, men en del av fallen har också förts vidare till mer noggrann utredning.

Ett tema som upprepas i kontakterna är bristen på språkkunniga yrkespersoner. Trots rekryteringsförsök finns yrkespersoner som innehar tillräckliga kunskaper i samiska inte tillgängliga. För att lösa detta problem ska det satsas både på språkutbildning och utbildning av yrkespersoner inom olika branscher i samernas hembygdsområde.

En avsevärd utveckling har skett under de senaste årtiondena i situationen för såväl det samiska språket som undervisningen på samiska. Enligt lagen om grundläggande utbildning har elever i samernas hembygdsområde rätt till undervisning i huvudsak på samiska. Utanför hembygdsområdet föreligger inte en motsvarande rättighet och en anknuten skyldighet för kommunerna. Då det beaktas att cirka 80 % av de samiska barnen för tillfället bor utanför hembygdsområdet, är det motiverat att fråga om denna särbehandling enligt boendeorten är motiverad. Undervisning på samiska erbjuds redan i några större städer. En utveckling av lagstiftningsbasen och de ekonomiska stödstrukturerna för undervisning på samiska utanför hembygdsområdet skulle bidra till att i högre grad trygga möjligheten för samiska barn att få undervisning på sitt eget språk.

Rätten till småbarnspedagogik på samiska har inte begränsats på motsvarande sätt regionalt på samma sätt som grundläggande utbildning på samiska. I småbarnspedagogiken är bristen på samiskspråkiga kompetenta yrkespersoner inom småbarnspedagogik särskilt stor. Samtidigt vilar ställningen för och finansieringen av samiskspråkiga språkbud ofta på en osäker grund. Genom att satsa på småbarnspedagogiken för såväl barn som redan kan språket som barn som återupplivar språket, förbättras förutsättningarna för samiskspråkiga yrkespersoner för alla områdena i framtiden.

## Bristerna i vikariehjälpen för renskötare ska åtgärdas

Under våren 2021 bad Sametinget om diskrimineringsombudsmannens utlåtande om vikariehjälpen för renskötare. Vikariehjälpen för renskötare är betydligt mer begränsad än vikariehjälpen för andra jordbruksföretagare. Till skillnad från andra jordbruksföretagare kan renskötare inte erhålla vikariehjälp till exempel på grund av föräldraledighet eller värnplikt. Denna begränsning drabbar i synnerhet unga samer. Ombudsmannen ansåg att det faktum att vikariehjälpen för renskötare är mer begränsad än vikariehjälpen för andra jordbruksföretagare väcker en presumtion om direkt diskriminering som är förbjuden i diskrimineringslagen. Efter det att diskrimineringsombudsmannen gett sitt utlåtande har social- och hälsovårdsministeriet inlett åtgärder för att reformera lagstiftningen<sup>51</sup>.

## Rekommendationer:

- Sametingslagen ska reformeras så att den stärker samernas självbestämmanderätt.
- För att trygga social- och hälsovårdstjänster för samer ska man vid genomförandet av social- och hälsovårdsreformen brett ta hänsyn till samernas självbestämmanderätt och språkliga rättigheter.
- Den resursbrist som påverkar tillgodoendet av samernas språkliga rättigheter negativt ska bemötas med ytterligare satsningar på språkutbildning samt utbildning av yrkespersoner inom olika branscher i samernas hembygdsområde.

## 2. Människohandelsrapportören följer fenomenet människohandel

---

### 2.1 Människohandel är ett omfattande, allvarligt brott som ofta förblir dolt

Arbetet mot människohandel har blivit mer framträdande än tidigare i Finland. Handlingsplanen mot människohandel innehåller omfattande åtgärder för ingripande i människohandel och identifiering av offer för människohandel. Polisens specialenhet som koncentrerar sig på människohandelsbrott är ett betydande steg för effektiviseringen av straffansvaret. Lagstiftningen som handlar om hjälp till offer för människohandel kommer också att ändras.

Diskrimineringsombudsmannen i egenskap av den nationella rapportören om människohandel följer fenomen som förknippas med människohandel. Ombudsmannen utför utredningar, deltar i nationell och internationell verksamhet samt i lagstiftnings- och utvecklingsprojekt. Ombudsmannen kan ingripa i missförhållanden som kommit fram i samband med fall som handlar om enskilda offer för människohandel samt ge råd och rekommendationer för att säkerställa rättigheterna för offer för människohandel. Förutsättningen för oberoende rapportering är diskrimineringsombudsmannens omfattande rätt till information, inklusive sekretessbelagt material.

Arbetet mot människohandel i Finland har utvecklats betydligt under de senaste åren. Antalet brottsutredningar, domar, identifierade offer för människohandel och aktörer som deltar i arbetet mot människohandel har mångfaldigats. När expertisen hos aktörerna inom arbetet mot människohandel ökar kommer också diskrimineringsombudsmannens roll som människohandelsrapportör att ändras. Till exempel på grund av rättsbiträden som specialiserar sig på människohandel har diskrimineringsombudsmannen inte

under senare år bistått offer för människohandel i rätten trots att ombudsmannen har behörighet till det. Det faktum att resurser som anvisats för rapporteringen om människohandel är begränsade innebär att diskrimineringsombudsmannen blir tvungen att välja prioriteterna i arbetet mot människohandel. Självständig och oberoende rapportering, utredningar om fenomen relaterade till människohandel samt rekommendationer är centrala i rapportörens verksamhet.

Människohandel har blivit mer synlig även i den offentliga debatten. Exempel på exploatering som skett på nepalesiska restauranger och den svaga ställningen för arbetstagare i konkurrensutsatta städfirmor har synliggjort att offer för människohandel kan arbeta på restauranger där vi äter och på våra barns skolor. Offer för människohandel är alltså synliga, med deras exploatering är noga dolt. Människohandel är dock inte en fråga om invandring, utan det handlar lika mycket om finländare och personer som är varaktigt bosatta i Finland.

Man har även börjat identifiera de olika formerna av människohandel mer effektivt. Utredningen om förhållandena, sysselsättningen och tryggheten för kvinnliga intagna från 2020 visade att det finns personer som avtjänar fängelsestraff i Finland som kan ha blivit offer för människohandel<sup>52</sup>. Enligt internationella förpliktelser får offer för människohandel inte straffas för brott som hen har begått på grund av att hen har blivit offer för människohandel. Detta förutsätter att exploateringen av ett offer för människohandel kan identifieras.

I sina årsöversikter framställer Hjälpssystemet för offer för människohandel information om fenomenet människohandel. Offer för människohandel har identifierats till exempel i tvångsaktenskap, vid tvångstiggeri och i samband med våld i nära relationer. Definitionen av människohandel

är öppen och omfattar olika former av exploatering. När man lär sig mera om människohandel blir det också lättare att identifiera offer i olika situationer.



## **Grundorsakerna till människohandel ligger i utnyttjandet av människors sårbara ställning.**

Tvångsäktenskap är en form av människohandel även om alla tvångsäktenskap inte uppfyller definitionen av människohandel. För närvarande anses tvångsäktenskap vara straffbara enligt strafflagen som människohandel eller tvingande. Justitieministeriet har utrett möjligheten att kriminalisera tvångsäktenskap som en särskild gärning. Diskrimineringsombudsmannen har förhållit sig positiv till separat kriminalisering av tvångsäktenskap. Tvångsäktenskap skulle också fortfarande kunna uppfylla definitionen av människohandel. Utgångspunkten för eventuella ändringar i strafflagen vad gäller tvångsäktenskap ska vara stärkande av offrets rättsskydd. Äktenskapslagen kommer emellertid att ändras så att det blir möjligt att genom upphävning upplösa äktenskap som ingåtts genom tvång. Då kommer till exempel makarnas civilstånd återgå till vad det var före tvångsäktenskapet.

Tvångsäktenskap är inte den enda formen av människohandel i nära relationer. En familjemedlem kan utnyttjas sexuellt, i tvångsarbete eller i brottslig verksamhet. Sådana situationer har identifierats under de senaste åren. En del av offren har sökt hjälp hos Hjälpssystemet för offer för människohandel eller hos organisationer. I enskilda fall har ärendet bedömts i domstol. Människohandel är ett könsbaserat fenomen som har nära kopplingar till våld i nära relationer och våld mot kvinnor. Diskrimineringsombudsmannens uppgiftsfält utvidgas under 2022 med uppgifterna för rapportör om våld mot kvinnor. I och med detta ökar möjligheterna att i människohandelsrapporteringen granska fenomenet människohandel ur ett könsperspektiv.

Det är inte lätt att identifiera och specificera de nya formerna av människohandel. Trots att offer identifieras och får hjälp, samlas rättspraxis om fenomenet betydligt mer långsamt. Dessutom är domar ofta sekretessbelagda. Detta försvårar användningen av exempel, utbildning och synliggörande av fenomenet. Det är motiverat att skydda offren, men det skulle vara viktigt för sakkunniga inom arbetet mot människohandel att kunna utnyttja analysen av rekvisiten. Då skulle det bli lättare att identifiera situationer som kan uppfylla definitionen av människohandel.

Ur människohandelsperspektiv är det väsentligt att även granska samhällets skuggområden. Marginaliserade personer, till exempel hemlösa, personer med missbruksproblem och narkomaner löper på grund av sin sårbara ställning en större risk att bli utnyttjade. Människohandel och utnyttjande är ofta synliga för personer som arbetar med låg tröskel, men fenomenen identifieras inte som människohandel, utan de ses som en del av den problemhärva som drabbar marginaliserade personer. Även om arbetet mot människohandel utvecklas och ämnet diskuteras mer, bör utbildning om människohandel fortfarande erbjudas även till nya målgrupper. Grundorsakerna till människohandel ligger i utnyttjandet av människors sårbara ställning. Därför bör personer som arbetar med dessa människor utbildas för att de ska kunna identifiera fenomenet människohandel och hänvisa offren till hjälpåtgärder.

## **2.2 Utveckling av verksamhet mot människohandel**

### **2.2.1 Handlingsplanen mot människohandel utgör ramen för sektorsövergripande verksamhet**

Arbetet mot människohandel i Finland grundar sig på internationella fördrag, EU-direktiv och nationell lagstiftning. Organ som övervakar verkställigheten av internationella fördrag bedömer de åtgärder som staterna vidtar och ger rekommendationer för effektivisering av verksamheten. I detta kapitel behandlas utvecklingen av verksamheten mot människohandel i ljuset av rekommendationer.

mendationerna samt de centrala punkterna av den nationella handlingsplanen.

De centrala direktiv som denna berättelse hänvisar till är direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt om skydd av dess offer (nedan direktivet om människohandel) samt direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring (nedan direktivet om uppehållstillstånd).

I sin föregående berättelse till riksdagen gav diskrimineringsombudsmannen flera rekommendationer för utveckling av verksamhet mot människohandel. Ombudsmannen rekommenderade att lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel förtydligas samt att utlänningslagen i fråga om förutsättningar för uppehållstillstånd för offer för människohandel ändras. Arbetarskyddsmyndighetens behörighet utvidgades till människohandelsbrott enligt ombudsmannens rekommendation och regeringens proposition som hänför sig till frågan godkändes i riksdagen under hösten 2021 (RP 94/2021 rd, 920/2021). Beredningen av en speciallag om hjälp till offer för människohandel behandlas i nästa kapitel.

Verksamhet mot människohandel har för första gången inkluderats i regeringsprogrammets målsättningar i Finland. Statsrådets samordnare för arbete mot människohandel är förlagd vid justitieministeriet, och under 2021 publicerades en handlingsplan mot människohandel 2021–2023<sup>53</sup>. Koordinering på statsrådsnivå har visat sig vara oumbärlig i främjandet av arbetet mot människohandel och det är nödvändigt att etablera den permanent. För att koordineringen ska ha genomslagskraft och vara effektiv, ska tillräckliga verksamhetsförutsättningar tryggas för den.

Representanter för olika förvaltningsområden och medborgarorganisationer deltog i handlingsplanens beredning till exempel i olika arbetsgrupper. Offer för människohandel hördes vid beredningen i egenskap av erfarenhetsexperter. De rekommendationer som övervakningsorgan för internationella konventioner om mänskliga rättigheter gett till Finland beaktades i arbetet.

Handlingsplanen har flera strategiska mål. Utnyttjandet ska komma bättre till myndigheternas kännedom, offren ska nås och identifieras samt

få den hjälp de behöver. Handlingsplanens mål innefattar också förverkligande av straffansvaret, samarbete på bred front i bekämpningen av människohandel samt utveckling av arbetet mot människohandel på kunskapsbas. Handlingsplanen innefattar 55 åtgärder för att uppnå målen. Handlingsplanen mot människohandel för åren 2021–2023 ska verkställas i sin fulla utsträckning.

Utifrån den nuvarande handlingsplanen ska nästa omfattande, tväradministrativa handlingsplan beredas i tid. Handlingsplanen är ett betydande instrument för den strategiska utvecklingen av arbetet mot människohandel. Inom ramen för denna handlingsplan har flera utredningar gjorts, vilka skapar en kunskapsbas för hur arbetet mot människohandel borde utvecklas. En förutsättning för att vidta åtgärder i anknytning till de observationer som gjorts under utredningarna och att genomföra rekommendationerna om dessa är tväradministrativt arbete också efter nuvarande handlingsplansperiod. Genomförandet ska säkerställas också i olika förvaltningsområden.

I följande handlingsplan finns det skäl att beakta bedömningen av den nuvarande handlingsplanen. I handlingsplanen är det också viktigt att på ett ännu konkretare sätt beakta bekämpning av människohandel med barn, identifiering av barnoffer och tillräckliga stödjtjänster för dem för att återhämta sig från människohandel och hindra dem från att på nytt bli offer.

Koordineringen av arbetet mot människohandel ska etableras med tillräckliga verksamhetsförutsättningar. Den centrala uppgiften med koordineringen är att bereda följande tväradministrativa handlingsplan för arbetet mot människohandel.

Människohandel har lyfts fram även i andra program, till exempel programmet för bekämpning av våld mot kvinnor, regeringens jämställdhetsprogram, den nationella barnstrategin samt åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet. Människohandel är en del av de ovannämnda helheterna, och arbetet mot människohandel stärks när det blir en del av andra strukturer. Det är viktigt att arbete mot människohandel utförs på bred front.

Tillämpningen av Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel (FördrS 44/2012) övervakas av expertgruppen GRETA. GRETA läm-

nade sin bedömningsrapport med rekommendationer till Finland under våren 2019. En del av rekommendationerna är desamma som vid första bedömningsrundan år 2015, till exempel rekommendationen att utveckla ett nationellt system för att hänvisa offer för människohandel till hjälpåtgärder (National Referral Mechanism, NRM). GRETA har även upprepade gånger uppmanat Finland att utveckla ett omfattande och enhetligt system för insamling av information om människohandel där man skulle samla statistik från olika aktörer.

Människohandel är ett dolt fenomen vars omfattning är svår att bedöma. Kunskapsbaserad utveckling av verksamhet och inriktningen av åtgärderna förutsätter att man har grundläggande uppgifter som till exempel statistik till sitt förflöende. Dylig utveckling stöds av forskning som fokuserar på olika teman. Information om människohandel som fenomen samlas in i Finland av människohandelsrapportören samt till exempel av Hjälpsystemet för offer för människohandel, polisen och organisationer. Årsöversikten av Hjälpsystemet för offer för människohandel är för närvarande den mest omfattande, regelbundet uppdaterade sammanfattningen om fenomenet människohandel i Finland. För hjälparbete som utförs till exempel av brottsförebyggande myndigheter eller kommunernas social- och hälsovård finns dock inte något etablerat sätt att samla in och publicera information om människohandel.

Pågående informationssystemprojekt av olika aktörer som till exempel polisen påverkar typer av information som aktörerna för närvarande har tillgång till. I sitt arbete har diskrimineringsombudsmannen noterat att icke-standardiserad information som olika aktörer producerar kan ändras beroende på tidpunkten då information begärs. Det kan ofta handla om de villkor med vilka information begärs eller hämtas från systemen. Statistikcentralen samlar in information om samma tema enhetligt för årlig statistikföring. Standardiseringen gör statistiken tillförlitlig. Information om människohandel bör samlas in både om människohandel som ett fenomen och som statistik. Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att förfaringsätten för informationssamling utvecklas i enlighet med handlingsplanen mot människohandel.

## 2.2.2 Beredningen av speciallagen om offer för människohandel

I sin tidigare berättelse till riksdagen gav diskrimineringsombudsmannen en rekommendation om utveckling av lagstiftningen gällande hjälp till offer för människohandel. Rekommendationerna baserades på observationerna i redogörelsen Okänd framtid. En arbetsgrupp för beredningen av lagstiftningen gällande hjälp till offer för människohandel (STM/054:00/2020) började sitt arbete vid social- och hälsovårdsministeriet under sommaren 2020.

En av målsättningarna i Sanna Marins regeringsprogram är att på olika sätt förbättra ställningen av offer för människohandel. Målsättningen för arbetsgruppen för lagstiftning gällande hjälp till offer för människohandel var att förtydliga den befintliga lagstiftningen och förfarandena för hjälp till offer för människohandel. Offrens rätt till hjälpåtgärder bör tillgodoses jämlikt oberoende av offrets boendeort eller huruvida offret har en hemkommun eller inte. Dessutom skulle kopplingen mellan hjälpen och straffprocessen försvagas. Som en del av beredningen av speciallagen skulle det även upprättas förslag till lagstiftning om trygg boendeservice med stöd för offer för människohandel.

Att hjälp till offer för människohandel skulle inkluderas i social- och hälsovården har i praktiken visat sig vara svårt. Att bygga en särskild helhet som gäller offer för människohandel i social- och hälsovårdssystemet har mött motstånd. En stor del av det arbete som Hjälpsystemet för offer för människohandel utför skulle kräva särskilda förfaringsätt inom social- och hälsovårdens organisation. Polisen kan till exempel be att en anställd från Hjälpsystemet för offer för människohandel deltar i en polisoperation för att sköta de praktiska aspekterna av hjälpen till offer och gör det därmed möjligt för polisen att koncentrera sig på brottsutredningen. Råd och hjälp är tillgängliga för alla via Hjälpsystemets telefonjour. Vid akut inkvarteringsbehov kan polisen vända sig till socialjouren, Hjälpsystemet för offer för människohandel eller organisationer.

När denna berättelse skrivs pågår arbetet för att uppnå regeringsprogrammets mål fortfarande och beredningens riktning har ändrats. Det kommer att inte stiftas någon speciallag om hjälp



till offer för människohandel. Däremot planeras ändringar i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (s.k. mottagningslagen). Ändringarna till mottagningslagen hör till inrikesministeriet, så i praktiken flyttar lagberedningen från social- och hälsovårdsministeriet till inrikesministeriet. I stället för beredning av en speciallag skulle social- och hälsovårdsministeriet komplettera social- och hälsovårdslagarna med hänvisningar till offer för människohandel samt fastställa regler och sörja för trygg boendeservice med stöd för offer för människohandel. Dessutom bör social- och hälsovårdsministeriet utveckla systemet för social- och hälsovårdstjänster så att välfärdsområdenas möjligheter att hjälpa offer för människohandel tryggas.



### **Offren för människohandel måste få tillräcklig service vid rätt tidpunkt även i situationer där man inte genom social- och hälsovårdens grundservice kan svara på offrets behov av krävande stöd.**

Diskrimineringsombudsmannen har under beredningen oroat sig över hur god praxis samt den särskilda ställning som offer för människohandel redan har i lagstiftningen kommer att tryggas. Ändringar till lagstiftningen behövs för att de upptäckta problemen till exempel med kopplingen av identifiering av och hjälp till offer för människohandel till straffprocessen ska kunna lösas. Syftet med hjälpåtgärderna är att stöda offrets återhämtning och förhindra att personen blir offer på nytt. Detta förutsätter också trygga boendetjänster med stöd till offer för människohandel. Hjälp till offer för människohandel kräver samarbete mellan yrkespersoner. Informationsutbyte mellan myndigheterna bör vara möjligt då hjälp till offret kräver det.

Social- och hälsovårdsreformen konkretiseras i början av år 2023 när välfärdsområdena tar över social- och hälsovårdens uppgifter. Syftet med reformen är att stärka och förenhetliga den grundläggande servicen. I systemet för social- och hälsovården är offer för människohandel en marginell grupp, men deras behov kan i stort sett vara desamma som för social- och hälsovårdens andra klienter. Det finns dock behov för specialkompetens. I praktiken är det inte alltid så enkelt för offer för människohandel att få tillgång till social- och hälsovårdstjänster, och man känner inte alltid till eller kan beakta människohandelsperspektivet inom tjänsterna. För att förbättra situationen ska kunskapen och anvisningarna om människohandel ökas inom social- och hälsovårdssystemet. Hjälpen till offer för människohandel ska utgå från offren, och strukturerna ska kunna svara på offrens behov. Offren för människohandel måste få tillräcklig service vid rätt tidpunkt även i situationer där man inte genom social- och hälsovårdens grundservice kan svara på offrets behov av krävande stöd.

Diskrimineringsombudsmannen oroas över huruvida regeringsprogrammets mål om hjälp till offer för människohandel kommer att uppnås. Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att följande åtgärder genomförs:

- Trygg boendeservice med stöd för offer för människohandel bör regleras i lag. För närvarande har offer för människohandel inte alltid tillgång till tryggt boende med stöd som skulle motsvara deras behov. Offer för människohandel kan komma in på ett skyddshem endast om deras situation förknippas med våld i nära relationer. Trygg boendeservice med stöd är en betydande faktor i stabiliseringen av situationen för offret för människohandel, i möjliggörandet av återhämtning och förebyggandet av att personen blir offer på nytt.
- I social- och hälsovården finns det inte etablerade, riksomfattande modeller för identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Praxis är brokig i olika kommuner. I samband med social- och hälsovårdsreformen finns det skäl att i välfärdsområdena bygga fungerande förfaranden för att identifiera offer för männis-

kohandel och hänvisa dem till hjälpåtgärder. Hänvisningsmodellerna ska utvecklas i samarbete med olika myndigheter, organisationer som stöder offer för människohandel och Hjälpsystemet för offer av människohandel. Social- och social- och hälsovårdsministeriet ska trygga att det finns resurser för utvecklingsarbetet och att modelleringsarbetet kan framskrida snabbt.

- Lagstiftningen om hjälp av offer för människohandel ska ändras på så sätt att kopplingen mellan hjälp till offer för människohandel och straffprocessen undanröjs. Till exempel om en förundersökning eller ett åtal som gäller ett människohandelsbrott inte framskrider, utgör detta en grund för att avlägsna personen från Hjälpsystemet för offer för människohandel. Personen kan ändå ha blivit offer för människohandel och ha stödbehov på grund av detta. Offer för människohandel ska få hjälp från Hjälpsystemet för offer människohandel oberoende av hur straffprocessen framskrider.

Människohandel är inte det enda fenomenet för vilket en särskild modell för att möta offrens stödbehov är motiverad. MARAK är en multiprofessionell riskbedömningsmetod för allvarligt våld inom nära relationer och hjälp till offer. MARAK samlar ihop regionens myndigheter och organisationer och koordinerar stödet till offer. Syftet med det nationella Barnahus-projektet är att garantera att utredningsprocessen för våldsbrott mot barn är multiprofessionell, barninriktad och okomplicerad och inleds utan dröjsmål samt att säkerställa att barnet och barnets familj får det stöd och den vård de behöver. Seri-stödcenter erbjuder tjänster med låg tröskel för personer som blivit utsatta för sexuellt våld. Tjänsterna omfattar till exempel traumastöd och psykologisk rådgivning. Den goda praxis som erhållits i dessa verksamheter bör utnyttjas i utvecklingen av hjälp till offer för människohandel.

### 2.2.3 Identifiering av offer för människohandel är nyckeln till tillgodoseendet av deras rättigheter

Tillgodoseendet av rättigheterna av offer för människohandel förutsätter att människohandel identifieras. I människohandelsrapportörens första rapport till riksdagen 2010 lyfte man fram det faktum att flera aktörer inte kunde identifiera offer för människohandel och kunde därmed inte hänvisa offer till hjälpåtgärder eller beakta människohandel i olika processer. De myndigheter som lyftes fram i rapporten, till exempel Migrationsverket, polisen och arbetarskyddet, har under åren utvecklat sin verksamhet och tagit ansvar för arbetet mot människohandel. Identifieringen av människohandel och hänvisning av offer till hjälp har blivit en del av dessa myndigheters verksamhet.

Identifieringen av offer för människohandel är obligatoriskt för Finland. Artikel 10 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel förpliktigar konventionsstaterna att se till att de behöriga myndigheterna kan identifiera offer för människohandel. I den förklarande rapporten om konventionen avses med behöriga myndigheter till exempel polisen, arbetarskyddet, tullen, migrationsmyndigheter och beskickningar. I inledningen av EU:s direktiv om människohandel betraktas till exempel jurister, åklagare samt personal inom socialvård och barnvård samt inom hälso- och sjukvård som myndigheter som i sitt arbete kan väntas komma i kontakt med offer för människohandel eller potentiella offer för människohandel. Därför bör de få lämplig utbildning för att kunna identifiera och bemöta sådana brottsoffer.

Offer för människohandel har rätt till den hjälp och det stöd som de behöver för sin återhämtning. Ett nationellt identifierings- och styrsystem för offer för människohandel (National Referral Mechanism, NRM) definieras i den handbok som OSSE publicerat som ett nationellt ramverk som grundar sig på samarbete<sup>54</sup>. Detta verktyg hjälper stater att uppfylla sin förpliktelse att skydda offer för människohandel och främja deras mänskliga rättigheter. NRM stöder koordinationen med den offentliga sektorn och andra aktörer, såsom medborgarorganisationer och den privata sektorn.

Europarådets expertgrupp mot människohandel GRETA har i båda sina rapporter om Finland rekommenderat upprättandet av ett system för

identifiering av offer för människohandel och att hänvisa dem till hjälpåtgärder med syfte att effektivisera offrens tillgång till hjälp. Upprättandet av detta system har inkluderats i den nationella handlingsplanen. Systemet har beretts tillsammans med OSSE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR). Utvecklingsarbetet har också samband med social- och hälsovårdsministeriets pågående lagstiftningsprojekt om hjälp till offer för människohandel. I praktiken har Hjälpsystemet för offer för människohandel och hänvisningen av offer till hjälpsystemet motsvarat det som avses med ett nationellt identifierings- och styrsystem. En del av finska medborgare och personer som är varaktigt bosatta i Finland som blivit offer för människohandel kommer dock aldrig till hjälpsystemet, utan erhåller hjälpåtgärderna av social- och hälsovården. Upprättandet av ett nationellt identifierings- och styrsystem skulle göra den nuvarande situationen tydligare.



## **Offer för människohandel har rätt till den hjälp och det stöd som de behöver för sin återhämtning.**

I EU:s direktiv om människohandel finns inga särskilda bestämmelser om hur offer för människohandel ska identifieras. Hjälp till offer för människohandel ges på olika sätt i medlemsländerna. Identifiering är dock en förutsättning för att direktivet ska kunna genomföras. I direktivets inledning konstateras att det är nödvändigt att offer för människohandel har möjlighet att utöva sina rättigheter effektivt. Om en person inte uttryckligen identifieras som ett offer för människohandel, kan personens rättigheter inte tillgodoses till fullo. Syftet med identifierings- och styrsystemet är att skapa etablerade förfaringsätt för att förtydliga och stöda arbetet av myndigheter, organisationer och andra aktörer som möter offer för människohandel. Avsikten är också att säkerställa att personer som identifierats som offer för människohandel erhåller hjälp och inte blir utan den hjälp och det stöd som de behöver.

Identifiering är nödvändig för att man ska kunna ingripa i ett allvarligt brott och trygga den personliga integriteten. Identifieringen och ingripandet i utnyttjande av barnoffer för människohandel bör särskilt effektiviseras. Människohandel av barn och unga identifieras enligt Heunis utredning främst bland asylsökande<sup>55</sup>. Annars kan människohandel identifieras som ett fenomen, men att enskilda barn och unga har blivit offer för människohandel identifieras inte eller om det identifieras leder det inte till att offret hänvisas till Hjälpsystemet för offer för människohandel eller att människohandel i övrigt blir känt. Det har gjort brottsutredningar i Finland om människohandel som riktats till barn och unga och dessa brott har också lett till stränga straff. Enligt den ovan nämnda utredningen hänvisas offren till Hjälpsystemet för offer för människohandel oftast först när de är myndiga.

Vid sidan om hänvisningen till Hjälpsystemet för offer av människohandel, behöver hänvisningen till social- och hälsovårdstjänsterna utvecklas, såsom lyfts fram i föregående avsnitt. För att tydliggöra arbetsfördelningen mellan Hjälpsystemet för offer av människohandel och social- och hälsovårdstjänsterna, bör förfarandet för identifiering av offer för människohandel och hänvisning av dem till hjälpåtgärder upprättas. I förfarandet ska i synnerhet barn beaktas. Myndigheter som eventuellt möter offer för människohandel ska ges information och utbildning kring hänvisning av dem till hjälpåtgärder.

### **2.2.4 Principen om straffrihet och identifiering av offer för människohandel**

Principen om straffrihet (eng. non-punishment principle) är en internationell rättsprincip. Enligt principen ska offer för människohandel inte åtalas eller straffas för deltagande i brottsliga gärningar som de har tvingats att begå till följd av att de blivit utsatta för människohandel. Bestämmelser om straffriheten av offer för människohandel finns bland annat i Europarådets konvention om människohandel (artikel 26) och Europeiska unionens direktiv om människohandel (artikel 8).

Principen om straffrihet skyddar offer för människohandel mot straffansvar för gärningar som de har tvingats begå. Principen behövs för

att den kan motarbeta särdragen av utnyttjande inom brottslig verksamhet, trygga tillgodoseendet av rättigheterna av offer för människohandel och främja straffansvaret av dem som gör sig skyldiga till människohandelsbrott.

Principen om strafffrihet har en väsentlig koppling till utnyttjande inom brottslig verksamhet vilket är en internationellt erkänd form av människohandel. Enligt EU:s direktiv om människohandel avser utnyttjande inom brottslig verksamhet utnyttjande av en person för att begå brott, bland annat fickstöder, snatterier, narkotikahandel och annan liknande verksamhet som är föremål för påföljder och som medför ekonomisk vinning. Lagstridiga gärningar som offer för människohandel har tvingats begå kan också förknippas med användningen av förfalskade dokument eller olaglig inresa och vistelse i landet. Offer för människohandel kan också tvingas vara delaktiga i det människohandelsbrott som utnyttjaren begår och som de själva har blivit utsatta för. Till exempel vid prostitution kan ett utnyttjat offer för människohandel tvingas anskaffa nya offer till utnyttjaren.

Det är dock svårt att identifiera offer för människohandel som har utnyttjats inom brottslig verksamhet, eftersom offret inte kan berätta för myndigheterna om det utnyttjande hen utsatts för utan att samtidigt avslöja sin egen delaktighet i brottslig verksamhet. Därför är det svårt för offren att söka hjälp hos myndigheterna, och de är inte alltid villiga att berätta allt om sin situation ens när de åker fast för brott som de begått under tvång. Offer för människohandel identifierar inte heller alltid sig själva som offer. Att tvinga offret att begå brott ger utnyttjaren ännu hårdare kontroll över offret, eftersom offrets rädsla för straffansvar och hot om att offret avslöjas ökar offrets beroende av utnyttjaren.

Om utnyttjande inom brottslig verksamhet inte identifieras, behandlas offret för människohandel inte som offer utan som förövare. Då kommer inte heller människohandelsbrottet fram och den som gjort sig skyldig till människohandelsbrott kan inte dömas till straffansvar. Med andra ord straffas då ett offer för ett allvarligt brott i stället för den faktiska förövaren. Man vill ingripa i detta grundläggande problem med principen om strafffrihet. Principen om strafffrihet är ett slags incitament att berätta om utnyttjandet och en garanti

för att berättandet inte vänds emot offret.

Diskrimineringsombudsmannen utför en utredning som beställts av justitieministeriet om den nuvarande lagstiftningen och praxisen vid tillämpningen av principen om strafffrihet. I utredningen lägger diskrimineringsombudsmannen fram rekommendationer för utveckling av myndighetspraxis och eventuellt även för utveckling av lagstiftningen. Utredningen blir färdig under våren 2022.

## 2.3 Förverkligande av straffansvar

### 2.3.1 Förverkligande av straffansvar förutsätter att hela myndighetskedjan fungerar

Människohandel är ett ekonomiskt lönsamt brott för den organiserade brottsligheten. I Europeiska kommissionens tredje rapport om framsteg i kampen mot människohandel konstateras att människohandel är ett mycket lönsamt brott som medför enorma vinster för brottslingar, samtidigt som det skapar enorma kostnader för samhället<sup>56</sup>. Endast en liten del av dem som gjort sig skyldiga till människohandel åker fast och bär det straffrättsliga ansvaret för de brott de begått. Under senare år har ett effektivare förverkligande av straffansvar lyfts fram i Finlands, EU:s och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE:s arbete mot människohandel. Till exempel OSSE har som mål att dess medlemsländer skulle mångfaldiga åtal som väckts för människohandel.

Biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen gav ett betydande avgörande i december 2021 om polisens och åklagarnas förfarande samt undersökning av människohandel<sup>57</sup>. Biträdande justitiekanslern hade gått igenom sammanlagt 50 av polisens förundersökningar. Som längst hade en förundersökning pågått i över fyra år. I avgörandet gav biträdande justitiekanslern polisen 12 anmärkningar om lagstridigt obefogat dröjsmål vid förundersökning, och i 15 ärenden fäste han polisens uppmärksamhet vid den lagstiftning och de förfaranden som ska iakttas vid förundersökning. I avgörandet konstaterades att diskrepansen mel-

lan antalet offer som hänvisats till hjälp och antalet människohandelsbrott i domstolar kan tyda på ett allvarligt strukturellt problem i förverkligandet av straffansvar vid människohandel.

Avgörandet belyste problem med förundersökningar, vilka också diskrimineringsombudsmannen har påpekat under åren. Enligt biträdande justitiekanslern är problemen allvarliga och Polisstyrelsens åtgärder har hittills varit otillräckliga. Trots att Polisstyrelsen angett att utbildningen i bekämpning av människohandelsbrott har ökat, visar de redogörelser som polisinrättningar lämnat till biträdande justitiekanslern att det finns uppenbara brister i polisens kunskaper. Orsaker till att förundersökningar fördröjts och att människohandel inte identifierades vid förundersökningar var till exempel bristande kunskap och bristande resurser för förundersökningar. Dessa orsaker som polisinrättningarna angav för fördröjningar av förundersökningar är sådana strukturella frågor som ska åtgärdas inom polisförvaltningen, till exempel frågor som handlar om tolkning, sekretess av handlingar, myndighetssamarbete och organisering av arbetet. I sitt avgörande understryker biträdande justitiekanslern att det inte räcker med att enbart säkerställa kunskapsnivån, utan även den enskilda polisens eller åklagarens attityd och motivation att utreda människohandelsbrott effektivt är väsentliga.

I Finlands handlingsplan för människohandel har man uppmärksammat utmaningar i förverkligandet av straffansvar. Dessa utmaningar är i huvudsak desamma som kommit fram i biträdande justitiekanslerns ovannämnda avgörande. Gränsöverskridande kriminell verksamhet gör det svårare att åtala huvudaktörerna. Det finns inte tillräckligt med avslöjande verksamhet. Straffbestämmelsen beträffande människohandel upplevs vara svår att tillämpa i praktiken och rekvisitet kan innehålla faktorer som är svåra att lägga fram bevis för. Det finns inte alltid tillräcklig kompetens för att beakta möjlig människohandel i början av förundersökningen. Om utnyttjandet kommer till polisens kännedom först efter det att förundersökningen har avslutats, kan det vara svårt att få fram bevis för brott. I handlingsplanen har man försökt åtgärda situationen genom att skriva in flera åtgärder som berör förundersökningsmyndigheternas verksamhet och strävar

efter informationsledning, stärkning av styrningen och resurserna samt upprättandet av en lägesbild. Dessutom beaktar man till exempel utbildningsbehoven samt utveckling av samarbetet inom förundersökningar både med åklagare som med andra myndigheter.

Offer för människohandel eller aktörer som hjälper dem anmäler oftast sådana fall till diskrimineringsombudsmannen där det har funnits problem med förverkligandet av straffansvar: någon förundersökning om ett människohandelsbrott har inte inletts eller förundersökningen har pågått länge, människohandel eller dess offer har inte identifierats eller åklagaren har ansett att det inte finns tillräckliga bevis för brott för att ett åtal ska kunna väckas. Särskilt i samband med arbetsrelaterat utnyttjande är problemet att om brottet inte betraktas som människohandel, kommer det inte alltid att föras framåt med någon annan brottsbenämning heller, vilket skulle vara viktigt för offret.

När straffprocessen stannar av betyder det ofta ytterligare problem för offret. Då kommer man att överväga huruvida personen bör utestängas från Hjälpssystemet för offer för människohandel, och offret kan inte beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd på grund av en brottsutredning som gäller människohandel. Därför är det bra att hjälp till offer för människohandel utvecklas så att den blir oberoende av framskridandet av straffprocessen. Efter reformen av utlänningslagen kan ett offer för arbetsrelaterat utnyttjande beviljas uppehållstillstånd på grund av utnyttjandet utan att en straffprocess behöver föreligga.

I handlingsplanen mot människohandel har flera konkreta åtgärder ålagts förundersökningsmyndigheterna och åklagare. Justitieministeriet utreder möjligheten att ändra förundersökningslagen så att utredningsåtgärder som riktas på eventuella offer för människohandel skulle i den mån det är möjligt tilldelas utredare med specialkompetens i frågan och utredningsledare. Denna ändring stöds av biträdande justitiekanslerns avgörande som belyste polisinrättingars lagstridiga försummelser och praxis. Också diskrimineringsombudsmannen anser att detta är en nödvändig ändring. Arbetet mot människohandel kan dock inte lämnas endast på specialisternas ansvar. Vid utredningen av andra brottsbenäm-

ningar kan utnyttjande identifieras och då ska man kunna bedöma om det kan vara fråga om människohandel. Därför ska polisen vidare ges omfattande utbildning kring identifiering av offer för människohandel redan i det inledande skedet av undersökningen.

### **2.3.2 Trots att ett större antal människohandelsbrott uppdragas leder fortfarande få av dem till dom**

Största delen av människohandeln och det utnyttjande som förknippas med den förblir dolda. Människohandelsbrottslighet som kommit till myndigheternas kännedom representerar endast en liten del av de brott som begåtts. Under 2011–2015 fick förundersökningsmyndigheterna kännedom om i medeltal 25 människohandelsbrott per år. Antalet brott har dock ökat under de senaste fem åren. Under 2016–2020 fick förundersökningsmyndigheterna kännedom om i medeltal drygt 80 människohandelsbrott per år. Största delen av människohandelsbrott har handlat om människohandelsbrott enligt de grundläggande rekvisiten. Under 2011–2020 handlade cirka tio procent av fallen om grova människohandelsbrott. Under 2020 fick polisen kännedom om sammanlagt 111 människohandelsbrott, av vilka 98 följde de grundläggande rekvisiten och 13 var grova.

Förundersökningsmyndigheterna kan inte utreda alla människohandelsbrott. Figur 1 visar den tydliga skillnaden mellan brott som kommit till kännedom och uppklarade brott. Under 2011–2015 blev ungefär hälften av misstänkta brott uppklarade. Under de senaste fem åren har den procentuella andelen uppklarade brott minskat och var nu endast cirka 20 procent. Misstänkta människohandelsbrott är omfattande och deras utredning kan ta en lång tid. Därför kan en del av brott som statistikförts under 2016–2020 komma att utredas först under de kommande åren. En del av anmälningarna handlar om brott som begåtts utomlands. Det finns inte alltid tillräckligt med information för att utreda dessa brott eller för att utredningen ska kunna flyttas till exempel till ett annat EU-land.

Polisen anmälde de uppklarade människohandelsbrotten till åklagaren. Antalet människohandelsbrott som anmälts till åklagaren är detsamma som antalet uppklarade brott. Statistik om åkla-

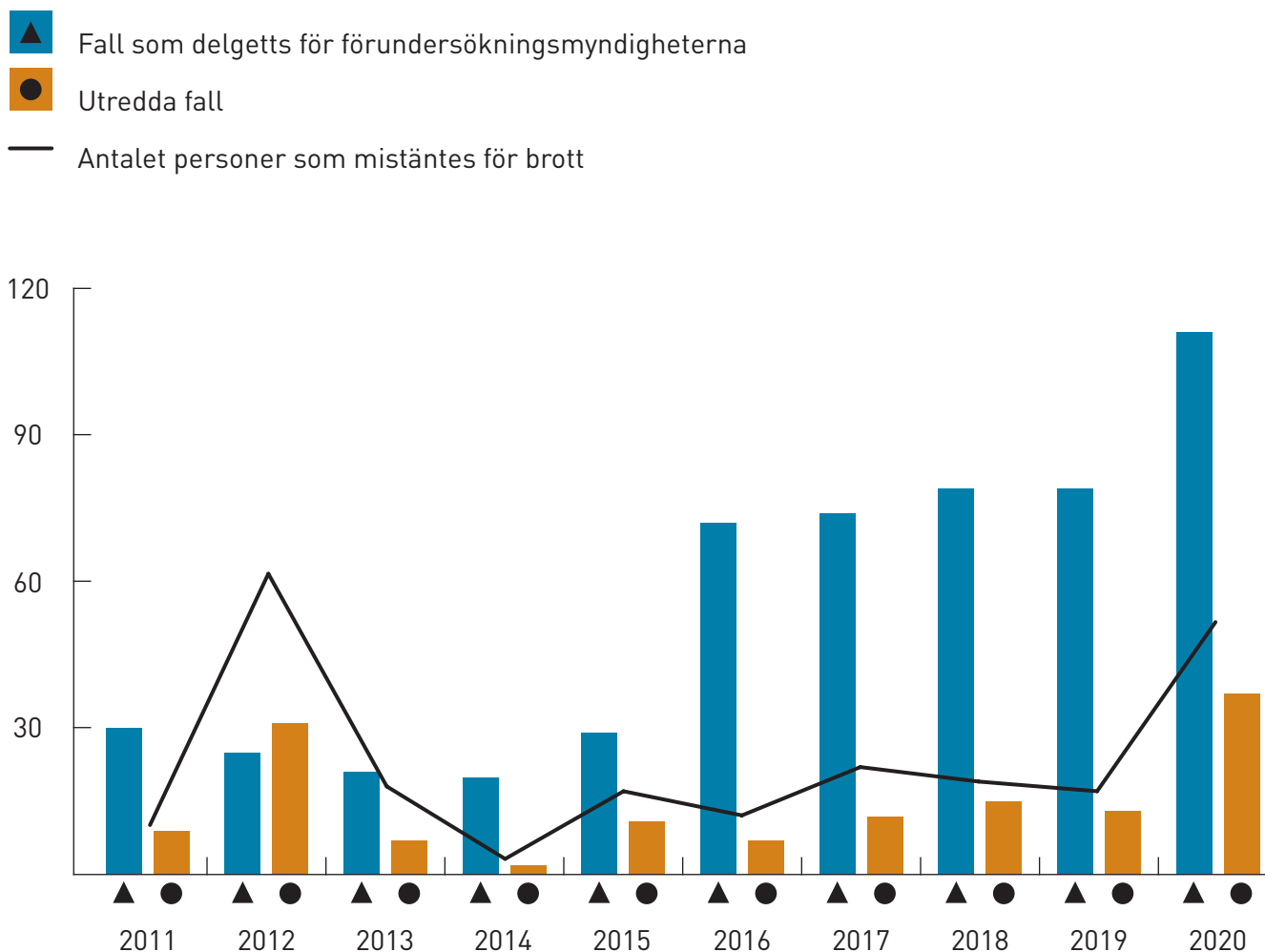
garens åtalsprövning publiceras inte längre årligen, men statistik finns till exempel som bilaga till handlingsplanen mot människohandel. Enligt denna statistik ger åklagare ett betydande antal beslut om begränsning av förundersökning av de människohandelsbrott som överlämnats till dem.

En liten del av människohandelsbrott som kommit till förundersökningsmyndigheters kännedom har lett till åtal i tingsrätten. Antalet människohandelsbrott som behandlats i tingsrätten har fortfarande varit väldigt lågt. Under 2016–2020 väcktes i genomsnitt endast fem åtal om människohandelsbrott som huvudbrott (Strafflagen 25 kap. 3–3 a §). Omkring tre personer per år dömdes till straff.

För att effektivisera straffansvaret koncentreras utredning av människohandelsbrott vid polisinsättningen i Helsingfors till bekämpning av ekonomiska brott under 2020. I början av 2021 inledde en nationell grupp som specialiserar sig på utredning av människohandelsbrott sin verksamhet med starkare resurser. Gruppen ska fungera i nära samarbete med centralkriminalpolisen, polisinsättningarnas sakkunniga inom bekämpning av människohandelsbrott, andra myndigheter och samarbetspartner. Polisinsättningarna ansvarar även fortsättningsvis för avslöjande och utredning av lokala människohandelsbrott, medan utredningsgruppen utreder mer omfattande, nationella människohandelsbrott. Utredningsgruppen kan stöda polisinsättningarna vid utredningar. Som motsvarighet till polisens utredningsgrupp har en grupp av specialiståklagare som är insatta i människohandel inrättats vid Södra Finlands åklagar-distrikt.

Denna grupp har inte varit verksam ett helt år ännu, varmed det är för tidigt att bedöma gruppens resultat. Tillämpningen av rekvisitet för människohandel har under åren visat sig vara svår, varför specialiseringen behövs. Verksamheten av utredningsgruppen för människohandel bör bli etablerad för att kompetensen och förfaringssätten ska kunna utvecklas långsiktigt. Dessutom ska alla polisinsättningar utöver utredningsgruppen delta i utredningen av allvarliga brott som förknippas med utnyttjande. Dessa brott ska tas på allvar och utredas adekvat, och varje polisinsättning ska inneha kunskap till exempel om hur trauma påverkar offret samt om sensitivt hörande av offret.

**Figur 1: Människohandelsbrott (Strafflagen 25 kap. 3–3 a §), brott som kommit till förundersökningsmyndigheters kännedom och upklarade brott samt personer som misstänkts för människohandelsbrott under 2011–2020 (N)**



Fall av människohandel som delgetts för förundersökningsmyndigheterna var 30 st. år 2011, 25 st. år 2012, 21 st. år 2013, 20 st. år 2014, 29 st. år 2015, 72 st. år 2016, 74 st. år 2017, 79 st. år 2018, 79 st. år 2019 och 111 st. år 2020. Utredda fall var 9 st. år 2011, 31 st. år 2012, 7 st. år 2013, 2 st. år 2014, 11 st. år 2015, 7 st. år 2016, 12 st. år 2017, 15 st. år 2018, 13 st. år 2019 och 37 st. år 2020. Antalet personer som misstänktes för brott var 10 st. år 2011, 62 st. år 2012, 18 st. år 2013, 3 st. år 2014, 17 st. år 2015, 12 st. år 2016, 22 st. år 2017, 19 st. år 2018, 17 st. år 2019 och 52 st. år 2020.

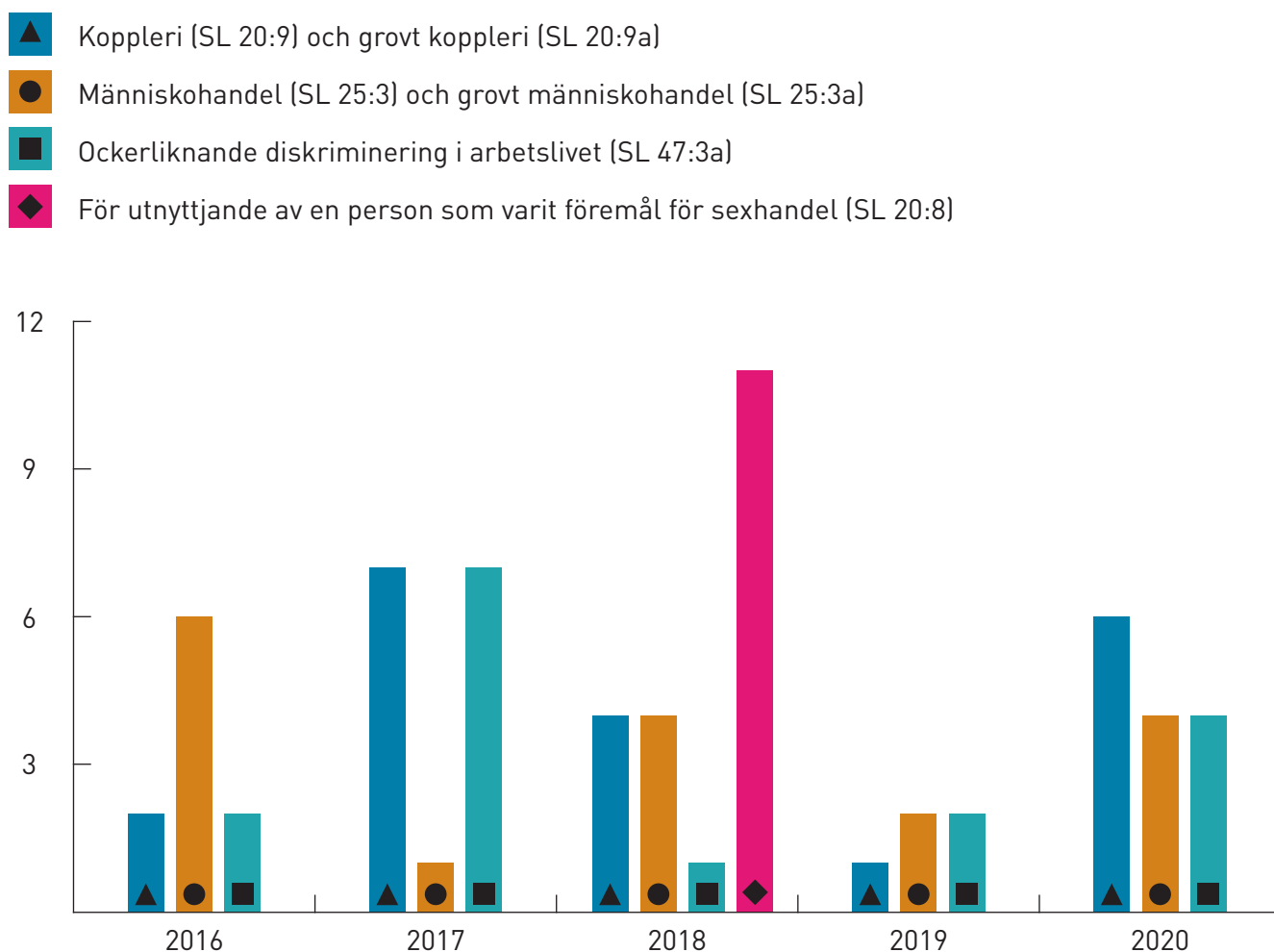
Källa: Uträknat på basis av Statistikcentralens siffror

Polisstyrelsen och polisinrättningarna ska genomföra de åtgärder som biträdande justitiekanslern har ålagt dem i sitt avgörande.

Förverkligandet av straffansvaret ska effektiviseras bland annat med följande metoder. Undersökningar som gäller människohandel ska i mån av möjlighet tilldelas undersökare och un-

dersökningsledare som är insatta i denna uppgift. Polisen ska ges ytterligare utbildning kring identifiering av människohandel redan i det inledande skedet av undersökningen. Resurserna för den utredningsgrupp som är specialiserad på människohandel ska etableras.

**Figur 2: Personer som dömts i tingsrätten (fällande domar) per brott under 2016–2020 (N) (Källa: Statistikcentralen)**



I tingsrätten dömdes brott år 2016–2020 enligt följande: För koppleri och grovt koppleri gömdes 2 st. år 2016, 7 st. år 2017, 4 st. år 2018, 1 st. år 2019 och 6 st. år 2020. För människohandel och grovt människohandel dömdes 6 st. år 2016, 1 st. år 2017, 4 st. år 2018, 2 st. år 2019 och 4 st. år 2020. För ockerliknande diskriminering i arbetslivet dömdes 2016 st. år 2017, 1 st. år 2018, 4 st. år 2018, 2 st. år 2019 och 4 st. år 2020. För utnyttjande av en person som varit föremål för sexhandel dömdes 0 st. 2016, 0 st. år 2017, 11 st. år 2018, 0 st. år 2019 och 0 st. år 2020.

Källa: Uträknat på basis av Statistikcentralens siffror

### 2.3.3 Efterfrågan på människohandel ska minska

Europeiska kommissionen publicerade under våren 2021 en ny strategi mot människohandel 2021–2025<sup>58</sup>. Människohandel är ett svårt och ofta dolt fenomen, och ingripande i människohandel förutsätter olika metoder – förebyggande av människohandel, skydd av offer samt en effektiv straff- och rättsprocess. Tillämpningen av direk-

tivet om människohandel har inte varit tillräckligt effektiv. Människohandel är fortfarande ett betydande människorättsproblem inom EU. Tusentals människor, i synnerhet kvinnor och barn, blir utsatta för människohandel, och människohandel medför stora ekonomiska vinster för brottslingar. Antalet domar på EU-nivån är väldigt lågt i förhållande till det uppskattade antalet människohandelsbrott.



Enligt strategin avser kommissionen att effektivisera stödet till tillämpningen av direktivet om människohandel i medlemsstaterna samt utvärdera direktivets funktionalitet. Som en central del av ändringarna till direktivet lyfter strategin fram åtgärder som syftar till minskning av efterfrågan på människohandel. Enligt direktivet om människohandel ska medlemsstaterna överväga möjligheten att införa påföljder för dem som utnyttjar tjänster från ett offer för människohandel:

I syfte att på ett mer effektivt sätt förhindra och bekämpa människohandel genom att motverka efterfrågan ska medlemsstaterna överväga att vidta åtgärder för att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande som avses i artikel 2, när denna användning sker med vetskap om att personen i fråga är offer för ett brott som avses i artikel 2. (Direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel samt om skydd av dess offer, 2011/36/EU, artikel 18, 4 punkten)

I strategin lyfter kommissionen fram möjligheten att ändra direktivet så att i stället för medlemsstaterna eget övervägande så bör medlemsstaterna kriminalisera användandet av tjänster som utförs av offer för människohandel. I praktiken är målet att ingripa effektivare i människohandel som förknippas med sexuellt utnyttjande. Enligt en rapport som kontoret för OSSE:s särskilda representant för bekämpning av människohandel publicerat<sup>59</sup> ska man ingripa i efterfrågan för att effektivt kunna bekämpa fenomenet människohandel.

I Finland har utnyttjande av en person som blivit utsatt för sexhandel redan kriminaliserats, om köparen har haft skäl att misstänka att personen är ett offer för koppleri eller människohandel. Efter lagändringarna från 2015 blev det straffbart att köpa sexuella tjänster av offer för koppleri eller människohandel också när gärningen begås av oaksamhet. Tidigare var det straffbart endast om köparen hade varit medveten om att personen var ett offer för koppleri eller människohandel. Nu räcker det att köparen har haft skäl att misstänka det.

Syftet med lagändringen var att effektivisera skyddet för offer för koppleri och människohandel. Strafflagens bestämmelse om utnyttjande av en person som är utsatt för sexhandel tillämpas ändå sällan. I de grävsta fallen har ett enskilt offer för människohandel utnyttjats hundratals gånger. Brottsutredningen riktas ändå mot den huvudsakliga gärningsmannen. Straffansvaret för personer som köpt sex av offer för koppleri eller människohandel verkställs endast i ytterst sällsynta fall. Under de senaste åren har antalet anmälningar om dylika brott per år varit under 10. Det är ännu mer sällsynt att brottmålet går vidare till åklagare – under 2015 gick fyra mål vidare till åklagare, under 2018 sju, och under 2016, 2019 och 2020 inga alls. År 2018 är en avvikelse i statistiken vad gäller domar, för under 2018 dömdes sju personer till straff för utnyttjande av en person som blivit utsatt för sexhandel. Diskrimineringsombudsmannen anser att det är oroväckande att utredningar om utnyttjande av personer som blivit utsatta för sexhandel ibland inte inleds till exempel på grund av bristande resurser. Det kan också konstateras att personer som utnyttjar offer för sexhandel kan agera utan risk att åka fast och straffas.

Den ekonomiska vinningen på bekostnad av offer för utnyttjande är grundorsaken till människohandel i form av sexuellt utnyttjande. Det kommer inte ofta upp i debatten att människohandelsbrottslingarna svarar med sin verksamhet på efterfrågan som skapas av sexköpare som i huvudsak är män. Därför ska man i arbetet mot människohandel stärka ingripandet i efterfrågan och ställa både utnyttjarna och de huvudsakliga gärningsmännen till straffrättsligt ansvar. Utnyttjande av personer som blivit utsatta för sexhandel har kriminaliserats. Det räcker emellertid inte om utnyttjandet inte utreds, om åtal inte väcks på grund av utnyttjandet och ansvaret för sexköpare som gjort sig skyldiga till utnyttjande därmed inte förverkligas.

Åtgärder som är avsevärt effektivare än för närvarande ska vidtas för att ställa personer som utnyttjar offer för människohandel eller koppleri inför straffrättsligt ansvar. I praktiken ställs de som utnyttjar offer för tillfället ytterst sällan inför ansvar.

## 2.4 Ingripande i arbetsrelaterat utnyttjande förutsätter vilja och sektorsövergripande samarbete

### 2.4.1 Utnyttjandesituationer i arbetslivet förblir ofta dolda

Människohandel är dold brottslighet som gömmer sig i strukturerna av laglig verksamhet. Aktörer som utför arbete mot människohandel anser att arbetsrelaterat utnyttjande är betydligt vanligare än det som avslöjas. Riskbranscher är till exempel restaurang-, bygg- och städbranscher, jordbruks- och säsongsarbete, skönhetsbranschen och biltvättar. I synnerhet utländska arbetstagare blir utsatta för utnyttjande. Skalan för utnyttjande är bred, från overtidsersättningar som inte betalas ut till människohandel.

I Finland har arbetsrelaterat utnyttjande identifierats väl jämfört med den europeiska nivån. Under senare år har flera utredningar publicerats om temat, till exempel Europeiska institutet för kriminalpolitik Heunis utredning om ordnandet av sysselsättningstjänster för offer för människohandel med utländsk bakgrund<sup>60</sup>, utredning av metoder för bekämpning av utnyttjande av utländsk arbetskraft i olika länder<sup>61</sup> samt utredning om verksamhetsmodellen för arbetsrelaterat utnyttjande<sup>62</sup>. Sanktioner för till exempel arbetsdiskriminering är små i förhållande till den ekonomiska vinningen. Det finns stora skillnader mellan påföljderna för människohandel och påföljderna för ockerliknande diskriminering i arbetslivet. Forskningsdata behöver användas vid ingripande i arbetsrelaterat utnyttjande. Undersökningar belyser till exempel behovet att utreda en reform av strafflagen så att arbetsrelaterat utnyttjande skulle kriminaliseras separat.

Polisyreshögskolan har inlett ett projekt för utveckling av flermyndighetsverksamhet. Under projektet upprättas verksamhetsmodeller för riktad övervakning av de viktigaste branscher som kräver arbetskraft. Myndigheterna har redan tidigare samarbetat med övervakningstillslag till exempel till jordbruk och bärfarmer. Med gemensam övervakning kan man med hjälp av de olika behörigheterna skapa en mer omfattande bild

av situationen. Till exempel miljöhälsoinspektörer och brand- och byggtillsynsmyndigheter som deltar i övervakningen av boendeförhållanden för människohandelsoffer som till och med kan utgöra en risk för hälsa och säkerhet för dessa.

Utän andra åtgärder räcker effektivisering av övervakningen och inspektioner inte till att åtgärda problemet med arbetsrelaterat utnyttjande. Om arbetsrelaterat utnyttjande inte identifieras som människohandel eller rekvisitet för människohandel inte uppfylls, blir skillnaden stor till närstående brott till människohandel och deras straffbarhet. Förövare har dömts till straff för människohandel i form av arbetsrelaterat utnyttjande, men det är mycket sällsynt. Domar för ockerliknande diskriminering i arbetslivet har till exempel enligt skattemyndighetens utredning<sup>63</sup> och Heunis undersökningar främst avsett dagsböter som i huvudsak har varit låga.

”[Det arbetsrelaterade] utnyttjandet är ofta systematiskt och professionellt. Risken för att åka fast har varit liten, eftersom verksamheten inte nödvändigtvis syns utåt och offret är en utlänning som kanske godkänner eller åtminstone underkastar sig förfarandet. Att fenomenet förekommer och att det är en vid krets som utnyttjar förklaras delvis av att utnyttjandet möjliggör en mycket lönsam affärsverksamhet. I de allvarligaste fallen har också allvarliga ekonomiska brott begåtts.” (Regeringens proposition om ändring av utlänningslagen, RP 253/2020 rd)

### 2.4.2 Samhället ska trygga offrens rättigheter

Utöver effektiviseringen av straffansvaret ska också rättigheterna för offer för utnyttjande stärkas. Om straffprocessen inte framskrider kan den som utnyttjas bli tvungen att bära de tunga konsekvenserna för en situation som hen själv inte har kunnat påverka. Man har strävat efter att svara på offrens rädsla att förlora sin arbetsplats och därmed sina inkomster, sitt uppehållstillstånd och eventuellt uppehållstillståndet för sin familj genom det nya uppehållstillståndet för personer som blivit utsatta för arbetsrelaterat utnyttjande. Syftet med den ändring i utlänningslagen som

trädde i kraft under hösten 2021 är att ge stöd till personer som blivit utsatta för utnyttjande även i situationer där brottsutredningen inte framskrider. Enligt den nya paragrafen 54 b § beviljas en utlänning fortsatt tillstånd för sökande av nytt arbete eller för företagsverksamhet, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningens arbetsgivare på ett betydande sätt har försummat sina skyldigheter som utlänningens arbetsgivare eller på något annat sätt utnyttjat utlänningen. Uppehållstillstånd beviljas som kontinuerligt för ett år och det förutsätter inte att utlänningens försörjning är tryggad.



## **Samhället ska stöda offer för människohandel efter det att de frigjort sig från utnyttjandet och möjliggöra deras återhämtning.**

I regeringens proposition om uppehållstillstånd för offer för arbetsrelaterat utnyttjande (RP 253/2020 rd) har man som målsättningar betonat offrets rättsliga ställning samt offrets grundläggande och mänskliga rättigheter samt möjligheten att frigöra sig från utnyttjandet. I motiveringarna har man beaktat de faktiska omständigheterna av offer för arbetsrelaterat utnyttjande. Beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter till exempel inte en brottsutredning eller skriftliga bevis om utnyttjandet.

Tillämpningspraxisen av den nya bestämmelsen bör följas upp. Syftet med lagberedningen var att svara på ett konkret problem på ett sätt som skulle skydda personer i en sårbar ställning och möjliggöra att de kan frigöra sig från det arbetsrelaterade utnyttjandet. För att lagens målsättningar ska kunna uppnås ska offer för arbetsrelaterat utnyttjande dock känna till möjligheten att beviljas uppehållstillstånd. Det är också viktigt att denna lagreform beaktas i samband med eventuella ändringar i uppehållstillståndet för offer för människohandel. Utgångspunkten för uppehållstillstånd som beviljas offer för utnyttjande ska vara att trygga personens situation och stärka personens rättigheter. Praxis för uppehållstillstånd för

offer för människohandel behandlas i kapitel 2.5.

Samhället ska stöda offer för människohandel efter det att de frigjort sig från utnyttjandet och möjliggöra deras återhämtning. Offer för arbetsrelaterat utnyttjande eller människohandel kan möta strukturella hinder och problem när de söker nytt arbete efter det att de har varit utnyttjade. Tillgodo-seendet av dessa personers rättigheter påverkas till exempel av tillgången till integrationstjänsterna och erhållande av arbetslöshetsförmåner efter det arbetsrelaterade utnyttjandet. Att få ut obetalda löner bör vara möjligt i praktiken utan en rättsprocess som personen inte kan delta i till exempel från utlandet. Om man inte kan ingripa i arbetsrelaterat utnyttjande eller utnyttjandet inte leder till några konsekvenser för förövaren, särskilt i de fall där den utnyttjade arbetstagaren lämnar landet, ger samhället fel budskap om utnyttjande.

Man ska ingripa i arbetsrelaterat utnyttjande på ett övergripande sätt. Det finns forskningsdata kring ämnet och utifrån den ska myndigheterna vidta sina strategiska åtgärder för att bekämpa fenomenet och trygga offrens rättigheter. Vid arbets- och näringsministeriet verkar till exempel en arbetsgrupp för förebyggande av missbruk av utländsk arbetskraft. I ministeriet har man redan börjat vidta flera åtgärder för att ingripa i arbetsrelaterat utnyttjande. Social- och hälsovårdsministeriet har också en viktig roll, eftersom arbetsrelaterat utnyttjande av utlänningar är en arbetarskyddsfråga. Ovan nämnda ministerier strävar tillsammans efter att ta fram lösningar också på missbruk i anknytning till inkvarteringsförhållandena för utländska arbetstagare. Ingripande i missbruk förutsätter tväradministrativa åtgärder, långsiktig utveckling och långsiktigt samarbete, varför arbetet måste fortsätta efter de pågående mandaten för arbetsgrupperna.

Samhället ska se till att det inte lönar sig att utnyttja utländska arbetstagare. Ministeriernas arbete för att bekämpa missbruk av arbetskraft ska fortsättas.

## 2.5 Om praxisen för uppehållstillstånd för offer för människohandel

### 2.5.1 Ombudsmannens utredning om uppehållstillstånd för offer för människohandel

Under 2021 genomförde diskrimineringsombudsmannen en utredning om praxisen för uppehållstillstånd för offer för människohandel<sup>64</sup>. Utredningen finansierades delvis av inrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet. Undersökningen baserades på diskrimineringsombudsmannens tidigare berättelse på basis av vilken riksdagen förutsatte att statsrådet utreder huruvida det finns behov av att revidera lagstiftningen gällande grunderna för beviljande av uppehållstillstånd för offer för människohandel (RSk 45/2018 rd).

Undersökningen granskade hurdana offer för människohandel som hade identifierats samt hur utlänningslagen har tillämpats vid behandlingen av deras ansökningar om uppehållstillstånd. Undersökningen fokuserade på granskning av tillämpningen av bestämmelsen om uppehållstillstånd för offer för människohandel (52 a §) och bestämmelsen om uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker (52 §) och gränsdragningen mellan dessa bestämmelser. En av de centrala frågorna var att utreda hur man bedömde sårbarheten av offer för människohandel och hurdana faktorer som tillmättes betydelse vid sårbarhetsbedömningen.

Undersökningsmaterialet utgjordes av Migrationsverkets beslut under åren 2018–2020 med tecken på eventuella offer för människohandel. I besluten tillämpades utlänningslagens bestämmelse om uppehållstillstånd för offer för människohandel, och också bestämmelserna om internationellt skydd och individuella mänskliga orsaker. Registermaterialet för de tre åren omfattade sammanlagt 461 beslut, av vilka 145 valdes för närmare granskning.

De internationella förpliktelserna betonar hjälp till och skydd av offer för människohandel. I Europarådets konvention har man fäst uppmärksamhet vid uppehållstillstånd för offer för människohandel från tredje länder. Europeiska unionen besl-

tade under 2004 om ett direktiv om uppehållstillstånd som föreskriver att uppehållstillstånd kan beviljas till offer för människohandel antingen på grund av deras personliga situation eller på grund av en straffprocess (2004/81/EG). I Finland kompletterades utlänningslagen år 2006 med en särskild bestämmelse om tillfälligt eller kontinuerligt uppehållstillstånd för offer för människohandel (52 a §). Tillfälligt uppehållstillstånd kan beviljas, om det på grund av en straffprocess är motiverat att offret för människohandel vistas i Finland. Kontinuerligt uppehållstillstånd kan beviljas, om ett offer för människohandel befinner sig i en särskilt utsatt ställning. Offer för människohandel kan också få internationellt skydd (87–88 §) eller ett kontinuerligt uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker (52 §). Uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker kan erhållas till exempel på grund av en sårbar ställning. För att offer för människohandel ska beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd förutsätter en särskilt sårbar ställning.

Enligt 52 a § i utlänningslagen (21.7.2006/619) beviljas ett offer för människohandel som befinner sig i Finland tillfälligt uppehållstillstånd, om:

- 1) det på grund av förundersökning eller domstolsbehandling i anslutning till människohandel är motiverat att offret för människohandel vistas i Finland;
- 2) offret för människohandeln är berett att samarbeta med myndigheterna för att de som misstänks för människohandel skall kunna gripas; och
- 3) offret för människohandeln inte längre har förbindelser med de personer som är misstänkta för människohandel.

Om ett offer för människohandel befinner sig i en särskilt sårbar ställning, kan uppehållstillståndet beviljas som kontinuerligt och oberoende av om förutsättningarna enligt 1 mom. 1 och 2 punkten uppfylls eller inte.

## Den särskilda bestämmelsen om offer för människohandel tillämpades sällan

Migrationsverket har beviljat väldigt få första uppehållstillstånd för offer för människohandel på basis av den särskilda bestämmelsen (52 a §). Enligt Migrationsverkets registermaterial beviljades offer för människohandel i genomsnitt omkring tio uppehållstillstånd per år under 2018–2020. Av dessa beviljades under hälften på basis av en ansökan om ett första uppehållstillstånd. Resten var fortsatta tillstånd till tidigare beviljade uppehållstillstånd för offer för människohandel. Under samma tidsperiod togs ändå i medeltal drygt 200 nya klienter per år in i Hjälpssystemet för offer för människohandel, av vilka största delen var asylsökande. Det fanns en påtaglig skillnad mellan antalet klienter som godkännts för hjälpssystemet och antalet personer som beviljats uppehållstillstånd på basis av den särskilda bestämmelsen om människohandel.

Migrationsverket har handlagt fler ansökningar av offer för människohandel än vad man skulle kunna anta på grund av statistiken, eftersom offer för människohandel kan också beviljas internationellt skydd eller uppehållstillstånd på andra grunder i enlighet med utlänningslagen. Medan det är känt att Migrationsverket har fattat dylika beslut statistikförs inte deras exakta antal per år. Offer för människohandel har inte framställts som en särskild grupp i den statistik som Migrationsverket publicerat. Alla offer för människohandel identifieras inte heller under asylprocessen.

I Migrationsverkets registermaterial för perioden 2018–2020 finns det sammanlagt 461 beslut där det fanns tecken på att personen eventuellt fallit offer för människohandel. I registermaterialet var omkring 60 procent av de sökande kvinnor och omkring 40 procent män. Omkring 67 procent av de sökande fick ett positivt beslut, medan omkring 33 procent fick ett negativt beslut. Den genomsnittliga åldern för de sökande både vad gäller positiva och negativa beslut var 26 år. Kvinnorna var i regel något äldre än männen. Det fanns inga uppgifter i registret huruvida beslutet grundades på människohandel eller om Migrationsverket har betraktat personen som offer för människohandel. Med närmare granskning av besluten kunde man utreda betydelsen av människohandel vid prövning av uppehållstillstånd mer noggrant.

Ett positivt beslut beviljades i regel på grund av internationellt skydd (87–88 §), men människohandel var inte den huvudsakliga orsaken för beviljandet. Näst flest uppehållstillstånd beviljades på grund av individuella mänskliga orsaker (52 §). I dessa beslut tog man ofta ställning till människohandel, vilket hade betydelse för beviljandet av uppehållstillstånd i och med att offret ansågs ha varit i en sårbar ställning. Tredje flest uppehållstillstånd för offer för människohandel beviljades med stöd av 52 a § i utlänningslagen antingen som tillfälliga eller kontinuerliga.

Största delen av fall som inte utretts handlade om tillämpningen av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten, alltså den så kallade Dublinförordningen. Enligt förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten ska en ansökan om internationellt skydd i regel granskas i den medlemsstat dit den sökande anlände först. Vissa ansökningar lämnades också utan prövning för att den sökande hade erhållit skydd i en annan medlemsstat. Beslut som förfallit handlar oftast om fall där personen har lämnat landet medan ansökan om internationellt skydd fortfarande behandlas.



Typ av beslut	N	%
Positivt	265	57,5
- internationellt skydd	(175)*	(38,0)
- individuella mänskliga orsaker	(61)	(13,2)
- offer för människohandel	(29)	(6,3)
Negativt	128	27,8
Inte utrett	64	13,9
Förfallet	4	0,9
Sammanlagt	461	100

Migrationsverkets beslut för fall som hänvisar till människohandel 2018–2020, specificerade enligt beslutstyp: Positiva besluten var 265 st. eller 57,5 % av alla beslut. Av dessa beslut gjordes 175 st., eller 38 % beslut på basis av internationellt skydd, 61 st., eller 13,2 % på basis av individuell mänsklig orsak och 29 st. eller 6,3 % av besluten gjordes med offer för människohandel som grund. Av alla beslut var 128 st. eller 27,8 % negativa, 64 st. eller 13,9 % undersöktes inte och 4 st. eller 0,9 % avskrevs. Sammanlagt gjordes 461 beslut.

\*Förklaring till tabellen: siffrorna inom parentes visar hur de positiva besluten har fördelats. Procenttalen har räknats från hela materialet.

Källa: Material insamlat av Migrationsverket.

### Tröskeln att tolka ställningen av ett offer för människohandel som särskilt sårbar är hög

Människohandel som beskrivits i besluten handlade så gott som alltid om tvångsarbete, sexuell utnyttjande eller tvångsäktenskap. För de flesta hade utnyttjandet skett utanför Finland. Utnyttjandets varaktighet varierade, men i synnerhet en del av kvinnorna hade utsatts för långvarigt sexuellt våld. Anhopning av människohandel kom tydligt fram i besluten. Offret hade alltså utnyttjats upprepade gånger under olika skeden av hans eller hennes liv. För vissa offer hade utnyttjandet börjat i deras barndom och fortsatt i olika former under hela deras vuxna liv.

Enligt undersökningen var sårbarhetsbedömningen av offer för människohandel mångsidig, men varierande. Vid sårbarhetsbedömningen tog man upp karaktären, särdragen och konsekvenserna av det utnyttjande som sökanden blivit utsatt för. Vid sårbarhetsbedömningen beaktades också sökandens egenskaper, de kunskaper och färdigheter hen hade skaffat sig samt sökandens levnadslapp som kan ha inkluderat faktorer som belastar sökandens fysiska och psykiska hälsa. Sårbarheten förknippades med frågan om hur sökanden efter återresa till hemlandet kan klara sitt uppehälle och ta hand om sin hälsa samt undvika

att bli offer på nytt. Det ansågs även ha betydelse hur den sociala omgivningen skulle förhålla sig till en person som återvänder till hemlandet och hurdant skydd personen skulle få av sin egen familj eller släkt samt om personen skulle kunna få stöd, hjälp och skydd av de olika samhällsaktörerna.

Sårbarhetsbedömningen avsåg enskilda fall där en del av faktorerna talade för och en del emot sårbarhet. I största delen av fallen förekom det flera olika faktorer som talade för sårbarhet. Enligt utredningen var beslut där offer för människohandel har ansetts befinna sig i en särskilt sårbar ställning mycket sällsynta. För sårbara offer för människohandel var bestämmelsen enligt 52 § i utlänningslagen viktig. Enligt bestämmelsen kunde uppehållstillståndet beviljas av individuella mänskliga orsaker. Sårbarhetsbedömningen var emellertid inte konsekvent eller enhetlig mellan 52 a § och 52 §, utan i en del av beslut som liknade varandra fattade man positiva beslut i vissa fall, medan en annan sökande hade fått ett negativt beslut.

Syftet med utlänningslagen från 2006, att effektivisera skyddet för offer för människohandel med den särskilda grunden för uppehållstillstånd, ser inte ut att ha uppnåtts så väl. Diskrimineringsombudsmannen oroas över att det har varit väldigt

svårt för offer för människohandel att få kontinuerligt uppehållstillstånd på basis av sin särskilt sårbara ställning.

I oktober 2020 upprättade Migrationsverket en anvisning om handläggningen av ärenden av potentiella offer för människohandel. I ljuset av forskning kan man inte med anvisningen ändra den praxis för uppehållstillstånd som har blivit mycket sträng, varför diskrimineringsombudsmannen föreslår att riksdagen ska reformera utlänningslagen. Förutsättningen om en särskilt sårbar ställning ska tas bort från 52 a § i utlänningslagen och det skulle räcka att ett offer för människohandel befinner sig i en sårbar ställning för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Då skulle uppehållstillståndet omfatta situationer för personer som blivit offer för människohandel bredare, inte enbart de mest allvarliga, extrema fallen av utnyttjande.

### **Förutsättningarna för ett tillfälligt uppehållstillstånd bör mildras**

Vid reformen av utlänningslagen år 2006 var syftet att effektivisera skyddet av offer för människohandel. Andra frågor som lyftes fram handlade om förebyggande av människohandelsbrott samt faktorer som förknippas med brottsutredning. Det är fråga om förverkligande av straffansvaret vid människohandelsbrott, alltså att genom att bevilja uppehållstillstånd för offer för människohandel kan man ställa personer som gjort sig skyldiga till brott till ansvar för sina gärningar. Ställningstagandet i regeringens proposition (32/2006) hänför sig till effektivisering av straffansvaret: möjligheten att erhålla uppehållstillstånd i egenskap av offer för människohandel sänker offrets tröskel att anmäla utnyttjande som de blivit utsatta för. Syftet med ett tillfälligt uppehållstillstånd är också att göra offrets situation lugnare under straffprocessen och stöda offrets återhämtning.

Av diskrimineringsombudsmannens utredning kom det fram att en förundersökning som inlett ofta påverkade beviljandet av uppehållstillstånd positivt. De negativa besluten visade att om förundersökningen hade avslutats eller om åklagaren hade beslutat att begränsa förundersökningen eller att inte väcka åtal, fick den sökande i regel inte uppehållstillstånd i egenskap av offer för människohandel. Vid utredning av människo-

handelsbrott är det dock mycket vanligt att brottsmisstankarna inte alltid framskrider ens till åtalsprövning och särskilt inte till domstol.

I internationella diskussioner har man lyft fram att det ur offrets perspektiv är problematiskt om uppehållstillståndet grundas på kravet att offret samarbetar under straffprocessen. Offer för människohandel kan inte påverka hur kunnigt eller effektivt brott som förknippas med människohandel utreds eller förs vidare i straffprocessen. Av dessa skäl är det problematiskt att koppla uppehållstillståndet till offrets status i straffprocessen.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är nödvändigt att inleda en diskussion om hur man skulle kunna ge offer för människohandel som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd en möjlighet att stanna i Finland även om straffprocessen har avslutats. Ett uppehållstillstånd som skulle vara mer varaktigt än uppehållstillstånd enligt de nuvarande bestämmelserna skulle uppfylla lagstiftarens ovannämnda målsättning att sänka tröskeln för offer för människohandel att anmäla utnyttjande. Förhållandet mellan det nya uppehållstillståndet på grund av arbetsrelaterat utnyttjande och uppehållstillstånd för offer för människohandel ska också utvärderas.

Offer för människohandel har inte alltid haft rätt att vistas i Finland under hela den tid då en straffprocess har varit anhängig. När man granskade praxisen för uppehållstillstånd på basis av besluten kom det fram fall där den sökande enligt polisens utlåtande inte längre skulle behövas i förundersökningen efter förhöret, och den sökande fick då ett negativt beslut på sin ansökan om uppehållstillstånd. På basis av besluten verkade det som att det i dessa fall inte alltid har varit känt vad som skulle hända under de senare skedena av straffprocessen. Tillämpningspraxisen är problematisk eftersom endast polisens syn på ärendet betonas i den och samtidigt förbises offrets rättigheter som målsägande i ärendet. Om den sökande efter det att hen förlorat sitt uppehållstillstånd inte längre kan delta i straffprocessen efter förundersökningen, tillgodoses inte den sökandes rättigheter som målsägande i ärendet. I praktiken är närvaro av offret för människohandel nödvändig under rättegången om ett människohandelsbrott både för att bedöma bevisen och på grund av frågor som handlar om att bevisa brottet.

I vissa negativa beslut var brottsbenämningen under senare skeden av straffprocessen inte människohandel, utan ett närstående brott till människohandel. När det inte var fråga om brottsutredning som handlade om människohandel, fanns det inte längre någon grund att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 52 a § 1 mom. i utlänningslagen. Diskrimineringsombudsmannen ser tillämpningspraxisen som problematisk också ur perspektivet av att brottsbenämningen kan ändras tillbaka till människohandel under domstolsprocessen.

Utlänningslagen behöver ändras för att åtgärda denna situation. Inledande av en förundersökning skulle vara tillräcklig grund för beviljande av ett tillfälligt uppehållstillstånd. Samtidigt skulle man vid prövningen av ett första tillfälligt tillstånd inte längre begära polisens utlåtande om huruvida offret behöver vara närvarande och/eller samarbeta med myndigheterna.

### **Sammanfattning och rekommendationer**

Diskrimineringsombudsmannens undersökning granskade hurdana offer för människohandel som hade identifierats samt hur utlänningslagen har tillämpats vid behandlingen av deras ansökningar om uppehållstillstånd. Offer för människohandel beviljas sällan kontinuerliga uppehållstillstånd på grund av en särskilt sårbar ställning. Tröskeln för tolkningen att ett offer för människohandel befinner sig i en särskilt sårbar ställning har satts väldigt högt. Sårbarhetsbedömningen av offer för människohandel är inte heller enhetlig i förhållande till bestämmelsen i 52 § i utlänningslagen.

Förutsättningen för en särskilt sårbar ställning av offer för människohandel bör tas bort från 52 a § 2 mom. i utlänningslagen. För att beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd bör det räcka med att ett offer för människohandel befinner sig i en sårbar ställning. Migrationsverket ska säkerställa med anvisningar att sårbarhetsbedömningen genomförs tillräckligt noga och att tröskeln att anse att ett offer för människohandel befinner sig i en sårbar ställning inte blir för hög.

Av utredningen kom det också fram att offer för människohandel har beviljats endast få tillfälliga uppehållstillstånd på grund av skäl som gäller utredningen av människohandelsbrottet. Offer för människohandel beviljades inte uppehållstill-

stånd i fall där offrets närvaro vid förundersökningen inte har ansetts vara nödvändig.

Offer för människohandel ska ha rätt att vistas i Finland under hela straffprocessen. Upphållstillstånd är en förutsättning för att ett offer för människohandel kan i egenskap av målsägande till brottet använda sina rättigheter under straffprocessen.

Bestämmelsen enligt 52 a § 1 mom. i utlänningslagen om beviljande av ett tillfälligt uppehållstillstånd bör ändras så att inledandet av en förundersökning skulle räcka som grund för beviljande av uppehållstillstånd. Samtidigt ska man vid prövningen av ett första tillfälligt tillstånd inte längre begära polisens utlåtande om huruvida offret behöver vara närvarande och/eller samarbeta med myndigheterna.

Beslutsfattandet om tillfälliga uppehållstillstånd ska skyndas på. En ansökan om ett tillfälligt uppehållstillstånd bör handläggas inom tre månader från det att ansökan lämnats in.

Utlänningslagen ska ändras så att fler offer för människohandel uppfyller förutsättningarna för beviljandet av ett uppehållstillstånd. För att få kontinuerligt tillstånd ska det räcka att offret är i sårbar ställning i stället för i särskilt sårbar ställning, vilket är fallet för tillfället. Förutsättningarna för beviljandet av ett tillfälligt uppehållstillstånd ska ändras så att rättigheterna för offer för människohandel i egenskap av målsägande till brott tryggas under hela straffprocessen.





## Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer om arbetet mot människohandel

### Hjälp till offer för människohandel

- Trygg och understödd boendeservice för offer för människohandel ska regleras i lag. Trygg och understödd boendeservice har en avsevärd inverkan på stabiliseringen av situationen för ett offer för människohandel, i möjliggörandet av återhämtning och förebyggandet av att personen blir offer på nytt.
- I samband med social- och hälsovårdsreformen finns det skäl att i välfärdsområdena bygga fungerande förfaranden för att identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till hjälpåtgärder. Hänvisningsmodellerna ska utvecklas i samarbete med olika myndigheter, organisationer som stöder offer för människohandel och Hjälpsystemet för offer av människohandel. Social- och social- och hälsovårdsministeriet ska trygga att det finns resurser för utvecklingsarbetet och att modelleringsarbetet kan framskrida snabbt.
- Lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel ska ändras på så sätt att kopplingen mellan hjälp till offer för människohandel och straffprocessen undanröjs. Offer för människohandel ska få hjälp från Hjälpsystemet för offer människohandel oberoende av hur straffprocessen framskrider.

### Förverkligande av straffansvar

- Förverkligandet av straffansvaret ska effektiviseras bland annat med följande metoder. Undersökningar som gäller människohandel ska i mån av möjlighet tilldelas utredare och undersökningsledare som är insatta i denna uppgift. Polisen ska ges ytterligare

utbildning kring identifiering av människohandel redan i det inledande skedet av undersökningen. Resurserna för den utredningsgrupp som är specialiserad på människohandel ska etableras.

- Åtgärder som är avsevärt effektivare än för närvarande ska vidtas för att ställa personer som utnyttjar offer för människohandel eller koppleri inför straffrättsligt ansvar. I praktiken ställs de som utnyttjar offer för tillfället ytterst sällan inför ansvar.
- Samhället ska se till att det inte lönar sig att utnyttja utländska arbetstagare. Ministeriernas arbete för att bekämpa missbruk av arbetskraft ska fortsättas.

### Uppehållstillstånd

- Utlänningslagen ska ändras på så sätt att allt fler offer för människohandel uppfyller förutsättningarna för beviljande av ett kontinuerligt uppehållstillstånd. För att få kontinuerligt tillstånd ska det räcka att offret är i sårbar ställning i stället för i särskilt sårbar ställning, vilket är fallet för tillfället. Förutsättningarna för beviljande av ett tillfälligt uppehållstillstånd ska ändras på så sätt att rättigheterna för offer för människohandel i egenskap av målsägande till brott tryggas under hela straffprocessen.

### Effektivt genomförande av arbetet mot människohandel

- Koordineringen av arbetet mot människohandel bör etableras permanent med tillräckliga verksamhetsförutsättningar. Den centrala uppgiften med koordineringen är att bereda följande tväradministrativa handlingsplan för arbetet mot människohandel.

## 3. Utlänningars ställning och rättigheter i Finland

---

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter omfattar att verka för främjande av utlänningars ställning och rättigheter samt att övervaka hur beslut om avlägsnande ur landet verkställs.

Förarbetena för diskrimineringslagen föreskriver att ombudsmannen bland annat ska följa utlänningars förhållanden, ställning och rättigheter samt främja likabehandling av dem. Därutöver har ombudsmannen med stöd av utlänningslagen en särskild roll som den myndighet som ska komplettera utlänningars rättsskydd och övervaka att deras rättigheter tillgodoses. Ombudsmannen har rätt att bli hörd i enstaka ärenden som gäller utvisning av en asylsökande eller en utlänning. Ombudsmannen har även en omfattande rätt att inhämta information om utlänningsärenden. Ombudsmannen har rätt till insyn i personregistret över utlänningar och rätt att bli underrättad bland annat om alla beslut som med stöd av utlänningslagen fattas av migrationsverket och förvaltningsdomstolarna.

Diskrimineringsombudsmannen övervakar som utomstående och opartisk myndighet hur avlägsnandet av utlänningar som ska utvisas eller avisas från landet verkställs. Övervakningsskyldigheten grundar sig på EU:s återvändandedirektiv och i Finland har uppdraget i utlänningslagen tilldelats diskrimineringsombudsmannen. Lagen ger ombudsmannen behörighet att övervaka verkställigheten av alla återsändanden.

Syftet med övervakningen av en utvisning är att utveckla återvändningsprocessen till en human verksamhet som respekterar de mänskliga rättigheterna. Kärnfunktionen i diskrimineringsombudsmannens övervakning är sålunda att bedöma verkställigheten av återvändandet ur ett perspektiv som omfattar de grundläggande och de mänskliga rättigheterna.

I detta kapitel behandlas iakttagelser som framkommit i ombudsmannens arbete i anslut-

ning till utlänningars rättigheter och i övervakningen av återsändandet. Här framförs även rekommendationer i syfte att förstärka de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. I kapitlet behandlas i synnerhet iakttagelser av förverkligandet av barnets rättigheter och skyddandet av familjers liv. Likaså behandlas företeelsen papperslöshet samt iakttagelser av övervakningen av återvändandet, beaktandet av personer i sårbar ställning och risker för kränkning av förbudet mot återsändande.

### 3.1 Tillgodoseendet av barnets rättigheter och skyddet för familjelivet kräver åtgärder

Diskrimineringsombudsmannen följer aktivt tillgodoseendet av rättigheterna för utlänningar, särskilt för personer i sårbar ställning, i Finland. Ombudsmannen har rätt till tillgång till information om alla beslut som fattats med stöd av utlänningslagen och ombudsmannen kontaktas också av bland annat målsägande, deras närstående, stödpersoner och rättsbiträden. I rollen som övervakare av avlägsnande ur landet sätter ombudsmannen sig in i situationer och processer för utlänningar i sårbar ställning när verkställigheten av avlägsnandet börjar beredas hos polisen.

Under senare år har ombudsmannen i sitt arbete med främjande av utlänningars rättigheter observerat och fått kännedom om allt fler fall där barnets grundläggande rättigheter inte tillgodoses. Typiskt är det fråga om en situation där den ena förälderns skiljs från barnet genom att förälderna avisas eller utvisas från Finland.

I Finland har man fäst uppmärksamhet vid det bristfälliga tillgodoseendet av barnets rättigheter genom ombudsmannens observationer och om-

budsmannens utredning om familjeåterföreningar från 2020 samt genom en färsk undersökning. I en doktorsavhandling som granskade rättspraxis och begreppet barnets bästa framhölls bland annat att ”i likadana juridiska frågor bör man inte använda sig av olika antaganden till exempel om det är förenligt med barnets bästa att leva med sina föräldrar eller inte, eftersom detta innebär en risk för ett diskriminerande slutresultat”<sup>65</sup>. Till exempel jämförelsen mellan Europeiska människorättsdomstolens avgöranden i utlänningsärenden och barnskyddets beslut visade att samma rättigheter tillgodoses sämre vid utlänningsärenden.

Under 2021 fick Finland sitt första fällande beslut av FN:s kommitté för barnets rättigheter i ett ärende där Finland hade beslutat att avvisa en barnfamilj till familjens hemland. Kommittén ansåg att Finland försummade sin skyldighet att säkerställa att barnet inte i sitt hemland utsätts för en verklig risk för allvarlig skada såsom våld eller trakasserier. Dessutom ansåg kommittén att Finland hade försummat sin skyldighet att prioritera barnets bästa i tillräcklig mån i sin bedömning av asylärendet.

När man talar om utlänningars rättigheter ska man komma ihåg att de grundläggande rättigheterna gäller även andra än Finlands medborgare. Även om den grundlagsstadgade rättigheten att resa in i Finland och att vistas i landet inte omfattar utlänningar, bör till exempel skyddet för familjelivet och barnets rättigheter skydda utlänningar på samma sätt som de skyddar finländare. Dessa rättigheter ska alltså beaktas i ärenden där man bedömer en utlännings rätt att resa in i Finland och att vistas i landet.



**I utlänningsärenden framgår barnets bästa också som ett kriterium som väldigt sällan får någon verklig betydelse.**

I följande kapitel behandlas orsakerna till det bristfälliga tillgodoseendet av i synnerhet barnets rättigheter och skyddet för familjeliv på basis av forskning och ombudsmannens observationer. Till sist framför ombudsmannen sina rekommendationer för åtgärder att effektivisera tillgodoseendet av utlänningars och barnets rättigheter i samband med uppehållstillståndsärenden.

### **3.1.1 Brister i beaktandet av barnets bästa**

I praktiken finns det betydande hinder för familjelivet för barn och deras föräldrar när en av föräldrarna inte är finsk medborgare. Ombudsmannens uppmärksamhet har särskilt väckts av fall där den utländska föräldern i en barnfamilj får ett nekande beslut i sitt uppehållstillståndsärende, trots att familjen har levt tillsammans i Finland i flera år. I dessa fall får man ofta en uppfattning om att föräldern straffas för något som hen gjort tidigare och som anses ha varit klandervärd. Om föräldern till exempel har agerat i strid med utlänningslagens bestämmelser för flera år sedan, till exempel angett felaktiga personuppgifter under en tidigare process eller vistats i landet utan uppehållstillstånd, kan det ha ansetts ha mer betydelse än ett 4-årigt finskt barns rätt att leva tillsammans med sina föräldrar.

I dylika fall har ombudsmannen fäst uppmärksamhet bland annat vid det faktum att barnets bästa inte beaktas på det sätt som FN:s konvention om barnets rättigheter förutsätter. Enligt konventionen ska konventionsstaterna säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då det finns lagliga grunder för det och det är nödvändigt för barnets bästa. Dessutom föreskriver artikel 3 i konventionen att ”vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa”.

Prioriteringen av barnets bästa innebär bland annat att man vid beslutsfattande först ska bedöma vilket avgörande som är mest förenligt med barnets bästa. Det framgår dock inte av Migrationsverkets och förvaltningsdomstolars avgöranden att denna skyldighet enligt artikel 3 i barnrättskonventionen skulle uppfyllas i uppehållstillståndsärenden. De mest allvarliga exem-

pel som kommit till ombudsmannens kännedom har handlat om beslut om uppehållstillstånd för en förälder där tillgodoseendet av barnets bästa inte bedöms alls, och i barnets eget beslut konstateras endast att barnets bästa förutsätter inte beviljande av uppehållstillstånd i och med att barnets vårdnadshavare inte heller har beviljats ett uppehållstillstånd.

Det finns en bestämmelse om barnets bästa även i 6 § i utlänningslagen: "I beslutsfattande som sker med stöd av denna lag och som gäller ett barn som är yngre än 18 år skall särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa". Dessutom ska man enligt 146 § vid helhetsbedömningen av avvisning och utvisning "fästa särskilt avseende vid barnets bästa och skyddet för familjelivet". Utlänningslagens bestämmelser hänvisar alltså inte uttryckligen till prioriteringen av barnets bästa och å andra sidan definieras inte heller närmare hur barnets bästa bör beaktas. Därmed är utlänningslagens definition av barnets bästa snävare än till exempel barnskyddslagens definition.

Bristfälligt bedömning och bristfälligt tillgodo-seende av barnets bästa kom också fram i ombudsmannens utredning från 2020 om beslut om familjeåterföreningar av minderåriga som erhållit internationellt skydd. I Migrationsverkets nekande beslut som utredningen granskat konstaterades att barnets bästa *inte förutsätter* beviljande av uppehållstillstånd. Barnets bästa har ofta bedömts på detta sätt också i förvaltningsdomstolars avgöranden. I förarbeten till utlänningslagen har man ändå vad gäller individuell granskning av barnets bästa framhållit att vid beslutsfattandet är det viktigt att beslutsfattaren reder ut vilket beslut som är det bästa för barnet<sup>66</sup>. I praktiken, till exempel i de avgöranden som granskats i utredningen, beaktas barnets bästa dock inte lika brett. I utlänningsärenden framgår barnets bästa också som ett kriterium som väldigt sällan får någon verklig betydelse.

Enligt regeringens proposition om utlänningslagen ska man vid begründandet av barnets bästa bland annat beakta socialarbetarens bedömning. Dessutom ska bedömningen av barnets bästa enligt FN:s barnrättskommitté genomföras av en myndighet som är oberoende av migrations-

myndigheterna. På basis av ombudsmannens observationer och materialet i utredningen verkar socialarbetarnas eller barnskyddsmyndigheternas utlåtanden dock inte ha någon verklig betydelse för beslutfattarnas bedömning om barnets bästa. Ensamkommande minderåriga barn anses ofta få tillräcklig vård och stöd i Finland av andra än sina föräldrar. Vad gäller familjer som är bosatta i Finland anses barnet få tillräcklig vård och stöd av endast en av sina föräldrar, varmed barnets bästa inte anses förutsätta att hela familjen och båda föräldrarna skulle stanna med barnet i Finland.

### Rekommendation:

- Barnets bästa och rättigheter ska förverkligas fullständigt även inom utlänningsärenden. Paragrafer som gäller barnens rättigheter i utlänningslagen ska utvecklas så att de motsvarar konventionen om barnens rättigheter och barnskyddslagen.

### 3.1.2 Paragrafen om kringgående av inresebestämmelserna begränsar barnets rättigheter

Diskrimineringsombudsmannen har gjort ett stort antal observationer om inverkan av särskilt 36.2 § i utlänningslagen på beviljandet av uppehållstillstånd. Enligt bestämmelsen kan uppehållstillstånd vägras, "om det finns grundad anledning att misstänka att utläningen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse". Ombudsmannens utredning om familjeåterföreningar visade att med stöd av denna bestämmelse nekades rätten till familjeliv i stor utsträckning även av ensamkommande barn som beviljats internationellt stöd<sup>67</sup>.

Största delen av de fall som ombudsmannen fått kännedom om där den ovannämnda bestämmelsen har tillämpats och uppehållstillstånd vägrats gäller personer som anlänt till Finland som asylsökande under 2015–2016. De har antingen efter det nekande beslutet eller under asylprocessen fått andra anknytningar till Finland, var-

med de har ansökt om uppehållstillstånd till exempel på grundval av tillexempel arbete, studier eller familjeband.

Tröskeln att tillämpa 36.2 § i utlänningslagen verkar vara väldigt låg, och bestämmelsen tillämpas på fall som är väldigt olika från varandra. Under 2019 gav diskrimineringsombudsmannen ett utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen om ett utvisningsärende som gällde en ung afghansk man som bott i Finland i tio år och var väl integrerad i landet. Migrationsverket och förvaltningsrätten ansåg i ärendet att mannen ska avvisas eftersom han när han ansökte om medborgarskap hade berättat att han vid sin inresa till Finland hade gett en felaktig uppgift om sin hemort till myndigheterna. Avisningsbeslutet grundades på paragrafen om kringgående av inresebestämmelserna. Ombudsmannen ansåg att det är orimligt att avvisa en väl integrerad person på grund av en felaktig uppgift om hemort som personen lämnat för tio år sedan. Dessutom ansåg ombudsmannen att det var viktigt att överlämna ärendet till högsta förvaltningsdomstolen för avgörande om tillämpningen av paragrafen om kringgående av inresebestämmelserna. Högsta förvaltningsdomstolen tog dock inte upp ärendet för behandling, utan avslog ansökan om besvärstillstånd.

Ombudsmannen har även fått kännedom om allt fler fall där denna bestämmelse har tillämpats på ett sätt som även begränsar finländska barns rätt till familjeliv och båda sina föräldrar. Ombudsmannen har flera gånger kontaktats angående fall där en av barnets föräldrar har utvisats på basis av kringgående av inresebestämmelserna trots att denne skulle aktivt ha deltagit i livet av sitt unga barn och sin maka/make under flera år. Det har till exempel ansetts att en förälder under sin vistelse i Finland har brutit mot bestämmelserna om vistelse i landet när hen under åren har ansökt om uppehållstillstånd på olika grundval. Även en felaktig personuppgift som en person har gett vid sin inresa till landet kan ha ansetts som kringgående av inresebestämmelserna och förhindrat beviljande av uppehållstillstånd till fadern av ett finskt barn sex år efter inresan till landet.

Även om paragrafen om kringgående av inresebestämmelserna skulle tillämpas på de sätt som beskrivits ovan på en förälders ansökan om uppehållstillstånd, kan ärendet inte skiljas från

barnets bästa och rätten till familjeliv. Dessa fall handlar i praktiken om att ett barn som är bosatt i Finland skiljs från eller riskerar att skiljas från sina föräldrar trots att barnets förälder inte har gjort sig skyldig till brott eller utgöra en risk för den allmänna ordningen eller säkerheten. I motsvarande fall respekterar till exempel flera andra EU-länder barnets rättigheter och rätten till familjeliv bättre än Finland.



## **Relationen mellan barnet och föräldrarna utgör kärnan av familjelivet och är därmed också ett kärnområde i den grundläggande och mänskliga rättighet som avser familjelivet.**

På basis av sin utredning om familjeåterföreningar gav ombudsmannen en rekommendation om ändring av paragrafen om inresebestämmelserna. Bestämmelsen bör tydligare uppfylla de redan i grundlagen ställda kraven på exakthet och noggrann avgränsning samt kravet på skydd för familjeliv. Utredningen visade att bestämmelsen i sin nuvarande ordalydelse på ett betydande sätt kan begränsa rättigheterna av barn som beviljats internationellt skydd. Ombudsmannens observationer har visat att bestämmelsen på samma sätt begränsar finska barns rätt att leva tillsammans med sina föräldrar. Ombudsmannen anser att bestämmelsens tillämpningsområde bör begränsas särskilt i ärenden som handlar om familjeband och även vad gäller andra grunder för uppehållstillstånd.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sina två årsboksbeslut<sup>68</sup> från sommaren 2020 att det allmänna intresset avseende regleringen av invandringen kan i vissa fall betraktas väga så tungt på grund av sökandens förfarande i strid med 36.2 § i utlänningslagen att skyddet för familjelivet måste ge vika i helhetsbedömningen. Bestuten handlade dock inte om barnfamiljer, utan om familjeliv mellan makar.

Högsta förvaltningsdomstolens ovannämnda beslut är omröstningsbeslut. Detta stödjer för sin del ombudsmannens åsikt om bestämmelsens inexakthet och rekommendation om att bestämmelsen bör begränsas så att särskilt skydd för familjeliv tillgodoses bättre. Ombudsmannen har även gjort oroande observationer om att bestämmelsen under senare år allt oftare har tillämpats även i andra uppehållstillståndsärenden.

### **Diskrimineringsombudsmannens utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen**

Ombudsmannen gav ett utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen under hösten 2021 om ett fall som handlade om en finsk medborgares make och ett litet barns far och vårdnadshavare. För det första ansågs mannen ha kringgått inresebestämmelserna genom att lämna felaktiga uppgifter om sin identitet vid inresan till Finland. Mannen ansågs också utgöra en risk för den allmänna ordningen och säkerheten på basis av ett bötesstraff som han tidigare hade fått. När ombudsmannen bekantade sig med ärendet föreföll det tydligt att det inte på basis av de tillgängliga uppgifterna fanns skäl att anta att mannen skulle utgöra en risk för den allmänna ordningen eller säkerheten. Ombudsmannen ansåg också att mannens agerande inte visade på någon avsikt att kringgå inresebestämmelserna såsom avses i lagen. I alla fall borde finska barns rätt att leva tillsammans med båda sina föräldrar samt makarnas rätt till familjeliv ha ansetts som tyngre vägande skäl vid övervägandet om avvisning än faderns gärningar för flera år sedan som betraktas som klandervärda. Trots ombudsmannens utlåtande beviljade högsta förvaltningsdomstolen inte besvärstillstånd i ärendet och familjefadern avvisades till sin nationalstat utanför EU.

Inrikesministeriet utredde under ett projekt som tillsattes 15.7.2020 problem som hänför sig till familjeåterföreningar och bedömde eventuella lagändringsbehov i synnerhet på basis av rekommendationerna i ombudsmannens utredning. Enligt det lagförslag som grundar sig på projektet har man dock inte för avsikt att begränsa tillämpningen av 36.2 § i utlänningslagen i andra fall än de som gäller ensamkommande minderåriga som beviljats internationellt stöd. Ombudsmannen anser med beaktande av det som sagts ovan att detta är otillräckligt för att skydda barnets bästa och skyddet för familjelivet.

Diskrimineringsombudsmannen anser att den nuvarande tillämpningspraxisen där ett barn kan skiljas från sina föräldrar med stöd av 36.2 § i utlänningslagen är problematisk även ur grundlagsperspektiv. Relationen mellan barnet och föräldrarna utgör kärnan av familjelivet och är därmed också ett kärnområde i den grundläggande och mänskliga rättighet som avser familjelivet. Ombudsmannen anser att det är tveksamt huruvida begränsningen av barnets bästa och familjelivet med denna bestämmelse uppfyller kriterierna för begränsning av de grundläggande rättigheterna. Slutresultatet av nekande beslut som innebär att barnet skiljs från en eller båda av sina föräldrar, vilket innebär att familjelivet hindras, står i konflikt med barnets rättigheter enligt grundlagen och FN:s konvention om barnets rättigheter.

### **Rekommendation:**

- Tillämpningsområdet för 36.2 § i utlänningslagen bör begränsas både i familjeärenden och vid andra grunder för uppehållstillstånd. Tillämpningen av föreskriften får inte leda till avgöranden som strider mot barnets intresse och särskilt inte till att barnet skiljs ifrån sin förälder.

## 3.2 Papperslöshet – hinder för legalisering av vistelsen i Finland

En del av de i Finland bosatta utlänningarna utan uppehållstillstånd har hamnat i en situation där deras möjligheter att legalisera sin vistelse i Finland är små. Situationen har påverkats i synnerhet av lagändringar som trädde i kraft 2015–2016, med vilka man bland annat tog bort uppehållstillstånd på grundval av humanitära skäl från lagen och skärpte förutsättningarna för beviljande av tillfälliga uppehållstillstånd i situationer där avlägsnande ur landet genom myndighetsåtgärder inte är möjligt.

Betydande lagändringar omfattade också inskränkningar av rättshjälpen till asylsökande och begränsningen av tiden för mottagningstjänster. Ur de sökandes synvinkel försvårades situationen även av att lagen samtidigt började tillämpas striktare, vilket bevisades bland annat i ombudsmannens utredning som genomfördes i samarbete med universiteten i Åbo<sup>69</sup>. Det har också konstaterats i flera utredningar att rättsskyddet för ett stort antal personer som lämnat in sin asylansökan 2015–2016 inte har tillgodosetts adekvat.

Asylsökandens rätt att arbeta och under vissa omständigheter beviljandet av mottagningstjänster förknippades genom lagändringarna till avvisningsbeslutets verkställbarhet. Detta har lett till många problem såväl för de sökande som till exempel för deras arbetsgivare, eftersom bestämmelser som hänför sig till själva verkställbarheten är delvis tolkningsbara och otydliga. Mottagningstjänsterna och rätten att arbeta kan till exempel upphöra och sedan börja på nytt under en och samma process. Problemsituationer som hänför sig till tidpunkten för avvisningsbeslutets verkställbarhet behandlas närmare i kapitel 3.5.

Det har visat sig vara väldigt svårt att korrigera bristerna i asylprocessen i efterhand. Till följd av lagändringen från sommaren 2019 höjdes även tröskeln för behandlingen av förnyade asylansökningar. Detta har ytterligare försvårat identifieringen av bristerna vid den första processen vid bedömningen av förnyade ansökningar. Till exempel asylsökandens sårbara ställning, såsom att personen har blivit utsatt för tortyr eller

människohandel eller har en funktionsnedsättning, kan ha blivit oidentifierad under den första processen, varmed den sökande inte har erhållit det stöd som hen skulle ha behövt under hela processen. Sådana personer kommer fortfarande i kontakt med hjälpen inom tredje sektorns arbete med papperslösa.

Det finns alltså ett stort antal personer i sårbar ställning bland dem som drabbats av problemen med asylförfarandet under 2015–2016. Å andra sidan fungerar asylprocessen ännu inte till alla delar så som den borde fungera. I värsta fall får personer som kommit till Finland 2015 fortfarande vänta på sitt första lagakraftvunna beslut till sin asylansökan.

Migrationsverket uppskattade under hösten 2021 att det finns omkring 3 000 personer i Finland som ansökt om asyl under 2016 eller tidigare och som antingen fortfarande befinner sig i asylprocessen eller lever papperslösa utanför mottagningstjänsterna. Detta kapitel handlar om ombudsmannens observationer om hinder för legaliseringen av vistelsen i Finland och de problem som fortfarande försvagar ställningen av personer som i synnerhet under 2015–2016 anlänt till Finland som asylsökande.

### 3.2.1 Hinder för legaliseringen av vistelse i Finland

Skärpningen av lagstiftningen och beslutspraxisen har lett till att vid tillämpning av den nuvarande lagstiftningen får allt fler ett nekande beslut om uppehållstillstånd även i de fall där integreringen har förlöpt bra och personen har utbildat sig till ett yrke eller fått arbete. Personer som fått ett nekande beslut har ofta levt klanderfritt i Finland och följt samhällets regler, talar bra finska och har även familj och vänner här. I de fall som kommit till ombudsmannens kännedom har nekande beslut getts till exempel till en ung afghansk man som bott i Finland i närmare tio år och studerat och arbetat här, en ung somalisk kvinna som skulle just bli färdig med sina studier till närvårdare och en man från Irak som arbetar och har en finsk maka och ett litet barn.

Bestämmelser om utlänningars inresa till och vistelse i Finland finns i utlänningslagen där också största delen av de grunder på vilka utlänningar kan beviljas uppehållstillstånd har fastställts.

För var och en av grunderna för uppehållstillstånd – till exempel internationellt skydd, arbete, studier eller familjeband – föreskriver lagen också om de särskilda förutsättningar som ska uppfyllas i ärendet.

Förutsättningarna för en viss typ av uppehållstillstånd ska uppfyllas för att det är möjligt att erhålla ett tillstånd. Detta betyder att även om en sökande som kommer till exempel från Afghanistan skulle tala finska och ha familjemedlemmar och en arbets- eller studieplats i Finland, skulle uppehållstillstånd inte beviljas till personen om förutsättningarna för ens en enskild typ av uppehållstillstånd inte uppfylls.

### **Det räcker inte ens att uppfylla förutsättningarna för en typ av uppehållstillstånd**

Det räcker inte heller att uppfylla förutsättningarna för en viss typ av uppehållstillstånd, utan utlänningslagen ställer även andra förutsättningar för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. För att ett uppehållstillstånd ska beviljas förutsätts i regel att den utländska personens försörjning är tryggad och att personen har ett giltigt resedokument. Till exempel rätten för ett barn som är bosatt i Finland att leva med båda sina föräldrar kan gå om intet om föräldrarnas inkomster anses vara för låga.

Kravet på ett resedokument har också i praktiken utgöra ett oöverstigligt hinder för en sökande som redan vistas i Finland. Alla länder har inte någon beskickning i Finland, och det är också ofta omöjligt att erhålla ett resedokument via en beskickning utan att ha ID-dokument. Dessutom kan det vara svårt att överhuvudtaget erhålla resedokument från vissa instabila länder, och resedokument som beviljats i Somalia anses inte som tillförlitliga i Finland. Det rådande rättsläget betyder bland annat att en person från Somalia i regel inte kan beviljas uppehållstillstånd i Finland till exempel på grundval av arbete eller studier.

Det finns dessutom en separat paragraf (36 §) i utlänningslagen om allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Enligt bestämmelsen kan uppehållstillstånd vägras bland annat om en utlänningsanses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Paragrafen innehåller också den ovannämnda bestämmelsen om kringgående av

bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. 36 § i utlänningslagen ser främst ut att erbjuda den som tillämpar lagen ett sätt att förebygga brottslighet, men i praktiken kan enbart en felaktig uppgift om hemort som lämnats vid inresa till landet senare leda till ett nekande beslut. Å andra sidan har ett bötesstraff för ett brott som inte har medfört fara för andra människor eller där syftet inte har varit ekonomisk vinning betraktas som ett hinder för beviljande av uppehållstillstånd till en arbetande familjefar som har fullständigt integrerat sig i Finland. Om man ansöker om internationellt skydd eller uppehållstillstånd upprepade gånger kan det också läggas den sökande till last och därmed vägra uppehållstillstånd, trots att alla förutsättningar för till exempel beviljande av arbetstillstånd till sist skulle uppfyllas.

### **3.2.2 Lagen bör göra det möjligt att bättre beakta den sökandes situation**

I ljuset av de exempel som getts ovan verkar det som att lagen lämnar den som tillämpar lagen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller vägran att bevilja uppehållstillstånd, men ger inga effektiva verktyg för tillämpning av lagen på ett sätt som är positivt för den sökande. I utlänningslagen finns emellertid även en paragraf som ser ut att kunna möjliggöra sänkning av hinder för legalisering av vistelsen. Enligt 52 § kan uppehållstillstånd beviljas av individuella mänskliga orsaker, ”om det med hänsyn till utlänningshälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan individuell, mänsklig orsak är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av de förhållanden i vilka han eller hon skulle hamna i sitt hemland eller hans eller hennes sårbara ställning”.

I tillämpningspraxisen har tröskeln för att bevilja uppehållstillstånd på basis av denna grund dock blivit väldigt hög. I motsats till det som bestämmelsens ordalydelse kanske ger anledning att anta är det så gott som omöjligt att legalisera sin vistelse till exempel på grund av de band som man fått till Finland såsom arbete, familjeband eller studier.





## Det är till allas fördel att en person som vistas i landet utan uppehållstillstånd vill legalisera sin ställning genom att ansöka om uppehållstillstånd.

Det finns även flera andra bestämmelser i utlänningslagen som kunde ändras för att säkerställa att uppehållstillstånd kan beviljas då det både ur individens och samhällets perspektiv är förnuftigt. Till exempel genom att ändra bestämmelserna om kravet på ett resedokument och beviljande av främlingspass kunde man se till att till exempel beviljandet av ett uppehållstillstånd på grund av arbete inte enbart hänger på den sökandes nationalitet (35 §, 134 §). Uppehållstillståndprocesserna skulle bli smidigare och mer mänskliga också om lagen skulle mer precist fastställa hurdan agerande som betraktas som klandervärt i fråga om utlänningar (36 §).

Det är till allas fördel att en person som vistas i landet utan uppehållstillstånd vill legalisera sin ställning genom att ansöka om uppehållstillstånd. När en sådan person lämnar in sin ansökan till polisen kan hen emellertid samtidigt göra sig skyldig till en utlänningsförseelse i enlighet med 185 § i utlänningslagen och polisen kan påföra böter till personen för den tid då hen har vistats i landet utan uppehållstillstånd. I lagtillämpningspraxisen förhåller man sig även i övrigt negativt till de sökandes försök att legalisera sin vistelse efter ett nekande beslut om asyl eller uppehållstillstånd (36.2 §).

När en person bor i ett och samma land under flera år är det naturligt att hen har band till detta land. I dessa situationer bör lagen framför allt göra det möjligt att legalisera vistelsen, inte sätta hinder för det.

### Rekommendationer:

- Lagstiftningen ska revideras så att utlänningslagen framöver skulle ge bättre möjligheter att beakta den sökandes helhetsituation. Den sökandes försök att legalisera sin vistelse ska inte ses som klandervärt agerande.
- Regler som gäller asylsökandes rätt att arbeta måste förenklas. Att arbetet får fortsätta ända tills ett eventuellt avlägsnande ur landet sker, skulle trygga både sökandens och arbetsgivarens rättigheter.
- Vistelsen av dem som anlant till Finland före år 2017 och fortfarande vistas här utan uppehållstillstånd ska legaliseras med en speciallag.

### Diskrimineringsombudsmannens utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen

Under 2019 gav ombudsmannen ett utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen i ett ärende som handlade om en person från Afghanistan som hade anlant till Finland som minderårig och beviljats uppehållstillstånd av en individuell mänsklig orsak. Enligt högsta förvaltningsdomstolen uppfylldes förutsättningarna för fortsatt uppehållstillstånd i enlighet med 52 § i utlänningslagen emellertid inte, trots att den sökande hade växt upp i Finland och var fullständigt integrerad i landet. Han hade inte gjort sig skyldig till brott, han talade finska, studerade till ett yrke och hade inget socialt nätverk i sitt hemland Afghanistan.

### **3.3 Rollen av utrikesministeriet och Finlands beskickningar i tryggandet av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna**

Utöver Migrationsverket har i synnerhet utrikesministeriet och de beskickningar som är verksamma under utrikesministeriet en betydande roll i ärenden som förknippas med inresor till Finland. Beskickningarna ansvarar till exempel för visumärenden och anordnandet av identifiering i samband med uppehållstillstandsprocesser. I vissa fall kan det ha mest betydelse för den person som anländer till Finland var och på vilka villkor som hen kan sköta ärenden vid Finlands beskickning.

Människor flyttar till Finland från utlandet i hudsak av familjescäl. Verksamheten av Finlands beskickningar och de lösningar som avser anordnandet av konsulära tjänster har stor betydelse särskilt för de grundläggande och mänskliga rättigheterna av personer i sårbar ställning, till exempel för tillgodoseendet av barnets rättigheter och skyddet för familjelivet.

#### **3.3.1 Coronapandemin förvärrade problem som varit kända sedan länge**

Rollen av beskickningarna i visum- och uppehållstillstandsprocesser betonades under coronapandemin. På grund av de begränsningar som utrikesministeriet infört behandlade man inte några visumansökningar och beskickningar kunde inte besökas för identifiering inför ansökan om uppehållstillstånd. Till följd av detta försämrades ställningen särskilt för familjer vars medlemmar under pandemin var bosatta i olika länder. Många människor förlorade möjligheten till faktiskt familjeliv med sin make/maka eller sina barn under en väldigt lång tid, och vissa väntar fortfarande på möjligheten att besöka en beskickning för att lämna in sina ansökningar och kunna återförenas med sina familjer.

Grundlagen och de internationella förpliktelser som är bindande för Finland förutsätter alltid individuell bedömning i samband med beslut som

kan begränsa individens skydd för familjelivet. Enligt barnrättskonventionen ska barnets bästa beaktas i första hand vid administrativa myndigheters alla åtgärder som rör barn. Konventionen förpliktigar myndigheterna också att behandla ärenden som rör barn på ett positivt, humant och skyndsamt sätt.

Även om de åtgärder som vidtogs av beskickningarna särskilt i pandemins tidiga skede var förståeliga, anser ombudsmannen att långvariga begränsningar är väldigt problematiska med tanke på de sökandes rättigheter. De sökande har inte ens kunnat lämna in sina ansökningar. Begränsningarna har tillämpats inflexibelt utan att beakta till exempel den sökandes sårbara ställning. Utrikesministeriet och beskickningarna har en skyldighet att även under undantagsförhållanden trygga tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt att följa principen för grundrätts- och människorättsvänlig lagtolkning.

De situationer som under pandemitiden förekom vid visum- och uppehållstillstandsprocesser var till alla delar inte nya. Det har funnits utmaningar vid ärendehantering vid beskickningar som ur de sökandes perspektiv har varit betydande även före pandemin. Ombudsmannen har framhållit dessa utmaningar till exempel i sitt ställningstagande om familjeåterföreningar från 2018. Bland annat dessa problem behandlas närmare i följande kapitel. .

#### **3.3.2 Brister i tryggandet av rättigheterna av personer i sårbar ställning**

Beviljandet av uppehållstillstånd som ansökts om utomlands hindras av flera juridiska, administrativa och praktiska problem såsom korta tidsfrister för inlämnande av ansökningar, strikta krav på intyg och dokument, inkomstgränser samt hinder som orsakas av var ursprungslandet och de behöriga beskickningarna är belägna. Utöver ansökningsavgiften kan det som nämnts ovan medföra kostnader upp till flera tusen euro för de sökande. Problemen har visat sig i flera av de kontakter som ombudsmannen har tagit emot särskilt vad gäller familjeåterföreningsärenden.

En ansökan om familjeåterförening lämnas in endast av en sökande som befinner sig utomlands. Trots att ansökan kan även lämnas in elektroniskt, ska de sökande i alla fall identifiera sig personligen

vid någon av Finlands beskickningar. Utöver ett resedokument ska man ofta skaffa sig och visa även ett antal legaliserade dokument om familjeband samt om laglig vistelse i det land där beskickningen finns. Utöver de problem som framhållits ovan finns det ofta utmaningar i kommunikationerna både med beskickningarna och med företag som processen i vissa fall har lagts ut på.

De fall som kommit till ombudsmannens kännedom representerar en geografiskt och till medborgarskapen varierande grupp. I vissa fall är den som ansöker om familjeåterförening en högt utbildad finsk medborgare, i andra en person som inte kan läsa eller skriva som har beviljats internationellt skydd i Finland. Osäkerheten om de olika kraven och villkoren är dock gemensam för de som sköter ärenden vid beskickningar oberoende av personers bakgrund och möjligheter att utreda sina rättigheter och skyldigheter.

Var ursprungslandet är beläget påverkar utmaningarna med själva resan till beskickningen. Finland har ett relativt glest nätverk av beskickningar och alla beskickningar behandlar inte uppehållstillstånds- och visumärenden, utan statsrådet förreskriver om de behöriga beskickningarna med en förordning. Detta leder till att många sökande av familjeåterförening blir tvungna att resa långt för att sköta sitt ärende vid en behörig beskickning, ofta upp till tusentals kilometer till utlandet. Att boka tid vid en beskickning och att resa dit kan alltså ibland bli ett oöverstigligt hinder för processen.

Det räcker inte heller att man kommer till en behörig beskickning, utan enligt 60 § i utlänningslagen ska den som söker uppehållstillstånd vistas lagligen i det land där ansökan lämnas in. Detta förutsätter ofta ett visum som ibland kan vara omöjligt att få. Dessa situationer är särskilt problematiska för sökande i sårbar ställning. Till exempel familjemedlemmar till personer som beviljats internationellt skydd behöver ofta själva internationellt skydd gentemot sitt hemland. Att resa utomlands kan vara väldigt riskfyllt för dem och de kan bland annat ha svårt att skaffa sig resedokument. Att skaffa sig resedokument och resa utanför sitt hemlands gränser kan vara farligt särskilt för familjemedlemmar till personer som beviljats asyl i Finland. Utrikesministeriet tillämpar "kravet på laglig vistelse" utan förbehåll och därmed kan familjemedlemmar till flykting-

ar förhindras att komma till säkerhet och till sina familjemedlemmar. Ofta handlar det om en mor med barn.

### 3.3.3 Hinder för förverkligande av rättigheter

Den sedan länge instabila situationen i Afghanistan försämrades snabbt under sommaren 2021, och som andra länder evakuerade även Finland till sist personer som befunnit sig i en nödsituation i landet. Även diskrimineringsombudsmannen tog ställning till beaktandet av familjemedlemmar till personer som är bosatta i Finland genom att skicka ett brev till minister Ohisalo och minister Haavisto<sup>70</sup>. Operationen i Afghanistan bevisade att om det finns en gemensam vilja kan man även hitta lösningar som kan trygga tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Särskilt mot den bakgrund som nu har blivit känd ska man dock komma ihåg att Finland avisade afghaner som fått ett nekande asylbeslut till deras nationalstat ännu under samma sommar och inte tillät afghaner som ansöker om familjeåterförening sköta sina ärenden vid Finlands beskickning i Kabul. Detta förfarande tillämpades till och med under våren och sommaren 2020 då gränserna under coronapandemin var stängda, utan familjemedlemmar till afghaner som beviljats asyl i Finland förutsattes även under coronatiden att resa till Indien för identifiering.

Ombudsmannen mottog igen mot slutet av år 2021 ett snabbt ökande antal kontakter som handlade om afghaner bosatta i Finland och deras familjer. Under hösten 2021 beviljades afghaner genom ett undantag en möjlighet att sköta sina familjeåterföreningsärenden vid beskickningen i Teheran. För att omfattas av undantaget skulle de sökande i praktiken inneha både ett visum och tur-returflygbiljetter från Afghanistan till Iran. Det räckte dock inte med visum och att resa ända till Iran. Till exempel enligt en kontakt som ombudsmannen mottog under hösten 2021 kunde man inte boka tid för identifiering för en familj som befann sig i Teheran, eftersom de sökande förväntades kunna tala engelska. Enligt utrikesministeriets enhet för inreseärenden kunde man inte anordna tolkning på plats på ett hälsosäkert sätt. Å andra sidan kunde telefontolkning enligt utrikesministeriet inte godkännas förrän ett lämp-

ligt system för detta skulle ha tagits i bruk.

I början av december ändrades situationen igen genom att tillåta afghaner sköta sina ärenden i Teheran utan undantag, med stöd av republikens presidents förordning UM/2021/203. Därefter handlade de kontakter som ombudsmannen tagit emot om att flera familjer först under hösten 2021 hade följt utrikesministeriets anvisningar om undantag. När familjerna hade beviljats visum till Iran som varit en förutsättning för undantaget och som förutsatt att man hade resebiljetter hade de sedan i december fått veta att undantagsförfarandet hade avbrutits på grund av den nya förordningen och de skulle inte kunna boka tid vid beskickningen på Teheran förrän i februari 2022. Då hade giltighetstiden för de visum som de redan hade beviljats gått ut.

Enligt de kontakter som ombudsmannen tagit emot var de flesta sökanden av familjeåterförening kvinnor och barn. Många av dem skulle bli tvungna att återvända till Afghanistan utan att ha kunnat lämna in sin ansökan om familjeåterförening. Ombudsmannen gjorde ett ställningstagande i ärendet där ombudsmannen ansåg att de finska myndigheterna omedelbart ska vidta åtgärder i enlighet med bland annat 5 § i diskrimineringslagen och 22 § i grundlagen<sup>71</sup>. I och med att det är särskilt svårt för afghaner att få sin rätt till familjeliv tillgodosedd bland annat på grund av de administrativa förfaringssätt som Finland tillämpar, ansåg ombudsmannen att det förutsätts redan av skyldigheten att främja likabehandling att rätten till familjeliv för familjemedlemmarna i Finland till de sökanden som redan befann sig i Teheran tryggas med omedelbara åtgärder.

Enligt uppgifter som ombudsmannen fick senare behandlades ärenden för en del av de familjemedlemmar till personer bosatta i Finland som rest till Teheran snabbt. En del av dem blev dock tvungna att återvända till Afghanistan när deras visum hade gått ut.

Sökande av familjeåterförening berättade i sina meddelanden också att beskickningarna inte alltid ens svarar på förfrågningar som skickats till dem. Beskickningarnas agerande i familjeåterföreningsärenden har betydelse för tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna för personer, bland annat barn, som ofta befinner sig i en sårbar ställning. Ombudsmannen anser att det är

ytterst viktigt att beskickningarna förbättrar sina förfaringssätt så att de följer principen om god förvaltning och uppfyller även de krav som myndigheternas handledningsskyldighet ställer på tjänsteutövandet på ett bättre sätt.

Ombudsmannen anser att bland annat grundlagen, barnrättskonventionen och familjeåterföreningsdirektivet förutsätter lösningar som gör det möjligt för personer med flyktingbakgrund och andra personer i sårbar ställning att sköta sina ärenden vid den beskickning där det faktiskt är möjligt för dem.

### Rekommendationer:

- Utlänningslagens 60 § ska ändras så att paragrafen eller tolkningen av den inte orsakar hinder för respekten för familjelivet eller förverkligandet av barnens rättigheter.
- Det ska utredas hur myndigheternas rådgivningsplikt i ärenden om uppehållstillstånd ordnas enligt förpliktelserna i 22 § i grundlagen. Sökande såväl i Finland som utomlands ska få tillräcklig rådgivning om sin process från myndigheterna.

## 3.4 Övervakning av verkställigheten av avlägsnande ur landet

### 3.4.1 Ombudsmannens övervakningsuppgift

En av diskrimineringsombudsmannens uppgifter enligt utlänningslagen är att som en utomstående och oberoende myndighet övervaka verkställigheten av avlägsnanden ur landet. Återvändandendirektivet förutsätter att medlemsländerna sörjer för ett effektivt övervakningssystem för återvändandanden.

Enligt lag har diskrimineringsombudsmannen behörighet att övervaka verkställigheten av alla avlägsnanden. Inom ramen för sina resurser har

diskrimineringsombudsmannen riktat övervakningen särskilt på återsändanden av personer i sårbar ställning. Övervakningen riktas också på återsändanden till utmanande destinationsländer, till exempel Irak och Somalia, vars myndigheter begränsar eller reglerar mottagning av sina egna medborgare, där säkerhetssituationen inte är bra och där det har rapporterats stora antal kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Avsikten är att också rikta övervakning på återsändanden som innebär en förhöjd risk för användning av maktmedel.

Kärnan i diskrimineringsombudsmannens övervakningsarbete är att bedöma genomförandet av verkställigheten av återsändanden ur perspektivet med grundläggande och mänskliga rättigheter. De grundläggande rättigheterna fastställer en miniminivå som försäkrar att varje person bemöts med respekt för deras människovärde. Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har konstaterat att verkställighet av avlägsnande ur landet är en situation med en särskilt hög risk för kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Denna skyldighet gäller även verkställigheten av avlägsnanden ur landet.

Diskrimineringsombudsmannens verksamhetsmiljö inom övervakning av återsändanden har utvidgats sedan förordningen om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå (Frontex) trädde i kraft. Förordningen förutsätter att medlemsstaterna ska bidra med personal till byråns reserv med övervakare av återvändande med tvång. För detta uppdrag fick diskrimineringsombudsmannen under 2021 två nya tjänster för övervakning av avlägsnanden ur landet. I och med den nya förpliktelsen kommer de övervakare som utsetts att vara tillgängliga för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå också att övervaka återsändanden som genomförs av andra EU-medlemsländer utan att de har några kopplingar till de finska myndigheternas åtgärder. 152 b § i utlänningslagen kompletterades med ett nytt moment enligt vilket diskrimineringsombudsmannen svarar för deltagande i en reserv med övervakare av återvändande med tvång enligt artikel 51 i gräns- och kustbevakningsförordningen. Övervakningsverk-

samhet i enlighet med denna förpliktelse har inletts under 2021 inom diskrimineringsombudsmannens byrås övervakning av verkställighet av avlägsnanden ur landet.



**Kärnan i diskrimineringsombudsmannens övervakningsarbete är att bedöma genomförandet av verkställigheten av återsändanden ur perspektivet med grundläggande och mänskliga rättigheter.**

### **3.4.2 Diskrimineringsombudsmannens observationer om återsändanden**

**Grundrättighetsvänliga förfaringsätt har utvecklats, men rättigheterna för personer som ska återsändas tillgodoses inte alltid i praxisen för avlägsnande ur landet**

Under 2014–2021 övervakade diskrimineringsombudsmannen 212 verkställighetsoperationer av avlägsnande ur landet. Antalet övervakningar varierade mellan åren. Under det första året 2014 genomfördes 7 övervakningar, och det största antalet övervakningar genomfördes år 2018 då det också fanns mer personal för övervakningar vid ombudsmannens byrå.

Diskrimineringsombudsmannen har genomfört ett projekt med finansiering från Europeiska unionens asyl-, migrations- och integrationsfond (AMIF). Observationer från övervakningen 2014–2019 har beskrivits närmare i [projektets slutrapport](#)<sup>72</sup>. Enligt diskrimineringsombudsmannens observationer har många förfaranden för återsändanden utvecklats mot en positiv riktning med hänsyn till de grundläggande rättigheterna. Förfaringsätt som respekterar de grundläggande rättigheterna och deras fortsatta utveckling kräver dock fortfarande ständig uppföljning, uppmärksamhet och utbildning.

Vid övervakningen av avlägsnanden ur landet har man observerat att förfarandena varierar och de återvändande personernas rättigheter inte all-

tid tillgodoses. De frågor om grundläggande rättigheter som uppstår i återsändanden förknippas till exempel med polisens användning av maktmedel, identifiering av sårbar ställning, tolkning och rättsskydd. Det är fråga om väldigt fundamentala rättigheter, såsom att skydda den återvändande personens fysiska integritet, liv och hälsa samt att se till att Finland inte bryter mot principen om non-refoulement.

I den skriftliga responsen till polisen inkluderar övervakarna både god praxis och sådant som de vill anmärka mot. Under senare år har ombudsmannen i sin respons särskilt beaktat polisens användning av maktmedel, tolkning, identifiering av sårbar ställning, information om tidpunkten för resan, den återvändandes möjligheter till kontakter, den återvändandes rättsskydd samt informationsutbyte och informationsflöden mellan myndigheter.

I sitt arbete har övervakarna observerat goda förfaranden som främjar de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid återsändanden. En del av dessa förfaranden ser ut att vara förfaringsätt som i hög grad har etablerats inom polisens verksamhet, medan en del handlade om förfaranden där polisens förfaringsätt enligt övervakarnas observationer har varierat. God praxis kan förebygga motstånd som ibland förekommer i samband med återsändanden, varmed risken för användning av maktmedel minskar och även en person som är ovillig att återvända kan uppleva att hen blir bemött med värdighet.



**Vid övervakningen av avlägsnanden ur landet har man observerat att förfarandena varierar och de återvändande personernas rättigheter inte alltid tillgodoses.**

### **3.4.3 Stärkande av rättigheterna för personer i sårbar ställning som ska återsändas**

Personer i sårbar ställning som ska återsändas löper en ännu högre risk för kränkningar av deras grundläggande rättigheter än andra personer som ska återsändas, eftersom polisen på grund av dessa personers sårbara ställning kan behöva vidta särskilda åtgärder som inte behöver övervägas vid andra återsändanden. Risken är särskilt hög i situationer där sårbarheten inte har identifierats vid myndighetsförfaranden under personens vistelse i Finland.

I regeringens proposition om övervakningen av verkställigheten av avlägsnande ur landet (RP 134/2013 rd) konstateras att övervakningen bör ta fasta på situationen av personer i sårbar ställning samt de mänskliga aspekterna på hur ett avlägsnande genomförs. Under övervakningen har man observerat att i en del av återsändanden har de särskilda behoven av personer i sårbar ställning beaktats mycket väl, men man har även observerat att den sårbara ställningen inte alltid ens har identifierats. På grund av den tyngdpunkt för verksamheten som lagstiftaren ställt, internationella bestämmelser och de utvecklingsbehov som kommit fram vid övervakningsarbetet utredde diskrimineringsombudsmannen under 2020–2021 i ett projekt med finansiering från Europeiska unionens asyl-, migrations- och integrationsfond (AMIF) identifieringen och beaktandet av den sårbara ställningen av personer som ska återsändas vid beredningen och verkställigheten av avlägsnanden ur landet<sup>73</sup>.

#### **Strukturerna saknas för identifiering av sårbar ställning och beredning av återsändanden**

Under projektet och mer allmänt inom övervakningen av avlägsnanden ur landet har man observerat att myndigheterna saknar tydliga strukturer och anvisningar för beredningen av tillbakasändningar av personer i sårbar ställning. Till exempel i polisstyrelsens anvisning om verkställighet av avlägsnanden ur landet har frågor om sårbar ställning behandlats endast kort. Anvisningen har ingen separat del om återsändande av personer i sårbar ställning eller om utredning och beaktande av de särskilda behoven av dessa personer. Vid övervakning har det å andra sidan kommit fram

att vid enskilda återsändanden använder både polisen och förläggningar grundrättsvänliga förfaringsätt där behoven av personer i sårbar ställning har nog kartlagts och beaktats.

Som en oroande observation vid övervakningen kom det dock fram situationer där den sårbara ställningen av personer som skulle återsändas inte hade identifierats och deras behov kunde därmed inte beaktas. I sådana situationer blir risken för kränkningar av de grundläggande rättigheterna konkret.



## Myndigheterna saknar tydliga strukturer och anvisningar för beredningen av tillbakasändningar av personer i sårbar ställning.

### Rekommendation:

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att det bör upprättas strukturer, stregier och anvisningar för polisen och asylförläggningarna för att under beredningen och verkställigheten av avlägsnanden trygga rättigheterna för personer i sårbar ställning. Dessutom anser ombudsmannen att både polisen och personalen vid förläggningarna ska utbildas regelbundet i identifiering av sårbarhet och dess betydelse under beredningen och verkställigheten av avlägsnanden.

### Både förläggningarna och de personer som ska återsändas ska informeras om återsändanden i god tid på förhand

Enligt Polisstyrelsens anvisning ska polisen informera asylförläggningen direktör eller ställföreträdande direktör om verkställighet av avlägsnanden ur landet och deras tidpunkter före verkställigheten<sup>74</sup>. Enligt samma anvisning ska den person som ska återsändas så fort som möjligt informeras om tidpunkten för avlägsnande ur landet. Om polisen känner till omständigheter

som kan äventyra verkställigheten av återsändandet kan man undantagsvis underlåta att meddela tidpunkten på förhand.

Under ombudsmannens övervakningsprojekt kom det emellertid fram att polisen inte alltid informerar förläggningen om tidpunkten för återsändandet. Om klienten hämtas utan att förläggningen har meddelats om det på förhand hinner personalen inte bereda sin klient för avfärden. I dessa situationer blir stödbehovet av personer i sårbar ställning som ska återsändas obeaktat vid förläggningen. Man hinner till exempel inte hjälpa den återvändande att orientera sig till återsändandet eller ordna med personens medicinering. Under projektet kom det fram att hjälpsystemet för offer för människohandel inte heller alltid meddelas om tidpunkten för återsändandet av ett offer som tagits in i hjälpsystemet.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att polisen korrigerar sina förfaringsätt så att de följer anvisningen. Det bör uppmärksammas att den som ska återsändas så fort som möjligt ska informeras om tidpunkten för återsändandet. Förläggningar, försvarsenheter och hjälpsystemet för offer för människohandel ska alltid informeras i god tid om kommande återsändanden – även när den som ska återsändas har privat inkvartering.

### Barnets bästa och barnets rättigheter vid återsändanden

På grund av sin sårbarhet har barn rätt till särskilt skydd. Som asylsökanden är barn alltid i sårbar ställning. Barn ska behandlas som barn med hänsyn till deras ålder och deras särskilda behov ska beaktas. Prioriteringen av barnets bästa har tryggats i artikel 3.1 av FN:s konvention om barnets rättigheter samt i 6.1 § i utlänningslagen. FN:s konvention om barnets rättigheter gäller i Finland på lagnivå. Konventionen och dess skyddsförpliktelser gäller alla barn, även barn som ska avlägsnas ur landet.

Enligt regeringens proposition om utlänningslagen är barnets bästa alltid individuellt och bundet till respektive situation i barnets liv. Barnets bästa ska övervägas i sin helhet med beaktande av barnets individuella behov, önskemål och åsikter. I fråga om rättsliga och administrativa beslut är det viktigt att beslutsfattaren reder ut vil-

ket beslut som är det bästa för barnet. Regeringens proposition betonar också socialarbetarnas ställning i utredningar om barnets bästa. I sin anvisning om avlägsnande ur landet har Polisstyrelsen hänvisat till barnrättskommitténs ståndpunkt om att skyldigheten att bedöma barnets bästa är bindande. Enligt kommittén lämnar artikel 3.1 av barnrättskonventionen inget utrymme för skönsmässig bedömning. Alla förvaltningsmyndigheter, inklusive polisen, ska vid de enskilda besluten i första hand bedöma barnets bästa som ska styra såväl besluten som verkställighetsåtgärderna.



## **Barn är inte ansvariga för hanteringen av de vuxnas ärenden och barn ska inte sättas i situationer där de måste reda ut ärenden mellan sina föräldrar och myndigheterna**

Bedömning och fastställande av barnets bästa är nödvändig i situationer där barnet eventuellt skiljs från sina föräldrar. Eftersom åtskiljande från föräldrarna har allvarliga följder för barnet bör åtskiljande vara en sista utväg och användas endast när barnet riskerar lida omedelbar skada eller när åtskiljande annars är nödvändigt. Även artikel 8 i Europakonventionen skyddar familjelivet. Vid verkställighet av avlägsnande ur landet ska man försäkra sig om att barnet inte skiljs från sina föräldrar om det skulle strida mot barnets bästa eller utan att bedöma barnets bästa. Återsändanden ska ordnas så att familjen kan resa tillsammans och också under transporten vara så nära till varandra som möjligt, förutom i undantagsfall där detta skulle strida mot barnets bästa eller familjens önskemål.

Barn är inte ansvariga för hanteringen av de vuxnas ärenden och barn ska inte sättas i situationer där de måste reda ut ärenden mellan sina föräldrar och myndigheterna. I några av de återsändanden som övervakades under projekttiden hade barn i vissa situationer under återsändandet fått fungera som tolkar vid samtalen mellan modern och polisen. Övervakaren uppmärksamma-

de detta i sin respons till polisen. Under projektet kompletterades Polisstyrelsens anvisning med ett förbud att använda barn som tolkar vid behandlingen av familjens ärenden under alla skeden av avlägsnandet ur landet.

### **Barnets bästa och barnets rättigheter ska beaktas även vid planeringen av återsändandet**

Under återsändandets beredning kan det komma fram att oro om barnets säkerhet eller barnets uppväxt och utveckling har väckts hos andra myndigheter eller privatpersoner. En barnskyddsansökan kan ha lämnats in om barnet efter det att ett avvisningsbeslut har fattats om barnet eller utredningen av barnets situation kan pågå fortfarande. Bedömning av barnets bästa förutsätter att oro över barnet utreds adekvat innan återsändandet verkställs.

På basis av uppgifter som erhållits under projektiden varierar polisens bedömning och betraktande av barnets bästa vid verkställigheten av avlägsnanden och deras beredning. Det visade sig att barn behandlades väl under verkställigheten av så gott som alla återsändanden som övervakats under projektet. Enligt observationer från övervakningen har vikten av att kunna förbereda sig för återsändandet betonats vid återsändanden av barnfamiljer.

Under övervakningen har det observerats att det kan förekomma svårigheter vad gäller bedömningen och beaktandet av barnets bästa särskilt om det kommer fram nya uppgifter om familjens eller barnens situation efter det att ett avvisningsbeslut har fattats. Till exempel kan det hända att barnens situation inte har utretts färdigt vid kommunens barnskydd vid återsändandetidpunkten.

Barn har rätt att få information anpassad till deras ålder om förfaranden i samband med återsändandet och enligt artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter ska barnens åsikter utredas i alla frågor som berör barnen. Det kom inte fram av de övervakade fallen att barnen skulle ha hörts eller deras åsikter utretts när deras situation hade ändrats innan verkställigheten av återsändandet.



### **Rekommendation:**

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att polisen upprättar en tydlig process för bedömning av barnets bästa innan återsändanden verkställs. Detta ska planeras tillsammans med sakkunniga och inkluderas som en del av polisutbildningen.

### **Brister i tolkningen**

De återvändandes språkkunskaper varierar väldigt mycket. Det är av största vikt att ledsagarna och de återvändande förstår varandra. Tolkens betydelse understryks i akuta situationer som handlar till exempel om hälsotillståndet. Diskrimineringsombudsmannen har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid bristfällig tolkning. Övervakarna har anmärkt att användningen av en tolk är en väsentlig del av respekten för den återvändande personens värdighet.

Effektiv växelverkan gör återvändandeinsatsen smidigare, möjliggör beaktandet av de särskilda behoven av personer i sårbar ställning och kan minska behovet av användningen av maktmedel. Vid gemensamma återsändanden som koordineras av Frontex deltar en tolk i hela operationen. Vid återsändanden som övervakades under projektet använde man telefontolkning under avfärdsskedet, men tolken deltog inte i några av återsändandena och någon tolkning under flygresan erbjöds inte. Under tidigare år har en tolk följt med också under resan vid återsändanden med charterflyg.

### **Rekommendation:**

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att om en tolk behövs, ska tolken delta i alla skeden av avlägsnanden av personer i sårbar ställning ur landet. Det bör beredas tillräckliga resurser för tolkningen.



**Effektiv växelverkan gör återvändandeinsatsen smidigare, möjliggör beaktandet av de särskilda behoven av personer i sårbar ställning och kan minska behovet av användningen av maktmedel.**

### **Meddelande om ändringar i omständigheterna till biträden och beslutsfattare**

Ibland sker det betydande ändringar i den återvändandes situation precis innan återsändandet verkställs, till exempel kan den återvändandes hälsotillstånd ändras plötsligt. Den återvändande kan ha tagits in på sjukhus till exempel på grund av en psykisk sjukdom eller självdestruktivt beteende. Ändringar i omständigheterna kan påverka den återvändandes rättsliga ställning på ett avgörande sätt och därför är det viktigt att den återvändandes rättsbiträde och beslutsfattare meddelas om ändringarna.

Under projektet observerade man att ändringar i den återvändandes omständigheter och nya uppgifter förmedlades vidare på ett varierande sätt. Det kom fram uppgifter och fall där biträdet och/eller beslutsfattaren inte hade fått veta om att den återvändande tagits in på sjukhus eller att oro hade väckts om barnens situation.

Under projektet utreddes myndigheternas synpunkter på vem som har ansvaret att meddela beslutsfattare och biträden om ändringar i den återvändandes omständigheter. Svaren varierade och det finns ingen gemensam åsikt eller gemensamma anvisningar för dessa situationer, utan de avgörs i praktiken separat från fall till fall.

Om uppgifter som har betydelse i ett asyl- eller uppehållstillståndsärendet inte lämnas till biträdet eller beslutsfattaren finns det en risk att den återvändandes grundläggande rättigheter inte blir tillgodosedda och att principen om non-refoulement inte följs. Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att polisen och Migrationsverket upprättar strukturer för att betydande ändringar i omständigheterna som sker precis före återsändandet ska verkställas meddelas till den återvändandes biträde och/eller beslutsfattarna.

## Offer för människohandel

Vid återsändanden av offer för människohandel är det väsentligt att ta hänsyn till offrets tillgång till hjälp och stöd i destinationslandet. Syftet är att förhindra att offret blir utsatt för människohandel på nytt. Förbudet mot slaveri och tvångsarbete i artikel 4 i Europakonventionen förpliktigar konventionsstaterna till detta.

Högsta förvaltningsdomstolen har i sina avgöranden ställt två förpliktelser för den verkställande myndigheten med vilka man strävar efter att offret kan få hjälp i destinationslandet<sup>75</sup>. Den verkställande myndigheten ska med offrets samtycke informera den aktör som hjälper offer för människohandel i destinationslandet på förhand om att ett offer för människohandel kommer att återsändas. Om det återvändande offret inte ger sitt samtycke till detta ska den verkställande myndigheten erbjuda offret kontaktuppgifterna av de aktörer som kan hjälpa i destinationslandet.

Enligt uppgifter som erhöles under projektet ger de flesta offer för människohandel inte sitt samtycke till att deras uppgifter överläts till myndigheterna i destinationslandet. Meddelandet till destinationslandet och bekräftelsen från destinationslandet om att offret kan erhålla hjälptjänster kan dock vara en faktor som skyddar offret från utnyttjande. På basis av uppgifter som under projektet erhöles av myndigheterna blev diskrimineringsombudsmannens uppfattning att högsta förvaltningsdomstolens förpliktelse endast sällan garanterar offer för människohandel möjligheten att få hjälp i destinationslandet. Detta beror på två skäl. För det första är det svårt att få samtycke av offer för människohandel till att deras uppgifter överläts till myndigheterna i destinationslandet. För det andra ansågs högsta förvaltningsdomstolens avgörande vara problematiskt på grund av praktiska aspekter och problem som hänför sig till behörigheter samt på grund av att förpliktelserna inte kan garantera att offret har rätt till hjälp i destinationslandet. Denna förpliktelse ger alltså enbart skenbar hjälp till offret. I den nuvarande situationen riskerar offren att bli utsatta för människohandel på nytt.

Diskrimineringsombudsmannen betonar att i polisens diskussioner med offer för människohandel om eventuell hänvisning till hjälp ska polisen särskilt uppmärksamma diskussionens inne-

håll, den tid som reserverats för diskussionen och att man skapar en förtrolig stämning.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att man inom arbetet mot människohandel också upprättar strukturer för gränsöverskridande handledning för att trygga hjälp i destinationsländer för offer för människohandel som ska avlägsnas ur landet. I EU:s nätverk mot människohandel diskuteras ett system för gränsöverskridande rutiner för identifiering och vidarebeslutning av offer för människohandel (transnational referral mechanism). Avsikten bör vara att beakta offrens individuella situationer och att hänvisa dem till konkreta stödåtgärder vid återsändandesituationer. Offer för människohandel ska inte återsändas till stater där de löper risk att bli utsatta för människohandel på nytt.

### Rekommendation:

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att polisen samlar in adekvata och uppdaterade uppgifter om aktörer som i de viktigaste destinationsländerna erbjuder hjälp till offer för människohandel och som polisen med offrets samtycke kontaktar innan återsändandet och/eller vars kontaktuppgifter ges till offret.

## 3.5 Verkställbarheten av beslut om avlägsnande ur landet och risken för kränkning av förbudet mot tillbakasändning

Finland har såväl i internationella konventioner som i sin nationella lagstiftning förbundit sig att iaktta det absoluta förbudet mot tillbakasändning, enligt vilket ingen får sändas tillbaka till ett område där hen riskerar att utsättas till exempel för tortyr eller ett bemötande som är omänskligt, förnedrande eller kränker människovärdet, eller att utsättas för ett dylikt straff. Bedömningen av

förbudet mot tillbakasändning ingår i allt beslutsfattande med stöd av utlänningslagen. Avlägsnande ur landet är en del av asyl- och uppehållstillståndprocessen i de situationer där ansökan inte lett till ett uppehållstillstånd och sökanden förordnas att avlägsna sig ur landet. Förbud mot tillbakasändning ska också bedömas då ett beslut om avlägsnande ur landet verkställs. I samband med verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning är det i praktiken också ofta nödvändigt att därtill bedöma övriga grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, såsom ett barns intresse, och hälsotillståndet hos den person som sänds tillbaka.

Det är möjligt att det går flera månader mellan ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet och i synnerhet tillbakasändning mot egen vilja, då det är möjligt att det skett ändringar i förhållandena hos den person som ska sändas tillbaka. I samband med ett överklagande eller under överklagandeprocessen är det möjligt att hos förvaltningsdomstolarna ansöka om ett interimistiskt beslut om förbud mot verkställighet, men tröskeln för förbud är relativt hög i domstolarnas praxis. Också tillsynsorganen för konventioner om mänskliga rättigheter kan i samband med ett överklagande som gjorts till dem begära att Finland avbryter verkställigheten av ett beslut om tillbakasändning. I detta avsnitt behandlas centrala problem i anknytning till avlägsnande ur landet och de mänskliga rättigheterna för en person som sänds tillbaka, såväl i fråga som lagstiftningen som vad beträffar förfarandena. Om man inte tar itu med dessa problem, finns det en risk att Finland kränker förbudet mot tillbakasändning, eller i övrigt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för en utlänning.

I övervakningen av verkställigheten av avlägsnande ur landet har diskrimineringsombudsmannen observerat utmaningar i synnerhet vad gäller verkställighet av beslut om avvisning i anknytning till internationellt skydd. Utöver oklar lagstiftning och oklar praxis gäller observationerna de nationella domstolarnas höga tröskel för att förordna förbud mot verkställighet av tillbakasändning. Ett exempel på strikt tillämpningspraxis rörande utlänningslagen och bristande enhetlighet i verkställigheten är att tillsynsorganen för internationella konventioner under de senaste åren

fattat flera interimistiska beslut om avbrytande av verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet i överklagandeärenden som anförts mot Finland.

### **3.5.1 Lagstiftningen och praxis ska förtydligas**

Utlänningslagen reglerar när ett beslut om avlägsnande kan verkställas. I allmänhet kan ett beslut verkställas innan ett överklagande avgjorts på laga vun sätt. Vad gäller personer som sökt internationellt skydd är huvudregeln att ett överklagande av Migrationsverkets beslut hos förvaltningsdomstolen skjuter upp verkställigheten. Det finns dock undantag till denna huvudregel, till exempel fall då sökanden kommit till Finland från ett annat medlemsland i unionen och en del av fallen med en ny ansökan. Ett överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen skjuter inte upp verkställigheten av avlägsnande ur landet.

I samband med överklagandeförfarandet är det möjligt att hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ansöka om ett tillfälligt förbud mot verkställighet av ett beslut om avlägsnande ur landet. I utlänningslagen finns det varierande bestämmelser om den utsatta tiden för en domstol att avgöra en ansökan som gjorts hos den. Den komplexa regleringen orsakar oklarhet och osäkerhet i bedömningen av tidpunkten för verkställbarheten för ett beslut om avlägsnande ur landet och anknutna rättigheter.

Ombudsmannen känner exempelvis till ett fall från november 2021, där HFD förbjudit verkställigheten av avvisning av en asylsökande så sent som sju månader efter att ansökan om förbud mot verkställighet hos HFD gjorts. På grund av att verkställighetsförbud inte beviljades direkt då det ansöktes, hade mottagningstjänsterna för asylsökanden i fråga upphört och enligt polisens tolkning hade hen arbetat utan arbetsrätt. Också på grund av dessa betydande rättigheter som är bundna till verkställbarheten, ska tidpunkten för verkställbarheten fastställas tydligt.

Polisen ansvarar för verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet, även efterlevnad av eventuella beslut om förbud mot verkställighet av domstolarna. Polisstyrelsens anvisning om avlägsnande ur landet innehåller anteckningar om hur polisen granskar verkställbarheten för ett beslut om avlägsnande ur landet före tillbak-

asändningen. Enligt ombudsmannens syn är det förfaringsätt som polisen och HFD kommit överens om för osäkert till exempel i situationer där ett förbud mot verkställighet av avlägsnande ur landet ansöks på nytt under ändringssökningsförfarandet. Det finns skäl att förtydliga förfaringsätten och anvisningarna.

Diskrimineringsombudsmannen anser att paragraferna om verkställighet av utlänningslagen borde preciseras på så sätt att polisen alltid ska vänta på förvaltningsdomstolarnas avgörande av en ansökan om förbud mot verkställighet innan avlägsnandet ur landet verkställs. Därtill ska avgöranden om ansökningar om förbud mot verkställighet alltid göras skriftligt. Ombudsmannen anser att polisen ur en synvinkel som omfattar tillbakasändningsförbud borde också vara medveten om eventuella nya ansökningar om förbud mot verkställighet som gjorts i ett överklagandeärende.

### Rekommendationer:

- Bestämmelserna om verkställighet av avlägsnande ur landet i utlänningslagen ska förenklas och harmoniseras genom att stifta föreskrifter om att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas innan en ansökan om förbud mot verkställighet har avgjorts.
- Informationsutbytet mellan polisen och domstolarna ska förtydligas på så sätt att en domstol å tjänstens vägnar under rättar polisen om att en ny ansökan om förbud mot verkställighet lagts fram i ett överklagandeärende.
- Förvaltningsdomstolarna borde alltid avgöra en ansökan om förbud mot verkställighet skriftligt, så att såväl polisen som ändringssökandens rättsbiträde är medvetna om att domstolen bedömt ärendet.

### 3.5.2 Förbud mot tillbakasändning av tillsynsorganen för konventionerna om mänskliga rättigheter

Enligt diskrimineringsombudsmannens uppgifter är sammanlagt 20 överklaganden anhängiga mot Finland vid den tidpunkt då riksdagsberättelsen skrivs, i vilka ett gränsöverskridande organ bett att inte verkställa avvisningen av ändringssökandena. Ändringssökandena omfattar sammanlagt 51 personer, av vilka 34 är vuxna och 17 är barn. Överklagandena är anhängiga hos FN:s kommitté mot tortyr (CAT), FN:s kommitté för barnets rättigheter (CRC) och FN:s kommitté för mänskliga rättigheter). Dessa kommittéer övervakar att de stater som ratificerat konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, konventionen om barnets rättigheter och konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter efterlever konventionen.

Ett överklagande till ett internationellt tillsynsorgan för en konvention kan göras först i det skede då alla nationella rättskyddsmedel uttömts. Detta innebär i praktiken den tidpunkt då en finsk domstol i samband med överklagandet inte förbjudit avlägsnande ur landet med anledning av en ansökan om förbud mot verkställighet, då avlägsnandet följaktligen kan verkställas. Därför är det ofta nödvändigt att göra ett överklagande till ett gränsöverskridande konventionstillsynsorgan väldigt nära tidpunkten för avlägsnande ur landet, då risken för en konventionskränkning eller till och med kränkning mot förbudet mot tillbakasändning är uppenbar.

I Polisstyrelsens anvisning om avlägsnande ur landet konstaterades det att polisen utan undantag iakttar verkställighetsförbud som meddelats av gränsöverskridande tillsynsorgan för konventionerna, men i anvisningen föreskrivs det inte att polisen i verkställandet av avlägsnande ur landet borde vänta på att en ansökan om verkställighetsförbud som gjorts till tillsynsorganet avgörs. Ansökningar om verkställighetsförbud avgörs i tillsynsorganen i allmänhet inom några dagar från det att överklagandet anhängiggjorts. Ombudsmannen har gett polisen en rekommendation om att verkställighet av avlägsnande ur landet borde skjutas upp fram till det att ett gränsöverskridande tillsynsorgan för en konvention avgjort en ansökan om förbud mot verkställighet. Ombuds-

mannen har också ansett att polisstyrelsens anvisning borde kompletteras i denna utsträckning.

Upprättande av ett överklagande till ett gränsöverskridande tillsynsorgan för en konvention är mödosamt för ett rättsbiträde och tidtabellen är i allmänhet snäv. Det är också möjligt att en ekonomisk kostnadsrisk är förknippad med detta. Tröskeln för att göra ett överklagande till ett gränsöverskridande tillsynsorgan är sammantaget väldigt hög. Ombudsmannen anser att rättskyddet för personer som ska avvisas inte borde vara beroende av yrkesskickligheten hos enskilda rättsbiträden och deras resurser att föra ärendet för avgörande av ett gränsöverskridande tillsynsorgan, då det finns en risk att Finland bryter mot sina konventionsplikter.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är oroväckande att en finsk förvaltningsdomstol inom en relativt kort tid i så många fall som överförts till ett övervakningsorgan bedömt ärendet striktare än organet när det gäller förbudet mot verkställighet. Detta är ett bevis på de nationella förvaltningsdomstolarnas relativa strikta tolkning av Finlands plikter i anknytning till mänskliga rättigheter och tröskeln för att avbryta verkställigheten av beslut. Detta väcker oro också kring tillgodoseendet av rättsskyddet och risken för kränkning av förbudet av tillbakasändning.



**Diskrimineringsombudsmannen anser att det är oroväckande att en finsk förvaltningsdomstol inom en relativt kort tid i så många fall som överförts till ett gränsöverskridande organ bedömt ärendet striktare än organet när det gäller förbudet mot verkställighet.**

### Rekommendationer:

- Diskrimineringsombudsmannen anser att särskild uppmärksamhet ska riktas mot identifiering av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggats i internationella konventioner i det nationella beslutsfattandet i enlighet med 1 § i utlänningslagen. Diskrimineringsombudsmannen uppmanar inrikesministeriet att inom ramen för projektet för reform av utlänningslagen bedöma betydelsen av avgöranden som gäller Finland av tillsynsorganen för konventioner och behoven av att precisera betydelsen för internationella konventionsplikter i det nationella beslutsfattandet.



# Slutsatser och rekommendationer till riksdagen

---

Diskrimineringsombudsmannen har ett vittomspännande uppdrag och omfattande befogenheter. Ombudsmannens uppdrag omfattar att ingripa i fall av diskriminering, främja likabehandling, att rapportera om människohandel på nationell nivå, att övervaka verkställigheten av utvisningar samt att bedöma och främja utlänningars ställning och rättigheter. I början av år 2022 tillkom även ett nytt uppdrag, rapportering av våld riktat mot kvinnor. I och med det omfattande uppdraget har diskrimineringsombudsmannen tilldelats en täckande uppgiftsbeskrivning som omfattar grundläggande och mänskliga rättigheters tillstånd i Finland samt olika minoriteters ställning i landet.

Under de fyra senaste åren har framsteg konstaterats i fråga om förverkligande av de mänskliga rättigheterna och likabehandlingen i Finland. Allt fler aktörer har aktivt börjat förespråka likabehandling och mänskliga rättigheter samt motverka rasism. Å andra sidan visar studier och därtill statistik hos diskrimineringsombudsmannen att mycken diskriminering alltjämt upplevs i Finland och att de mänskliga rättigheterna inte förverkligas i form av lika behandling hos alla befolkningsgrupper.

Mycket återstår ännu att göra för att likabehandling ska kunna förverkligas för var och en. Strukturell diskriminering kräver aktiva ingripanden och likabehandling ska främjas på livets alla områden. Förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska ges en central ställning i frågor relaterade till utlänningars status, förverkligandet av barnets rättigheter ska ges större uppmärksamhet och rättsskyddet för offer för människohandel måste bli effektivare.

Diskrimineringsombudsmannen har med stöd av diskrimineringslagen många möjligheter att ingripa i fall av diskriminering och att främja likabehandling. Inom ramen för lagstiftningen i nuläget förverkligas emellertid inte rättsskyddet för ett offer för diskriminering i tillräckligt hög grad. I delreformen av diskrimineringslagen är det därför viktigt att förstärka rättsskyddet för offer för diskriminering och göra det möjligt att effektivare ingripa i fall av diskriminering och se till att proportionerliga påföljder av diskrimineringen kan förverkligas.

Likabehandling ska främjas i vidsträckt omfattning i samhället med myndigheterna och de offentliga aktörerna i central ställning i denna fråga. I diskrimineringslagen föreskrivs om myndigheternas skyldighet att främja likabehandling. Myndigheterna och andra offentliga aktörer ska effektivare förverkliga främjande åtgärder och i lagens förarbeten ska större uppmärksamhet ägnas åt bedömning av likabehandlingens konsekvenser. I Finland förekommer också brister i insamlingen av informa-

tion om diskriminering och rasism och det finns skäl att skapa fungerande strukturer för insamlingen.

En utbredd diskriminering upplevs på livets olika områden utifrån flera diskrimineringsgrunder. Diskrimineringsombudsmannen har under en tid av fyra år oftast kontaktats angående diskriminering på grund av funktionsnedsättning och ursprung. Mot diskriminering måste ingripas effektivt på livets alla områden på så sätt att tillvägagångssätt och praxis som främjar likabehandling förstärks samt genom att reformer i lagstiftningen verkställs. Exempelvis behövs för att likabehandling av personer med funktionsnedsättning ska förverkligas reformer i lagstiftningen om tjänster för personer med funktionsnedsättning liksom även åtgärder för undanröjande av strukturella hinder i arbetslivet. Sametingslagen ska reformeras så att den förstärker samernas självbestämmanderätt som ursprungsfolk.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna ska vara i fokus när beslut fattas om utsatta personers ställning. Utlänningslagen ska ändras så att barnets rättigheter tillgodoses på ett bättre sätt och den sökandes situation i dess helhet kan beaktas i tillräcklig utsträckning. I verkställigheten av utvisningar ska uppmärksamhet fästas vid identifiering av människor i utsatt ställning som ska återflyttas.

Ett alltmer omfattande arbete mot människohandel utförs oavbrutet av myndigheter, organisationer och även av företag. Ett tväradministrativt handlingsprogram som sammanställts efter ett brett förberedelsearbete utgör ett effektivt sätt att motarbeta människohandel. Hörnstenar i arbetet mot människohandel är hjälp och stöd till offren, konstaterande av straffrättsligt ansvar samt uppehållsrätt. Vart och ett av dessa delområden bör utvecklas så att rättigheterna för offer för människohandel ska kunna förstärkas.

Utifrån de iakttagelser som framförs i denna redogörelse för riksdagen lämnar diskrimineringsombudsmannen följande rekommendationer till riksdagen.

# Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer till riksdagen

## LIKABEHANDLING ÄR GRUNDEN TILL ETT RÄTTVIST SAMHÄLLE

### Rättsskyddet ska förstärkas för den som upplevt diskriminering

- Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör ha en möjlighet att fastställa en gottgörelse, då nämnden konstaterar att en person blivit diskriminerad.
- Diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens befogenheter ska utvidgas till att omfatta diskrimineringsfall i arbetslivet.
- I lagen inskrivs skyldigheten att vidta rimliga anpassningsåtgärder samt preliminära förberedelser för att utifrån planering som lämpar sig för envar tillgodose specifika behov hos personer med funktionsnedsättning, i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
- Förpliktelsen till planering för likabehandling ska utvidgas till att omfatta även småbarnspedagogiken.
- Utbildningsanordnarens skyldighet att ingripa i trakasserier mot skolelever och studerande föreskrivs i lag.
- Diskrimineringsombudsmannens möjligheter att främja likabehandling, reda ut diskrimineringsfall och stödja offer för diskriminering tryggas, så att ombudsmannens resurser motsvarar den anmärkningsvärda ökningen av antalet kontakter.

### Åtgärderna för främjande av likabehandling ska förstärkas

- Planeringen av likabehandling och bedömningen av konsekvenser för likabehandling ska förstärkas i och med att den offentliga förvaltningen och lagstiftningen reformeras.
- För insamling av information om diskriminering och rasism ska strukturer skapas och resurser säkerställas.
- I digitaliseringen av myndighets- och nödvändighetstjänster ska mångfalden av kanaler med utbud av service tryggas.

### Diskriminering ska motverkas inom livets alla områden

- I reformen av lagen om bostadsaktiebolag säkerställs likabehandling och tillgänglighet i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.
- Bostadsrådgivning, som måste behöva utvecklas i synnerhet för personer som riskerar utslagning och bostadslöshet, blir föremål för lagstiftning.
- Elektronisk identifiering ska möjliggöras på lika grunder för alla. Lagstiftningen måste utvecklas så att detta snarast kan genomföras.
- Bestämmelserna om artificiell intelligens och automatiskt beslutsfattande måste kompletteras med täckande och exakta förpliktelser för bedömningen av konsekvenserna för likabehandling och deras transparens samt bestämmelser till stöd för effektiv tillsyn.



- På grund av risker för diskriminering i övervakningen av utlänningar och oklarheten i utlänningslagens 129 a § måste bestämmelsen förnyas och myndigheternas anvisningar förtydligas.
- Vägkartan till undanröjande av de strukturella hinder som står i vägen för sysselsättningen av personer med funktionsnedsättning måste förberedas och färdigställas utan dröjsmål under ledning av arbets- och näringsministeriet.
- Lagstiftningen om tjänster för personer med funktionsnedsättning samt om pensionssystemet och likaså de regionala arrangemang som hänför sig till tjänster för personer med funktionsnedsättning måste i verkligheten stödja personernas delaktighet i arbetslivet och i företagsverksamhet.

### **Ursprungsfolket samernas likabehandling ska förstärkas**

- Sametingslagen ska reformeras så att den förstärker ursprungsfolket samernas självbestämmanderätt.

## **DET KRÄVS MÅNGPROFESSIONELLA ÅTGÄRDER FÖR ATT SKYDDA RÄTTIGHETERNA FÖR MÄNNISKOHANDELNS OFFER**

### **För att rättigheterna för människohandelns offer ska förverkligas:**

- I välfärdsregionerna ska etableras fungerande rutiner för offrens identifiering och hänvisning till hjälp.
- Tryggt boende med stöd för människohandelns offer ska föreskrivas i lag.
- Den koppling till en straffprocess som i nuläget är en förutsättning för hjälp till offren ska tas bort från lagen om hjälp till offer för människohandel.

- Utlänningslagen ska ändras så att allt fler av människohandelns offer uppfyller förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd.

### **För att effektivisera att ett straffrättsligt ansvar fastställs:**

- Människohandelsutredningar överläts i mån av möjlighet till utredare och utredningsledare som är insatta i ärenden av detta slag.
- Polisen ska ytterligare utbildas i identifiering av människohandel redan i utredningens inledningsskede.
- Resurserna för den utredningsgrupp som specialiserat sig på människohandel ska göras permanenta.

## **UTLÄNNINGARS GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER SKA FÅ EN STARKARE ANKNYTNING TILL BESLUTFATTANDE**

- För att barnets bästa och rättigheter jämte familjelivet ska kunna förverkligas fullt ut ska utlänningslagen reformeras. Tillämpningen av lagen får inte leda till avgöranden som strider mot barnets intresse.
- Utlänningslagen måste ändras så att den beaktar situationen i dess helhet för den som ansöker om uppehållstillstånd. Lagen ska möjliggöra beslut till den sökandes fördel i högre grad än i nuläget.
- För dem som kommit till Finland före år 2017 och alltjämt är här utan uppehållstillstånd, borde vistelsen i landet officiellt regleras genom en speciallag.
- Rättigheterna för personer som avlägsnas ur landet måste tryggas, samt förbudet mot tillbakasändande respekteras.

# Källor

---

- <sup>1</sup> FRA 2018, [Being Black in the EU/Second European Union Minorities and Discrimination Survey](#).
- <sup>2</sup> European Commission 2019, [Discrimination in the European Union, Special Eurobarometer 493, Finland](#).
- <sup>3</sup> Akhlaq Ahmad 2019, [When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market](#).
- <sup>4</sup> Nieminen K., Jauhola L. et al. 2020, [Aidosti yhdenvertaiset - Yhdenvertaisuuslain arviointi \(på finska\)](#).
- <sup>5</sup> Högsta förvaltningsdomstolen 2021, [HFD:2021:189](#).
- <sup>6</sup> [Grundlagsutskottets utlåtande 31/2014 rd](#).
- <sup>7</sup> Ståhl, Timo; Saaristo, Vesa; Wiss, Kirsi 2021, [Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuntajohdossa – TEA 2021: Päätösten vaikutusten ennakkoarviointi yhä yleisempää \(på finska\)](#).
- <sup>8</sup> Diskrimineringsombudsmannens utlåtanden till justitieministeriet och till riksdagen 2021 (på finska), VVTDno-2021-317.
- <sup>9</sup> United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights 2021: [CCPR/C/FIN/CO/7, 3.5.2021](#).
- <sup>10</sup> The Stopped - Pysäytetyt. [Etnisen profiloinnin tutkimushanke](#).
- <sup>11</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2020, [Utredning av diskriminering som upplevts av personer med afrikansk bakgrund](#).
- <sup>12</sup> Poliisihallituksen laillisuusvalvontaselitys 3.6.2021, POL-2021-48770 (på finska).
- <sup>13</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2021, [Kannanotto suosituksineen helsingin poliisilaitoksen romaneihin kohdistaman ennaltaestämisen- ja tiedonkeruuoperaation johdosta \(på finska\)](#).
- <sup>14</sup> Justitieministeriet 2021, [Hatbrott och hur de behandlas inom straffprocessen](#). Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2021:22.
- <sup>15</sup> Inrikesministeriets 2021, [Utredning om trygghetskänslan hos personer som hör till sårbara grupper](#). Inrikesministeriets publikationer 2021:26.
- <sup>16</sup> Statsrådet 2021, [Regeringens berättelse om tillämpningen av språklagstiftningen 2021](#). Statsrådets publikationer 2021:89.
- <sup>17</sup> Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2021, [Oman äidinkielen käyttö viranomaisessa \(på finska\)](#). 1063/2021.
- <sup>18</sup> Trafikverket 2018, [Resvaneundersökning 2016](#).
- <sup>19</sup> European Commission 2021, [Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030](#).
- <sup>20</sup> Kyröläinen Anni 2020, [Strukturella hinder för sysselsättning av personer med funktionsnedsättning \(på finska\)](#). Arbets- och näringsministeriets publikationer 2020:36.
- <sup>21</sup> Justitieministeriet 2021, [Grundrättighetsbarometer \(på finska\)](#). Justitieministeriets publikationer: Utredningar och anvisningar 2021:17.
- <sup>22</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2020, [Utredning av diskriminering som upplevts av personer med afrikansk bakgrund](#).
- <sup>23</sup> Justitieministeriet 2021, [Projektet Kompetenta](#). OM023:00/2021.
- <sup>24</sup> Högsta förvaltningsdomstolen 2020, [Årsboksbeslut, HFD:2020:60](#).
- <sup>25</sup> Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2021, [Asuintalon sisäänkäynti \(på finska\)](#). 813/2020.
- <sup>26</sup> Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2021, [Asunto-osakeyhtiön remontti \(på finska\)](#). 647b/2019.
- <sup>27</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2021, [Pressmeddelande om förlikning 9.12.2021](#).
- <sup>28</sup> Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet 2020, [Tietoa vuokra-asumisesta romanasukkaille ja viranomaisille](#).
- <sup>29</sup> Council of Europe 2019, [Discrimination, Artificial Intelligence and Algorithmic Decision-Making](#).
- <sup>30</sup> FRA 2020, [Getting the future right – Artificial intelligence and fundamental rights](#).
- <sup>31</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2021, [The right to privacy in the digital age: report](#).
- <sup>32</sup> AlgorithmWatch 2020, [Automating Society Report 2020](#).

- <sup>33</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2021, Ombudsmannens utlåtande till lagutskottet (på finska), VVDno-2021-1212.
- <sup>34</sup> Equinet 2020, Equinet Report: Regulating for an equal AI: A new role for equality bodies.
- <sup>35</sup> Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2018, Förfarande för bedömning av kreditvärdighet, 216/2017.
- <sup>36</sup> Finansinspektionen 2020, Finansinspektionen gör bankerna uppmärksamma på kravet på icke-diskriminering av kunderna i beviljandet av krediter. Tillsynsmeddelanden 19.10.2020.
- <sup>37</sup> United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination 2020, General recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials. CERD/C/GC/36.
- <sup>38</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2020, Utredning av diskriminering som upplevts av personer med afrikansk bakgrund.
- <sup>39</sup> FRA 2017, Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Muslims - Selected Findings.
- <sup>40</sup> Justitieministeriet 2016, "Ofta får man fundera på hur man ska vara och vart man vågar gå". Utredning om hatretorik och trakasserier samt deras verkningar på olika minoritetsgrupper (på finska). Justitieministeriets publikation 7/2016.
- <sup>41</sup> Helsingfors Universitet 2021, Mentalvårdens vita strukturer kan hindra unga att få hjälp. Helsingfors Universitetets nyheter och pressmeddelanden.
- <sup>42</sup> Justitieministeriet 2021, Ett jämlikt Finland: Statsrådets handlingsprogram mot rasism och för goda relationer. Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:35.
- <sup>43</sup> Justitieministeriet och diskrimineringsombudsmannen 2021–2022, Jag är Antirasist -kampanjen.
- <sup>44</sup> Institutet för hälsa och välfärd 2020, Välbefinnande bland unga som hör till könsminoriteter och sexuella minoriteter. Resultat av enkäten Hälsa i skolan 2019 (på finska). Diskussionsunderlag 38/2020.
- <sup>45</sup> Justitieministeriet 2021, Vägen till ett regnbågsvänligare Finland: Lägesbedömning av hur sexuella minoriteters och könsminoriteters grundläggande och mänskliga rättigheter tillgodoses i Finland 2021 (på finska). Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2021:26.
- <sup>46</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2020, Utredning av diskriminering som upplevts av personer med afrikansk bakgrund.
- <sup>47</sup> FN 2021, Ihmisoikeuskomitea: Loppupäätelmä Suomen seitsemänstä määraaikaisraportista (på finska).
- <sup>48</sup> FN 2019, Ihmisoikeuskomitea, ratkaisu No. 2668/2015.
- <sup>49</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2021, Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto saamelaiskäräjälain muutosta valmistelleen toimikunnan mietinnöstä (på finska).
- <sup>50</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2021, Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen HE 241/2020 vp (på finska).
- <sup>51</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2021, Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto poronhoitajien sijaisavusta (på finska).
- <sup>52</sup> Brottsförhållningsmyndigheten 2020, Naisvankiselvitys: Selvitys naisvankien olosuhteista, toiminnoista ja turvallisuudesta. Brottsförhållningsmyndighetens duplikat 4/2020.
- <sup>53</sup> Justitieministeriet 2021, Finland bekämpar människohandel: Handlingsplan mot människohandel. Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:16.
- <sup>54</sup> OSCE 2004, National Referral Mechanisms - Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook.
- <sup>55</sup> Europeiska institutet för kriminalpolitik 2019, Lapsiin ja nuoriin kohdistuva ihmiskauppa Suomessa (på finska).
- <sup>56</sup> European Commission 2020, Third report on the progress made in the fight against trafficking in human beings.
- <sup>57</sup> Justitiekanslersämbetet 2021, Poliisin ja syyttäjien menettely sekä ihmiskaupan tutkinta (pdf, på svenska).
- <sup>58</sup> Europeiska kommissionen 2021, Europeiska kommissionens strategi mot människohandel 2021–2025 (pdf).
- <sup>59</sup> OSCE 2021, Discouraging the demand that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation.
- <sup>60</sup> Europeiska institutet för kriminalpolitik 2021, Hyväksikäytöstä reiluun työelämään. Selvitys ulkomaalaistaustaisten ihmiskaupan uhrien työllisyyspalveluiden järjestämisestä Suomessa (på finska).
- <sup>61</sup> Arbets- och näringsministeriet 2021, Utredning av metoder för bekämpning av utnyttjande av utländsk arbetskraft i olika länder (på finska). Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:55.
- <sup>62</sup> Europeiska institutet för kriminalpolitik 2019, Likainen vytyhti. Työperäisen hyväksikäytön liiketoimintamalli (på finska).
- <sup>63</sup> Skatteförvaltning 2020, Ulkomaalaisten alipalkkaus harmaan talouden ilmiönä Suomessa – oikeustapaanalyysi (pdf, på finska). Selvitys 5/2020.
- <sup>64</sup> Diskrimineringsombudsmannen 2021, Praxis för uppehållstillstånd för offer för människohandel (pdf, på finska).

- <sup>65</sup>Sormunen Milka 2021, The Best Interests of the Child in Human Rights Practice: An Analysis of Domestic, European and International Jurisprudence. Doktorsavhandling, Helsingfors Universitet.
- <sup>66</sup>Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den. RP 28/2003 rd (pdf).
- <sup>67</sup>Diskrimineringsombudsmannen 2020, Barn utan familj – Familjeåterförening för barn som fått internationellt skydd (pdf).
- <sup>68</sup>Högsta förvaltningsdomstolen 2020, Årsboksbeslut, HFD:2020:64.  
Högsta förvaltningsdomstolen 2020, Årsboksbeslut HFD:2020:63.
- <sup>69</sup>Turun yliopisto, Åbo Akademi, diskrimineringsombudsmannen 2018, Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017. Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018 (pdf, på finska).
- <sup>70</sup>Diskrimineringsombudsmannen 2021, Brev till utrikesministern och inrikesministern om situationen för familjemedlemmar till afghaner bosatta i Finland.
- <sup>71</sup>Diskrimineringsombudsmannen 2022, Diskrimineringsombudsmannens ställningstagande till utrikesministeriet: rätten till familjeliv för afghaner som bor i Finland bör tryggas.
- <sup>72</sup>Diskrimineringsombudsmannen 2020, Övervakning av verkställigheten av avlägsnande ur landet – observationer under åren 2014-2019 (pdf).
- <sup>73</sup>Diskrimineringsombudsmannen 2021, Myndigheterna saknar tydliga strukturer för beredningen av tillbakasändningar av personer i sårbar ställning vid verkställigheten av avlägsnanden ur landet. Diskrimineringsombudsmannens pressmeddelande.
- <sup>74</sup>Anvisning om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (POL-2021-67956, på finska).
- <sup>75</sup>Högsta förvaltningsdomstolen 2017, Årsboksbeslut HFD:2017:42.  
Högsta förvaltningsdomstolen 2017, Årsboksbeslut HFD:2017:43.





**YHDENVERTAISUUS**

VALTUUTETTU

**DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN  
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN  
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI**