

**DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS
FÖRSLAG TILL
REGERINGEN 2019-2023**



1. INGRIPA I RASISM GENOM ETT SEKTORSÖVERGRIPANDE HANDLINGSPROGRAM

Rasism är ett allvarligt problem i Finland. Rasism kan framträda som hatretorik, våld diskriminering, eller till synes neutrala förfaranden till exempel i myndighetsutövande, som i själva verket utesluter en del människor. Rasism uppfattas bäst av en person som själv utsätts för rasism. Också många undersökningar, kontakterna till diskrimineringsombudsmannen och polisens hatbrottsstatistik visar att rasism är allmänt förekommande. I bakgrunden ligger ofta fördomar kring hudfärg, namn eller religion. De fördomar som romerna utsätts för framträder i typiska fall som diskriminering till exempel i butiker och restauranger.

Nästa regering måste ingripa i rasismen genom ett sektorsövergripande handlingsprogram. Handlingsprogrammet:

- Säkerställer ett effektivt verkställande av lagstiftningen: ärekränkningar som genomförs med hatmotiv och fall av hets mot folkgrupp måste utredas och gärningsmännen åtalas effektivt. Förbudet mot trakasserier i diskrimineringslagen ska utnyttjas effektivare som ett sätt att ingripa i hatretorik.
- Genomför rekommendationerna från ministeriernas gemensamma arbetsgrupp för hatretorik.
- Verkställer på ett sektorsövergripande sätt en politik för goda befolkningsrelationer i syfte att säkerställa att befolkningen känner samhörighet, delaktighet och trygghet.
- Minskar hindren för att delta och påverka för invandrare och personer som talar främmande språk med hjälp av demokratipolitiska och språkpolitiska metoder.
- Säkerställer effektiva åtgärder för att bekämpa rasism och hatretorik samt för att främja likabehandling i synnerhet i skolor och vid läroanstalter.

2. FRÄMJA HINDERSLÖSHET, TILLGÄNGLIGHET OCH RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Ett tillgängligt samhälle utan hinder är en grundläggande förutsättning för delaktighet och likabehandling. Detta krävs också i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som binder Finland. En hinderlös planering tar i förväg hänsyn till också den åldrande befolkningens behov och det är många som har nytta av en sådan planering till exempel när de blir sjuka, råkar ut för en olycka eller blir gamla. Tillgänglighet ska ses som en tillgång och en konkurrensfördel, inte som en utgiftspost.

Vi har en gällande FN konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, gällande lagstiftning om byggande samt tillgänglighetsförordningen för ombyggnad, som för sin del främjar rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och deras ställning. Att den befintliga miljön inte är hinderlös är dock ett stort problem i Finland. Diskrimineringslagen räcker inte ensam till att verkställa kraven i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. För att komma åt problemen med bristande tillgänglighet i den befintliga miljön, behövs preciserad och entydig förpliktande lagstiftning.

Vad gäller boende och den byggda miljön måste Finland utgå från en mer omfattande tillgänglighet än den som föreskrivs i de nuvarande bestämmelserna för att vi ska kunna trygga att personer med funktionsnedsättning också i verkligheten behandlas jämlikt. Den största delen av finländarna bor i byggnader som ägs av bostadsbolag. Enligt nuvarande lagstiftning är bostadsbolagen inte skyldiga att främja tillgänglighet eller att ens genomföra de rimliga anpassningar som en person med funktionsnedsättning behöver.

Det kan till exempel innebära att

- det skulle finnas en skyldighet att genomföra enkla ombyggnader som främjar tillgängligheten vid befintliga offentliga byggnader och gatu- och utemiljöer och
- att bostadsbolagen förpliktigas att genomföra rimliga anpassningar.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förpliktigar redan nu Finland att identifie-

5. TRYGGA SAMERNAS RÄTTIGHETER OCH STÄLLNING SOM URSPRUNGSFOLK

Samerna är ett ursprungsfolk, vars rätt till sitt eget språk och sin egen kultur tryggas i grundlagen. Åtgärder har vidtagits för att återuppliva samiska språket, men samtidigt har samernas rätt att bli hörda i beslut som påverkar dem genomförts på ett bristfälligt sätt.

- Diskrimineringsombudsmannen understöder genomförandet av en sannings- och förlikningskommitéprocess mellan samerna och den finska staten.

Processen ska grunda sig på en stark delaktighet för samer och behandling av ärenden som lyfts fram av den samiska gemenskapen. Staten ska erkänna kränkningar av de mänskliga rättigheterna gentemot samerna och anvisa resurser för korrigerande åtgärder.

Diskrimineringsombudsmannen betonar samiska barns rätt till en högklassig undervisning och småbarnspedagogik som ges på modersmålet.

- Resurserna och förutsättningarna för undervisningen, till exempel mängden utbildad personal och ändamålsenliga befattningsbeskrivningar, ska tryggas i samernas hembygdsområde.

Undervisning på samiska ska så långt det är möjligt erbjudas samiska elever även utanför hembygdsområdet. Utbudet av samisk småbarnspedagogik och den verkliga tillgången till denna för samiska barn ska utvecklas i hela landet så att den rätt till samisk småbarnspedagogik som föreskrivs i lagen om småbarnspedagogik tillgodoses.

6. GENOMFÖRA EN DELREFORM AV DISKRIMINERINGSLAGEN

Syftet är att genomföra ett forskningsprojekt kring diskrimineringslagens funktion som statsrådets forsknings- och utredningsprojekt under 2019–2020. Efter utredningen ska det tillsättas en arbetsgrupp som bereder en delreform av lagen. Det bör enligt arbetslivs- och jämställdhetsutskottets uppfattning reserveras tillräckligt med tid för den eventuella revideringen av delar av diskrimineringslagen för att beredningsarbetet ska kunna genomföras grundligt och omsorgsfullt. (AjUB 14/2018 rd)

Ombudsmannen har rekommenderat följande lagändringar i sin riksdagsberättelse:

- För att stärka rättsskyddet för offer för diskriminering ska diskrimineringsombudsmannen vid sidan av arbetarskyddsmyndigheterna ges behörighet att ta ställning till diskriminering även i arbetslivet.
- Diskrimineringsombudsmannen ska återfå möjligheten att föra ärenden som gäller diskriminering till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling även utan att namnge enskilda offer.
- I paragrafen om trakasserier ska, vid sidan om individen, återinföras ett omnämnande om en människogrupp som föremål för kränkningar.
- Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ska ges rätt att fastställa en gottgörelse till offer för diskriminering.
- Husbolag får skyldigheten att genomföra rimliga anpassningar.
- En läroanstalts verksamhet ska definieras som diskriminerande om läroanstalten inte ingriper i trakasserier riktade mot en elev eller studerande.
- Det ska införas en bestämmelse om att varje enhet inom småbarnspedagogiken är skyldig att främja likabehandling och upprätta en likabehandlingsplan på samma sätt som läroanstalterna.
- Arbetssökanden ska ges möjlighet att få en utredning av arbetsgivaren om de grunder på vilka urvalsbeslutet har fattats.

7.FÖRNYA TRANSLAGEN SÅ ATT DEN SVARAR MOT DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Finlands nuvarande translag ställer flera villkor gällande ändring av det juridiska könet som kränker personens kroppsliga integritet och självbestämmanderätt. Enligt lagen krävs avsaknad av fortplantningsförmåga och en psykiatrisk diagnos samt 18 års ålder. Den långa processen för att fastställa det juridiska könet är psykiskt tung och utsätter transpersoner för olika typer av diskriminering i vardagen då deras identitetshandlingar inte motsvarar personens identitet och yttre utseende.

- Det juridiska fastställandet av könet bör ändras så att det grundar sig på anmälan, som under vissa förutsättningar bör möjliggöras även för minderåriga.
- Behandlingar för könskorrigering bör åtskiljas från det juridiska fastställandet av könet. Det ska säkerställas att det vid en könskonflikt finns möjlighet till vård som baserar sig på individens behov och som är förenlig med de uppdaterade vårdrekommendationerna oberoende av om personen har för avsikt att ansöka om att få sitt juridiska kön fastställt eller inte.

Lagstiftningen om föräldraskap bör se till att transpersoners föräldraskap erkänns i alla situationer.

8.ETABLERA KONSEKVENSBEDÖMNING UR LIKABEHANDLINGSSYNVINKEL SOM EN DEL AV LAGBEREDNINGEN OCH BEREDNINGEN AV STATSRADETS PROJEKT

För att likabehandling ska kunna förverkligas på samhällsstrukturell nivå är det av avgörande betydelse att konsekvenserna för likabehandlingen bedöms systematiskt och att resultaten av bedömningen beaktas i all författningsberedning och i projekt i den offentliga sektorn, så att effekterna av lagstiftningen redan från början är jämlika och tar hänsyn till människors mångfald. Detta är särskilt viktigt gällande projekt och system som nyttjar artificiell intelligens. En förändring av samhällsstrukturerna förutsätter att lagberedarna får utbildning i likabehandling och bedömning av likabehandlingseffekterna samt politiska riktlinjer om att likabehandlingseffekterna ska ges vederbörlig vikt i beslutsfattandet.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet menar att det vore skäl att överväga

- att göra bedömningen av konsekvenserna för likabehandlingen till en etablerad del av lagberedningsprocessen och beredningen av statsrådets projekt.

En sådan bedömning skulle behövas för att skadliga effekter av olika reformer i anslutning till likabehandlingsaspekter ska kunna identifieras bättre och det därigenom ska kunna skapas alternativa lösningsmodeller. (AjUB 14/2018 rd)

9.FÖRBÄTTRA RÄTTSSKYDDET FÖR ASYLSÖKANDE

De senaste årens lagändringar har försämrat rättsskyddet för asylsökande. I en lagändring som berörde rättshjälp begränsades bland annat sökandenas rätt att få rättshjälp och de arvoden som betalas för att hjälpa sökande samtidigt som besvärstiderna i asylärenden förkortades.

Enligt en utredning som justitieministeriet publicerade i december 2018 har rättsskyddet för asylsökande äventyrats enbart till följd av lagändringen som berör rättshjälp.

- Enligt utredningen måste statsrådet rätta till de rättsskyddsproblem som uppstått till följd av lagändringen. Det enklaste sättet att förverkliga detta är att återställa rättshjälpen, de arvoden som betalas för hjälpen samt besvärstiderna så som de var före den lagändring som genomfördes 2016.

10. FRÄMJA INTEGRATIONEN: SLOPA FÖRSÖRJNINGSFÖRUTSÄTTNINGEN FÖR FAMILJEÅTERFÖRING OCH HINDREN FÖR ATT ARBETA

Det har i omfattande utsträckning forskats i vilka faktorer som påverkar integrationen av asylsökande, och familjeåterföring har konstaterats vara viktigast för en person som ansökt om internationellt skydd efter att ha anlänt till mottagarstaten. Särskilt viktiga är barnets rätt till ett familjeliv och föräldrarnas omsorg. Enligt en kläm som riksdagen godkände den 28 februari 2019 (RSk 45/2018 rd)

- ska statsrådet bereda ändringar av lagstiftningen för att möjliggöra att försörjningsförutsättningen inte tillämpas på ansökningar om familjeåterföring av personer som beviljats flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande.

Också möjligheten att arbeta är viktig för alla invandrare med tanke på integrationen. I nuläget begränsas rätten att arbeta för personer som nyligen anlänt till landet och vistas här och det är i praktiken mycket svårt att få uppehållstillstånd på basis av arbete. Ett inreseförbud till följd av ett negativt asylbeslut kan senare hindra personen från att få uppehållstillstånd för arbete även om förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd i övrigt uppfylls.

- Det ligger i det finländska samhällets intresse att slopa hindren för arbete och att de människor som redan arbetar här har lättare än i nuläget att få uppehållstillstånd på basis av arbete.

11. FÖREBYGGA PAPPERSLÖSHET OCH TRYGGA BASSERVICE ÄVEN FÖR PERSONER UTAN UPPEHÅLLSTILLSTÅND

Antalet personer som vistas i Finland utan uppehållstillstånd har ökat under de senaste åren och de har en mycket svag ställning. Före lagändringen 2015 kunde personer som vägrade återvända frivilligt och som heller inte med tvångsmedel kunde sändas tillbaka till utreselandet beviljas ett tillfälligt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Denna möjlighet förhindrade effektivt papperslöshet, erbjöd en laglig väg till sysselsättning samt främjade även i övrigt de berörda personernas delaktighet i samhället.

I samband med lagändringarna som berörde beviljandet av tillfälliga uppehållstillstånd och senare upphörandet av mottagningstjänster gav statsrådet ett uttalande enligt vilket statsrådet följer de effekter förslaget leder till och vidtar nödvändiga åtgärder för att rätta till situationen om antalet personer utan uppehållstillstånd ökar. Upphörandet av mottagningstjänster ger upphov till papperslöshet vilket i sin tur ökar risken för att asylsökande utnyttjas.

- Nödvändiga ändringar i lagstiftningen måste genomföras för att trygga att mottagningstjänsterna inte upphör förrän beslutet att avlägsna en sökande som fått ett negativt asylbeslut ur landet har verkställts,
- och regleringen gällande förutsättningarna för att bevilja tillfälliga uppehållstillstånd måste återställas så att situationen är densamma som innan lagändringarna gjordes år 2015.

Lagen fastställer inte vad som ingår i den oundgänglig försörjning och omsorg som föreskrivs i 19 § i grundlagen, vilket har lett till en problematisk situation ur ett likabehandlingsperspektiv. Varje kommun är tvungen att själv avgöra vad denna på grundlagen baserade rättighet omfattar. Ansvaret har överförts från nationell nivå till den enskilda kommunen, vilket varken är ändamålsenligt eller främjar förverkligandet av likabehandling.

- Den oundgängliga försörjning och omsorg som fastställs i 19 § i grundlagen och som alla har rätt till – även personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd – bör tryggas genom lag. Riksdagens kläm (RSk 45/2018 rd) om innehållet i den oundgängliga försörjning och omsorg som grundlagen kräver av myndigheterna och om en enhetlig tolkningspraxis för myndigheterna ska genomföras.

12. FÖRBÄTTRA BROTTSOFFRETS STÄLLNING OCH FÖRVERKLIGANDET AV STRAFFANSVARET

För att allvarlig och organiserad brottslighet ska kunna förebyggas, avslöjas och undersökas krävs att förundersökningsmyndigheterna får vetskap om brotten. Personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd vågar av rädsla för att avlägsnas ur landet inte alltid anmäla brott som riktats mot dem – ens allvarliga sådana – till exempel arbetsrelaterad människohandel eller människohandel med anknytning till sexuellt utnyttjande. Detta leder till att till exempel offer för människohandel kan tvingas leva i förhållanden där de utnyttjas utan att få stöd för att ta sig ur situationen. I en del EU-länder används en så kallad brandmur som skyddar brottsoffer så att de kan kontakta myndigheterna och anmäla brott de utsatts för utan rädsla för att avlägsnas ur landet.

- Möjligheterna att ta i bruk en sådan brandmur bör utredas och nödvändiga ändringar i lagstiftningen göras. Brandmuren främjar också bekämpningen av grå ekonomi.

Bristen på information och kunskap samt utbildade och specialiserade förundersökningsresurser verkar fortsättningsvis försvåra arbetet mot människohandel. Människohandelsbrottslighetens särdrag, såsom brottets dolda karaktär, den gränsöverskridande verksamheten och den traumatisering som offren upplever, medför utmaningar då det gäller att avslöja och undersöka brotten.

- Därför ska polisen tillsätta en eller flera undersökningsgrupper som är specialiserade på människohandelsbrott eller på annat sätt stärka polisens personresurser för att avslöja och undersöka människohandel.
- Polisen ska bereda en strategi och handlingsplan inklusive resultatstyrning i syfte att avslöja människohandelsbrott samt effektivisera undersökningen och förbättra kvaliteten. Man ska inom polisen definiera förundersökningsmyndighetens mål för arbetet mot människohandel och metoder för att nå målen.

13. FÖRBÄTTRA TILLGÅNGEN TILL TJÄNSTER FÖR MÄNNISKOHANDELSOFFER

Offer för människohandel är personer som behöver särskilt stöd och som ofta har särskilda svårigheter att söka och få de social- och hälsovårdstjänster de behöver. De är ofta i behov av flera olika typer av stöd samtidigt, men på grund av sina traumatiska upplevelser, bristande språkfärdigheter eller på annat sätt svåra ställning får de inte tillgång till de tjänster de behöver.

- Den gällande lagstiftningen för att trygga tjänster för människohandelsoffer i kommunerna bör förtydligas. Lagändringar bör göras i åtminstone socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen.

Det centrala målet för lagändringarna bör vara att säkerställa att offer för människohandel av kommunerna får de hjälpåtgärder de behöver för att återhämta sig och som de enligt internationell rätt, EU-lagstiftningen och den finska nationella lagstiftningen har rätt till. Samtidigt bör statsstyrningen av kommunerna tryggas, till exempel via Institutet för hälsa och välfärd (THL).

14. ÄNDRA UTLÄNNINGSLAGEN VAD GÄLLER UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL

En särskild grund för uppehållstillstånd för offer för människohandel infördes i utlänningslagen 2006. Tillfälligt uppehållstillstånd beviljas i regel av undersökningsrelaterade orsaker eller orsaker med anknytning till domstolsbehandling. Uppehållstillstånd kan under vissa förutsättningar beviljas som kontinuerligt efter ett helhetsövervägande, om ett offer för människohandel befinner sig i en särskilt utsatt ställning.

Det har visat sig vara utmanande att tillämpa utlänningslagen i praktiken. Migrationsverkets prövning av tillfälliga uppehållstillstånd tar så lång tid att syftet med uppehållstillståndet – att trygga brottsoffrets ställning – endast nås i bristfällig utsträckning. Dessutom verkar lagstiftningen för närvarande leda till att offer för människohandel

beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd i endast mycket exceptionella situationer, och i prövningen bedöms inte i tillräcklig utsträckning sökandens risk att bli offer för människohandel på nytt efter avlägsnandet ur landet på det sätt som internationella avtal förutsätter. Trösklarna för att få uppehållstillstånd verkar således försvåra såväl människohandelsoffrens uppsökande av myndighetshjälp som utredningen av människohandelsbrott.

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

Dessutom ska man också bedöma behoven av att ändra även det tillfälliga uppehållstillståndet för offer för människohandel så att offrets möjlighet att till fullo delta i straffprocessen förverkligas. Samtidigt ska offer ges rätt att arbeta under den tid ansökan behandlas. Även riksdagen har krävt en bedömning av lagändringarna.

15. EFFEKTIVISERA SAMORDNINGEN AV ARBETET MOT MÄNNISKOHANDEL

För att kunna lösa de utmaningar som människohandeln medför krävs det en sammanjämkning av olika förvaltningsområdets uppfattningar. Inrikesministeriet har koordinerat verksamheten mot människohandel sedan juni 2014. Enligt en undersökning som ministeriet lät göra 2018 förekommer det flera olika problem i samordningen och den har inte fungerat tillräckligt effektivt.

Statsrådet är enligt internationella överenskommelser skyldigt att sörja för samordningen av verksamheten mot människohandel och

- regeringen bör allokera tillräckliga resurser för den här samordningen.
- Dessutom ska det på nytt tillsättas ett samordningssekretariat i ministerierna. Syftet med sekretariatet är att utveckla statsrådets arbete mot människohandel.
- Inom samordningsstrukturen ska beredas en handlingsplan mot människohandel.