Betänkande AjUB 14/2018 rd– B 6/2018 rd

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018

INLEDNING

Remiss

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 (B 6/2018 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet, lagutskottet och social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av
- förvaltningsutskottet FvUU 23/2018 rd
- lagutskottet LaUU 21/2018 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 11/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiä, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- byråchef Rainer Hiltunen, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- överinspektör Venla Roth, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- överinspektör Anni Valovirta, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- äldre regeringssekreterare Seija Jalkanen, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Olli Sorainen, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet, migrationsavdelningen
- specialsakkunnig Mirkka Mykkänen, inrikesministeriet, polisavdelningen
- överinspektör Jenny Kaarnasaari, inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- kulturråd Satu Heikkinen, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Tapani Aaltela, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Pirjo Lillsunde, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör Kaarina Myyri-Partanen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd
- resultatenhetschef Kaj Välimäki, Migrationsverket
- polisinspektör Måns Enqvist, Polisstyrelsen
- överinspektör Katri Lyijynen, förläggningen i Joutseno
- specialplanerare Anneli Weiste-Paakkanen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- generalsekreterare Merja Heikkonen, Riksomfattande handikapprådet

Klart
5.0

- direktör Natalia Ollus, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta Nationerna (HEUNI)
- verksamhetsledare Leena-Kaisa Åberg, Brottsofferjouren
- branschdirektör Marja Pentikäinen, Diakonissanstalten i Helsingfors
- människorättsexpert Matti Jutila, Förbundet för Mänskliga Rättigheter
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- verksamhetsledare Jaana Kauppinen, Pro-tukipiste ry
- generalsekreterare Kerttu Tarjamo, Seta ry
- expert Miika Sahamies, Akava ry
- sakkunnig Katja Leppänen, Finlands näringsliv rf
- expert Anne Mironen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- expert Atte Rytkönen, Företagarna i Finland rf
- biträdande professor, docent Lena Näre
- biträdande professor Matti Sarvimäki.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Människorättscentret
- Helsingfors polisinrättning
- Delegationen för romska ärenden
- Helsingfors stad
- Lieksa stad
- Finlands Kommunförbund
- Flyktingrådgivningen rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Suomen afganistanilaisten yhdistysten liitto ry
- Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto - SVYL - Finljandskaja Assotsiatsija Russkojazytchnyh Obstshestv - FARO ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Sedan 2015 har diskrimineringsombudsmannen arbetat i anknytning till justitieministeriet. Den tidigare tjänsten som minoritetsombudsman vars uppgifter uteslutande gällde åtgärder mot diskriminering, ändrades då till diskrimineringsombudsman. I diskrimineringsombudsmannens uppgifter ingår att ingripa i all slags diskriminering som avses i diskrimineringslagen (1325/2014) oavsett dess grunder.

Bestämmelser om ombudsmannen jämte uppgifter finns i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014). Enligt den lagen ska ombudsmannen en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Nu behandlas den första berättelsen till riksdagen från diskrimineringsombudsmannen. Tidigare år har diskrimineringsombudsmannen lämnat en berättelse som nationell människohandelsrapportör (B 17/2010 rd och B 19/2014 rd).

I sin verksamhet är diskrimineringsombudsmannen självständig och oberoende. Vid sidan av att främja likabehandling och ingripa i diskriminering övervakar ombudsmannen förverkligandet av rättigheterna för minoriteter såsom utlänningar, utför sitt uppdrag som nationell rapportör om människohandel samt övervakar verkställandet av avlägsnanden ur landet. I diskrimineringsombudsmannens berättelse behandlas alla delområden i ombudsmannens verksamhet och behörighet.

Diskrimineringsombudsmannens berättelse tar upp iakttagelser som gäller genomförandet av jämlikhet i Finland. Berättelsen innehåller nio rekommendationer som gäller behov av revidering av diskrimineringslagen (rekommendation 1), utlänningars ställning och rättigheter i Finland (rekommendation 2—6) och förbättring av ställningen för människohandelsoffer (rekommendation 7—9).

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer med förvaltningsutskottets (FvUU 23/2018 rd) uppfattning att diskrimineringsombudsmannens berättelse är tydligt strukturerad och lyckad till framställningssättet. Likaså instämmer arbetslivs- och jämställdhetsutskottet i lagutskottets (LaUU 21/2018 rd) bedömning att berättelsen är förtjänstfull och materialet användbart. Berättelsen ger en omfattande bild av diskrimineringsombudsmannens breda uppgiftsfält och de centrala problemen i anslutning till att genomföra likabehandling i Finland.

I diskrimineringsombudsmannens berättelse sägs att för att kunna förebygga diskriminering och främja likabehandling är det centralt att man får jämförbar och regelbunden forskningsinformation om diskriminering. Då skulle man på stadigare grund kunna ingripa i diskriminerande strukturer och missförhållanden. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet stöder förslaget i berättelsen att en barometer som beaktar olika diskrimineringsgrunder och genomförs med jämna mellanrum skulle producera forskningsdata om diskriminering. Den barometer för grundläggande rättigheter som ska genomföras åren 2018—2019 som ett led i statsrådets handlingsplan för grundläggande och mänskliga rättigheter kan enligt utskottets uppfattning tjäna som grund för att samla in information om diskriminering på regelbunden basis.

Ett centralt mål för diskrimineringsombudsmannens uppdrag är att likabehandling ska förverkligas bättre än förut i Finland. Ombudsmannens omfattande uppgiftsfält och begränsade resurser kräver att det görs prioriteringar i verksamheten. Ombudsmannen väljer årligen de teman som ägnas speciell uppmärksamhet i verksamheten. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet befarar i likhet med lagutskottet och förvaltningsutskottet att personalresurserna och anslagen vid diskrimineringsombudsmannens byrå trots de tillägg som gjorts är förhållandevis begränsade.

Utskottet konstaterar att justitieministeriet i december 2018 tillsatte en utredare för att kartlägga alternativen för att administrativt sammanföra de kontor och byråer som fungerar i samband med justitieministeriet. Gemensamma resurser för förvaltning och kommunikation för olika aktörer skulle göra det möjligt att rikta in de nuvarande resurserna mer på varje enskild aktörs egentliga substansarbete. En utredning i ärendet planeras bli klar före utgången av mars innevarande år.

Diskriminering i arbetslivet

Enligt gällande lag övervakar arbetarskyddsmyndigheterna efterlevnaden av diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen föreslår i sin berättelse att för att stärka rättsskyddet för offer för diskriminering ska diskrimineringsombudsmannen vid sidan av arbetarskyddsmyndigheterna ha behörighet att bedöma även diskriminering i arbetslivet. I så fall kan diskrimineringsombudsmannen ta ställning till enskilda fall av diskriminering i arbetslivet och främja utredningen av dem vid sidan av arbetarskyddsmyndigheterna och jämställdhetsombudsmannen.

Enligt propositionen till den 2014 reviderade diskrimineringslagen diskuterades det i samband med beredningen också vilken myndighet som ska övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen i arbetslivet. Alternativen var att tillsynen ankommer enbart på arbetarskyddsmyndigheterna, enbart på diskrimineringsombudsmannen eller en modell där dessa två myndigheter har parallell behörighet att övervaka arbetslivet. När lagen stiftades gick man in för att ombudsmannen inte ska övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen till den del tillsynen tillskrivs arbetarskyddsmyndigheterna. Enligt gällande lag ansvarar arbetarskyddsmyndigheterna för övervakning av enskilda fall av efterlevnad av diskrimineringslagen i arbetslivet, medan diskrimineringsombudsmannen har hand om mer allmänna uppgifter relaterade till främjande, uppföljning och medling.

Europeiska kommissionen publicerade i juni 2018 en rekommendation (EU) 2018/951 om standarder för jämlikhetsorgan. Bland annat följande noteras i rekommendationen: "Medlemsstaterna bör överväga att utöka jämlikhetsorganens uppdrag så att det, i fråga om all förbjuden diskriminering, omfattar arbetslivet, tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster, utbildning, socialt skydd och sociala förmåner, samt även hatpropaganda med koppling till nämnda typer av diskriminering. Både för organ med ett enda uppdrag och för jämlikhetsorgan som har flera uppdrag och/eller hanterar flera typer av diskriminering bör deras interna struktur säkerställa fokus på varje del av uppdraget och på varje typ. Detta bör stå i proportion till följderna av den aktuella typen av diskriminering, och resurserna bör balanseras på lämpligt sätt."

Utskottet konstaterar att arbetarskyddsmyndigheterna har ingående kännedom om arbetslagstiftningen och de ansvarar för att övervaka efterlevnaden av allmänt bindande arbetskollektivavtal. Inspektörerna besöker arbetsplatser varvid de har goda möjligheter att bedöma om likabehandling genomförs och om diskriminering eventuellt förekommer. Arbetarskyddsmyndigheterna har också ett nationellt heltäckande nätverk av verksamhetsställen och de är de huvudsakliga myndigheterna för tillsyn av efterlevnaden av lagstiftningen om arbetslivet i Finland. Till diskrimineringsombudsmannens uppgifter i arbetslivet hör bland annat att bistå arbetsgivarna i planeringen av åtgärder som främjar likabehandling, att ge allmänna rekommendationer för att förhindra diskriminering och främja likabehandling, tjänstgöra som medlare och lägga fram utredningar och initiativ. Enligt utskottets uppfattning kompletterar arbetarskyddsmyndighetens och diskrimineringsombudsmannens uppgifter varandra för närvarande.

I de sakkunnigyttranden som arbetslivs- och jämställdhetsutskottet tagit del av framställs åsikter dels för, dels mot en utvidgning av behörigheten. Utskottet förhåller sig med reservation till förslaget om att öka diskrimineringsombudsmannens behörighet för tillsyn över arbetslivet. En överlappande behörighet verkar inte vara en ändamålsenlig lösning och skulle inte klargöra läget

med avseende på individens rättssäkerhet. Däremot inskärper utskottet betydelsen av tätt samarbete och välfungerande informationsutbyte mellan olika tillsynsmyndigheter.

Partiell reform av diskrimineringslagen

Diskrimineringsombudsmannen föreslår i sin rapport att revidering av delar av diskrimineringslagen ska inledas (rekommendation 1). Utöver den utvidgning av behörigheten i anslutning till arbetsdiskriminering som behandlas ovan ska diskrimineringsombudsmannen få möjligheten att föra ärenden som gäller diskriminering till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling även utan att namnge ett offer, och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ska ges rätt att förordna om gottgörelse till offer för diskriminering. Dessutom innehåller rekommendation 1 förslag till reformer i fråga om läroanstalternas verksamhet och småbarnspedagogik. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det befogat att närmare utreda möjligheterna att genomföra dessa förslag som hänför sig till revidering av delar av diskrimineringslagen.

Men utskottet förhåller sig inte förbehållslöst positivt till förslaget om arbetssökandens rätt att i alla situationer få en utredning av arbetsgivaren om de grunder på vilka urvalsbeslutet har fattats. Ett åläggande för arbetsgivarna att ge utredning om alla grunder för rekryteringsbeslut skulle öka arbetsgivarnas administrativa börda kännbart. Dessutom skulle en utvidgad redovisningsskyldighet för arbetsgivaren i fråga om rekryteringsbeslut kunna öka osäkerheten kring rekryteringen. Som följd av detta kan en del rekryteringar lämnas ogjorda eller göras med begränsad mängd sökande och undvikande av offentligt rekryteringsförfarande för att risken för eventuella överklaganden ska minska. Således skulle en utvidgad redovisningsskyldighet för arbetsgivaren snarare kunna försämra än förbättra den faktiska likabehandlingen av de arbetssökande.

Men utskottet understöder ändå att det utarbetas en utredning om diskrimineringslagens funktion. I så fall kan det också utredas närmare hur arbetsfördelningen i anslutning till tillsyn över arbetslivet fungerar och hur effektiv den är, och andra reformförslag som ingår i berättelsen. Enligt uppgift till utskottet ska forskningsprojektet som gäller diskrimineringslagens funktion genomföras som statsrådets forsknings- och utredningsprojekt åren 2019—2020. Efter att utredningen har gjorts går det bättre att bedöma eventuella behov av att revidera lagstiftningen. För en eventuell revidering av delar av diskrimineringslagen bör det enligt utskottets uppfattning reserveras tillräckligt med tid för att beredningsarbetet ska kunna genomföras grundligt och omsorgsfullt.

Ställningen för personer med funktionsnedsättning

Funktionsnedsättning har enligt diskrimineringsombudsmannens berättelse varit den näst vanligaste diskrimineringsgrunden i fall där ombudsmannen kontaktas. Främjandet av likabehandling av personer med funktionsnedsättning har varit ett av de prioriterade områdena för ombudsmannens verksamhet åren 2016 och 2017. Men än finns det mycket att göra i fråga om genomförandet av delaktighet och likabehandling för personer med funktionsnedsättning.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess tilläggsprotokoll (FördrS 27/2016) trädde i kraft i Finland den 10 juni 2016. Konventionen innehåller bestämmelser om bland annat tillgänglighet och skälig anpassning. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer med åsikten i diskrimineringsombudsmannens berättelse att för att rättigheterna i FN:s

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

Utskottet konstaterar att det behövs effektivare åtgärder för att främja icke-diskriminering, för att likabehandling och rätt till arbete för personer med funktionsnedsättning ska genomföras bättre. Dessutom behöver vi effektivare diskrimineringsövervakning och större medvetenhet om vad diskriminering är och hur man kan ingripa i den. Samverkan mellan de myndigheter som övervakar likabehandling måste göras smidigare så att personer med funktionsnedsättning inte blir förbryllade av olika behörigheter.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet hänvisar i alla avseenden till de synpunkter på diskriminering som drabbar personer med funktionsnedsättning som togs upp i social- och hälsovårdsutskottets utlåtande (ShUU 11/2018 rd). Utskottet betonar i likhet med social- och hälsovårdsutskottet bland annat att FN:s funktionshinderskonvention föreskriver att personer med funktionsnedsättning har möjlighet att välja sin bosättningsort och var och med vem de vill leva på samma villkor som andra och inte är tvungna att bo i särskilda boendeformer.

Tillgänglighet

Diskrimineringsombudsmannen lyfter i sin berättelse fram också den digitala miljöns tillgänglighet. Olika e-tjänster skapar en mångfald nya möjligheter, men medför också risker med avseende på likabehandling. I farozonen för digital utestängning är alla de som av en eller annan orsak inte kan skaffa sig lämpliga apparater, använda dem eller få exempelvis bankkoder för att logga in på olika tjänster. Utskottet instämmer också i social- och hälsovårdsutskottets syn på att ökad likabehandling förutsätter att e-tjänsterna blir enklare att använda.

Utskottet lägger i likhet med diskrimineringsombudsmannen och social- och hälsovårdsutskottet emfas på att tillgänglighet bör beaktas proaktivt i samband med reformer och lagstiftningsprojekt. 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.

Av diskrimineringsombudsmannens berättelse framgår att språket är en betydande grund för att kontakta diskrimineringsombudsmannen. Utskottet anser det i likhet med social- och hälsovårdsutskottet problematiskt att tjänster inte alltid kan fås på modersmålet. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer också med social- och hälsovårdsutskottet i att det är viktigt med lättläst text i samband med tjänster, anvisningar och webbplatser.

Utlänningars ställning och rättigheter i Finland

Enligt regeringens förarbeten inbegriper diskrimineringsombudsmannens uppgifter att bevaka förhållandena, villkoren och rättigheterna för utlänningar, etniska minoriteter och andra grupper som riskerar att utsättas för diskriminering samt att främja likabehandling och förebygga diskriminering när det gäller dessa. En utlänning kan bli diskriminerad på grund av sin nationalitet, sitt språk eller sitt ursprung. Då kan ombudsmannen behandla utlänningens ärende inom ramarna för främjandet av likabehandling och förebyggandet av diskriminering.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar att integrering av invandrare i det finländska samhället och arbetslivet är en central faktor för att lösa arbetsmarknadens matchningsproblem och utmaningarna med tillgången på arbetskraft. Därför ska exempelvis asylsökande tillförsäkras välfungerande vägar för att söka sig till arbetsmarknaden.

I diskrimineringsombudsmannens berättelse konstateras att diskrimineringsombudsmannen under de senaste tre åren har upptäckt missförhållanden i bland annat förverkligandet av asylsökandes rättsskydd, familjeåterföreningar och beaktandet av barnets bästa i beslut som gäller utländska barn. Dessutom verkar det enligt berättelsen finnas brister i synnerhet i identifieringen av asylsökande i sårbar ställning och tillhandahållandet av lämpligt stöd för sådana personer.

Förvaltningsutskottet och lagutskottet har i sina utlåtanden hänvisat till ett forskningsprojekt initierat av justitieministeriet, där det utreds hur asylsökandes rättssäkerhet genomförs. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer i synpunkterna på att projektet är viktigt och konstaterar att en utredning om omfattningen och kvaliteten på rättshjälpstjänsterna för asylsökande har publicerats i december 2018 (artikelserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 33/2018). I utredningen föreslås flera åtgärder för att förbättra de asylsökandes rättssäkerhet. Utredningen är ett led i Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhets projekt Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita (mot jämlika rättshjälpstjänster av hög kvalitet) vars slutrapport publiceras i oktober 2019. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det vara viktigt att utredningen Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina utnyttjas när kommande lagändringar övervägs.

Rekommendation 2 i diskrimineringsombudsmannens berättelse innehåller ett förslag om att ändra utlänningslagen i fråga om fördelning av bevisbördan och tillämpning av försörjningsförutsättningen på ansökningar om familjeåterförening. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer med uppfattningen i berättelsen att försörjningsförutsättningen inte bör tillämpas på ansökningar om familjeåterförening som lämnats av personer som beviljats flyktingstatus och personer som beviljats sekundärt skydd, och att i synnerhet beakta barnets rätt till ett familjeliv och föräldrarnas omsorg ska beaktas. Utskottet förhåller sig positivt också till förslaget i rekommendation 5 om att genom lag trygga den oundgängliga försörjning och omsorg som fastställs i 19 § i grundlagen, vilka även personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd har rätt till. Genom lagstiftning eller vid behov genom andra åtgärder bör det tryggas att myndigheterna har enhetliga tolkningar av det i grundlagen förutsatta innehållet i oundgänglig försörjning och omsorg, eftersom kommunernas varierande praxis leder till en situation som är problematisk med avseende på likabehandlingen.

Rekommendation 3 i diskrimineringsombudsmannens berättelse har samband med ett förslag till ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, nedan *lagen om mottagande*) för att trygga att mottagningstjänsterna inte upphör innan avlägsnandet ur landet verkställs för en person som fått ett negativt asylbeslut. Rekommendation 6 innehåller ett förslag om att resurserna för att övervaka verkställandet av avlägsnanden ur landet ska göras permanenta. I fråga om dessa rekommendationer hänvisar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet till de synpunkter som förvaltningsutskottet har framfört i sitt utlåtande.

Rekommendation 4 gäller införandet av en så kallad brandvägg, varvid personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd skulle garanteras möjlighet att uträtta myndighetsärenden utan rädsla för att ett avlägsnande ur landet verkställs som en följd av ärendena. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att en utredning av frågan bör övervägas. Men systemet ska ändå inte göras till en automat som garanterar något slags immunitet för personer som vistas olagligt i landet mot ingripanden från myndigheternas håll.

Arbete mot människohandel

Människohandel är ett brott mot friheten där en människa i sårbar ställning utnyttjas, i regel för att nå ekonomisk nytta. Diskrimineringsombudsmannen följer som nationell människohandelsrapportör upp fenomen som har samband med människohandel och är en viktig aktör i arbetet mot människohandel. Största delen av de offer för människohandel som identifieras i Finland är utlänningar. Därför är arbetet mot människohandel också förknippat med olika utlänningsrättsliga frågor.

Diskrimineringsombudsmannens byrå har i samarbetet med Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI) genomfört en utredning som bedömer hur lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel fungerar (Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 24/2018). Utredningen granskar hur myndigheterna tillämpar bestämmelserna i lagen om mottagning och hur rätten för offer för människohandel att få hjälp genomförs i Finland. På grundval av resultaten och slutsatserna av utredningarna har det utarbetats 11 rekommendationer av vilka de mest centrala gäller att stifta en separat lag om hjälp till offer för människohandel, att ge kommunerna en anvisning om tillämpning av lagstiftningen och att förbättra frivilligorganisationernas verksamhetsvillkor. En del av rekommendationerna i utredningen har också tagits in som rekommendationer i diskrimineringsombudsmannens berättelse.

Ett fungerande hjälpsystem för offer för människohandel är en förutsättning för en effektiv bekämpning av människohandel. Ombudsmannen föreslår i rekommendation 7 att lagstiftningen som gäller hjälp till offer för människohandel ska göras tydligare. I anslutning till detta föreslår diskrimineringsombudsmannen att särställningen för offer för människohandel skulle kunna förbättras till exempel genom att stifta en speciallag eller genom att inkludera bestämmelser i ärendet i den allmänna lagstiftningen kring social- och hälsovården. Dessutom föreslås det i berättelsen att sambandet mellan hjälp till offren och straffprocessen kan försvagas och hjälpinsatserna fokuseras på offren.

Regleringen av hjälp till offren för människohandel är en helhet där en del av ansvaret ligger hos hjälpsystemet och en del hos kommunerna. Offret har rätt till hjälpinsatser oavsett om han eller hon har hemkommun i Finland eller ej. Det hjälpsystem för offer för människohanden som upprätthålls av förläggningen i Joutseno ansvarar för att anordna tjänster för de som saknar hemkommun. Hemkommunen återigen är skyldig att anordna tjänster för de offer för människohandel som har en hemkommun.

Utredningen om hur lagstiftningen fungerar i fråga om hjälp till offer för människohandel visar att den myndighetshjälp som tillhandahålls inom ramarna för hjälpsystemet inte når alla offer för människohandel som behöver hjälp. Särskilt svår är situationerna i dagsläget i kommunerna eftersom kommunernas social- och hälsovårdsväsenden inte tillräckligt väl känner till lagen om mottagande, som gäller hjälp till offer för människohandel, och att den särskilda ställning som människohandelsoffer har som mottagare av tjänster inte förverkligas i kommunerna. Således får offer för människohandel inte alltid de tjänster som de enligt lagen har rätt till. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ser det som viktigt att inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde fortsätta arbetet för att yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården kan identifiera, hjälpa och handleda offer för människohandel till hjälpsystemet. Utskottet menar att en förbättring av ställningen för offer för människohandel inte i detta avseende i första hand förutsätter ny lagstiftning, utan snarare bättre medvetenhet om innehållet i den gällande lagstiftningen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser i likhet med lagutskottet att det är viktigt att utreda hur det ska kunna säkerställas att alla offer bemöts jämlikt när det gäller att ordna hjälpinsatser med hjälp av utbildning, anvisningar och andra behövliga åtgärder.

Enligt diskrimineringsombudsmannens berättelse har arbetet mot människohandel utvecklats i en positiv riktning sedan den nationella rapportören om människohandel lämnade sin berättelse till den förra riksdagen. Offer för människohandel identifieras i större utsträckning och det straffrättsliga ansvaret för dem som gör sig skyldiga till människohandel verkställs hela tiden bättre. Men situationen är fortfarande problematisk på grund av att möjligheten att komma in i hjälpsystemet och hållas kvar där har ett nära samband med straffprocessen i människohandelsmål. Rätten till hjälpsystemets insatser upphör när straffprocessen upphör eller fortsätter med någon annan brottsrubricering. Dessutom finns det offer som i rädsla för följderna av att ett brott uppdagas inte vågar söka sig till hjälpsystemet.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer i lagutskottets synpunkter som gäller hänvisning till hjälpsystemet. Också arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det befogat att utreda närmare hur sambandet mellan hjälpsystemet och straffprocessen kan försvagas och hjälpinsatserna fokuseras på offren så att offer för människohandel som befinner sig i en särskilt utsatt ställning oftare styrs till hjälpsystemet för offer för människohandel. Utskottet instämmer också i lagutskottets uppfattning att det är viktigt att se till att offren får hjälp och att straffansvaret förverkligas.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet stöder också en närmare utredning av förslagen under rekommendation 8. Diskrimineringsombudsmannen förslår att grunderna för ett fortsatt uppehållstillstånd för människohandelsoffer skulle ändras så att det som grund för beviljat uppehållstillstånd räcker att offret är i ”sårbar ställning” jämfört med tidigare ”särskilt utsatt ställning”. Dessutom föreslår diskrimineringsombudsmannen utvärdering av eventuella behov av ändring också

av det tillfälliga uppehållstillståndet för människohandelsoffer. Såsom lagutskottet har konstaterat kan trösklarna för att beviljas uppehållstillstånd också vara av betydelse för om den som är offer för människohandel vågar söka sig till hjälpsystemet. Vid diskrimineringsfall som drabbar utländska arbetstagare och tangerar människohandel är ett hinder för utredning på grundval av arbetarskyddsmyndighetens iakttagelser att offren hinner lämna landet innan de har hörts. Att offret har möjlighet att stanna i landet tillräckligt länge för att ärendet ska hinna redas ut kunde enligt arbetslivs- och jämställdhetsutskottets uppfattning främja utredningen av brott.

Riksdagen förutsatte vid behandlingen av människohandelsrapportörens berättelse (AjUB 16/2014 rd) att statsrådet ska vidta åtgärder för att lagstiftning om samordnaren för arbetet mot människohandel ska beredas. Utskottet konstaterar att mandatperioden för statsrådets samordningssekretariat för bekämpning av människohandel och samordnare för bekämpningen av människohandel löpte ut 2018. Inrikesministeriet har beställt en utredning om statsrådets koordinering av och rapporteringen om ärenden som gäller människohandel (IM publikation 20/2018). Utvecklingsförslagen i utredningen siktar på att koordineringsstrukturen ska etableras som en del av statsförvaltningen och att samtliga aktörer ska ha en tydlig roll som del av strukturen. Enligt uppgift till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet är utredningen fortfarande under behandling och inga beslut har hittills fattats exempelvis om koordinatorns placeringsort. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att koordineringsstrukturen är ett behövligt redskap för att effektivisera arbetet mot människohandel.

Att utvidga arbetarskyddsmyndighetens behörighet till människohandelsbrott

Lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006, nedan *tillsynslagen*) innehåller bestämmelser om förfarandet när arbetarskyddsmyndigheten utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna om arbetarskydd samt om arbetarskyddssamarbetet mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsplatsen. Rekommendation 9 i diskrimineringsombudsmannens berättelse innehåller ett förslag om att ändra tillsynslagen så att arbetarskyddsmyndigheten ska anmäla misstänkta människohandelsbrott till polisen.

Lagutskottet anser i sitt utlåtande att en utvidgning av arbetarskyddsmyndighetens behörighet verkar värt en tilläggsutredning. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer i lagutskottets uppfattning och konstaterar att det i sammanhanget också är befogat att utreda behovet att föreskriva om förundersökningsmyndighetens skyldighet att begära utlåtande av arbetarskyddsmyndigheten vid människohandelsfall. Det skulle ge möjlighet att utnyttja arbetarskyddsmyndighetens expertis också när gärningar kommer till förundersökningsmyndighetens kännedom andra vägar än genom anmälan från arbetarskyddsmyndigheten.

Övrigt

I lagstiftningen ingår inga andra bestämmelser om tidpunkten för lämnandet av diskrimineringsombudsmannens berättelse än att den ska lämnas till riksdagen en gång vart fjärde år. I motiven till lagen om diskrimineringsombudsmannen konstateras att berättelsen om hur principen om likabehandling har realiserats ska ges en gång per valperiod vid en tidpunkt som anses vara lämplig. Ett faktum som talar för att berättelsen ska lämnas i slutet av valperioden är att rekommendationerna i berättelsen i så fall kan utnyttjas exempelvis när regeringsprogrammet utarbetas. Ut-

skottets uppfattning är att det ändå kan vara motiverat att schemalägga lämnandet och behandlingen av diskrimineringsombudsmannens berättelse till första halvan av valperioden och eventuellt redan till dess första riksmöte. Ett sådant tidsschema skulle möjliggöra att om riksdagen ger ålägganden med anledning av berättelsen, kan utfallet av dem granskas under samma valperiod.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 6/2018 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att regeringen

1. bedömer eventuella behov av att revidera lagstiftningen efter att forskningsprojektet i fråga om diskrimineringslagens funktion har avslutats,

2. utarbetar de lagändringar som behövs för att möjliggöra att försörjningsförutsättningen inte bör tillämpas på ansökningar om familjeåterförening som lämnats av personer som beviljats flyktingstatus och personer som beviljats sekundärt skydd,

3. genomför de åtgärder som behövs för att myndigheterna ska ha enhetliga tolkningar av det i grundlagen förutsatta innehållet i oundgänglig försörjning och omsorg,

4. genomför de åtgärder som behövs för att alla offer ska bemötas jämlikt när det gäller att ordna hjälpinsatser,

5. utreder eventuella behov av lagändringar i fråga om att försvaga sambandet mellan hjälp till offren och straffprocessen, fokusera hjälpinsatserna på offren och i fråga om grunderna för beviljande av uppehållstillstånd till offer för människohandel,

6. utreder behovet av lagändringar som gäller att utvidga arbetarskyddsmyndighetens behörighet i anslutning till människohandelsbrott.

Betänkande AjUB 14/2018 rd

Helsingfors 21.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Heli Järvinen gröna
medlem Reijo Hongisto blå
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Rami Lehto saf
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Juha Rehula cent
medlem Eero Reijonen cent
medlem Eero Suutari saml
medlem Martti Talja cent
medlem Juhana Vartiainen saml
medlem Eerikki Viljanen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Maiju Tuominen.

RESERVATION

Motivering

Diskrimineringsombudsmannens berättelse behandlar ur ett brett perspektiv många sektorer som i sig är viktiga för samhällets funktioner. Jag vill ändå fästa uppmärksamhet vid några frågor i berättelsen som jag ser som uppenbara missförhållanden.

För det första kan sannfinländarna inte acceptera att diskrimineringsombudsmannen har fäst mycket omfattande uppmärksamhet vid rättigheterna för de papperslösa, som får försörjning och omsorger i alla situationer, särskilt i vår huvudstad Helsingfors. Stadsfullmäktige i Helsingfors fattade dessutom i slutet av 2017 beslutet att utöver den brådskande vården säkerställer staden för de papperslösa nödvändig behandling, medicinering och uppföljning av sjukdomar liksom också vaccineringar och munhälsovård i samma utsträckning som för asylsökande. Sannfinländarna anser att ett sådant tjänsteutbud försämrar situationen för majoritetsbefolkningen.

Å andra sidan lyfter diskrimineringsombudsmannens berättelse starkt fram också den så kallade hatretoriken och dess betydelse för samhället, genom vilken det går att peka finger åt majoritetsbefolkningen och vad som sägs bland dem i det rådande samhälleliga läget. Sannfinländarna kan inte acceptera en sådan tolkning i dess helhet, eftersom diskrimineringsombudsmannen åtminstone delvis har glömt att rasism också riktas mot majoritetsbefolkningen.

För det tredje vill sannfinländarna fästa uppmärksamhet vid en annan fråga som likaså får mycket spaltutrymme i rapporten, nämligen familjeåterförening. Ganska problematiskt i dessa situationer är att personer som kommit till Finland har utnyttjat vårt system också på så sätt att hit i synnerhet 2015 och efter det har kommit nästan endast och enbart unga män eller minderåriga pojkar i hopp om familjeåterförening. Likaså ser sannfinländarna det som problematiskt att familjens betydelse vid integration är så central att förutsättningen för försörjning i dessa fall bör slopas. Vi kan inte stödja en sådan utveckling, eftersom vår egen majoritetsbefolkning skulle få lida i andras ställe bland annat i fråga om eventuella förluster av arbetstillfällen.

Slutligen vill sannfinländarna påminna också om att vi fortfarande vill ha kvar prövningen av arbetskraftstillgången för arbetskraft som kommer utanför EU eller EES. Detta för att vi som vår primära avsikt vill förhindra att arbetsmarknaden snedvrids genom billig arbetskraft, och således också skydda den finländska arbetstagaren.

Reservationens förslag till ställningstagande

Jag föreslår följande ställningstagande:

> *Riksdagen förutsätter att statsrådet inte vidtar åtgärder med anledning av rekommendationerna 2—6 i berättelsen.*

Betänkande AjUB 14/2018 rd
Reservation /saf

Helsingfors 21.2.2019

Rami Lehto saf