



B 6/2018 rd

**DISKRIMINERINGS-
OMBUDSMANNENS**
BERÄTTELSE
TILL RIKSDAGEN

2018

INNEHÅLL

Förord: Berättelser, gärningar och framgångar för främjande av likabehandling	4
1. Arbete för de mänskliga rättigheterna	5
1.1. Betydelsen av mänskliga rättigheter framhävs under svåra tider	6
1.2. Framsteg mot ett fullständigt förverkligande av de mänskliga rättigheterna	6
1.3. Rasism	7
1.4. Sårbarhet skapas och bekämpas med strukturer	8
1.5. Diskrimineringsombudsmannens byrå	9
2. Rättsskydd för alla genom likabehandling	12
2.1. Diskrimineringslagen möjliggör sätt att ingripa i diskriminering med låg tröskel	13
2.1.1. Förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen och strafflagen	13
2.1.2. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden	14
2.2. Bekämpning av diskriminering och främjande av likabehandling	15
2.2.1. Diskrimineringsombudsmannens tillvägagångssätt	15
2.2.2. Kontakter och undersökningar ger information om diskriminering i Finland	19
2.2.3. Skyldigheten att främja likabehandling i lagstiftningen	23
2.2.4. Likabehandlingsarbetet bör stärkas i skolorna och inom småbarnsfostran	26
2.3. Diskrimineringens många former syns i diskrimineringsombudsmannens kundarbete	27
2.3.1. Språkliga rättigheter, anpassningar och respekt för åskådning i utbildningen	28
2.3.2. Brokig praxis inom privata tjänster såväl i butiker och restauranger som inom banksektorn	30
2.3.3. Diskriminering inom social- och hälso-tjänster samt boende	33
2.3.4. Förbudet mot trakasserier i diskrimineringslagen som ett sätt att ingripa i hatretorik	35
2.4. Mot en fullvärdig delaktighet för personer med funktionsnedsättning	37
2.4.1. Attityder och strukturer utgör hinder för likabehandling	37
2.4.2. Ett hinderfritt, tillgängligt och jämlikt samhälle	39
2.4.3. Boende för personer med funktionsnedsättning	40
2.4.4. Tillgängliga elektroniska tjänster och tolkning	41
2.4.5. Förflyttning och resor utan hinder	42
2.5. Bekämpningen av diskriminering i arbetslivet måste stärkas	43
2.5.1. Diskriminering i arbetslivet är ett betydande problem på internationell nivå	43
2.5.2. Undersökningar om diskriminering i arbetslivet	44
2.5.3. Att ingripa i diskriminering i arbetslivet	45
2.5.4. Diskriminering i samband med arbetssökning	46
2.5.5. Enhetligt rättsskydd i arbetslivet	47
2.6. Övriga utvecklingsbehov med anknytning till diskrimineringslagen	48
2.6.1. Diskriminering utan offer i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden	48
2.6.2. Kostnadsrisken försämrar rättsskyddet i fråga om erhållande av gottgörelse	49
2.7. Slutsatser och rekommendationer	50

3. Utlänningars ställning och rättigheter i Finland	52
3.1. Förändringarna i utlänningars ställning har försämrat rättsskyddet	53
3.1.1. Identifiering av och stöd för asylsökande som befinner sig i en sårbar ställning	53
3.1.2. Familjeåterförening	55
3.1.3. Formalisering av uppehåll som alternativ till ett skuggsamhälle	57
3.2. Studie om beslut om internationellt skydd fattade av Migrationsverket 2015–2017	59
3.2.1. Studiens mål	60
3.2.2. Centrala observationer i studien	61
3.2.3. Slutsatser av undersökningen	66
3.3. Övervakningen av verkställigheten av avlägsnanden ur landet säkerställer de aviseras rättigheter och att de behandlas väl	67
3.3.1. Tjänsteuppdrag med projektpengar	67
3.3.2. Övervakningen utvecklas i europeiskt samarbete	67
3.3.3. Polisen verkställer avlägsnandet ur landet	68
3.3.4. Övervakarna i det praktiska arbetet	69
3.3.5. Målet med övervakningen är ett mänskligare avlägsnande ur landet	71
3.4. Slutsatser och rekommendationer	74
 4. Rättvisa för offer för människohandel – diskrimineringsombudsmannen som nationell människohandelsrapportör	78
4.1. Människohandelsrapportörens uppgift och verksamhetsförutsättningar	78
4.1.1. Inledning	78
4.1.2. Verksamhetsförutsättningar	80
4.2. Okänd framtid: utredning om offer för människohandel som mottagare av hjälpåtgärder	82
4.2.1. Inledning	82
4.2.2. Identifiering av offer för människohandel och styrning av offer till hjälpsystemet	83
4.2.3. Utmaningar med anknytning till identifiering	85
4.2.4. Hjälp till offer för människohandel och hjälpens tillgänglighet	87
4.2.5. Hjälparbete för offren	88
4.2.6. Hjälp till offer för människohandel i kommunerna	91
4.2.7. Sambandet mellan hjälpen och straffprocessen	93
4.2.8. Rekommendationer som getts inom ramarna för projektet	95
4.3. Rätt till uppehållstillstånd för offer för människohandel och bedömning av risken för att på nytt fall offer för människohandel som en del av förfarandet för avlägsnande ur landet	98
4.4. Samordning av arbete mot människohandel	100
4.5. Slutsatser och rekommendationer	102
 5. Slutsatser och rekommendationer	104

Berättelser, gärningar och framgångar för främjande av likabehandling

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

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

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

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

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

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

Kirsi Pimiä

Diskrimineringsombudsman

1.1. BETYDELSEN AV MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER FRAMHÅVS UNDER SVÅRA TIDER

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

DEN ALLMÄN FÖRKLARINGEN OM DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA 1948

ARTIKEL 1:

Alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. De har utrustats med förnuft och samvete och bör handla gentemot varandra i en anda av gemenskap.

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

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

1.2. FRAMSTEG MOT ETT FULLSTÄNDIGT FÖRVERKLIGANDE AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

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

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

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

Medborgaraktivismen synliggjordes också när frivilliga stödpersoner på många olika sätt hjälpte till att ta emot asylsökande hösten 2015. Många frivilliga har stått vid

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

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

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

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

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

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

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

De politiska beslutsfattarna och andra på offentliga poster föregår med exempel var sig de vill det eller inte. Deras ord och uttalade påståenden har påverkar attitydkli-

matet och till och med personers beteende mer än enskilda handlingar. Till yttrandefrihet hör alltid också ansvar. Även politiska beslutsfattare och personer i offentlig ställning bör beakta vilka följder deras ord och påståenden har för attitydklimatet.

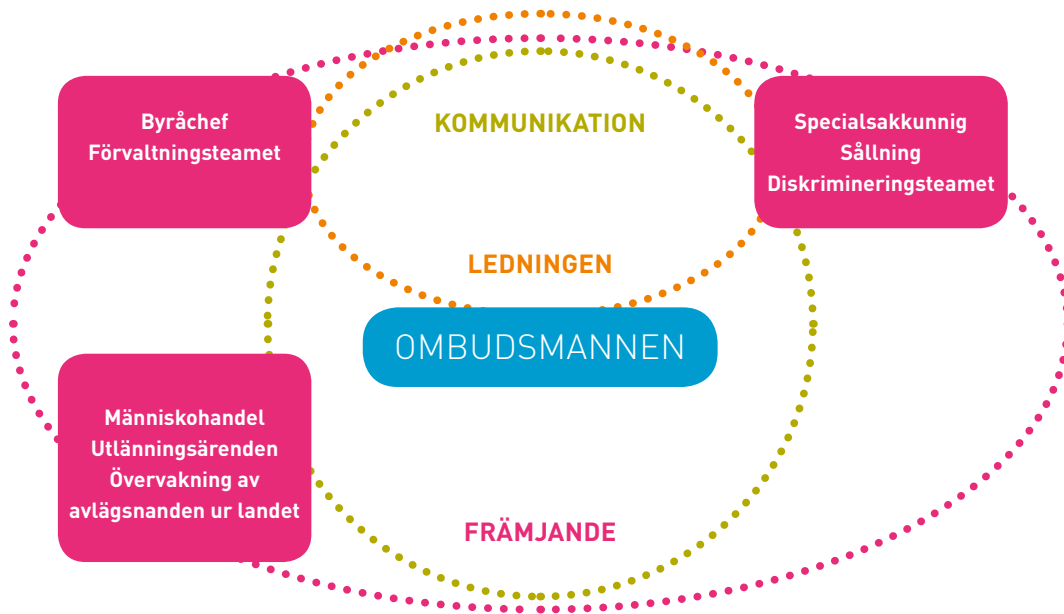
1.4. SÅRBARHET SKAPAS OCH BEKÄMPAS MED STRUKTURER

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

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

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

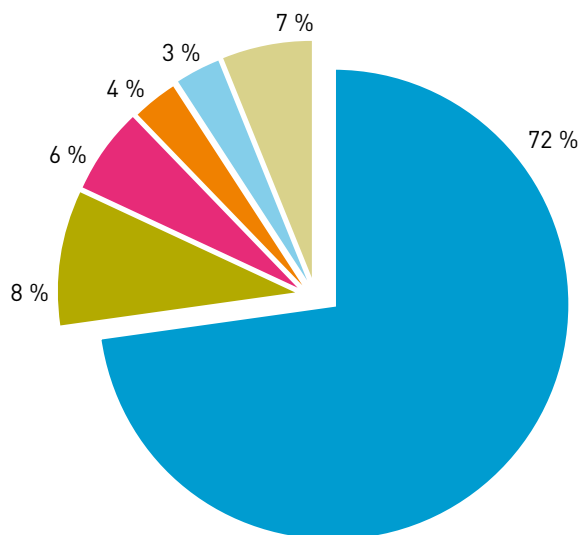
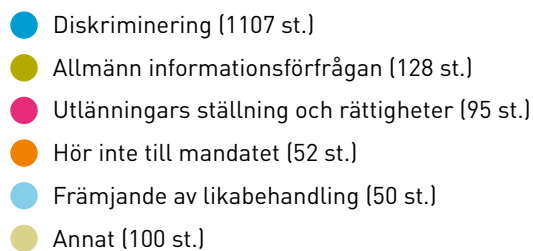
I anslutning till social- och hälsovårdsreformen talas det mycket om jämlikhet. Det är önskvärt att jämlikheten inte blir överkörd av reformens andra målsättningar, eller att rätten till en enhetlig och högklassig servicehelhet inom social- och hälsovården för klienter i sårbar ställning äventyras. Denna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



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

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

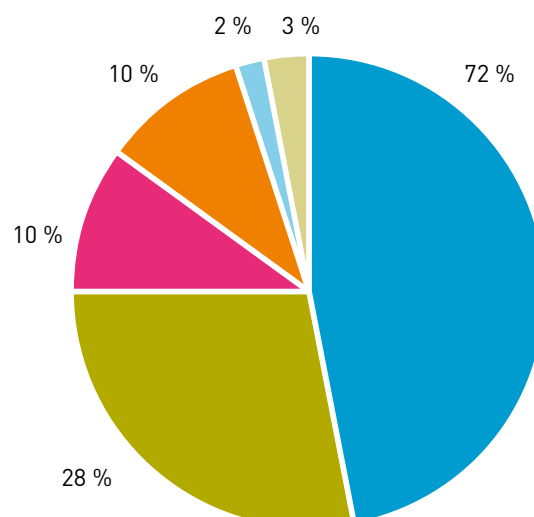
ÄRENDENAS TYP SOM VARIT I BEHANDLING HOS DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN ÅR 2017



Ombudsmannen har sedan början av 2014 skött övervakningen av verkställandet av avlägsnanden ur landet utan permanenta resurser. Till en början sköttes uppgiften med EU-projektfinansiering. Ombudsmannen fick

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

- Rådgivning
- Sålning
- Inga åtgärder
- Svar av handläggaren
- Ombudsmannen flyttar/
anhängiggör ärendet hos en annan myndighet
- Ombudsmannens utlåtande/ställningstagande



2. Rättsskydd för alla genom likabehandling

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

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

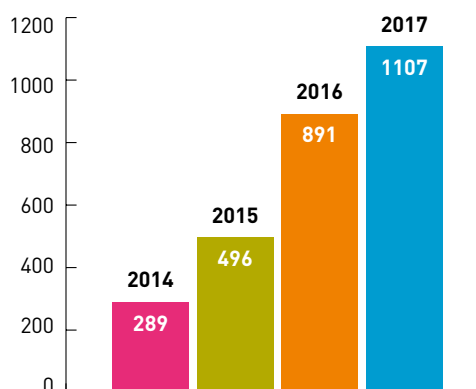
I det här kapitlet behandlas diskrimineringsombudsmannens tillvägagångssätt för att ingripa i diskriminering och främja likabehandling. I kapitlet redogörs det också för andra rättsskyddsmetoder som diskrimineringslagstiftningen möjliggör, t.ex. diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Dessutom beskrivs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

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

DISKRIMINERINGSGRUNDERNA ENLIGT DISKRIMINERINGSLAGEN



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



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

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

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

2.1.1. FÖRBUDET MOT DISKRIMINERING I DISKRIMINERINGSLAGEN OCH STRAFFLAGEN

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

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

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

Högsta domstolen (HD:2015:41): ”Syftet med förbudet mot diskriminering i 47 kap. 3 § i strafflagen, som förstärkts med hot om straff, har att göra med principen om likabehandling som fastställs i 6 § 2 mom. i grundlagen. På grund av denna princip centrala betydelse är det inte motiverat att utan vägande skäl tolka förbudet mot diskriminering på olika sätt inom olika områden av rättsordningen. Ett sådant vägande skäl vore till exempel målet att begränsa det straffrättsliga tillämpningsområdet för diskriminering så att det blir mer inskränkt än det som fastställs i bestämmelserna i diskrimineringslagen. I fråga om diskriminering på grund av familjeförhållanden kan inget sådant syfte hittas i förarbetena till lagen. Högsta domstolen konstaterar därför att när diskrimineringsgrunden som gäller familjerelationer enligt 47 kap. 3 § i strafflagen tillämpas, kan man i tolkningen av rekvisitet ta hänsyn till hur diskriminerings-

2.1.2. DISKRIMINERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETSNÄMNDEN



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

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

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

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

2.2. BEKÄMPNING AV DISKRIMINERING OCH FRÄMJANDE AV LIKABEHANDLING

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

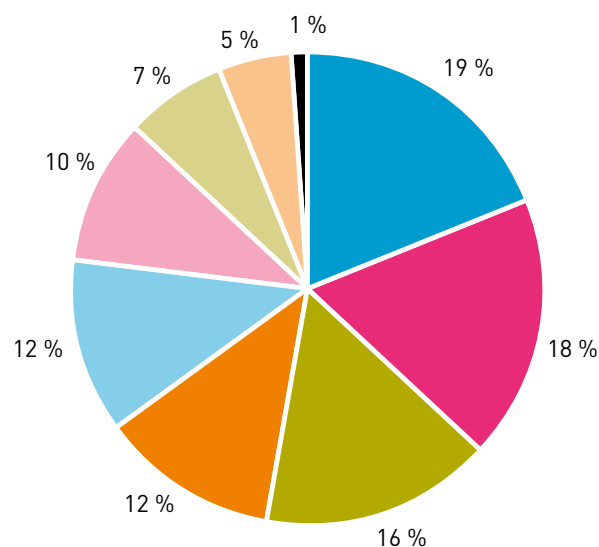
Genom att främja likabehandling förebygger man diskriminering och ökar människors medvetenhet om förbudet mot diskriminering. De mer omfattande likabehandlingsplanerna som förutsätts av fler aktörer i den nuvarande lagen ska ha upprättats sedan början av 2017. Ombudsmannen inledde 2018 den egentliga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

2.2.1. DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

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

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

DISKRIMINERINGSÄRENDEN I BEHANDLING HOS DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN ENLIGT LIVSOMRÅDE ÅR 2017



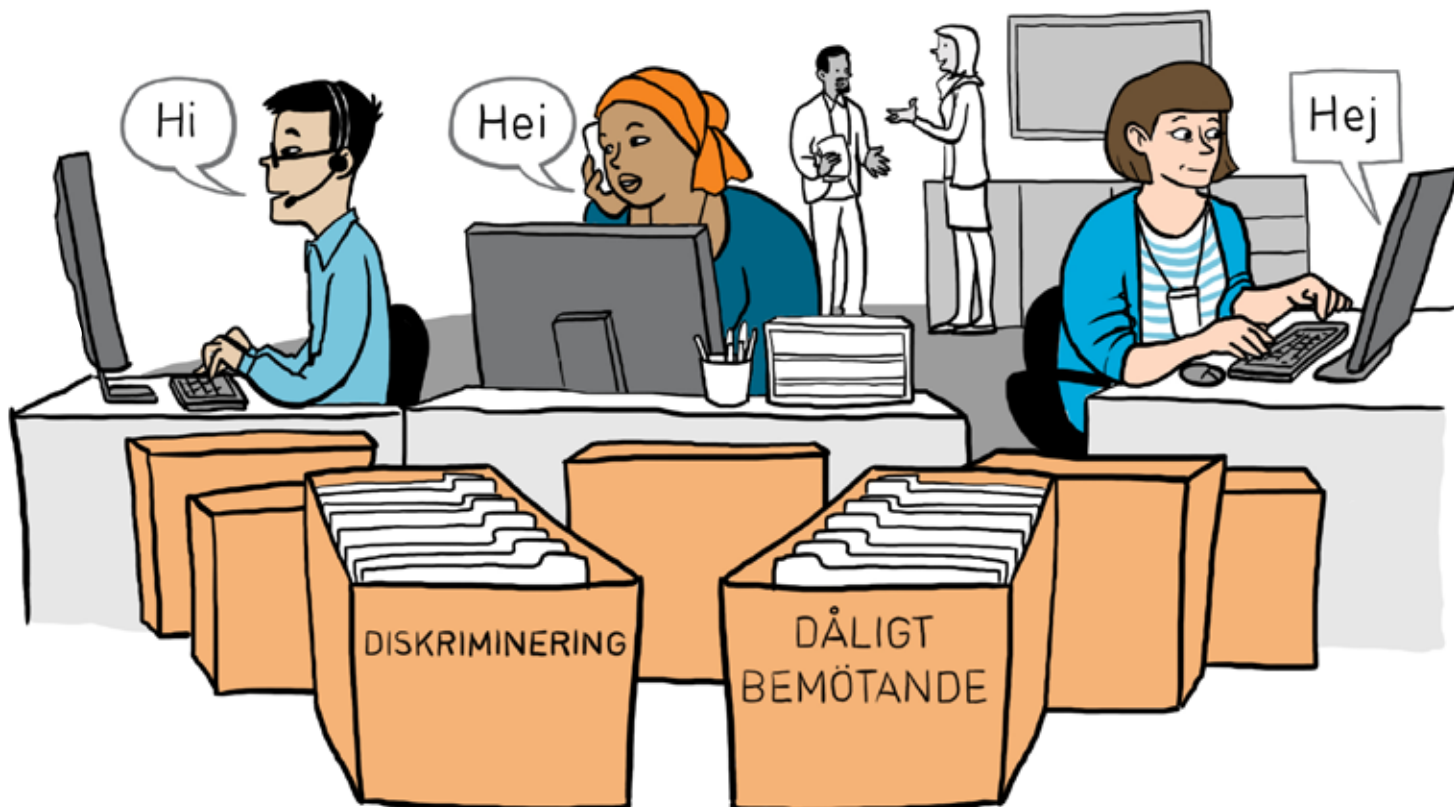
- Övriga offentliga tjänster (19 %)
- Övriga privata tjänster (18 %)
- Arbetsliv (16 %)
- Social- och hälsovårdstjänster (12 %)
- Utbildning/undervisning (12 %)
- Boende (10 %)
- Annat (7 %)
- Fritid/föreningsverksamhet (5 %)
- Privat- och familjeliv (1 %)

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

Diskrimineringsombudsmannen har prövningsrätt i fråga om vilka klagomål som ska behandlas närmare och på vilket sätt. På diskrimineringsombudsmannens verksamhet tillämpas 2 kap. i förvaltningslagen (9.5.2014/368) om grunderna för god förvaltning och 8 a kap. i förvaltningslagen om förvaltningsklagan samt i tillämpliga delar även andra bestämmelser i samma lag. Enligt 53 b § i förvaltningslagen är ombudsmannen

skyldig att vidta de åtgärder som den med anledning av förvaltningsklagan anser vara befogade. Ombudsmannen har således omfattande prövningsrätt att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas utifrån ett enskilt klagomål. Ombudsmannen besvarar alla anmälningar om diskriminering som lämnats in skriftligt. Alla klagomål utreds inte, men om det utifrån klagomålet finns skäl att misstänka att en myndighet eller annan aktör har agerat i strid med diskrimineringslagen, börjar ombudsmannen i regel utreda ärendet. I övervägandet av åtgärder och bedömningen av vilken myndighet som i första hand är behörig i ärendet, beaktar ombudsmannen bland annat hur individen kan åtnjuta sina rättigheter mest effektivt och ändamålsenligt samt huruvida ärendet som behandlas möjligen har en bredare samhällsrelaterad betydelse.

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



Bistående av offer i domstol. Diskrimineringsombudsmannen kan enligt eget övervägande bistå en person som fallit offer för diskriminering. Det är exceptionellt att ombudsmannen agerar rättsbiträde och det inträffar i regel endast i ärenden av principiell betydelse. Ett exempel på detta är när ombudsmannen fungerade som biträde till en pacifistisk totalvägrare vid en brottmålsrättegång i Helsingfors hovrätt i maj 2017. Ombudsmannen antog sig ärendet, eftersom regeringen inte trots åtskilliga anmärkningar från grundlagsutskottet och FN:s människorättskommitté vidtog lagberedningsåtgärder för att änd-

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

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

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS TAL, UTBILDNINGAR, MÖTEN SAMT DELTAGANDE I EVENEMANG 2017



personers erfarenheter av diskriminering på olika grunder, för att kunna förstå mekanismerna med anknytning till diskriminering och likabehandling.

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

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

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

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

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

Via delegationen och sektionerna får diskrimineringsombudsmannen aktuell information samt respons som är väsentlig för utvecklingen av verksamheten.

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

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

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

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

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

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

Orsak	2017	2016	2015
Ålder	79 st	79 st	34 st
Ursprung	237 st	212 st	203 st
Nationalitet	86 st	81 st	33 st
Språk	59 st	44 st	42 st
Religion, övertygelse	55 st	46 st	22 st
Åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet	25 st	14 st	11 st
Familjeförhållanden	29 st	10 st	11 st
Hälsotillstånd	80 st	60 st	33 st
Funktionsnedsättning	222 st	187 st	90 st
Sexuell läggning	24 st	27 st	17 st
Någon annan orsak som gäller en personlig egenskap	160 st	117 st	ingen statistik
Inte känd, ingen diskrimineringsgrund	51 st	14 st	ingen statistik

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

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

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

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

EU:s byrå för grundläggande rättigheter publicerade i slutet av 2017 sin andra rapport om diskriminering av etniska minoriteter ([Second European Union Minorities and Discrimination Survey, EU MIDIS II](#)). I undersökningen hade man för Finlands del intervjuat invandrare som på basis av sitt eget eller föräldrarnas födelseland

härstammar från afrikanska länder söder om Sahara samt deras barn, dvs. första och andra generationens invandrare. Enligt undersökningens resultaten hade 45 procent av de som svarade upplevt diskriminering i Finland under de senaste 12 månaderna. Andelen är oroväckande.

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

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

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

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

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

Enligt diskrimineringsombudsmannen förblir en stor del av diskrimineringsfallen fortfarande dolda. Det finns många orsaker till detta: de som utsätts för diskriminering kan ha bristande tillit till myndigheterna eller bristfälligt kunskapsunderlag om rättigheter och rättsskyddsmetoder.

Det förekommer rädsla för konsekvenserna av att föra ärendet vidare och rättsskyddsmetoderna ger inte alltid önskat resultat. En del av till exempel den strukturella diskrimineringen är också till sin karaktär sådan att det inte går att ingripa effektivt med stöd av diskrimineringslagstiftningen. Om effekterna på likabehandlingen inte har beaktats i lagberedningen, kan lagen försätta någon grupp i en ofördelaktigare ställning än andra. Hösten 2015 uttryckte diskrimineringsombudsmannen oro över vilken inverkan en begränsning av barnets rätt till småbarnsfostran på basis av föräldrarnas situation har på likabehandlingen. Utkastet till regeringsproposition innehöll ingen heltäckande bedömning av propositionens verkliga konsekvenser för likabehandlingen av barn och barns rättigheter. Efter att ändringen av rätten till småbarnsfostran har trätt i kraft har det visat sig att de negativa effekterna av förändringen slår särskilt hårt mot bland annat barn till ensamstående.

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

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

Medvetenhet om de egna rättigheterna handlar om att en person vet vad diskriminering är och kan identifiera den när hen råkar ut för den. En väsentlig aspekt i en

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

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



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

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

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

Diskrimineringsombudsmannen anser att utvidgningen av skyldigheterna att främja likabehandling och skyldigheterna som gäller upprättandet av likabehandlingsplanen är ett betydande framsteg. Målet med likabehandlingsplaneringen är att förbättra situationen genom att i varje organisation genomföra ett så ändamålsenligt likabehandlingsarbete som möjligt. Därför är den inledande

kartläggningen en väsentlig del av likabehandlingsplaneringen. Under kartläggningen samlas information om den verkliga likabehandlingssituationen i organisationen, i synnerhet vad gäller de olika diskrimineringsgrunderna.

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

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

VAD ÄR EN VERKSAMHETSRELATERAD LIKABEHANDLINGSPLAN?

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

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

A stylized illustration of a classroom scene. On the left, a green teacher figure stands holding a book and pointing with a stick at a large whiteboard. In the center, two students stand with their backs to the viewer: one in a pink shirt and the other in an orange shirt. On the right, a blue student figure is seated in a wheelchair, also facing the whiteboard. The whiteboard is a large, empty rectangle with a black border. The entire scene is set against a plain white background.

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

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

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

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

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

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

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

”Ett privat daghem kan fritt välja sina kunder.” Detta påstående är inte helt sant. Valet får inte göras på diskriminerande grunder. Uppsägning till exempel på grund av hälsotillstånd eller behov av särskilt stöd kan bryta mot diskrimineringslagen och strida mot målen i lagen

om småbarnsfostran. Privata daghem är skyldiga att göra rimliga anpassningar med beaktande av till exempel daghemmets storlek, ekonomiska ställning och det stöd som är tillgängligt för anpassningarna.

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

2.3. DISKRIMINERINGENS MÅNGA FORMER SYNS I DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS KUNDARBETE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FUNKTIONSNEDSÄTTNING
28 %

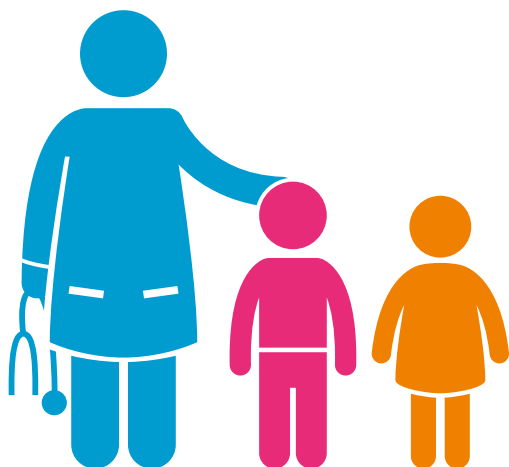
URSPRUNG
26 %

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

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

DISKRIMINERINGSOMBUDSMÄNNEN

2.3.3. DISKRIMINERING INOM SOCIAL- OCH HÄLSOTJÄNSTER SAMT BOENDE

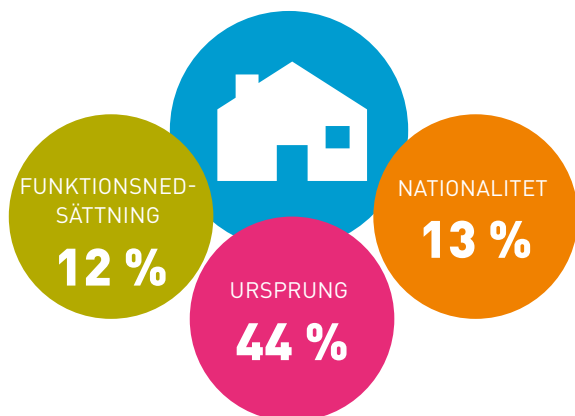


Social- och hälso- och sjukvårdstjänsterna är väsentliga för människans välfärd och vardag. De är ofta av ganska intim karaktär: som kund hos social- och hälso- och sjukvårdstjänsterna är man tvungen att behandla väldigt personliga ärenden eller till exempel låta en okänd person vidröra ens kropp. Dessa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

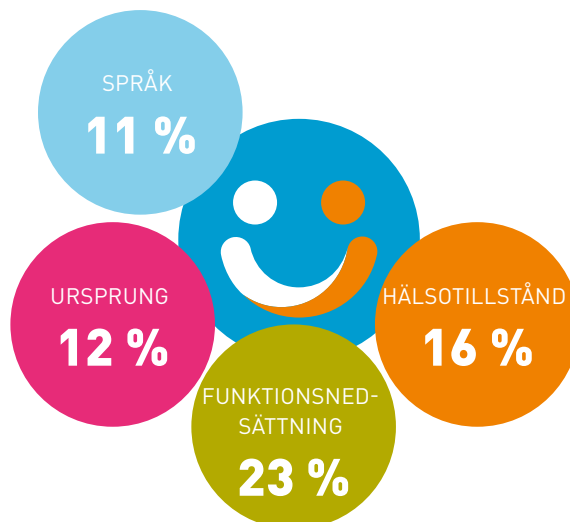
Enligt utredningen Samebarometern 2016 finns det stora skillnader mellan kommunerna i samernas hembygdsområde vad gäller tillgången på hälso- och sjukvårdstjänster på samiska. Det förekommer också tydliga språkspecifika skillnader i tillgången på tjänster. Enligt svaren på Samebarometern är hälso- och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

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

DE MEST ALLMÄNNA DISKRIMINERINGSGRUNDERNA INOM BOENDE 2017



DE MEST ALLMÄNNA DISKRIMINERINGSGRUNDERNA INOM SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSTJÄNSTER 2017



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

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

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

sökt ändring i nämndens beslut hos förvaltningsdomstolen, och således har ärendet inte tillsvidare avgjorts och vunnit laga kraft.

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

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

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

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

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

Trakasserier förbjudna i diskrimineringslagen riktas ofta mot etniska minoriteter. I medierna och sociala medier har det framförts många stereotypa och kränkande uppfattningar om samer, vilka kan utgöra sådana tra-

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

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

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

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

DISKRIMINERINGSOMBUDSMÄNNEN

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

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

2.4. MOT EN FULLVÄRDIG DELAKTIGHET FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

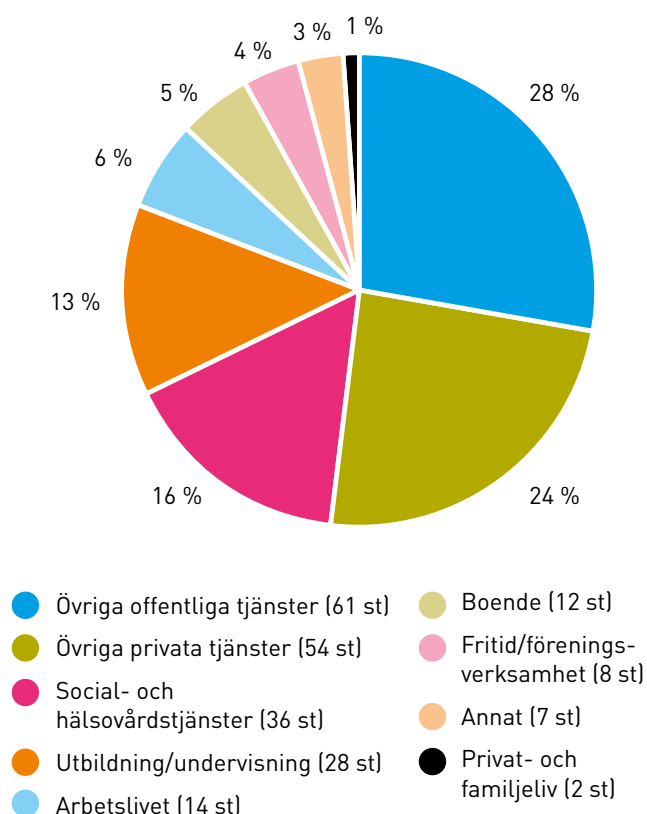
Funktionsnedsättning har under diskrimineringsombudsmannens hela mandatperiod hittills varit den näst vanligaste diskrimineringsgrunden i fall där ombudsmannen kontaktas. Främjandet av likabehandling av personer med funktionsnedsättning har också varit ett av de prioriterade områdena för ombudsmannens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

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

2.4.1. ATTITYDER OCH STRUKTURER UTGÖR HINDER FÖR LIKABEHANDLING

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

FUNKTIONSNEDSÄTTNING SOM DISKRIMINERINGSGRUND INOM OLIKA LIVSOMRÅDEN 2017 (222 st)



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

Utan en betydande attitydförändring blir personer med funktionsnedsättning inte till fullo och på ett jämlikt sätt

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

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

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

2.4.2. ETT HINDERSLÖST, TILLGÄNGLIGT OCH JÄMLIKT SAMHÄLLE



Ett samhälle utan hinder är en grundläggande förutsättning för delaktighet och likabehandling. En 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 blir inte dyrt, när den beaktas som en del av förnyelsen redan i början av projektet. Detta kräver en attitydförändring hos såväl lagstiftare och beslutsfattare som privata aktörer.

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

Skyldigheten i diskrimineringslagen att göra rimliga anpassningar för att förverkliga likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning utökades i början av 2015. Enligt 15 § i lagen ska myndigheter, utbildnings-

anordnare, arbetsgivare och de som tillhandahåller varor eller tjänster göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra få varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten. Rimliga anpassningar är åtgärder som vidtas i konkreta situationer för att trygga faktisk likabehandling av en kund med funktionsnedsättning. Vägran att göra rimliga anpassningar innebär diskriminering.

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

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

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

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

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

*stöd på grund av handikapp är ett stort hinder för lika-
behandling av en person med funktionsnedsättning. Sta-
ten ska aktivt ingripa i detta genom att trygga tillräckliga
resurser för tjänster för personer med funktionsnedsättning.*

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

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

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

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

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

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

[illegible]

2.5. BEKÄMPNINGEN AV DISKRIMINERING I ARBETSLIVET MÅSTE STÄRKAS

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

Diskrimineringsombudsmannen kontaktas ofta om diskriminering i arbetslivet (172 gånger 2017), även om ombudsmannen har begränsad behörighet i frågor som gäller arbetslivet. I enskilda diskrimineringssituationer i arbetslivet övervakar arbetarskyddsmyndigheterna efterlevnaden av diskrimineringslagen. Arbetarskyddet är en del av regionförvaltningsverkets verksamhetsområde. Diskrimineringsombudsmannen kan dock främja

likabehandling i arbetslivet genom att bistå arbetsgivarerna i planeringen av åtgärder som främjar likabehandling, ge rekommendationer samt vidta åtgärder för att nå förlikning i enskilda diskrimineringsfall.

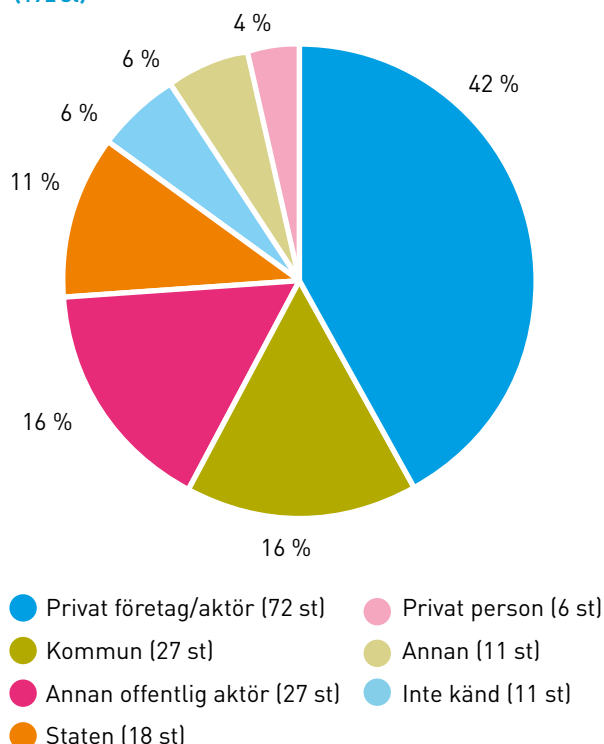
2.5.1. DISKRIMINERING I ARBETSLIVET ÄR ETT BETYDANDE PROBLEM PÅ INTERNATIONELL NIVÅ

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

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

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

DISKRIMINERING INOM ARBETSLIVET OCH MOTPARTEN (172 st)



2.5.2. UNDERSÖKNINGAR OM DISKRIMINERING I ARBETSLIVET

kerna till att ingen anmälan gjorts var att det inte lö-
nar sig att anmäla eftersom: diskriminering sker kon-
tinuerligt (56 %), inget ändå skulle förändras (55 %),
händelse inte skulle tas på allvar (36 %), de inte vet hur
eller vart anmälan ska göras (33 %) samt att de inte vill
att deras sexuella läggning eller könsidentitet ska av-
slöjas (31 %).

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

Orsak	Procent
Ålder	24
Ursprung	24
Nationalitet	16
Språk	7
Religion, övertygelse	8
Åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet	7
Familjeförhållanden	5
Hälsotillstånd	21
Funktionsnedsättning	14
Sexuell läggning	4
Någon annan orsak som gäller en personlig egenskap	27
Inte känd, ingen diskrimineringsgrund	15

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

Diskriminering i arbetslivet förekommer i Finland och riktas mot både majoritetsbefolkningen och minoriteter. Utifrån de ovan nämnda siffrorna och utredningarna är det klart att en del av diskrimineringen i arbetslivet förblir dold. Underrapporteringen och det svaga tillträdet till rättigheterna verkar framhävas i synnerhet i samband med diskriminering i arbetslivet riktad mot minoriteter. När diskrimineringen inte blir känd, kan man inte ingripa i den. Då får individen inte tillträde till sina rättigheter och i värsta fall fortsätter diskrimineringen. I Finland når många arbetstagare som upplevt diskriminering en förlikning med arbetsgivaren med stöd av arbetsmarknadsorganisationerna. Nästan alla förlikningsavtal ingås i hemlighet. Då sprids ingen information om den inträffade diskrimineringen eller huruvida arbetstagaren fick en rättvis gottgörelse. Den bristfälliga helhetsbilden av diskrimi-

2.5.3. ATT INGRIPA I DISKRIMINERING I ARBETSLIVET

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

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

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

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

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

Illustration of a lawyer sitting at a desk with a laptop. The lawyer is wearing a blue robe and a white wig. They are holding a red prohibition sign over a small figure. A thought bubble shows a courtroom scene with a judge and a group of people. Documents on the desk are labeled "RÅDGIVNING", "BEGÄRAN OM REDOGÖRELSE", and "FÖRLIKNINGSAVTAL".

Diskrimineringsombudsmannen har med hänvisning till den tidigare lagen och regeringspropositionen fört fall till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan ett namngivet offer. Nämnden har dock med stöd av formuleringen i lagen ansett att ombudsmannen inte i sådana fall kan föra ärendet till nämnden för behandling. Således har

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diskrimineringsombudsmannen föreslår följande för riksdagen:

REKOMMENDATION 1:

EN UTREDNING OM EN REVIDERING AV DELAR AV DISKRIMINERINGSLAGEN SKA INLEDAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I ett fall kontaktade en stödperson diskrimineringsombudsmannen i besvärshörsningen. En asylsökande som fått ett negativt beslut hade konstaterats ha ytterst svåra dyslexi, vilket enligt utlåtandet påverkade personens förmåga att utvärdera ärenden hos myndigheter. Allvarig dyslexi kan beroende på situationen betraktas som en så-

dan funktionsnedsättning som avses i diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen gav ett utlåtande i samband med ansökan om besvärstillstånd till högsta förvaltningsdomstolen och lyfte fram att sökanden i egenskap av person med funktionsnedsättning skulle ha haft rätt till rimliga anpassningar. Ombudsmannen ansåg att ärendet borde ha returnerats till Migrationsverket för förnyad behandling och att sökandens funktionsförmåga borde ha beaktats till exempel i samband med anordnandet av asylsamtalet. Enligt ombudsmannens uppfattning var det möjligt att sökandens specialbehov inte hade identifierats i början av asylprocessen, vilket innebar att sökandens skyddsbehov inte hade utretts i tillräcklig utsträckning. Högsta förvaltningsdomstolen beviliade dock inget besvärstillstånd i ärendet.

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

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

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

Ensamkommande minderåriga asylsökande beviljas oftast skydd eller uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker, eftersom tillbakasändning av en minderårig till personens hemland kräver särskild omsorgsfullhet och noggrann utvärdering av förhållandena i mottagarlandet. Det första uppehållstillståndet av individuella mänskliga orsaker beviljas för

3.1.2. FAMILJEÅTERFÖRENING



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

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

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

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

Diskrimineringsombudsmannen gav förvaltningsdomstolen ett utlåtande i ett fall som gällde tolkningen av familjeband. En familjefar hade beviljats flyktingstatus i Finland. Familjen hade flytt från hemlandet tillsammans, men familjemedlemmarna hade senare skilts åt, eftersom flykten till Europa skulle ha varit för riskfylld för maken och de små barnen. Ansökan om familjeåterförening avslogs, eftersom den fasta familjegemenskapen ansågs ha brutits under den långa tiden på flykt. Staten där familjen är medborgare krävde att familjemedlemmarna som ansökt om familjeåterförening undertecknar en ursäkt på grund av att de lämnat landet och förutsatte att familjemedlemmarnas pass förnyas,

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

[illegible][illegible]

● ● ● ● ● ● ● ● ● ● DISKRIMINERINGSOMBUDSMÄNNEN ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● ● 59

DISKRIMINERINGSOMBUDSMÄNNEN

[illegible][illegible]

● ● ● ● ● ● ● ● ● DISKRIMINERINGSOMBUDSMÄNNEN ● ● ● ● ● ● ● ● ● 59

[illegible]

● ● ● ● ● ● ● ● ● DISKRIMINERINGSOMBUDSMÄNNEN ● ● ● ● ● ● ● ● ●

59

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I ARTIKEL 4 PUNKT 4 I NORMDIREKTIVET:

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

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

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

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

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

Eftersom det i allmänhet fattades färre negativa beslut 2015, fanns det även mindre argumentation som motiverade de negativa besluten under denna tidsperiod.

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

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

3.2.3 SLUTSATSER AV UNDERSÖKNINGEN

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

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

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

Ur individens synvinkel syntes den förändrade tolkningslinjen mest konkret i Migrationsverkets sätt att bedöma den rädsla för fysiskt eller psykiskt våld som sökanden meddelar och huruvida rädslan ansågs vara motiverad. Under 2015 betraktade Migrationsverket sökandens rädsla som objektivt sett motiverad i tre av fyra beslut, medan rädslan betraktades som motiverad i endast vart femte beslut 2017. Förändringen syntes också i Migrationsverkets bedömning av huruvida tidigare rättskränkningar som asylsökanden har upplevt ska anses vara en indikation på att sökanden riskerar utsättas för sådana rättskränkningar även i framtiden. Under 2017 bedömdes tidigare rättskränkningar oftare än 2015 som enskilda hän-

delser utan anknytning till framtida hot. I rapporten granskades åtskilliga variabler och samma fenomen observerades upprepade gånger för variablerna. De faktorer som sökandena uppgav hade inte förändrats mellan tidsperioderna, men Migrationsverkets beslutspraxis hade förändrats på ett avgörande sätt och var betydligt striktare under tidsperioden 2017 än under tidsperioden före ökningen av antalet asylsökande.

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

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

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

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

Det nationella verkställandet av EU:s återvändandedirektiv (2008/115/EG) inleddes genom en ändring av utlänningslagen 2011, där frivillig återresa lyftes fram som den primära formen av återvändande. Kravet på ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden enligt artikel 8 punkt 6 i direktivet inskrevs inte ännu i det skedet i den nationella lagstiftningen. Övervakningen av verkställigheten av avlägsnanden ur landet ålades den dåvarande

3.3.1. TJÄNSTEUPPDRAG MED PROJEKTPENGAR

3.3.2. ÖVERVAKNINGEN UTVECKLAS I EUROPEISKT SAMARBETE

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

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

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

det. Polisen ska också säkerställa att personen som ska tillbakasändas har ett hälsotillstånd som tillåter att personen reser och att avvisningsbeslutet som gäller personen inte är föremål för förbud mot verkställande. Ett förbud mot verkställande kan utfärdas av förvaltningsdomstolen, högsta förvaltningsdomstolen eller en överstatlig besvärinstans.

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

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

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

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

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

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

3.3.4. ÖVERVAKARNA I DET PRAKTISKA ARBETET

Kärnan i diskrimineringsombudsmannens övervakningsarbete är att utvärdera verkställandet av tillbakasändningarna ur ett perspektiv som omfattar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I synnerhet polisens användning av maktmedel och tagande i förvar av personer som ska återsändas är kraftiga ingrepp i skyddet

ÖVERVAKADE AVLÄGSNANDEN UR LANDET 1.1.2014–20.12.2017

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

av individens grundläggande och mänskliga rättigheter, bland annat i den personliga integriteten och friheten.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ombudsmannens rätt till information fastställdes med Polisstyrelsens föreskrift (POL-2017-5403), som trädde i kraft 1.10.2017. Enligt föreskriften ska polisinsrättningar meddela polisinsrättningen i Helsingfors om planeringen och genomförandet av verkställandet av beslut om avlägsnande ur landet. Polisinsrättningen i Helsingfors ansvarar centraliserat för att diskrimineringsombudsmannen delges denna information. Meddelandet ska inkludera bland annat personuppgifter om personerna som ska sändas tillbaka samt uppgifter om tidpunkten för avfärd, flyget och orsaken till att personen ledsagas. I föreskriften konstateras det att diskrimineringsombudsmannen ska

kontakts direkt om det kan förutses att tillbakasändning-
en kommer att bli exceptionellt utmanande. I samband
med utmanande tillbakasändningar ger ombudsmannens
övervakning en opartisk syn på olika parter verksamhet
i situationen och förbättrar således rättsskyddet för bå-
de personerna som sänds tillbaka och poliserna som del-
tar i tillbakasändningsverksamheten. Polisstyrelsens fö-
reskrift har dock inte hittills tillämpats fullt ut bland an-
nat med hänvisning till orsaker som har att göra med re-
surser. Med tanke på diskrimineringsombudsmannens
övervakningsverksamhet är det väsentligt att föreskrif-
ten följs även i praktiken.

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

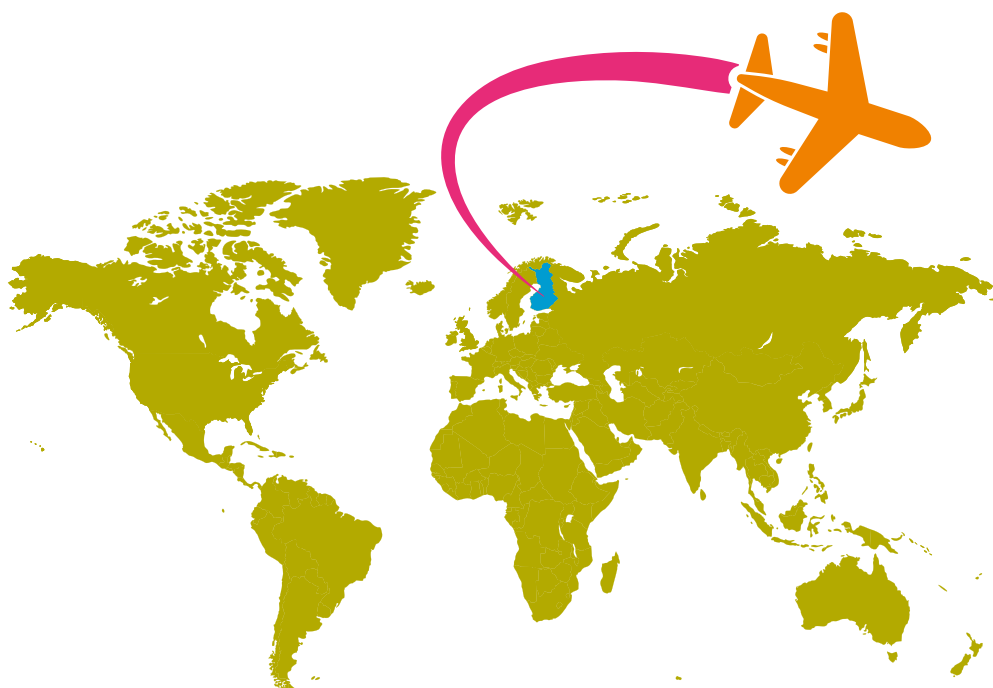
Tolkning. I sina rekommendationer till polisen har diskrimineringsombudsmannen fäst vikt vid bland annat behovet av tolkning och påpekat att anlita det av en tolk vid tillbakasändningar är en väsentlig del av en människovärdig behandling av den som sänds tillbaka. En fungerande kommunikation gör tillbakasändningsoperationen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

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

Information i rätt tid har stor betydelse också med tanke på de psykiska förberedelserna för personen som sänds tillbaka. Det tar tid att anpassa sig till tanken om att återvända. Kontakt och informationsutbyte mellan olika parter stöder beredskapen och reseförberedelserna för den

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

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



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

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

kan få en helhetsuppfattning om ledsagaruppdragets förlopp. Polisinrättningen i Helsingfors övervakar rapporternas kvalitet. Enligt föreskriften ska ledsagar-rapporterna ges till diskrimineringsombudsmannen. På detta sätt får ombudsmannen hela tiden mer informa-tion som gynnar övervakningsuppdraget.

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

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

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

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

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

4.1. MÄNNISKOHANDELSRAPPORTÖRENS UPPGIFT OCH VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

4.1.1. INLEDNING

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

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

När ombudsmannen inledde sin verksamhet som nationell människohandelsrapportör 2009, utredde ombudsmannen vad vi i Finland vet om människohandel, hur omfattande människohandeln är som brottsform i finländska förhållanden, hur väl myndigheterna känner igen människohandel samt hur rättigheterna enligt internationella konventioner, EU-rätten och Finlands lagstiftning förverkligas för offer för människohandel. I [sin första berättelse om människohandel till riksdagen 2010](#) konstaterade ombudsmannen att den största utmaningen i Finlands verksamhet mot människohandel är att upptäcka offer för människohandel: offer för människohandel identifierades

antingen inte alls, eller så identifierades de inte uttryckligen som offer för människohandel, utan som offer för något annat brott. Ombudsmannen rapporterade att den bristfälliga identifieringen av offer för människohandel leder till att offrens rättigheter inte förverkligas samt att det blir svårare att ställa dem som gjort sig skyldiga till människohandel till svars och förebygga människohandel.

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

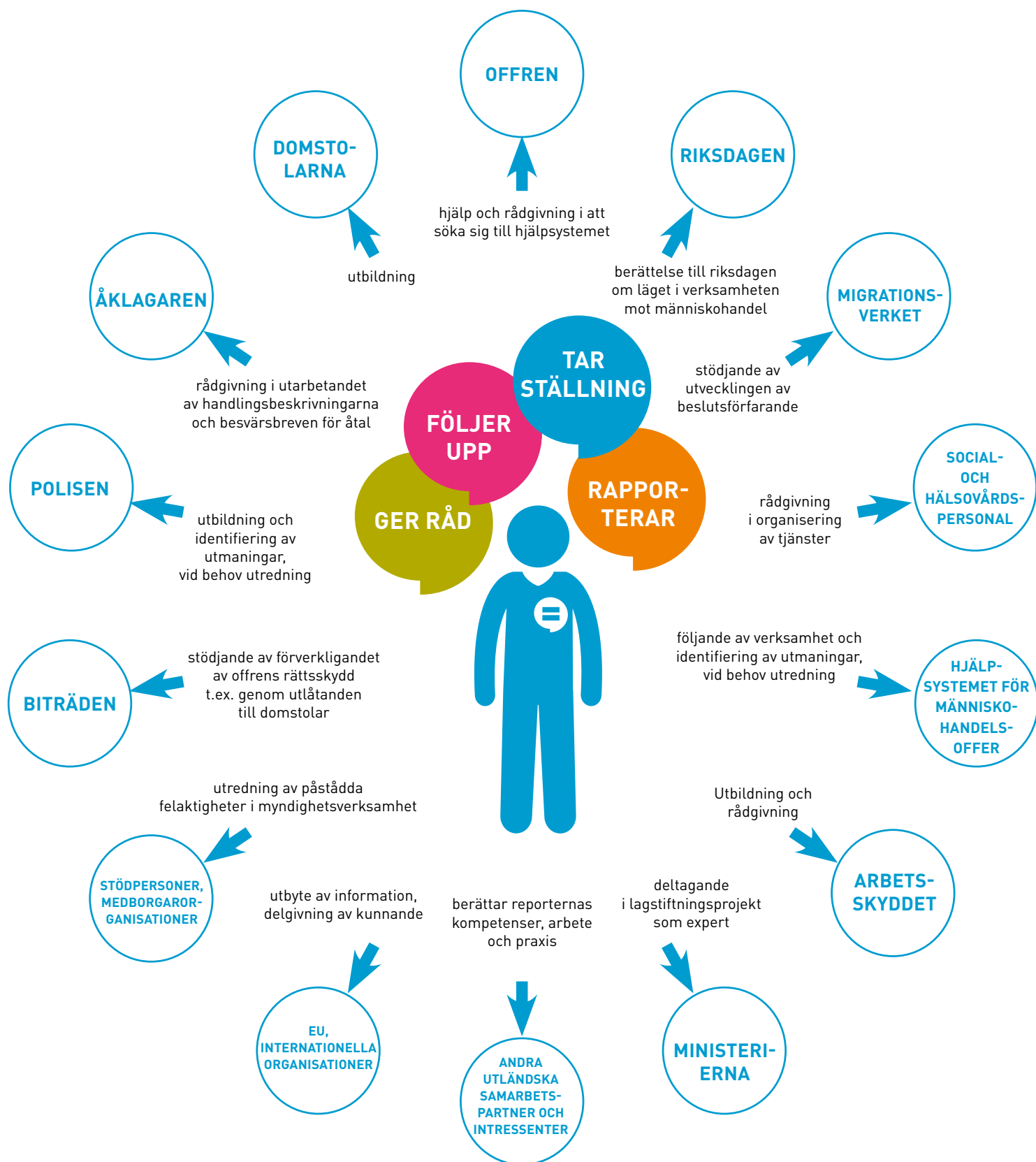
Ombudsmannen har i tidigare berättelser till riksdagen bedömt bland annat tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna om människohandel i strafflagen. Utifrån de rekommendationer som ges i berättelsen har riksdagen förpliktat statsrådet att bereda lagändringar, vars primära syfte har varit att förbättra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

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

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

OMBUDSMANNEN SOM NATIONELL RAPPORTÖR OM MÄNNISKOHANDEL SAMT SAMARBETET MED OLIKA AKTÖRER

Bilden visar exempel på människohandelsrapportörens samarbete med olika aktörer.



4.1.2. VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

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

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

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

UTVECKLINGEN AV VERKSAMHETEN MOT MÄNNISKOHANDEL

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

st/år = Antalet kunder i hjälpssystemet för människohandelsoffer

st/år = Undersökta brott under brottsbeteckningen människohandel

st/år = Väckta åtal under brottsbeteckningen människohandel

st/år = Domar under brottsbeteckningen människohandel

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

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

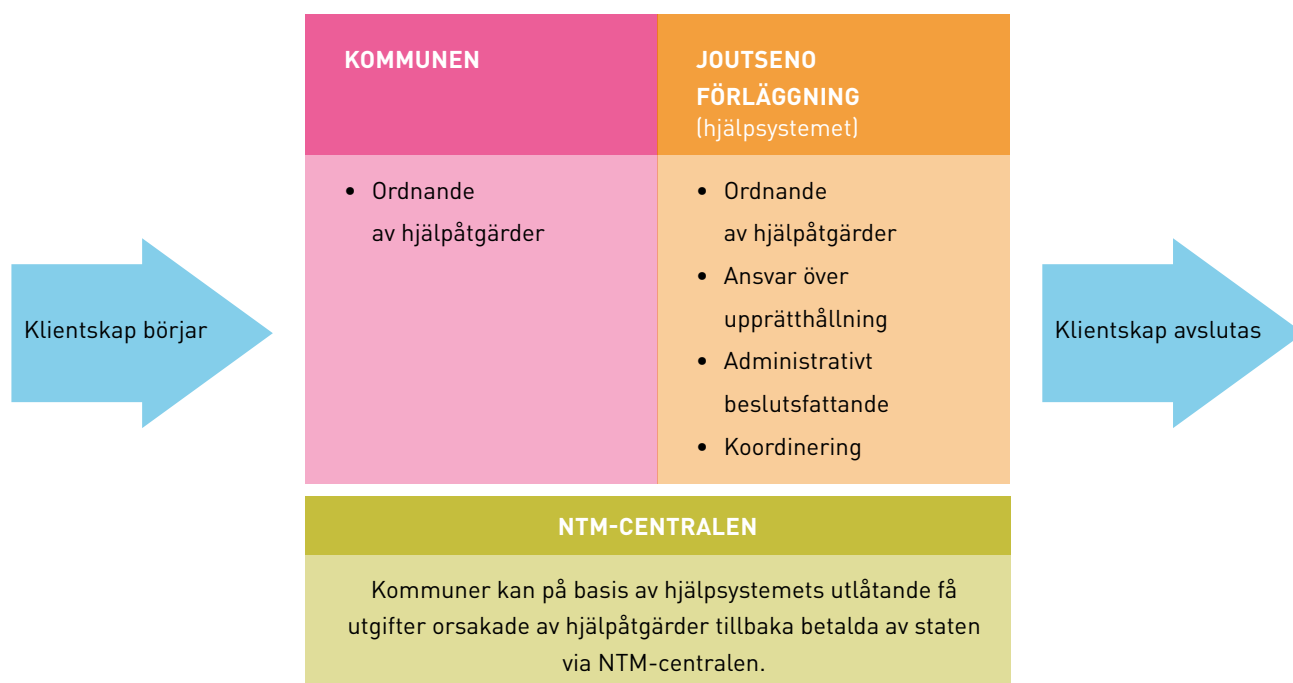
4.2. OKÄND FRAMTID: UTREDNING OM OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL SOM MOTTAGARE AV HJÄLPÅTGÄRDER

4.2.1. INLEDNING

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

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

HJÄLPSYSTEMET FÖR MÄNNISKOHANDELSSOFFER:



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

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

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

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

Enligt utredningen försvåras identifieringen av offer för människohandel och styrningen till hjälpsystemet av olika typer av osäkerheter och oklarheter. De har till exempel att göra med offrets uppehållsstatus, säkerhet, barns ställning och situation, utkomst eller förmåga att klara av vardagen. Offren kan vara i mycket dåligt skick

psykiskt och deras hjälpbehov kan variera. De intervjuade experterna betonade att en svårt traumatiserad person inte nödvändigtvis agerar konsekvent och personens minne fungerar inte heller normalt. Detta kan göra det svårare att både identifiera och hjälpa offret. När det gäller organisationer försvåras identifieringen av att organisationerna inte har tillräckligt med resurser för identifieringsarbete i inledningsfasen.

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

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

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

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

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

Utredningen bekräftar uppfattningen att nästan inga offer för sexuellt utnyttjande som fallit offer för människohandel i Finland styrs till hjälpsystemet. Med stöd av intervjumaterialet verkar det som att offer för människohandel som utnyttjats sexuellt i Finland inte ens söker

sig till hjälpsystemet. Enligt intervjumaterialet finns det många orsaker att låta bli att söka sig till hjälpsystemet. Bland annat organisationernas representanter bedömer att en central orsak till detta är att systemets fokusering på offret är svag och att sambandet med straffprocessen är starkt. De intervjuade representanterna för organisationer anser att det med tanke på styrningen av offer till systemet är en särskilt stor utmaning att informationen om de offer som upptagits i hjälpsystemet oundvikligen förmedlas till polisen.

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

Egentlig identifiering av offer för människohandel.

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

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

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

- 1) förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning i Finland men det finns grundad anledning att anse att en person som har upptagits i hjälpsystemet har fallit offer för människohandel utomlands, eller
- 2) det av ett beslut att avbryta eller avsluta förundersökningen framgår att en person ska anses ha fallit offer för ett människohandelsbrott men det inte har varit möjligt att föra saken till åklagare eftersom det inte finns någon att väcka åtal mot.

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

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

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

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

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

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

När det gäller offer för människohandel med en bakgrund som asylsökande kan det ta lång tid innan kunden vill eller förmår berätta om sina upplevelser för en anställd vid förläggningen. I utredningen framhövdes det att uppbyggandet av ett förtroende är en förutsättning för identifiering av offer för människohandel även bland asylsökande. Identifieringen kan försvåras av att en kund hos en förläggning får en tid till asylsamtal så snabbt att det inte är möjligt att före samtalet i tillräcklig utsträckning utreda om personen eventuellt har

fallit offer för människohandel. Även inom socialväsendet framfördes det att en central faktor för att förtroende ska uppstå mellan en anställd och en kund, i synnerhet med utländsk bakgrund, är att den anställda håller vad den lovar och utför sitt arbete på ett så transparent sätt som möjligt. Detta kan till exempel innebära att kunden själv är med i kundarbetsprocesserna och vet vad som registreras om personen i datasystemen.

MOTTAGNINGSLAGEN 36§ ÅTERHÄMTNINGSTID OCH DESS RÄTTSSVERKAN

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

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

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

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

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

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

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

4.2.4. HJÄLP TILL OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL OCH HJÄLPENS TILLGÄNGLIGHET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hjälpsystemet erbjuder offer med en bakgrund som asylsökande väldigt lite i förhållande till de tjänster som de i varje fall får som asylsökande. I utredningen framkom det att de intervjuade anställda vid förläggningarna ansåg att den psykiatriska och psykologiska hjälp samt relaterade tjänster som hjälpsystemet kan ansöka om för sina kunder är en central och konkret fördel som hjälpsystemet erbjuder. De intervjuade anställda vid

förläggningarna ansåg dock inte att den nytta som hjälpsystemet erbjuder sina kunder är betydande i förhållande till de tjänster de redan får av förläggningen som asylsökande. Å andra sidan kan offer för människohandel ha ett behov av psykisk hjälp, men förläggningarna (framför allt transitcentralerna och försvarsenheterna) har inte möjlighet att erbjuda dem i synnerhet mer långvarig vård eller terapi.

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

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

4.2.6. HJÄLP TILL OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL I KOMMUNERNA

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

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

I utredningen framkom det att det inte är en helt fungerande lösning att bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel ingår uttryckligen i mottagandelagen, i synnerhet när man beaktar de offer för människohandel som är kunder hos kommunerna. Kommunernas anställda tillämpar i regel inte mottagandelagen i sitt arbete, utan i första hand socialvårdslagen. Detta är ett problem i fråga om offrens tillgång till tjänster. Utifrån intervjuerna uppfattar socialarbetarna i kommunerna offren för människohandel huvudsakligen som likadana kunder som alla andra kunder inom socialväsendet. Offer för människohandel får således samma tjänster som vilken kommuninvånare som helst. Anställda inom kommunernas social-

och hälsoväsenden vet inte alltid att mottagandelagen existerar. Därför vet de inte heller att offer för människohandel har en särskild ställning som mottagare av tjänster och att det vore möjligt att ordna tjänster med stöd av mottagandelagen utöver de tjänster som tillhandahålls med stöd av de allmänna bestämmelserna om social- och hälsovård. Av dessa orsaker är mottagandelagen inte särskilt förpliktande i praktiken, vilket äventyrar den särskilda ställningen som mottagare av tjänster för offer för människohandel som är finländare eller permanent bosatta i Finland.

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

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

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

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

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

Enligt dokumentmaterialet behöver offer för människohandel som är kunder hos socialväsendet väldigt mycket hjälp och stöd med att sköta myndighetsärenden, uppsöka hälsovårdstjänster, söka bostad, möblera hemmet, sköta ekonomiska ärenden, söka arbete och sköta barnens ärenden. Kommunernas social- och hälsoväsanden

kan inte alltid i tillräcklig utsträckning svara på offrens väldigt vardagliga, praktiska hjälpbehov.

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

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

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

4.2.7. SAMBANDET MELLAN HJÄLPEN OCH STRAFFPROCESSEN

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

bestämmelserna som betonar hjälp och skydd för offer för människohandel kan detta tolkas som att inledandet av en straffprocess inte över huvud taget får fastställas som ett villkor för hjälp (i synnerhet) för de offer som har rätt att vistas i landet eller är finska medborgare. Med tanke på de internationella förpliktelserna är det också tydligt att det inte är en förutsättning för avslutandet av identifieringsprocessen (egentlig identifiering) att en förundersökning har inletts i ärendet eller att ärendet leder till en fällande dom för människohandel. Också i Finlands nationella lagstiftning och förarbetena till den är utgångspunkten att en person får bli kvar i hjälpsystemet och få hjälpinsatser, även om förundersökningen av ett människohandelsbrott av någon orsak har avslutats.

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

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

Även om förundersökningen om människohandel avslutas, inget åtal för människohandel väcks eller ingen dom utfärdas för människohandel kan undersökningen enligt utredningen ändå fortsätta med en annan beteckning eller så kan åtal väckas och en dom utfärdas för något annat brott. Ur offrens synvinkel är det en utmaning att personen i sådana fall avförs från hjälpsystemet. En person har upptagits i hjälpsystemet för offer, eftersom man tror att personen har fallit offer för all-

Beslut om att begränsa eller avbryta förundersökning-
en fattas av många olika orsaker, till exempel på grund
av brist på bevis eller av kostnadsskäl. I regel tar inte
förundersökningsmyndigheterna i sina beslut någon di-
rekt ställning till om det brott som är föremål för un-
dersökningen uttryckligen är ett människohandelsbrott.
Förundersökningsmyndigheterna tar ställning till om
det finns bevis för brottet. I praktiken kan avsaknaden av
bevis bero på att svaranden inte kan höras, att det inte
finns några vittnen i fallet eller att de inte kan identifie-
ras, att det finns knapphändigt med dokumentbevis till
exempel på grund av förstörda eller förfälskade hand-
lingar eller att det är fråga om händelser som inträffat
för så länge sedan att händelseförloppet i praktiken inte
kan bevisas. Också andra bevis som stöder ärendet kan
saknas. Om ett brott till exempel utreds i efterhand, dvs.
om brottet redan har begåtts och inte längre pågår, kan
det vara omöjligt att skaffa ordentliga bevis till exem-
pel med hjälp av teleövervakning. I sådana situationer vi-
lar bevisningen därför i särskilt hög grad på målsågan-
dens berättelse. Även om berättelsen är hur detaljerad
som helst, är den inte nödvändigtvis tillräcklig som en-
samst bevismaterial om inte svaranden är på plats eller
svaranden ljugar. Då är det fråga om en situation där

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

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

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

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

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

Hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen är via lagstiftningen och tillämpningen av den sammankopplade på ett sätt som är problematiskt med tanke på den internationella rätt och EU-rätt som är bindande för Finland. Rättsläget är särskilt utmanande för de offer som är finländare eller har rätt att vistas i landet. Sambandet mellan hjälpen och straffprocessen verkar ha stärkts som en följd av de lagändringar som trädde i kraft 2015. Kundförhållandet i hjälpsystemet avslutas i regel när straffprocessen som gäller människohandel avslutas. Ändringen syns också i att offer för brott som är närbesläktade med människohandel verkar ha svårare än förut att få hjälp inom ramarna för

hjälpssystemet. Utredningen visar att en del av offren för människohandel avstår från att uppsöka myndighetshjälp på grund av den starka kopplingen till straffprocessen. Hjälpssystemet och lagstiftningen som gäller systemet bör därför utvecklas och fokuseringen på offret stärkas. Samtidigt ska man sträva efter att utöka medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar i fråga om identifiering av och hjälp till offer för människohandel.

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

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

- 1) En speciallag ska stiftas om hjälp till offer för människohandel. I lagen ska sambandet mellan hjälpen och straffprocessen försvagas och hjälpsystemets fokus på offret stärkas.
- 2) Om ingen speciallag stiftas, ska särställningen för offer för människohandel tryggas i de allmänna social- och hälsovårdslagarna genom att föreskriva om ställningen för offer för människohandel som mottagare av social- och hälsovårdstjänster i kommunerna. Detta bör inkludera avgiftsfria terapitjänster för kunderna. I de ovan nämnda lagarna ska det åtminstone införas en skyldighet att iaktta mottagandelagen i verksamheten när tjänster för offer för människohandel anordnas.
- 3) Social- och hälsovårdsministeriet ska ge de aktörer som ansvarar för social- och hälsoväsendet i kommunerna och de kommande landskapen anvisningar om tillämpningen av lagstiftningen som gäller offer för människohandel.
- 4) Det ska föreskrivas att förläggningen i Joutseno, i stället för NTM-centralerna, ersätter kommunerna för tjänster som anordnas för offer för människohandel.
- 5) Förläggningen i Joutseno ska placera anställda på olika håll i Finland för att förbättra den geografiska täckningen för hjälpen till offer för människohandel. Inrikesministeriet/Migrationsverket ska säkerställa att förläggningen i Joutseno har tillräckliga personalresurser för att hjälpa offer för människohandel.
- 6) När förläggningen i Joutseno fattar beslut om att avföra ett offer för människohandel från hjälpsystemet gör förläggningen alltid en helhetsbedömning av situationen (38 f §) för att bedöma om personen i egenskap av kund hos hjälpsystemet fortfarande är i behov av hjälpinsatser. Denna helhetsbedömning görs i samarbete med de aktörer som hjälper offret. Aktörerna kan vara till exempel myndigheterna och tredje sektor. Om det utifrån helhetsbedömningen konstateras att offret fortsättningsvis har ett hjälpbehov på grund av sin ställning som offer för människohandel, avförs inte personen från hjälpsystemet. För att säkerställa att detta mål verkställs ska det vid behov stiftas om saken i lag.
- 7) Bestämmelserna som gäller betänketid ska ändras så att endast uppgifter med anknytning till offrets identitet ges till förundersökningsmyndigheterna när förläggningen i Joutseno fattar beslut om beviljande av betänketid. Om personen inte efter betänketidens slut vill samarbeta med förundersökningsmyndigheterna, ger förläggningen ingen annan information som den inhämtat i ärendet till förundersökningsmyndigheterna. Personuppgifter om offer som beviljats betänketid överlämnas inte till förundersökningsmyndigheterna om offret inte vill samarbeta med förundersökningsmyndigheterna.
- 8) Avslöjandet och undersökningen av människohandelsbrott utvecklas till exempel med hjälp av en undersökningsenhet vid polisen som är specialiserad på människohandel.
- 9) Den s.k. tillsynslagen (44/2006), som styr arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet, ändras så att arbetarskyddsmyndigheten även måste anmäla misstankar om människohandelsbrott till polisen. I brottmål som gäller människohandel ges arbetarskyddsmyndigheten dessutom möjlighet att bli hörd i förundersökningen samt möjlighet att ge ett utlåtande i ärendet till åklagaren och rätt att närvara och yttra sig i domstolen.
- 10) Staten ger öronmärkt finansiering till exempel via THL för att förbättra den trygga stödinkvarteringen för offer för människohandel.
- 11) Medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar för att identifiera offer i inledningsskedet och ge konkret hjälp ska stärkas med öronmärkt statlig finansiering (t.ex. via STEA).

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

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

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

Migrationsverkets verksamhet till exempel i anslutning till identifiering av offer eller uppskattning av offers ålder har väckt frågor. I vissa fall har ett offer för människohandel som är ett barn inte behandlats som ett barn i asylprocessen på grund av en registeranteckning om ålder som gjorts i ett annat EU-land. Offer för tvångsäktenskap har inte styrts till hjälpsystemet för offer för människohandel och offer för arbetsrelaterad människohandel har inte identifierats som offer för

människohandel på grund av att den folkrättsliga definitionen har tillämpats felaktigt. Ombudsmannen har också fäst uppmärksamhet vid avlägsnande ur landet av offer för människohandel som fått negativa asyl- och uppehållstillståndsbeslut. Myndigheterna ska se till att information om att en person som ska avlägsnas ur landet är ett offer för människohandel och om personens behov av specialtjänster förmedlas på vederbörligt sätt till myndigheterna i det mottagande landet. Ombudsmannen har också fäst uppmärksamhet vid risken för att offer för människohandel som ansvarar för minderåriga barn blir papperslösa i Finland när mottagningstjänsterna upphör.

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

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

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

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

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

[illegible]

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

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

RESULTAT AV UTREDNINGEN OM TILLÄMPNINGEN AV UTLÄNNINGSLAGEN:

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

I februari 2017 informerade Migrationsverket om sin informationsresa och dess resultat. Överdirektör Vuorio meddelade att informationen man fått under resan kommer att påverka beslutsfattandet vid Migrationsverket. I fortsättningen kommer Migrationsverket att överväga

närmare och på mer individuell basis om ett offer för människohandel ska avvisas till Italien. Närmare riktlinjer fås på begäran av Migrationsverket. Ombudsmannen följer Migrationsverkets beslutsfattande aktivt. I praktiken har riktlinjerna lett till att till exempel ansökningar som lämnats in av offer för människohandel som identifierats inom ramarna för det s.k. Dublinförfarandet har tagits upp till behandling i Finland.

4.4. SAMORDNING AV ARBETE MOT MÄNNISKOHANDEL

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

Samordnaren av arbete mot människohandel skulle ha till uppgift att

- 1) följa och samordna myndighetsverksamheten mot människohandel i enlighet med styrgruppens riktlinjer och främja förverkligandet av offrens rättigheter på ett sektorsövergripande sätt
- 2) främja samarbetet inom bekämpning av människohandel mellan myndigheterna och aktörer i tredje sektorn
- 3) samarbeta med myndigheter och medborgarorganisationer i andra stater
- 4) delta i samordningen av Finlands regerings ställningstaganden i frågor som gäller människohandelspolitik samt fungera som representant eller ordna representation i internationella organisationer och andra organ
- 5) organisera insamlingen av information och rapportera om genomförandet av arbetet mot människohandel i statsrådet till styrgruppen och ministergruppen för den inre säkerheten.

- 6) ett samarbetsavtal mellan myndigheterna och medborgarorganisationerna
- 7) en strategi för verksamheten mot människohandel samt
- 8) reglering och lagändringsbehov med anknytning till samordnarens uppgift. I arbetsgruppens förslag betonades det att syftet med samordningsstrukturen är att göra den information som erhålls i det praktiska arbetet till en del av beslutsfattandet, så att man kan reagera på problem som uppstår på operativ nivå. Som mål fastställdes det att samordnaren fortlöpande ska följa såväl beslutsfattandet som utmaningar och nya fenomen som framträder i det praktiska arbetet.

Ombudsmannen anser dock att samordningsstrukturens verksamhet bör förbättras. Arbetsgruppens tanke om att samordningsstrukturen skulle ha helhetsansvaret för att lösa utmaningarna i arbetet mot människohandel har tillsvidare inte förverkligats. Samordningsstrukturen har inte i tillräcklig utsträckning kunnat hantera eller lösa de praktiska utmaningarna som uppstått i arbetet mot människohandel. Samordningsstrukturen har inte heller lyckats samordna arbetet mot människohandel inom statsförvaltningen, och inte heller öka samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheterna. Trots riksdagens kläm som uttryckligen gäller denna fråga har ingen lagstiftning om samordning

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

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

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

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

REKOMMENDATION 1:

EN UTREDNING OM EN REVIDERING AV DELAR AV DISKRIMINERINGSLAGEN SKA INLEDAS

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

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

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

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

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

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

REKOMMENDATION 2:

ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN BEREDS

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

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

REKOMMENDATION 3:

ÄNDRINGAR AV MOTTAGANDELAGEN BEREDS

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

REKOMMENDATION 4:

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

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

REKOMMENDATION 5:

OUNDGÄNGLIG OMSORG OCH FÖRSÖRJNING TRYGGAS GENOM LAG

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

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

REKOMMENDATION 6:

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

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

REKOMMENDATION 7:

LAGSTIFTNING SOM BERÖR HJÄLP AV MÄNNISKOHANDELS-OFFER TYDLIGGÖRS

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

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

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

REKOMMENDATION 8:

LAGÄNDRINGAR SOM GÄLLER UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL BEREDS I UTLÄNNINGSLAGEN

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

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

REKOMMENDATION 9:

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

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





DISKRIMINERINGS
OMBUDSMANNEN

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI