

Diskrimineringsombudsmannens årsberättelse 2023



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN



Diskrimineringsombudsmannens årsberättelse 2023



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN



Innehåll

Diskrimineringsombudsmannen	9
1. Förord	13
2. Främjande av likabehandling och ingripande i diskriminering	16
2.1. Mot ett mer jämlikt arbetsliv	16
2.1.1. Tydlig ökning av kontakter som handlar om rekrytering	18
2.1.2. Birkalands tingsrätt meddelade en betydande dom i ett diskrimineringsärende – en frisörkedja hade avslutat två målsägandens anställningsförhållanden på diskriminerande grunder	19
2.2. Rasism är ett betydande samhällsproblem i Finland	21
2.2.1. Kontakter som ombudsmannen tagit emot och forskningsdata om rasism berättar om fenomenets omfattning	21
2.2.2. Det förebyggande arbetet mot etnisk profilering och mot diskriminering ska stärkas i säkerhetsmyndigheternas verksamhet	22
Att stärka tillgodoseendet av likabehandling i privata bevakningsföretags verksamhet	22
Ombudsmannen rekommenderar vidare åtgärder på grund av Kuri1-operationen	24
Inrikesministeriets polisavdelning har utfärdat en laglighetsövervakningsrekommendation till Polisstyrelsen	24
2.2.3. Skolorna har en långtgående skyldighet att ingripa i trakasserier – vid genomförande av en handlingsplan mot rasism ska man se till att de behövliga åtgärderna för att ingripa i trakasserier används effektivt	25
Vilka åtgärder ska vidtas för att stoppa trakasserierna och hur bedöms om åtgärderna är tillräckliga?	26
2.2.4. Undersökningar vittnar om omfattningen av rasism i det finländska samhället	29
Aktivt antirasistiskt arbete behövs i alla delar av samhället	30
2.3. Antalet kontakter som diskriminerings-ombudsmannen tagit emot fortsatte öka även år 2023	30
2.4. Gottgörelse enligt diskrimineringslagen till den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier	36
2.4.1. Bedömning av gottgörelsebeloppet	37

2.5.	Utan avkall på kvalitet? Genomlysning av nuläget i statliga myndigheters likabehandlingsplanering	38
2.5.1.	Betydande kvalitativa brister i centrala delområden av likabehandlingsplaneringen	38
2.6.	Diskriminerings- ombudsmannens rekommendationer för smidigare upphandling av funktionshindersservice	40
2.7.	Personer med funktionsnedsättning har rätt till rimliga anpassningar	42
2.7.1.	Parter om är skyldiga att göra anpassningar ska känna till sina skyldigheter	43
2.8.	Brister i tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i synnerhet inom social- och hälsovårdstjänsterna	44
2.8.1.	Personer med hörselnedsättning har rätt till tolkning	45
2.8.2.	FPA diskriminerade mot en person med hörselnedsättning när personen förvägrades rimlig anpassning vid FPA:s tolkningstjänst	47
	Lagen om tolkningstjänst ska tolkas med beaktande av kraven för rimliga anpassningar	47
2.9.	Skolmiljön ska vara jämlik för elever med funktionsnedsättning – tillgänglighet måste beaktas redan vid planeringsstadiet	49
2.9.1.	Kommunerna har helhetsansvar för tillgängliga undervisningsmiljöer	49
2.10.	Regeringens nedskärningar i den sociala tryggheten försvagar utkomstförutsättningarna	50
2.11.	Finland behöver ett regnbågspolitiskt handlingsprogram	51
2.12.	Ett fängelse diskriminerade mot en intagen som tillhör en sexuell minoritet i sin praxis för tillstånd att avlägsna sig	52
	Varför utgör likabehandling av alla intagna diskriminering?	53
	Tydliga förfaranden och planmässigt främjande av likabehandling minskar risken för diskriminering	53
2.13.	Fortsatt allvarliga brister i tillgodoseendet av samernas rättigheter	54
	Diskrimineringsombudsmannen fortsätter med sitt aktiva arbete för att främja samernas rättigheter vid behandlingen av lagförslaget	55
3.	Rapportören om våld mot kvinnor	56
3.1.	Finland har inte lyckats minska våldet mot kvinnor Finland är fortfarande ett av Europas mest våldsamma länder för kvinnor	56
3.2.	Finland ska förbind sig till att bekämpa våld på alla nivåer av beslutsfattandet	58
3.2.1.	NAPE ska använda sitt mandat till fullo	59
3.2.2.	Välfärdsområdenas strukturer för arbetet mot våld ska säkras med lagstiftning	62
3.3.	Kunskapsunderlaget om våld mot kvinnor behöver utvecklas	63
3.3.1.	Rundabordssamtalen förstärker rapportörens kunskapsunderlag	64
3.4.	Det förebyggande arbetet ska börja med barnen och yrkespersoner som arbetar med barn	64

3.5.	Våld i nära relationer blir ofta oidentifierat och alltför få offer får hjälp	67
3.5.1.	Våld i nära relationer bekämpas inte med medling	67
3.5.2.	Förföljelse har kriminaliserats, men skydd för kvinnor och barn behöver ökas	68
3.5.3.	Taloudellinen väkivalta on osa parisuhdeväkivaltaa	70
3.5.4.	Familjerättsliga ärenden bör behandlas multiprofessionellt	70
3.6.	Välfärdsområdena och kommunerna ska säkra könssensitivt arbete mot våld	71
3.6.1.	Marginaliserade kvinnor och våld – ett exempel på vikten av kvinnospecifikt arbete	71
3.6.2.	Bättre tjänstestigar för personer som utsatt för våld och personer som gjort sig skyldiga till våld	72
4.	Nationella rapportören om människohandel	73
4.1.	Handlingsplanen utvecklar arbetet mot människohandel	73
4.2.	Högsta förvaltningsdomstolen beviljade permanent uppehållstillstånd till en småbarnsmamma som upprepade gånger	74
4.3.	Information behövs om människohandel med barn i Finland	75
5.	Utlänningars rättigheter	78
5.1.	Orpos regeringsprogram försvagar utlänningars rättigheter	78
5.1.1.	Upphåll i Finland blir osäkrare	79
5.1.2.	Effektiveringsåtgärderna hotar försvaga asyلفörfarandets kvalitet	80
5.1.3.	Rättigheterna för barn och personer i utsatt ställning äventyras	80
5.2.	Tillgodoseende av rättigheter av utländska personer i utsatt ställning	81
5.2.1.	Identifiering och beaktande av utsatt ställning vid asyلفörfarandet	82
5.2.2.	Bedömning av barnets bästa och barnets rättigheter vid beslutsfattande	83
5.2.3.	Migrationsverket ändrade sina anvisningar om rådgivning till personer som beviljats flyktingstatus	83
5.2.4.	Tillräckligt samarbete mellan utrikesministeriet och Migrationsverket ska tryggas i uppehållstillståndsärenden	85
5.3.	Att hålla gränsövergångar vid östgränsen stängda äventyrar rätten att söka asyl	85
	Personers utsatta ställning ska identifieras och beaktas	87
6.	Övervakningen av avlägsnanden ur landet tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna för personer som avvisas	89
6.1.	Övervakningsarbetet beaktas även beredningen av återsändanden	89
6.2.	Diskriminerings- ombudsmannen deltar i Frontex reserv med övervakareä	91
7.	Personal	93
	Källor	94



Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet som har till uppgift att främja likabehandling och ingripa i diskriminering. Man kan vända sig till diskrimineringsombudsmannen om man har utsatts för eller bevittnat diskriminering på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning, eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Ändringar i diskrimineringslagen som trädde i kraft 1.6.2023 utvidgade diskrimineringsombudsmannens befogenheter att även gälla övervakning av arbetslivet. Framöver har diskrimineringsombudsmannen befogenhet att övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen också vad gäller enskilda diskrimineringsfall i arbetslivet.

Diskrimineringsombudsmannen verkar också som Finlands nationella rapportör om människohandel och övervakar verkställigheten av avlägsnanden av utlänningar ur landet. Ombudsmannens uppgifter innefattar också att följa och främja utlänningars ställning och rättigheter. Diskrimineringsombudsmannen verkar även som rapportören om våld mot kvinnor.

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

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

Kontaktuppgifter

E-post

Kundtjänst och registratorskontor: yvv@oikeus.fi

Media: viestinta.yvv@oikeus.fi

Personalens e-post: fornamn.efternamn@oikeus.fi

Telefonnummer

Kundtjänst: 0295 666 817 (telefonjour tisdagar, onsdagar och torsdagar kl. 10–12)

Växel: 0295 666 800

Mediekontakter: 0295 666 813

Fax: 0295 666 829

Postadress

Diskrimineringsombudsmannens byrå PB 24 00023 Statsrådet

Internet: www.yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi

X: [@yhdenvertaisuus](https://twitter.com/yhdenvertaisuus)

Facebook: www.facebook.com/yhdenvertaisuus

Instagram: [@yhdenvertaisuusvaltuutettu](https://www.instagram.com/yhdenvertaisuusvaltuutettu)

LinkedIn: [yhdenvertaisuusvaltuutettu](https://www.linkedin.com/company/yhdenvertaisuusvaltuutettu)



1. Förord

År 2023 var på många sätt ett viktigt år ur perspektivet för diskrimineringsombudsmannens olika uppgifter, men året var också motsägelsefullt. Utvecklingen för lika-behandling och de grundläggande rättigheterna var positiv, till exempel de ändringar till diskrimineringslagen som trädde i kraft i juni. Det fanns dock också anledningar till oro om människogrupper i utsatt ställning eller risk för diskriminering till exempel på grund av de betydande nedskärningarna i den sociala tryggheten.

Den största administrativa förändringen på decennier trädde i kraft i början av året när ansvaret för social- och hälsovården samt för räddningsväsendet övergick från kommunerna till de nya, självstyrda välfärdsområdena. Samtidigt övergick hela finansieringsansvaret till staten. Vad gäller denna förändring är det av största vikt att välfärdsområdena ända från början tryggar tillgången till service för alla kundgrupper samt att lokalerna och kommunikationen är tillgängliga. Under året tog diskrimineringsombudsmannen emot ett stort antal kontakter som på olika sätt handlade om brister i jämlikt genomförande av välfärdsområdenas service, men vi förde även en bra dialog med välfärdsområdena om åtgärdande av bristerna. En betydande del av välfärdsområdenas tjänster genomförs som köpta tjänster. Det är viktigt att komma ihåg att leverantörerna av de köpta tjänsterna har samma skyldigheter att främja likabehandling och bekämpa diskriminering som välfärdsområdenas egna aktörer.

Ändringar i 20 kap. i strafflagen trädde i kraft i början av året. Till exempel definitionen av våldtäkt ändrades så att definitionen nu utgår från avsaknad av samtycke. Denna reform som varit aktuell i flera år var ett uttryck för att det finns beredskap och vilja i samhället att identifiera strukturer och maktförhållanden som kan leda till underkuvning och våld även i nära relationer – och att riksdagen var beredd att föra ändringen framåt. Diskrimineringsombudsmannen har varit den nationella rapportören om våld mot kvinnor sedan år 2022. I våra samtal med de olika aktörerna som arbetar mot våld och med forskarsamhället förstärks bilden av vad som krävs för att ingripa i detta centrala människorättsproblem i Finland: att man identifierar de komplicerade

strukturerna av beroende, kontroll och underkuvande som i sig kan vara uttryck för våld. Det är viktigt att med anvisningar och utbildning försäkra sig om effektivare ingripande i våld både vad gäller de nya bestämmelserna och i övrigt samt att förebygga våld, hjälpa offren och påföra straffrättsliga påföljder.

De ändringar i diskrimineringslagen som trädde i kraft i början av juni var betydande förbättringar ur perspektivet för offer för diskriminering och främjande av likabehandling. Diskrimineringsombudsmannen har sedan länge velat ha behörighet att ingripa i diskriminering i arbetslivet. Kännedom om diskrimineringsombudsmannens nya behörighet har också spridit sig bland allmänheten: under 2023 tog diskrimineringsombudsmannen emot sammanlagt 372 kontakter om misstänkt diskriminering i arbetslivet. Utbildningsanordnarna fick en starkare skyldighet att ingripa i trakasserier när underlåtelse att vidta åtgärder för att undanröja trakasserier nu enligt diskrimineringslagen ska betraktas som diskriminering. Anordnare av småbarnspedagogik är nu skyldiga att främja likabehandling och att upprätta en likabehandlingsplan. Planeringsskyldigheten preciserades även för myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare. Vi på diskrimineringsombudsmannens byrå har för avsikt att informera om dessa ändringar på våra egna kanaler samt att delta i utbildningar och tillställningar för intressentgrupperna.

Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering publicerades 20.6.2023. Diskrimineringsombudsmannen hördes under beredningen av regeringsprogrammet. Ombudsmannen lyfte fram bland annat problem som förknippas med diskriminering samt färsk forskningssdata om rasism i Finland. Dessa avspeglade sig dock inte i regeringsprogrammet. Ett stort antal av skrivningarna i regeringsprogrammet skulle, om de genomförs, markant försvaga den socioekonomiska ställningen av många personer som redan befinner sig i en svår situation och öka barnfattigdomen och fattigdomen bland familjer.

Det finns också flera skrivningar i regeringsprogrammet som, om de genomförs, skulle göra ställningen av den utländska befolkningen i Finland osäkrare och öka riskerna för marginalisering. I värsta fall kunde exempelvis skrivningarna om nedskärningar i mottagningspenningen till asylsökande och personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, till exempel ensamstående föräldrar, leda till situationer där dessa människor utnyttjas inom arbetslivet eller till och med löper en risk för människohandel. Diskrimineringsombudsmannen och barnombudsmannen uttryckte tillsammans sin oro i synnerhet över lagstiftningsprojektens konsekvenser för barn samt bristerna i bedömningen av konsekvenserna för barn i ett brev till inrikesminister Mari Rantanen.

En av de första åtgärder som Orpos regering vidtog var att senarelägga ikraftträdandet av lagen om funktionshindersservice fram till 1.1.2025. Detta väckte oro hos diskri-

mineringsombudsmannen om att funktionshindersservice skulle bli föremål för nya begränsningar och omfattande besparingar. I samband med senareläggningen av lagen betonade diskrimineringsombudsmannen att skyldigheterna enligt funktionsrättsskonventionen är bindande även för lagstiftaren bland annat vad gäller de subjektiva rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Under året följde diskrimineringsombudsmannen beredningen av verkställandet av de ändringar i gränsbevakningslagen som godkänts i juli 2022 och fick besöka Gränsbevakningsväsendets övning LATU23 vid östra gränsen i oktober. Statsrådet fattade sitt första beslut i november om att stänga några av gränsövergångarna och koncentrera ansökningarna om internationellt skydd. Från och med 30.11.2023 stängdes alla gränsövergångar vid Finlands östra gräns för persontrafik, och ansökningarna om internationellt skydd koncentrerades till gränsövergångarna i hamnar och flygplatser. Diskrimineringsombudsmannen ansåg och anser fortfarande att koncentrationen av ansökningar om internationellt skydd så att man inte kan ansöka om asyl vid gränsövergångarna vid östra gränsen allvarligt äventyrar rätten att ansöka om internationellt skydd.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina och det allvarliga säkerhetsläget i Europa återspeglas naturligtvis på flera sätt i det finländska samhället. I den nuvarande situationen sätts kristalligheten av vårt samhälle på prov på flera olika sätt. En central mätare är hur bra vi klarar av att uppfylla förpliktelserna enligt grundlagen, av vilka trygghandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är en av de viktigaste uppgifterna av den offentliga makten. De grundläggande rättigheterna omfattar bland annat att alla är lika inför lagen, trygghet som behövs för ett människovärdigt liv, rätten till liv samt förbud mot tortyr och omänsklig behandling. Om de grundläggande och mänskliga rättigheterna inte värnas, blir rättsstatsprincipen bara tomma ord. Diskrimineringsombudsmannen påminde om dessa skyldigheter under år 2023, och kommer att påminna om dem även under år 2024.



Kristina Stenman

Kristina Stenman

2. Främjande av likabehandling och ingripande i diskriminering

Diskrimineringsombudsmannens bredaste uppgift är att ingripa i diskriminering och främja likabehandling samt att övervaka att diskrimineringslagen följs. Största delen av ombudsmannens resurser går till att sköta denna uppgift. Diskrimineringslagen omfattar flera olika sätt med vilka ombudsmannen kan ingripa i diskriminering och främja likabehandling. I praktiken innebär diskrimineringsombudsmannens arbete till exempel rådgivning, utredning av enskilda fall, främjande av förlikning mellan parterna, utbildning, insamling av information, utarbetande av utredningar samt påverkan av lagstiftning och myndighetspraxis. Ombudsmannen kan även föra ett enskilt diskrimineringsärende till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden eller en domstol för avgörande. Ombudsmannen har även ett brett samarbete med intressentgrupperna och utför påverkansarbete.

Enligt diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning, eller någon annan omständighet som gäller den enskilde

som person. Ombudsmannen kontaktas angående diskriminering på olika diskrimineringsgrunder och inom alla livsområden. Antalet kontakter har ökat betydligt varje år.

I samband med ändringar i diskrimineringslagen som trädde i kraft 1.6.2023 utvidgades diskrimineringsombudsmannens behörighet inom arbetslivet. Nu har ombudsmannen behörighet att övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen även i enskilda diskrimineringsfall i arbetslivet. Diskrimineringsombudsmannen ger också rådgivning i samband med diskrimineringsituationer i arbetslivet. Diskrimineringsombudsmannens behörighet blir likvärdig med arbetarskyddsmyndighetens behörighet.

2.1. Mot ett mer jämlikt arbetsliv

Genom reformen av diskrimineringslagen fick diskrimineringsombudsmannen behörighet att utreda diskriminering inom arbetslivet 1.6.2023. Reformen är betydande eftersom jämlikhet i arbetslivet

påverkar jämlikheten i samhällets övriga livsområden. Huruvida en person kommer in i arbetslivet på ett jämlikt sätt har stor inverkan på tillgodoseendet av hens andra grundläggande och mänskliga rättigheter.

Misstankar om diskriminering inom arbetslivet har i flera år varit en av de vanligaste orsakerna till kontakt med diskrimineringsombudsmannen. Under 2022 var arbetslivet redan det största livsområdet på grund av vilket man kontaktade diskrimineringsombudsmannen trots att ombudsmannen inte ännu hade behörighet att utreda efterlevnaden av diskrimineringslagen i arbetslivet.

Diskrimineringsombudsmannen förberedde sig för sitt nya arbetslivsmandat i dialog med medborgarorganisationer. Ombudsmannen ville i synnerhet höra synpunkter av minoriteter i en sårbar ställning och människogrupper som riskerar bli utsatta för diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen ordnade också bland annat ett rundabordssamtal om jämlikhet inom arbetslivet som en del av sina förberedelser för lagreformen.

Tack vare reformen av diskrimineringslagen kan personer som misstänker diskriminering inom arbetslivet alltid kontakta den behöriga myndigheten oberoende av om de har kontaktat diskrimineringsombudsmannen eller arbetarskyddsmyndigheten. Det finns inget behov längre att ständigt överföra ärenden från en myndighet till en annan. I samband med reformen har diskrimineringsombudsmannen och arbetarskyddsmyndigheterna också intensifierat sitt samarbete för att trygga en smidig och förutsebar myndighetsförvaltning.

Att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden fortfarande inte har behörighet att behandla ärenden som handlar om diskriminering inom arbetslivet ur perspektivet för diskrimineringslagen (till skillnad från ur perspektivet för jämställdhetslagen) är dock en faktor som på ett betydande sätt försvagar rättsskyddet. I samband med reformen av diskrimineringslagen förutsatte riksdagen att statsrådet före utgången av 2024 utreder diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet i ärenden som gäller arbetslivet inom diskrimineringslagens tillämpningsområde.



Det höga antalet kontakter om diskriminering vid rekrytering är exceptionellt, eftersom fall som förknippas med diskriminering i samband med anställningsförhållandets upphörande traditionellt har varit framträdande i myndighetsövervakningen och hos domstolar.

2.1.1. Tydlig ökning av kontakter som handlar om rekrytering

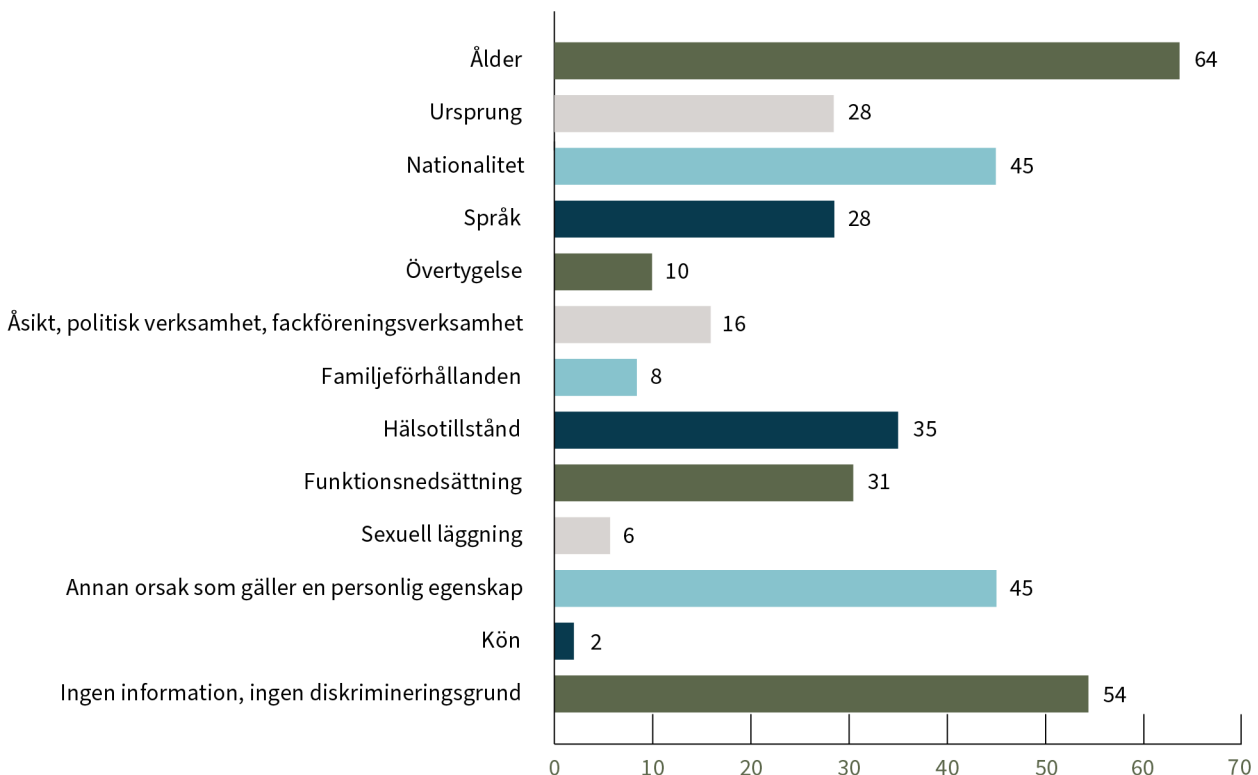
Under 2023 tog diskrimineringsombudsmannen emot 372 kontakter om diskriminering inom arbetslivet samt 61 mer allmänna begäranden om råd om jämlikhet i arbetslivet. Antalet kontakter om diskriminering inom arbetslivet ökade med 43 procent jämfört med året innan.

Drygt en tredjedel av kontakterna om diskriminering inom arbetslivet handlade om rekrytering. Att en stor del av de kontakter som ombudsmannen tagit emot handlade om rekrytering observerades redan i statistikföringen under åren före lagrefor-

men, och detta ser ut att fortsätta även efter utvidgningen av ombudsmannens arbetslivsmandat. Det höga antalet kontakter om diskriminering vid rekrytering är exceptionellt, eftersom fall som förknippas med diskriminering i samband med anställningsförhållandets upphörande traditionellt har varit framträdande i myndighetsövervakningen och hos domstolar. Antalet kontakter om rekrytering var fyra gånger högre än antalet kontakter om anställningsförhållandets upphörande.

I kontakter som handlade om rekrytering var de vanligaste diskrimineringsgrunderna ålder, språk, nationalitet, annan omständighet som gäller den enskilde som person samt funktionsnedsättning.

Kontakter om arbetslivet som diskrimineringsombudsmannen tagit emot under 2023. N = 372.



”Annan omständighet som gäller den enskilde som person” är en väldigt heterogen diskrimineringsgrund och omfattar till exempel frågor som förknippas med personens bostadsort eller yrkesgrupp eller personens makes/makas brottsliga bakgrund.

Det torde inte vara någon överdrift att konstatera att år 2023 var början på en ny epok för diskrimineringsombudsmannen. Det har varit glädjande att se att personer som misstänker att de blivit utsatta för diskriminering inom arbetslivet har hittat diskrimineringsombudsmannen relativt bra. Dessutom verkar det som att allt fler arbetsgivare vet att de kan konsultera diskrimineringsombudsmannen innan de vidtar åtgärder som skulle kunna leda till påföljder för dem på grund av deras skyldigheter enligt diskrimineringslagen. Arbetet för ett mer jämlikt arbetsliv har kommit i gång på allvar. Vi behöver alla delta i detta arbete.

2.1.2. Birkalands tingsrätt meddelade en betydande dom i ett diskrimineringsärende – en frisörkedja hade avslutat två målsägandens anställningsförhållanden på diskriminerande grunder

Diskrimineringsombudsmannen kan med stöd av lagen bistå eller skaffa rättshjälp till den som blivit utsatt för diskriminering i syfte att trygga den personens rättigheter. Av resursskäl använder ombudsmannen denna möjlighet endast i exceptionella fall. I mars 2023 beslutade ombudsmannen på grund av ärendets principiella betydelse att agera som rättsbiträde vid Birkalands tingsrätt i ett ärende som handlade om att två romska kvinnors arbetsförhål-

landen hade avslutats på diskriminerande grunder eftersom kvinnorna romska kjolar i arbetet. Fallet var ett exempel på de till och med flagranta diskriminerande förfaranden som romer kan bli utsatta för i arbetslivet och i övriga livsområden.

Kvinnorna hade erlagt yrkesexamen som frisör innan de sökte arbete på frisörsalonger i södra Östergötland. De hade arbetat iklädda romska kjolar både under sina studier och under arbetspraktiken. Frisörkedjans verksamhetsställen finns på köpcentrum där förbipasserande har full sikt i salongerna. På grund av detta kunde kvinnorna enligt sin romska kultur som tryggas i grundlagen inte arbeta utan att bära en romsk kjol. Vid ingående av arbetsavtal hade kvinnorna separat kommit överens med frisörkedjans representant att de skulle bära en lättare romsk kjol som de låtit tillverka för arbetet.

I början vållade kvinnornas arbete i romsk kjol inte heller några problem, men sedan fick ägarna av frisörkedjan veta om detta. Snart därefter avslutades kvinnornas anställningsförhållanden. Företaget förnekade att ha agerat diskriminerande och åberopade först imageskäl och sedan en säker arbetsmiljö och arbetshygien som ett hinder för användningen av romsk kjol i arbetet.

I den riktgivande och noggrant motiverade domen av Birkalands tingsrätt bekräftades arbetarskyddsmyndigheternas tidigare ställningstagande enligt vilket de kjolar som de två kvinnorna låtit tillverka för arbetsbruk ”inte utgör någon säkerhetsrisk i frisörarbetet”.

På frisörsalongens påstående om att användning av romsk kjol inte är förenliga med företagets image svarade tingsrätten att kvinnornas kläder hade

varit välvårdade och prydliga. Enligt tingsrättens avgörande ”kan de imageskäl som företaget fört fram inte ses som betydelsefulla i jämförelse med den rätt som grundlagen ger att upprätthålla sin egen kultur”.

Tingsrättens slutsats i ärendet var att ”de orsaker svaranden gett för att förbjuda användning av romsk kjol är efterhandskonstruktioner för att kunna göra sig av med de två romska kvinnor som anställdts i företaget. Arbetsgivaren har inte haft någon rätt som skulle grunda sig på faktiska och avgörande krav som avser arbetsuppgifternas natur och deras utförande i enlighet med 12 § i diskrimineringslagen att förutsätta att kvinnorna skulle använda någon annan typ av lång kjol än en romsk kjol i arbetet.”

Tingsrätten beslutade att frisörkedjan är skyldig att betala båda kvinnorna en ersättning som motsvarar sex månaders lön för ogrundad avslutande av anställningsförhållanden samt en gottgörelse på 12 000 euro för diskriminering i strid med diskrimineringslagen. Tingsrätten konstaterade att rätten ”anser att svarandeföretagets förfarande vid avslutande av anställningsförhållandet och i synnerhet skälet för det var exceptionellt grovt.”

Diskrimineringsombudsmannen ser avgörandet som ett betydelsefullt bevis på att frisörkedjans diskriminerande förfarande var allvarligt och djupt kränkande av målsägandenas människovärde. Tingsrätten konstaterade att diskrimineringen mot dessa kvinnor kränkte deras grundlagsenliga rättighet att upprätthålla sin egen kultur och kränkte även deras människovärde.

Domen visar att diskriminering och ojämlikhet av romer är djupt rotade i vårt samhälle. Romer utsätts för diskriminering i Finland i alla livsområden. Det är betydligt svårare för romer än andra att få arbete eller ens en praktikplats på grund av diskriminering, fördomar och diskriminerande attityder. Romer har en grundlagsenlig rättighet att upprätthålla sin egen kultur, och i sin dom betonade tingsrätten denna rättighet.

Tingsrättens dom har inte vunnit laga kraft. Frisörkedjan har överklagat beslutet hos Åbo hovrätt som har beviljat tillstånd till fortsatt handläggning.



Att rasism och hatretorik blivit vanligare i politiken är ett oroande fenomen med vittgående verkningar i hela samhället. Forskning har visat att det sätt på vilket vi använder språk – också om olika minoritetsgrupper – ger betydelse, bygger, förnyar och ändrar den sociala verkligheten runtom oss.

2.2. Rasism är ett betydande samhällsproblem i Finland

Efter riksdagsvalet på våren 2023 uppstod en livlig debatt om rasism i det finländska samhället. I juli tillsatte statsrådet en arbetsgrupp för att bereda regeringens meddelande om främjande av likabehandling, jämställdhet och icke-diskriminering i det finländska samhället. Meddelandet var en följd av debatten från sommaren 2023 om statsminister Petteri Orpos regering, dess enskilda medlemmar och dess förhållningssätt till rasism.

Diskrimineringsombudsmannen oroas över risken för att rasism och hatretorik normaliseras i politiken. Att rasism och hatretorik blivit vanligare i politiken är ett oroande fenomen med vittgående verkningar i hela samhället. Forskning har visat att det sätt på vilket vi använder språk – också om olika minoritetsgrupper – ger betydelse, bygger, förnyar och ändrar den sociala verkligheten runtom oss.¹ Språket både beskriver och bygger upp verkligheten.² Kontakter som diskrimineringsombudsmannen tagit emot visar att normaliseringen av rasism och hatretorik i det finländska samhället väcker oro, rädsla och känslor av otrygghet i synnerhet inom de olika minoritetsgrupperna.

I samband med regeringsförhandlingarna lämna- de ombudsmannen en promemoria³ till förhandlarna om rasism, forskning i fenomenet och hur rasism påverkar den psykiska hälsan och den interna säkerheten. Diskrimineringsombudsmannen hördes av arbetsgruppen för beredande av regeringens meddelande. Ombudsmannen betonade att statsrådets starka engagemang i främjandet av likabehandling och icke-diskriminering förutsätter

att alla åtgärder i regeringsprogrammet analyseras och deras konsekvenser bedöms ur perspektivet för de grundläggande rättigheterna av olika befolkningsgrupper och risken för diskriminering. Ombudsmannen har ansett att regeringsprogrammets skrivningar om invandring är särskilt oroande ur perspektivet för tillgodoseende av likabehandling (se kapitel 5.1).

Ombudsmannen betonar att bekämpande av rasism och främjande av likabehandling inte är en åsichtsfråga. Den offentliga maktens skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt förbudet mot diskriminering stadgas i grundlagen. Den politiska debatten om definitionen av rasism har hotat begränsa beskrivningen av detta invecklade fenomen så att den inte motsvarar verkligheten och också avleda uppmärksamheten från de erfarenheter som personer som utsatts för rasism lyft fram.⁴ Förmågan att identifiera rasism är det första steget mot ett mer antirasistiskt samhälle. Rasism kan inte bekämpas genom att endast symboliskt ta avstånd från detta fenomen som rotat sig djupt i samhällsstrukturerna. Aktiv verksamhet för att utrota diskriminering och rasism bör stärkas och genomföras planmässigt och långsiktigt i samhällets alla delområden.

2.2.1. Kontakter som ombudsmannen tagit emot och forskningsdata om rasism berättar om fenomenets omfattning

Diskrimineringsombudsmannens statistik, antalet kontakter, utredningar och otaliga studier visar att det är vanligt med diskriminering i Finland och



Diskriminering och rasism sitter fortfarande djupt rotade i det finska samhällets strukturer, förfaringssätt, institutioner och attityder. Kontakter om misstänkt diskriminering som ombudsmannen tagit emot visar att diskriminering fortfarande är ett allvarligt samhällsproblem.

att diskriminering förekommer inom alla livsområden. Diskriminering och rasism sitter fortfarande djupt rotade i det finska samhällets strukturer, förfaringssätt, institutioner och attityder. Kontakter om misstänkt diskriminering som ombudsmannen tagit emot visar att diskriminering fortfarande är ett allvarligt samhällsproblem.

I diskrimineringsombudsmannen klientarbete och kontakter som ombudsmannen tagit emot förekommer rasistisk diskriminering och trakasserier brett i olika livsområden. Upplevelser av rasistisk diskriminering och rasistiska trakasserier är sällan engångsföreteelser – de är ofta kontinuerliga, kumulativa och generationsöverskridande, förekommer i olika livsområden och konkretiseras i olika institutionella sammanhang.

Rasism syns i kontakter som diskrimineringsombudsmannen tagit emot bland annat i:

- att få en bostad
- trakasserier eller diskriminering i skolan
- polisens eller andra säkerhetsmyndigheters verksamhet
- att få arbete
- hälsovården och annan offentlig service
- den offentliga debatten
- vardagssituationer

Förutom vardagsrasismen visar dessa kontakter att rasism förekommer även på en strukturell och institutionell nivå.

2.2.2. Det förebyggande arbetet mot etnisk profilering och mot diskriminering ska stärkas i säkerhetsmyndigheternas verksamhet

Under 2023 har diskrimineringsombudsmannen tagit emot kontakter som handlat om privata vaktbolags, gränsbevakningsväsendets och polisens verksamhet. Diskrimineringsombudsmannen övervakar säkerhetsmyndigheternas efterlevnad av diskrimineringslagen och ser det som särskilt viktigt att verkställande av förbudet mot etnisk profilering främjas i stor omfattning hos säkerhetsmyndigheterna.

Att stärka tillgodoseendet av likabehandling i privata bevakningsföretags verksamhet

Under åren har diskrimineringsombudsmannen observerat i sitt klientarbete att tillgodoseendet av

likabehandling behöver stärkas i den privata säkerhetsbranschen. Användning av våld inom den privata säkerhetsbranschen har även kommit upp i offentligheten. I januari 2023 tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp för att utreda utbildningen inom och styrningen och övervakningen av den privata säkerhetsbranschen samt att lägga fram de förslag som behövs för att utveckla utbildningen, styrningen och övervakningen. Diskrimineringsombudsmannen deltog i arbetsgruppen som sakkunnig.

Diskrimineringsombudsmannen anser att arbetsgruppens rapport i det stora hela är bra. Rapporten innehåller rekommendationer och förslag som förbättrar utbildningen inom samt styrningen och övervakningen av den privata säkerhetsbranschen. I arbetsgruppen betonade diskrimineringsombudsmannen behovet att öka utbildningen om likabehandling och förbudet mot diskriminering och etnisk profilering. Det är också viktigt att företag inom säkerhetsbranschen uppfyller sin skyldighet att upprätta en uppdaterad och högklassig likabehandlingsplan där det även beaktas att det är fråga om en offentlig förvaltningsuppgift. Upprättande av en likabehandlingsplan är särskilt viktigt eftersom väktarna och ordningsvakterna har behörigheter i sitt arbete med vilka de kan inkräkta på personers grundläggande rättigheter.

Diskrimineringsombudsmannen anser att arbetsgruppens förslag om att inkludera skyldigheten att upprätta en egenkontrollplan i lagen som väl värt att stödja. I egenkontrollplanen skulle innehavaren av näringstillståndet inom den privata säkerhetsbranschen beskriva hur man i verksamheten i praktiken ser till att lagen följs och hur detta kontrolleras. Diskrimineringsombudsmannen anser

att övervakningen av myndigheternas verksamhet ska effektiviseras och riktas i synnerhet till uppgifter där det finns högst sannolikhet för inkräkning på människornas grundläggande rättigheter.

Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att inrikesministeriet utan dröjsmål börjar genomföra arbetsgruppens rekommendationer. Vid genomförandet ska man följa upp och bedöma ändringarnas effektivitet samt vid behov ändra de verksamhetsmodeller som valts. Vid genomförandet ska man också grundligt bedöma om de eventuella påföljderna för brott mot lagen om privata säkerhetstjänster är tillräckliga.

Begäran om utredning om Tiktokvideo

I början av år 2023 kontaktades diskrimineringsombudsmannen av flera personer på grund av en TikTok-video som förnedrar romer. På videon uppträder vd:n på ett företag inom den privata säkerhetsbranschen iklädd arbetskläderna av väktarna på företaget. Enligt diskrimineringsombudsmannens bedömning utgjorde vd:s agerande på videon trakasserier som kränker romernas människovärde och är förbjudna som diskriminering i diskrimineringslagen (1325/2014).

Diskrimineringsombudsmannen begärde en utredning av Polisstyrelsen om ärendet med stöd av lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015) eftersom Polisstyrelsen svarar för den allmänna styrningen av och tillsynen över privata säkerhetstjänster, utbildare i användningen av maktmedel, skytteinstruktörer, anordnare av ordningsvaktsutbildning och utbildare av ordningsvakter.

Diskrimineringsombudsmannen bad Polisstyrelsen bedöma om det finns skäl att vidta tillsynsåtgärder i ärendet. Diskrimineringsombudsmannen bad Polisstyrelsen bedöma om det finns behov att återkalla denna aktörs näringstillstånd för säkerhetsbranschen helt och hållet eller för viss tid med stöd av 88 § 2 mom. 3 punkten i lagen. Dessutom bad diskrimineringsombudsmannen Polisstyrelsen bedöma om en lokal polisinrättning bör informeras om ärendet för att utreda om denna aktörs godkännande som väktare och/eller ordningsvakt bör helt och hållet eller för viss tid återkallas med stöd av 91 § i lagen.

Ärendets behandling pågår hos Polisstyrelsen.

Ombudsmannen rekommenderar vidare åtgärder på grund av Kuri1-operationen

Polisstyrelsen meddelade 2.6.2023 ett laglighetsövervakningsbeslut om Helsingforspolisens så kallade Kuri1-operation som var en preventions- och informationsinsamlingsoperation som polisinrättningen i Helsingfors riktat mot romer under åren 2013–2015. Enligt Polisstyrelsens bedömning kan man inte med säkerhet säga om de åtgärder som vidtogs under Kuri1-operationen, till exempel att polisen stoppat enskilda personer eller riktat andra polisiära åtgärder mot romer inte skulle ha kunnat ske på diskriminerande eller osakliga grunder. Därför förutsatte Polisstyrelsen i sitt avgörande att alla polisenheter ser till att det inte förekommer diskriminerande instruktioner hos polisen framöver.

Diskrimineringsombudsmannen anser att slutsatserna i Polisstyrelsens avgörande är bra. Vidare åtgärder är dock nödvändiga i och med att Kuri1-operationen har försvagat den romska befolkningens förtroende för polisen på ett betydande sätt. Diskrimineringsombudsmannen anordnade 23.11.2023 ett rundabordssamtal där man diskuterade hur förtroendet mellan polisen och den romska befolkningen skulle kunna förbättras samt hur efterlevnaden av förbudet mot etnisk profilering skulle kunna tryggas i polisens verksamhet. Representer bland annat för inrikesministeriets polisavdelning, Polisstyrelsens laglighetsövervakning och romska organisationer samt representanter för den nationella delegationen för romska ärenden deltog i rundabordssamtalet.

Inrikesministeriets polisavdelning har utfärdat en laglighetsövervakningsrekommendation till Polisstyrelsen

Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att laglighetsövervakningsrekommendationen betonar rekommendationerna av FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering (CERD). Kommitténs rekommendationer handlar om genomförandet av de rekommendationer som framställs i CERD:s allmänna rekommendation nr 36 om förbudet mot etnisk profilering hos säkerhetsmyndigheterna. I rekommendationerna konstateras bland annat att polisen ska samla in information om huruvida det förekommer etnisk profilering i polisiär verksamhet. Polisen bör samla in kvalitativ och kvantitativ information om hur polisiär verksamhet har riktats mot olika etniska minoritetsgrupper och informationen ska också omfatta uppgifter om varför den polisiära åtgärden vidtogs och vad dess slutresultat blev. Dessa uppgifter bör diskuteras med

aktörer som representerar etniska minoritetsgrupper. Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att Polisstyrelsen utvecklar insamlingen av information till detta ändamål tillsammans med polisinsrättningarna och andra centrala aktörer. Till följd av Kuri1-operationen är det möjligt att minska den misstro mot polisiär verksamhet som den romska befolkningen hyser endast med information och åtgärder – inte med intygelser.

Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att samarbetet och informationsutbytet mellan polisen och den romska befolkningen stärks inom de befintliga samarbetsstrukturerna. Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att alla regionala delegationen för romska ärenden har en medlem som representerar polisen. Dessutom ska en polismedlem också utses till de lokala romska arbetsgrupperna för att det regionala samarbetet och informationsutbytet ska löpa så smidigt som möjligt. Dialogen ska vara öppen och informationen ska förmedlas i båda riktningar.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar också att polisen satsar på mer omfattande antirasistiskt arbete utöver riktade åtgärder som tryggar efterlevnaden av förbudet mot etnisk profilering inom polisiär verksamhet. Kuri1-operationen handlade om en djup strukturell rasism som ska identifieras och erkännas för att möjliggöra icke-diskriminerande polisiär verksamhet och öka förtroendet för polisen. Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att alla polisinsrättningar går igenom slutsatserna om den diskriminerande naturen av Kuri1-operationen och de diskriminerande förfarandena på alla nivåer. Utveckling av funktionell likabehandlingsplanering är också ett bra sätt att ingripa i strukturella likabehandlingsproblem.

2.2.3. Skolorna har en långtgående skyldighet att ingripa i trakasserier – vid genomförande av en handlingsplan mot rasism ska man se till att de behövliga åtgärderna för att ingripa i trakasserier används effektivt

Varje barn och ungdom har rätt till en trygg skola fri från trakasserier. I Finland har vi dock inte ännu lyckats avlägsna diskriminering och trakasserier i skolan. Detta framgår exempelvis av de kontakter som diskrimineringsombudsmannen tar emot.

Efter reformen av diskrimineringslagen 1.6.2023 fick anordnare av utbildning och småbarnspedagogik en starkare skyldighet att ingripa i trakasserier. Samtidigt har den allmänna debattklimaten i det finländska samhället på ett oroväckande sätt blivit mer tillåtande till rasistiskt språkbruk. Den



Ombudsmannen kontaktas om trakasserier som förknippas med olika diskrimineringsgrunder, men största delen av dessa kontakter förknippas med en misstanke om rasistiska trakasserier.

hårdare tonen i den offentliga debatten reflekteras i antalet kontakter om trakasserier inom utbildning som diskrimineringsombudsmannen tagit emot.

Om mobbning mellan studerande, elever eller barn grundar sig på eller riktas mot en diskrimineringsgrund såsom avses i diskrimineringslagen kan det vara fråga om trakasserier som enligt diskrimineringslagen är förbjudna. Ombudsmannen kontaktas om trakasserier som förknippas med olika diskrimineringsgrunder, men största delen av dessa kontakter förknippas med en misstanke om rasistiska trakasserier. Personer som kontaktat ombudsmannen har berättat för skolan om trakasserier och att trakasserier har fortsatt, men skolans åtgärder har begränsats till exempel till allvarliga samtal med personer som gjort sig skyldiga till trakasserier. Skolan har till exempel inte anordnat ett möte med det barn som utsatts för rasism och vårdnadshavarna till dem som gjort sig skyldiga till rasistiska trakasserier trots att trakasserier har fortsatt. Enligt kontakterna har läroanstaltens åtgärder ofta varit verkningslösa och inte kunnat få slut på trakasserier.

Om anordnare av utbildning och småbarnspedagogik får kännedom om trakasserier som riktas mot ett barn, en elev eller en studerande och inte tar sitt ansvar att vidta åtgärder för att stoppa trakasserier är det fråga om diskriminering som är förbjuden i lag. Diskrimineringsombudsmannen anser att trakasserier har kommit till utbildningsanordnarens kännedom när läroanstalten fått kännedom om det. Att den som blivit utsatt för trakasserier berättar om det till exempel för läraren eller annan personal räcker alltså till att aktivera utbildningsanordnarens skyldighet att ingripa i trakasserier.

Vilka åtgärder ska vidtas för att stoppa trakasserier och hur bedöms om åtgärderna är tillräckliga?

Allra först ska man identifiera trakasserier. Trakasserier och den diskrimineringsgrund som förknippas med dem ska registreras. Vårdnadshavarna av både den som gjort sig skyldig till trakasserier och den som blivit utsatt för trakasserier ska informeras om det inträffade. Skolan ska visa för den som utsatts för trakasserier att trakasserier är fel och att skolan gör allt den kan för att få ett slut på trakasserier. Skolan ska lyssna på den som utsatts för trakasserier och hens önskemål om hur saken ska utredas. Sedan ska skolan vidta de tillgängliga disciplinära åtgärderna enligt lagarna om anordnande av utbildning eller småbarnspedagogik för att få slut på trakasserier. Det är också viktigt att ta reda på varför den som gjort sig skyldig till trakasserier har betett sig som hen gjort och försäkra sig om att trakasserier inte kommer att fortsätta. Skolgemenskapen ska diskutera allas rätt till en trygg inlärningsmiljö och att trakasserier är förbjudna.

För att man skulle kunna bedöma huruvida åtgärder för att stoppa trakasserier är tillräckliga är det viktigt att alla åtgärder och grunderna för dem registreras med uppgifter om hur trakasserier behandlats med den som gjort sig skyldig till dem och offret samt vilka åtgärder som vidtagits och på vilka grunder. Om trakasserier eller diskrimineringsgrund inte nämns i anteckningarna väcker det misstankar om att trakasserier inte identifierats i tillräcklig mån när ärendet behandlats.

Enligt diskrimineringslagen har anordnare av utbildning och småbarnspedagogik en skyldighet att

aktivt främja likabehandling. Småbarnspedagogiska verksamhetsställen och läroanstalter ska också ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Trakasserier ska beaktas i planeringsarbetet. Till exempel konkreta instruktioner för behandling av trakasserifall kan inkluderas i eller bifogas till planen.



Att förebygga och ingripa i trakasserier tillhör utbildningsarrangörernas lagstadgade skyldigheter.

Kampanjen En trygg skola fri från trakasserier

I mars 2023 anordnade diskrimineringsombudsmannen kampanjen En trygg skola är fri från trakasserier. Kampanjen var en del av justitieministeriets projekt Kompetenta och pågick i två veckor. Kampanjen erbjöd information om trakasserier, hur trakasserier tar sig i uttryck i skolor och verktyg för hur man kan ingripa i trakasserier i skolorna.

Varje barn och ungdom har rätt till en trygg skola fri från trakasserier och rasism. I Finland har vi dock inte ännu lyckats avlägsna trakasserier och rasism i skolan. Diskrimineringsombudsmannen får ett flertal kontakter varje år där ett barn eller en ungdom har blivit utsatt för trakasserier i skolan. Det framgår också från forskning och till exempel enkäten Hälsa i skolan att i synnerhet barn och unga som tillhör minoriteter blir utsatta för trakasserier och diskriminering i skolan.

Att förebygga och ingripa i trakasserier tillhör utbildningsarrangörernas lagstadgade skyldigheter. Rektorer, lärare och annan skolpersonal gör ett viktigt arbete för en mer jämlik skola och diskrimineringsombudsmannen vill stödja skolor i detta arbete och erbjuda verktyg att ingripa i trakasserier.

Skolor har en lagstadgad skyldighet att ingripa i diskriminering och trakasserier. Skolan ska vidta nödvändiga åtgärder för att trakasserier mot en elev ska upphöra. Utbildningsanordnaren gör sig skyldig till diskriminering om denna skyldighet inte uppfylls. Enligt diskrimineringslagen är skolorna också att aktivt främja likabehandling.

Ishockeyförbundet diskriminerade en spelare och riktade repressalier som enligt diskrimineringslagen är förbjudna mot en tränare

Diskrimineringsombudsmannen främjade förlikning i ett fall där Ishockeyförbundet agerade på ett sätt som är förbjudet i diskrimineringslagen mot en spelare och en tränare. Det var fråga om en juniormatch där en tränare bad domarna agera då en spelare berättade att hen utsatts för rasistiska skällsord av en annan spelare. Tränaren ledsagade sitt lag till omklädningsrummet på grund av händelsen och efter det avbröt domarna matchen. Ishockeyförbundet försatte tränaren i funktionärsförbud på grund av att matchen avbrutits utan att ta i beaktande att motivet för tränarens agerande var att ingripa i rasistiska handlingar. Det straff tränaren fick är repressalier enligt diskrimineringslagens 16 §.

Spelaren utsattes för indirekt diskriminering som enligt diskrimineringslagen är förbjuden i och med att Ishockeyförbundets instruktioner för hur man skall ingripa i rasistiska trakasserier samt utbildningen av domare var bristfälliga. Ishockeyförbundets disciplinära åtgärder har inte heller främjat utredandet av rasistiska trakasserier i situationer då matchernas domare inte själva har bevittnat det skedda. De bristfälliga instruktionerna, utbildningarna och praxis har försatt dem som utsätts för rasism i en ofördelaktig ställning i Ishockeyförbundets verksamhet vilket innebär indirekt diskriminering enligt diskrimineringslagen.

Ishockeyförbundet har erkänt diskrimineringen samt repressalierna och bett om ursäkt av spelaren och tränaren. Ishockeyförbundet betalar också gottgörelse enligt diskrimineringslagen på 3 000 euro var åt spelaren och tränaren samt ersätter i sin helhet deras kostnader som uppkommit på grund av fallet. Ishockeyförbundet har redan åtgärdat en betydande brist i sin verksamhet genom att i början av året ge instruktioner till domare och ishockeyslagen om hur man ska agera i diskrimineringssituationer. I förlikningsavtalet förbinder sig Ishockeyförbundet till att sprida dessa instruktioner också i utbildningarna och i sin kommunikation. Ishockeyförbundet har också förbundit sig till att utveckla sin praxis för disciplinära åtgärder i samarbete med diskrimineringsombudsmannen och andra aktörer samt att vid behov ändra sina tävlingsregler för att säkerställa att den indirekta diskrimineringen och repressalierna inte upprepas.

Alla har rätt till en diskrimineringsfri idrott. I synnerhet i barn och ungas idrott är det nödvändigt att bestämt ingripa i och förebygga rasism och diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen konstaterar att det är nödvändigt att grenförbunden har tydliga instruktioner och praxis för hur man ingriper i diskriminering och trakasserier.

2.2.4. Undersökningar vittnar om omfattningen av rasism i det finländska samhället

På basis av forskningsdata vet vi att tröskeln att anmäla rasistisk diskriminering, trakasserier och rasistiska brott är tämligen hög. Endast få personer rapporterar rasistisk diskriminering, rasistiska trakasserier eller rasistiskt våld till myndigheterna. En av de viktigaste orsakerna till att man inte rapporterar dessa händelser är att den som blivit utsatt för rasistisk diskriminering, rasistiska trakasserier och rasistiskt våld inte tror att rapportering skulle leda till ändring eller ens att något skulle hända.

Därför är det viktigt att granska kontakter som diskrimineringsombudsmannen tagit emot samt vad forskningsdata berättar för oss om rasism. I ljuset av forskningsdata är diskriminering på grund av personens faktiska eller förmodade etniska eller nationella ursprung en av de vanligaste diskrimineringsgrunderna trots att etniskt ursprung är en diskrimineringsgrund som har särskilt starkt skydd i lagstiftningen och särbehandling på grund av etniskt ursprung kan godtas endast i undantagsfall.

Resultaten av den nyaste rapporten Att vara svart i EU av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) visar att rasistiska trakasserier och diskriminering är vanligare i Finland än i flera andra EU-medlemsländer. Rapporten granskade den rasistiska diskriminering och trakasserier som personer med afrikansk bakgrund upplevt i 13 EU-länder – Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Polen, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike. Finland upp-

levdes som ett av de mest rasistiska av de länder som nämnts ovan.

Av de länder som granskats är Finland det land där personer med afrikansk bakgrund upplevt mest rasistiska trakasserier och våld. 43 procent av respondenterna berättade att de blivit utsatta för rasistiska trakasserier i Finland under det senaste året. Det gemensamma genomsnittet för de länder som deltog i undersökningen var runt hälften av detta, 24 procent. Upplevelser av rasistiskt våld under de fem åren före undersökningen var också allra vanligast i Finland.

Utöver rasistiska trakasserier och rasistiskt våld specificerade FRA:s undersökning konsekvenser av rasistisk diskriminering i olika livsområden, bland annat sysselsättning, hyrning och köp av bostad, skolor, arbetssökning, arbetsplatser och hälsovården.

Våra nationella undersökningar stödjer resultaten av undersökningar på EU-nivå. Enligt den färska befolkningsundersökning av Institutet för hälsa och välfärd hade 42 procent av invandrare bosatta i Finland blivit utsatta för diskriminering under det senaste året. Inom vissa grupper var upplevd diskriminering ännu vanligare. Till exempel av ungdomar som flyttat till Finland från Afrika och Mellanöstern berättade upp till 63 respektive 58 procent att de hade blivit utsatta för diskriminering.

Ett särskilt oroande fenomen är diskriminering och trakasserier mot barn och unga. Rasism och diskriminering som unga blir utsatta för är allvarliga samhällsproblem. I december 2023 publicerade justitieberoendet en utredning om rasism och trakasserier

som unga utsätts för i Finland. Enligt utredningen har rasism blivit en del av de ungas vardag. De unga har framfört önskemål om att de vuxna skulle ta ansvar och ingripa i rasism. De unga lyfter i synnerhet fram personer som innehar en maktposition som skulle kunna föregå med gott exempel och visa att rasistiskt beteende inte accepteras.

Barnombudsmannens byrå genomförde under 2023 en utredning om romska barn och ungas välfärd och tillgodoseendet av deras rättigheter. Trots att romska barn och unga enligt resultaten mår tämligen bra i Finland blir de fortfarande ofta utsatta för diskriminering och rasism.

Det är också beaktansvärt att antalet misstänkta hatbrott som kommit till polisens kännedom ökade med en femtedel under 2022 och ökade till samma nivå som år 2015. Enligt Polishögskolans rapport var motivet till nära 75 procent av alla misstänkta hatbrott offrets antagna eller faktiska etniska eller nationella bakgrund. Den misstänkta hörde ofta till majoritetsbefolkningen och offret till någon minoritetsgrupp.

De ovannämnda forskningsresultaten understryker att upplevelser av rasistisk diskriminering och rasistiska trakasserier sällan är engångsföreteelser – de är ofta kontinuerliga, kumulativa och generationsöverskridande, förekommer i olika livsområden och konkretiseras i olika institutionella sammanhang. Färska forskningsresultat visar att diskriminering som familjer upplevt har även generationsöverskridande konsekvenser. Diskriminering som föräldrar upplevt kan påverka deras barns välbefinnande ännu efter flera decennier. I många familjer blir dock både barn och föräldrar utsatta för diskriminering.

Aktivt antirasistiskt arbete behövs i alla delar av samhället

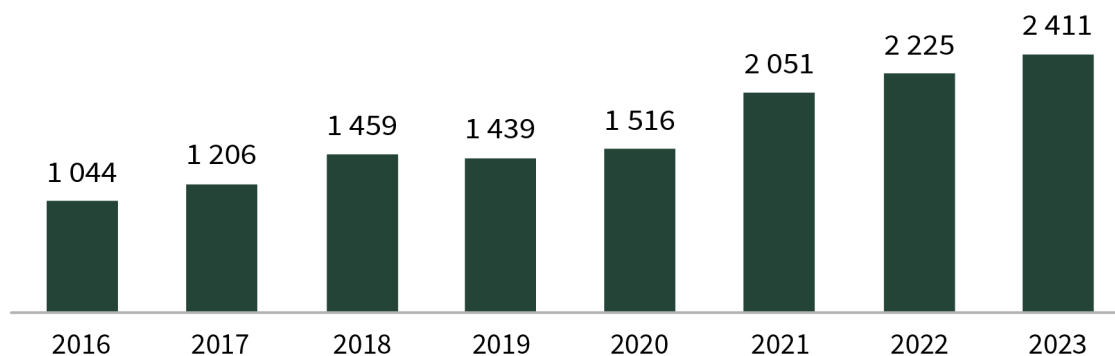
Dessa färskas forskningsresultat påminner oss om att rasism fortfarande är ett betydande samhällsproblem i Finland och kan inte avfärdas som ett resultat av enskilda undersökningar. Färskas rapporter som publicerats under senare delen av år 2023 understryker behovet av omedelbara åtgärder för att utrota rasism och främja likabehandling. Aktiv verksamhet för att utrota diskriminering och rasism bör stärkas och genomföras planmässigt och långsiktigt i samhällets alla delområden – inklusive den politiska debatten och politiska beslut.

2.3. Antalet kontakter som diskrimineringsombudsmannen tagit emot fortsatte öka även år 2023

Under 2023 tog diskrimineringsombudsmannen emot sammanlagt 2 411 kontakter. Största delen av dessa, omkring 72 %, handlade om diskriminering. Som under 2022, fortsatte antalet kontakter öka även under 2023.

Sett till helheter var de vanligaste diskrimineringsgrunderna i kontakterna funktionsnedsättning och hälsotillstånd samt utsprung, nationalitet och språk. Dessutom har i synnerhet kontakter om åldersdiskriminering vid rekrytering ökat efter det att diskrimineringsombudsmannen genom den partiella reformen av diskrimineringslagen fick behörighet att övervaka diskriminering inom arbetslivet från och med 1.6.2023.

Alla kontakter



Utöver dessa ökade också antalet kontakter som handlar om religion och övertygelse, vilket kan förklaras i synnerhet av ökningen av antalet kontakter om religiös verksamhet i skolan och daghem. Dessutom består en stor helhet av kontakter som handlar om en annan orsak som gäller den enskilde som person eller om situationer där diskrimineringsgrunden är oklar. Kontakter om diskriminering på grund av annan omständighet som gäller den enskilde som person har handlat till exempel om bostadsort, socioekonomisk ställning såsom inkomstnivå eller arbetslöshet, yrke, uppehållstillstånd, brottslig bakgrund samt utseende och övriga yttre egenskaper.

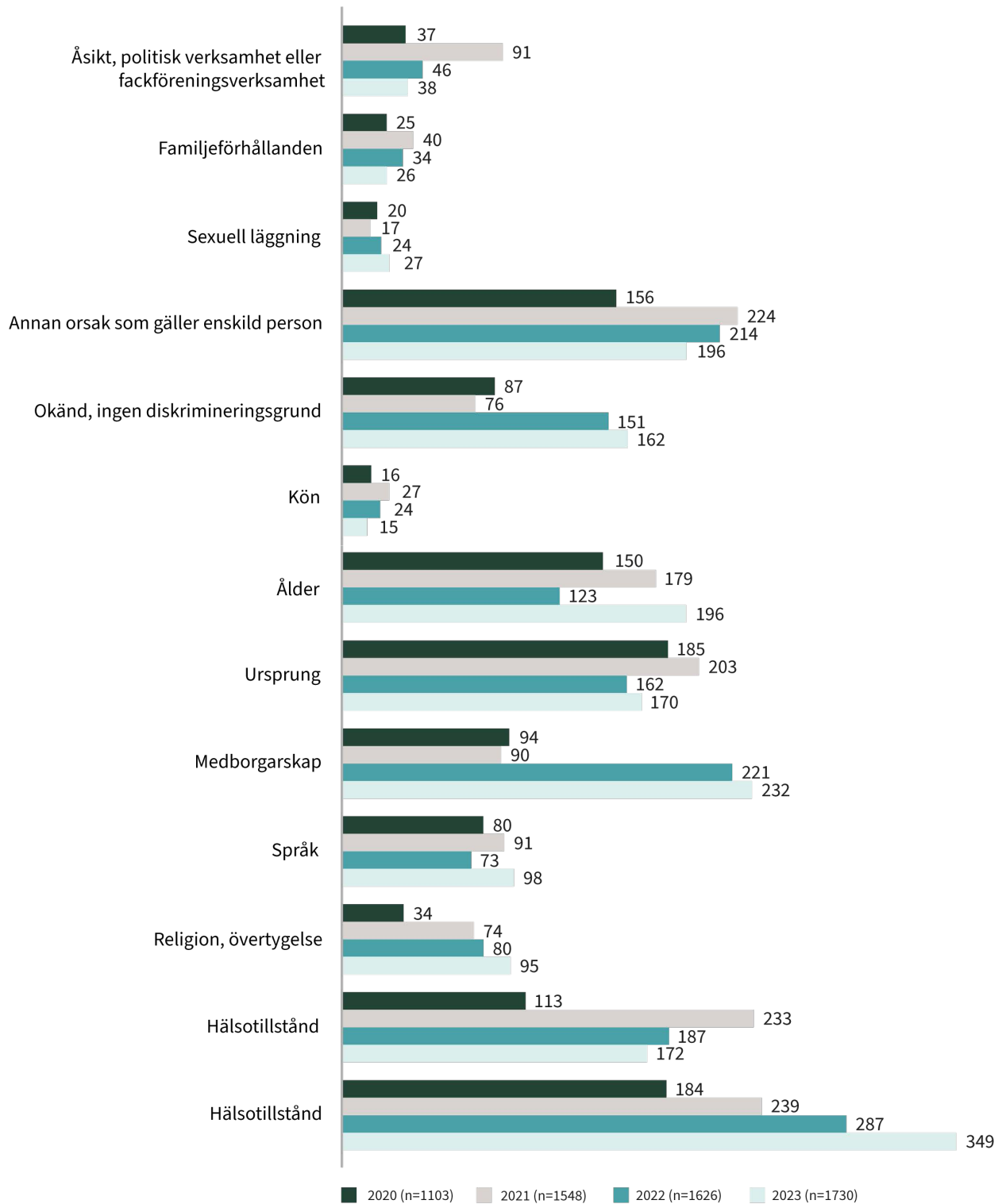
Under 2023 mottogs klart flest kontakter om arbetslivet trots att diskrimineringsombudsmannens behörighet utvidgades till diskriminering inom arbetslivet först i juni. Kontakterna om arbetslivet har handlat till exempel om diskriminering vid rekrytering, trakasserier och annat osakligt bemötande på arbetsplatsen, jämlikhet vad gäller löner och arbetsvillkor samt situationer som förknippas med

avslutande av anställningsförhållandet. Ombudsmannen har även tagit emot kontakter som handlat om AN-tjänster, arbetspraktik och företagande.

Kontakterna om privata tjänster handlade till exempel om nekad tillgång till olika tjänster, brister i tillgängligheten samt bank- och försäkringsverksamhet. På grund av Rysslands anfallskrig har det också blivit vanligare att neka personer som man vet eller antar vara ryska att ta del av produkter eller tjänster.

Kontakterna om utbildning och fostran handlade ofta om behoven av personer med funktionsnedsättning i synnerhet vad gäller den grundläggande utbildningen, men också vad gäller utbildning i andra stadiet och högskoleutbildning. Kontakterna om den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken handlade ofta om religionsutövning och religiositet. Utöver dessa har också kontakter om mobbning, inklusive fysiskt våld, ökat något. Mobbning som förknippas med diskrimineringsgrunder uppfyller definitionen av trakasserier

Mottagna kontakter enligt diskrimineringsgrund 2021-2023



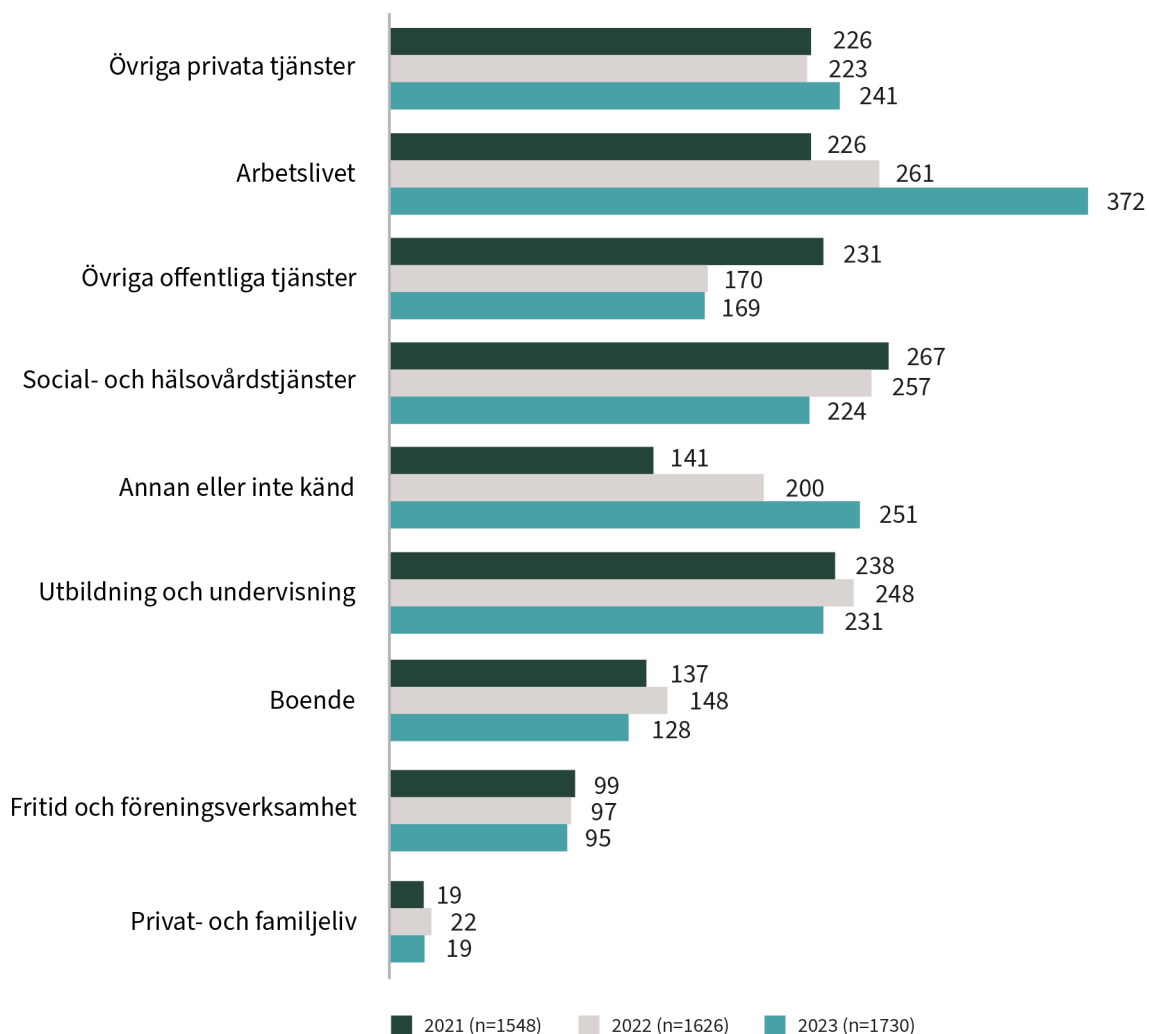
som enligt diskrimineringslagen är förbjuden. Av diskrimineringsgrunderna har dessa fall oftast förknippats med ursprung, funktionsnedsättning och sexuell läggning.

Diskrimineringsombudsmannen har också tagit emot ett betydande antal kontakter som berör boende samt social- och hälsovårdstjänster. Kontakterna om boende handlade om svårigheter att få en bostad både från den kommunala och den privata

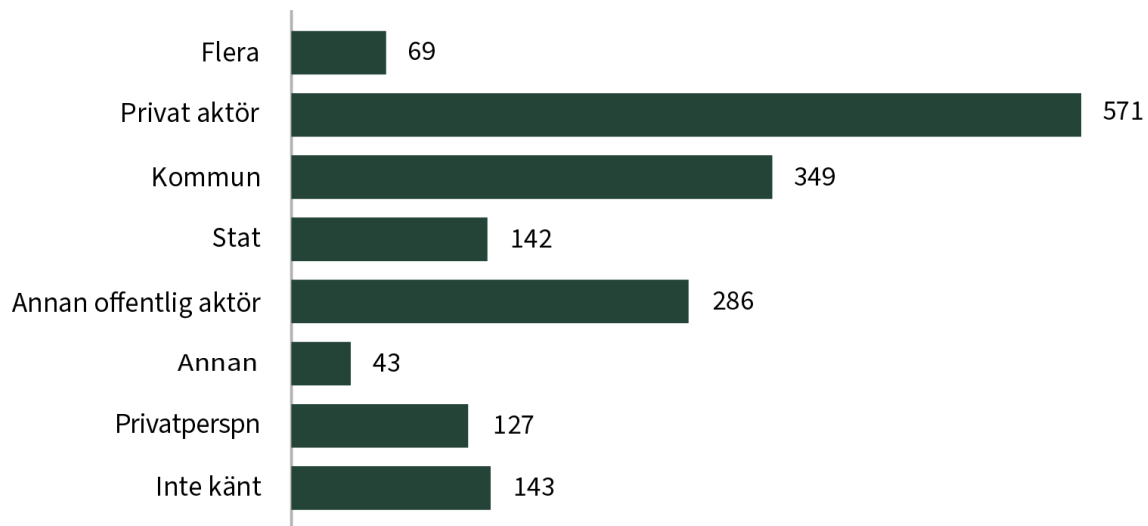
bostadsmarknaden, upplevd diskriminering vid boende i synnerhet i husbolag samt uppsägningar av hyreskontrakt. De klart vanligaste diskrimineringsgrunderna i kontakterna om boende har varit ursprung, nationalitet och språk. Ett betydande antal av kontakterna har också handlat om bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

Kontakterna om social- och hälsovårdstjänster och förmåner handlar ofta om bristerna i tillgänglig-

Kontakter på grund av diskriminering enligt livsområde 2021-2023



Motpart i diskrimineringskontakterna 2023



heten av och tillgången till tjänsterna. Anordnare av tjänsterna (myndigheter) och tjänsteleverantörerna (privata företag) har inte lyckats producera tillräckligt med information på flera kanaler, tillräcklig service i förhållande till behovet eller betjäna till exempel svenskspråkiga klienter på deras eget modersmål. Ett betydande antal av kontakterna handlar om systemets oförmåga att identifiera funktionsnedsättningar i begreppets breda betydelse. Till följd av detta upplever klienter ofta att tillgodoseendet av deras lagstadgade, subjektiva rätt till service ofta är bristfälligt och otillräckligt. I kontakterna har det allt oftare även kommit fram allmänna upplevelser om att systemet för den sociala tryggheten inte som en helhet har kunnat hjälpa

den enskilda personen ens i form av utkomststöd som beviljas i sista hand eller krishjälp.

Kontakterna om offentlig service, fritid och föreningsverksamhet har handlat till exempel om upplevd diskriminering i allmänna kommunikationer, idrottsföreningar och olika kommunala tjänster såsom bibliotek och simhallar. Kontakterna som förknippas med medier och sociala medier har ofta handlat om olika dagsaktuella politiska frågor som kännetecknas av att en viss person eller grupp upplever att ha blivit stigmatiserade eller diskriminerade på grund av en diskrimineringsgrund såsom etnisk bakgrund, nationalitet, åsikt, funktionsnedsättning eller sexuell läggning.

Hur behandlas kontakterna i diskrimineringsombudsmannens kundtjänst?

Kontakterna som diskrimineringsombudsmannen tar emot från personer som utsatts för eller bevittnat diskriminering, samfund och enskilda myndigheter som främjar olika minoriteters intressen eller från privata aktörer är viktiga för diskrimineringsombudsmannens verksamhet.

Diskrimineringsombudsmannens kontaktkanalerna är telefon- och chattjour, e-post och en webbaserad blankett. Diskrimineringsombudsmannen kan även kontaktas per brev eller till exempel en video på teckenspråk. Man kan kontakta diskrimineringsombudsmannen på sitt eget modersmål.

Vid diskrimineringsombudsmannens byrå behandlas kontakterna av bedömningsgrupper som består av sakkunniga. Varje bedömningsgrupp har specialiserat sig på vissa livsområden såsom social- och hälsovården, utbildning, småbarnspedagogiken, arbetslivet, boende, trafik, privata tjänster, fritid, säkerhet och masskommunikationer.

När det är fråga om misstänkt diskriminering mot en enskild person är det viktigt att inkludera en tillräckligt detaljerad redogörelse om det inträffade där händelsen, händelsetiden och -platsen samt parterna identifierats tillräckligt noggrant. Man bör även specificera den misstänkta diskrimineringsgrunden, till exempel ålder, ursprung, språk, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning, religion eller övertygelse. När sakkunniga bedömer huruvida diskriminering har skett bedömer de först huruvida en pre-

sumtion om diskriminering har uppstått i ärendet, med andra ord om det objektivt bedömt finns skäl att misstänka att det har skett diskriminering som enligt diskrimineringslagen är förbjuden. I svaret till kunden tar man ställning till detta. Den som kontaktat ombudsmannen kan också instrueras att framställa en skriftlig anmärkning till den part som gjort sig skyldig till diskriminering eller annars begära skriftliga motiveringar till agerandet. I vissa ärenden kan man söka ändring genom klagomål.

Den som kontaktat ombudsmannen kan också hänvisas till en annan myndighet som har behörighet i ärendet, till exempel högsta laglighetsövervakare eller regionförvaltningsverket, skaffa ytterligare uppgifter om ärendet eller be om ett skriftligt svar av den part som gjort sig skyldig till diskriminering. Ombudsmannen kan också instruera den som kontaktat ombudsmannen att lämna en ansökan till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i ärendet.

All särbehandling är inte lagstridig diskriminering. Ibland baseras särbehandlingen på lag eller godtagbar praxis, instruktioner eller regler. Det måste dock ligga skäl och målsättningar som är godtagbara enligt vårt system av grundläggande rättigheter bakom dessa, och särbehandlingens syfte ska vara att uppnå dessa målsättningar. Bedömningen av dessa berättigandegrunder är en del av diskrimineringsombudsmannens bedömning av huruvida diskriminering har skett eller inte.

Diskrimineringsombudsmannen kan inte fatta juridiskt bindande beslut i de ärenden som ombudsmannen behandlar och ombudsmannen är inte heller skyldig att behandla ärenden som inkommit. Ombudsmannen bedömer självständigt för varje ärende vilka åtgärder som är ändamålsenliga i ärendet. I regel ger ombudsmannen råd och anvisningar med vilka den verksamhet eller praxis som är diskriminerande eller problematisk ur likabehandlingsperspektiv kan korrigeras. Ombudsmannen kan också främja en lösning genom förlikning eller föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden eller en domstol. Ombudsmannen utreder i synnerhet ärenden som handlar om en fråga som har stor betydelse för individen eller strukturell diskriminering. Vid prioriteringen av ärendena beaktas bland annat följande:

- personer i särskilt sårbar ställning
- allvarliga kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna där de åtgärder som ombudsmannen vidtar är centrala för att personen ska få tillgång till sina rättigheter
- personer som behöver särskilt stöd för att få tillgång till sina rättigheter och vars tillgång till sina rättigheter beror på de åtgärder som ombudsmannen vidtar
- ärendet har juridisk och/eller bredare samhällelig betydelse ur perspektivet för förebyggande av diskriminering eller främjande av likabehandling

2.4. Gottgörelse enligt diskrimineringslagen till den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier

Personer som blivit utsatta för diskriminering är berättigade till gottgörelse för diskrimineringen. Enligt diskrimineringslagen har den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier rätt att få gottgörelse av den myndighet, arbetsgivare, utbildningsanordnare eller tillhandahållare av varor eller tjänster som i strid med diskrimineringslagen har diskriminerat eller utsatt honom eller henne för repressalier.

Syftet med gottgörelsen är att förbättra rättsskyddet av den som blivit utsatt för diskriminering. Rätten till gottgörelse förutsätter inte att den diskriminerande gärningen varit avsiktlig eller begången av oaktsamhet. Det räcker att det objektivt bedömt har varit fråga om diskriminering eller repressalier i ärendet.

Förbud mot repressalier

Repressalier är förbjudna enligt 16 § i diskrimineringslagen. Ingen får missgynnas eller behandlas så att hen drabbas av negativa följder därför att hen har åberopat rättigheter eller skyldigheter enligt denna lag, medverkat i utredningen av ett diskrimineringsärende eller vidtagit andra åtgärder för att trygga likabehandling

Förbudet mot repressalier skyddar personer som ingriper i den diskriminerande verksamheten eller till exempel för ärendet till diskrimineringsombudsmannen för bedömning. Den som blivit föremål för repressalier har rätt till gottgörelse.

Rätten till gottgörelse omfattar alla former av diskriminering som nämnts i diskrimineringslagen. Utöver direkt och indirekt diskriminering utgör också trakasserier, vägran att göra rimliga anpassningar samt instruktioner eller befallningar att diskriminera diskriminering.

Den som blivit utsatt för diskriminering och den som gjort sig skyldig till diskriminering kan komma överens om gottgörelsebeloppet. Om parterna inte kommer överens kan den som blivit utsatt för diskriminering yrka på gottgörelse genom att väcka talan i tingsrätten inom två år från det att det diskriminerande förfarandet upphört. Diskriminering vid rekrytering utgör ett undantag till denna tidsfrist: i anställningssituationer ska yrkandet framställas inom ett år från det att den förbigångna arbetssökanden har fått del av beslutet om vem som blivit vald. Inledandet av ett ärende vid diskriminerings- och jämställdhetsnämnden avbryter tidsfristen.

Myndigheter, arbetsgivare, anordnare eller leverantör av utbildning eller småbarnspedagogik eller leverantör av varor eller tjänster kan bli skyldiga att betala gottgörelse. Privatpersoner kan i regel inte bli skyldiga att betala gottgörelse. Till exempel privatpersoners uthyrning av bostäder kan dock betraktas som tillhandahållande av varor eller tjänster, och därmed kan även privatpersoner bli skyldiga att betala gottgörelse.

2.4.1. Bedömning av gottgörelsebeloppet

Utgångspunkterna för bedömningen av gottgörelsebeloppet utgörs av diskrimineringslagen samt direktivet om likabehandling och direktivet om likabehandling i arbetslivet⁵. Enligt direktiven ska påföljderna för diskriminering vara effektiva, proportionella och avskräckande. Enligt diskrimineringslagen ska gottgörelsen vara rättvis i förhållande till hur allvarlig gärningen är. Gärningens allvarlighetsgrad bedöms med beaktande av bland annat förseelsens omfattning och varaktighet. Bedömningen kan också påverkas av de påföljder som gärningen medfört den som kränkts och påföljdernas allvarlighetsgrad samt om det har funnits flera grunder för diskrimineringen.

Gottgörelse enligt diskrimineringslagen är inte samma sak som skadestånd. Diskrimineringsoffret kan utöver gottgörelsen även ha rätt till ersättningar med stöd av till exempel arbetsavtalslagen eller skadeståndslagen. Gottgörelse förhindrar därmed inte ersättning enligt någon annan lag till exempel för materiell skada såsom inkomstbortfall eller för psykiskt lidande.

Gottgörelsen och ersättning enligt en annan lag jämkas när ersättning betalas ut även för en kränkning som personen utsatts för, till exempel lidande. Syftet är att överlappande ersättningar inte betalas ut för kränkningen. Därmed kan gottgörelsebeloppet beaktas till exempel när ersättningen för lidande bedöms. Diskriminering är en allvarlig kränkning som fördöms av samhället. Det viktigaste är att diskrimineringsoffret får en gottgörelse som reflekterar kränkningens klandervärdhet.

2.5. Utan avkall på kvalitet? Genomlysning av nuläget i statliga myndigheters likabehandlingsplanering

Enligt diskrimineringslagen har myndigheterna en skyldighet att främja likabehandling. Som en del av denna skyldighet ska myndigheterna också ha en uppdaterad likabehandlingsplan som innehåller myndighetens bedömning av verksamhetens konsekvenser för likabehandling och de åtgärder som behövs för främjande av likabehandling.

Myndigheten ska bedöma hur verksamhetens konsekvenser för likabehandling av olika människogrupper. Konsekvensbedömningen är en grundläggande förutsättning för att myndighetens åtgärder att främja likabehandling kan vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga såsom lagen förutsätter. Myndigheterna ska i sin verksamhet sträva efter att avlägsna hinder för verklig likabehandling samt etablera förvaltnings- och verksamhetsformer som tryggar främjandet av likabehandling. Myndigheten ska också beakta omständigheter som är oberoende av myndigheten och som försvårar uppnåendet av likabehandling inom myndighetens ansvarsområde.

Främjande av likabehandling som grundar sig på högklassig likabehandlingsplanering är i bästa fall en naturlig del av myndighetens kärnverksamhet, men det förutsätter att planen och de åtgärder som ingår i den är tillräckligt konkreta. Grunden för en

genuint effektiv likabehandlingsplanering skapas redan vid det skede där myndigheten genomför en initial bedömning av hur likabehandling förverkligas i myndighetens verksamhet till exempel genom att bedöma hurdana konsekvenser dess verksamhet kan ha för människogrupper som riskerar bli utsatta för diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen har utrett läget för statsförvaltningens likabehandlingsplanering med ett rapporteringsverktyg som utvecklats inom EU-projektet Drivkrafter bakom jämlikhet som kan användas för bedömning av kvaliteten av likabehandlingsplaneringen både med kvantitativa och kvalitativa indikatorer. All information som rapporteras kan visas som förtydligande diagram, och verktyget kan anpassas såväl för granskning av ett enskilt ämbetsverk eller hela förvaltningsområdet som för jämförelser av skillnaderna mellan förvaltningsområdena. I rapporteringen deltog sammanlagt 104 myndigheter från åtta olika förvaltningsområden, alltså en betydande del av statsförvaltningens myndigheter.

2.5.1. Betydande kvalitativa brister i centrala delområden av likabehandlingsplaneringen

Trots att en del av myndigheterna kan konstateras ha skött sin likabehandlingsplanering på ett lämpligt sätt, visar rapporteringens resultat att det fortfarande finns brister i likabehandlingsplaneringen på statsförvaltningsnivån. Till exempel omkring en tredjedel av myndigheterna har inte upprättat någon operativ likabehandlingsplan. Det händer också att myndigheten upprättar formella planeringsdokument i stället för att sträva efter att genuint

identifiera sin verksamhets konsekvenser för likabehandling och planera riktade och konkreta åtgärder för att främja likabehandling. Dessa kvalitativa brister framgår till exempel av att endast 68 % av de myndigheter som angett att de upprättat en operativ likabehandlingsplan berättade att planen baserats på en bedömning av verksamhetens konsekvenser. Dessutom var det väldigt sällsynt att på ett omfattande sätt ha inkluderat olika diskrimineringsgrunder i bedömningen av utgångsläget.

Med operativ likabehandlingsplanering avses en helhet som består av andra skyldigheter än arbetsgivarskyldigheter. Myndighetsverksamheten behöver inte ha någon direkt kontakt till klientgränssnittet. Att skapa verksamhetsföretsättningar för andra myndigheter eller företag är ett beskrivande exempel på detta.

De centrala delområdena av likabehandlingsplaneringen är:

bedömning av utgångsläget



mål som sätts upp på basis av bedömningen och åtgärder som konkretiserar dem



ansvar och tidtabell för åtgärdernas genomförande



uppföljning av arbetets fortskridande



uppdatering av planeringsarbetet

Av rapporteringens resultat framgår också att flera centrala delområden av myndighetsverksamheten inte hade bedömts. Till exempel endast 13 % av ämbetsverk som utfört bedömning berättade att de hade bedömt konsekvenserna av konkurrensutsättningar och upphandling för likabehandlingen, och 15 % hade bedömt omfattande eller annars betydelsefulla projekt ut ett likabehandlingsperspektiv. En central kvalitativ brist gällde de metoder som använts i konsekvensbedömningen. Metoderna inkluderade väldigt sällan utnyttjande av observationer eller rekommendationer av människorättsrapporter eller höranden av sådana människogrupper som riskerar att bli diskriminerade som myndighetens verksamhet riktas till.

Rapporteringsverktyget ser ut att producera väldigt användbar kvalitativ information till stöd av både diskrimineringsombudsmannens laglighetsövervakning och den interna egenkontrollen och styrningen av ministeriets förvaltningsområde. Verktöget producerar välkommen transparens i vad myndigheterna gör – eller inte gör – för att uppfylla sin skyldighet att på ett målinriktat och planmässigt sätt främja likabehandling. Statsförvaltningens ämbetsverk kommer att uppdatera datainsamlingen med rapporteringsverktyget under senare delen av år 2024. Då kommer man att få de första jämförelseuppgifterna om läget för myndigheternas likabehandlingsplanering sedan den första datainsamlingen.

2.6. Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer för smidigare upphandling av funktionshinderservice

Enligt lagen om funktionshinderservice tryggas rimliga möjligheter till rörlighet för personer med funktionsnedsättning för samma kostnader som rörligheten tryggas med allmänna kommunikationsmedel för övriga medborgare. För många personer med funktionsnedsättning kan färdtjänsten vara, beroende på funktionsnedsättningen och boendemiljön, det enda tillgängliga sättet att ta sig från hemmet till att sköta sina ärenden, till arbetet, fritidsintressen och ett socialt liv. Livssituationerna och behoven hos personer med funktionsnedsättning är väldigt olika, och det som passar en äldre person med synnedsättning som bor på ett serviceboende passar nödvändigtvis inte alls en förälder som använder rullstol och befinner sig mitt i småbarnsåren eller en ung högskolestuderande med ett livligt socialt liv. Färdtjänsten ska betjäna personer med funktionsnedsättning oavsett deras livssituation.

Tidigare var det kommuner, numera välfärdsområdena, som med stöd av lagen om funktionshinderservice anordnar färdtjänst för personer med funktionsnedsättning för deras fritid samt för att det ska var möjligt för dem att arbeta och studera. Även om välfärdsområdena kan bestämma om mycket vad gäller sättet att anordna färdtjänst, ska de olika behoven av personer med funktionsnedsättning och likabehandling beaktas vid anordnandet av dessa tjänster. Färdtjänsten kan anordnas

jämlikt och samtidigt kostnadseffektivt när man redan under upphandlingsfasen beaktar användarnas mångfald och likabehandling.

Utifrån kontakter som diskrimineringsombudsmannen tagit emot ser det ut som om färdtjänstens funktionalitet till följd av konkurrensutsättningarna blivit osäker och att tillgången till taxi försvagats. Tjänsteproducenterna har svårigheter att göra beställda och bekräftade körningar, i synnerhet i glest befolkade områden. Utifrån kontakterna ser det ut som om nivån på färdtjänsterna försvagats på grund av att priskriteriets vikt i konkurrensutsättningarna.

Diskrimineringsombudsmannen har utrett hur kommunerna anordnar färdtjänst. Ombudsmannen utredde antalet användare av tjänsten och antalet resor i området, den regionala omfattningen av och tillgången till färdtjänst samt detaljer i sättet att anordna färdtjänst och i upphandlingsprocessen. Målet med utredningen var att utreda om likabehandlingen av användarna av färdtjänster enligt lagen om funktionshinderservice tillgodoses oberoende av deras hemort och transportbehov.

På basis av utredningen har ombudsmannen publicerat rekommendationer om anordnande av tjänster för personer med funktionsnedsättning. Välfärdsområdena har också fått omfattande material från utredningsarbetet med nyttig information bland annat om rättspraxis och bedömningen av likabehandlingen i samband med de olika modellerna för konkurrensutsättning. Ombudsmannen hoppas att utredningsmaterialet skulle fungera som stöd till välfärdsområdena när de dryftar hur de ska anordna färdtjänst.

Ombudsmannen upprättade sammanlagt tolv detaljerade rekommendationer om anordnande av färdtjänst. Dessa rekommendationer kan sammanfattas med följande fyra rekommendationer som styr anordnandet av tjänster för personer med funktionsnedsättning:

1. Valfärdsområdena ska upprätta en tillämpningsanvisning för tillhandahållandet av tjänsten med en kartläggning och beskrivning av tjänstens innehåll. Tillämpningsanvisningen ska upprättas i samarbete med användarna av tjänsten och de aktörer som företräder dem. Tillämpningsanvisningarna är offentliga handlingar, som ska vara lättillgängliga. Tillämpningsanvisningen fastställer det närmare sättet att tillhandahålla tjänsten. Tillämpningsanvisningen har avgörande betydelse för huruvida tjänsten tillhandahålls jämlikt för personer med funktionsnedsättning. Tillämpningsanvisningen får inte vara motstridig med lagstiftningen eller rättspraxisen.
2. Valfärdsområdena beslutar själv om sättet att anordna tjänsten. Utgångspunkten ska vara att den anordnade tjänsten uppfyller lagkraven och att tjänsten är jämlik. I varje sätt att tillhandahålla tjänsten finns det styrkor och svagheter, vilka ska identifieras och det finns skäl att förbereda sig på dessa. Valet av sättet att tillhandahålla tjänsten ska basera sig på tillgänglig information och i valet ska de centrala krav som ställts på tillhandahållandet av tjänsten beaktas. Om tjänsten inte fungerar på förväntat sätt ska man planera fungerande reservsystem och i konkreta enskilda fall vara beredd att göra rimliga anpassningar enligt 15 § i diskrimineringslagen.
3. När tjänsten anordnas genom en offentlig upphandlingsprocess som en köpt tjänst ska tillräck-

liga lämplighetskrav ställas för aktörer som tillhandahåller tjänster, till exempel genom att förvissa sig om att tillhandahållaren av tjänsten har tillräcklig tidigare erfarenhet av att tillhandahålla tjänsten. På detta sätt gallrar man bort tjänsteproducenter som saknar förutsättningar att producera de aktuella tjänsterna på det sätt som krävs. Valfärdsområdena ska upprätta en tydlig och koncis servicebeskrivning med en sammanställning av alla villkor för tjänsten och eventuella tilläggstjänster som till exempel ledsagartjänst. På motsvarande sätt ska valfärdsområdena ställa krav på lämplig nivå med beaktande av klientbehoven på personalen, kvaliteten på tjänsten och de arbetsredskap som behövs.

4. Valfärdsområdena ska förvissa sig om att man för det praktiska genomförandet av tjänsten upprättar omfattande och tillförlitlig rapportering och statistikföring. Valfärdsområdena ska, och det lönar sig också för det att göra det, övervaka genomförandet av tjänsten effektivt och systematiskt och det ska vidta behövliga åtgärder, om brister i genomförandet av tjänsten upptäcks i rapporteringen. Man ska se till att tjänsteanvändarnas rättsskydd tillgodoses effektivt, i synnerhet i störnings- och felsituationer som gäller tillhandahållandet av tjänsten. Valfärdsområdena ska för uteblivet eller felaktigt eller försenat tillhandahållande av tjänsten betala ersättning till klienten samt gottgörelse i enlighet med 23 § i diskrimineringslagen i en situation där användaren av färdtjänsten är föremål för diskriminering. Valfärdsområdena ska övervaka tjänsteproducenterna, och avtalen ska inkludera effektiva sanktioner för situationer där den aktör som ansvarar för tillhandahållandet av tjänsten försummar sina skyldigheter.

Utredningen och rekommendationerna har tilldelats alla välfärdsområden, och man kan ta del av dem genom [denna länk](#). Ombudsmannen rekommenderar att även de regionala handikappråden och intresseorganisationerna för personer med funktionsnedsättning bekantar sig med rekommendationerna och använder dem i sitt arbete för främjande av likabehandling och tillgodoseende av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

2.7. Personer med funktionsnedsättning har rätt till rimliga anpassningar

Enligt diskrimineringslagen ska myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare samt leverantörer av varor och tjänster göra rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning. Vid bedömningen av rimliga anpassningar ska man i första hand beakta behoven hos personen med funktionsnedsättning. Med anpassningarna säkerställer man likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning i enskilda situationer. Enligt diskrimineringslagen utgör försummelse av rimliga anpassningar förbjuden diskriminering på samma sätt som direkt diskriminering.

Allmän tillgänglighet ska skiljas från anpassningar. Att bygga den fysiska och den digitala miljön så att även personer med funktionsnedsättningar kan använda dem tryggar tillgängligheten på en allmän nivå. I enskilda fall räcker det dock inte för att likabehandling ska tillgodoses, men bra allmän tillgänglighet minskar behovet för enskilda anpassningar.

Rättspraxis har visat att rimliga anpassningar för en person med funktionsnedsättning måste förstås i en vidare bemärkelse än den allmänna uppfattningen. Med hjälp av rimliga anpassningar får personer med funktionsnedsättning en mer jämlik möjlighet att delta i samhället och anlita olika tjänster. Rimliga anpassningar uppfattas dock ofta enbart som enskilda små och tekniska åtgärder för att möjliggöra uträttande av ärenden, och exempelvis myndigheter förstår tills vidare inte i hur stor utsträckning rimliga anpassningar bör beaktas.

Även om de rimliga anpassningarna alltid är individuella och syftar till att säkerställa likabehandling av en person med funktionsnedsättning i enskilda fall har rättspraxisen gällande rimliga anpassningar en mer omfattande, styrande inverkan. Den senaste rättspraxisen bekräftar att rimliga anpassningar med fog också kan gälla innehållet i en myndighetsbeviljad tjänst. Skyldigheten att göra rimliga anpassningar kan gälla innehållet av en tjänst som till exempel FPA eller funktionshinderservice anordnar. Till exempel välfärdsområdenas tillämpningsanvisningar eller olika praxis som styr anordnandet av funktionshinderservice och beslutsfattandet får inte förhindra anpassningarna. Till exempel diskriminerings- och jämställdhetsnämnden konstaterade i sitt avgörande att ett välfärdsområde diskriminerade mot en person med funktionsnedsättning genom att inte ge hen rätt att som rimlig anpassning anlita transporttjänster som hen beviljats förutom i hemkommunen också på stugorten. Välfärdsområdet hade motiverat sitt beslut bland annat med sin anvisning om att transporttjänstens kunder inte ska beviljas rätt till transporttjänster utanför sin hemkommun eller utanför grannkommunerna.

2.7.1. Parter om är skyldiga att göra anpassningar ska känna till sina skyldigheter

Diskrimineringsombudsmannen har upprepade gånger framhållit i sin kommunikation med välfärdsområdena och i synnerhet hälsovårdsaktörerna att klientorienterade tjänster genom olika kanaler minskar behovet av anpassningar. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har under 2023 meddelat ett avgörande i ett ärende som gällde en person med funktionsnedsättning som skulle uträtta ett ärende på sjukhusets poliklinik. Personen begärde bland annat att få anmäla sig till mottagningen på något annat sätt än muntligen samt att få vänta på att mottagningstiden börjar i en lugn lokal. Sjukhuset nekade anpassningarna med åberopande av sina verksamhetsrutiner och satte som



Ju mångsidigare och mer kundorienterade tjänstekanaler som planeras från första början, desto mindre blir behovet av rimliga anpassningar vid uträttande av ärenden.

villkor för eventuella specialarrangemang upp att personen med funktionsnedsättningen skulle påvisa behovet av anpassning med ett läkarutlåtande eller en rekommendation som getts av en expert. Nämnden ansåg att man på sjukhuset gjorde sig skyldig till diskriminering vid nekande av rimliga anpassningar och att en anpassning för uträttandet av ärendet inte hade varit orimlig i den aktuella situationen.

I fråga om rimliga anpassningar är det viktigt att komma ihåg att den som begär en anpassning av tjänsten vet ofta bäst vilken typ av anpassning hen behöver. Funktionsnedsättning ska förstås brett, och utgångspunkten ska vara att de olika aktörerna inte bör ifrågasätta människans upplevelse av hur hens funktionsnedsättning eller begränsade funktionsförmåga i praktiken påverkar personens liv. En person med funktionsnedsättning har i princip inte heller någon skyldighet att visa upp dokumentation om sin funktionsnedsättning eller begränsade funktionsförmåga, och detta bör inte sättas upp som ett villkor för rimliga anpassningar.

Ju mångsidigare och mer kundorienterade tjänstekanaler som planeras från första början, desto mindre blir behovet av rimliga anpassningar vid uträttande av ärenden. I fråga om exempelvis social- och hälsovårdstjänsterna borde möjligheterna att uträtta ärenden vara flerkanaliga, och redan i förväg bör behovet av annorlunda sätt att uträtta ärenden tas i beaktande. I och med att anpassningar behövs är det ytterst viktigt att såväl myndigheter som andra tjänste- och varuleverantörer känner till sin skyldighet att göra anpassningar och också utbildar sina arbetstagare så att de vet hur man svarar på begäranden om anpassningar adekvat.

2.8. Brister i tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna i synnerhet inom social- och hälsovårdstjänsterna

Kontakter som diskrimineringsombudsmannen tagit emot visar att det finns till och med betydande brister i tillgodoseendet av rättigheterna för social- och hälsovårdens svenskspråkiga klienter i tvåspråkiga områden. Kontakter om diskriminering på grund av språk handlar ofta om problem med social- och hälsovården. Rätten för svenskspråkiga att använda sitt eget modersmål hos myndigheter tryggas i grundlagen, språklagen och patientlagen. Trots att svenska har en stark lagstadgad ställning saknar svenskspråkiga personer ofta en faktisk möjlighet att använda sitt modersmål.



Diskrimineringsombudsmannen vill understryka att social- och hälsovårdsmyndigheterna är skyldiga att trygga fullt tillgodoseende av de språkliga rättigheterna, med andra ord rätten att sköta sina ärenden direkt på sitt eget modersmål, finska eller svenska, utan tolkning.

Diskrimineringsombudsmannen vill understryka att social- och hälsovårdsmyndigheterna är skyldiga att trygga fullt tillgodoseende av de språkliga rättigheterna, med andra ord rätten att sköta sina ärenden direkt på sitt eget modersmål, finska eller svenska, utan tolkning. Det är inte enbart fråga om att ge god service, utan det handlar om likabehandling, de grundläggande rättigheterna och även patientsäkerhet.

Det råder en betydande resursbrist i hälsovårdsbranschen, vilket oundvikligen även påverkar tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna och tillgången till svenskspråkig personal. När diskrimineringsombudsmannen utreder enskilda diskrimineringsfall som handlar om språkliga rättigheter åberopar aktörer inom social- och hälsovården ofta i sina redogörelser den betydande personalbristen i branschen och svårigheterna att rekrytera personal som talar svenska. Personalbrist är dock inte ett godtagbart skäl till att inte tillgodose klientens eller patientens språkliga rättigheter. Bristen på personal som talar svenska förutsätter systematiska åtgärder för att rekrytera språkkunnig personal, utbilda den befintliga personalen och använda incitament till exempel i form av språktillägg. Diskrimineringsombudsmannen anser att ett alternativ kunde vara ett svenskspråkigt jourteam med beredskap att på kort varsel skicka en yrkesperson som talar svenska till situationer där patienten behöver service på svenska och enhetens personal inte kan erbjuda patienten det.

Det handlar inte alltid om att en person med svenska som modersmål skulle kunna uttrycka sig själv bättre på svenska – det finns också ett stort antal människor i Finland med bristfälliga kunskaper i finska. Det är särskilt viktigt att kunna använda sitt

eget modersmål i situationer där man öppet och tillräcklig detaljerat ska kunna berätta om sina egna känslor till vårdpersonalen. Diskrimineringsombudsmannen har fått kännedom till exempel om en situation där en svenskspråkig minderårig ungdom inte fick möjlighet att använda sitt eget modersmål på en psykiatrisk akutmottagning. Kontakter som diskrimineringsombudsmannen tagit emot handlar ofta om situationer där patienten genast i början av besöket frågas om hen går med på att man talar finska eller till och med engelska på mottagningen. Hälsovårdspersonalen ska ändå vara medvetna om att det finns patienter, i synnerhet barn och personer som annars befinner sig i en sårbar ställning, som inte nödvändigtvis vågar eller kan kräva service på sitt eget modersmål och kan därför mot sin egen vilja gå med på att använda finska.

Besök på hälsovården är ofta en stressfull händelse, till exempel om orsaken till besöket är känslig eller ett akut smärttillstånd, och då kan det vara ännu svårare för patienten att uttrycka sig på ett annat språk än patientens eget modersmål. Användningen av ett främmande språk kan leda till missuppfattningar eller till att patienten inte kan beskriva sin situation tillräckligt detaljerat. Detta kan till och med äventyra patientsäkerheten i och med att många medicinska bedömningar till stor del grundar sig på den symtombild som patienten beskrivit och patientens verbala uttryck.

Med stöd av språklagen ska myndigheterna självant se till att individens språkliga rättigheter förverkligas i praktiken. Diskrimineringsombudsmannen vill även påminna om att det kan vara fråga om diskriminering som förbjuds i diskrimineringslagen om en svenskspråkig person inte får service på sitt eget modersmål hos myndigheter. Enligt diskrimi-

neringslagen är myndigheterna också skyldiga att främja tillgodoseendet av likabehandling i sin verksamhet. Social- och hälsovårdsmyndigheterna bör förbättra sin kunskap om de språkliga rättigheter som tryggas i grundlagen och de skyldigheter som de leder till för att rättigheterna och likabehandlingen av individerna ska kunna tryggas.

2.8.1. Personer med hörselnedsättning har rätt till tolkning

Personer med en syn- och hörselnedsättning, hörselnedsättning eller talstörning och som på grund av funktionsnedsättningen behöver tolkning för att kunna arbeta, studera, uträtta ärenden, vara samhällseligt delaktiga, för hobbyn eller rekreation har rätt till tolkningstjänst som beviljas av FPA. Med tolkning avses bland annat tecknat tal (finskt och finlandssvenskt teckenspråk), skrivtolkning och upprepning av talat språk.

För en enskild person med hörselnedsättning kan flera olika kommunikationssätt såsom läppavläsning, skrivning eller talproduktion vara tillämpliga. Man kan inte generalisera eller anmoda vilka kommunikationssätt som kan användas utan att ställa frågor till och utreda situationen för den enskilda personen. Vad gäller rättigheterna för personer som talar teckenspråk är det särskilt viktigt att förstå att teckenspråk är ett separat språk med egen grammatik och struktur. Teckenspråk motsvarar till exempel inte skriven finska.

Diskrimineringsombudsmannen kontaktas ofta av användare av tolkningstjänster. Kontakter som förknippas med FPA:s tolkningstjänst handlar ofta om den bristfälliga tillgången till och den för höga om-

sättningen på tolkar. Personer som kontaktat ombudsmannen har sett det som särskilt problematiskt att behoven och kraven som förknippas med arbetslivet har åsidosatts i praxisen för tolkningstjänster. Diskrimineringsombudsmannen har också underrättats om fall där aktörer inom hälsovården har åsidosatt tolkningsbehoven av klienter som talar teckenspråk.

Om en person är berättigad till FPA:s tolkningstjänst betyder dock inte att social- och hälsovårdsmyndigheten inte skulle vara skyldig att anordna tolkning som en person som talar teckenspråk behöver. Enligt FPA:s anvisningar har personen inte rätt till tolkningstjänst för personer med funktionsnedsättning om hen erhåller tillräcklig och passande tolkning med stöd av en annan lag som till exempel patientlagen eller klientlagen. I dessa fall beställs tolken av en annan aktör som är skyldig att anordna tolkning. FPA:s Center för tolktjänst för personer med funktionsnedsättning ger råd och vid behov handledning till social- och hälsovårdens enheter i anordnandet av tolkning.

FPA har dragit upp linjerna för relationen mellan patientlagen och klientlagen och FPA:s tolkningstjänst på följande sätt: När en hälsovårds- och eller socialvårdsenhet skickar klienten en kallelse till mottagningen, har välfärdsområdet ansvaret för anordnande av tolkning. I situationer där en klient hos tolkningstjänsten själv bokar en läkartid eller blir akut intagen på sjukhus anordnar FPA tolkningen. Om en klient vårdas på sjukhus under en längre tid anser FPA dock att ansvaret för tolkningen med stöd av patientlagen övergår till hälsovården från och med den tidpunkt då hälsovården har möjlighet att anordna tolkning för patienten.

I hälsovårdens operativa likabehandlingsplaner bör man beakta personer med hörselnedsättning och personer som talar teckenspråk och försäkra sig om att hela personalen känner till tolkningsbehovet och hur tolkningen beställs. Inom hälsovården kan det förekomma väldigt brådskande och akuta situationer som innebär en allvarlig risk för patientens hälsa. I dessa fall finns det skäl att utan dröjsmål vidta vårdåtgärder även om man inte kan kommunicera med patienten med den tolkning som anordnats adekvat. Det är dock viktigt att man efter en dylik akut situation identifierar tolkningsbehovet och utan dröjsmål börjar anordna tolkning.

Vad gäller relationen mellan patientlagen och diskrimineringslagen är både diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens etablerade tolkning att diskrimineringslagen konkretiserar grundlagen samt skyldigheter avseende de grundläggande och mänskliga rättigheterna på en internationell nivå och EU-nivå och tar därmed prioritet som en lag som tillämpas vid sidan av andra lagar samt att övrig tolkning av lagen ska harmonisera med diskrimineringslagen.

Underlåtenhet att uppfylla skyldigheten att anordna tolkning kan också utgöra indirekt diskriminering i enlighet med 13 § i diskrimineringslagen eftersom det utan ett godtagbart skäl försätter en person som talar teckenspråk i en ofördelaktig ställning på grund av funktionsnedsättningen och språket. Brist på tolkning kan leda till kränkningar av patientens självbestämmanderätt och den vård som patienten på grund av sitt hälsotillstånd skulle behöva kan utebli.

Diskrimineringsombudsmannen ger råd om och vid behov utreder rätten för en enskild person med hörselnedsättning att få tolkning i situationer där personen anser sig ha blivit diskriminerad på grund av sitt språk och/eller sin funktionsnedsättning.

2.8.2. FPA diskriminerade mot en person med hörselnedsättning när personen förvägrades rimlig anpassning vid FPA:s tolkningstjänst

Diskrimineringsombudsmannen bistod en person med hörselnedsättning; personens modersmål är engelska och hen är berättigad till FPA:s tolkningstjänst. Personen kommunicerar delvis med tal med hjälp av sitt cochleaimplantat. Tolkningstjänsten omfattade tolkning från talad engelska till skriven engelska samt från talad finska till skriven finska och lätt finska. Personen har bott och arbetat i Finland i flera decennier, men har på grund av sin hörselnedsättning inte lärt sig finska på en sådan nivå att hen skulle ha nytta av tolkning av talad finska till skriven finska. På grund av detta behövde hen anpassning av sin tolkningstjänst så att talad finska skulle tolkas till skriven engelska. Begäran om och behovet av anpassningen förknippades i första hand med möten inom kamratstödsverksamheten där man kommunicerade på finska.

FPA beviljade inte anpassningen med motivering att behovet av anpassad tolkning inte orsakades av personens hörselnedsättning utan av personens bristfälliga språkkunskaper. Diskrimineringsombudsmannen förde ärendet till diskriminerings- och

jämställdhetsnämnden för avgörande. Nämnden konstaterade sitt beslut att personen blivit diskriminerad och förbjöd FPA att fortsätta diskriminera kunden. Förbudet var förenat med ett vite på 5 000 euro. FPA överklagade nämndens beslut hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolen avlog besväret och ansåg att behovet av den rimliga anpassningen orsakades av personens svårigheter att på grund av sin hörselnedsättning lära sig språk, inte av personens bristfälliga språkkunskaper såsom FPA framhållit i sina motiveringar.

Lagen om tolkningstjänst ska tolkas med beaktande av kraven för rimliga anpassningar

FPA förnekade diskriminering med motivering att lagen om tolkningstjänst inte ger FPA behörighet att anordna tolkningstjänst skriftligen från ett talat språk till ett annat talat språk. Förvaltningsdomstolen konstaterade att 4 § i lagen om tolkningstjänst inte kan tolkas utan att beakta kraven för rimliga anpassningar i diskrimineringslagen och FN:s funktionsrättskonvention. Diskrimineringslagen trädde i kraft efter lagen om tolkningstjänst, och funktionsrättskonventionen blev bindande för Finland efter det att lagen om tolkningstjänst trädde i kraft. Förvaltningsdomstolen konstaterade också att FPA är skyldig att tolka lagen i enlighet med de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid tillämpning av lagen om tolkningstjänst.

Dessutom motiverade FPA sin ståndpunkt med att man inte hade kunnat kontrollera kvaliteten av den tolkning som begärts och att anpassningen inte skulle ha varit rättvist mot andra kunder med tolkningstjänst. I sitt beslut konstaterade förvaltnings-

domstolen följande: ”En rimlig anpassning är per definition en anpassning som bedöms från fall till fall med vilken man strävar efter att uppfylla de individuella behoven av en person med funktionsnedsättning. Att göra anpassningar i en enskild konkret situation innebär därmed inte någon allmän riktlinje för beviljande av rimliga anpassningar. I det aktuella ärendet hade den anpassning av tolkningen som målsäganden begärt varit nödvändig och behövlig i det enskilda fallet samt adekvat för att tillgodose personens rättigheter.”

Förvaltningsdomstolens lagakraftvunna beslut bekräftar att rimliga anpassningar med fog också kan gälla innehållet i en myndighetsbeviljad tjänst. Förhoppningsvis uppmuntrar beslutet personer med funktionsnedsättning att be om rimliga anpassningar i tjänstinnehållet om tjänsten inte på det sätt som myndigheten producerat den inte kan användas av en person med funktionsnedsättning så att den skulle trygga personens grundläggande rättigheter.

Tillhandahållande av tjänster enbart digitalt är ett likabehandlingsproblem

Diskrimineringsombudsmannen har tagit emot flera kontakter om digitaliseringen av tjänster för konsumenter. Det kan till exempel vara möjligt att köpa resebiljetter före en resa enbart genom webben eller en viss applikation. Tillhandahållande av tjänster endast genom digitala applikationer och kanaler försätter tjänsteanvändarna i en ojämlik ställning, eftersom till ex-

empel många äldre personer och personer med olika typer av funktionsnedsättning inte nödvändigtvis kan använda digitala tjänster. Även om applikationer är tillgängliga kan de inte tillgodose behoven av kunder vars funktionsförmåga i en digital miljö är varaktigt eller långvarigt nedsatt. Privata tjänsteleverantörer ska ta hänsyn till mångfalden av kunderna och deras olika behov när en tjänst planeras och utvecklas. Även om tjänsteleverantörerna har vittgående friheter vad gäller förverkligandet av affärsidén ska de ändå iaktta bestämmelserna i diskrimineringslagen och principerna i FN:s funktionsrättskonvention. Med åberopande av näringsfriheten kan man inte bedriva direkt eller indirekt diskriminerande verksamhet.

Rullstolen på VR:s Pendolino-tåg ger en bättre reseupplevelse för resenärer med nedsatt rörlighet

År 2022 gav diskrimineringsombudsmannen VR en rekommendation enligt vilken VR bör förse Pendolino-tågen med hopfällbara rullstolar för att kunna assistera kunder som inte kan använda trappor och inte använder rullstol som hjälpmedel för rörlighet. De tekniska förändringsarbetena för att genomföra diskrimineringsombudsmannens rekommendation blev färdiga i juni 2023. Nu är alla 14 Pendolino-tåg försedda med rullstol.

Rullstolen finns i servicevagnen vid bagageförvaringen. VR har också upprättat en skriftlig an-

visning för konduktörerna om användningen av rullstolen. När konduktören observerar att en resenär som behöver hjälp med att komma ombord på tåget, sänker konduktören rullstolen till perrongen med rullstolslyft, resenären sätter sig i rullstolen och lyfts till tåget. Om resenären har ett annat hjälpmedel som till exempel en rollator med sig, lyfter konduktören hjälpmedlet till tåget. Resenären assisteras på motsvarande sätt när hen ska lämna tåget.

2.9. Skolmiljön ska vara jämlik för elever med funktionsnedsättning – tillgänglighet måste beaktas redan vid planeringsstadiet

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har gett ett viktigt avgörande om tillgängligheten i skolorna. Ärendet handlade om tillfälliga lokaler som skolan hade använt under en längre tid där man byggt en ingång som inte var tillgänglig för personer med rörelsenedsättning. Den tillgängliga ingången var på andra sidan av byggnaden. En elev med funktionsnedsättning som använder olika rörlighetshjälpmedel tvingades upprepade gånger under skoldagen att använda en över 125 meter längre rutt när hen rörde sig mellan undervisningslokaler och skolgården. På grund av elevens funktionsnedsättning var denna omväg fysiskt belastande för hen, tog orimligt mycket tid av rasterna och separerade eleven från klasskamraterna.

Diskrimineringsombudsmannen förde ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för

avgörande. Nämnden ansåg att skolan gjort sig skyldig till indirekt diskriminering som enligt diskrimineringslagen är förbjuden när skolan försatte eleven i en ofördelaktig ställning. Läroanstalten hade också försummat sin skyldighet att genomföra rimliga anpassningar med vilka man tryggar rätten till undervisning för personer med funktionsnedsättning på lika villkor som andra. Nämnden rekommenderar staden betala gottgörelse på 5 000 euro till det barn som utsatts för diskriminering. Gottgörelsen har betalats.

2.9.1. Kommunerna har helhetsansvar för tillgängliga undervisningsmiljöer

Enligt avgörandet innebär uppfyllnaden av minimikraven för tillgänglighet inte automatiskt att inlärningsmiljön skulle vara jämlik för elever med funktionsnedsättning. Även en byggnad med en



Skolmiljön ska främja delaktighet och gemenskap för alla elever. För många barn är skolan den viktigaste miljön i deras vardag för att bygga upp och upprätthålla sociala relationer.

ingång som uppfyller minimikraven enligt tillgänglighetsförordningen kan alltså vara indirekt diskriminerande. Avgörandet betonar vikten av förutseende planering och stadens övergripande ansvar för skolmiljöns tillgänglighet.

Ansvaret för en jämlik inlärningsmiljö stannar inte vid utbildningssektorn. Kommunerna ska försäkra sig om att beslut som fattas i olika sektorer möjliggör en tillgänglig inlärningsmiljö. Utbildningsanordnare är också skyldiga att vara förutseende för att trygga likabehandling. Läroanstalterna ska ha framförhållning med planering och genomförande av rimliga anpassningar som kan minska de negativa konsekvenserna av den bebyggda miljön.

Misslyckade lokallösningar får inte hindra barn med funktionsnedsättning från att vara en jämlik del av sin skolgemenskap. Skolmiljön ska främja delaktighet och gemenskap för alla elever. För många barn är skolan den viktigaste miljön i deras vardag för att bygga upp och upprätthålla sociala relationer. Skolorna och utbildningsanordnarna ska se till att varje barn har lika möjligheter till delaktighet både i undervisningen och på rasterna.

Alla barn har rätt till en jämlik inlärningsmiljö. Kommunerna ska se till att detta tillgodoses också i praktiken.

2.10. Regeringens nedskärningar i den sociala tryggheten försvagar utkomstförutsättningarna

Under hösten 2023 lade regeringen fram flera lagpropositioner som berör nivån och inriktningen av den sociala tryggheten. Diskrimineringsombudsmannen ombads ge sina utlåtanden om dessa propositioner. Ombudsmannen har gett sitt utlåtande bland annat om propositionen om ändring av lagen om utkomststöd och propositionen om frysning av indexhöjningar av förmåner. I sina utlåtanden har diskrimineringsombudsmannen framfört sin oro över att nedskärningarna i olika sociala förmåner försvagar människornas utkomstförutsättningar samt ökar diskriminering på bostadsmarknaden, vräkningar och betalningsanmärkningar. Åtgärderna står också i konflikt med regeringens mål att avveckla långtidsbostadslösheten före år 2027. Ombudsmannen ser det som oroande att den offentliga maktens agerande driver människor till utkomststöd som beviljas i sista hand och till mat hjälp som frivilliga anordnar.

I sina utlåtanden har ombudsmannen understrukt att enligt 22 § i grundlagen det allmänna ska se till att de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Faktiskt tillgodosende av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förutsätter att den offentliga makten vidtar aktiva åtgärder för att skydda de enskildas grundrättigheter. Enligt grundlagen ska det allmänna trygga rätten till oundgänglig försörjning och omsorg för alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv.



Bedömning av konsekvenserna för likabehandling ska alltid genomföras som en del av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna när det är fråga om väsentliga konsekvenser för likabehandlingen av olika befolkningsgrupper, som nu med nedskärningarna i den sociala tryggheten.

Även om samhällsekonomin och läget för den offentliga ekonomi ska beaktas vid dimensioneringen av nivån för de sociala förmånerna, ska man också enligt grundlagsutskottets utlåtandepraxis även beakta de kumulativa effekterna av nedskärningar som genomförts och ska genomföras samt av olika lösningar (till exempel GrUU 47/2017 rd, GrUU 40/2018 rd). En enskild person kan erhålla flera olika sociala förmåner samtidigt. För dessa personer kan konsekvenserna av de genomförda nedskärningarna bli orimliga. På hösten 2023 skickades flera förslag på nedskärningar ut på remiss med väldigt kort svarstid, vilket ytterligare försvårade bedömningen av förslagens totalkonsekvenser. På grund av detta ska konsekvenserna av de genomförda åtgärderna följas noga framöver och det kan

krävas reaktioner så att rätten till oundgänglig utkomst och omvårdnad inte äventyras för någon.

Bedömning av konsekvenserna för likabehandling ska alltid genomföras som en del av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna när det är fråga om väsentliga konsekvenser för likabehandlingen av olika befolkningsgrupper, som nu med nedskärningarna i den sociala tryggheten. Under lagstiftningsprojekt bör man identifiera, till exempel i samarbete med relevanta intressentgrupper, de befolkningsgrupper som lagstiftningen under beredning kan antas påverka på ett väsentligt sätt. Kravet på väsentlighet ska också ses i relation till dessa människors liv, inte till exempel i relation till storleken av gruppen, eftersom likabehandlingskonsekvenserna ofta har betydelse just för minoritetsgrupper eller personer i en särskilt sårbar ställning. Regeringen har också som part till FN:s funktionsrättskonvention en särskild skyldighet att på ett betydelsefullt sätt och i rätt tid inkludera personer med funktionsnedsättning i beslutsfattande som berör dem.

2.11. Finland behöver ett regnbågspolitiskt handlingsprogram

Personer som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter utsätts fortfarande för diskriminering, trakasserier, hatretorik och till och med för våld. Finland behöver planmässig, målmedveten och långsiktig politik för främjande av rättigheterna och likabehandlingen av sexuella minoriteter och könsminoriteter. Diskrimineringsombudsmannen

har rekommenderat att ett regnbågspolitiskt handlingsprogram upprättas till stöd av planmässigt och långsiktigt främjande av likabehandling. Petteri Orpos regeringsprogram innehåller dock inga tydligt regnbågspolitiska åtgärder.

Handlingsprogrammet bör fästa uppmärksamhet bland annat vid delaktigheten, arbetslivsrättigheterna och likabehandling i skolan av sexuella minoriteter och könsminoriteter samt vid självbestämmanderätten och tillgodoseendet av rättigheterna av olika familjekonstellationer. Dessutom ska personer i olika åldrar som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter beaktas bättre vad gäller frågor om hälsa och välbefinnande. Inom ramen av handlingsprogrammet bör även trygghetsfrämjande åtgärder vidtas och arbetet mot hatbrott och mot hot om våld effektiveras. Handlingsprogrammet bör även ta hänsyn till lagstiftningsmässiga reformbehov samt främjande av ett samhällsklimat och förfaringssätt där de grundläggande och mänskliga rättigheterna av personer som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter tillgodoses bättre än hittills.

2.12. Ett fängelse diskriminerade mot en intagen som tillhör en sexuell minoritet i sin praxis för tillstånd att avlägsna sig

Diskrimineringsombudsmannen har gett ett utlåtande i ett ärende som handlade om misstänkt diskriminering mot en intagen som tillhör en sexuell minoritet vid praxisen för tillstånd att avlägsna sig

från fängelset. I ärendet gjorde sig Brottspåföljdsmyndigheten skyldig till diskriminering som enligt diskrimineringslagen är förbjudet när den intagna som tillhör en sexuell minoritet försattes i en ofördelaktig ställning på grund av sin sexuella läggning.

Den intagna som avtjänade ett fängelsestraff i fängelset hade tidigare beviljats tillstånd att avlägsna sig på grund av ett viktigt skäl en gång i månaden. Behovet för tillstånden att avlägsna sig var att kunna träffa maken utanför fängelset så att den intagnas sexuella läggning inte skulle avslöjas för de övriga intagna. Efter ändringar i fängelsets personal började den intagna dock få avslag på sina ansökningar om tillstånd att avlägsna sig. Avslagen motiverades med att den intagna och maken hade beviljats familjeträffar på fängelset. Den intagna och maken ansåg inte att de skulle kunna använda familjeträffarna på fängelset, vilket ledde till att de inte träffade varandra under fyra månader på grund av avslagen på ansökningarna om tillstånd att avlägsna sig. När den intagnas fängelsestraff närmade sig sitt slut avslöjades den intagnas sexuella läggning för de övriga intagna.

Intagna som tillhör sexuell minoriteten utsätts fortfarande för diskriminering, trakasserier och haretorik på grund av den diskrimineringsgrund som förknippas med dem och befinner sig i en sårbar ställning i relation till de övriga intagna. På grund av rädsla hade den intagna haft orsak att ansöka om träffar utanför fängelset. Enligt diskrimineringsombudsmannens bedömning har heterosexuella intagna inte skäl för sådan rädsla, eftersom det inte finns motsvarande fördomar mot dem och de inte riskerar bli direkt trakasserade eller diskriminerade på grund av sin sexuella läggning. Att träffarna med maken inte fick fortsätta och att den intagnas

sexuella läggning avslöjades för de övriga intagna har faktiskt försatt den intagna i en ofördelaktig ställning jämfört med de övriga intagna, varmed fängelset gjorde sig skyldigt till diskriminering. Brottsförhållandenmyndigheten har betalat det gottgörelsebelopp (4 000 euro) som diskrimineringsombudsmannen rekommenderade i sitt utlåtande till den intagna.

Varför utgör likabehandling av alla intagna diskriminering?

Det faktum att representanterna för fängelset inte enligt utredningsmaterialet kan anses ha haft någon tydlig och otvetydig avsikt att diskriminera eller det faktum att denna intagna kan ha behandlats enligt fängelsets allmänna praxis på samma sätt som de övriga intagna upphäver inte presumptionen om diskriminering. Det finns även indirekt diskriminering.

Även om tryggande av likabehandlingen av de intagna i sig är ett godtagbart mål framgår det inte av den redogörelse som fängelset lämnat in hur avslag på ansökningar om tillstånd att avlägsna sig har främjar detta mål när den intagna till följd av avslagen inte kunde träffa sin make. När det är fråga om en myndighetsaktör som är skyldig att främja likabehandling är kraven för medlens proportionalitet naturligtvis högre än för till exempel privata aktörer. Enligt ombudsmannens bedömning framställde fängelset till exempel inte något alternativt sätt att anordna träffarna som skulle ha möjliggjort träffar på fängelset utan risk för att den intagnas sexuella läggning avslöjas.

Tydliga förfaranden och planmässigt främjande av likabehandling minskar risken för diskriminering

Brottsförhållandenmyndigheten konstaterade i sin redogörelse att myndigheten inte har någon separat anvisning för beviljande av tillstånd att avlägsna sig på grund av ett viktigt skäl. I sin redogörelse hänvisar fängelset till den omfattande prövningsrätten vid beviljande av tillstånd att avlägsna sig.

Bristerna i myndighetens anvisningar, motstridigheterna i redogörelserna och registreringarna, osäkerhet om tolkningen av reglerna samt bristerna i likbehandlingsplaneringen motsvarade inte det som diskrimineringsombudsmannen anser ska krävas av myndigheter vad gäller målinriktat främjande av likabehandling och tryggande av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. De ovannämnda riskerna ökar godtyckligheten och risken för diskriminering i myndighetsverksamhet, i synnerhet om myndigheten har omfattande prövningsrätt. Då kan fängelsepersonalens attityder och förhållningssätt till enskilda intagna påverka graden av faktiskt tillgodoseende av lika rättigheter för intagna som tillhör sexuella minoriteter.

Brottsförhållandenmyndigheten använder myndighetsmakt i en sluten anstalt och har därmed ett förhöjt ansvar att i enlighet med 22 § i grundlagen trygga tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna för de intagna. I ärendet ska man även beakta Brottsförhållandenmyndighetens skyldighet att planmässigt och målinriktat främja likabehandling i all sin myndighetsverksamhet.

Brottspåföljdsmyndigheten ska fästa särskild uppmärksamhet vid transparensen av förfarandena och besluten avseende de intagnas rättigheter ur perspektivet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Diskrimineringsombudsmannen anser att Brottspåföljdsmyndighetens likabehandlings- och jämställdhetsplan inte beaktar regnbågsfamiljer eller hur hemlighållandet av sexuell läggning och rädslan för diskriminering och till och med våld kan påverka de intagnas praktiska möjligheter att träffa sin make/maka och/eller familj. Brister i likabehandlingsplaner tyder ofta på att man ur perspektivet för främjande av likabehandling inte har fäst tillräcklig vikt vid vissa frågor vad gäller anordnandet av myndighetsverksamhet.

Diskrimineringsombudsmannen förutsatte att Brottspåföljdsmyndigheten upprättar tydliga och förpliktande instruktioner för att tillgodose rättigheterna av intagna som tillhör sexuella minoriteter och deras familjer. Ombudsmannen betonade att i praxisen för beviljande av tillstånd att avlägsna sig på grund av ett viktigt skäl för personer som tillhör sexuella minoriteter bör man beakta mångfalden av de intagna och deras familjer samt den intagnas eventuella utsatta ställning på fängelset. Brottspåföljdsmyndigheten har meddelat att myndigheten kommer att vidta dessa åtgärder som en del av uppdateringen av sin likabehandlingsplanering.

Kriterierna för blodgivning blev mer jämlika: Avstängningen från blodgivning för män som har sex med män har slopats

Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea har gett en ny föreskrift om blodtjänstverksamhet. Föreskriften trädde i kraft 1.10.2023. Lämplighetskriterierna för blodgivning ändrades genom att slopa den temporära avstängningen från blodgivning för män som har sex med män. Det innebär att karenspraxisen för sex mellan män är densamma som för sex mellan män och kvinnor och sex mellan kvinnor. Hittills har män temporärt avstängts från blodgivning i fyra månader från tidpunkten för sexuell kontakt med en man.

Diskrimineringsombudsmannen har i flera år arbetat för den ändring som nu trätt i kraft och tagit ställning till att kriterierna för blodgivning i Finland inte har varit jämlika. Ombudsmannen har ansett att Fimeas tidigare föreskrift om avstängning från blodgivning utan ett godtagbart skäl ställde manliga par i en ojämlik ställning och var problematisk ur perspektivet för diskrimineringslagens förbud mot diskriminering. Ändringen som väldigt viktig ur perspektivet för likabehandling och icke-diskriminering.

2.13. Fortsatt allvarliga brister i tillgodoseendet av samernas rättigheter

Trots betydande framsteg finns det fortfarande allvarliga brister i tillgodoseendet av rättigheterna

för ursprungsfolket samerna i Finland. Samernas språkliga rättigheter har tryggats på lagstiftningsnivå. Historiskt har både staten och kyrkan begränsat eller helt förbjudit användningen av de samiska språken. Nuförtiden har samer i stället rätt att lära sig sitt eget språk och i samernas hembygdsområde också rätt att erhålla utbildning och service på sitt eget språk. På grund av resursbrist finns det dock stora problem med tillgodoseendet av rättigheterna i praktiken.

För historien och även för nutiden är det viktigt att även svåra frågor kan behandlas. Det är nödvändigt att föra en bredare debatt om kolonialismens historia och dess inverkan på nutiden i Finland. Kolonialism som samerna varit föremål för är en del av den dystrare delen av vår historia. Syftet med den sannings- och försoningsprocess som statsrådet inlett är att behandla diskriminering både i det förflutna och idag och lägga grunden för bättre tillgodoseende av samernas rättigheter. Diskrimineringsombudsmannen ser den förlängda mandatperioden för sannings- och försoningskommissionen och det psykosociala stöd som förknippas med kommissionens arbete som väldigt viktiga.

Det är nödvändigt att förnya sametingslagen för att tillgodose ursprungsfolket samernas rättigheter. Reformen har ett starkt majoritetsstöd i sametinget. Det finländska samhället kan inte upprätthålla den hätska debatten om samiskhet genom att utan grund förhålla reformen av sametingslagen. Regeringens proposition om reform av sametingslagen överlämnades till riksdagen i enlighet med regeringsprogrammet i slutet av år 2023. Riksdagen behandlar propositionen under våren 2024.

Diskrimineringsombudsmannen fortsätter med sitt aktiva arbete för att främja samernas rättigheter vid behandlingen av lagförslaget

Även om diskrimineringsombudsmannen får information om problemen med jämlikt tillhandahållande av service på samiska under diskussionerna med intressentgrupperna lämnar det in väldigt få klagomål om bristen på service på samiska till diskrimineringsombudsmannen eller till andra laglighetsövervakare. Ändringen i diskrimineringslagen har sedan juni 2023 gett en möjlighet för diskrimineringsombudsmannen och samfund som främjar likabehandling att lämna in ansökningar till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utan att namnge diskrimineringsoffret. Diskrimineringsombudsmannen stödjer samiska organisationer med inlämnande av ansökningar till nämnden så att det samlas rättspraxis om diskriminering av samer. Jämlik utveckling av service kan påskyndas även med viten som nämnden påför.

Under 2023 hade diskrimineringsombudsmannen flera möten med representanter för sametinget. Diskussionerna har handlat om möjligheterna att idka samernas traditionella näringar och med allmänt tillgodoseendet av ursprungsfolkets självbestämmanderätt. Ombudsmannen deltog också i 50-årsjubileet för samernas parlamentariska representation i Enare i november 2023. Diskrimineringsombudsmannen kommer att fortsätta sitt välfungerande samarbete med sametinget och dess styrelse som valdes under hösten 2023.

3. Rapportören om våld mot kvinnor

Diskrimineringsombudsmannen verkar som rapportören om våld mot kvinnor. Rapportören ska bevaka våld mot kvinnor, hur verkningsfull den nationella lagstiftningen och politiska åtgärder är och hur de internationella förpliktelserna fullgörs. Rapportörens uppgift baseras på Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, den så kallade Istanbulkonventionen. Finland är den första staten med en nationell, självständig och oberoende rapportör om våld mot kvinnor. Diskrimineringsombudsmannen inledde sin nya lagstadgade uppgift 1.1.2022.

3.1. Finland har inte lyckats minska våldet mot kvinnor – Finland är fortfarande ett av Europas mest våldsamma länder för kvinnor

Våld mot kvinnor är ett fenomen som ofta förblir dolt på grund av den skam och rädsla som förknippas med våldsupplevelser. Endast en liten del av till exempel våld i nära relationer kommer till myn-

digheternas kännedom. Med hjälp av enkäter kan man minska underrapporteringen och erhålla information om våldsupplevelser som kan generaliseras på befolkningsnivån. Statistikcentralen utredde förekomsten av könsrelaterat våld och våld i nära relationer i Finland som en del av EU:s forskningsprojekt Gender Based Violence som granskar förekomsten av våld i de olika EU-medlemsländerna.

Enligt slutrapporten från 2023 har 34 procent av finländska kvinnor mellan 16 och 74 år någon gång blivit utsatta för fysiskt våld i sitt parförhållande. Motsvarande andelen män var 18 procent. På befolkningsnivån innebär detta att omkring 625 000 kvinnor och omkring 309 000 män har utsatts för fysiskt våld någon gång under sitt liv⁶.

Statistikcentralens utredning visade att våldsupplevelser är könsrelaterade. Även om alla kön har upplevelser av våld, har det våld som kvinnor och män utsätts för olika förtecken och konsekvenser. Män utsätts oftare för våld där gärningspersonen är obekant eller halvbekant för dem, medan kvinnor utsätts för våld i nära relationer. I synnerhet unga kvinnor blir utsatta för våld i flera livsområden så-

som i arbetslivet, under fritiden och i nära relationer. Att våld är könsrelaterat tar sig uttryck i synnerhet i sexuellt våld som i regel riktas mot kvinnor. Kvinnor utsätts oftare än män också för upprepat våld som har lett till fysiska skador och psykiska symtom. Utredningsresultaten visar också att våld och trakasserier förekom även på webben.⁷

Med **våld mot kvinnor** avses våld som riktas mot kvinnor på grund av deras kön. Vanliga former av våld mot kvinnor är våld i en nära relation, våld i en parrelation, sexuellt våld och sexuella trakasserier.

Könat våld innebär att det finns betydande skillnader mellan könen vad gäller erfarenheterna av, motiven för och konsekvenserna av våld. Det finns könsrelaterade skillnader även i identifieringen av våld och hur samhället förhåller sig till våldet. Genom att tala om könat våld vill man ge synlighet till de konstanta förhandlingar och uppgörelser som handlar om betydelsen av kön för våldssituationer, praxisen för stöd och rättsväsendet samt i den offentliga debatten.

Statistikcentralens utredning visade att sexuellt våld mot kvinnor är vanligt och allvarligt. 43 procent av kvinnorna och 12 procent av männen hade någon gång under sitt liv blivit utsatta för sexuellt våld. Det sexuella våldet hade allvarliga konsekvenser och orsakade mer fysiska och psykiska symtom än någon annan av de våldsformer som omfattades av utredningen. Sexuellt våld inträffade i väldigt olika livssituationer. Gärningsmännen var obekanta

män, bekanta, vänner, släktingar, överordnade på arbete, lärare och andra personer i en motsvarande auktoritetsställning, men också nuvarande eller tidigare partner.⁸

Ett av de oroande utredningsresultaten förknippades med att många kvinnor blev utsatta för våld i en nära relation under de olika skeden av sitt liv. Våldspiralen fördes också över från generation till generation. Personer som upplevt eller bevittnat våld i sin barndom löpte en klart större risk för våld senare i livet.⁹

Upprepade våldsupplevelser kom fram även i en forskningsrapport om klienterna av Seri-stödcentret för personer som utsatts för sexuellt våld. Enligt rapporten från 2023 hade hälften av respondenterna tidigare erfarenheter av sexuellt våld eller fysiskt våld.¹⁰ Grundandet av Seri-stödcenter år 2017 förknippades med uppfyllnaden av skyldigheterna enligt Istanbulkonventionen. År 2023 fanns det 24 Seri-stödcenter i Finland. På stödcenter tillhandahålls en möjlighet till stödtjänster, rättsmedicinska och medicinska undersökningar och vård och uppföljning för personer över 16 år som utsatts för sexuellt våld.¹¹ Vid undersökningstillfället hade hälften av förstagångsklienterna vid HUS-Seri-center inte fyllt 25 år, och majoriteten (96 %) av klienterna var kvinnor. Polisanmälan behövs inte för att bli klient på ett Seri-center. Enligt forskningsrapporten gjorde dock 74 procent av klienterna en polisanmälan efter övervägande.¹² Detta är en påfallande stor andel av klienterna och vittnar om att stödtjänsterna behövs. Enligt Statistikcentralens utredning gjorde endast omkring fyra procent av kvinnor som utsatts för sexuellt våld utanför ett parförhållande en polisanmälan om det inträffade, och 18 procent av kvinnor som utsatts för sexuellt våld av sin nuva-

rande eller tidigare partner gjorde en polisanmälan.¹³ Det är viktigt att bemöta personer som blivit utsatta för sexuellt våld i en sensitiv och trygg atmosfär samt att tro på det som de berättar utan skuldbeläggning för att de ska komma över det som inträffat och våga göra en polisanmälan. Diskrimineringsombudsmannen vill uppmärksamma vikten av att trygga och utveckla Seri-centrens verksamhet. När personer som blivit utsatta för sexuellt våld får hjälp och tillräckligt långvarig vård gör denna typ av brottslighet som annars ofta förblir dold mer synlig och ökar möjligheterna att ålägga gärningsmännen straffrättsligt ansvar.

Enkäter som granskar våld har både styrkor och svagheter. En av styrkorna är att enkäter producerar information som är oberoende av myndigheternas informationskällor. Våld som statistikförs av polisen påverkas av polisens egen praxis för identifiering och registrering av könat våld. Personer som blivit utsatta för våld vill eller vågar inte alltid göra en polisanmälan. Motsvarande underrapportering sker också inom social- och hälsovårdstjänsterna när man inte frågar om eller inte registrerar våld. En svaghet av enkäter är den bristfälliga informationen om huruvida våldet är upprepat eller hur allvarligt våldet är. Det är typiskt för våld i nära relationer att gärningspersonen kan kontrollera offret med våld och hot om våld. Den som blir utsatt för våld kan bli tvungen att konstant vara beredd för att utsättas för våld i sin vardag. Det är dock svårt att mäta rädsla med enkäter. Med enkäter når man inte heller marginaliserade kvinnor såsom bostadslösa kvinnor eller kvinnor som avtjänar ett fängelsestraff.

3.2. Finland ska förbinda sig till att bekämpa våld på alla nivåer av beslutsfattandet

Målsättningen om Finland som ett tryggt land betonas i statsminister Petteri Orpos regeringsprogram. Man vill bekämpa våld i synnerhet med straffrättsliga medel, alltså genom att stärka ingripande i efterhand i våldet. Vad gäller våld mot kvinnor ser diskrimineringsombudsmannen dock regeringsprogrammets skrivning om att ”motverka våld mot kvinnor genom att hos myndigheter, i kommunerna och välfärdsområdena stärka det förbyggande arbetet och förmågan att identifiera våldet” som särskilt viktig. Det är bra att den nuvarande regeringen identifierar både den könsrelaterade naturen av våld och behovet att i synnerhet motverka våld mot kvinnor.

Under 2023 genomförde diskrimineringsombudsmannen en enkät om Orpos regeringsprogram. Enkäten skickades till organisationer och forskare. Enligt svaren ansåg respondenterna att det finns flera viktiga skrivningar i regeringsprogrammet för att motverka våld mot kvinnor. Re-geringsprogrammet kritiserades för att det inte är tillräckligt konkret och preciserar inte alltid de medel med vilka man ämnar uppnå den målsättning som i sig är värd att stödjas. Dessutom saknas perspektivet för sexuella minoriteter och könsminoriteter från regeringsprogrammet. Det uttrycktes också oro över finansiering från Social- och hälsoorganisationernas understödscen-
tral STEA till arbetet mot våld mot kvinnor.

I sin föregående årsberättelse tog diskrimineringsombudsmannen upp att de internationella människorättsnormer som Finland har förbundit sig till förpliktigar staten som en helhet att effektivt skydda kvinnorna mot våld. I berättelsen gick man igenom i synnerhet FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och CEDAW-kommitténs bedömningar av situationen i Finland från och med 1990-talet. Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, den så kallade Istanbulkonventionen, är ett kontinuum av den internationella utvecklingen där våld mot kvinnor identifieras som ett strukturellt problem och diskriminering. Enligt internationell rätt kan kvinnornas mänskliga rättigheter såsom rätten till liv, personlig säkerhet och hälsa inte tillgodoses om statsmakten inte förbinder sig till att motverka våld mot kvinnor. Staten ska ingripa i våldet även när våldet sker mellan privatpersoner, till exempel i parförhållanden. Istanbulkonventionen har en uttrycklig bestämmelse om tillbörlig aktsamhet som staterna är skyldiga att iaktta, och Istanbulkonventionen kan även i övrigt betraktas som den människorättskonvention som har de mest långtgående skyldigheter att motverka våld. Konventionen grundar sig på tanken om att effektiv bekämpning av våld baseras på fyra pelare: 1. förebyggande (prevention), 2. skydd (protection), 3. Att ålägga gärningspersonerna straffansvar (prosecution) och 4. koordinerade åtgärder (co-ordinated mechanisms). De enskilda förpliktelserna enligt Istanbulkonventionen kan fördelas under dessa fyra pelare. Om en konventionsstat inte tar alla pelare i beaktande är åtgärderna inte i balans och arbetet mot våld inte effektivt.

Under 2023 fäste diskrimineringsombudsmannen särskild uppmärksamhet vid den fjärde pelaren, alltså de nationella strukturerna och resurserna och det nationella kunskapsunderlaget. Ombudsmannen konstaterade både till Istanbulkonventionens partskommitté som övervakar efterlevnaden av konventionen och till den självständiga expertgruppen GREVIO att Finland saknar en långsiktig och övergripande strategi mot våld mot kvinnor där de olika aktörerna skulle ges tydliga ansvar och resurser som motsvarar våldets omfattning skulle anvisas för åtgärderna.

CEDAW = FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Istanbulin sopimus = Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

GREVIO = Europarådets expertgrupp för åtgärder mot våld mot kvinnor och våld i hemmet.

NAPE = Kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

STEa = Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, en statsbidragsmyndighet som är verksam i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet.

3.2.1. NAPE ska använda sitt mandat till fullo

Genom statsrådets förordning har Kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, NAPE, det nationella ansvaret för samord-

ningen av de åtgärder som krävs för genomförande av Istanbulkonventionen. NAPE har företrädare från alla förvaltningsområden och fyra sakkunnigmedlemmar: från Människorättscentret, från social- och hälsovårdsministeriets jämställdhetsenhet samt från jämställdhetsombudsmannens byrå och diskrimineringsombudsmannens byrå. I praktiken har samordningen av åtgärderna inneburit beredning av genomförandeplanen för Istanbulkonventionen och uppföljningen av planens genomförande. Vad gäller NAPE:s roll ska man notera att NAPE:s ordinarie medlemmar inte har behörighet att besluta om åtgärderna i det förvaltningsområde de representerar samt att medlemmarna inte har någon ansvarsposition avseende åtgärdernas genomförande. Politiskt beslutsfattande och genomförande av åtgärder ingår alltså inte i NAPE:s mandat. Däremot förutsätter förpliktelserna enligt Istanbulkonventionen och NAPE:s uppgifter enligt statsrådets förordning att NAPE utöver samordningen av åtgärderna bevakar och bedömer den nationella politiken. Diskrimineringsombudsmannen uppmuntrar NAPE att ta en mer aktiv roll i kontinuerlig bedömning av de nationella åtgärderna.

För närvarande följs den andra nationella, tidsbestämda genomförandeplanen för Istanbulkonventionen för åren 2022–2025. Avsikten har varit att genomföra de åtgärder som ingår i genomförandeplanen utan separat finansiering inom ramen för de olika förvaltningsområdenas anslag, alltså som en del av dessa organisationers övriga verksamhet. Å andra sidan ska man notera att genomförandeplanen inte är det enda nationella politikprogram mot våld. Till exempel den nationella barnstrategin, åtgärdsplanen En barndom utan våld 2020–2025 och genomförandeplanen för Lanzarotekonventionen



Diskrimineringsombudsmannen anser också att det är problematiskt att våld mot kvinnor och flickor inte konsekvent behandlas som ett problem för jämställdheten mellan könen och en människorättsfråga.

2022–2025 innehåller åtgärder mot våld som delvis har beviljats separat finansiering. Dessa program behandlar dock våldet inte konsekvent och övergripande ur ett könsperspektiv.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterar att det är positivt att arbetet mot våld inkluderas i åtgärdsprogram och att åtgärderna i de olika förvaltningsområdena samlas ihop. Tidsbegränsade åtgärdsprogram som upprättats och genomförts vid olika tidpunkter under olika ansvariga ministerier¹⁴ ökar dock risken för att våldsbekämpningen inte samordnas till fullo på den nationella nivån samt att ansvaren inte har fördelats tydligt av statsrådet. Diskrimineringsombudsmannen anser också att det är problematiskt att våld mot kvinnor och flickor inte konsekvent behandlas som ett problem för jämställdheten mellan könen och en människorättsfråga. Till exempel i Sanna Marins regerings jäm-

ställdhetsprogram 2020–2023 hänvisade man inte till genomförandeplanen för Istanbulkonventionen, utan endast till det separata programmet mot våld mot kvinnor 2020–2023 från den föregående regeringsperioden.

Minister Sanni Grahn-Laasonen som ansvarar för jämställdhetsfrågor anordnade ett rundabords-samtal under hösten 2023 för att diskutera önskemål om jämställdhetspolitiken. Diskrimineringsombudsmannen ser detta som en god praxis. I sitt eget anförande tog diskrimineringsombudsmannen upp att jämställdheten mellan könen inte kan bli verklighet i Finland om våld mot kvinnor inte identifieras som ett problem för jämställdheten.

För tillfället är det inte känt huruvida den nuvarande regeringens jämställdhetsprogram kommer att ta våld mot kvinnor i beaktande och hur programmet förhåller sig till genomförandeplanen för Istanbulkonventionen. Det är inte heller klart vem i statsrådet ansvarar för att statsrådet vidtar åtgärder för att etablera arbetet mot våld och utreda dess struktur i enlighet med riksdagens ställningstagande om statsrådets redogörelse om jämställdhetspolitiken.

Ur perspektivet för Istanbulkonventionen är dispositionen av arbetet mot våld i den nationella genomförandeplanen svag. I arbetet behövs både förebyggande, stöd till våldsoffren och att ålägga gärningspersonerna straffansvar. Åtgärder som hänför sig till straffansvar och straffrättssystem genomfördes under föregående regeringsperioden separat från genomförandeplanen för Istanbulkonventionen och för närvarande vet vi inte hur (och om) regeringsprogrammets nya skrivningar om brottsbekämpning syns i genomförandeplanen för Istanbulkonventionen under åren 2024–2025.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att genomförandeplanen för Istanbulkonventionen bedöms noga och behovet av eventuella tilläggs-åtgärder granskas med beaktande av regeringens vilja att bekämpa våld mot kvinnor. På motsvarande sätt ska man i regeringens följande jämställdhetsprogram ta ställning till våld mot kvinnor och regeringsprogrammets skrivningar om våld. . Ombudsmannen konstaterar att samordningen på den nationella nivån inte får bli bristfällig för att fördelningen av ansvar för genomförandet mellan de olika förvaltningsområdena och den politiska ledningen är otydlig.

Istanbulkonventionens partskommitté uppmanade Finland i sina slutsatser från juni 2023 att inkludera alla våldsformen i enlighet med konventionen i det nationella åtgärdsprogrammet och att säkra tillräcklig finansiering för åtgärderna. GREVIO kommer att ge sina slutsatser om situationen i Finland under senare delen av år 2024. Finland har besvarat GREVIO:s tematiska frågor under hösten 2023, och GREVIO har besökt Finland i början av år 2024. Diskrimineringsombudsmannen har bedömt situationen i Finland och framfört anledningar till oro om våld mot kvinnor till GREVIO.



Välfärdsområdena ska etablera strukturerna för koordinering av arbetet mot våld – detta ska försäkras med lagstiftning.

3.2.2. Velfärdsområdenas strukturer för arbetet mot våld ska säkras med lagstiftning

Enligt regeringsprogrammet ämnar Orpos regering bedöma om det finns ett behov av lagstiftning som förpliktar kommunerna och velfärdsområdena att stärka strukturerna för förebyggande och motverkande av våld. År 2022 upprättade Institutet för hälsa och välfärd nationella anvisningar (på finska) för strukturerna för koordinering av förebyggande av våld i nära relationer och för anordnande av verksamhet mot våld i nära relationer. Enligt anvisningarna bör varje velfärdsområde till exempel ha en arbetsgrupp och en koordinator för förebyggande av våld i nära relationer.

Under senare delen av år 2023 kartlade Institutet för hälsa och välfärd hur arbetet mot våld i nära relationer har anordnats i velfärdsområdena och om det har förekommit problem med att följa anvisningarna. Av enkätsvaren framgick att det finns stora regionala skillnader i strukturerna, koordineringen och tjänsterna vad gäller arbetet mot våld i nära relationer. Endast omkring hälften av velfärdsområdena hade en arbetsgrupp för förebyggande av våld i nära relationer, och arbetsgruppernas sammansättningar varierade stort. Tre fjärdedelar av respondenterna konstaterade att velfärdsområdets hade anvisats någon typ av personalresurs för koordinationsarbetet eller att en koordinator inte hade utsetts ännu. När velfärdsområdena frågades om hurdant stöd de skulle behöva i arbetet mot våld efterlystes mer allmänt att cheferna engageras i arbetet mot våld. På den nationella nivån önskade man starka rekommendationer, god handledning och främjande av lagstiftning som förpliktar till arbete

mot våld. De största bristerna ansågs vara bristen på utbildning av yrkespersoner och den bristfälliga uppföljningen av användningen av de befintliga metoderna för arbetet mot våld. I diskrimineringsombudsmannens samtal med intressentgrupperna kom det också fram att yrkespersoner behöver kontinuerligt stöd i sitt arbete mot våld. Stödet kunde till exempel bestå av möjligheten att få konsultationshjälp vid bedömning av situationen för en klient som blivit utsatt för våld.

Diskrimineringsombudsmannen understöder förvaltningsövergripande och multiprofessionell koordinering av arbetet mot våld i nära relationer i enlighet med anvisningarna från Institutet för hälsa och välfärd. För arbetsgruppernas del anser diskrimineringsombudsmannen att det är oroande att enligt enkäten till velfärdsområdena når arbetsgrupperna inte den högsta förvaltningsövergripande nivån. Enligt anvisningen skulle en hög förvaltningsmässig nivå trygga arbetsgruppens produktion av information och delaktighet i beredning och strategiskt ledarskap på den högsta förvaltningsnivån. Arbetsgruppernas sammansättningar varierar stort och det kommer inte fram av rapporten hur konsekvent hälsovården representeras i arbetsgrupperna. Det skulle vara viktigt att representanter från hälsovården ingår i arbetsgrupperna, eftersom hälsovården bör ha omfattande metoder för identifiering av våld och kunskap att hänvisa våldsoffer till specialtjänster. För koordinatörer för arbetet mot våld i nära relationer anser ombudsmannen att det är viktigt att koordinatörerna har en faktisk möjlighet att använda sin arbetstid till arbete mot våld och att resursen är permanent.

Diskrimineringsombudsmannen understöder förpliktande lagstiftning som tryggar strukturerna för

koordinering av arbetet mot våld i nära relationer och fungerande servicekedjor. I utredningsarbete för lagstiftningen bör man beakta särdragen av våld mot kvinnor och behovet av könsuppdelade tjänster. Våldsoffer som befinner sig i en sårbar ställning kan också ha särskilda behov som ska beaktas vid utvecklingen av deras tjänstestigar.

3.3. Kunskapsunderlaget om våld mot kvinnor behöver utvecklas

Redan i sin föregående årsberättelse fäste diskrimineringsombudsmannen uppmärksamhet vid att kunskapsunderlagen om våld mot kvinnor är otillräckligt. Det är svårt att forma en helhetsbild av förekomsten av kvinnornas olika våldsupplevelser och huruvida de får tillgång till hjälp. Information om identifieringen av våld inom den grundläggande servicen, hänvisningarna till service eller behandlingen av våldsåreanden i straffrättssystemet samlas inte in systematiskt. Ombudsmannen har redan tidigare rekommenderat att datainsamlingen och informationssystemen bör utvecklas.

Istanbulkonventionen förutsätter att konventionsstaternas beslutsfattande baseras på datainsamling och forskning. I artikel 11 i konventionen finns bestämmelser om staternas skyldighet att

- regelbundet samla in uppdelade relevanta statistiska uppgifter om ärenden om alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention;
- stödja forskning om alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention för att

ta reda på våldets grundorsaker, konsekvenser och förekomst och antal fällande domar samt hur effektiva åtgärderna för att tillämpa denna konvention är;

- sträva efter att regelbundet utföra befolkningsbaserade undersökningar för att bedöma den allmänna förekomsten av och utvecklingstendenser för alla former av våld som faller inom ramen för denna konvention.

De insamlade uppgifterna enligt denna artikel ska lämnas till GREVIO för att göra internationella riktvärden möjliga. Konventionsstaterna ska även säkerställa att de insamlade uppgifterna enligt denna artikel görs offentliga och tillgängliga för allmänheten. Diskrimineringsombudsmannen konstaterade till Istanbulkonventionens partskommitté att Finland inte har någon ansvarig myndighet som skulle samla in information om de olika formerna av våld mot kvinnor till stöd av beslutsfattandet och konsekvensbedömningen. Partskommittén uppmanade också Finland att de till att alla förvaltningsområden regelbundet samlar in uppdelad information om våld så att förekomsten av våld mot kvinnor och kvinnornas erfarenheter får synlighet och man kan styra beslutsfattandet på basis av dem.

Enligt förordningen om NAPE ska NAPE samordna den insamling av uppgifter som avses i artikel 11 i Istanbulkonventionen samt analysera och lämna informationen om resultaten. Enligt diskrimineringsombudsmannens uppfattning har NAPE dock hittills inte samlat in eller analyserat uppgifter.

Diskrimineringsombudsmannen har konstaterat att ombudsmannen understöder EU:s direktivförslag under beredning om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Enligt kommissi-

onens förslag ska medlemsstaterna ha ett system för insamling, utveckling, produktion och spridning av statistik om våld mot kvinnor eller våld i nära relationer (artikel 44). Enligt förslaget ska medlemsstaterna vart femte år genomföra en befolkningsbaserad undersökning för att samla in data. Medlemsstaterna ska också bedöma den allmänna förekomsten av och utvecklingstendenser för alla former av våld som omfattas av detta direktiv. Europarådet träffade en allmän riktlinje om direktivförslaget i juni 2023. Trots att den allmänna riktlinjen innehöll några ändringar i medlemsstaterna skyldighet att samla in information ville man inte avstå från själva skyldigheten. Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att Finland både inom EU och i hemlandet understödjer ett starkt kunskapsunderlag för bekämpningen av våld mot kvinnor. Med tanke på artikel 11 i Istanbulkonventionen som redan förpliktigar Finland ska Finland förbättra omfattningen av datainsamlingen och göra den mer systematisk. Data ska sammanfattas regelbundet så att man kan följa upp och bedöma effektiviteten av åtgärderna mot våld.

3.3.1. Rundabordssamtalen förstärker rapportörens kunskapsunderlag

Diskrimineringsombudsmannens verksamhet som rapportören om våld mot kvinnor är kunskapsbaserad. För att förstärka kunskapsunderlaget ordnade ombudsmannen fyra rundabordssamtal under 2023. Syftet var att tematiskt granska fenomen och problem som förknippas med våld mot kvinnor i synnerhet ur perspektivet för våldsoffrens behov av hjälp och stöd. Under rundabordssamtalen diskuterades våld och förföljelse efter en skilsmässa ur per-

spektivet för tjänstesystemet, ekonomiskt våld som en rättslig fråga samt sexualfostran som en våldsförebyggande åtgärd. Ett rundabordssamtal handlade om marginaliserade kvinnor och det våld de utsätts för. I rundabordssamtalen deltog inbjudna representanter av organisationer, forskare och ansvariga myndigheter samt erfarenhetsexperter. Vi identifierade bra och mindre bra förfaringssätt och diskuterade olika alternativ för att lösa problemen. Rundabordssamtalen har setts som en välfungerande praxis för att öka kunskapen, föra dialog och stärka samarbetet med intressentgrupperna.

3.4. Det förebyggande arbetet ska börja med barnen och yrkespersoner som arbetar med barn

Förebyggandet av våld mot kvinnor och våld i nära relationer är en av grundpelarna av Istanbulkonventionen (1:a pelaren). Utbildning, fostran och upplysning har en nyckelroll i det förebyggande arbetet. I genomförandeplanen för Istanbulkonventionen har förebyggande inte getts någon central ställning. Inom ramen av genomförandeplanen genomförs information och utbildning endast för invandrare och yrkespersoner som arbetar med barn. När GREVIO under sitt tematiska övervakningsbesök i slutet av år 2023 frågade om Finlands förebyggande åtgärder räknade regeringen i sin rapport upp främst olika tidsbegränsade projekt med vilka man har främjat jämställdheten mellan könen mer allmänt utan ett perspektiv på bekämpning av våld eller det var fråga om kampanjer med vilka man velat öka medvetenheten om vissa former av könat våld som till exempel sexuella trakasserier



Diskrimineringsombudsmannen ser det som beklagansvärt att sexualundervisning inte på den nationella nivån lyfts som ett verktyg att bekämpa våld uttryckligen mot kvinnor och inte granskas även ur perspektivet för Istanbulkonventionen.

eller kvinnlig könsstämpning. Diskrimineringsombudsmannen ser det som beklagansvärt att sexualundervisning inte på den nationella nivån lyfts som ett verktyg att bekämpa våld uttryckligen mot kvinnor och inte granskas även ur perspektivet för Istanbulkonventionen.

Det finns ändå flera aktörer i Finland som har utfört långsiktigt arbete för den sexuella och reproduktiva hälsan och rättigheterna. Till exempel Institutet för hälsa och välfärd ansvarar för den nationella styrningen och utvecklingsarbetet för sexuell hälsa samt för stödet till kommunerna. Befolkningsförbundet främjar den sexuella och reproduktiva hälsan och rättigheterna. Seksuaalioikeusverkosto (nätverket för sexuella rättigheter) grundades år 2018 på Befolkningsförbundets initiativ för att främja de sexuella rättigheterna. Nätverkets verksamhet koncentreras på övergripande sexualfostran och in-

formation om sexuellt våld. Genom nätverket kan civilsamhället övervaka tillgodoseendet av de sexuella rättigheterna.

Ombudsmannen anser att det behövs målmedvetna åtgärder i Finland för att förebygga våld mot kvinnor, och detta bör synas även i genomförandet av Istanbulkonventionen. Det vore naturligt att granska det förebyggande arbetet och övergripande sexualfostran efter de lagstiftningsreformer som genomfördes år 2023. Strafflagen reformerades med en betoning på sexuell självbestämmanderätt som trädde i kraft i början av år 2023. Den nya sexualbrottslagstiftningen förstärker samtyckeskulturen i Finland. Dessutom ändrades jämställdhetslagen och diskrimineringslagen så att skyldigheten att upprätta en jämställdhets- och likabehandlingsplan utvidgades att även gälla småbarnspedagogiken. Utbildningsanordnare från och med den grundläggande utbildningen, myndigheterna och arbetsgivarna var skyldiga att främja likabehandling sedan tidigare. Diskrimineringsombudsmannen ser dessa lagstiftningsreformer som betydande ändringar av den nationella lagstiftningen mot våld och för likabehandling och jämställdhet.

Under 2023 ordnade ombudsmannen ett rundabordssamtal för olika aktörer och sakkunniga för att diskutera småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen ur perspektivet för förebyggande av våld. Under rundabordssamtalet granskades nuläget av sexualundervisningen i skolorna och inom småbarnspedagogiken och barns egna erfarenheter lyfter fram genom undersökningar och organisationer som arbetar med barn och unga. Det finns en klyfta mellan generationerna vad gäller barn och ungas erfarenheter, och de vuxna förstår inte barn och ungas värld, sociala medier eller att



Nätkränkningar är vardag i synnerhet för flickorna, men endast få av dem berättar om tråkiga eller ens om mer allvarliga händelser för de vuxna.

digital interaktion är verklig interaktion. Nätkränkningar är vardag i synnerhet för flickorna, men endast få av dem berättar om tråkiga eller ens om mer allvarliga händelser för de vuxna.

På basis av rundabordssamtalet verkar det klart att fostrare och lärare som arbetar med minderåriga inte alltid har tillräcklig förmåga att agera som en trygg vuxen och en trygg sexualfostrare. Det finns regionala skillnader i huruvida man erbjuder könssensitiv sexualundervisning som ifrågasätter de skadliga stereotyperna och kropps- och känslöfostran för småbarn. Yrkespersonerna erbjuder högklassig utbildning om sexualfostran som ofta har producerats av olika organisationer, men utbildningen är i huvudsak kompletterande och frivillig. Utbildningsstyrelsen har samlat information på webbplatsen [Säg nej till allt våld](#) samt anvisningar och verktyg för hur man kan identifiera och ingripa i mobbning, trakasserier, diskriminering och våld.

Inom småbarnspedagogiken och undervisningen ser man inte sexualundervisningen som en hörnsten för arbetet mot våld. Sexualundervisningen ses inte konsekvent som ett verktyg för att förebygga våld mot barn och könsrelaterat våld eller som en del av jämställdhetspolitiken. Sexualundervisningen har inte heller kopplats tydligt till exempel till arbetet för att främja jämställdhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken och på läroanstalterna. Jämställdhetslagen och diskrimineringslagen förpliktigar myndigheterna, utbildningsanordnarna och anordnarna av småbarnspedagogiken samt arbetsgivarna att aktivt främja likabehandling och jämställdhet mellan könen och att bekämpa diskriminering. Eftersom dessa skyldigheter redan har en etablerad ställning i lagstiftningen och de är relativt välkända anser diskrimineringsombudsmannen att bestämmelserna utgör en bra stomme för åtgärder för förebyggande av våld. Uppfyllnaden av dessa skyldigheter inom småbarnspedagogiken och i skolorna stöds av Utbildningsstyrelsen och övervakas av jämställdhetsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är ändamålsenligt att systematiskt inkludera förebyggande åtgärder som avses i Istanbulkonventionen, inklusive sexualundervisning och kropps- och känslöfostran, i de likabehandlings- och jämställdhetsplaner som definierats i lag. Diskrimineringsombudsmannen ser det också som viktigt att yrkespersonernas kunskande förstärks. Utbildningsinnehåll som ingår i sexualundervisningen och som betonar de mänskliga rättigheterna och bekämpning av könsrelaterat våld bör ingå i det grundläggande stadiet av olika examen. Det är också viktigt att följa upp och bedöma digitaliseringens verkningar och begrunda huruvida de nuvarande bestäm-

melserna mot trakasserier och våld motsvarar barn och ungas behov av skydd tillräckligt bra.

3.5. Våld i nära relationer blir ofta oidentifierat och alltför få offer får hjälp

Enligt Statistikcentralens utredning av våld i nära relationer från 2023 är våld som kvinnor utsätts för i en nära relation upprepat och har allvarliga konsekvenser. Endast få av de kvinnor som utsätts för våld i sitt parförhållande sökte hjälp eller gjorde en polisanmälan om det inträffade.

Det framgick av Statistikcentralens utredning att våld som kvinnor utsätts för sällan förblir en enskild händelse. Största delen av kvinnorna i ett parförhållande där mannen använde flera olika former av våld mot kvinnan utsattes konstant för våld. Kvinnorna utsattes för skrämstaktik, hot och frihetsbegränsningar. Kvinnor utsattes också för upprepat psykiskt våld. Omkring var tredje kvinna rapporterade om sexuellt våld inom parförhållandet.¹⁵

Våld och även konsekvenserna av våld hopade sig. Nästan 70 procent av de kvinnor som utsätts för fysiskt eller sexuellt våld inom parförhållandet rapporterade om negativa konsekvenser av våldet. Sexuellt våld som kvinnans nuvarande eller tidigare partner utsatt henne för hade allvarliga konsekvenser och orsakade mer fysiska och psykiska skador än andra typer av våld i ett parförhållande.¹⁶ Detta visar den skadliga naturen av sexuellt våld och att sexuellt våld i ett intimt förhållande som grundar sig på närhet och förtroende är särskilt skadligt.

Endast omkring hälften av kvinnorna hade berättat om våldet till någon annan, och inte ens tio procent hade anmält våldet till myndigheterna. Omkring 20 procent av kvinnor som utsätts för våld i parförhållandet berättade om det i samband med hälsovårdstjänster, och endast 11 procent gjorde en polisanmälan. Det var inte heller så vanligt att söka sig till stödtjänsterna; endast åtta procent av kvinnorna berättade att de hade kontaktat stödtjänster.¹⁷

Under 2023 publicerade Institutet för hälsa och välfärd rapporten ”Våld i nära relationer 2021” där man från olika källor utrett bland annat användningen av stödtjänster. Under 2021 hade skyddshemmen nära 5 000 klienter. Av de vuxna klienterna var 91 procent kvinnor. Orsaken till att man sökte skydd var i regel våld som kvinnornas nuvarande eller tidigare partner gjort sig skyldig till. Var fjärde klient hade varit utsatt för våld i över fem år.¹⁸ Diskrimineringsombudsmannen vill uppmärksamma att man ska ingripa i våld i en parrelation i så tidigt skede som möjligt så att kvinnorna inte behöver leva i en våldsspiral.

3.5.1. Våld i nära relationer bekämpas inte med medling

En stor del av våld i nära relationer sker i ett parförhållande där gärningspersonen är kvinnans nuvarande eller tidigare manliga partner. Staternas ovilja och oförmåga att bekämpa våld i parrelationer har för sin del identifierats som ett strukturellt problem som förhindrar att kvinnornas mänskliga rättigheter tillgodoses till fullo. För Finlands del har internationella människorättsorgan upprepade gånger framfört sin oro just vad gäller medling.

I stället för att Finland skulle ha visat att kvinnornas rättigheter tas på allvar medlas våld i nära relationer fortfarande och antalet ärenden om våld i nära relationer som hänvisats till medling har till och med ökat.¹⁹ Medling av våld i nära relationer står i konflikt med tanken om att våld mot kvinnor ska fördömas och är fel.

FN:s CEDAW-kommitté konstaterade redan under hösten 2022 oro över att medling i våld i parrelationer fortfarande är möjligt i Finland och att medling i ärenden om våld mot kvinnor är vanligt förekommande.²⁰ Enligt kommittén ska man se till att det straffrättsliga ansvaret blir verklighet i ärenden som handlar om våld i nära relationer och medling ska inte leda till att brottsutredningen eller åtalsprövningen avslutas. Medling är en av de orsaker till oro som CEDAW-kommittén förväntar sig att få information av Finland inom en förkortad tidsfrist på två år om de åtgärder som vidtagits. Även Istanbulkonventionens partskommitté fäste uppmärksamhet vid medling i Finland i sina slutsatser på sommaren 2023.²¹ Likt CEDAW-kommittén konstaterade Istanbulkonventionens partskommitté också att medling inte bör leda till att brottsutredningen eller åtalsprövningen avslutas. Dessutom ska utredningsmyndigheterna och åklagarna uppmärksamma att medling av upprepat våld är förbjuden.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är klart att Finlands människorättsskyldigheter förutsätter att våld i nära relationer mot kvinnor alltid leder till ett straffrättsligt förfarande som förverkligar straffansvaret. Medling kan inte ses som ett alternativt förfarande till straffprocessen, och medling får inte leda till att man befrias från straffansvar.

Minister för social trygghet Grahn-Laasonen som ansvarar för jämställdhetsfrågor anordnade under hösten 2023 ett rundabordssamtal där slopandet av medling av ärenden som handlar om våld i nära relationer diskuterades. Bakom rundabordssamtalet låg skrivningen i statsminister Orpos regeringsprogram enligt vilken medlingen vid våld i nära relationer i huvudsak ska slopas. Diskrimineringsombudsmannen understödjer ministerns linje enligt vilken medling vid våld i nära relationer slopas helt och hållet. Så länge som medling vid våld i nära relationer ses som en mer passande metod än förverkligandet av det straffrättsliga ansvaret att behandla våld mot kvinnor är budskapet från samhället att våld mot kvinnor inte är så allvarligt. Diskrimineringsombudsmannen vill understryka att det ändå är fråga om ett strukturellt problem som kränker kvinnornas mänskliga rättigheter och förutsätter strukturella förändringar.

3.5.2. Förföljelse har kriminaliserats, men skydd för kvinnor och barn behöver ökas

Enligt Statistikcentralens utredning som publicerades under 2023 rapporterade nästan åtta procent av kvinnorna om förföljelse som deras nuvarande eller tidigare partner gjort sig skyldig till. Förföljelsen var ofta upprepad och kunde vara intensiv och långvarig. Över hälften av dessa kvinnor blev utsatta för förföljelse varje vecka eller ännu oftare. Omkring 40 procent av kvinnorna hade blivit utsatta för förföljelse i över ett år.²²

Finland kriminaliserade förföljelse år 2014, delvis på grund av Istanbulkonventionen. Enligt straffla-

gen gör den som upprepade gånger hotar, följer efter, iakttar, kontaktar eller på något annat jämförbart sätt obehörigen förföljer någon annan så att förfarandet är ägnat att skapa rädsla eller ångest hos den som förföljs skyldig till olaga förföljelse. Straffet för olaga förföljelse är böter eller fängelse i högst två år.

Enligt en utredning om rättspraxis i fråga om förföljelse från 2023 har flera hundra domar getts för förföljelse under 2020–2021. Ofta handlade det om att ta kontakt med föremålet för förföljelsen med meddelanden som kunde vara olämpliga, sexuella, kränkande eller hotande. Den person som dömts för förföljelse kunde också följa eller iakttä målsäganden. Om förföljelse sker på eller nära målsägandens arbetsplats utgör förföljelsen trakasserier som

riktas till arbete och kan betraktas som en form av ekonomiskt våld. Enligt utredningsmaterialet var straffet för förföljelse i regel böter.²³

I forskningsrapporten ansågs att rekvisitet för förföljelse väldigt bra omfattar fall där gärningspersonen och målsäganden inte bor tillsammans. En brist var dock att rekvisitet inte omfattar de olika formerna av tvingande kontroll. I rapporten föreslogs att det förskrivs ett nytt straffrättsligt rekvisit för ”tvingande kontroll”.²⁴ Ett förslag att utreda detta ingår också i Petteri Orpo regeringsprogram. Diskrimineringsombudsmannen ser det som värt att understödjas att olika former av kontroll och maktutövning som är typiska för våld i nära relationer i större omfattning i strafflagen.

Diskrimineringsombudsmannen ordnade ett rundabordssamtal om våld och förföljelse efter en skilsmässa. Våld i en parrelation tar inte alltid slut efter skilsmässa, utan kan fortsätta och ta nya former. Vid våld och förföljelse efter en skilsmässa kan mannen inte acceptera att kvinnan har velat skiljas, utan utsätter kvinnan för intensiv kontroll och iakttagelse. Barn kan användas som verktyg för förföljelse, vilket är skadligt för barn. Myndigheterna kan ändå se krisen efter en skilsmässa som övergående och inte ta situationen för kvinnan och barnet på tillräckligt stort allvar och inte vidta åtgärder för deras säkerhet.

Vid beslutsfattande om vårdsnaden om barnet, barnets boende och umgängesrätten betraktas våld och förföljelse mellan föräldrarna inte som så skadliga för barnet att de skulle ges betydelse vad gäller avgörandet. Kvinnan kan lämnas ensam för att klara sig efter att hon blivit utsatt för våld trots att det är fråga om en väldigt belastande livssituation



Vi behöver få mer forskningsdata om behandlingen av våld i nära relationer i straffprocessen så att det kan bedömas om strafflagen inkluderar tillräckligt med olika former av maktutövning och kontroll som är typiska för våld i nära relationer.

där hjälp från myndigheterna och ingripande för att sätta stopp på våldet skulle vara nödvändiga.

3.5.3. Ekonomiskt våld är en form av våld i parrelationer

Ekonomiskt våld betyder att någon använder pengar som verktyg för våld. Ekonomiskt våld i en parrelation kan innebära ekonomiskt utnyttjande av maken/makan, kontroll av användningen av pengar eller att man förhindras från att arbeta. Ekonomiskt våld efter en skilsmässa kan innebära att man förhalar frågor som förknippas med skilsmässan, att egendomen fördelas orättvist, att man underlåter betala underhåll eller att man gör sig skyldig till processuell förföljelse där man upprepade gånger inleder rättsprocesser mot den tidigare maken/makan.

Diskrimineringsombudsmannen ordnade ett rundabordssamtal med forskare, advokater och domare där man diskuterade ekonomiskt våld som en rättslig fråga. Begreppet var inte bekant för alla deltagare, men alla kände igen fenomenet. Vid ekonomiskt våld efter en skilsmässa kan förövaren förhålla arrangemang som förknippas med skilsmässan och bodelningen. Försummelsen kan även handla om underhåll till barnet och leda till negativa konsekvenser för barnets livskvalitet och välbefinnande. Förövaren kan inleda flera rättsprocesser mot sin tidigare make/maka. Detta har kallats för processuell förföljelse. Ekonomiskt våld leder till olika skadliga konsekvenser och betydande ekonomiska förlusten som den som utsätts för våldet.

I rättsliga möten identifieras ekonomiskt våld inte alltid som en form av våld i nära relationer. Ett centralt problem är att det våld som kvinnan utsatts för åsidosätts och kvinnan anses kunna delta i förhandlings- och medlingssituationer som en jämlik partner med sin tidigare make som gjort sig skyldig till ekonomiskt våld. Kvinnan kan också utsättas för påtryckningar för att gå med på gemensam vårdnad. Rättsskyddet mot ekonomiskt våld är för närvarande svagt, men bättre identifiering av fenomenet som en form av våld i nära relationer skulle redan förbättra ställningen för personer som utsätts för ekonomiskt våld.

3.5.4. Familjerättsliga ärenden bör behandlas multiprofessionellt

Diskrimineringsombudsmannen betonar att våld efter en skilsmässa ska tas på allvar. Våld efter en skilsmässa kan vara allvarligt och öka risken för brott mot liv. Under rundabordssamtalen lyfte man fram situationer där våld och förföljelse efter en skilsmässa varit mycket långvariga och lett till betydande fysiska, psykiska och ekonomiska konsekvenser. De olika våldsformerna blir dock inte alltid identifierade av myndigheterna eller aktörer som erbjuder hjälp, och man formar inte en helhetsbild av de olika formerna och allvarlighetsgraden av våldet. Man tar inte kvinnans ojämlika ställning som våldsoffer i beaktande, och vid bedömning av frågor som berör barn tar man inte hänsyn till våld eller hot om våld i tillräcklig mån. Villkor som ställts för att skydda barn kan också upphävas i för snabb takt när det inte har utretts om våldet har fortsatt.

Ombudsmannen anser att mer effektiva åtgärder bör vidtas för att skydda kvinnor och barn. Riskbe-



Att mer effektiva åtgärder bör vidtas för att skydda kvinnor och barn. Riskbedömningar avseende våld mot både kvinnor och barn ska utföras noggrant. Behandlingen av familjerättsliga ärenden bör utvecklas för att bli mer vålds-, köns- och barnsensitiv.

dömningar avseende våld mot både kvinnor och barn ska utföras noggrant. Behandlingen av familjerättsliga ärenden bör utvecklas för att bli mer vålds-, köns- och barnsensitiv. Förfarandet för utlåtanden om umgängesrätt, boende och vårdnad om barn kunde utvecklas så att beslutsfattarna får stöd av en multiprofessionell och branschövergripande expertgrupp. Ombudsmannens arbete med intressentgrupperna ledde till förslag om tre olika modeller. Enligt den första modellen skulle ett nytt, multiprofessionellt sakkunnigorgan inrättas vid domstolarna. Enligt den andra modellen skulle man inrätta expertgrupper i välfärdsområdena för att ge utlåtanden till domstolarna i ärenden som berör barn. Enligt den tredje modellen skulle ett nationellt konsultationsorgan hjälpa personal i

klientarbetet, vilket kunde till exempel leda till att kvaliteten av utredningar av barns förhållanden förbättras. Dylikt utvecklingsarbete skulle kunna ingå i den kommande barnstrategin.

3.6. Välfärdsområdena och kommunerna ska säkra könssensitivt arbete mot våld

3.6.1. Marginaliserade kvinnor och våld – ett exempel på vikten av kvinnospecifikt arbete

På FN:s internationella bostadslösas dag 17.10.2023 ordnade rapportören en tillställning som handlade om marginaliserade kvinnor och det våld de blir utsatta för. Med marginaliserade kvinnor avses kvinnor som befinner sig i svåra livssituationer som ofta förknippas med bostadslöshet, missbruk och brott. Våld är ofta närvarande på flera sätt i marginaliserade kvinnors liv. Marginaliserade kvinnor kan bli utsatta för upprepat sexuellt våld, vilket är en särskilt skadlig upplevelse. Olika organisationer har utfört viktigt kvinnospecifikt arbete med marginaliserade kvinnor. Till exempel sökande arbete utförs i kvinnornas egen livsmiljö och tilliten till samhället byggs upp långsiktigt.

Under rundabordssamtalet kom det fram att marginaliserade kvinnor behov av hjälp och stöd inte har identifierats tillräcklig bra av servicesystemet. Bostadslösa kvinnor söker sig inte alltid till boenden för hemlösa där det finns män på grund av att dessa boenden ofta är oroliga och otrygga och där

det kan ske faktiska våldsgärningar. Kvinnor som använder rusmedel kan också ha svårt att komma in på skyddshem. Enligt nationella kvalitetsrekommendationer för skyddshem som Institutet för hälsa och välfärd upprättat är berusning som sådan inte en orsak att neka en klient skyddshemstjänster, men kvinnor som använder rusmedel rapporterar konstant om att de hindras från att komma in på skyddshem. Diskrimineringsombudsmannen oroas över att rätten till en bostad och ett tryggt boende inte tillgodoses för marginaliserade kvinnor. Ombudsmannen anser att man bör säkerställa på den nationella nivån att även kvinnor som använder rusmedel kan få skydd mot våld i vilket skyddshem som helst. Dessutom anser ombudsmannen att det är nödvändigt att STEA beaktar ställningen av marginaliserade kvinnor och finansiering av arbetet med dem när medel fördelas.

3.6.2. Bättre tjänstestigar för personer som utsatt för våld och personer som gjort sig skyldiga till våld

Diskrimineringsombudsmannens rundabordssamtal gav information om att systemet med social- och hälsovårdstjänster ser ofta ut att vara oklar, splitt-rad och krånglig för kvinnor som behöver hjälp. Problemen handlar om den geografiska omfattningen, de orimligt långa väntetiderna och samordningen av rusmedels-, mentalvårds- och socialarbetet. I synnerhet marginaliserade kvinnor har upplevt att de utesluts från tjänsterna, vilket ökar deras miss-trö mot offentliga aktörer.

Diskrimineringsombudsmannen ser det som viktigt att kommunerna och välfärdsområdena satsar på arbete mot våld i samband med den pågående re-formen av social- och hälsovårdstjänsterna. Insti-tutet för hälsa och välfärd publicerade anvisningar (på finska) år 2022 som ger väldigt bra verktyg för kommuner och välfärdsområden för organisation av samordningsstrukturer för förebyggande av våld i nära relationer och verksamhet mot våld i nära re-lationer. Diskrimineringsombudsmannen betonar att tjänstesystemet ska innefatta tydliga tjänstesti-gar för personer som utsatts för våld, deras barn och personer som gjort sig skyldiga till våld. Man ska ta hänsyn till specialgrupper som till exempel marginaliserade kvinnor.

För närvarande utför olika organisationer viktigt ar-bete mot våld, men i sista hand ligger ansvaret för förebyggandet och bekämpningen av våld på myn-digheterna. Inom social- och hälsovårdstjänsterna skulle köns- och traumasensitivt bemötande för-bättra möjligheterna för personer som utsatts för våld att få hjälp.

Diskrimineringsombudsmannen understöder den så kallade strukturlagen där det på lagnivå skulle föreskrivas om skyldigheten att anordna arbete mot våld. Ombudsmannen anser också att det är nöd-vändigt att resursallokeringen till arbete mot våld följs upp och att man regelbundet bedömer om re-surserna är tillräckliga.

4. Nationella rapportören om människohandel

Diskrimineringsombudsmannen verkar även som Finlands nationella rapportör om människohandel. Människohandelsrapportören ska som en självständig och oberoende myndighet granska det arbete som i Finland utförs mot människohandel. Målet med rapportörens arbete är att göra det lättare att identifiera offer för människohandel, främja deras tillgång till hjälp och trygga deras rättigheter.

Människohandel är ett allvarligt brott där gärningspersonen på olika sätt utsätter sitt offer för utnyttjande, ofta för ekonomisk vinning. Offret för människohandel berövas i regel sin frihet att välja och utnyttjas till exempel sexuellt eller blir tvungen att arbeta i lagvidriga förhållanden. Människohandel kan vara internationell, gränsöverskridande brottslighet eller ske helt och hållet i Finland. Människohandel kan även inträffa inom familjen eller i andra nära förhållanden. Utnyttjande är sällan en enskild gärning, utan ofta en lång process av underkuvande och maktutövning.

Människohandelsrapportören följer upp fenomen relaterade till människohandel. Ombudsmannen utför utredningar, deltar i nationell och internationell verksamhet samt i lagstiftnings- och utveck-

lingsprojekt. Ombudsmannen kan ingripa i missförhållanden som kommit fram i samband med fall som handlar om enskilda offer för människohandel samt ge råd, utlåtanden och rekommendationer för att säkerställa rättigheterna för offer för människohandel.

4.1. Handlingsplanen utvecklar arbetet mot människohandel

Koordinatorn för statsrådets arbete mot människohandel finns vid justitieministeriet. Handlingsplanen *Finland bekämpar människohandel* publicerades i maj 2021. Handlingsplanen verkställdes under åren 2021–2023.

Handlingsplanens målsättningar var att främja avslöjande av människohandel, förbättra ställningen för offer för människohandel, effektivisera förverkligandet av straffansvar samt att stärka kunskapsbasen för arbetet. Syftet var att i större omfattning göra arbetet mot människohandel till en funktionell del av statsrådets verksamhet samt att inten-

sifiera samarbetet med civilsamhället. Diskrimineringsombudsmannen deltog som en självständig sakkunnig i arbetsgruppen för uppföljning av genomförandet av handlingsplanen mot människohandel.

Enligt genomföranderapporten om handlingsplanen fortskred genomförande av planen som helhet betraktat bra. Så gott som alla åtgärder främjades enligt planen. Under handlingsplanens genomförande finansierades olika åtgärder med sammanlagt omkring 1,7 miljoner euro. Dessutom fick olika myndighetsaktörer såsom justitieministeriet, polisen, arbetarskyddet och hjälpsystemet för offer för människohandel utökade personalresurser för arbetet mot människohandel och dylika former av utnyttjande.

Handlingsplanen har varit omfattande. Arbeta mot människohandel har omfattat konkreta och omfattande åtgärder inom de olika förvaltningsområdena. Utredningar om människohandel och företeelser som förknippas med den stödjer det kunskapsbaserade arbetet. Ställningen för offer för människohandel har stärkts med lagstiftningsändringar som genomförts under programperioden. Till exempel med ändringar i mottagandelagen (746/2011, RP 220/2022 rd) försvagades kopplingen mellan hjälpsystemet för offer för människohandel och straffprocessen. Åtgärder mot människohandel har också lagts till i andra handlingsplaner som till exempel åtgärdsprogrammet En barndom utan våld och programmet för bekämpning av grå ekonomi.

Justitieministeriet kommer att bedöma genomförandet av handlingsplanen mot människohandel för att få djupare och mer ingående information om

handlingsplanens genomförande och effektivitet. Människohandel är ett invecklat och omfattande fenomen. Arbetet mot människohandel ska vara långsiktigt och kontinuerligt och kräver förvaltningsövergripande samarbete. Genom bedömningar och ett kunskapsbaserat förhållningssätt kan arbetet mot människohandel utvecklas och riktas så att de olika formerna av människohandel och de olika grupperna av offer för människohandel blir beaktade.

4.2. Högsta förvaltningsdomstolen beviljade permanent uppehållstillstånd till en småbarnsmamma som upprepade gånger fallit offer för människohandel

Kriterierna för uppehållstillstånd för offer för människohandel är strikta. Enligt diskrimineringsombudsmannens utredning uppfyller endast få personer förutsättningarna för uppehållstillstånd. Under senare delen av år 2023 gav högsta förvaltningsdomstolen (HFD) ett beslut enligt vilket permanent uppehållstillstånd till ett offer för människohandel beviljades till en småbarnsmamma som upprepade gånger blivit utsatt för människohandel och andra former av våld.

Kvinnan hade sökt asyl i Finland. Hon har upprepade gånger blivit utsatt för könsrelaterat våld ända sedan sin barndom. Eftersom kvinnan hade beviljats internationellt skydd i ett annat EU-land hade hon avvisats till detta land trots att hon hade be-

rättat att hon utsatts för människohandel i det landet. Efter avvisningen blev kvinnan utsatt för människohandel på nytt. Hon återvände till Finland för att ansöka om internationellt skydd, men fick ett negativt beslut igen.

Diskrimineringsombudsmannen gav ett utlåtande om ärendet till högsta förvaltningsdomstolen under år 2022. I sitt utlåtande lyfte ombudsmannen fram att det faktum att kvinnan blivit utsatt för människohandel på nytt efter avvisningen inte hade beaktats och att man inte hade fullföljt statens skyldighet att se till att en person inte blir föremål för rättskränkningar. Kvinnans särskilt utsatta ställning och utsatta ställning hade inte bedömts som en helhet, och barnets bästa hade inte bedömts tillräckligt nog. De ändrade förhållandena i destinationslandet hade inte beaktats.

Högsta förvaltningsdomstolen upphävde Migrationsverkets negativa beslut om uppehållstillstånd. I sitt beslut tog högsta förvaltningsdomstolen hänsyn till att kvinnan hade flera gånger i sitt liv blivit offer för människohandel, att hon var traumatiserad och att hon har små barn. Dessutom påverkade det höga antalet ukrainska flyktingar i det andra EU-landet i fråga landets förmåga att dra försorg om tredjelandsmedborgare i en sårbar ställning. På dessa grunder konstaterade högsta förvaltningsdomstolen att kvinnan ska anses befinna sig i en särskilt sårbar ställning och beviljas permanent uppehållstillstånd för offer för människohandel. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det inte fanns skäl att bedöma huruvida villkoren för uppehållstillstånd på grund av individuella mänskliga orsaker i enlighet med 52 § i utlänningslagen uppfylldes.

4.3. Information behövs om människohandel med barn i Finland

I Finland identifieras människohandel med barn och unga sällan även om utnyttjande av barn i sig identifieras. Under 2023 granskade diskrimineringsombudsmannen människohandel med barn i Finland och samlade in information till en utredning som publiceras under år 2024.

Kunskapsbasen om människohandel med barn och hur den identifieras och på vilka sätt den sker är snäv och kunskapen om olika barngrupper varierar. Man strävar efter att aktivt identifiera offer för människohandel bland personer som ansöker om internationellt skydd, och personer som utsatts för människohandel hänvisas med personers samtycke till hjälpsystemet för offer för människohandel. Från hjälpsystemet får man information om de former av människohandel som barn som hänvisats till systemet har blivit utsatta för, var utnyttjandet har skett och vem som har utnyttjat barnet. Få av fallen leder till en straffprocess eftersom det är väldigt svårt att få bevis på brott som skett utomlands.

Det finns inte mycket information om människohandel som sker i Finland med finländska barn och barn som är permanent bosatta i Finland, de olika formerna av dylik människohandel och de identifierade offren för människohandel. Informationen i de olika utredningarna grundar sig ofta på information om fenomenet, inte på information om situationen av identifierade offer för människohandel. För att stärka kunskapsbasen gick diskrimineringsombudsmannen igenom domar för människohandelsbrott mot barn mellan åren 2013 och 2023. Ut-

redningen kommer att publiceras under våren 2024. Enligt de preliminära observationerna utsätts barn i Finland för flera olika former av människohandel, och ett barn kan utsättas för olika former av utnyttjande. Tills vidare är rättspraxisen om människohandel med barn knapp, men domarna har visat sig vara oenhetliga. Det finns både bevisningsmässiga och rättsliga utmaningar vid tillämpningen av rekvisitet för människohandel.

Barn som olovligen avvikit eller ”dunstat” från vård utom hemmet har identifierats som sårbara vad gäller olika former av utnyttjande. Under 2023 publicerade Pesäpuu rf utredningen ”Hatkassa Suomes- sa – kohti kansallista tilannekuvaa lastensuojelun sijaishuollosta kadonneista lapsista” (På rymmen i Finland land – mot en nationell lägesbild av barn som försvunnit från vård utom hemmet inom barnskyddet, på finska). I början av år 2024 publicerade barnombudsmannen en kompletterande analys om utredningens enkätmaterial. Under 2023 publicerade social- och hälsovårdsministeriet Sami Isoniemis utredning Luvaton poissaoleminen sijaishuoltopa- ikasta: poliisin antama virka-apu lastensuojeluviranomaiselle vuonna 2020 (Olovlig frånvaro från platsen för vård utom hemmet Handräckning av polisen till barnskyddsmyndigheterna , på finska).

Utredningarna lyfte fram utnyttjande och män- niskohandel som riktas mot barn. Barn som avvi- ker från vård utom hemmet utsätts för olika typer av skadliga eller riskfyllda situationer. De utsätts för påtryckningar, tvång, utnyttjande och hot. De bevittnar brott, deltar i brottslig verksamhet, blir utsatta för brott och tvingas att begå brott. Kom- mersialiserat sexuellt våld, alltså att köpa sex eller sexuella gärningar av ett barn med pengar eller annat vederlag, kan utgöra människohandel. Tvingan-

de till brottslig verksamhet kan också utgöra män- niskohandel: ett barn tvingas förmedla droger eller stjäla för någon annan. Om ett barn inte identifie- ras som offer för människohandel kan man inte hel- ler tillämpa principen om straffrihet på barnet²⁵. De centrala myndigheterna som arbetar med barn och unga ska utbildas för att identifiera människohan- del med barn. Vid sidan av förebyggande av fakto- rer som ökar risken för utnyttjande och åtgärder som generellt ökar de ungas säkerhet behövs sär- skilda åtgärder mot människohandel. Det är viktigt att komma ihåg att trots att minderåriga som avvi- kit från vård utom hemmet ofta löper en större risk än andra för utnyttjande blir även andra barn offer för människohandel.

Människohandel är allvarligt utnyttjande av den enskilda. Offer för människohandel kan inte ge ett godtagbart samtycke till utnyttjandet. Det är lätt för barn som avvikit från vård utom hemmet att hitta vuxna som är beredda att transportera, inkvartera och ge pengar till dem. Även om barnet skulle ha tagit initiativ gentemot den vuxna till exempel när barnet har letat efter droger eller inkvartering har den vuxna ansvaret för att inte utnyttja barnet. En vuxen har alltid ansvaret för att inte kontakta barn eller visa intresse för barn i utnyttjandesyfte, och i synnerhet ansvaret för att inte göra sig skyldig till brott mot barn.

Enligt projektet Hatkassa utsätter barnskyddets strukturer och myndighetssamarbete som inte fungerar barn för risker under deras tid på rymmen. I utredningen lyfte man fram social- och hälsovård- sministeriets, Polisstyrelsens och Nödcentralsver- kets anvisning om praxis för barn som olovligen är frånvarande från platsen för vård utom hemmet. Om barnet inte anses vara i konkret och akut fara

ska sökningen inte anses utgöra ett polisuppdrag, utan en handräckning. De olika myndigheterna hade olika uppfattningar om den risk som barnet utsätts för. Enligt Sami Isoniemis utredning tolkade polisen olovlig frånvaro från vård utom hemmet kategoriskt som handräckningsuppdrag i stället för som sökning efter en försvunnen person. Detta står ofta i konflikt med prioriteringen av barnets bästa.

På basis av utredningarnas resultat ska man utveckla åtgärder med vilka man kan ingripa i orsakerna till att barn avviker från vård utom hemmet, öka barnens säkerhet under tiden på rymmen samt förbättra bemötandet av barn som återvänder till vården utom hemmet. Riktade åtgärder behövs för att utveckla vården utom hemmet, identifiera människohandel med barn och utveckla myndigheternas verksamhet.

Samtidigt som det faktum att barn som avvikit från vård utom hemmet är särskilt utsatta för utnyttjande identifieras ska man också ta hänsyn till att även andra barn riskerar bli utsatta för människohandel och dylikt utnyttjande. Ett barn kan bli offer för människohandel inom familjen, i samband med fritidsintressen eller hos sina vänner, och det finns flera olika former av utnyttjande. Att barn blir utsatta för tvångsarbete i Finland sker oftast inte i egentliga arbetsmiljöer, utan inom privatlivet eller hobbyverksamhet. Bilden av människohandel mot barn bör därför kompletteras ytterligare för att de olika formerna av människohandel ska kunna identifieras och därmed också skydda barn mot utnyttjande.

5. Utlänningars rättigheter

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter omfattar främjande av utlänningars rättigheter och ställning. Enligt förarbeten till diskrimineringslagen ska ombudsmannen bland annat följa upp utlänningars omständigheter, ställning och rättigheter samt främja deras likabehandling. Diskrimineringsombudsmannen har dessutom med stöd av utlänningslagen en särskild roll i att komplettera utlänningars rättsskydd och övervaka att deras rättigheter tillgodoses.

Ombudsmannen har rätt att bli hörd i enskilda ärenden som gäller asylsökande eller utvisning av utlänningar. Ombudsmannen har också omfattande rätt att få information i utlänningsärenden. Ombudsmannen har tillgång till personregistret för utlänningar (utlänningsregistret) och rätt att få kännedom om alla beslut som Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna har fattat med stöd av utlänningslagen.

Ombudsmannens arbete som förknippas med utlänningars ställning och rättigheter omfattar be-

handling av enskilda kontakter och främjande av tillgodosende av utlänningars rättigheter på en mer allmän nivå. Ombudsmannen strävar i synnerhet efter att främja tillgodosendet av rättigheterna för utlänningar i allra sårbaraste ställning. Ombudsmannen har en särskild uppgift att identifiera missförhållanden i lagstiftningen och dess tillämpning.

5.1. Orpos regeringsprogram försvagar utlänningars rättigheter

Under våren 2023 gick Finland till riksdagsval. Diskrimineringsombudsmannen har gett flera rekommendationer om utlänningars ställning för regeringsprogrammet. Rekommendationerna beaktades dock inte i regeringsprogrammet. I regeringsprogrammet föreslogs i stället flera ändringar i utlänningslagen, mottagandelagen, medborgarskapslagen och integrationstjänsterna. Om ändringarna genomförs kommer de att försvaga ställningen av och rättigheterna för utländska personer.²⁶

Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer för reform av utlänningslagen²⁷:

1. Barnets bästa och barnets rättigheter tillgodoses till fullo i utlänningsärenden.
2. Tillämpningsområdet av 36.2 § i utlänningslagen (kringgående av bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet) begränsas så att barnets rättigheter och rätten till familjeliv tillgodoses.
3. Bestämmelser om asylsökandes rätt att arbeta förenklas.
4. Familjeåterförening görs möjlig på lika villkor särskilt för alla som beviljats internationellt skydd.
5. Vistelsen av personer som anlant till Finland före år 2017 och fortfarande vistas här utan uppehållstillstånd legaliseras med en speciallag.

De sammantagna konsekvenserna av de planerade lagstiftningsändringarna skulle sannolikt vara allvarliga. Vid beredningen av lagförslag ska propositionernas konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna bedömas särskilt noga för att man ska kunna försäkra sig om att reformerna inte leder till orimliga situationer eller i värsta fall kränker de mänskliga rättigheterna. De sammantagna konsekvenserna av ändringar i lagstiftningen ska också bedömas ur perspektivet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Det bör beaktas att mänskliga rättigheter som tryggats genom internationella konventioner endast

kan begränsas om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att uppnå de godtagbara mål som fastställts i människorättskonventionerna.²⁸ Grundläggande rättigheter som tryggats i grundlagen kan endast begränsas om det finns ett vägran- de samhälleligt behov av det och om begränsningen är nödvändig för att uppnå ett godtagbart mål.²⁹

5.1.1. Uppehåll i Finland blir osäkrare

Enligt regeringsprogrammet skärper regeringen villkoren för beviljande av permanent uppehållstillstånd och medborgarskap. Boendetiden i Finland förlängs både för permanenta uppehållstillstånd och medborgarskap. Samtidigt ämnar regeringen förkorta tillstånden för internationellt skydd och göra dem tillfälliga till sin karaktär. Uppehållet i Finland blir osäkrare när de temporära uppehållstillstånden blir kortare samtidigt som det tar en längre tid att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. Detta kan vara belastande och ställa utmaningar på integrationen.

Regeringen planerar även reformer som försvagar levnadsstandarden för utländska personer, bland annat minskning av mottagningspenningen och avskiljande av den sociala tryggheten för invandrare från motsvarande för personer som varaktigt vistas i Finland.

De planerade ändringarna av utlänningslagen och medborgarskapslagen gör ställningen för utländska personer som bor i Finland, söker asyl eller erhåller tillfälligt skydd mer osäker och svagare.

5.1.2. Effektiveringsåtgärderna hotar försvaga asylförfarandets kvalitet

Ett av regeringsprogrammets mål är att effektivisera systemet för asylsökande bland annat genom att förkorta behandlingstiderna för asylansökningar, begränsa prövningen av förutsättningarna för att ta upp nya ansökningar för behandling, minska mottagningstjänster och effektivisera myndigheternas samarbete för att verkställa tillbakasändningar.

Efter år 2015 har man genomfört ändringar som snabbar upp asylförfarandet och försvagar rättsskyddet. De genomförda ändringarna har försvagat asylförfarandets kvalitet och därmed lett till ökat behov av ändringssökanden och ett ökat antal nya asylansökningar.³⁰ Att snabba upp förfarandet utan att samtidigt dra försorg om handledning, rådgivning och rättsskyddet kan göra det svårare att identifiera sökanden i sårbar ställning, som till exempel personer som utsatts för människohandel, tortyr, våld i nära relationer eller kvinnlig könsstympning, och försvåra tillgodoseendet av deras rättigheter. Asylförfarandet ska inte effektiviseras utan att ta hänsyn till konsekvenserna för asylförfarandets kvalitet. Syftet med asylförfarande är att säkerställa att ingen i strid med grundlagen och de internationella människorättskonventionerna sänds tillbaka till omständigheter där personen riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Vid ändringar i asylförfarandet ska man också noggrant beakta till exempel grundlagens bestämmelser om rättsskyddet.

Målsättningen att skärpa förutsättningarna för inlämnande av nya asylansökningar är problematisk eftersom behovet av internationellt skydd ibland identifieras först i samband med behandlingen av

en ny ansökan. För närvarande fattas positiva beslut i en större andel nya ansökningar än i asylansökningar i övrigt.³¹ Det är väsentligt att tröskeln att ta upp nya ansökningar för behandling förblir låg för att trygga efterlevnaden av det absoluta förbudet mot tillbakasändning och tillgodoseendet av rättigheterna för asylsökande i en sårbar ställning.

Regeringen planerar införa ett gränsförfarande som innebär att ansökningar skulle behandlas i ett påskyndat förfarande vid gränsen eller i närheten av gränsen om asylansökan lämnats in vid eller i närheten av EU:s yttre gräns och om ansökan bedöms vara sannolikt ogrundad.³² Gränsförfarandet skulle begränsa asylsökandenas rörelsefrihet. Behovet av internationellt skydd och den sökandes eventuella utsatta ställning kommer dock nödvändigtvis inte fram vid det väldigt snabba gränsförfarandet. Gränsförfarande hotar också öka situationer där behovet av internationellt skydd inte blir identifierat.

5.1.3. Rättigheterna för barn och personer i utsatt ställning äventyras

Enligt regeringsprogrammet främjar regeringen skapandet av ett barnvänligt samhälle. Ändå föreslår man i regeringsprogrammet till exempel skärpningar i förutsättningarna för familjeåterföreningar och i asylpolitiken och andra ändringar i utlänningslagen som även påverkar barn.

I december 2023 bedömde diskrimineringsombudsmannen och barnombudsmannen i en skrivelse till regeringen att de ändringar som regeringen planerar kan leda till att rättigheterna för utländska barn försvagas eller till och med kränks. Ombudsmännen påminde om att Finland ska uppfylla sina förplik-

telser i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter samt följa grundlagen i all sin invandringspolitik. Ombudsmännen betonade också vikten av grundliga bedömningar av konsekvenserna för barn samt bedömning av de totala konsekvenserna av lagstiftningsprojekten, både vad gäller de direkta och de indirekta konsekvenserna.³³

Konventionen om barnets rättigheter förpliktigar till skydd av barnets rätt till familj (artikel 16). För att trygga skyddet för familjeliv rekommenderade diskrimineringsombudsmannen för regeringsförhandlingarna bland annat att bestämmelserna om kringgående av bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet (36 § i utlänningslagen) ändras så att tillämpningen av bestämmelserna begränsas för att trygga barnets rättigheter och skyddet för familjeliv.³⁴ På grund av bestämmelsen och dess tillämpning kan den utländska föräldern i en barnfamilj för närvarande få avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd även om familjen har idkat familjeliv i Finland under flera år. Målet enligt regeringsprogrammet är dock att effektivare än tidigare förhindra kringgående av inresebestämmelserna, inte att tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna mer fullständigt. Ur perspektivet för barnets rättigheter är eventuell skärpning av denna bestämmelse oroande.

Regeringsprogrammet ställer utmaningar utöver för barnets rättigheter även för tillgodoseendet av rättigheterna för personer i en utsatt ställning. Regeringsprogrammet innehåller skrivningar till exempel om att minska de nödvändiga hälsovårdstjänsterna för papperslösa personer och ändringar som berör främjandet av integrationen. Om dessa verkställs kommer de att försätta personer i särskilt sårbar ställning i en ännu svagare ställning och mer

benägna att bli utnyttjade eller offer för våld. Dyliga planer som kan för enskilda personer leda till omänskliga situationer bör bedömas på nytt ur ett perspektiv för de grundläggande rättigheterna.³⁵

5.2. Tillgodoseende av rättigheter av utländska personer i utsatt ställning

Som personer i utsatt ställning kan betraktas till exempel barn, barnfamiljer, offer för människohandel, personer som utsatts för tortyr eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, personer med funktionsnedsättning, äldre personer och personer som lider av allvarliga fysiska eller psykiska hälsoproblem.³⁶

Den utsatta ställningen kan avslöjas under alla skeden av asylprocessen. En person i utsatt ställning har rätt till mottagandetjänster som motsvarar personens särskilda behov på grund av den utsatta ställningen³⁷. En asylsökandes utsatta ställning ska beaktas i asylförfarandet och personen ska erbjudas stöd för att säkerställa att hen kan utnyttja de rättigheter och uppfylla de förpliktelser som hör till asylförfarandet.³⁸

Vad gäller tillgodoseendet av rättigheterna för personer i utsatt ställning ska man i synnerhet beakta till exempel barnets rättigheter och prioriteringen av barnets bästa³⁹, identifiering av och hjälp till offer för människohandel⁴⁰, tillgodoseende av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning⁴¹ och identifiering av, hjälp till och skydd av personer som utsatts för våld mot kvinnor⁴², tortyr eller andra former av våld⁴³. Det är av största vikt att

identifiera och beakta den utsatta ställningen vid mottagandetjänster, i asylförfarandet och beslutsfattandet för att den sökandes grunder för asyl och uppehållstillstånd kan utredas adekvat i ett så tidigt skede av processen som möjligt. Sakkunnig rättslig assistans för en sökande i utsatt ställning ska säkerställas. Den utsatta ställningen ska också beaktas i samband med och efter beviljandet av ett uppehållstillstånd samt vid avlägsnande av personen ur landet.

Under 2023 fäste diskrimineringsombudsmannen särskild uppmärksamhet vid rättigheterna och situationerna av utländska personer i utsatt ställning och använde även sin rätt att bli hörd i enlighet med 209 § i utlänningslagen i ärenden som handlar om asylsökande i utsatt ställning.

5.2.1. Identifiering och beaktande av utsatt ställning vid asylförfarandet

Ombudsmannen gav ett utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen i ett ärende där trovärdigheten av en asylsökande som på basis av det hen berättat befann sig i utsatt ställning på flera grunder delvis hade ifrågasatts i Migrationsverkets beslut. Ärendet är fortfarande anhängigt vid högsta förvaltningsdomstolen. Utöver den sökandes väldigt utsatta ställning fäste ombudsmannen också uppmärksamhet vid hur den sökandes asylsamtal hade genomförts och hur Migrationsverket därefter hade bedömt den sökandes trovärdighet i sitt beslut. Ombudsmannen bad om ett utlåtande av en psykolog som specialiserat sig i asylärenden.⁴⁴ I psykologens utlåtande fästes särskild uppmärksamhet ur perspektivet för rättspsykologiska forsk-

ningsdata vid det sätt på vilket den sökande hade hörts, bedömningen av trovärdigheten av den sökandes berättelse samt de motiveringar som förknippas med dessa.

I utlåtandet framhölls bland annat de centrala egenskaperna av en människas minne som bör beaktas även i bedömningen av personens trovärdighet. Enligt den forskningsdata som utlåtandet hänvisar till är en människas observationer och vad man lägger på minnet individuellt och kulturbundet. Man kommer i regel ihåg de viktigaste detaljerna av det som inträffat, men de mindre viktiga detaljerna faller i glömska. Även tidpunkter, antal och hur länge en händelse pågått är ofta svåra att komma ihåg. Dessutom bildar minnesbilderna av upprepade händelser ofta en översikt av allmän natur av det som i regel brukar hända. Stress påverkar förmågan att lägga minnesbilderna på minnet negativt. En person kan minnas färre detaljer av en traumatisk händelse än av en neutral händelse. Det är dessutom vanligt att en människa vill undvika traumatiska minnen, vilket kan försvaga hens minnesbilder.

I sakkunnigutlåtandet konstaterades att det observerades brister i det sätt som den sökande hade hörts, i synnerhet vad gäller de preciserande frågorna, och personal som hörde den sökande och tolkarna hade också bytts flera gånger. I utlåtandet konstaterades att det fanns brister även i hur psykologiska forskningsdata om det mänskliga minnet samt hur den kulturella bakgrunden och traumatiska händelser påverkar minnet hade beaktats i avgörandet. Utlåtandet uppmärksammade också den bristfälliga tillämpningen av trovärdighetskriterierna *detaljrikedom* och *intern validitet* i avgörandet.

I utlåtandet konstaterades också att brister hade observerats i det bristfälliga beaktandet av den sökandes utsatta ställning samt att på basis av den sökandes livshistoria och nuvarande hälsotillstånd skulle den sökande anses befinna sig i en särskilt utsatt ställning, vilket ska beaktas både i samtalens genomförandesätt och i beslutsfattandet.

I sitt eget utlåtande till HFD hänvisade diskrimineringsombudsmannen till de missförhållanden som konstaterats i sakkunnigutlåtandet vad gäller beaktande av den sökandes utsatta ställning vid asylsamtalet samt bedömningen av den sökandes trovärdighet vid beslutsfattandet. Ombudsmannen framhöll även skyldigheter i enlighet med internationella bestämmelser att skydda personer som utsatts för människohandel och våld samt påminde om att det föreskrivs i grundlagen att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.⁴⁵

5.2.2. Bedömning av barnets bästa och barnets rättigheter vid beslutsfattande

Ombudsmannen lämnade ett utlåtande till förvaltningsdomstolen i ett ärende som gäller ett 8-årigt barn som är fött i Finland och barnets förälder som befinner sig i utsatt ställning (på våren 2024 är ärendet fortfarande anhängigt vid domstolen). Familjen har bott länge i Finland och uppger att de inte har något skyddsnät i hemlandet.

I sitt utlåtande hänvisade ombudsmannen till bedömning och beaktande av barnet bästa ur perspektivet för FN:s barnrättskonvention, barnrättskommitténs allmänna kommentarer och

utlänningslagen och konstaterade att särskild uppmärksamhet ska vid behandlingen av ansökan och klagomålet fästas vid förälderns utsatta ställning samt vid det faktum att barnet är fött och har alltid bott i Finland och också börjat sin skolgång i Finland.

I utlåtandet granskade ombudsmannen barnets och hans förälders situation i synnerhet ur perspektivet för villkoren för beviljande av uppehållstillstånd på grund av individuella mänskliga orsaker och helhetsbedömningen. Enligt utlänningslagen kan uppehållstillstånd beviljas av individuella mänskliga orsaker om det med hänsyn till den sökandes hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan individuell, mänsklig orsak är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av de förhållanden i vilka hen skulle hamna i sitt hemland eller hans sårbara ställning.⁴⁶

Helhetsbedömning i enlighet med utlänningslagen förutsätter att särskild uppmärksamhet fästs till exempel vid barnets bästa. Vid helhetsbedömningen ska annars beaktas bland annat hur länge och i vilket syfte personen har vistats i landet, personens band till Finland samt hans familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet.⁴⁷

5.2.3. Migrationsverket ändrade sina anvisningar om rådgivning till personer som beviljats flyktingstatus

Ombudsmannen fäste uppmärksamhet vid information och rådgivning i ärenden som handlar om familjeåterförening till personer som beviljats flyktingstatus. En person som beviljats permanent

uppehållstillstånd⁴⁸ har rätt till familjeåterförening. Familjeåterförening förutsätter i regel att man har tillräcklig försörjning, men det förutsätts inte av anknytningspersoner som beviljats flyktingstatus, alltså asyl, i Finland, om familjebandet har existerat redan när anknytningspersonen anlant till Finland och uppehållstillstånd på grund av familjeband ansöks inom tre månader från det att anknytningspersonen fått kännedom om beslutet om sin flyktingstatus.

Därmed kan familjemedlemmarna till personer med flyktingstatus ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband inom tre månader utan att familjen förutsätts ha tryggad försörjning. Personer som ansöker om familjeåterförening ska identifiera sig vid en finländsk beskickning under tiden de vistas lagligt i landet i fråga. Tre månader är en kort tid för familjemedlemmar i olika länder att ordna med allt som förknippas med ansökan om familjeåterförening och besök på en finländsk beskickning. Dessutom förutsätts att anknytningspersoner också får veta om tidsfristen på tre månader när hen fått beslutet om sin flyktingstatus.

I samband att bestämmelsen om tidsfristen inkluderades i lagen⁴⁹ kompletterades utlänningslagen även med en skyldighet att i samband med att en person delges ett beslut om att asyl beviljats ska hen även underrättas om att familjemedlemmar kan beviljas uppehållstillstånd utan att försörjningsförutsättningen tillämpas⁵⁰. I förarbetena till utlänningslagen förutsätts också att underrättelsen om detta är tydlig och förståelig och ges i rätt tid.

Diskrimineringsombudsmannen tog emot en kontakt som handlade om ett familjeåterföreningsärende av en anknytningsperson som inte är läs- och

skrivkunnig som beviljats flyktingstatus, personens make och parets barn. Ansökan om familjeåterförening hade lämnats in cirka 11 månader efter det att anknytningspersonen fått vetskap om att hen beviljats asyl. Anknytningspersonen visste inte om tidsfristen på tre månader för familjeåterförening då familjen inte förutsätts ha tryggad försörjning för att kunna beviljas familjeåterförening. Migrationsverket hade meddelat ett negativt beslut i ärendet på basis av försörjningsförutsättningen. När ombudsmannen utredde ärendet kom det fram att uppgiften om att försörjningsförutsättningen inte tillämpas om man ansöker om familjeåterförening inom tre månader från beslutet var skriven på finska i bilagan till Migrationsverkets beslut om anknytningspersonen. Enligt Migrationsverkets anvisning tolkas denna bilaga inte för den sökande i samband med att hen underrättas om beslutet.

När ombudsmannen hade uppmärksammat detta ur perspektivet för utlänningslagen, förvaltningslagen och diskrimineringslagen konstaterade Migrationsverket att anvisningen kommer omedelbart att ändras så att den skriftliga anvisningen om familjeåterförening framöver kommer att tolkas i samband med tolkningen av underrättelsen om beslutet.

Ombudsmannen anser att myndigheten ska trygga utländska personers processuella rättigheter. Man ska i synnerhet ta hänsyn till exempel till personers avsaknad av läs- och skrivkunnighet, hälsotillstånd och funktionsnedsättning. Till exempel skyldigheter som enligt konventionerna om de grundläggande och mänskliga rättigheterna hänför sig till rättsskyddet och likabehandling måste fullföljas i beslutsfattandet som berör utländska personer, inklusive underrättelse om besluten.

5.2.4. Tillräckligt samarbete mellan utrikesministeriet och Migrationsverket ska tryggas i uppehållstillståndsärenden

Diskrimineringsombudsmannen får regelbundet kännedom om problematiska situationer som förknippas med möjligheterna för en utländsk person att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd eller beviljas visum, oftast i en situation där personen har en familjemedlem i Finland. Finland har relativt få beskickningar utomlands och den beskickning där man ska sköta sina ärenden har genom presidentens förordning fastställts enligt den sökandes medborgarskap. Att anhängiggöra till exempel en ansökan om uppehållstillstånd förutsätter att den sökande besöker en finländsk beskickning, men beslut i ärendet fattas av Migrationsverket.

Enligt ombudsmannens erfarenheter skulle tätare samarbete i synnerhet i mer komplicerade ärenden behövas mellan förvaltningsområdena av de olika ministerierna. Samarbetet behöver förbättras till exempel på grund av myndighetens rådgivningsskyldighet så att rådgivningen till personer som kontaktat myndigheter inte skulle flyttas fram och tillbaka mellan olika myndigheter. Dessutom ska man fästa särskild uppmärksamhet vid tillgodo-seendet av rättigheterna för personer i utsatt ställning och beaktandet av barnets bästa.

Ombudsmannen tog initiativ till ett tätare samarbete genom att koordinera ett möte med sakkunniga från Migrationsverket och utrikesministeriet. Genom exempelfall tog ombudsmannen upp teman där samarbetet mellan förvaltningsområdena behöver förstärkas.

5.3. Att hålla gränsövergångar vid östgränsen stängda äventyrar rätten att söka asyl

I juli 2022 ändrades gränsbevakningslagen så att statsrådet kan besluta om stängning av gränsövergångar samt koncentrerings av ansökningar om internationellt skydd till vissa gränsövergångar. Under hösten 2023 ansåg statsrådet på grund av det ökade antalet asylansökningar vid östgränsen att situationen handlade om instrumentaliserad invandring som var en del av Rysslands hybridpåverkan gentemot Finland.

Från och med 16.11.2023 fattade statsrådet flera beslut om tidsbegränsade stängningar av gränsövergångar vid östgränsen samt beslut med vilka ansökningar om internationellt skydd antingen helt slopades från östgränsen eller möjliggörs vid endast några eller till och med en gränsövergång. Genom flera av besluten stängde man temporärt alla gränsövergångar vid östgränsen och koncentrerade ansökningar om internationellt skydd till gränsövergångar som är öppna för flyg- och sjötrafik (besluten från 28.11.2023, 14.12.2023, 11.1.2024 och 8.2.2024).

Ombudsmannen har redan år 2022 i samband med lagändringen framhållit att bestämmelsen förknippas med allvarlig oro ur perspektivet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och i synnerhet ur perspektivet för rätten att söka asyl

Tillfällig stängning av ett gränsövergångsställe, begränsning av gränsövergångsstrafiken och koncentrerings av ansökan om internationellt skydd

Statsrådet kan besluta att ett gränsövergångsställe ska stängas eller att gränsövergångsstrafiken ska begränsas för viss tid eller tills vidare, om stängningen eller begränsningen är nödvändig för att avvärja ett allvarligt hot som riktas mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Inrikesministeriet beslutar om behövliga omedelbara åtgärder i brådskande situationer innan frågan avgörs av statsrådet. Inrikesministeriet ska lägga fram sitt beslut vid statsrådets allmänna sammanträde utan dröjsmål.

Statsrådet kan besluta att ansökan om internationellt skydd ska koncentreras till ett eller flera gränsövergångsställen vid riksgränsen i Finland, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan och om det är fråga om:

- 1) ett exceptionellt stort antal inresande under en kort period; eller
- 2) information eller grundad misstanke om att inresan sker till följd av en främmande stats eller någon annan aktörs påverkan.

Om statsrådet har fattat ett beslut enligt 2 mom., får internationellt skydd sökas vid riksgränsen i Finland endast vid ett sådant gränsövergångsställe till vilket ansökan om internationellt skydd har koncentrerats. Undantag från detta kan göras i enskilda fall med beaktande av rättigheterna för barn, personer med funktionsnedsättning och andra särskilt utsatta personer.

Gränsövergångsställen får inte stängas, gränsövergångsstrafiken får inte begränsas och ansökan om internationellt skydd får inte koncentreras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller folkhälsan. Beslutet ska upphävas när det inte längre är nödvändigt för att avvärja nämnda hot. Inrikesministeriet ska i tillräcklig omfattning informera om ett sådant beslut som avses i denna paragraf.

Åtgärderna enligt denna paragraf får inte utgöra ett hinder för finska medborgares rätt att komma in i landet eller vars och ens rätt att lämna landet eller kränka rättigheterna för personer som omfattas av Europeiska unionens lagstiftning om fri rörlighet eller vars och ens rätt till internationellt skydd.

Närmare bestämmelser om hur en fråga som avses i denna paragraf ska behandlas utan dröjsmål hos polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet får utfärdas genom förordning av statsrådet.

I november 2023 bedömde diskrimineringsombudsmannen att stängningen av nästan alla gränsövergångar vid östgränsen och koncentrationen av ansökningar om internationellt skydd till gränsövergången Raja-Jooseppi allvarligt äventyrar den verkliga och effektiva möjligheten att lämna in en ansökan om internationellt skydd. Vid avsaknad av en verklig och effektiv tillgång till asylförfarandet finns det en uppenbar risk för en överträdelse av det absoluta förbudet mot tillbakasändning och förbudet mot kollektiv utvisning.

Finland har genom internationella avtal, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och asyllagstiftningen förbundit sig till att iaktta förbudet mot tillbakasändning och förbudet mot kollektiv utvisning samt till att trygga rätten att söka asyl i alla situationer. Förbudet mot tillbakasändning ingår också i 9 § 4 mom. i grundlagen. Staten är skyldig att trygga en genuin och effektiv tillgång till asylförfarandet. Enligt Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och EU-domstolen innebär denna skyldighet bland annat att ett tillräckligt antal gränsövergångar ska hållas öppna för personer som ansöker om internationellt skydd och att asylansökningar ska tas emot och behandlas (Europeiska människorättsdomstolens dom A.I. Och andra mot Polen 30.6.2022; EU-domstolens avgörande C-72/22 PPU 30.6.2022).

Den nationella lagstiftningen kan inte tolkas och implementeras i strid med de internationella förpliktelserna. De grundläggande och mänskliga rättigheterna kan endast begränsas när och i den mån som det är nödvändigt. Rätten att ansöka om internationellt skydd ska ändå tryggas under alla omständigheter. Förbudet mot tillbakasändning är en rättighet som Finland måste iaktta under alla om-

ständigheter. Förbudet tryggar rätten till liv och skyddar mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling. Bland annat EU:s förfarandedirektiv garanterar omfattande rättigheter för alla som har begärt internationellt skydd, oberoende av om denna begäran har lämnats in på en viss plats eller till rätt myndighet. Dessa rättigheter kan inte förverkligas om människors begäranden om att söka asyl vid stängda gränsövergångar ignoreras.

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har uttryckt sin oro över konsekvenserna av statsrådets beslut för genuint och effektivt tillgodo-seende av rätten att söka asyl och betonade även den betydande risk som vinterns väderförhållanden kan medföra för hälsan och livet av människor som anländer till Finlands östra gräns. FN:s flyktingorgan UNHCR har också uttryckt sin oro till Finland om konsekvenserna för stängningen av gränsövergångarna vid Finland östra gräns.

Under 2023 kom de så kallade pushback-åtgärder-na upp i den offentliga debatten i Finland. Termen har använts internationellt om situationer där starter på olika sätt vägrar att ta emot asylansökningar och tvingar människor att återvända till en annan stats territorium. Diskrimineringsombudsmannen konstaterar att dylika åtgärder skulle strida mot Finlands förpliktelser enligt internationella konventioner och EU-rätten.

Personers utsatta ställning ska identifieras och beaktas

En verklig och effektiv rätt att söka asyl och förverkligandet av principen om non-refoulement för alla på lika villkor kräver att människors utsatta ställning identifieras och beaktas. I sina ställningsta-

ganden om situationen vid östra gränsen betonade diskrimineringsombudsmannen Gränsbevakningsväsendets skyldighet att säkerställa att alla som utför uppdrag vid gränsen kan identifiera sårbarheter och att det finns effektiva processer för att tillåta personer i utsatt ställning inträde till Finland. Personer i utsatt ställning beaktas i 16 § 3 mom. i gränsbevakningslagen.

Under 2023 förde diskrimineringsombudsmannen diskussioner med Gränsbevakningsväsendets stab om tillämpningen och anvisningar för tillämpningen av 16 § i gränsbevakningslagen. Diskussionerna var en fortsättning till de rekommendationer som ombudsmannen föreslog Gränsbevakningsväsendet redan år 2022. Ombudsmannen besökte även LATU 23, en övning i hantering av omfattande invandring, i oktober 2023. Ombudsmannen underströk behovet att upprätta tillämpningsanvisningar för 16 § i gränsbevakningslagen för att tillgodose rätten att söka asyl. tarpeeseen tehdä yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi keskittämistilanteisiin kehitettävälle toimintamalleille ja ohjeille yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaisesti sekä tarpeeseen mahdollistaa riippumaton perus- ja ihmisoikeusvalvonta. Att ombud för mänskliga rättigheter är närvarande vid gränsen ger bättre garantier för att de grundläggande och mänskliga rättigheterna beaktas till fullo även i den exceptionella situationen. I diskussionerna med Gränsbevakningsväsendet betonade ombudsmannen också vikten av identifiering av personer i utsatt ställning samt att förfaringssätt som förknippas med handledning till asylsökanden bör beskrivas tydligt i anvisningarna.

Sakkunniga från diskrimineringsombudsmannens byrå gjorde en observationsresa till de stängda gränsöverskridningsplatserna i sydöstra Finland i november efter statsrådets första koncentrationsbeslut för att göra observationer om efterlevnaden av diskrimineringslagen och tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Under resan ämnade man granska myndigheternas förfarande i de fall där personer som söker sig till de stängda gränsövergångarna vill ansöka om internationellt skydd samt hur man kan identifiera personer i utsatt ställning och separera dem från eventuella övriga asylsökanden. Redan under resan underrättade ombudsmannen Gränsbevakningen om omständigheter som behöver utvecklas. Ombudsmannen gav rekommendationer till Gränsbevakningsväsendet. I rekommendationerna beaktades Gränsbevakningsväsendets interna anvisningar bland annat om identifiering av personer i utsatt ställning. Ombudsmannen betonade tryggheten av asylsökanden i utsatt ställning samt vikten av att dokumentera och statistikföra de olika situationerna. Dokumentering av situationer som sker vid de stängda gränsövergångarna och vid gränserna är viktigt för att möjliggöra intern och extern bedömning och övervakning av verksamheten och situationen.

I april 2024 inleder diskrimineringsombudsmannen med stöd av finansiering från EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond AMIF ett projekt där en av målsättningarna är att medverka till tillgodoseendet av och övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid gränserna. Projektet kommer att pågå i ett år.

6. Övervakningen av avlägsnanden ur landet tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna för personer som avvisas

En av diskrimineringsombudsmannens uppgifter är att övervaka verkställigheten av avlägsnandet av utländska medborgare ur landet. Syftet med övervakningen är att säkerställa att de grundläggande rättigheterna för personer som avvisas eller utvisas tryggas vid verkställigheten av avlägsnanden från beredningen av avvisningen eller utvisningen ända fram till destinationslandet.

Bestämmelser om övervakningsuppgiften finns i utlänningslagen⁵¹. Bestämmelserna grundar sig i synnerhet på EU:s återvändandedirektiv där det förutsätts att medlemsstaterna effektivt övervakar återsändanden⁵² samt till exempel på rekommendationerna av Europarådets kommitté mot tortyr (CPT). Diskrimineringsombudsmannen har behörighet att övervaka verkställigheten av alla avlägsnanden och alla skeden av avlägsnanden.

I och med att kärnan av övervakningsarbetet är perspektivet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid verkställigheten av återsändanden betonas i synnerhet teman som förknippas med dessa rättigheter i övervakningen. Det är ofta svårare för personer i utsatt ställning som ska utvisas eller avvisas att få utnyttja sina rättigheter.

Därför fäster man särskild uppmärksamhet i diskrimineringsombudsmannens övervakningsarbete vid verkställigheten av återsändanden av personer som på olika sätt befinner sig i en utsatt ställning. Det finns även andra faktorer som kan öka risken för kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Sådana situationer är bland annat återsändanden där den verkställande myndigheten anser att det finns en ökad risk för fysiskt motstånd. Dylika återsändanden är också en tyngdpunkt i ombudsmannens övervakning.

6.1. Övervakningsarbetet beaktas även beredningen av återsändanden

Under 2023 övervakade ombudsmannen de inledande stegen av verkställigheten av återsändanden från hämtningen av personen som ska återsändas fram till att flygplanet lyft samt hela resan fram till destinationslandet. Dessutom riktade ombudsmannen i allt högre grad uppmärksamhet vid beredningen av återsändanden samt det nationella och internationella myndighetssamarbete som

ibland förknippas med den, eftersom noggrann beredning av återsändanden har stor betydelse för tillgodoseendet av rättigheterna för de personer som ska återsändas. Ombudsmannen lämnade skriftlig respons till den verkställande myndigheten och Polisstyrelsen om alla övervakningar av det inledande skedet och hela återsändanderesan. Ombudsmannen förmedlade sina observationer och rekommendationer för främjande av tillgodoseendet av rättigheterna av personer som återsänds till polisen även vid möten och utbildningar.

Övervakarna använde sig av granskningslistor som producerats inom ett projekt som år 2022 genomfördes med stöd av finansiering av AMIF⁵³ och information som erhållit under projektet i synnerhet i övervakningen av beredningsskedet för verkställigheten.

Vid övervakningar under 2023 fästes uppmärksamhet exempelvis vid följande:

Ett återkommande tema i internationella rekommendationer om återsändanden är möjligheten för den som ska avlägsnas att förbereda sig för resan, packa sina tillhörigheter, säga adjö till vänner och familjen, åtgärda eventuella överföringar av lön samt på andra sätt sköta sina ärenden. Det är därför viktigt att den återvändande informeras om avresetiden i god tid. Information i rätt tid är också viktigt för den återvändandes mentala förberedning. Returresan konkretiseras ofta först när den som ska återsändas får veta den exakta tidpunkten för återsändandet, och det kan ta tid att anpassa sig till tanken. Tillräckliga förberedelser kan minska motståndet och risken för användning av maktmedel. Att förläggningen för den som ska återsändas känner till tidpunkten för återsändandet stödjer också

beredningen av den som ska återsändas och hans beredskap för resan och främjar ett mer mänskligt återsändande där de grundläggande och mänskliga rättigheterna respekteras. Om den som ska återsändas och/eller förläggningen inte känner till dagen för återsändandet på förhand och man därmed inte kan förbereda sig för den blir risken för kränkningar av de grundläggande rättigheterna högre. Ombudsmannen frågar ofta som en del av övervakningen av det förberedande stadier den verkställande myndigheten om den som ska återsändas har informerats om tiden för återsändandet och när hen fick denna uppgift.

Vid övervakningen granskades även faktiskt beaktande av könssensitivitet under återresan. Könssensitivitet bör beaktas till exempel vad gäller val av ledsagare samt att rimliga önskemål om bemötandet av den som ledsagas tas i beaktande. Dylka frågor kan komma fram bland annat om det kön som angetts för personen i myndighetsregistret inte motsvarar personens könsidentitet. Lyckad interaktion mellan den myndighet som verkställer återsändandet och den person som ska återsändas är särskilt viktigt för att säkerställa mänskligt bemötande av den som ska återsändas.

Om den som ska återsändas har hälsoproblem har man i övervakningen fäst uppmärksamhet huruvida man vid behov har skaffat en bedömning av om personen är tillräckligt frisk att flyga och att man ser till att hen får de mediciner hen använder med sig för en rimlig tid framåt så att hen har tid att söka vård i destinationslandet eller att man strävar efter att främja en vårdkontakt. Det är viktigt att en yrkesperson inom hälsovården kommer med på återsändanderesan om hälsotillståndet av den som ska återsändas förutsätter det. Om det före återsän-

dandet sker plötsliga förändringar i hälsotillståndet av den som ska återsändas strävar man efter att i övervakningen uppmärksamma den verkställande myndigheten om att det rättsliga biträdet eller vid behov beslutsfattaren ska ha kännedom om dessa förändringar.

Ombudsmannen har fäst uppmärksamhet vid tillgodoseendet av rättsskyddet av personer som ska återsändas i situationer där en polisanmälan har gjorts för användning av maktmedel vid ett tidigare återsändandeförsök. I dessa situationer ska man före målsägandens återsändande dra försorg om att de behövliga utredningsåtgärderna som till exempel ett förhör har vidtagits.

I ombudsmannens övervakning har särskild uppmärksamhet fästs vid återsändanden av personer som hänvisats till och tagits upp i hjälpsystemet för offer för människohandel. I samband med övervakningen av det förberedande stadiet av återsändanden har det framstått situationer där en person som misstänkt vara offer för människohandel har hänvisats till hjälpsystemet, men beslut har inte ännu fattats i ärendet. Identifiering av ett offer för människohandel sker genom beslut av hjälpsystemet⁵⁴ och verkställigheten av avlägsnandet ur landet bör inte genomföras om personens eventuella identifiering som offer för människohandel inte har färdigställts och hens tillgång till hjälp tryggats⁵⁵. Hur personer som ska återsändas och är intagna i hjälpsystemet för offer för människohandel får tillgång till hjälp i destinationslandet är en annan fråga som kommit upp i övervakningen. Offer för människohandel brukar ha svårt att lita på myndigheter och de vill ofta inte ge sitt samtycke till att deras uppgifter lämnas till myndigheten i destinationslandet, vilket kan leda till att de inte får det stöd som de behöver

i destinationslandet. Ombudsmannen har rekommenderat att polisen är uppmärksam på innehållet av samtalet om samtycke, hur mycket tid som reserverats för samtalet samt att skapa en förtroelig stämning så att offret för människohandel förstår att det enda syftet med samtycket är att främja fortsatt hjälp till personen. I övervakningen fäster man också uppmärksamhet vid huruvida den verkställande myndigheten har gett personen som ska återsändas kontaktuppgifterna till aktörer som hjälper offer för människohandel i destinationslandet om personen inte har gett sitt samtycke till kontakt med dessa aktörer innan återsändandet.

Antalet återsändanden till Irak har ökat. Flera irakier som vistats i Finland under en längre tid har familj och arbetsplats i Finland samt anhängiga ansökningar om uppehållstillstånd när de ska återsändas. I dessa situationer försöker övervakarna ta reda på om den verkställande myndigheten har informerat beslutsfattaren om återsändandedatumet. Personer som kommer att beviljas uppehållstillstånd ska inte återsändas.

6.2. Diskrimineringsombudsmannen deltar i Frontex reserv med övervakare

Alla EU-medlemsländer har inte någon effektiv mekanism för övervakning av återsändanden såsom förutsatts i återvändandedirektivet⁵⁶. Denna skyldighet i direktivet förstärktes genom att inkludera kravet på övervakning av återsändanden i förordningen om Europeiska gräns- och kustbevaknings-

byrå (Frontex)⁵⁷ och genom att inrätta en reserv med övervakare vid Frontex. Medlemsländerna kan vid behov begära att en övervakare från reserven deltar i en återvändandeinsats de anordnar. Enligt förordningen förutsätts medlemsländerna också att utse övervakare till reserven. Finland uppdaterade sin lagstiftning enligt förordningen genom att komplettera utlänningslagen med en bestämmelse⁵⁸ enligt vilken diskrimineringsombudsmannen svarar för deltagande i en reserv med övervakare av återvändande med tvång enligt artikel 51 i gräns- och kustbevakningsförordningen.

Lagändringen trädde i kraft i början av år 2021 och utvidgade verksamhetsmiljön för diskrimineringsombudsmannens övervakning av återsändanden. Övervakarna vid diskrimineringsombudsmannens byrå övervakar via Frontex reserv med övervakare även andra länders myndighetsverksamhet.

Vid övervakning av återsändanden som Frontex koordinerat följer övervakarna tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna av personer som återsänds. Övervakaren följer återsändandeinsatsen på flygfältet, under flygningen och överlämnandet av personen i destinationslandet genom observationer som registreras. Efter insatsen upprättar övervakaren en rapport som baseras på observationerna till Frontex. I rapporten kan man ge rekommendationer för stärkande av de grundläggande rättigheterna av personer som återsänds samt framhålla god praxis. Frontex ombud för grundläggande rättigheter publicerar en sammanfattning av de vikti-

gaste observationerna från övervakningsrapporterna två gånger per år.

Ur perspektivet för effektiv övervakning är utmaningen med återsändanden som en annan stat verkställer att övervakaren inte har några förhandssuppgifter om personer som ska återsändas eller deras situation. Övervakaren kan därmed inte bedöma till exempel om personens rättsskydd har tillgodosetts, om personen har fått information om återsändandet i god tid eller om personens eventuella utsatta ställning har identifierats.

Övervakning som utförs genom reserven med övervakare har kritiserats. Enligt kritiken bör reserven med övervakare vara en aktör som är separat från Frontex för att trygga oberoende övervakning. Ombudsmannen anser att man på EU-nivån bör bedöma och söka efter metoder till stöd av oberoende och effektiv övervakning.

7. Personal

På diskrimineringsombudsmannens byrå har under år 2023 arbetat följande personer i fast tjänst, tidsbundna tjänster eller som praktikanter.

Diskrimineringsombudsman Kristina Stenman

Specialsakkunnig Robin Harms
Specialsakkunnig Tiina Valonen
Byråchef Rainer Hiltunen
Förvaltningschef Kari Kananen
Kommunikationschef Maria Swanljung
Specialsakkunnig Jussi Aaltonen
Inspektör Päivi Al-Tameemi
Yngre sakkunnig Airin Bahmani
Specialsakkunnig Elli Björkberg
Avdelningssekreterare Svetlana Burenicheva
Praktikant (förvaltning) Nicolas Grigorjeff
Ledningens assistent Paula Hannus
Högskolepraktikant Adaliina Häyhä
Specialsakkunnig Mikko Joronen
Sakkunnig Elin Jungar
Specialsakkunnig Matti Jutila
Specialforskare Heini Kainulainen
Högskolepraktikant Simranjit Kaur
Specialsakkunnig Päivi Keskitalo
Sakkunnig Elsa Korkman
Högskolepraktikant Ella Kovanen
Inspektör Riikka Kuoppala
Specialsakkunnig Marko Leimio
Avdelningssekreterare Elena Leinonen
Högskolepraktikant Iiris Lietzén
Sakkunnig Mervi Majoinen

Specialsakkunnig Sanna Mannonen
Kommunikationssakkunnig Mirka Mokko
Kommunikationssakkunnig Ruusa Myllyaho
Högskolepraktikant Minna-Mari Möttönen
sakkunnig Rebekka Nurmala
Högskolepraktikant Ada Nylund
Kommunikationsassistent Elli Peltonen
Högskolepraktikant Kaisla Pohjolainen
Specialsakkunnig Marjo Rantala
Yngre sakkunnig Ville Rantala
Specialsakkunnig Joonas Rundgren
Administrativ expert Juho-Pekko Ryhänen
Inspektör Ida Szulc Korhonen
Högskolepraktikant Anna Tahkola
Specialsakkunnig Sanna Tonteri
Sakkunnig Toni Tuomi
Specialsakkunnig Eeva Tupi
Specialsakkunnig Anni Valovirta
Specialsakkunnig Liisa Välimäki
Specialsakkunnig Linnea West
Planerare Massimo Zanasi

Källor

1. Jokinen, Juhila & Suominen 2016: 26
2. Ilmonen 2001: 100, 106
3. Rasism försvagar den inre säkerheten och marginaliserar barn och unga (yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi, på finska)
4. Keskinen & Rastas 2023
5. Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet.
6. Sukupuolistunut väkivalta ja lähisuhdeväkivalta Suomessa 2021 (Könsrelaterat våld och våld i nära relationer i Finland 2021, på finska). Slutrapport. Statistikcentralen 2023.
7. Statistikcentralen 2023.
8. Statistikcentralen 2023.
9. Statistikcentralen 2023.
10. Seri-stödcentrets klienter: bakgrund, användning av stödtjänster och rättsprocessens fortskridande. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:1 (på finska).
11. Se <https://thl.fi/sv/teman/vald/hjalp-och-tjanster/seri-stodcentret-for-offer-for-sexuellt-vald>.
12. Seri-stödcentrens klienters bakgrund 2023.
13. Statistikcentralen 2023.
14. Den nationella barnstrategin, åtgärdsprogrammet En Barndom utan våld, genomförandeplanen för Lanzarotekonventionen
15. Statistikcentralen 2023.
16. Statistikcentralen 2023.
17. Statistikcentralen 2023.
18. Lähisuhdeväkivalta 2021 (Våld i nära relationer 2021, på finska). Institutet för hälsa och välfärd. Statistikrapport 43/2023.

19. Rikos- ja riita-asioiden sovittelu 2022 (Medling i brott- och tvistemål 2022, på finska). Institutet för hälsa och välfärd. Statistikrapport 63/2023. Seuraamusjärjestelmä 2022 (Påföljdssystemet 2022, på finska). Kontrollijärjestelmä tilastojen ja tutkimusten valossa (Kontrollsystemet i ljuset av statistik och utredningar). Helsingfors universitet, institutet för kriminologi och rättspolitik. Katsauksia 57/2023.
20. CEDAW/C/FIN/CO/8, kapitel 23 punkt b.
21. Conclusions on the implementation of recommendations in respect of Finland adopted by the Committee of the Parties to the Istanbul Convention. June, 2 2023.
22. Statistikcentralen 2023.
23. Utredning om straffbarheten för psykiskt våld och rättspraxis i fråga om förföljelse i Finland (på finska). Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2023:20.
24. Utredning om straffbarheten för psykiskt våld 2023.
25. Principen om strafffrihet för offer för människohandel, Jani Hannonen & Heini Kainulainen (på finska)
26. Ett starkt och engagerat Finland – Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering (20.6.2023).
27. Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer för regeringsprogrammet 2023–2027.
28. Se till exempel Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (1950).
29. GrUB 25/1994 rd (eduskunta.fi).
30. Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, ”Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan (De sammantagna konsekvenserna av ändringarna i utlänningslagen och dess tillämpningspraxis för ställningen för dem som sökt och beviljas internationellt skydd, på finska)” (VN TEAS 2021:10).
31. Migrationsverkets statistiksida.
32. Inrikesministeriets pressmeddelande ”Inrikesministeriet bereder skärpningar av det internationella skyddet” (23.10.2023).
33. Barnombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen ”Skrivelse om konsekvenserna av lagstiftningsprojekt avseende utlänningsars ställning för barnets rättigheter” (VVTDno-2023-1575).
34. Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer för regeringsprogrammet 2023–2027.
35. Diskrimineringsombudsmannens utlåtande till arbetsgruppen för beredande av statsrådets meddelande om främjande av likabehandling, jämställdhet och icke-diskriminering i det finländska samhället. ”Diskrimineringsombudsmannens observationer om främjande av likabehandling och arbetet mot rasism” (9.8.2023).
36. Artikel 21 i mottagandedirektivet

37. 6 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel
38. 96 a § i utlänningslagen
39. Till exempel FN:s konvention om barnets rättigheter, 6 § i utlänningslagen, 5 § i mottagandelagen
40. Till exempel Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel, 4 kap. i mottagandelagen
41. Till exempel FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, 15 § i diskrimineringslagen
42. Till exempel Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet
43. Till exempel FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, artikel 25 i mottagandedirektivet, 147 § i utlänningslagen
44. Utlåtandet upprättades av doktorand i rättspsykologi, PMs, legitimerad psykolog Jenny Skrifvars och kommenterades av docent i rättspsykologi Julia Korkman
45. 22 § i Finlands grundlag
46. 52 § i utlänningslagen
47. 146 § i utlänningslagen
48. Till exempel på grund av asyl (87 § i utlänningslagen), alternativt skydd (88 § i utlänningslagen) och individuell mänsklig orsak (52 § i utlänningslagen)
49. 114 § 4 mom. i utlänningslagen
50. 206 a § i utlänningslagen
51. 152 b §
52. Artikel 8
53. Asyl-, migrations- och integrationsfonden vid Europeiska unionens fonder för inrikes frågor
54. 33 och 35 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel
55. Artikel 10 i Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel
56. Artikel 8.6 i återvändandedirektivet (2008/115/EG)
57. Frontex-förordningen (EU) 2019/1896
58. 152b § i utlänningslagen



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN