

**TVÅ ÅR MED DEN NYA  
DISKRIMINERINGSLAGEN**



DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS  
**ÅRSBERÄTTELSE 2016**

# INNEHÅLLS- FÖRTECKNING

Diskrimineringsombudsmannen .....	x x
Förord .....	x x
”Med funktionsnedsättning är jag en andra klassens medborgare” – funktionsnedsatta personers jämlika deltagande och ställning i Finland .....	x x
Diskrimineringsombudsmannens kundarbete 2016 i siffror .....	x x
<b>Främjande av likabehandling genom samarbete med intressentgrupper och påverkansarbete</b> .....	x x
Samarbetet med polisen .....	x x
Strävan efter att förhindra rasism mot asylsökande och minoritetsreligioner .....	x x
Hatretorik och hatbrott .....	x x
Hatretorik och anonym rekrytering teman under det tyska antidiskrimineringsombudets besök .....	xx
Stöd för arbetet med samernas grundläggande och mänskliga rättigheter .....	x x
Internationellt samarbete .....	x x
<b>Skapande av tolkningspraxis för diskrimineringslagen</b> .....	x x
Centrala anmärkningar i utlåtandena i rätten .....	x x
Utlåtande till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden .....	x x
<b>Diskrimineringsperspektiv på lagberedningen</b> .....	x x
Ändringar i utlänningslagstiftningen .....	x x
Ändringar i äktenskapslagstiftningen .....	x x

<b>Främjande av likabehandling är en lagstadgad skyldighet för både myndigheter och privata aktörer</b> .....	x x
Planeringshjälp för arbetsplatserna med hjälp av workshopar .....	x x
Likabehandlingsplanering är något nytt för företagen .....	x x
Tips för likabehandlingsplaneringen .....	x x
Så här utarbetar du en bra likabehandlingsplan för din skola .....	x x
Så här utarbetar du en bra likabehandlingsplan för din kommun .....	x x
<b>Människohandel</b> .....	x x
I fortsättningen övervägs avvisning av offer för människohandel till Italien noggrannare och fall för fall .....	x x
Antalet offer för människohandel med nigeriansk bakgrund växer .....	x x
Endast en dryg fjärdedel av offren för människohandel får uppehållstillstånd i Finland .....	x x
Att avvisa offer för människohandel till Italien utsätter dem för fortsatt utnyttjande .....	x x
Informationsresa pekade ut brister i informationsförmedlingen och tillgången till hjälp .....	x x
<b>Övervakning av avvisningen Antalet avvisningar ökar – större behov av övervakning</b> .....	x x
Starkare övervakning av verkställandet av avvisningar i Europa .....	x x
Tusentals avvisningar – endast ett fåtal övervakas .....	x x



## Förord

Mitt andra år som diskrimineringsombudsman har gått fort. Nyttjandet av de nya befogenheterna i arbetet i praktiken, byråns olika team och sållning av kundfall samt ett nära samarbete med intresseorganisationer har utgjort en stadig grund för vårt arbete under år 2016. Under året har vi haft fokus på främjandet av rättigheterna hos personer med funktionsnedsättning, utbildning i och kommunikation kring likabehandlingsplanering speciellt inom skolektorn och i arbetslivet, stärkande av vårt samarbete med myndigheter med ansvar för arbetarskydd samt utvecklande av rapportering och annan praxis när det kommer till övervakning av avlägsnanden ur landet. I denna årsberättelse har vi i tillägg till dessa fokusområden lyft fram centrala frågeställningar som den nya likabehandlingslagstiftningen medfört.

Under förra året har kontakterna till diskrimineringsombudsmannen nästan fördubblats. Då våra personalresurser förblivit de samma kräver detta allt mer tydlig prioritering från vårt håll i ingripande i och behandling av sådana fall genom vilka vi kan uppnå nytta på flest möjliga plan för de personer som blivit föremål för eller som löper risk att möta diskriminering. På basis av våra kundkontakter och vår utredning om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning kan man säga att vetskapen hur ombudsmannens kan arbeta mot diskriminering är knapphändig. Därmed krävs det aktiv synlighet av oss och vi måste också lyfta fram diskrimineringsbegreppen på ett begripligt sätt, utan att skapa onödiga förhoppningar om vår förmåga att hjälpa i fall där det inte handlar om diskriminering.

Som ett resultat av diskrimineringslagen fick personer med funktionsnedsättning en ombudsman, till vilken de kan klaga i fall av diskriminering. Personer med funktionsnedsättning möter mycket diskriminering och vi har lagt speciellt fokus på att utreda fall av diskriminering hos personer med funktionsnedsättning och hur man på bästa sätt ingriper i dessa fall och samtidigt lyfter fram personernas rättigheter. Finland ratificerade år 2016 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Konventionen stöder diskrimineringslagens målsättningar, den stärker också de rättigheter som personer med funktionsnedsättning har och lägger upp nya förpliktelser, uppfyllandet av vilka vi i vår tur strävar efter att följa med i vårt främjande arbete. Genom konventionen fick personer med funktionsnedsättning också en till myndighet, Människorättscentret, som i sin tur följer med hur väl konventionen uppfylls. Jag tror att ett tätt samarbete med andra aktörer ger oss de bästa förutsättningarna att främja likabehandling för personer med funktionsnedsättning i Finland.

En två år gammal myndighet med utvidgade befogenheter och ett nytt namn måste jobba hårt för att göra sig själv och likabehandlingslagstiftningen känd. Under år 2016 har vi satsat på påverkan via intressentgrupper. Vi blir ofta kontaktade i ärenden som påminner om varandra. Genom att diskutera problemen direkt med t.ex. myndigheten eller aktören som erbjuder en tjänst som diskriminerat kan vi uppnå goda resultat. Bra exempel på detta är vårt samarbete med försäkringsbranschen och aktörer som ansvarar för kollektiv trafiken i förebyggande av åldersdiskriminering och främjande av tillgänglighet.



En stor förändring i den nya diskrimineringslagen var breddandet av skyldigheten att främja likabehandling. Under år 2016 har myndigheter, läroanstalter och stora företag jobbat hårt för att uppfylla skyldigheten innan årsskiftet. I denna årsberättelse berättar vi hur diskrimineringsombudsmannen erbjöd stöd åt några företag i deras planeringsfas, vi ger också tips på hur en likabehandlingsplan görs upp om din organisation ännu behöver hjälp.

I förarbetena för både utlänningslagen och diskrimineringslagen har diskrimineringsombudsmannen precis som de befogenheter som utlännings- och minoritetsombudsmannen hade skyldighet att trygga utländska medborgares ställning. Då man ser på året i efterhand såg 2016 inte speciellt ljus ut i detta avseende. Regeringens invandringspolitiska målprogram innehöll såväl förändringar i utlänningslagstiftning som åtstramningar i dess verkställighet. Budskapet var en tydlig negativ inställning till asylansökningsprocesser och familjeföreningar samt till garanterandet av en jämlik behand-

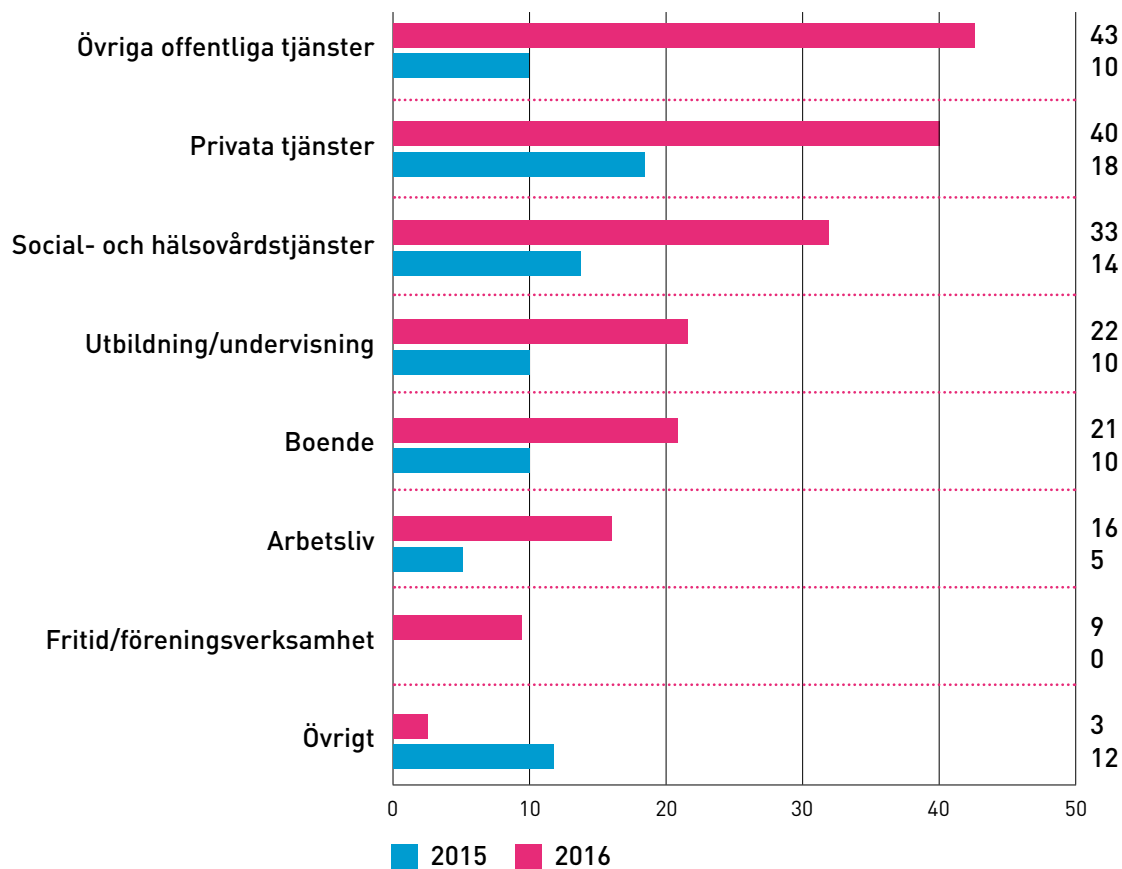
ling av dem som fått uppehållstillstånd. Diskrimineringsombudsmannen uttalade sig om ett flertal förändringar i lagstiftningen och motsatte sig till och med vissa av förändringarna. Dessa beskrivs mera ingående i vår årsberättelse. Ombudsmannen har speciellt tagit fasta på hur sårbarhet bedöms i enlighet med de internationella människorättsförpliktelser som binder Finland bl.a. när det kommer till personer som tillhör sexuella minoriteter och offer för människohandel. När det kommer till övervakningen av verkställigheten av avlägsnanden ur landet har ombudsmannen krävt bestående personalresurser för uppfyllandet av uppgiften som givits ombudsmannen i lag. Då antalet negativa asylbeslut och beslut att om avlägsnande ur landet ökar i antal är det viktigt att också avlägsnanden ur landet sker med respekt för mänskliga rättigheter. Oron för uppfyllandet av utländska personers rättigheter har ökat märkbart under det gångna året och därför har ombudsmannen tagit temat som ett av sina fokusområden för år 2017.

Kirsi Pimiä



”Min åsikt är att arbete åtminstone för människor i arbetsför ålder är ett viktigt sätt att höra någonstans och bygga sin egen identitet.”

### DISKRIMINERING PÅ GRUND AV FUNKTIONSNEDSÄTTNING PÅ OLIKA LIVSOMRÅDEN

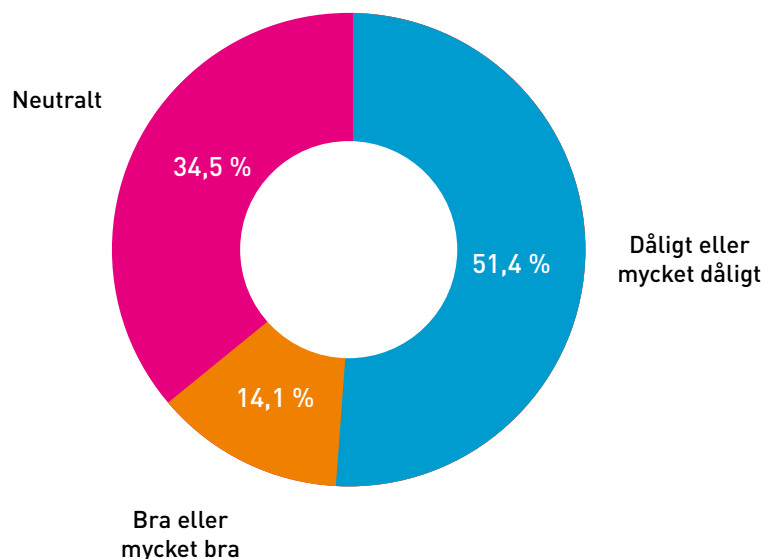


sättningsvis vara ett av tyngdpunktsområdena för 2017. Syftet är att fortsättningsvis stärka samarbetet med handikapporganisationer samt att sprida och få mer information om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i sektionen för handikappärenden som grundats inom delegationen för likabehandlingsärenden. Medvetenhet om de egna rättigheterna är en av grundpelarna i ingripandet i diskrimineringsärenden.

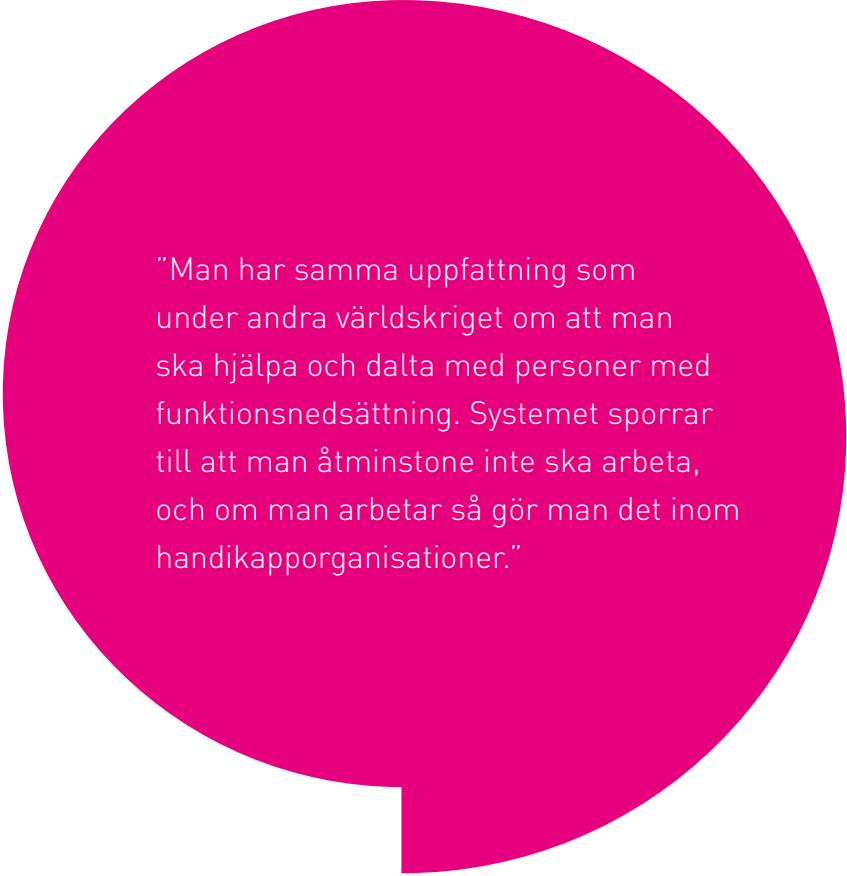
Varför är det så svårt att förverkliga samhällelig delaktighet och likabehandling för personer med funktionsnedsättning? När man granskar resultaten från handikapputredningen på avstånd för att hitta svaret framhävs det rådande attitydklimatet som en stark kandidat. Utredningen bekräftade det attitydproblem som vi redan tidigare stött på i vårt arbete. Man kan säga att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning i Finland i

princip är goda, men problemet är hur dessa rättigheter tillämpas i vardagen. Tyvärr finns det fortfarande flera aktörer i vårt samhälle som behöver upplysas för att de ska förstå att personer med funktionsnedsättning har samma rättigheter att gå i skola, arbeta och använda allmänt tillgängliga tjänster som alla andra. Utan en betydande attitydförändring blir personer med funktionsnedsättning inte till fullo och på ett jämlikt sätt delaktiga i det finländska samhället. I vissa fall och hos vissa människor handlar det om medvetna och avsiktliga negativa attityder, medan det i andra fall är fråga om brist på kunskap och förståelse. I det senare fallet kommer förändringen i gång genom att sprida information, handledning och utbildning. För de förra förutsätter förändringen att man aktivt använder rättsskyddsmedel samt varnande, effektiva och förebyggande följder om rättigheterna kränks.

### RESPONDENTERNAS SYNPUNKTER OM ATTITYDKLIMATET GENTEMOT PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING I FINLAND (%) (N=426)







”Man har samma uppfattning som under andra världskriget om att man ska hjälpa och delta med personer med funktionsnedsättning. Systemet sporrar till att man åtminstone inte ska arbeta, och om man arbetar så gör man det inom handikapporganisationer.”

”Det talas inte om att det finns personer med funktionsnedsättning som faktiskt skulle kunna utföra vilket som helst arbete inom datateknik eller försäljning. Det är ett problem i medierna och kanske också på en allmänna nivå i samhället att personer med funktionsnedsättning alltför snävt ses som personer med en viss typ av funktionsnedsättning.”

Den förnyade diskrimineringslagen som trädde i kraft 2015 spelar en viktig roll i att öka likabehandlingen för personer med funktionsnedsättning i vårt samhälle. I diskrimineringslagen förbjuds direkt och indirekt diskriminering på grund av funktionsnedsättning. I lagen stadgas också att myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare och de som tillhandahåller varor eller tjänster är skyldiga att göra rimliga anpassningar. Anpassningarna behövs för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra utträta ärenden hos myndigheter och få utbildning och arbete samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten och att klara av sina arbetsuppgifter och avancera i arbetet. Rimliga anpassningar kan se ut på mycket olika sätt. Att genomföra dessa anpassningar beror alltid på personens behov, situationen i fråga samt förhållandena som gäller situationen. Vägran att göra rimliga anpassningar är diskriminering. Diskrimineringslagen har endast tillämpats av domstolar under en mycket kort tid. Det behövs dom-

stolsbeslut om hur lagens bestämmelser ska tolkas, och i synnerhet om gränserna för direkt och indirekt diskriminering samt underlåtenhet att göra rimliga anpassningar ur synvinkeln för personer med funktionsnedsättning. Därför är det önskvärt att man ska våga söka rättsskydd och ersättning för diskriminering från både rättsskyddsmedel med låg tröskel och från domstolar. Under 2016 förde ombudsmannen ett fall av misstänkt diskriminering på grund av underlåtenhet att göra rimliga anpassningar till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden.

För närvarande är personer med funktionsnedsättning i en föränderlig miljö och i ett föränderligt samhälle i en sådan situation att de är medvetna om att de har rättigheter. För en stor del av dessa personer är det dock oklart vad dessa rättigheter innebär eller möjliggör och hur de borde utnyttjas. Upplevelserna av diskriminering hos personerna som deltog i vår utredning berättade om utanförskap och att det inte alls är en självklarhet att ta till rättsskyddsmedel i diskrimineringsärenden. Det verkar som om man vad gäller utbud av varor och tjänster, arbetsliv och elektroniska tjänster inte ser något behov av att vidta åtgärder riktade till personer med funktionsnedsättning i syfte att förbättra likabehandlingen och deras möjligheter till delaktighet, utan det verkar som om det anses tillräckligt att det stödnätverk som välfärdsstaten tillhandahåller tar hand om dem.

”Min åsikt är att arbete åtminstone för människor i arbetsför ålder är ett viktigt sätt att höra någonstans och bygga sin egen identitet.”

”Man har samma uppfattning som under andra världskriget om att man ska hjälpa och delta med personer med funktionsnedsättning. Systemet sporrar till att man åtminstone inte ska arbeta, och om man arbetar så gör man det inom handikapporganisationer.”

I ljuset av resultaten av utredningen framgår det tydligt att det i Finland ännu krävs mycket arbete för att förbättra situationen för personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden. En överlägsen majoritet av respondenterna uppgav att de är pensionärer. Andelen pensionärer ökar naturligtvis med åldern, men andelen är stor i alla åldersgrupper. Resultaten av utredningen visar att respondenterna deltar i arbetslivet i betydligt lägre grad än majoritetsbefolkningen även om det inte förekommer några betydande skillnader i utbildningsnivån. Man kan inte säga att det finns ett kausalförhållande mellan fenomenen, men omständigheterna väcker den stora frågan om hur villiga och beredda arbetsgivare är att anställa personer med funktionsnedsättning. Respondenterna har en klar synpunkt gällande funktionsnedsättningens inverkan vid rekrytering – en funktionsnedsättning försätter arbetssökande i en sämre ställning i förhållande till andra sökande även om båda har samma färdigheter och kompetens. Diskrimineringsombudsmannen uppmanar myndigheter och arbetsgivare att söka nya modeller och metoder för att allt mer få personer med funktionsnedsättning med i arbetslivet. Möjligheten att arbeta stärker allas självförtroende, självständighet och livskvalitet.

Man har tidigare inte utrett vilka upplevelser personer med funktionsnedsättning har av elektroniska tjänsters tillgänglighet även om ämnet har diskuterats redan under en längre tid. I diskrimineringsombudsmannens arbete har elektroniska tjänster varit aktuella i form

av klagomål som bland annat berört tjänster som kräver stark autentisering. Problemet har i regel varit att den kund med funktionsnedsättning som lämnat in klagomålet inte har eller har beviljats nätbankskoder. För personer med funktionsnedsättning är användningen av elektroniska tjänster inte entydig. Av utredningen framgår att personer med funktionsnedsättning på grund av sin skada har svårt att hitta den information de behöver, skaffa varor och tjänster samt sköta ärenden på webben. Observationen gäller i samma utsträckning att hitta den information man behöver, skaffa varor och tjänster samt sköta ärenden på webben. Även i arbetslivet är det i många fall väsentligt att arbeta i en digital verksamhetsmiljö.

Problemen med webbtjänster beror ofta på att de hindrar användning av hjälpmedel anpassade skärmar, och därmed inte svarar på de servicebehov som personer med funktionsnedsättning har. Detta tyder på att elektroniska tjänster planeras och genomförs utan att man funderat på vilka behov personer med funktionsnedsättning har, än mindre utreder vilken erfarenhet de har av dylik användning. Sättet att genomföra elektroniska tjänster diskriminerar alltför ofta personer med funktionsnedsättning. Dessutom kan övergången till elektroniska tjänster skapa problem även i fråga om sådana tjänster som tidigare inte medfört problem.

Det satsas stort på digitala tjänster såväl inom den privata sektorn som inom statsförvaltningen. Elektroniska tjänster erbjuder nya möjligheter även för personer med funktionsnedsättning och underlättar vardagen. EU:s tillgänglighetsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv (2016/2102) om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer) tvingar den offentliga sektorn att i fortsättningen fundera närmare på genomförandesätt. Det viktigaste är att personer med funktionsnedsättning görs delaktiga i processen att planera och genomföra elektroniska tjänster.



# DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS KUNDARBETE 2016 I SIFFROR

Statistiken för två år visar att antalet kontakter inte endast ökade under det första året efter att ombudsmannens verksamhetsområde utvidgades. Det stigande antalet kontakter visar att diskrimineringsombudsmannen blivit mer välkänd. Det är ändå tydligt att det är svårt att nå vissa grupper som är i särskilt sårbar ställning. Detta kan ses bl.a. i resultaten från diskrimineringsombudsmannens handikapputredning, enligt vilka få personer med funktionsnedsättning känner till diskrimineringsombudsmannen. Ett av diskrimineringsombudsmannens viktiga tyngdpunktsområden för 2017 är därför att göra verksamheten mer synlig och att sänka tröskeln för att ta kontakt.

Under 2016 behandlades 1 189 kontakter i diskrimineringsombudsmannens kundtjänst, varav största delen (891) berörde misstankar om diskriminering. Kundtjänsten behandlade alltså 80 % fler kontakter än 2015.

Största delen av misstankarna om diskriminering riktades till myndigheter, men även privata aktörer, till exempel tjänsteleverantörer, angavs allt oftare som diskriminerande part. Under 2016 angavs en privat aktör som motpart i 318 fall av misstänkt diskriminering. Antalet kontakter som berörde kommunens verksamhet var 223, och 126 kontakter berörde statens verksamhet.

Av kontakterna 2016 berörde 116 social- och hälsovårdstjänster. 91 kontakter berörde boende, 84 gällde utbildning

och undervisning och 144 berörde arbetsliv. I kontakter som gällde boende kunde man tydligt urskilja utmaningarna för asylsökande som beviljats uppehållstillstånd att hitta ett eget hem, och ursprung var den vanligaste diskrimineringsgrunden i fall som berörde boende.

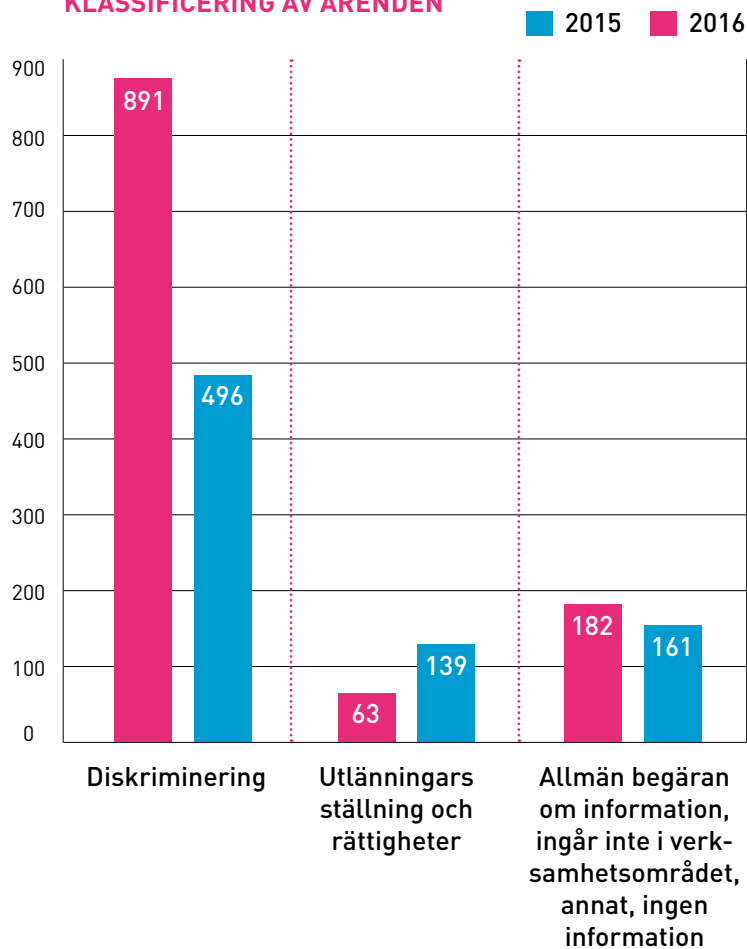
Kontakter om diskriminering beträffande personer med funktionsnedsättning har nästan fördubblats jämfört med 2015. Den vanligaste diskrimineringsgrunden är ursprung, som bevarats på nästan samma nivå (203 år 2015 och 212 år 2016) under de två senaste åren. Fastän man vet att sexuella minoriteter möter betydlig diskriminering i Finland kontaktas byrån dock sällan i dessa fall. År 2016 kom det 27 kontakter. Det finns sannolikt flera orsaker till detta. Många vet inte ännu att ombudsmannens befogenhet utvidgats så att den nu även omfattar sexuell läggning. Viljan att berätta om diskriminering minskas dessutom av ett bristande förtroende för myndigheter, att man vant sig vid diskriminering, samt en rädsla för ytterligare diskriminering eller för att ens identitet ska avslöjas. Ungdomar tar inte heller kontakt med diskrimineringsombudsmannen. Däremot var ett barn kund i 42 av fallen. Dessa fall berör ofta utbildning.

Asylsökande och livet i flyktigförläggningar visade sig i årets kontakter, och bland annat av denna orsak har diskriminering på grund av nationalitet ökat i kontakterna till diskrimineringsombudsmannen.

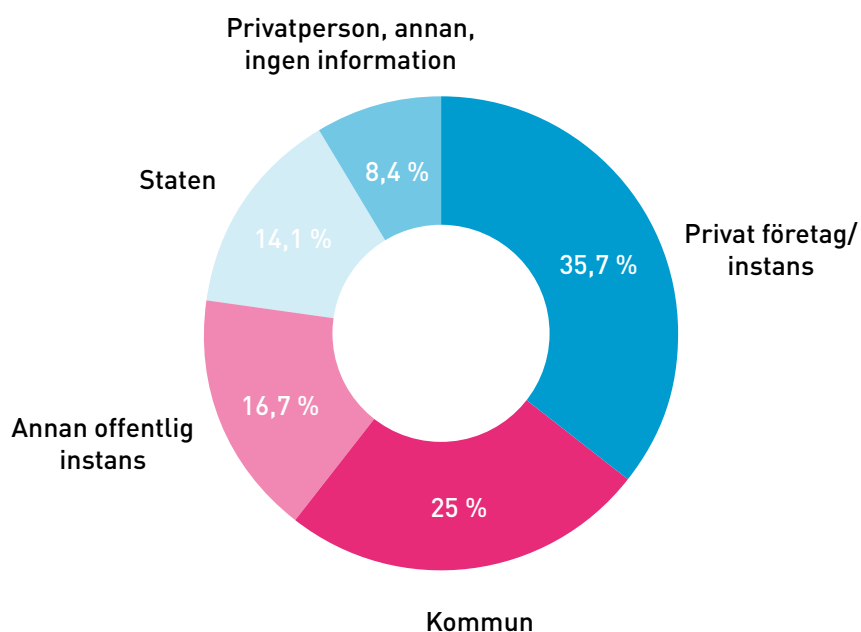


Statistiken som gäller diskrimineringsombudsmannen baserar sig på kontaktregistret som används i kundarbetet. Det är möjligt att ta kontakt med blanketten för klagomål på webbsidorna, via telefonjouren (mån-fre kl. 10-12), per e-post eller per brev. Kundfall behandlas enligt livsområde.

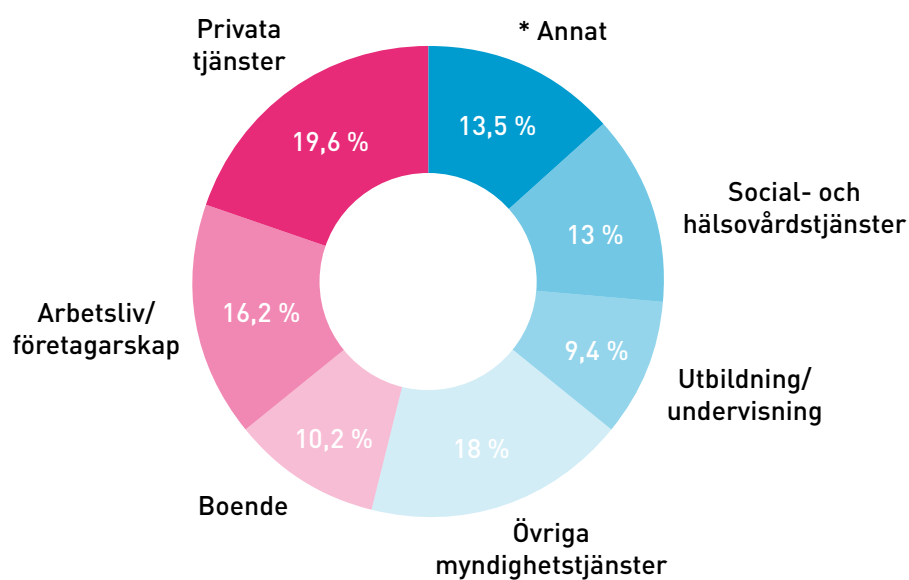
### KLASSIFICERING AV ÄRENDEN



## DISKRIMINERINGENS MOTPART

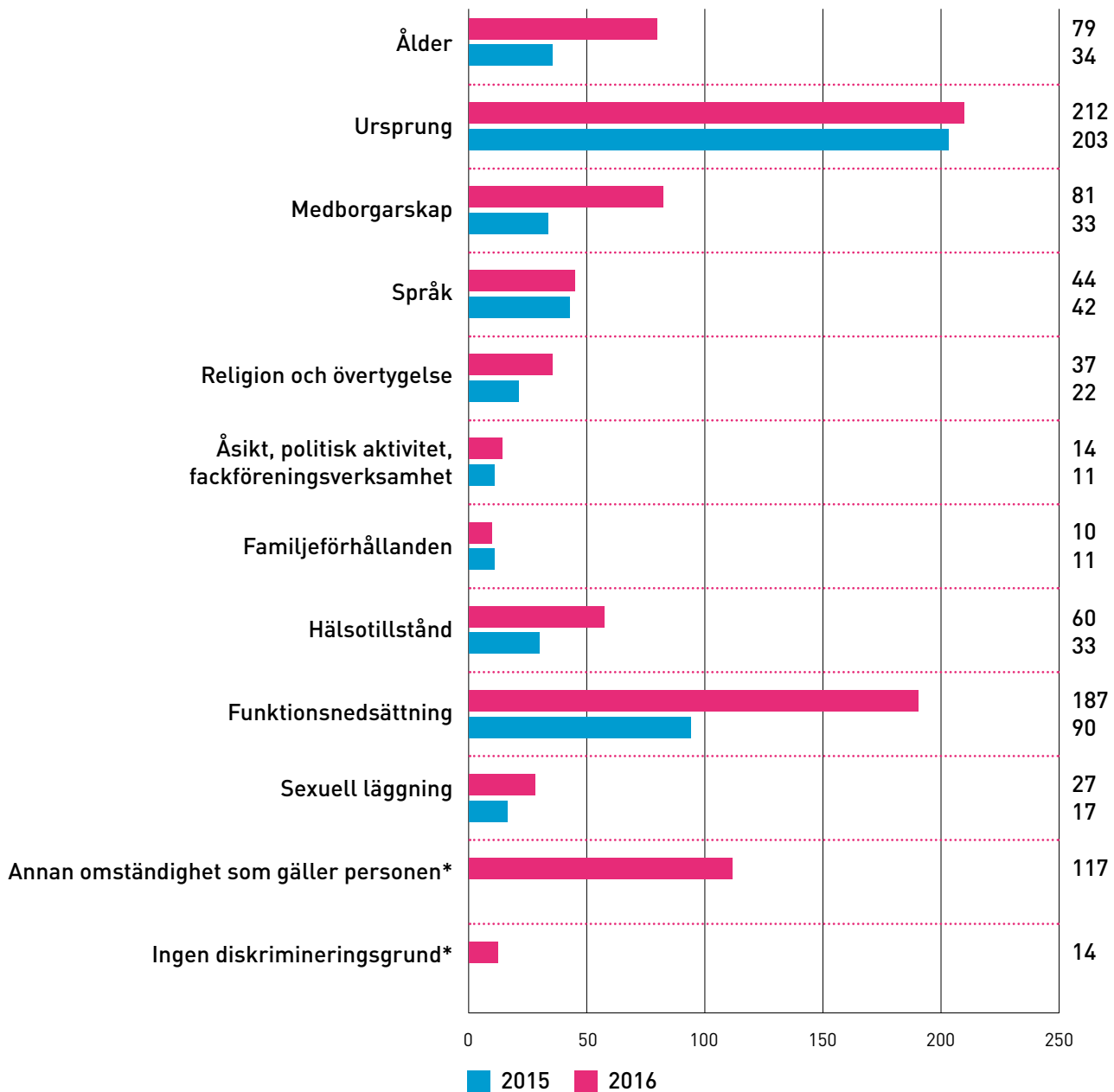


## DISKRIMINERING INOM OLIKA LIVSOMRÅDEN



\*Annat, till exempel: tredje sektorn, föreningsverksamhet, fritid, lagstiftning, media, mellan privatpersoner, inget tydligt livsområde, ingen information

## DE BEHANDLADE DISKRIMINERINGSANMÄLNINGARNAS DISKRIMINERINGSGRUNDER



\*Ingen statistik fördes över dessa 2015. Annan omständighet som gäller personen kan till exempel betyda fängelsestraff, bostadsort, utbildningsnivå eller betalningsstörning.

# FRÄMJANDE AV LIKABEHANDLING GENOM SAMARBETE MED INTRESSENTGRUPPER OCH PÅVERKANSARBETE

Runt trettio tal större evenemang, fyrtio utbildningsevenemang, över hundra möten, deltagande i mässor, egna seminarier, tiotals skriftliga utlåtanden för lagberedning, information om verksamheten i olika kanaler: diskrimineringsombudsmannens arbete för att främja likabehandling är ingen liten uppgift. Kundarbetet tar upp största delen av experternas arbetstid, men det utgör endast en liten del av diskrimineringsombudsmannens verksamhet. Att öka medvetenheten om likabehandling, utbildning, möten med intressentgrupper och att lyfta fram byråns sakkunskap till exempel i samband med lagberedning utgör en helhet som främjar likabehandling steg för steg, och som åstadkommer en förändring mot det bättre vad gäller både lagstiftning, strukturer och enskilda personers liv.

Under 2016 träffade diskrimineringsombudsmannen och byråns övriga personal många myndigheter, medborgarorganisationer, medier samt andra aktörer från den offentliga och privata sektorn. Ombudsmannen höll regelbundet kontakt med ministrar och riksdagsledamöter.

Representanter för minoriteter och instanser som SETA, Somaliska förbundet, muslimska nätverket, olika handikapporganisationer som till exempel Finlands Dövas Förbund, Tröskeln rf, Synskadades förbund, delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, fritänkarna, Allianssi och Förbundet för Finlands ryskspråkiga föreningar är en viktig bro framför allt i arbetet att ingripa i diskriminering. Av dessa organisationer får ombudsmannen värdefull information om hurdan diskriminering olika grupper möter, och å andra sidan kan organisationerna ge råd och vid behov styra sina medlem-

mar som upplevt diskriminering att ta kontakt med ombudsmannen. Organisationsfältet bjöd aktivt in representanter för diskrimineringsombudsmannens byrå till sina evenemang för att berätta om diskrimineringslagen och hur den tillämpas. Medvetenhet om de egna rättigheterna är en grundläggande förutsättning för att individens rättsskydd ska förverkligas.

Att ta ut en försäkring kan kännas som ett självklart sätt att få ytterligare skydd, men för många personer som tillhör minoriteter är det inte så självklart. Till exempel personer med funktionsnedsättning eller kroniska sjukdomar tvingas ofta kämpa för att få en försäkring. Diskrimineringsombudsmannen har även gjorts medveten om att ursprung eller till och med bostadsort kan påverka tillgången till försäkringar eller kredit. Försäkringsbolag, banker och kreditgivare har naturligtvis rätten, och skyldigheten, att utföra den riskanalys som deras verksamhet kräver, men även dessa instanser omfattas av diskrimineringslagen. Alla som ansöker om en försäkring eller kredit har rätt att bli bedömda som en individ och inte som en del av en viss grupp. Under årets gång diskuterade diskrimineringsombudsmannen diskrimineringslagens inverkan med aktörer inom försäkrings- och banksektorn samt finansbranschen.

Det långvariga samarbetet med olika religiösa grupper fortsatte. Med de muslimska samfundens diskuterades bland annat vad rätten till sin egen religion och sin religiösa identitet betyder. Hur kan rätten till religionsutövande förverkligas om man försöker begränsa yttre tecken på religiös identitet? Dialogen med icke-religiösa samfund och fritänkare var lika viktig. Varför hör reli-



Av dessa organisationer får ombudsmannen värdefull information om hurdan diskriminering olika grupper möter, och å andra sidan kan organisationerna ge råd och vid behov styra sina medlemmar som upplevt diskriminering att ta kontakt med ombudsmannen.

gionsutövandet fortfarande ihop med skolornas och daghemmens vardag? Under 2016 träffade diskrimineringsombudsmannens representanter också representanter för föreningen för religionsoffer Uskontojen uhrien tuki UUT ry.

Diskrimineringsombudsmannen samarbetar ofta med olika myndigheter. Misstankar om diskriminering som kommit in genom kundtjänsten skapar en bild om strukturella problem. Diskrimineringsombudsmannen går en regelbunden dialog med Kommunförbundet, kommunala aktörer

och kommuner. På det sättet främjar man likabehandling på hyresbostadsmarknaden, funderar man på upplevelser av diskriminering inom socialservicen, diskuterar man hur man ska hjälpa offer för människohandel, och skapar man bättre förutsättningar för tillgänglig kollektivtrafik.

Utmaningarna beträffande kollektivtrafikens tillgänglighet har varit viktiga på diskrimineringsombudsmannens agenda. Under 2016 träffade diskrimineringsombudsmannen representanter för olika områden av kollektivtrafiken med



## Delegation för likabehandlingsärenden inledde sin verksamhet

Delegation för likabehandlingsärenden inledde sin verksamhet 2016. Det första mötet ordnades i december, och förutom konstitueringen var temat även diskrimineringsombudsmannens handikapputredning.

Delegation för likabehandlingsärenden fungerar i samband med diskrimineringsombudsmannens byrå som stöd för diskrimineringsombudsmannen. Delegationen har som uppgift att fungera som en kontakt mellan diskrimineringsombudsmannen och intressentgrupperna. Delegationens medlemmar är aktörer och myndigheter som är centrala för arbetet att förebygga diskriminering.

Under året grundades tre sektioner i samband med delegation för likabehandlingsärenden: utlänningssektionen, sektionen för handikappärenden, och arbetslivssektionen. Sektionerna samlas 2-4 gånger per år.

avsikten att främja likabehandling för personer med funktionsnedsättning som användare av allmänna kommunikationsmedel. I diskussionerna lyftes det, förutom tillgänglighetslösningar, även fram bland annat tjänsteleverantörernas skyldighet att göra de rimliga anpassningar som behövs, kostnader för personliga assistenter, samt till exempel betydelsen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som ratificerades på sommaren 2016. Arbetet med att främja likabehandling hos trafikföretag fortsätter ännu under 2017.

Diskrimineringsombudsmannen samarbetar intensivt med regionförvaltningsmyndigheternas arbetarskydd för att motverka diskriminering i arbetslivet. Arbetarskyddsmyndigheten ansvarar för att undersöka enskilda diskrimineringsfall i arbetslivet, medan diskrimineringsombudsmannen har som uppgift att bland annat främja likabehandling i arbetslivet. Det är viktigt att arbetarskyddsmyndigheterna och diskrimineringsombudsmannen diskuterar sina egna fall och bedömningar om diskriminering för att man ska finna en så konsekvent tolkning av diskriminering som möjligt.

## SAMARBETET MED POLISEN

Under 2016 samarbetade diskrimineringsombudsmannen intensivt med polisen och åklagarväsendet. I samband med människohandelsärenden och övervakningen av verkställandet av avvisning är dialogen nästan daglig. Ombudsmannen träffade själv polisöverdirektör Seppo Kolehmainen flera gånger under året, och diskrimineringsombudsmannens personal besökte polisyrkeshögskolan för att ordna utbildningar bland annat om hur man känner igen offer för människohandel.

## STRÄVAN EFTER ATT FÖRHINDRA RASISM MOT ASYLSÖKANDE OCH MINORITETSRELIGIONER

År 2016 kontaktades diskrimineringsombudsmannen vid flera tillfällen i frågor som gällde invandrarfientliga och rasistiska demonstrationer som ordnades i närheten av mottagningscentralerna eller upprepade gånger framför moskéer i samband med att religiösa tillställningar inleddes. Ombudsmannen informerade Polisstyrelsen om sin oro och betonade att mötesfriheten och yttrandefriheten är centrala grundläggande rättigheter som polisen måste respektera i sin verksamhet, men samtidigt måste man beakta människovärdets okränkbarhet och de övriga grundläggande rättigheterna, till exempel skyddet för privatlivet och hemfriden, religionsfriheten och barnens rättigheter.

När det gäller demonstrationer som ordnas framför byggnader som används för religionsutövning uppmärksammade ombudsmannen den religionsfrihet som tryggas i grundlagen och som polisen bör ta i beaktande när lagen om sammankomster tillämpas. Behovet av att anvisa en annan plats för demonstrationen ska därför övervägas. Att flytta en demonstration är motiverat i situationer där demonstrationer upprepade gånger ordnas framför en byggnad som används för religionsutövning i samband med att en religiös tillställning äger rum eller inleds.

Om man med demonstrationer vill uttrycka en åsikt om till exempel invandrings- och asylpolitiken är det med tanke på demonstrationens syfte mer ändamålsenligt att genomföra den på sådana platser och framför sådana byggnader där man fattar beslut om invandrings- och asylärenden (till exempel platsen för kommunfullmäktiges sammanträden) än framför asylsökandes bostäder eller moskéer.

Mötesfriheten och yttrandefriheten är centrala grundläggande rättigheter som polisen måste respektera i sin verksamhet, men samtidigt måste man beakta människovärdets okränkbarhet och de övriga grundläggande rättigheterna, till exempel skyddet för privatlivet och hemfriden, religionsfriheten och barnens rättigheter.

En demonstration kan även utgöra trakasserier enligt diskrimineringslagen om demonstrationen kränker människovärdet hos personer som hör till minoritetsgrupper och skapar en stämning som gör att dessa personer förnedras eller som är hotfull eller fientlig mot dem. Då bör polisen avbryta demonstrationen med stöd av 21 § i lagen om sammankomster.

På ombudsmannens initiativ skickade Polisstyrelsen i januari 2017 ett brev till polisinrättningarna där polis enheterna uppmanades att uppmärksamma de frågor som ombudsmannen lyft fram och vid behov vidta åtgärder för att flytta eller avbryta demonstrationer.

## HATRETORIK OCH HATBROTT

Diskrimineringsombudsmannen deltog 2016 aktivt i samhällsdebatten om den ökade hatretoriken och olika främlingsfientliga gruppers och extremistideologiska rörelsers verksamhet på sociala medier och i gatubilden.

Nordiska motståndsrörelsens allt synligare närvaro i gatubilden bl.a. på självständighetsdagen och under den demonstration som ledde till misshandel i Helsingfors väck-

te debatt ett eventuellt förbud dessa öppet lagstridiga extremistorganisationers verksamhet och symboler.

Diskrimineringsombudsmannen ansåg att man måste överväga motståndsrörelsens rätt att demonstrera och sprida sitt fascistiska budskap, som kränker människovärdet. Ombudsmannen anser att öppet rasistiska organisationer, vars ideologi och verksamhet är en djup kränkning av andra människors människovärde, inte åtnjuter den mötesfrihet och yttrandefrihet som skyddas av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Om de behöriga myndigheterna inte reagerar på organiserad rasism och hatretorik kan det hos allmänheten sprida sig en uppfattning om att verksamhet av det här slaget är tillåten och inget som man ingriper i.

Polisstyrelsen väckte den 2 mars 2017 en talan om att upplösa Nordiska motståndsrörelsen i Birkalands tingsrätt, eftersom man ansåg att dess verksamhet väsentligt strider mot lag och god sed. Polisöverdirektör Seppo Kolehmainen konstaterade innan talan väcktes att man inte bör ge våldsamma och öppet rasistiska organisationers verksamhet utrymme i det finländska samhället.

## FÅR MAN HA EN NAZISTFLAGGA I FÖNSTRET?

I december 2016 lämnade diskrimineringsombudsmannen in en ansökan till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för att be nämnden förbjuda synlighållande av en nazistflagga i fönstret till en studentbostad. Ombudsmannen anser att det är fråga om trakasserier som strider mot diskrimineringslagen. Nazistflaggan hade varit klart synlig i fönstret i mer än åtta månader, och personen hade inte gått med på att ta bort den trots hyresvärdens, Helsingforsregionens studentbostadsstiftelses (HOAS), begäranden. I det aktuella hyreshuset bor många personer med utländsk bakgrund som har upplevt flaggorna som kränkande och hotfulla. Flaggorna var allmänt synliga för alla grannar och personer som rörde sig på det aktuella kvarterets innergård.

Ombudsmannen anser att beteendet visar på en fundamental brist på respekt för vissa personer, till exempel på grund av deras etniska ursprung och religion.

Fallet är principiellt viktigt i en tid när hatretoriken och skapandet av en fientlig stämning bara verkar öka. Hatretorik, olika hatbrott och andra former av rasism har ökat på ett oroväckande sätt, samtidigt som stämningen gentemot olika minoriteter har hårdnat. Till och med de allra viktigaste mänskliga rättigheterna har börjat ifrågasättas.

”Yttrandefriheten skyddar inte hatretorik eller andra åsiktsyttringar som djupt kränker andra personers människovärde. Vi vill inte att symboler som agiterar för rasism och diskriminering ska spridas offentligt i Finland”, konstaterade diskrimineringsombudsmannen när ansökan lämnades till nämnden.

## HATRETORIK OCH ANONYM REKRYTERING TEMAN UNDER DET TYSKA ANTIDISKRIMINERINGSOMBUDETS BESÖK

Hatretoriken var huvudtema också när Tysklands antidiskrimineringsombud Christine Lüders besökte Finland våren 2016. I Tyskland har antidiskrimineringsombudet varit en stark part vid skapandet av hårdare praxis mot hatretorik. Under det rundabordssamtal som ordnades med diskrimineringsombudsmannen, medier och andra aktörer på fältet föddes idéer om hur hatretoriken ska motverkas. Många av de idéer som lyftes fram på våren håller redan på att genomföras. Under samtalet krävdes hårdare tag av polisen och mer samarbete med internationella aktörer. Polisen har inrättat en särskild hatbrottsenhet, för vilken en av huvuduppgifterna är att vara närvarande på nätet och förebygga hatretorik. Faktagranskningstjänster efterlystes också, och det uppkommer hela tiden fler sådana. Diskrimineringsombudsmannen fortsätter för egen del arbetet med att motverka hatretorik under 2017, då detta tema är ett av ombudsmannens huvudsakliga fokusområden.

## STÖD FÖR ARBETET MED SAMERNAS GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Diskrimineringsombudsmannen träffade olika samiska aktörer i flera olika sammanhang under året. Ombudsmannen talade även på flera tillställningar som behandlade samernas rättigheter. Diskrimineringsombudsmannen Kirsi Pimiä talade bl.a. på seminariet Saamelaiset, arktinen ja ympäristöpäätöksenteko (Samerna, Arktis och miljöbeslutsfattandet) i Helsingfors i januari och på seminariet Avaimia yhdenvertaisuuteen (Nycklar till likabehandling) i



Diskrimineringsombudsmannen har även uppmärksammat hatretoriken mot samer i synnerhet på nätet och det faktum att samernas ställning i offentligheten och reklamen är svag. Samernas ställning som ursprungsbefolkning ger den samiska kulturen ett särskilt skydd som man ännu inte förstår i Finland. Till exempel används samiska kläder återkommande på fel sätt i reklam och medier.

Ombudsmannen anser att det är viktigt att undervisning i och på samiska i större utsträckning erbjuds också samiska barn som bor utanför Sameland.

### INTERNATIONELLT SAMARBETE

Diskrimineringsombudsmannen har som lagstadgad uppgift att delta i det internationella och europeiska samarbetet. Ombudsmannen har ett nära samarbete med de nordiska kollegorna. Diskrimineringsombudsmannen deltar även i bl.a. EU:s byrå för grundläggande rättigheter FRA:s verksamhet, samarbetar med Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans, ECRI och är även aktiv i till exempel EU-kommissionens olika arbetsgrupper.

Diskrimineringsombudsmannen deltar aktivt i det europeiska samarbetsnätverket Equinets verksamhet både som utbildare och utbildningsdeltagare och som stark samtalspartner. De resonemang om gemensamma utmaningar som har förts med de europeiska kollegorna har varit fruktbara. Inom Equinet deltar de europeiska ländernas experter på arbete mot diskriminering i utbildning och samarbetar för att stödja varandra på det professionella planet. Representanter för diskrimineringsombudsmannens byrå är aktiva medlemmar i flera arbetsgrupper. Under året deltog diskrimineringsombudsmannen i bl.a. utbildning i sociala medier och olika arbetsgruppers arbete. Arbetsgruppen Strategic Litigation utarbetade en handbok om användning av rättsprocesser som ett strategiskt verktyg för att ingripa i diskriminering, medan arbetsgruppen Policy formation begrundade linjedragningar inom diskrimineringslagstiftningen och kommunikationsarbetsgruppen övervägde bästa praxis inom olika delområden av kommunikation.



FIBS RF  
POLISYRKESHÖGSKOLAN  
FINLANDS FLYKTINGRÅDGIVNING  
DELEGATIONEN FÖR ETNISKA RELATIONER **VAMPO**  
**NORDISK OMBUDSMÖTE** MUSLIMNÄTVERKET  
**HJÄLPSYSTEMET FÖR OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL**  
FÖRSÄKRINGSJURISTERNAS FÖRENING EDUCA **MIGRI**  
**NORDISK OMBUDSMÖTE** **SOSTE** **FINANSINSPEKTIONEN**  
ECRI EQUINET VANE RONK **NORDISKA MINISTERRÅDET**  
FINLANDSARENAN **PARALYMPISKA KOMMITTÉN** FRITÄNKARNA  
FÖRBUNDET FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER **KORTVÄXTA RF**  
DELEGATIONEN FÖR ROMSKA ÄRENDEN FACEBOOK **KOMMUNFÖRBUNDET**  
SYMPOSIUM OM SPECIALIDROTT **POLISSTYRELSEN**  
**PRIDE** **SAMETINGET** **FINLANDS FLYKTINGHJÄLP** **HRT**  
**FRA** **USKOTFOORUMI** **VR** **RFV** **SIGNMARK**  
FINSKA HÖRSELFÖRBUNDET **FINANSBRANSCHENS CENTRALFÖRBUND**  
**HANDIKAPPRÅDEN** **FÖRBUNDET UTVECKLINGSTÖRNING**  
VÄRLDEN I BYN

# SKAPANDE AV TOLKNINGS- PRAXIS FÖR DISKRIMINERINGS- LAGEN

## CENTRALA IAKKTAGELSER UR DISKRIMINERINGS- OMBUDSMANNENS UTLÅTANDEN I RÄTTEN

I sitt utlåtande till rätten lyfte ombudsmannen fram att romer rätt ofta upplever diskriminering av privata tjänsteleverantörer. Det handlar i vanliga fall om att romer förvägras service eller att effektiviserade övervakningsåtgärder används i betjäningssituationerna. Bakgrunden och motivet till båda fenomenen är ofta stereotypa uppfattningar som leder till att romska kunder inte behandlas som individer utan som representanter för sin grupp. Ombudsmannen har även fått kännedom om fall där en privat tjänsteleverantör har gett sina anställda anvisningar om att hålla särskild uppsikt över personer som hör till den romska befolkningen. Ombudsmannen påminde i sitt utlåtande om att också anvisningar och order om att diskriminera är diskriminering som är förbjuden enligt lag. Det är alltså inte tillåtet för en arbetsgivare att ge de anställda anvisningar som kan klassificeras till exempel som etnisk profilering.

Ombudsmannen hördes i rätten om ett fall där det var fråga om en färdtjänst som beviljats med stöd av handikappservicelagen. I det aktuella fallet hade kommunen förbjudit personen att vid färdtjänstresor använda taxitjänster som producerades av en av de egna familjemedlemmarna, vilket medförde att personen hade mer begränsade möjligheter än andra att välja taxitjänstleverantör. Ombudsmannen uppmärksammade rätten på att personen till följd av en kommunal tjänsteinnehavares beslut försattes i en ofördelaktig ställning i förhållande till andra personer med funktionsnedsättning

som är bosatta i kommunen och har beviljats färdtjänst. Ombudsmannen påminde om att diskrimineringsgrunden inte behöver vara en omständighet som gäller personen som påstås ha blivit diskriminerad personligen, utan den kan även vara en omständighet som gäller någon annan, till exempel en närstående till personen. Enligt ombudsmannens synsätt var det fråga om en annan omständighet som gäller den enskilde som person, och det faktum att den till färdtjänst berättigade personens familjemedlem verkade som taxitjänstleverantör kunde anses utgöra en diskrimineringsgrund.

Diskrimineringsombudsmannen gav rätten ett utlåtande i ett fall som handlade om att bevilja en synskadad person nätbankskoder. Grundlagsutskottet har konstaterat att diskrimineringslagen vid bedömning av diskriminering är primär i förhållande till annan lagstiftning som har stiftats i normal lagstiftningsordning. Diskrimineringslagen verkställer bestämmelserna om likabehandling och diskrimineringsförbud i grundlagen, de internationella människorättskonventioner som förpliktar Finland och EU-rättens bestämmelser om likabehandling och diskrimineringsförbud. Ombudsmannen betonade att man i en tolkningssituation enligt högsta domstolens avgörandep Praxis ska välja det tolkningsalternativ som bäst främjar de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Ombudsmannen påminde om utdömning av ersättning i ett brottmål gällande diskriminering inte utgör ett hinder för att även erhålla skadestånd. Beträffande utmätningen av straff och bedömningen av övriga påföljder be-





tonade ombudsmannen att påföljderna enligt de EU-direktiv som är bindande för Finland och som styr vår diskrimineringslagstiftning ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande och att man vid utmätningen av straff i princip även borde tillämpa skärpningsgrunderna i 6 kap. 5 § i strafflagen. Diskrimineringsombudsmannen har under året även gjort åklagarna uppmärksamma på att det i praktiken kan vara svårt för en person som har upplevt diskriminering att lägga fram skäliga skadeståndskrav. Ombudsmannens åsikt är att det vore önskvärt att åklagaren så ofta som möjligt åtog sig att driva målsägandens privaträttsliga krav i brottmål gällande diskriminering.

### **UTLÅTANDE TILL DISKRIMINERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETSNÄMNDEN**

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan be diskrimineringsombudsmannen om ett utlåtande i ärenden som nämnden behandlar. Ett utlåtande gällde en restaurangs tillgänglighet.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden behandlade ett fall där en person ansåg sig ha blivit diskriminerad på grund av sitt handikapp, eftersom en restaurangs tillgängliga toalett användes som lager. Restaurangen förnekade att toaletten inte skulle ha varit tillgänglig för kunderna. Precis som nämnden ansåg diskrimineringsombudsmannen i sitt utlåtande att det i ärendet var fråga om direkt diskriminering enligt 10 § i diskrimineringslagen. Att svaranden påstod att den tillgängliga toaletten hade stått till kundernas förfogande när den sökande besökte restaurangen var inte tillräckligt för att kullkasta det diskrimineringsantagande som hade uppstått i ärendet. Enligt ombudsmannens bedömning talade den bevisning som hade lagts fram i ärendet för att den tillgängliga toaletten redan under en längre tid hade använts för andra ändamål än som toalett snarare än för att det hade varit fråga om ett tillfälligt arrangemang i samband med städningen.

Ombudsmannen påminde om att diskrimineringsgrunden inte behöver vara en omständighet som gäller personen som påstås ha blivit diskriminerad personligen, utan den kan även vara en omständighet som gäller någon annan, till exempel en närstående till personen.

Det i praktiken kan vara svårt för en person som har upplevt diskriminering att lägga fram skäligen skadeståndskrav.

Ombudsmannen har påmint lagstiftaren om skyldigheten att främja likabehandling och iaktta ett människorättsvänligt förhållningssätt vid beredningen av lagstiftning.

# LIKABEHANDLINGSPRESPEKTIV PÅ LAGBEREDNINGEN

I egenskap av expert på diskrimineringsfrågor och minoriteters rättigheter samt som övervakare av utlänningars rättigheter påverkar diskrimineringsombudsmannen lagstiftningsarbetet i dess olika faser. Ombudsmannen yttrar sig i allmänhet om förslagen i beredningsskedet samt när lagförslaget behandlas i riksdagen. Ombudsmannen kan även delta som expertmedlem i de arbetsgrupper som bereder lagar på uppdrag av ministerierna. Ombudsmannen har påmint lagstiftaren om skyldigheten att främja likabehandling och iakttä ett människorättsvänligt förhållningssätt vid beredningen av lagstiftning.

Justitiekanslern har också tvingats påminna lagstiftaren om detta till exempel i samband med beredningen av bestämmelserna om byggnaders tillgänglighet (OKV/1246/1/2016). I avgörandet av ärendet konstateras bland annat: "Bestämmelserna i den föreslagna förordningen ska motiveras på ett trovärdigt sätt i förhållande till kraven i grundlagen och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Av promemorian ska framgå på vilka grunder dessa bestämmelser inte anses försämra tillgängligheten. Förslaget till förordning kan inte i sin nuvarande form anses förverkliga likabehandling och icke-diskriminering av handikappade personer på det sätt som konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förutsätter."

Diskrimineringsombudsmannen gav under år 2016 tjugo utlåtanden om bl.a. lagstiftningen om grundläggande undervisning, de olika lagförslagen inom social- och hälsovårdsreformen, lagstiftningen om småbarnspedagogik, tillgänglighetsförordningen och naturligtvis utlänningslagstiftningen.

Gemensamt för nästan alla utlåtanden var oron för att de grundläggande och mänskliga rättigheterna inte hade beaktats i tillräcklig utsträckning och att konsekvenserna avseende likabehandling inte hade bedömts.

## ÄNDRINGAR I UTLÄNNINGSLAGSTIFTNINGEN

Under den här och förra regeringsperioden har flera åtgärder av utlänningslagen gjorts. År 2016 var inget undantag. Diskrimineringsombudsmannen yttrade sig om regeringens förslag till ändring av lagstiftningen om invandring åtta gånger under året. I de flesta av utlåtandena var diskrimineringsombudsmannen av den åsikten att de föreslagna lagstiftningsändringarna var problematiska ur människorättsperspektiv och i synnerhet med tanke på asylsökandes rättsskydd.

I början av 2016 föreslog regeringen att domstolarnas verksamhet ska effektiviseras i ärenden som gäller internationellt skydd. Lagförslaget var problematiskt på flera sätt och försvagade asylsökandes rättsskydd, bl.a. genom att förkorta tiden för sökande av ändring och inskränka skyddssökandes rätt till rätts hjälp. Diskrimineringsombudsmannen ansåg även att de föreslagna ändringarna inte de facto skulle medföra den önskade effektiviteten i systemet. Diskrimineringsombudsmannen ansåg att de föreslagna ändringarna, i synnerhet förkortandet av asylsökandes besvärstid från huvudregeln på 30 dagar till 14 dagar, och den betydande begränsningen av den rätts hjälp som beviljas för asylärenden utgör ett allvarligt likabehandlingsproblem. Utgångspunkten är att asylsökande har en svag ställning i den främmande kul-

Ombudsmannen har påmint lagstiftaren om skyldigheten att främja likabehandling och iakttä ett människorättsvänligt förhållningssätt vid beredningen av lagstiftning.

tur- och språkmiljön. En del är allvarligt traumatiserade. De föreslagna lagändringarna skulle försämra deras position ytterligare och försätta dem i en ojämlig ställning i förhållande till majoritetsbefolkningen vid en bedömning av vilka rättsskyddsmedel som står till förfogande. Genom lagändringarna skapades ett ojämligt rättsskyddssystem som är främmande för det finländska samhället.

En ändring av utlänningslagstiftningen som avlägsnade möjligheten till humanitärt skydd trädde också i kraft under året. Diskrimineringsombudsmannen uttryckte kortfattat att denna inte stöder lagändringen.

Möjligheterna till familjeåterföreningar försämrades också. Diskrimineringsombudsmannen stödde inte lagändringen. Skyddet av familjelivet är en av de mest centrala mänskliga rättigheterna och har tryggats genom flera internationella avtal. Syftet med EU:s familjeåterföreningsdirektiv är också att skydda familjelivet. Direktivet ger å andra sidan möjlighet att ange vissa villkor för familjeåterföreningar, till exempel ett försörjningskrav. Det försörjningskrav som förutsätts till följd av lagändringen är dock så högt att det de facto förhindrar familjeåterföreningar och därmed strider mot direktivets huvudsyfte. Genom lagen ville man främja och effektivisera integrationen av personer som har fått ett positivt beslut om uppehållstillstånd, men i själva verket försvårade den familjeåterföreningar och därigenom även integrationen.

## ÄNDRINGAR I ÄKTENSKAPSLAGSTIFTNINGEN

Under 2016 gjordes de nödvändiga ändringarna i Finlands lagstiftning för att möjliggöra ett jämlikt äktenskap för alla.

Diskrimineringsombudsmannen var nöjd med att lagändringarna gjordes, men konstaterade samtidigt att det behövs fler förbättringar. Diskrimineringsombudsmannen uppmärksammade att de föreslagna ändringarna inte var heltäckande, utan fortfarande uteslöt vissa familjeformer eller föräldrar från centrala socialskyddsformer. Diskrimineringsombudsmannen var särskilt orolig för att sådana pappor som har vårdnaden om barn och inte bor eller har levt tillsammans med barnets mamma lämnas helt utanför föräldrapenningen och motsvarande ledighet. Denna oro delades även av många andra, och riksdagen ändrade regeringens proposition så att pappornas rättigheter förverkligas bättre i den lag som nu har trätt i kraft.

Diskrimineringsombudsmannen fäste även uppmärksamhet vid bl.a. lagstiftningens språk. Termer som mor och far används fortfarande i en del av sjukförsäkringslagens paragrafer också efter de föreslagna ändringarna. I vissa fall försätter denna terminologi fortfarande familjeformer där föräldrarna är av samma kön i en ojämlig ställning eller gör dem mer osynliga. En neutral språkanvändning, till exempel "den försäkrade"/"de försäkrade" skulle i flera situationer säkerställa att likabehandling förverkligas bättre än om könsbestämda hänvisningar används.

# FRÄMJANDE AV LIKABEHANDLING ÄR EN LAGSTADGAD SKYLDIGHET

## för både myndigheter och privata aktörer

I diskrimineringslagen stadgas att myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare är skyldiga att främja likabehandling.

Myndigheter ska inom sin egen sektor utvärdera hur väl likabehandling förverkligas inom till exempel beredning av ärenden, beslutsfattande, förvaltningsverksamhet och förvaltningspraxis, ledning, resultatstyrning, ekonomiplanering, strategisk planering och information. Utbildningsanordnare ska vid utvärderingen av hur väl likabehandling förverkligas beakta till exempel grunderna för elevurval, de läromedel som används, åtgärderna för att förebygga trakasserier och mobbning i skolan, likabehandlingen i undervisningssituationer, bedömningen av studieprestationer och lärarnas kompetens inom likabehandling. Arbetsgivare ska utvärdera hur väl likabehandling förverkligas på arbetsplatsen och med beaktande av arbetsplatsens behov utveckla arbetsförhållandena och de tillvägagångssätt som iakttas vid valet av personal och fattandet av beslut som berör personalen.

Myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare som regelbundet har minst 30 anställda är skyldiga att göra upp en likabehandlingsplan för de åtgärder som vidtas för att främja likabehandling. En plan enligt den nya diskrimineringslagen skulle vara gjord före den 1 januari 2017, och därför satsade diskrimineringsombudsmannen 2016 på att informera om planeringen och stödja olika aktörer i planeringsprocessen.

Beaktande av likabehandlingsfrågor i vilken organisation som helst ökar medlemmarnas upplevelse av rättvisa, vilket förbättrar trivsels- och engagemanget. Med hjälp av likabehandlingsplanen kan man även hitta sätt att till

exempel attrahera mer mångsidig kompetens än tidigare. Om det finns problem i atmosfären eller procedurerna kan likabehandlingsplanen fungera som ett verktyg för att ingripa i dem. Det hjälper dock inte enbart med ett enstaka dokument om man inte föresätter sig att främja likabehandling.

### PLANERINGSHJÄLP FÖR ARBETSPLATSERNA MED HJÄLP AV WORKSHOPAR

År 2016 ordnade diskrimineringsombudsmannen workshopar för aktörer inom den privata sektorn i syfte att med konkreta råd och anvisningar stödja företagen i arbetet med att utarbeta en god likabehandlingsplan och planmässigt och målmedvetet främja likabehandling i den egna verksamheten. Projektet inkluderade tre träffar med workshopar och ett företagsspecifikt möte med diskrimineringsombudsmannens experter. Det var gratis för företagen att delta, och företagen valdes ut via en öppen ansökningsprocess. I workshoparna utgick man ifrån processen för likabehandlingsplaneringen och utarbetade tillsammans steg för genomförandet av kartläggningen på den aktuella arbetsplatsen. Efter den första workshopen besökte diskrimineringsombudsmannens experter arbetsplatserna för bilaterala möten. Under dessa möten gick man igenom resultaten av företagets arbetsplatskartläggningar och planerade tillsammans hur de bör beaktas i åtgärderna i likabehandlingsplanen. I slutet av projektet träffades man ännu en gång och gick igenom planen samt funderade på hur och när likabehandlingsplanen bör uppdateras framöver. I workshoparna deltog fyra organisationer inom den privata sektorn.

Myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare som regelbundet har minst 30 anställda är skyldiga att göra upp en likabehandlingsplan för de åtgärder som vidtas för att främja likabehandling. En plan enligt den nya diskrimineringslagen skulle vara gjord före den 1 januari 2017, och därför satsade diskrimineringsombudsmannen 2016 på att informera om planeringen och stödja olika aktörer i planeringsprocessen.

## LIKABEHANDLINGSPLANERING ÄR NÅGOT NYTT FÖR FÖRETAGEN

Organisationerna som deltog i det gemensamma planeringsprojektet var mycket motiverade att främja likabehandling och göra upp en genomtänkt plan som genuint och praktiskt skulle styra organisationens verksamhet. Det svåraste var att i inledningsfasen tolka resultaten av arbetsplatskartläggningen och med hjälp av dem skapa konkreta åtgärder för att främja likabehandling.

Som ett resultat av planeringen fick ledningen verktyg för att bemöta de anställda som individer. Planeringen gav även upphov till tydliga processer för att till exempel ingripa i trakasserier. En anmälningssvåg stakades ut inom organisationerna och man gick igenom vem som ansvarar för att trakasserier upphör. Cheferna upplevde att de tydliga anvisningarna i likabehandlingsplanerna ger dem stöd för att ingripa i trakasserier.

Organisationerna som deltog i projektet diskuterade lämpligt språkbruk och situationer som beror på fördomar och märkte att redan planeringsprocessen i sig gav ökad medvetenhet om mångfald och fick de anställda att fundera på sina attityder och sitt beteende.

Diskrimineringsombudsmannens iakttagelser under både workshopprojektet och den kurs för företag som ordnades hösten 2016 visar att likabehandlingsplanering är något främmande och nytt för företagen. Det tar mycket tid att förstå temat och ta det nya tänkesättet till sig. Likabehandlingsplanering verkar inte vara en etablerad del av arbetslivet på samma sätt som till exempel bedömning av konsekvenserna för jämställdhet mellan könen.

Försöket med workshoppar var av engångsnatur, men diskrimineringsombudsmannen kommer också i fortsättningen att i mån av möjlighet ge råd och utbildning i likabehandlingsplanering.



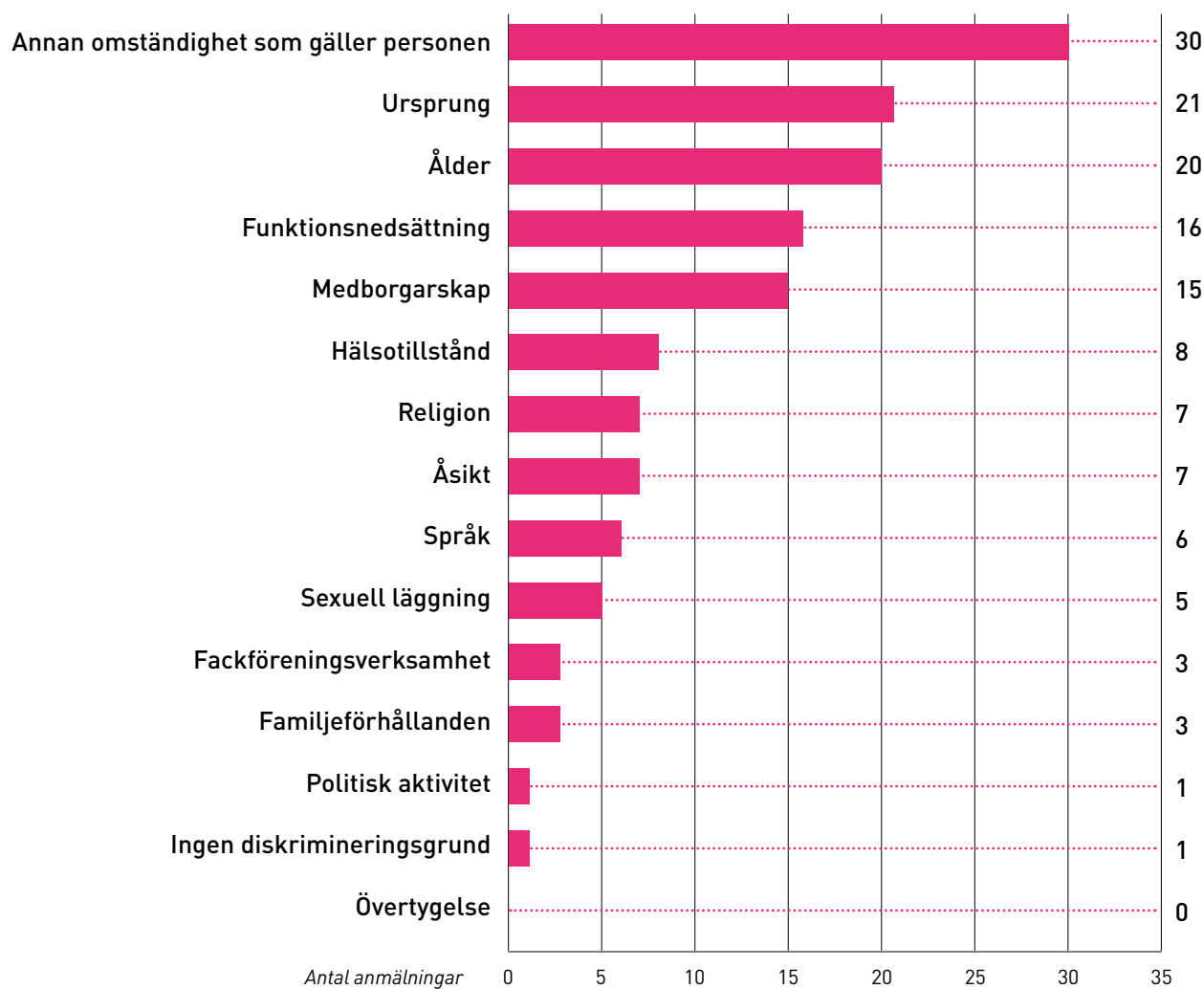
## Kontakter med diskrimineringsombudsmannen i ärenden som gällde arbetslivet 2016

Diskrimineringsombudsmannen har inte befogenhet att ingripa i enskilda diskrimineringsfall i arbetslivet. Att ingripa i diskriminering hör till arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter. Diskrimineringsombudsmannen kontaktades dock nästan 150 gånger i ärenden som gällde arbetslivet under året. I dessa fall gav man råd eller hänvisade till en annan myndighet.



Cheferna upplevde att de tydliga anvisningarna i likabehandlingsplanerna ger dem stöd för att ingripa i trakasserier.

### DISKRIMINERINGSGRUNDER I ARBETSLIVET



## TIPS FÖR LIKABEHANDLINGSPLANERINGEN

### SÅ HÄR UTARBETAR DU EN BRA LIKABEHANDLINGSPLAN FÖR DIN SKOLA

Verksamheten för att främja likabehandling är viktigast, inte själva dokumentet. Lärarna och skolans övriga personal fungerar som exempel för eleverna och deras vårdnadshavare på hur man ska bygga upp en jämlik verksamhetsmiljö varje dag. Respektfull växelverkan skapar en grund för en trygg och jämlik atmosfär.

Skolgemenskapens medlemmars, i synnerhet elevernas, behov ska utgöra utgångspunkten för främjandet av likabehandling. Det lönar sig alltså att lyssna till dem när man planerar åtgärder. Diskriminering och mobbning riktas ofta till medlemmar i gemenskapen som tillhör minoriteter. Man måste se till att deras röster hörs.

I likabehandlingsplanen kan man inkludera åtgärder som gäller skolgemenskapens alla medlemmar, men det viktigaste är att fundera på skolans vuxnas verksamhets sätt, till exempel deras beredskap att ingripa i diskriminering och förbättra undervisningens tillgänglighet. Likabehandlingsplanen är inte ett redskap för att kontrollera eleverna, utan dess syfte är att skapa en trygg studiemiljö för dem.

Man börjar utarbeta likabehandlingsplanen genom att kartlägga utgångsläget. I samband med detta lönar det sig att genomföra enkäter med eleverna, personalen och vårdnadshavarna. Dessutom är det bra om man har tillgång till statistik, till exempel material från skolhälsoenkäten. Det lönar sig att fundera på hurdan information man behöver och vilken information som finns tillgänglig för att följa upp planens verkställande. Kan man till exempel följa med antalet trakasserier- och mobbningsfall?

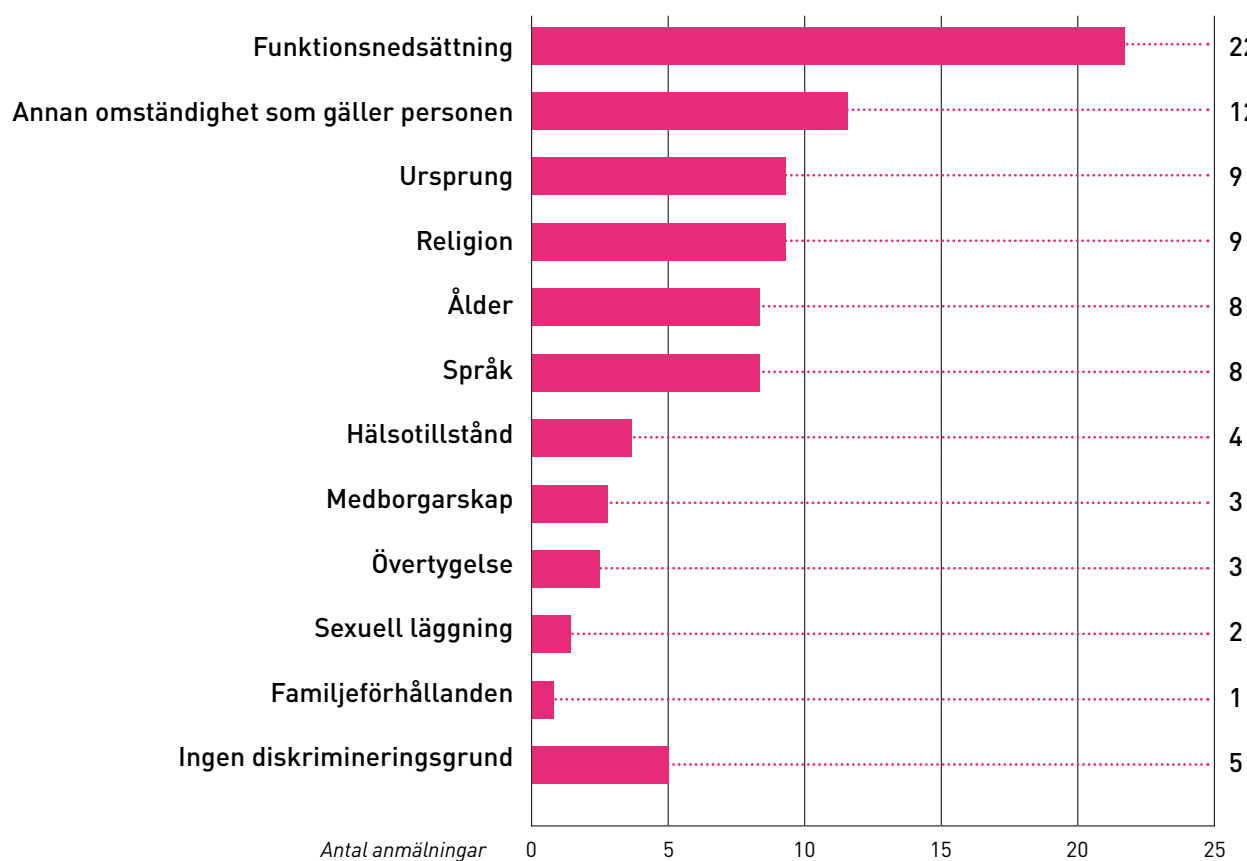
För att man genom enkäten ska få ändamålsenlig information av eleverna för beredning av planen vore det motiverat att först genomföra en eller flera lektioner som inledning i ämnet. Man kan även närma sig likabehandling genom spel och lekar (till exempel ett spel där man ska förklara ord som hör ihop med likabehandling, eller en privilegiepromenad).

Man kan höra vårdnadshavarna till exempel under föräldramöten, genom Wilma eller med en elektronisk enkät. Det kan vara motiverat att fundera på hur man kan få höra åsikter från vårdnadshavare som tillhör olika minoriteter, samt från sådana vårdnadshavare som inte vanligtvis deltar i samarbetet mellan skolan och hemmet. Om endast delar av vårdnadshavarna deltar kan ett av likabehandlingsplanens mål vara att förändra situationen.

Man behöver inte försöka lösa alla problem genom likabehandlingsplanen på en och samma gång. Man kan planera in åtgärder för olika år och lägga till fler när man genomfört de tidigare åtgärderna. Det lönar sig att knyta in verkställandet av likabehandlingsplanen i skolans all verksamhet på ett naturligt sätt. Signalen från ledningen om att likabehandlingsarbetet är uppskattat och viktigt uppmuntrar personalen att lägga sin tid på att förverkliga de åtgärder och verksamhetssätt som man kommit överens om.

Arbetet tar inte slut när planen är skriven. Det är bra att komma överens om en konkret tidtabell för uppföljningen av planens verkställande. Det lönar sig att informera hela skolsamfundet, inklusive vårdnadshavarna, om både beredningsprocessen och den färdiga planen. Man kan till exempel presentera planen under en föräldrakväll.

## UTBILDNING OCH UNDERVISNING – DISKRIMINERINGSGRUNDER



### Snabbtips för skolans likabehandlingsprocess:

1. Ordna lektioner om likabehandling som lämpar sig för åldersnivån
2. Grunda en arbetsgrupp för skolans planeringsarbete där även eleverna är representerade
3. Informera eleverna, vårdnadshavarna och personalen om att planeringsarbetet inletts
4. Utvärdera läroanstaltens utgångsläge; lyssna på eleverna, vårdnadshavarna och personalen
5. Välj åtgärder på basis av den inledande kartläggningen
6. Utnämns ansvarspersoner
7. Gör upp en tidtabell och följ med att den förverkligas
8. Informera eleverna, vårdnadshavarna och personalen om likabehandlingsarbetet
9. Uppdatera planen så att den motsvarar nya behov



## Så här utarbetar du en bra likabehandlingsplan för din kommun

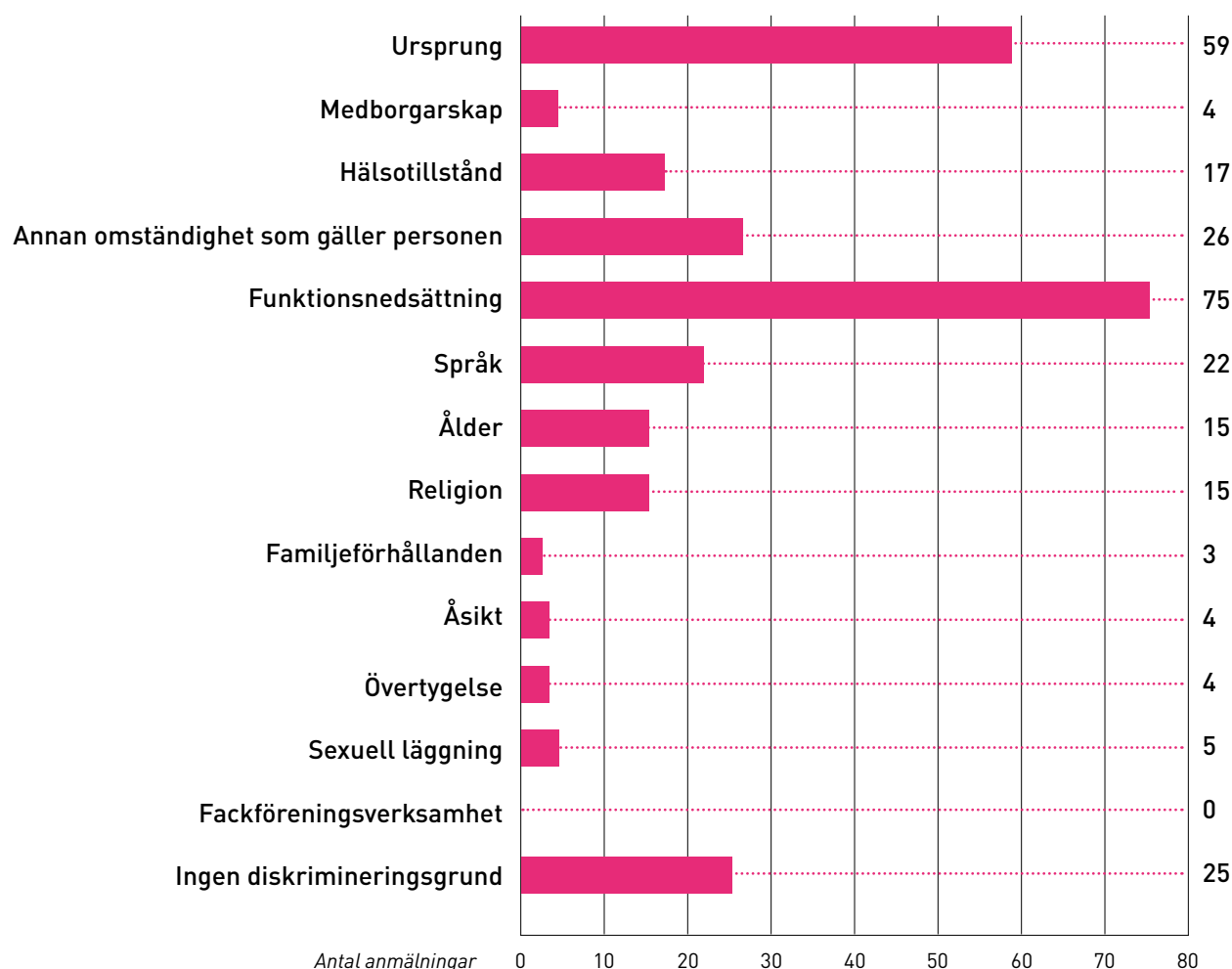
- 1.** Likabehandlingsplanen är ett redskap, inte ett mål. Vad som är viktigare än själva dokumentet är att utföra sådan verksamhet som främjar likabehandlingens förveckligande inom den ifrågavarande kommunens olika sektorer på det sätt som behövs. Därför lönar det sig att noggrant fundera hurdan likabehandlingsplaneringsprocess på bästa sätt kan producera information om utvecklingsbehoven i den egna kommunen, och hurdan genomförandeprocess som är effektivast och mest genomförbar i förhållande till de tillgängliga resurserna och verksamhetsmiljön.
- 2.** Planen ska i princip utarbetas separat för varje sektor. Fastän kommunen skulle ha en gemensam likabehandlingsplan bör den beredas sektorsspecifikt så att man har sektorsspecifik information tillgänglig som grund för planeringsarbetet, och så att åtgärderna kan definieras för varje sektor. När man hör kommuninvånarna och intressentgrupper lönar det sig att behandla olika tjänster enligt sektor så att man får tillräckligt detaljerad respons.
- 3.** Processen för likabehandlingsplanering inleds med en kartläggning av hur väl likabehandlingen förveckligas. Det rekommenderas att denna kartläggning baserar sig på flera olika metoder, till exempel enkäter, statistik, diskussionsevenemang samt verkstäder för personalen. Det är motiverat att åtminstone delvis genomföra den inledande kartläggningen sektorsvis så att de olika sektorernas olika utgångslägen beaktas.
- 4.** Myndigheternas likabehandlingsplan ska omfatta alla diskrimineringsgrunder som anges i diskrimineringslagen minst i den inledande kartläggningen. På basis av den inledande kartläggningen kan man välja vilka åtgärder som riktas mot diskrimineringsgrunder som kommer att prioriteras. Dessa prioriteringar kan ändras när planen uppdateras. Märk väl att myndighetens allmänna skyldighet att främja likabehandling gäller alla diskrimineringsgrunder som ingår i diskrimineringslagen oberoende av vilka diskrimineringsgrunder som tas med i likabehandlingsplanen.
- 5.** I beredningskedet lönar det sig att höra kommuninvånarna och olika intressentgrupper, till exempel medborgarorganisationer och dem som använder tjänster, på ett mångsidigt sätt. Det finns flera olika sätt att höra invånarna och intressentgrupperna. Man kan till exempel genomföra enkäter som riktats till kommuninvånarna och intressentgrupperna, till exempel medborgarorganisationer, i tjänsten otakantaa.fi antingen gemensamt för hela kommunen eller skilt för de olika sektorerna. Man kan även samla in åsikter område för område till exempel under invånarkvällar eller motsvarande tillställningar.
- 6.** Då man hör invånarna bör man även se till att få fram olika minoritetsgruppers åsikter. Dessa grupper kan vara till exempel äldre personer, barn, personer med olika slags funktionsnedsättning, olika invandrargrupper, sexuella minoriteter och könsminoriteter, samt minoritetsreligioner och -övertygelser.
- 7.** Som en del av den inledande kartläggningen kan man utnyttja existerande data från statistik, till exempel befolkningsstatistik, SotkaNet eller TEA-viisari, eller från enkäter, till exempel Skolhälsoenkäten. Om det inte finns statistik att tillgå om kommuninvånarna som gör det möjligt att dela dem in i grupper enligt till exempel välfärd eller hobbyverksamhet kan en av likabehandlingsplanens åtgärder bli att skapa ett systematiskt informationsunderlag till exempel genom en enkät som inriktats enligt befolkningsgrupp.

- 8. Det rekommenderas att en ansvarsperson eller -enhet utses för varje åtgärd som inkluderas i likabehandlingsplanen.
- 9. Det lönar sig att fastställa resurserna som reserverats för att genomföra likabehandlingsplanen i själva planen. Resurserna som behövs ska även beaktas i budgeten.
- 10. Det lönar sig att fastställa en tidtabell och ansvar för uppföljningen och uppdateringen av planen. Diskrimineringslagen anger ingen tidsgräns för uppdatering av planen. Det rekommenderas att planen uppdateras med tre års mellanrum. Pla-

nen kan även uppdateras hela tiden enligt behov när det upptäcks nya behov och/eller man avslutar tidigare fastställda åtgärder.

- 11. Kommunerna är även skyldiga att utarbeta en likabehandlingsplan som arbetsgivare. Den verksamhetsmässiga och personalpolitiska likabehandlingsplanen kan slås ihop, men det ska framgå ur planen vilken del som är myndighetens plan och vilken som är arbetsgivarens plan.
- 12. Om en myndighet utarbetar en verksamhetsmässig jämställdhetsplan kan den, om man så vill, kombineras med likabehandlingsplanen.

### DISKRIMINERINGSGRUND – KOMMUN SOM MOTPART



Kontakter till diskrimineringsombudsmannen där kommunen misstänkts för diskriminering. I största delen av fallen har ärendet berört en person med funktionsnedsättning.

Den största gruppen som omfattas av myndigheternas skyldighet att utföra likabehandlingsplanering är kommunerna. Kommunerna varierar mycket i storlek, men vissa principer gäller alla kommuners verksamhetsmässiga likabehandlingsplanering.

# MÄNNISKOHANDEL

## I FORTSÄTTNINGEN ÖVERVÄGS AVVISNING AV OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL TILL ITALIEN NOGGRANNARE OCH FALL FÖR FALL

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) ska diskrimineringsombudsmannen också vara nationell rapportör om människohandel, med uppgift att i egenskap av självständig och oberoende myndighet övervaka fenomen som är relaterade till människohandel. Bland annat låter ombudsmannen göra och gör själv utredningar om människohandel och relaterade fenomen, samt följer upp hur väl Finland uppfyller sina internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna samt lagstiftningens funktion inom sitt verksamhetsfält.

## ANTALET OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL MED NIGERIANSK BAKGRUND VÄXER

Under 2016 beslöt ombudsmannen, som fungerar som nationell rapportör om människohandel, att göra en utredning om hur offer för människohandel för sexuella ändamål med nigeriansk bakgrund behandlas under processen för asyl och uppehållstillstånd. Bakom utredningen låg information som rapportören fått om att vissa offer för människohandel som avvisats från Finland till Italien tvingats bo på gatan med sina barn eller utsatts för sexuellt utnyttjande på nytt. Om offren för människohandel ursprungligen sökt asyl i Italien avvisas de till Italien för behandling av deras asylansökan i enlighet med Dublinförordningen.

Syftet med utredningen var att kartlägga hur Migrationsverket tillämpar utlänningslagen (301/2004) och dess grunder för uppehållstillstånd vad gäller offer för människohandel. Utredningen fokuserade särskilt på sådana personer som ansökte om internationellt skydd och uppehållstillstånd och som myndigheterna hade identifierat som offer för människohandel eller för vilka myndigheterna hade godkänt sökandens berättelse om hur personen hade blivit offer för människohandel.

Utredningen är aktuell av flera skäl. Under de senaste åren har antalet personer som sökt skydd i Europa varit större än någonsin sedan andra världskriget. Antalet asylsökande med nigeriansk bakgrund har ökat, och flera internationella aktörer rapporterar om rått sexuellt våld och utnyttjande som i synnerhet kvinnor och flickor utsätts för på vägen till Europa och efter att de anlänt i Europa. Det att kvinnor med nigeriansk bakgrund utnyttjas inom människohandel för sexuella ändamål i Europa är ur internationell synvinkel ett av de mest omfattande och organiserade fenomenen inom människohandel just nu. Personer med nigeriansk bakgrund är den nationalitet som oftast faller offer för människohandel i EU, såvida den interna människohandeln inom EU inte beaktas.

Utredningen var även aktuell ur Finlands synvinkel. Personer med nigeriansk bakgrund som är offer för människohandel för sexuella ändamål har redan under många år varit i majoritet i hjälpsystemet för människohandelsoffer, och deras andel av offren som söker sig till hjälpsystemet växer år för år. En allt större del av Migrations-

På basis av besluten var det svårt att dra slutsatser om när en sökande beviljas eller inte beviljas uppehållstillstånd, eller när sökanden beviljas uppehållstillstånd som offer för människohandel och när på basis av individuella, mänskliga skäl.

verkets beslut som berör människohandel gäller personer med nigeriansk bakgrund som är offer för människohandel för sexuella ändamål.

### ENDAST EN DRYG FJÄRDEDEL AV OFFREN FÖR MÄNNISKOHANDEL FÅR UPPEHÅLLSTILLSTÅND I FINLAND

Utredningen omfattade totalt 64 beslut som berörde människohandel som fattats av Migrationsverket från början av 2015 till slutet av juli 2016. Under 2015 beviljade Migrationsverket uppehållstillstånd till totalt åtta sökande med nigeriansk bakgrund som i sin ansökan hänvisat till människohandel för sexuella ändamål. Under 2015 fick den nationella rapportören om människohandel veta om fler än 20 kvinnliga sökande med nigeriansk bakgrund som i sin ansökan om internationellt skydd eller uppehållstillstånd lyfte fram att de blivit offer för människohandel för sexuella ändamål, men som Migrationsverket inte beviljat uppehållstillstånd eller asyl. Enligt den information som den nationella rapportören om människohandel har är en del av dessa personer kunder hos hjälpsystemet, och hjälpsystemet har identifierat fem av dem som offer för människohandel.

Under början av 2016 (fram till slutet av juli) hade Migrationsverket gett totalt 34 beslut beträffande människohandel, varav 26 gällde kvinnor med nigeriansk bakgrund som utsatts för sexuellt utnyttjande. Migrationsverket beviljade uppehållstillstånd till totalt 11 personer. Bland dem som fick ett positivt beslut ingick två personer som hjälpsystemet identifierat som offer för

människohandel. Bland dem som fick ett negativt beslut ingick tre personer som hjälpsystemet identifierat som offer för människohandel. I två av fallen konstaterade Helsingfors förvaltningsdomstol i samband med besväret att Migrationsverket bör bevilja sökanden uppehållstillstånd.

År 2015 beviljade Migrationsverket uppehållstillstånd till cirka 28 % av de sökande som påstått sig ha blivit offer för människohandel för sexuella ändamål. Under början av 2016 växte denna andel en aning. Bland de negativa besluten som gavs 2016 hade Migrationsverket i 60 % av fallen i och för sig godkänt som fakta att sökanden blivit offer för människohandel, eller så hade personen identifierats som offer för människohandel av hjälpsystemet. I början av 2016 hade Migrationsverket i hälften av fallen godkänt sökandens berättelse om att ha blivit offer för människohandel.

I motiveringarna till de negativa besluten var Migrationsverkets bedömning om grunderna för asyl att sökandena inte riskerade att utsättas för omänsklig behandling eller behandling som kränker deras mänskliga värdighet i Italien eller Nigeria. Beträffande grunderna för uppehållstillstånd konstaterade Migrationsverket att sökandena vid behov kan vända sig till de nigerianska myndigheterna beträffande hot från privatpersoner, och att de inte är i särskilt sårbar ställning i Nigeria, eftersom de i sitt hemland har ett skyddsnät som består av familjemedlemmar. I fall där Dublinförordningen tillämpades ansåg Migrationsverket att Italien som

medlemsstat i EU har förbundet sig att skapa ett system som hjälper och beskyddar offer för människohandel. Migrationsverket ansåg att sökandena kan söka sig till hjälp och beskydd i landet i fråga. Rapportören observerade att besluten endast bedömt barnets bästa i liten utsträckning.

#### **ATT AVVISA OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL TILL ITALIEN UTSÄTTER DEM FÖR FORTSATT UTNYTTJANDE**

Diskrimineringsombudsmannen, som fungerar som nationell rapportör om människohandel, konstaterade att utlänningslagens tillämpningspraxis delvis är oförutsägbart och ojämlig. På basis av besluten var det svårt att dra slutsatser om när en sökande beviljas eller inte beviljas uppehållstillstånd, eller när sökanden beviljas uppehållstillstånd som offer för människohandel och när på basis av individuella, mänskliga skäl. Enligt lagen och dess förarbeten är den "särskilt sårbara ställning" som förutsätts för beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd krävande, och rapportören ansåg att Migrationsverket tillämpar förutsättningen i begränsad utsträckning. Rapportören konstaterade också att bedömningen av människohandelsoffrens situation delvis är bristfällig eller åtminstone inkonsekvent, och att forskningen om människohandelsfenomenet, de individuella konsekvenser som människohandeln orsakar eller riskerna för att bli offer för människohandel på nytt inte används i beslutsfattandet i tillräcklig utsträckning.

Dessutom konstaterade ombudsmannen i egenskap av rapportör att Migrationsverket i sina beslut inte verkar

bedöma vad internationella människorättskonventioner kräver av Finland i fråga om offer för människohandel och vad Finland gör för att uppfylla sina internationella fördragsförpliktelser vad gäller enskilda sökanden. Rapportören hänvisade till den särskilda människorättsbestämmelsen att förebygga risken för att bli offer på nytt, enligt vilken Finland genom aktiva åtgärder bör förebygga att offer för människohandel blir offer på nytt och främja deras anpassning till samhället i den mottagande staten i avvsningsfall (Europarådets konvention art. 16).

Rapportören ansåg att man i beslutsförandet inte verkar bedöma förhållandena för människohandelsoffer och den risk för att bli offer på nytt som dessa förhållanden medför eller barnets intressen på en sådan individuell nivå som i praktiken skulle möjliggöra en bedömning av huruvida den sökande och hennes barn överhuvudtaget kan avvisas ur landet i enlighet med det internationella regelverket om mänskliga rättigheter. Rapportören ansåg det vara särskilt problematiskt att Finland i praktiken inte heller i tillräcklig utsträckning sörjer för att den sökande och hennes barn vid avvsnings hänvisas till den hjälp och det stöd som behövs i det mottagande landet. Rapportören ansåg att Finland till dessa delar verkar försumma sina bindande folkrättsliga människorättsförpliktelser vad gäller offer för människohandel. Som rapportör gav ombudsmannen flera rekommendationer och utvecklingsförslag beträffande lagstiftningen och praxisen. Bland annat rekommenderade rapportören att Migrationsverket uppdaterar sina anvisningar beträffande behandlingen av ansökningar från offer för människohandel i Migrationsverket.



Rapportören ansåg det vara särskilt problematiskt att Finland i praktiken inte heller i tillräcklig utsträckning sörjer för att den sökande och hennes barn vid avvisningen hänvisas till den hjälp och det stöd som behövs i det mottagande landet.

### INFORMATIONRESA PEKAR UT BRISTER I INFORMATIONSFÖRMEDLINGEN OCH TILLGÅNGEN TILL HJÄLP

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

I delegationen ingick representanter för Migrationsverket, Polisstyrelsen, hjälpsystemet för offer för människohandel och diskrimineringsombudsmannen. Delegationen mötte flera myndigheter och medborgarorganisationer i Milano, Turin och Rom. Resan ägde rum i januari 2017. Informationen som samlades in under resan sammanfattades i en reserapport som kan fås från Migrationsverket på begäran.

I reserapporten konstateras det att flera av myndigheterna och medborgarorganisationerna som delegationen träffade ifrågasatte avisandet av ett offer som är i sårbar ställning och som löper risken för att bli offer på nytt. Avvisning ansågs vara särskilt riskfyllt i fall där offret för människohandel har med sig små barn. Denna åsikt gäll-

de både dem som avvisas under Dublinförordningen och de offren för människohandel som har skydd eller uppehållstillstånd i Italien.

Under resan framkom det att Italien för tillfället bäst kan hjälpa de offer för människohandel vars människohandelssituation är akut och som är utsatta för ett direkt säkerhetshot som bekräftas av polisen. Om det gått ett tag sedan personen var offer för människohandel är det svårare att få hjälp och för brottsprocessen att fortskrida.


Italien fattar självständigt beslut om vem som får ta del av tjänster som riktas till offer för människohandel i Italien. Ett offer för människohandel som avvisas från Finland till Italien flyttas inte automatiskt från det finländska systemet till det italienska. Delegationen fick motstridig information om hur och vart de finländska myndigheterna borde meddela att Finland kommer att avvisa ett offer för människohandel till Italien. Fastän det i sig ansågs vara viktigt att förmedla information så att man kan hjälpa offret som avvisas visste inte myndigheterna hur information kunde förmedlas från en myndighet till en annan. Som rapportör anser ombudsmannen att bristerna i informationsförmedlingen betydligt ökar offrets risk för att på nytt bli offer för människohandel. Risker är särskilt stora när det är fråga om ett offer med psykiska symptom som har små barn.

Enligt reserapporten förhåller sig de italienska myndigheterna för tillfället kritiskt till Dublinförordningen. Detta beror på det större antalet invandrare och asylsökande. Eftersom mottagningssystemet för asylsökande och hjäl-

psystemet för offer för människohandel är överbelastade och skyddshemmen är fulla beror det enligt delegationens uppfattning i praktiken på slumpen och offrens egen aktivitet om de får hjälp eller inte. I egenskap av rapportör anser ombudsmannen att en situation där tillgången till hjälp beror på förmågan hos ett traumatiserat offer som reser med små barn att söka hjälp är utmanande ur människorättsperspektiv.

I reserapporten konstateras det också att det är svårt för offer för människohandel med asylbakgrund att få hjälp i Italien eftersom mottagningssystemet för asylsökande och hjälpen för offren för människohandel är separata processer. Det förblev oklart för delegationen om en person som avvisas under Dublinförordningen överhuvudtaget får tillgång till hjälpsystemet för offer för människohandel och hur det inom asylprocessen bedöms om en person blivit offer för människohandel. Med hjälp av ett handlingsprogram som godkändes 2016 försöker de italienska myndigheterna att föra dessa två processer närmare varandra, men detta arbete är endast i sin början.

I februari 2017 informerade Migrationsverket om sin informationsresa och dess resultat. Överdirektör Jaana Vuorio meddelade att informationen man fått under resan kommer att påverka beslutsfattandet vid Migrationsverket. I fortsättningen kommer Migrationsverket att överväga närmare och på mer individuell basis om ett offer för människohandel ska avvisas till Italien. Som nationell rapportör om människohandel följer ombudsmannen aktivt med Migrationsverkets beslutsfattande.



I fortsättningen kommer Migrationsverket att överväga närmare och på mer individuell basis om ett offer för människohandel ska avisas till Italien. Som nationell rapportör om människohandel följer ombudsmannen aktivt med Migrationsverkets beslutsfattande.

## Övervakning av avvisningen

# ANTALET AVVISNINGAR ÖKAR – STÖRRE BEHOV AV ÖVERVAKNING

År 2015 växte antalet asylsökande snabbt både i Finland och i resten av Europa. Bakom denna tillväxt låg flera faktorer, men den främsta orsaken var de utdragna konflikterna i olika länder. Under 2015 anlände 32 000 asylsökande i Finland. I maj 2016 uppdaterade Migrationsverket sina riktlinjer för Afghanistan, Irak och Somalia utgående från ländernas säkerhetsläge. Samtidigt gjordes flera åtstramningar i utlänningslagen, bland annat avskaffades kategorin humanitärt skydd. Som följd av dessa åtgärder har antalet negativa asylbeslut ökat betydligt, både relativt och kvantitativt sett.

För att effektivisera avvisningen av personer som fått ett negativt asylbeslut undertecknade Finland en deklaration om avvisningssamarbete med Afghanistan. Det förväntas att avvisningar från Finland till Afghanistan kommer att öka betydligt.

I och med åtstramningarna i utlänningslagen och Migrationsverkets riktlinjer får allt fler ett negativt beslut på sin asylansökan. Den betydliga ökningen i antalet negativa beslut, den effektiviserade avvisningsprocessen och den nya s.k. Frontexförordningens krav på att en bevakare ska vara närvarande kommer att öka behovet av övervakning av avvisningarna under de kommande åren.

Diskrimineringsombudsmannen har inte hittills fått permanenta personalresurser eller anslag för kostnaderna som denna övervakning kommer att orsaka. Under 2016 finansierades byråns två avvisningsövervakare med tidsbunden projektfinansiering. Diskrimineringsombudsmannen är oroad över om man i fortsättningen alls kommer att kunna övervaka avvisningar om tillräckliga resurser inte riktas till övervakningen.

## STARKARE ÖVERVAKNING AV VERKSTÄLLET AV AVVISNINGAR I EUROPA

Under 2016 hände det mycket på den europeiska övervakningsfronten. Det verkar som om kravet på övervakning i återvändandedirektivet, som stiftades 2008, äntligen tas på allvar. Ett viktigt tecken på detta är Europaparlamentets och rådets förordning av september om en europeisk gräns- och kustbevakning. Enligt förordningen ska en övervakare vara närvarande på varje flygning som finansierats av Frontex. Dessutom hänvisar flera av förordningens punkter till de grundläggande rättigheterna, principen om non-refoulement samt människorättskonventionerna.

Artikel 28 förpliktar de deltagande medlemsstaterna och gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex att säkerställa att det under hela återvändandeinsatsen finns garantier för att grundläggande rättigheter och principen om non-refoulement respekteras och att tvångsmedel används på ett proportionellt sätt. Minst en övervakare ska vara närvarande under hela återvändandeinsatsen. Enligt förordningen har Frontex tillsatt en reserv av medlemsstaternas övervakare av återvändande som verkställer övervakningen av återvändande med tvång som avses i återvändandedirektivet. Övervakarna ska vara utbildade för uppgiften.

Diskrimineringsombudsmannens båda övervakare har avlagt övervakarutbildningen som ges av Frontex och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och de har utnämnts till den europeiska övervakarpoolen. Länder som Sverige och Tyskland som inte ännu har ett eget övervakningssystem kan be om en övervakare från poolen för sina återvändandeinsatser.



På basis av den övervakning som genomförts hittills har polisen i regel handlat professionellt och sakligt. Enligt polisens statistik åkte 1 671 eskorterade personer från Finland under 2016. Med existerande resurser kan övervakarna endast övervaka en liten del av avvisningarna. År 2016 deltog en övervakare i 22 återvändandeinsatser, varav en övervakare var närvarande under flygningen i 12 fall, och i 10 fall övervakades endast avgången från Finland.

Enligt övervakarnas observationer är till exempel användningen av tolkar och tolkning ibland bristfällig. Ombudsmannen anser att tolkning alltid borde användas om den verkställande myndigheten och personen som avvisas inte har ett gemensamt språk. Hösten 2016 övervakades en avvisningssituation där användningen av tvångsmedel inte verkade vara proportionell eller följa polisens egna anvisningar. Ombudsmannen diskuterade först saken med polisleddningen och klagade senare hos riksdagens justitieombudsman.

Enligt övervakarnas observationer bör polisens samarbete med vissa flyktingförläggningar och Krämertsskogs förläggning utvecklas. Att bygga upp ett förtroendefullt samarbete hjälper de avvisade att orientera sig för återvändandet och förbereda sig på avresan, och tryggar till exempel de avvisade personernas hälsovårds kontinuitet. Det vore viktigt att polisen och förläggningarnas personal skulle samarbeta för att avvisningen ska lyckas i det skedet då man inte längre kan göra något för att personen ska få bli kvar i landet.

Diskrimineringsombudsmannen kan, förutom övervakningsresor som övervakarna genomför, även bedöma avvisningarna genom att läsa polisens rapporter om es-

korteringen. Rapporternas nivå har dock varierat, vilket tvingat övervakarna att ge polisen respons. Vissa eskorterande patrullers förmän skriver detaljerade rapporter, men en del av rapporterna är mycket korta och tillåter inte övervakaren att bedöma polisens handlingar i samband med avvisningen. Omfattande rapporter är även en fördel för polisen. De är särskilt viktiga i fall där kritik riktas mot eskortens agerande. Rapporter av hög kvalitet kan också ha en betydelse för spridningen av god praxis.

Polisstyrelsens avvisningsbestämmelse har varit under arbete länge, och det vore viktigt att få en uppdaterad bestämmelse för att styra polisverksamheten, i synnerhet nu när antalet avvisningar håller på att öka. När antalet avvisningar ökar behövs även fler poliser som fungerar som eskorter. Att eskortera personer som avvisas är ett specialuppdrag, och för att se till att avvisningarna respekterar de mänskliga rättigheterna är det viktigt att polisen också satsar på att utbilda nya eskorter och förmän för eskorterande patruller.

För individer som avvisas måste diskrimineringsombudsmannen och polisen beakta skyddet för privatliv samt tystnadsplikten. Ur polisverksamhetens synvinkel ingår det i avvisningarna taktiska och operativa sekretessbelagda omständigheter. Det främsta syftet med övervakningen är att utveckla avvisningsverksamheten så att den bättre stämmer överens med de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Därför ligger tyngdpunkten för övervakningsarbetet inte på publicitet eller på att sprida information. Diskrimineringsombudsmannen och övervakarna ger inte ut uppgifter om planerade avvisningar och ger inte heller ut separata pressmeddelanden i efterhand om hur enskilda insatser genomförts.



# YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN TOIMISTON HENKILÖKUNTA

## HENKILÖSTÖ:

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa ovat vuoden 2016 aikana työskennelleet seuraavat henkilöt vakituisessa virkasuhteessa, määräaikaisessa virkasuhteessa tai harjoittelijoina.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu **Kirsi Pimiä**  
Toimistopäällikkö **Rainer Hiltunen**  
Ylitarkastaja **Jussi Aaltonen**  
Ylitarjastaja **Måns Enqvist**  
Erityisasiantuntija **Robin Harms**  
Ylitarkastaja **Pekka Hätönen**  
Ylitarkastaja **Mikko Joronen**  
Ylitarkastaja **Päivi Keskitalo**  
Ylitarkastaja **Ulrika Krook**  
Ylitarkastaja **Pirjo Kruskopf**  
Ylitarkastaja **Maija Koskenoja**  
Korkeakouluharjoittelija **Niko Kuronen**  
Tutkija, korkeakouluharjoittelija **Hanna Kähkönen**  
Osastosihteeri **Elena Leinonen**  
Osastosihteeri **Miia Mäkelä**  
Viestintäharjoittelija **Konsta Naumi**  
Erityissuunnittelija **Päivi Okuogume**  
Ylitarkastaja **Venla Roth**  
Ylitarkastaja **Aija Salo**  
Ylitarkastaja **Pamela Sarasmo**  
Tiedottaja **Pirjo Sohlo**  
Tiedottaja **Maria Swanljung**  
Tutkija **Toni Tuomi**  
Ylitarkastaja **Tiina Valonen**  
Ylitarkastaja **Hanna Välimaa**  
Suunnittelija **Massimo Zanasi**



TILLSAMMANS FÖR  
LIKABEHANDLING!



AMMATTIYHDISTYSTOIMINTA,  
FACKFÖRENINGSV  
VERKSAMHET

ALKUPERÄ,  
URSPRUNG

KANSALAI SUUS,  
NATIONALITET

MIELIPIIDE,  
ÅSIKT

VAKAUMUS,  
ÖVERTYGELSE

KIELI,  
SPRÅK

VAMMAISUUS,  
FUNKTIONSV  
NEDSÄTTNING

PERHESUHTEET,  
FAMILJEFÖRHÅLLANDEN

USKONTO,  
RELIGION

IKÄ,  
ÅLDER

TERVEYDENTILA,  
HÄLSOTILLSTÅND

SEKSUAALINEN  
SUUNTAUTUMINEN,  
SEXUELL LÄGGNING

POLIITTINEN  
TOIMINTA,  
POLITISK  
VERKSAMHET



**DISKRIMINERINGS**

OMBUDSMANNEN

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU  
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN  
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI