

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2026



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN



Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2026

B 2/2026 rd



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2026

ISBN 978-952-65873-3-2 (tryckt)

ISBN 978-952-65873-4-9 (PDF)

Riksdagssignum: B 2/2026 rd

Layout: Inka Kosonen

Tryckeri: Grano Oy

Tryckort: Vanda, 2026

Innehållsförteckning

1	Diskrimineringsombudsmannens förord	11
	Huvudrekommendationer	16
2	Diskrimineringsombudsmannens uppgifter	21
3	Diskriminering och likabehandling	27
3.1	Diskriminering i ljuset av de kontakter som kommit in till diskrimineringsombudsmannen	29
3.1.1	Kontakter enligt diskrimineringsgrund	30
3.1.2	Kontakter enligt livsområde.....	32
3.1.3	Motparter till dem som upplevt diskriminering	35
3.2	Rättsskyddet för diskrimineringsoffer måste förbättras	36
3.2.1	Möjlighet för diskriminerings- och jämställdhetsnämnden att besluta om gottgörelse och administrativ sanktion	37
3.2.2	Förebyggande av diskriminering och främjande av likabehandling måste säkerställas i alla skeden av straffprocessen	41
3.2.3	Försummelse av tillgänglighet bör definieras som diskriminering	53
3.2.4	Diskrimineringsombudsmannen bör ha rätt att få expertutlåtanden av en annan myndighet.....	54
3.3	Redogörelse över diskrimineringsombudsmannens åtgärder för att utveckla rättspraxis	56
3.3.1	Översikt över utlåtanden till domstolar och åklagare.....	56
3.3.2	Diskrimineringsbrott och påföljder.....	62
3.3.3	Diskrimineringsombudsmannens ansökningar till nämnden och biträde i domstolar.....	65
3.3.4	Diskriminering av romer: nekad service, etnisk profilering och trakasserier	69
3.3.5	Rättspraxis som främjar likabehandling för personer med funktionsnedsättning	70
3.3.6	Likabehandling i arbetslivet ska främjas	77
3.3.7	Det behövs mer rättspraxis som främjar likabehandling	78
3.4	Förverkligandet av likabehandling inom samhällets centrala områden ...	80
3.4.1	Mot ett mer likvärdigt arbetsliv	80
3.4.2	Likabehandling inom utbildningen har gått framåt, men barn utsätts fortfarande för diskriminering	99
3.4.3	Effektivare genomförande av förbudet mot etnisk profilering krävs i säkerhetsmyndigheternas verksamhet	114

3.4.4	Idrottsorganisationers och föreningars ansvar för att ingripa mot diskriminering måste stärkas	118
3.4.5	Tillgänglighet tryggar likabehandling i boendet	120
3.4.6	Myndigheter och privata aktörer som tillhandahåller tjänster har en skyldighet att ingripa mot trakasserier.....	124
3.4.7	Likabehandling i grundläggande banktjänster måste tryggas	126
3.5	Främjande av likabehandling för grupper som riskerar att utsättas för diskriminering	131
3.5.1	Genomförandet av den reviderade sametingslagen ska följas upp	131
3.5.2	Bristande resurser får inte påverka tillämpningen av lagen om funktionshinderservice	135
3.5.3	Likabehandling för regnbågspersoner måste främjas målmedvetet	139
3.5.4	Man måste förbinda sig långsiktigt till antirasistiskt arbete och till att främja likabehandling	145
3.6	Främjande av likabehandling i strukturerna	149
3.6.1	Tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter en bedömning av konsekvenserna för likabehandling	150
3.6.2	Vid användning av artificiell intelligens måste bedömningen av konsekvenserna för likabehandling säkerställas	155
3.6.3	Myndighetsservice via många kanaler måste tryggas för alla	164
3.6.4	Erfarenheter av övervakning av likabehandlingsplanering	166
4	Utläningars ställning och rättigheter	173
4.1	Tillgången till asylprocessen och det absoluta förbudet mot tillbakasändning ska tryggas i alla situationer	177
4.1.1	Rätten att söka asyl ska tryggas i alla invandringssituationer	177
4.1.2	Gränsbevakningsväsendets rättighetskompetens bör stärkas och oberoende rättighetsövervakning bör säkerställas i de nya förfarandena	182
4.2	Högklassiga myndighetsprocesser tryggar utländska personers rättigheter	186
4.2.1	Man bör satsa på asyلفörfarandets kvalitet	186
4.2.2	Gränsförfarandet ökar rättsskyddsrisken och begränsar asylsökandes rättigheter	190
4.2.3	Ändringarna i regleringen om uppehållstillstånd försvårar möjligheten att få uppehållstillstånd	192

4.3	Möjligheterna för personer med uppehållstillstånd att integreras i Finland och leva med sina familjer bör underlättas	194
4.4	Förverkligandet av barnets rättigheter ska tryggas	196
4.4.1	Barnets bästa ska ges företräde på lagstiftningsnivå	196
4.4.2	Barnets bästa ska beaktas i första hand vid tillämpningen av utlänningslagen	198
5	Övervakning av avlägsnande ur landet	203
5.1	Kärnan i övervakningen av verkställigheten av avlägsnandet ur landet är grundläggande och mänskliga rättigheter	203
5.2	Oberoende övervakning säkerställer rättigheter för personer som ska återsändas	205
5.3	Omsorgsfull beredning av återsändandet säkerställer förverkligandet av rättigheterna för den person som återsänds	207
5.4	Förverkligandet av rättigheterna för personer i sårbar ställning som återsänds måste stärkas	208
5.4.1	Det ska säkerställas att offer för människohandel får fortsatt hjälp i återsändandets destinationsland	210
5.4.2	Återsändanden av familjer förutsätter en helhetsbedömning och tryggnad av barnets rättigheter	211
5.5	Tagande i förvar av barn bör förbjudas	212
5.6	Rättsskyddet för målsägande som återsänds ska förverkligas vid brådsnande avlägsnanden ur landet	214
5.7	Förverkligandet av mänskliga rättigheter ska säkerställas till fullo när återsändningsåtgärder utvecklas	215
5.7.1	Målet bör vara att återvändandeförordningen stärker rättighetsövervakning vid återsändanden	216
5.7.2	Oron för risker gällande grundläggande och mänskliga rättigheter förstärks	216
5.7.3	Grundläggande och mänskliga rättigheter får inte åsidosättas i reformen av återsändningspolitiken	218
6	Rapportören om människohandel	221
6.1	Människohandelsrapportören förutsätter att bekämpningen av människohandel baserar sig på grundläggande och mänskliga rättigheter	221
6.1.1	Människohandeln förändras ständigt	223
6.2	Nationella strukturer bör stärkas för att bekämpa människohandel och hjälpa offer	226
6.2.1	Det behövs en tväradministrativ arbetsgrupp för att stödja samordning	226
6.2.2	Arbetet mot människohandel kan främjas med handlingsplaner	227
6.2.3	Utvecklingen av lagstiftningen måste vara konsekvent	228

6.2.4	Internationell rekrytering av arbetskraft och studerande kräver skyddsåtgärder för att förebygga utnyttjande	231
6.3	Hjälp till offer förutsätter att människohandel identifieras	233
6.3.1	Välfärdsområdenas arbete för att hjälpa människohandelsoffer måste etableras	233
6.3.2	Verksamhetsförutsättningarna för hjälpsystemet för människohandelsoffer måste säkerställas	236
6.3.3	Organisationernas möjligheter att stödja människohandelsoffer måste tryggas	237
6.4	Polisen måste ha möjlighet att specialisera sig på bekämpning av människohandelsbrottslighet.....	238
6.5	Myndigheterna måste identifiera och ingripa mot utnyttjande av barn ...	240
6.5.1	Myndigheterna ansvarar för att identifiera människohandel	240
6.5.2	Barns straffrättsliga skydd måste stärkas	241
6.5.3	Tillämpning av principen om strafffrihet förutsätter att barnet identifieras som tvingat att delta i brottslig verksamhet	242
6.6	Avvisningen av människohandelsoffer borde upphöra	244
7	Rapportören om våld mot kvinnor	247
7.1	Finland har varit ovilligt att bekämpa våld mot kvinnor.....	250
7.1.1	Våld mot kvinnor är en människorättsfråga	250
7.1.2	Samordning och resurser måste stärkas för att minska våldet mot kvinnor.....	253
7.2	Det straffrättsliga skyddet för kvinnor ska stärkas	255
7.2.1	Det finns brister i förverkligandet av straffansvaret	255
7.2.2	Försvårande omständigheter måste föreskrivas i strafflagen	259
7.2.3	Tvingande kontroll ska kriminaliseras	260
7.3	Strukturerna för arbetet mot våld och miniminivån för servicesystemet ska regleras i lag	261
7.3.1	I basservicen ska det säkerställas att våld tas till tals och att servicehandledning ges	261
7.3.2	Organisationernas roll i arbetet mot våld måste tryggas	263
7.3.3	Sexualundervisning är en hörnsten i förebyggandet av våld.....	264
7.4	Systematisk riskbedömning bör vara en lagstadgad del av arbetet mot våld	265
7.4.1	Kvinnors säkerhet äventyras när risken för våldets upprepning inte identifieras	265
7.4.2	En granskningsfunktion bör inrättas för fall av dödligt våld i nära relationer	268
7.5	Kunskapsbasen måste stärkas för att stödja samhälleligt beslutsfattande	269
	Referenser.....	270



1 Diskrimineringsombudsmannens förord

Goda och dåliga nyheter

Till att börja med de goda nyheterna. Finland är mer mångfaldigt än någonsin tidigare och man ingriper i diskriminering allt effektivare beträffande flera olika minoriteter. Vi tar i allt högre grad för givet att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta jämlikt i all samhällsverksamhet. Till exempel slog Högsta domstolen i fjol fast att det är diskriminering på grund av funktionsnedsättning att ordna offentliga diskussionstillfällen i otillgängliga lokaler.

I skolor, på arbetsplatser och inom hobbyverksamhet kan allt fler av oss visa tillhörighet till en religion eller uttryck för en identitet som avviker från majoritetens. Till exempel ingriper idrottsföreningar numera effektivare i mobbning och diskriminering som gäller etnisk bakgrund, religion eller funktionsnedsättning. Finländarnas uppfattningar om familjer, parförhållanden och köns mångfald har förändrats så att vi inte antar att alla är heterosexuella eller stereotypiskt enbart män eller kvinnor.

Vi identifierar allt bättre strukturerna bakom människohandel och våld mot kvinnor, och vi förstår att bekämpningen av dem förutsätter utveckling av specialkompetens och riktade åtgärder till exempel hos polisen, åklagarna och domstolarna. Finländarna vet att vår grundlag och internationella avtal förpliktar oss att erbjuda skydd åt förföljda människor och andra personer i en sårbar ställning. Vi identifierar särskilda behov i vardagen och tjänster hos personer i olika åldrar - barn och äldre. Även om det alltid har rätt menings-

skiljaktigheter om hur och inom vilka områden likabehandling och grundläggande rättigheter till följande skall främjas, delar finländarna i bred utsträckning uppfattningen att likabehandling och jämställdhet ska främjas.

Sedan finns det också dåliga nyheter. Den samhälleliga polariseringen har ökat. De flesta av oss vill inte ifrågasätta en annan människas rätt till exempel till sin religion eller identitet. Om den egna livssituationen ändå känns hopplös kan det vara lockande att söka syndabockar bland minoriteter. Det finns också de som söker uppmärksamhet genom att angripa minoriteter. Man är beredd att odla rasism, islamofobi och homofobi i hopp om politisk eller annan synlighet. År 2025 var den mest spridda nyheten om Finland ute i världen just en nyhet om öppen rasism i finländsk politik.

USA:s vilja att ifrågasätta internationella avtal samt Rysslands anfall mot Ukraina har fått en del finländare att tänka att också vi borde sluta följa avtal och pruta till exempel på skyldigheten att ge skydd åt dem som är i behov av asyl. Finland är inte ännu heller på väg att förbjuda tagande i förvar av barn, till skillnad från vad FN:s barnrättskommitté har rekommenderat för Finland.

Också inbesparingar och nedskärningar i den offentliga ekonomin drabbar särskilt hårt grupper som redan från början är i en sårbar ställning och i riskzonen för diskriminering. Särskilt problematiskt är att det inte alltid funnits vilja att utreda dessa konsekvenser tillräckligt på förhand. Om de har utretts, har man ändå inte velat ändra på förslagen för att minska de skadliga konsekvenserna. Inte heller har man övervägt hur försämringarna kunde balanseras till exempel genom att stärka skyddet mot diskriminering, vilket oftast inte ens förutsätter betydande resursökningar.

Ombudsmannens rekommendationer visar riktningen för reformer

I Finland är vi fortfarande långt ifrån att likabehandling skulle förverkligas. Diskrimineringsombudsmannens uppgift är att lägga fram förslag till riksdagen om hur likabehandling och de grundläggande rättigheterna bör stärkas. I denna riksdagsberättelse beskriver ombudsmannen de centrala aktuella

problemen i förverkligandet av likabehandling samt i ombudsmannens övriga uppgifter. Vi har fokuserat på att hitta lösningar på centrala problem och att omforma lösningarna till rekommendationer till riksdagen. Vi förväntar oss att rekommendationerna, liksom i tidigare riksdagsberättelser, påverkar vilka förslag regeringen lägger fram för riksdagens behandling.

Riksdagsberättelsen beskriver också ombudsmannens arbete och arbetets resultat. När det gäller likabehandling är vår strategi att effektivt ingripa i den diskriminering som individer möter och säkerställa att offrens rättigheter förverkligas. Å andra sidan vill vi också med aktiv kommunikation påverka så att motsvarande diskriminering inte upprepas för andra och att människor blir mer medvetna om sina rättigheter. På så sätt förenas ingripande i diskriminering och förebyggande av den i vårt arbete.

I sina uppgifter att rapportera om människohandel och våld mot kvinnor fokuserar ombudsmannen på att bedöma hur stödsystemet för offer fungerar och hur det kunde utvecklas. Med stöd av sin rätt till tillgång till information har ombudsmannen också utrett om man ingriper fullt ut i dessa brott och hur de kan förebyggas effektivare än i dag. Ombudsmannen kräver därför lagsiftning om riskbedömning av våld i nära relationer.

I tillsynen över utlänningars rättigheter bedömer ombudsmannen asylsystemets funktion och avger utlåtanden om systemets problemområden. Ombudsmannen övervakar också i enlighet med EU-rätten att rättigheterna för personer som avlägsnas ur landet tillgodoses och lägger fram förslag om hur verksamheten bör utvecklas med beaktande av personer i en särskilt sårbar ställning, såsom barn.

Diskriminering är särskilt skadlig jämfört med annan osaklig behandling, eftersom den för den som utsätts signalerar att hen också framöver kan komma att behandlas sämre än andra enbart på grund av sina personliga egenskaper. Diskriminering minskar tilliten till samhällets rättvisa och engagemang i gemenskaper. En del av diskrimineringsombudsmannens rekommendationer gäller främjandet av likabehandling för en viss minoritetsgrupp. Vissa rekommendationer gäller alla grupper som riskerar diskriminering, men de riktas till ett

visst livsområde, såsom arbetslivet, utbildningen, fritiden eller tillgången till tjänster. Vi ger också rekommendationer om hur likabehandling ska tas in i kärnan gällande styrningen av artificiell intelligens.

Ombudsmannen har också länge fäst uppmärksamhet vid att de sanktioner som utdöms för diskriminering inte är effektiva, avskräckande och proportionerliga, vilket EU-rätten förutsätter att de ska vara. Finland har också i internationella jämförelser kritiserats för att ett diskrimineringsoffer, för att få gottgörelse, måste väcka en separat talan i tingsrätten, vilket oftast inte är möjligt för offret. Även riksdagens grundlagsutskott samt arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har uppmärksammat frågan. Diskrimineringsombudsmannen anser att diskriminerings och jämställdhetsnämnden ska ges möjlighet att besluta om gottgörelse samtidigt som den avgör om diskriminering har förekommit eller inte.

Tack

I Finland har medborgarorganisationer, såsom människorättsorganisationer, haft en viktig roll i att lyfta fram diskriminering och diskrimineringsoffrens röst. Det civila samhället har också en viktig roll som pådrivare av diskrimineringsombudsmannens arbete, vilket jag vill tacka för. Tack också till forskarna, som möjliggör en kunskapsbaserad diskussion och ett kunskapsbaserat beslutsfattande för att de grundläggande rättigheterna ska förverkligas för alla.

Jag vill särskilt tacka personalen vid diskrimineringsombudsmannens byrå för dess kompromisslösa arbete för att försvara de grundläggande och mänskliga rättigheterna och för arbetet med att skriva denna riksdagsberättelse.



Rainer Hiltunen



Huvudrekommendationer

Rättsskyddet för diskrimineringsoffer måste förbättras

- Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör ges behörighet att pröva efterlevnaden av diskrimineringslagen i arbetslivet. Dessutom måste nämnden kunna besluta om gottgörelse och påföljdsavgift i stället för att enbart, som i nuläget, ge en rekommendation om gottgörelse.
- Riksdagen bör lagstifta så att straffansvar för juridiska personer också omfattar diskrimineringsbrott. Åklagaren ska i samband med ett diskrimineringsbrott kunna driva målsägandens yrkande om gottgörelse mot den som är ansvarig för gottgörelsen.
- Diskrimineringslagens ordalydelse bör preciseras så att även försummelse av tillgänglighet innebär diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen.

Förverkligandet av likabehandling inom samhällets centrala områden

- Den som misstänker diskriminering i arbetslivet ska få en stärkt rätt till information. Arbetsgivaren ska åläggas att på begäran ge en skriftlig utredning till en person som misstänker att hen blivit diskriminerad i rekryteringen eller i arbetsgivarens tjänst.
- Vilka effekter de reviderade bestämmelserna om stöd i lagen om grundläggande utbildning har på elever med funktionsnedsättning ska utredas och utvärderas heltäckande. Eventuella brister ska åtgärdas.
- Polisen och andra säkerhetsmyndigheter bör på alla nivåer stärka sitt anti-rasistiska arbete utöver att med riktade åtgärder säkerställa att förbudet mot etnisk profilering efterlevs.
- Regleringen gällande förbudet mot trakasserier i diskrimineringslagen ska kompletteras med en skyldighet för idrotts-, kultur- och andra fritidsorganisationer och föreningar att vidta åtgärder för att undanröja trakasserier när trakasserier inom organisationens eller föreningens verksamhet har kommit till dess kännedom. Organisationernas och föreningarnas förfarande ska bedömas som diskriminering om de inte vidtar åtgärder för att undanröja trakasserierna.

- Rätten till likabehandling i boende för personer med funktionsnedsättning måste förtydligas genom att bostadsaktiebolag tilläggs som aktörer med anpassningsskyldighet enligt 15 § i diskrimineringslagen.

Främjande av likabehandling för grupper som riskerar att utsättas för diskriminering

- Genomförandet av rekommendationerna från sannings- och försoningskommission för samer måste inledas omedelbart. De större projekten ska beaktas när man förhandlar om nästa regeringsprogram.
- Välfärdsområdenas ekonomiska situation får inte påverka förverkligandet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Statsrådet ska följa upp tillämpningen av den nya lagen om funktionshinderservice och särskilt den avgränsning gällande livsskeden som ingår i den.
- Statsrådet ska utarbeta ett heltäckande nationellt regnbågspolitiskt handlingsprogram.
- Statsrådet ska utarbeta ett heltäckande nationellt åtgärdsprogram mot rasism.

Främjande av likabehandling i strukturerna

- Riksdagen ska säkerställa att lagförslag som den behandlar innehåller tillräckliga bedömningar av ett likvärdigt och icke-diskriminerande tillgodo-seende av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, så att reformernas sammantagna konsekvenser kan beaktas i beslutsfattandet.
- Bedömning av konsekvenser för likabehandling ska förutsättas i alla AI-projekt och AI-upphandlingar inom den offentliga sektorn.
- Statsrådet ska trygga likabehandling i kontakter till myndigheter. Tillgänglighet ska säkerställas när digitala tjänster planeras och utvecklas. Möjligheten till myndighetsservice via olika kanaler ska tryggas.

Utlänningars ställning och rättigheter

- Barnets bästa som en primär övervägandegrund bör fastställas i utlänningslagen och mottagningslagen.
- Avgiftsfri rättshjälp ska säkerställas från början av asyلفörfarandet, så att sökandes asylgrunder och möjliga sårbara ställning identifieras i ett tidigt skede.
- Resurserna för övervakningsmekanismen för de grundläggande rättigheterna i screening- och gränsförfarandena ska säkerställas.
- Möjligheterna för personer med uppehållstillstånd att integreras i Finland och leva med sina familjer bör underlättas genom lag.
- Tillträdet till asyلفörfarandet och det absoluta förbudet mot tillbakasändning ska tryggas vid Finlands östgräns.
- Den grundlagsenliga likabehandlingsprincipen och behovet av vidarebosättning för nödställda flyktingar bör vara utgångspunkter vid allokeringen av flyktingkvoten.

Övervakning av avlägsnande ur landet

- Tagande i förvar av barn bör förbjudas.
- Återsändanden får inte effektiviseras på ett sätt som äventyrar tillgodoseendet av grundläggande och mänskliga rättigheter för de personer som återsänds.
- Finland ska inte stödja de försämringar av rättigheterna för personer som ska återsändas som föreslås i återvändandeförordningen. Den oberoende rättighetsövervakningen i återvändandeprocessen ska tryggas i förordningen.

Rapportören om människohandel

- Strukturerna för arbetet mot människohandel stärks: polisens specialiserade utredningsgrupp för människohandel görs permanent, statsrådets tväradministrativa arbetsgrupp görs permanent genom förordning, och välfärdsområdena ges en effektivare styrning.
- I politiska program och åtgärder som gäller barn och unga samt ungdomsbrottslighet inkluderas ett starkt perspektiv på identifieringen av och stödet till offer för människohandel.
- Rättigheterna för utländska offer för människohandel tryggas genom att sänka tröskeln för att få uppehållstillstånd.

Rapportören om våld mot kvinnor

- En lag om riskbedömning av våld ska införas.
- Arbetet mot våld ska regleras genom en strukturlag.
- Det bör föreskrivas om de försvårande omständigheterna i strafflagen.



2 Diskrimineringsombudsmannens uppgifter

Diskrimineringsombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet med ett brett verksamhetsområde. Uppgifterna förenas av tillsyn och främjande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Diskrimineringsombudsmannens centrala uppgift är att främja likabehandling och ingripa mot diskriminering. Man kan vända sig till ombudsmannen om man har upplevt eller observerat 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.

Diskrimineringsombudsmannen fungerar också som Finlands nationella rapportör om människohandel och rapportör om våld mot kvinnor. Dessutom övervakar ombudsmannen verkställigheten av personers avlägsnande ur landet. Till ombudsmannens uppgifter hör också att följa upp och främja utlännings ställning och rättigheter.

Diskrimineringsombudsmannen kontaktas i frågor som gäller alla ombudsmannens uppgifter. Antalet kontakter har ökat årligen, och största delen av kontakterna gäller likabehandling och diskriminering inom olika livsområden. I praktiken innebär diskrimineringsombudsmannens arbete till exempel att påverka lagstiftning och myndigheters praxis, rådgivning, utredning av enskilda fall, främjande av förlikning mellan olika parter, utbildning, insamling av information, säkerställande av rättsskydd, fungerande som juridiskt

biträde och främjande av likabehandling till exempel genom kommunikation. Ombudsmannens uppgifter och befogenheter fastställs i diskrimineringslagen (1325/2014) och i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014). En del av ombudsmannens uppgifter och befogenheter finns även i utlänningslagen (301/2004).

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen lämnar ombudsmannen en gång vart fjärde år en berättelse till riksdagen om hur principen om likabehandling har realiserats. Enligt lagen behandlas i berättelsen också människohandel och våld mot kvinnor. I berättelsen behandlas omfattande olika sidor av ombudsmannens verksamhet och befogenheter – likabehandling, diskriminering, förverkligandet av utlänningars rättigheter, arbetet mot människohandel, våld mot kvinnor och övervakningen av verkställigheten av avlägsnande ur landet. Detta är diskrimineringsombudsmannens tredje riksdagsberättelse.

Diskrimineringslagens viktiga begrepp

Direkt diskriminering

Direkt diskriminering innebär att en person på grund av någon personlig egenskap utan godtagbart skäl behandlas mindre förmånligt än någon annan i en jämförbar situation.

Indirekt diskriminering

Indirekt diskriminering innebär att en till synes neutral regel, ett kriterium eller ett förfaringssätt försätter någon i en mindre förmånlig ställning än andra på grund av en personlig egenskap utan godtagbart skäl.

Rimliga anpassningar

Myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare samt leverantörer av varor och tjänster ska göra rimliga anpassningar för en person med funktionsnedsättning. Genom anpassningarna tryggas en persons med funktionsnedsättning likabehandling i enskilda situationer. Anpassningarna ska i varje enskilt fall motsvara den berörda personens behov. Skäligheten bedöms från fall till fall och anpassningarna kan genomföras på olika sätt i olika situationer. Vägran att göra rimliga anpassningar är diskriminering.

Diskriminering på flera grunder

Med diskriminering på flera grunder avses att bli utsatt för diskriminering på grund av två eller flera olika diskrimineringsgrunder. Diskrimineringslagen tillämpas på diskriminering på flera grunder också när en av grunderna är kön. Diskriminering på grund av kön övervakas i övrigt av jämställdhetsombudsmannen.

Trakasserier

Trakasserier är en form av diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen. Trakasserier definieras i lagen som ett beteende som kränker en persons människovärde vare sig det sker avsiktligt eller inte. Genom beteendet skapas ett förnedrande, förödmjukande, hotfullt, fientligt eller aggressivt klimat som har samband med en förbjuden diskrimineringsgrund, såsom till exempel sexuell läggning, ursprung eller funktionsnedsättning. Trakasserier kan riktas inte bara mot en individ utan också mot en grupp människor.

Positiv särbehandling

Positiv särbehandling avser proportionerliga åtgärder som syftar till att främja faktisk likabehandling för grupper i svagare ställning, såsom minoriteter, eller att förebygga eller undanröja olägenheter som beror på diskriminering. Positiv särbehandling är inte diskriminering.



3 Diskriminering och lika-behandling

Att ingripa mot diskriminering och främja likabehandling är den äldsta och mest omfattande av diskrimineringsombudsmannens uppgifter. Minoritetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannens föregångare, inrättades år 2001 som en följd av EU-direktivens krav på att ingripa mot diskriminering på grund av etniskt ursprung.

Diskrimineringsombudsmannen ger hjälp och stöd till personer som upplever att de har blivit utsatta för diskriminering. Ombudsmannen får årligen över 2 500 kontakter om diskriminering. Målet är att stödja människor och ingripa mot diskriminering med låg tröskel. Ofta räcker det redan att personen får rådgivning om sina rättigheter.

Vid behov kan ombudsmannen utreda det inträffade genom att kontakta den part som misstänks ha diskriminerat. Redan detta leder ofta till en positiv lösning. Ombudsmannen kan också ge ett juridiskt ställningstagande om huruvida diskriminering har skett i ärendet samt främja förlikning och föreslå gottgörelseersättning. Om parterna inte når förlikning i ett ärende kan ombudsmannen överväga att föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Om diskriminering behandlas i domstol har ombudsmannen rätt att bli hörd i rättegången. Dessutom kan ombudsmannen föra ärendet till domstol för att stödja offret.

Kontakterna till diskrimineringsombudsmannen ger en bild av diskrimineringen i Finland. Dessa kontakter behandlas närmare i kapitel 3.1. Ombudsmannens utlåtanden till domstolar i diskrimineringsärenden samt ärenden som ombudsmannen har fört till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utreds närmare i kapitel 3.3.

Ombudsmannen främjar och utreder hur likabehandling förverkligas inom olika livsområden. Även om all diskriminering är skadlig, är diskriminering till exempel i arbetslivet och inom utbildning särskilt allvarligt, eftersom dess konsekvenser för människors liv är långvariga. Diskriminering inom olika livsområden har ofta sina egna särdrag, och behoven av åtgärder för att främja likabehandling varierar. Om diskrimineringsombudsmannens arbete och diskriminering inom olika livsområden berättas i kapitel 3.4. Diskrimineringsombudsmannens arbete med att ingripa mot diskriminering är organiserat utifrån livsområden, såsom arbetslivet, utbildning samt social- och hälsovårdstjänster. Dessutom identifierar ombudsmannen behovet av att särskilt bedöma ställningen för grupper som löper särskild risk att utsättas för diskriminering, såsom olika minoriteter. Om aktuellt arbete gällande dessa grupper berättas i kapitel 3.5.

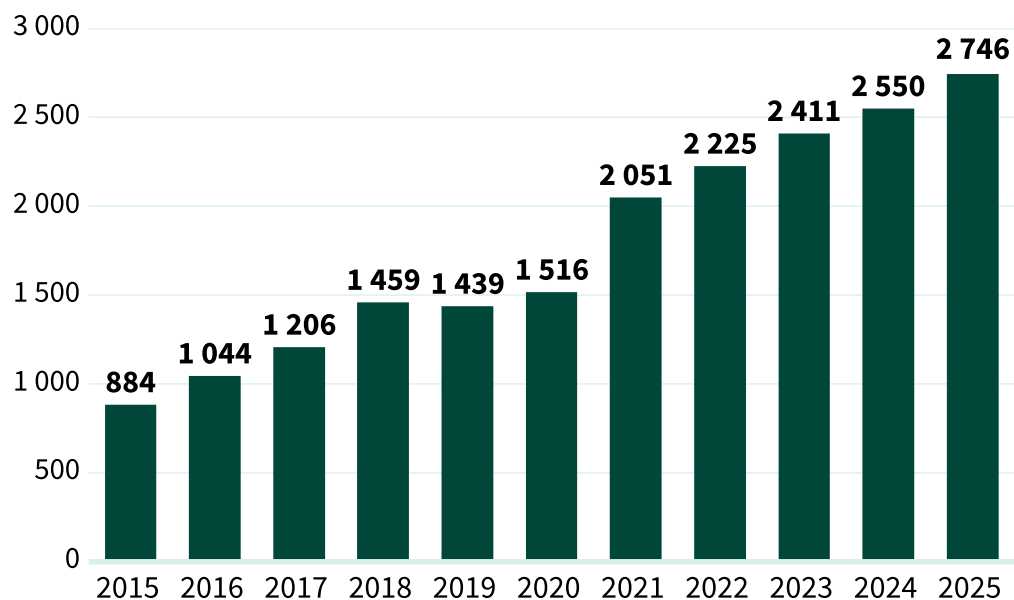
Den offentliga makten och myndigheterna har i Finland en omfattande skyldighet att främja likabehandling och ingripa mot diskriminering. Enligt 22 § i grundlagen ska den offentliga makten trygga tillgodoseendet av grundrättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt diskrimineringslagen ska myndigheter, utbildningsanordnare och arbetsgivare också främja likabehandling genom att bedöma hur den förverkligas och hur den kan främjas i en likabehandlingsplan. I dessa planer ska även bekämpningen av strukturell diskriminering bedömas. Enligt Europarådets definition avses med strukturell diskriminering diskriminering som kommer till uttryck i institutioners regler, normer, rutiner, beteenden och attityder och som är medvetna eller omedvetna.¹ Diskrimineringsombudsmannens arbete med att främja likabehandling beskrivs i kapitel 3.6.

Även om diskriminering länge har varit förbjuden i vår lagstiftning förekommer den fortfarande i stor omfattning. Till exempel uppger över hälften (57 %) av personer med afrikansk bakgrund i Finland att de har blivit diskriminerade under det senaste året.² Många som har upplevt diskriminering ingriper ofta inte den, utan försöker gå vidare och glömma diskrimineringen. Ett centralt skäl till att diskrimineringserfarenheter inte anmäls är att man inte tror att en anmälan leder någonvart. Så uppger 36 procent av diskrimineringsoffren i Finland.³

Diskrimineringsombudsmannen har länge framhållit att det finns brister i det diskrimineringskydd som diskrimineringslagen ger, och att påföljderna för diskriminering inte är effektiva, proportionerliga och avskräckande i enlighet med EU:s direktiv. Diskrimineringsombudsmannen har inte heller tillgång till alla de verktyg som behövs för att ingripa mot diskriminering. Ombudsmannens rekommendationer för att förbättra rättsskyddet behandlas i kapitel 3.2 och när det gäller arbetslivet även i kapitel 3.4.1.

3.1 Diskriminering i ljuset av de kontakter som kommit in till diskrimineringsombudsmannen

Kontakter gällande diskriminering som kommit till diskrimineringsombudsmannen ger en bild av vilken typ av diskriminering som förekom i Finland år 2025. All diskriminering kommer dock inte till ombudsmannens kännedom. Personer i särskilt utsatt ställning har inte nödvändigtvis tillräckligt med kunskap eller resurser att anmäla diskriminering som de möter. Man kan också ha blivit avtrubbad av diskrimineringen eller tro att en anmälan inte skulle förändra något. Den fortsatta ökningen av antalet kontakter säger inte direkt att till exempel diskrimineringen i Finland skulle ha ökat. Troligare orsaker till



Antalet anhängiggjorda kontakter under åren 2015–2025



Det växande behovet av en aktör såsom diskrimineringsombudsmannen visar också att de grundläggande och mänskliga rättigheterna inte förverkligas fullt ut.

ökningen är att diskrimineringsombudsmannen är mer känd än tidigare och att man har större förtroende för ombudsmannens möjligheter att hjälpa dem som tar kontakt.

I denna riksdagsberättelse granskas de kontakter som kommit till diskrimineringsombudsmannen utifrån de senaste uppgifterna som finns att tillgå. År 2025 ökade antalet kundkontakter till ombudsmannen i likhet med utvecklingen tidigare år. År 2025 inkom totalt 2746 kontakter och 2024 2550 kontakter. Största delen av kon-

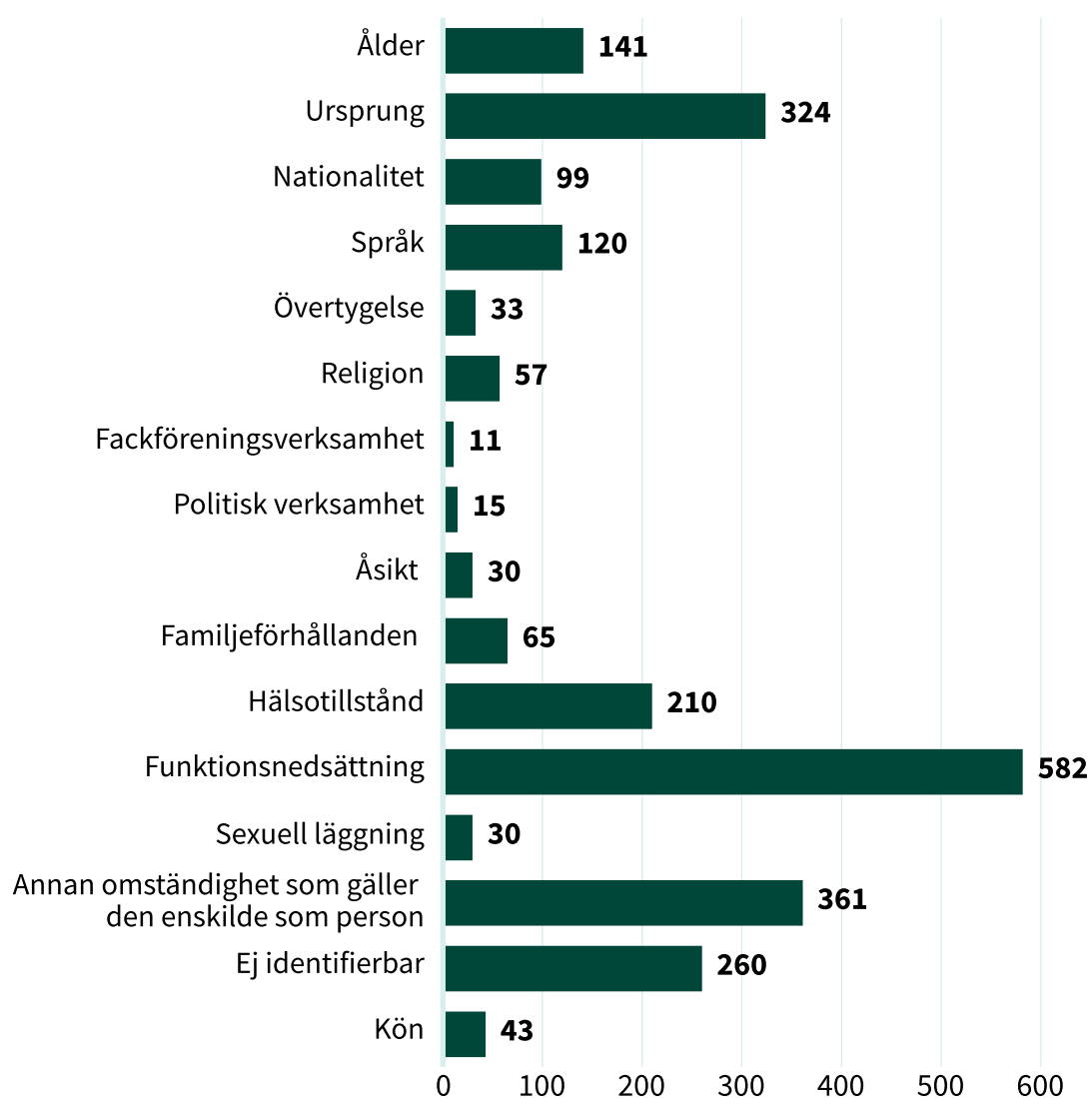
takterna till ombudsmannen gäller frågor om diskriminering och likabehandling (87 %). Utöver detta får ombudsmannen också olika informations- och andra begäranden samt tiotals kundkontakter som gäller ombudsmannens specialuppgifter gällande utlänningars rättigheter och ställning, övervakning av personers avlägsnande ur landet samt rapporteringen om människohandel och rapporteringen om våld mot kvinnor.

Kundkontakter som kommit till diskrimineringsombudsmannen visar att behovet av ett lågtröskelorgan för rättsskydd som ombudsmannens ökar. Många som har upplevt diskriminering vill ingripa mot den diskriminering de har upplevt och ta kontakt med ombudsmannen. Det visar bland annat att man har förtroende för ombudsmannen och för att det finländska samhället också i praktiken försvarar likabehandling och icke-diskriminering. Å andra sidan visar det växande behovet av en aktör som diskrimineringsombudsmannen också att de grundläggande och mänskliga rättigheterna inte förverkligas fullt ut.

3.1.1 Kontakter enligt diskrimineringsgrund

Diskrimineringsombudsmannen för statistik över inkomna anmälningar genom att klassificera dem enligt diskrimineringsgrund. Den klart vanligaste

diskrimineringsgrunden i kontakterna är funktionsnedsättning (582 kontakter). Antalet kontakter gällande funktionsnedsättning har fortsatt att öka. Om kontakterna som gäller funktionsnedsättning räknas samman med kontakterna som gäller hälsotillstånd är de sammanlagt 792. Ombudsmannen får många kontakter om funktionsnedsättning och hälsotillstånd, eftersom det fortfarande finns många strukturer och attityder i vårt samhälle som indirekt ger upphov till diskriminerande praxis för personer som tillhör dessa grupper inom alla livsområden.



Kontakter gällande diskriminering och likabehandling enligt diskrimineringsgrund 2025

Näst vanligaste diskrimineringsgrund i kontakterna till diskrimineringsombudsmannen är ursprung (324 kontakter). Begreppet ursprung omfattar diskriminering till exempel på grund av hudfärg och etnicitet. Om man tillsammans med ursprung räknar ihop kontakterna som gäller nationalitet och språk är det sammanlagda antalet 543. Att dessa grunder betonas är ett tecken på att det fortfarande förekommer strukturell och vardaglig diskriminering och rasism i betydande omfattning i Finland. Under de senaste åren har rasism i allt högre grad också syns i den offentliga debatten och i politiken.

Bland de övriga diskrimineringsgrunderna framstår kontakter som gäller ålder särskilt i rekryteringssituationer i arbetslivet samt i situationer som gäller digital ärendehantering. Kontakter som gäller religion och övertygelse gäller i synnerhet ordnandet av religiösa tillställningar inom utbildning och fostran.

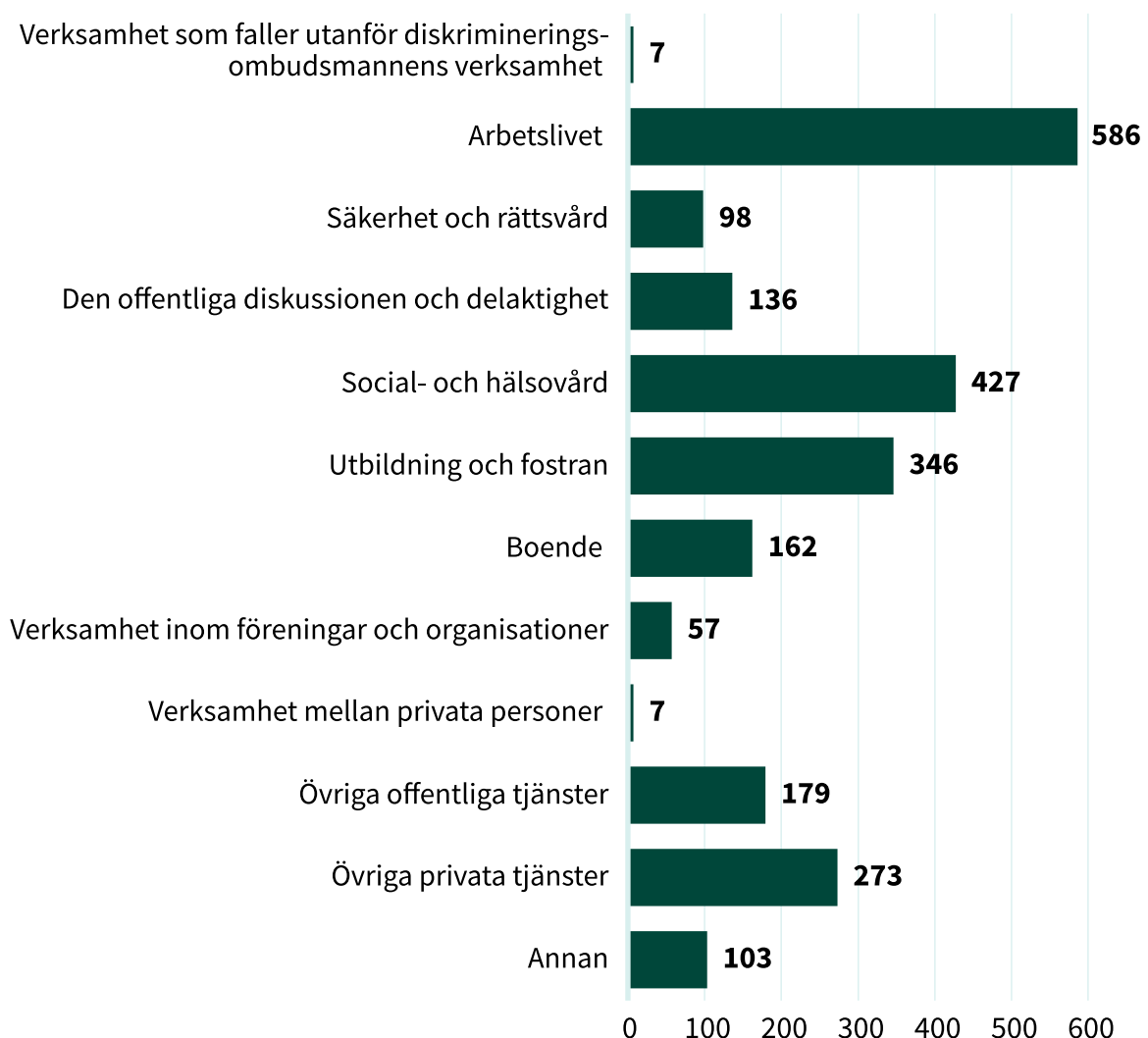
Antalet kontakter där diskrimineringsgrunden inte kan fastställas är relativt stort jämfört med andra kontakter, det vill säga 260 kontakter. Ombudsmannen får kontakter där de som tar kontakt upplever att de behandlas orättvist eller försätts i en sämre ställning än andra utan att situationen hänför sig till en diskrimineringsgrund enligt diskrimineringslagen. Dessutom får ombudsmannen kontakter där man allmänt begär rådgivning om likabehandling eller diskriminering.

Antalet kontakter som gäller sexuell läggning är fortfarande relativt lågt år 2025 (30 kontakter), liksom fallet varit under tidigare år. Utifrån forskningen vet man dock att personer som hör till regnbågsminoriteter fortfarande upplever mycket diskriminering i Finland.⁴

3.1.2 Kontakter enligt livsområde

Diskrimineringsombudsmannen granskar sitt arbete, utöver efter diskrimineringsgrund, även efter livsområde. Ombudsmannen kontaktas i stor utsträckning inom alla livsområden. Största delen av kontakterna om diskriminering och likabehandling gäller arbetslivet (586 kontakter, dvs. 25 %). Diskrimineringsombudsmannens behörighet i arbetslivet utvidgades genom en lagändring som trädde i kraft sommaren 2023, men ombudsmannen har fått kontakter gällande arbetslivet även tidigare. Efter lagändringen har arbetslivet tydligt

blivit det största livsområdet i klientarbetet. År 2025 gällde kontakterna om diskriminering i arbetslivet till exempel åldersdiskriminering i rekryteringen, avslutande av anställningsförhållanden, arbetsförhållanden och bemötande på arbetsplatsen samt rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning. I kontakter som gäller arbetslivet är det oftare än inom andra livsområden fråga om diskriminering på grund av åsikt, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, kön och andra omständigheter som hänför sig till personen. Läs mer om likabehandling och diskriminering i arbetslivet i berättelsens kapitel 3.4.1.



Kontakter gällande diskriminering och likabehandling enligt livsområde 2025

De näst vanligaste livsområdena i klientarbetet är social- och hälsovårdstjänster (427 kontakter) samt utbildning och fostran (346 kontakter). När det gäller social- och hälsovårdstjänster lyfts tjänster och förmåner för personer med funktionsnedsättning och för sjuka personer fram, tillgänglighet och tillträde samt frågor som gäller människor i utsatt ställning och med stort behov av stöd. Den nya lagen om funktionshinderservice har också i allt högre grad lyft fram behovet av övergripande och multiprofessionella bedömningar och genomförande av servicebehov samt samarbete mellan olika aktörer inom social- och hälsovården. Nedskärningarna inom social- och hälsovården har ökat bristen på resurser och detta syns i kontakterna till ombudsmannen som en allmän oro över att få tillgång till tjänster.

Inom utbildnings- och fostranssektorn har centrala teman varit anpassningar för elever med funktionsnedsättning, trakasserier i skolor och kontakter som gäller religiösa tillställningar. Dessutom verkar kontakter gällande mobbning med koppling till ursprung, funktionsnedsättning samt sexuella och könsminoriteter ha ökat inom utbildning och fostran. Detta kan delvis förklaras av ett hårdnande attitydklimat under de senaste åren i Finland och globalt i förhållande till mångfald och faktisk likabehandling.

Inom livsområdet privata tjänster har kontakterna gällt till exempel diskriminering vid tillträde till tjänster, deltagande i olika evenemang, bank- och försäkringstjänster, utmaningar i äldres och personers med funktionsnedsättning digitala ärendehantering samt tjänsternas tillgänglighet.

Inom livsområdet boende har det kommit kontakter som gäller rättigheter och likabehandling för personer med funktionsnedsättning, diskriminering vid uthyrning av bostad särskilt med koppling till utländsk bakgrund, romsk bakgrund eller mottagande av FPA-stöd, samt olika tvist- och trakasserisituationer i grannskapet.

När det gäller säkerhetssektorn och rättsvård har kontakterna år 2025 särskilt handlat om erfarenheter av etnisk profilering till exempel i butiker, hos polisen och vid gränsbevakningsväsendet. I kontakterna syns också erfarenheter av att brottsprocessen är diskriminerande, inte fungerar och är orättvis i fråga om polisen och rättsvårdsmyndigheterna.

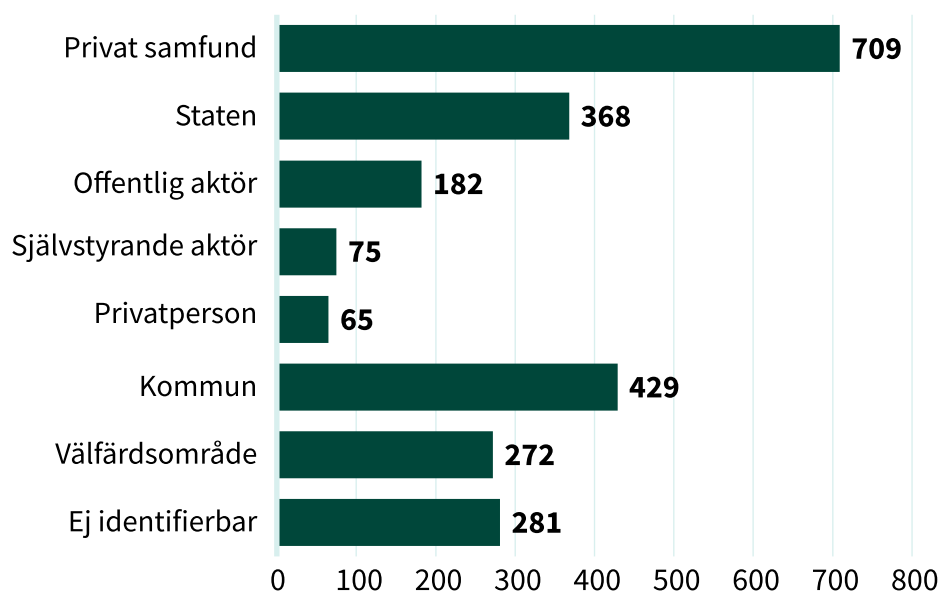
Kontakter som gäller offentlig debatt och deltagande kom till ombudsmannen år 2025 något fler än året innan. Rassistiska, homofobiska och islamofobiska kommentarer i sociala medier och i traditionella medier försvagar minoriteters känsla av trygghet och tillhörighet i samhället. Särskilt skadliga är rassistiska kommentarer när de framförs av politiker eller offentliga personer i en betydande samhällsställning.

Kontakter kommer regelbundet in också gällande andra offentliga tjänster, såsom beskattning, motions- och fritidstjänster samt kulturtjänster och trafik. Många som tar kontakt med ombudsmannen använder till exempel inte digitala tjänster. De är oroade över hur de kan sköta sina ärenden på ett likvärdigt sätt i ett samhälle där allt fler funktioner digitaliseras.

När det gäller förenings- och organisationsverksamhet har kontakterna i sin tur gällt till exempel föreningsregler som upplevs som diskriminerande, uteslutning ur en förening samt verksamhet i olika idrotts- och hobbyföreningar.

3.1.3 Motparter till dem som upplevt diskriminering

När det gäller motparter i diskrimineringsärenden är en privat sammanslutning den vanligaste enskilda motparten (709 kontakter). Sammantaget är dock



Motpart i diskriminerings- och likabehandlingskontakterna 2025

antalet kontakter där motparten tydligt är en aktör som företräder den offentliga makten, såsom en aktör inom staten, kommunen eller välfärdsområde större, sammanlagt 1069. Andelen motparter som företräder den offentliga makten i förhållande till privata aktörer har ökat ytterligare. Detta kan förklaras av att funktioner som upprätthålls av den offentliga makten på många håll upplevs ha försvagats, vilket kan öka misstankar om orättvisa och diskriminering vid tillgången till tjänster.

3.2 Rättsskyddet för diskrimineringsoffer måste förbättras

Vår lagstiftning har länge förbjudit diskriminering. Att ingripa mot diskriminering är dock fortfarande svårt och diskrimineringsoffrens rättigheter förverkligas ofta inte. Offren tror inte heller själva på att deras rättigheter förverkligas, och detta är enligt forskning⁵ ett betydande skäl till att diskriminering inte rapporteras eller förs vidare för utredning.

Hur rättigheterna förverkligas påverkas av vilket rättsskydd lagstiftningen ger, men attityderna har också en betydande inverkan. Om diskriminering förminskas eller om det inte anses självklart att man ska ingripa, reagerar diskrimineringsoffer som hör till minoriteter inte nödvändigtvis utan försöker gå förbi det som hänt. Attityder och lagstiftning påverkar också varandra: lagstiftningen återspeglar samhälleliga attityder men förändrar dem också. Diskrimineringsoffrens rättigheter påverkas även av hur lätt eller svårt det är att få tillgång till rättigheterna. I Finland har man särskilt kritiserat hur svårt det är för ett diskrimineringsoffer att få gottgörelse eller annan ersättning för diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen har sammanställt rekommendationer för att utveckla lagstiftningen i denna riksdagsberättelse. Rekommendationerna gäller behov av utveckling i lagstiftningen när det gäller påföljderna för diskriminering, processerna för att ingripa mot diskriminering samt lagstiftningens täckning.

3.2.1 Möjlighet för diskriminerings- och jämställdhetsnämnden att besluta om gottgörelse och administrativ sanktion

Rekommendation:

- Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör ges en möjlighet att besluta om gottgörelse och påföljdsavgift för diskriminering.

Diskrimineringsoffrens rätt till gottgörelse förverkligas ofta inte

EU:s direktiv mot diskriminering⁶ förutsätter att påföljderna för diskriminering är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden är en självständig och oberoende lågröskelinstans för rättsskydd, genom vilket en person som upplevt diskriminering kan få sitt ärende prövat av en myndighet på ett flexibelt, kostnadseffektivt och snabbt sätt.⁷ Enligt diskrimineringslagen har den som blivit utsatt för diskriminering rätt till gottgörelse. Enligt nuvarande lagstiftning kan nämnden rekommendera gottgörelse, men den har inte behörighet att besluta om gottgörelse till diskrimineringsoffret. Diskrimineringslagen bör ändras så att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden kan besluta att gottgörelse ska betalas till den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier.

Som det är nu garanterar en behandling i nämnden inte offrets rättsskydd. I praktiken tvingas den som utsatts för diskriminering ofta först söka ett avgörande i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och först därefter gottgörelse i allmän domstol. Att samma ärende först behandlas som ett diskrimineringsärende i nämnden och därefter som en civilrättslig tvist i tingsrätten belastar både individens och rättsväsendets begränsade resurser och fördröjer diskrimineringsoffrens och andra parter möjligheter att få sitt ärende rättsligt avgjort. Den stora ekonomiska risken i samband med en civil talan – att



Särskilt möjligheterna för offer i mest utsatt ställning att få ersättning blir i praktiken mycket svaga och likabehandling förverkligas därför inte till denna del.

behöva betala motpartens rättegångskostnader – hindrar i praktiken offren från tillgång till domstol. Rättegångskostnaderna som kan komma att betalas är ofta mångdubbelt större än den gottgörelse som yrkas. Talan om gottgörelse enligt diskrimineringslagen väcks därför relativt sällan. Särskilt för de mest utsatta offren är möjligheten att få gottgörelse i praktiken mycket svag och syftet med diskrimineringsregleringen förverkligas därför inte fullt ut i detta avseende.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens nuvarande möjlighet att endast ge en rättsligt icke bindande rekommendation om gottgörelse är inte tillräcklig. Det försvårar också den misstänkt diskriminerande partens möjligheter att utan oskäligt dröjsmål få ett rättsligt avgörande om gottgörelse som kan överklagas. Ett förfarande i förvaltningsdomstol, där både rättsfrågan och frågan om gottgörelsens belopp avgörs samtidigt, skulle vara ett fördelaktigare och snabbare alternativ för både käranden och svaranden än en separat behandling i tingsrätten.

Grundlagsutskottet framhöll⁸ redan under riksdagsbehandlingen av den nuvarande diskrimineringslagen behovet av rättsskydd för dem som utsatts för diskriminering och vikten av att ärendet utreds utan dröjsmål. Utskottet ansåg att personer som utsatts för diskriminering bör ha tillgång till lågtröskelförfaranden för rättsskydd, genom vilka ärendet kan utredas och man kan besluta om eventuell gottgörelse utan hög kostnadsrisk och långa handläggningstider.

Även internationella övervakningsorgan för mänskliga rättigheter har uppmärksammat brister i Finlands lagstiftning. Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) har sedan 2019 rekommenderat att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ges behörighet att besluta om

ersättning till diskrimineringsoffer.⁹ FN:s människorättskommitté konstaterade redan 2021 att offrets möjlighet att få gottgörelse först efter en domstolsprocess inte är ett effektivt eller tillräckligt snabbt rättsmedel.¹⁰

Nämnder som motsvarar diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har i exempelvis Norge och Danmark getts möjlighet att besluta om gottgörelse till diskrimineringsoffer. En sådan lösning skulle också vara kostnadseffektiv, eftersom den minskar behovet av att anlita överbelastade allmänna domstolar där handläggningstiderna är långa. Detta skulle också effektivisera förebyggandet av diskriminering. Nämnden är ett rättsskyddsorgan som uttryckligen är specialiserat på diskrimineringsärenden och kan därmed stärka förverkligandet av diskrimineringslagstiftningen och de internationella avtal som binder Finland.

Rätten att besluta om en administrativ påföljdsavgift skulle stärka förbudet mot diskriminering

Diskrimineringsombudsmannen anser att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör ges behörighet att besluta om en administrativ påföljdsavgift. Avgiften skulle vara en påföljd för överträdelse av diskrimineringsförbudet i diskrimineringslagen, skild från eventuell gottgörelse som kan betalas till diskrimineringsoffret. Dessutom rekommenderar ombudsmannen att förvaltningsdomstolarna och arbetsdomstolen bör ges rätt att fastställa gottgörelse för diskriminering i strid med diskrimineringslagen. Mer om detta finns i kapitlet om arbetslivet i denna riksdagsberättelse (3.4.1).

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens möjlighet att besluta om en påföljdsavgift för överträdelse av diskrimineringsförbudet skulle stärka diskrimineringslagstiftningens genomslag, öka effektiviteten i förfarandena samt främja och förtydliga ett effektivt genomförande av kraven i internationell rätt och EU-rätt.

De nuvarande rättsskyddsmedlen i lagstiftningen betonar i första hand att gottgöra den skada som drabbat individen genom gottgörelse som betalas till diskrimineringsoffret. I andra hand betonar rättsskyddsmedlen de ekonomiska riskerna för den som upprepar diskriminerande förfaranden, efter-



Det nuvarande systemet ingriper inte i tillräcklig grad i strukturell diskriminering och skapar inte tillräckliga incitament för organisationer att förebygga diskriminerande praxis.

som nämnden kan förelägga vite om svaranden upprepar ett diskriminerande förfarande. Lagstiftningen ger inte tillräckliga verktyg för att ingripa i konstaterad diskriminering omedelbart, i rätt tid och med tillräckligt verkningsfulla åtgärder. Det nuvarande systemet ingriper inte tillräckligt i strukturell diskriminering och ger inte organisationer tillräckliga incitament att förebygga diskriminerande praxis. Gottgörelse som betalas till individen är i sig inte en tillräckligt avskräckande följd, åtminstone inte vid allvarliga överträdelser av diskrimineringsförbudet.

Administrativa påföljder riktar sig mot diskrimineringsförbudets strukturella och förebyggande dimensioner och styr både offentliga och privata aktörer till att främja likabehandling, utbilda sin personal och systematiskt följa upp hur likabehandlingen förverkligas. En lagändring skulle också stödja en kulturell förändring där diskriminering tas på allvar och ses som ett samhälleligt problem som går utöver relationer mellan privata parter och som staten har en skyldighet att ingripa i.

Diskriminering handlar inte endast om en tvist mellan offret och den diskriminerande parten där det räcker att den som kränkt betalar gottgörelse till den som kränkts. En straffprocess är inte heller alltid ett ändamålsenligt sätt att gottgöra diskriminering i ett enskilt diskrimineringsfall. I situationer där den diskriminerande parten är en juridisk person, till exempel en myndighet, en tjänsteleverantör eller en utbildningsanordnare, är en straffprocess som syftar till att utkräva individuellt straffansvar inte heller alltid möjlig.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens möjlighet att besluta om en administrativ påföljdsavgift i euro eller till exempel baserad på organisatio-

nens omsättning för diskriminering i strid med diskrimineringslagen skulle komplettera systemet för påföljder vid diskriminering. Det skulle stärka förverkligandet av likabehandling, styra organisationer att redan i förväg bedöma de ekonomiska och affärsmässiga riskerna av att överträda diskrimineringsförbudet och därmed stärka organisationernas ansvar för diskriminering. En administrativ påföljdsavgift skulle förebygga diskriminering bättre än den nuvarande möjligheten att förelägga vite. Verkställigheten av vite förutsätter en ny motsvarande överträdelse av diskrimineringsförbudet och att parten använder sina resurser för att anhängiggöra en ny ansökan om verkställighet i nämnden.

En diskriminerings- och jämställdhetsnämnd som både har behörighet att besluta om gottgörelse och administrativa sanktioner skulle kunna genomföra de principer som det internationella systemet för mänskliga rättigheter, särskilt Europakonventionen och EU:s likabehandlingsdirektiv, förutsätter. EU:s direktiv mot diskriminering¹¹ förpliktar medlemsstaterna att inte bara erbjuda individuellt rättsskydd utan också effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder för diskriminering oberoende av om offret framställer yrkanden. Dessutom kräver artikel 19 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) att unionens medlemsstater har effektiva rättsliga och administrativa mekanismer för att förverkliga icke-diskriminering. Utifrån den europeiska regleringen räcker enbart individuella gottgörelsemekanismer inte, utan det behövs också avskräckande sanktionsmekanismer, såsom administrativa påföljdsavgifter, för att regleringen i praktiken ska vara effektiv. Även avtalsinstrument inom FN:s system för mänskliga rättigheter, såsom konventionen mot rasdiskriminering, stöder denna tanke: staten måste ha tillgång till proportionerliga och tillräckligt avskräckande rättsskyddsmekanismer som förebygger diskriminering och gottgör diskriminering.

3.2.2 Förebyggande av diskriminering och främjande av likabehandling måste säkerställas i alla skeden av straffprocessen

Normaliseringen av hatretorik undergräver på ett allvarligt sätt demokrati, delaktighet och ett likvärdigt förverkligande av rättigheter. Hatretorik riktas särskilt mot minoriteter och för att motverka den behövs effektivare politik-

och myndighetsåtgärder än tidigare. Som konkreta åtgärder bör bestämmelserna i strafflagen ändras så att hets mot folkgrupp också kan riktas mot en enskild person och att hatretorik riktad mot en individ inte längre skulle vara ett målsägandebrott. Dessutom bör åklagare åläggas en skyldighet att höra diskrimineringsombudsmannen vid åtalsprövning som gäller hets mot folkgrupp. Även bristerna som märkts i att identifiera och behandla hatmotiv ska åtgärdas och juridiska personer ska ställas inför straffrättsligt ansvar för diskrimineringsbrott.

Myndigheterna måste identifiera hatretorik bättre och ingripa mot den

Rekommendation

- Myndigheterna ska identifiera och ingripa mot hatretorik även med straffrättsliga medel.

Diskrimineringsombudsmannen är särskilt oroad över den fortsatta normaliseringen av hatretorik, såväl inom politiken som mer allmänt i samhället. Ombudsmannen har iakttagit en ökande fientlighet mot synliga minoriteter och personer som antas ha utländsk bakgrund, såsom muslimer och somalier. Även romer i Finland möter i stor utsträckning hatretorik. Därtill drabbas hatretorik även tjänstemän, forskare, politiker och aktivister som arbetar med likabehandlingsfrågor. Att hatretorik blir vanligare och att man inte ingriper mot den är ett oroande fenomen som påverkar hela samhället och rubbar demokratiska strukturer och principen om varje individs lika människovärde. Hatretorik höjer tröskeln för att agera aktivt som en del av samhällsgemenskapen och att delta i den offentliga debatten. Hatretorik tystar röster som redan i utgångsläget är mer marginaliserade i samhället. Enligt diskrimineringsombudsmannens uppfattning bör rättsvårdande myndigheter ges obligatorisk och fortlöpande utbildning i likabehandling och i att identifiera straffbar hatretorik, så att den inte förblir oupptäckt.



Hatretorikens ökade förekomst och att man inte ingriper i den är ett oroande fenomen som påverkar hela samhället i bred omfattning, höjer tröskeln för personer att delta i den offentliga diskussionen och tystar röster i samhället som redan från förut är marginaliserade.

Hatretorik har inte definierats uttömmande i vår lagstiftning. Hatretorik kan innebära ett yttrandefrihetsbrott, såsom olaga hot, ärekränkning, hets mot folkgrupp och offentlig uppmaning till brott. I dessa fall kan hatretorik också klassificeras som ett hatbrott. Även om hatretorik inte uppfyller brottsrekvisiten kan den dock utgöra trakasserier som är förbjudna enligt diskrimineringslagen.

Diskrimineringsombudsmannen får många kontakter som gäller hatretorik på nätet eller utanför nätet som är riktad mot personer som tillhör minoriteter. För att förebygga hatretorik både på och utanför nätet behövs effektivare åtgärder. Framför allt måste den offentliga makten säkerställa att hatretorik som uppfyller brottsrekvisit utreds grundligt och att det väcks åtal för misstänkta brott och bestraffning sker på behörigt sätt. Dessutom måste brottsoffer erbjudas faktiska och effektiva rättsmedel.

Diskrimineringsombudsmannen har i de kontakter som kommit in fäst uppmärksamhet vid att polisen i vissa fall har beslutat att lägga ned förundersökningen om hets mot folkgrupp, eftersom hatretoriken inte har varit riktad mot en grupp utan mot en enskild person. I dessa fall bör man dock beakta att om gärningen inte riktas mot en grupp utan mot en eller flera identifierbara personer kan i stället för hets mot folkgrupp ärekränkingsbrott bli tillämpliga. Riktad mot en identifierbar person eller personer kan gärningen också uppfylla rekvisitet för olaga hot. Polisen bör då också fästa uppmärksamhet vid straffskärpningsgrunden, det vill säga att brottet har begåtts med diskriminerande motiv.¹² Det finns skäl för att rättsvårdande myndigheter får obligatorisk och fortlöpande utbildning i likabehandling och i att identifiera hatretorik.

Brottet hets mot folkgrupp bör utvidgas så att det också kan riktas mot en enskild person

Rekommendation

- Brottet hets mot folkgrupp måste kunna riktas även mot en enskild person.

Europeiska kommissionen har i ett överträdelseförfarande ansett att Finland fortfarande inte har implementerat EU:S rambeslutet för motverkande av rasism på ett korrekt sätt, eftersom bestämmelsen om hets mot folkgrupp inte kriminaliserar gärningar riktade mot en enskild person. Enligt kommissionen hänvisar strafflagens bestämmelser om ärekränkning, offentlig uppmaning till brott och olaga hot inte uttryckligen till de egenskaper som är centrala med tanke på rambeslutets kriminaliseringsskyldighet. I dessa bestämmelser är det inte en förutsättning för straffbarhet att gärningen riktas mot offret på grund av vissa egenskaper som skyddas i rambeslutet, det vill säga ras, hudfärg, religion, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Kommissionen har dessutom ansett att Finlands lagstiftning inte uppfyller rambeslutets krav vid gärningar riktade mot en enskild person, eftersom ärekränkning inte är ett brott som faller under allmänt åtal.

Diskrimineringsombudsmannen instämmer i den kritik som kommissionen framför och anser att riksdagen skyndsamt måste vidta åtgärder för att kriminalisera hatretorik riktad mot en enskild person och göra den till ett brott som lyder under allmänt åtal.

Att höra ombudsmannen i ärenden som gäller hets mot folkgrupp skulle stärka förverkligandet av likabehandling

Rekommendation

- Åklagare ska åläggas en skyldighet att höra diskrimineringsombudsmannen i fall som gäller hets mot folkgrupp enligt 11 kap. 10 § i strafflagen och om den grova gärningsformen enligt 11 kap. 10 a § i strafflagen innan åklagaren fattar beslut i ärendet.

Enligt gällande lagstiftning ska åklagaren innan åtal väcks för ett diskrimineringsbrott ge diskrimineringsombudsmannen möjlighet att bli hörd. Ombudsmannen rekommenderar att åklagaren, utöver i diskrimineringsbrott, också åläggs en skyldighet att höra diskrimineringsombudsmannen i ärenden som gäller hets mot folkgrupp. Ombudsmannen kan genom sin sakkunskap tillföra mervärde till åklagarens bedömning, särskilt ur perspektivet av grundläggande och mänskliga rättigheter och likabehandling, genom att bedöma den information, de åsikter eller andra meddelanden som är föremål för utredning, särskilt ur de minoritetsgruppers synvinkel som de misstänkta kränkande uttalandena har riktats mot.

Åklagarens uppgift skulle fortfarande vara att se till att straffrättsligt ansvar utkrävs i det ärende som handläggs. Hörandeskyldigheten i ärenden om hets mot folkgrupp skulle inte påverka åklagarens prövningsrätt jämfört med nuläget. Skyldigheten skulle inte avskaffa eller begränsa åklagarens prövningsrätt, vilket också gäller den gällande skyldigheten att höra ombudsmannen i diskrimineringsbrott.

Eftersom brott som gäller hets mot folkgrupp för närvarande inte har någon målsägande är deras framskridande i straffprocessen helt beroende av åklagarens avgöranden. Hörandeskyldigheten skulle förbättra den kunskapsgrund

på vilken åklagaren fattar sina beslut. Dessutom kan den förbättra beslutens enhetlighet och följdriktighet och därmed bidra till att den straffrättsliga lika-behandlingsprincipen förverkligas i en brottstyp som är särskilt känslig ur grundläggande och mänskliga rättigheters synvinkel.

Tillämpningen av strafflagen är i utgångsläget självständig och oberoende av annan lagstiftning. Vid tolkningen kan man ändå stödja sig på hur liknande situationer reglerats i annan lagstiftning.¹³ På samma sätt som diskrimineringsförbudet i 8 § i diskrimineringslagen och diskrimineringskriminaliseringen i 11 kap. 11 § i strafflagen är så pass likartade att de i tillämpliga delar är konsekventa att tolka på ett enhetligt sätt, skyddas i förbudet mot trakasserier i 14 § i diskrimineringslagen och i bestämmelsen om hets mot folkgrupp i strafflagen i huvudsak samma rättsintresse, och de avgränsar i väsentliga delar på ett liknande sätt användningsområdet för den yttrandefrihet som tryggas i 12 § i grundlagen och i artikel 10 i Europakonventionen.

Genom hörandeförfarandet skulle ombudsmannen samtidigt få mer samlad information om misstänkta fall av hets mot folkgrupp som gått vidare till åtalsprövning. Dessutom skulle ombudsmannen mer konsekvent kunna följa brotten hets mot folkgrupp som fenomen, deras framskridande i straffprocessen och rapportera om dem. Hörandeskyldighetens skulle ha en positiv inverkan på genomförandet av Finlands människorättsrekommendationer om hatretorik.

Brister som konstaterats i identifieringen och hanteringen av hatmotiv måste åtgärdas

Rekommendationer

- Polisen bör samarbeta med befolkningsgrupper i utsatt ställning för att förbättra förtroendet och sänka tröskeln för att anmäla brott.
- Myndigheterna i straffprocessen ska ges obligatorisk och fortlöpande utbildning om hatbrott, hur de identifieras samt de människorättsförpliktelser som hör samman med dem.
- Brottsutredningen av hatbrott och hatretorik inom polisen bör effektiviseras. Dessutom ska polisen och åklagarna bedriva ett effektivt förundersökningssamarbete så att åklagaren redan under förundersökningen kan styra polisen att utreda omständigheter som är centrala för att kunna bevisa hatmotiv.
- Man bör förhålla sig återhållsamt till åtalseftergift enligt prövning i fråga om misstänkta hatbrott.

Hatbrott äventyrar särskilt trygghetskänslan och den personliga integriteten hos personer som hör till minoriteter. Även om ett diskriminerande motiv är en straffskärpningsgrund har myndigheterna fortfarande svårigheter att identifiera och hantera hatbrott. Detta syns i en låg andel fällande domar för hatbrott i förhållande till antalet anmälda hatbrott samt i att offren har ett svagare förtroende för det straffrättsliga systemet än den övriga befolkningen.

Hur definieras ett hatbrott?

Finlands lagstiftning innehåller ingen särskild definition av hatbrott. I allmänhet avses med hatbrott ett brott vars motiv är fördomsfullhet, fientlighet eller någon annan negativ inställning till offret på grund av någon i lag förbjuden diskrimineringsgrund. Enligt strafflagen utgör grunder för straffskärpning att brottet har begåtts av skäl som hänför sig till ras, hudfärg, härkomst, nationellt eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, kön, sexuell läggning eller funktionsnedsättning eller av någon annan därmed jämförbar orsak. I till exempel diskriminerings-, arbetsdiskriminerings- och brott enligt bestämmelsen om hets mot folkgrupp utgör den diskriminerande orsaken en del av brottets rekvisit. Orsaken till gärningen avgör alltså om brottet kan definieras som ett hatbrott. Ett hatbrott kan riktas mot en person, en grupp, egendom eller en institution eller dess företrädare.

Diskrimineringsombudsmannen har följt hatbrottsläget i allmänhet, eftersom hatbrottslighet är särskilt skadlig för förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt likabehandlingen. Ombudsmannen har också följt enskilda fall där ombudsmannen har uppmanat personer att göra en brottsanmälan till polisen om ett diskriminerande brott och att fästa polisens uppmärksamhet särskilt vid straffskärpningsgrunderna. I detta sammanhang har ombudsmannen observerat praktiska problem i hur förundersökningsmyndigheterna identifierar hatbrott.

Diskrimineringsombudsmannen ser det som särskilt oroande att antalet hatbrott ökar, något som även internationella övervakningsorgan för mänskliga rättigheter har uppmärksammat. Polisen registrerade år 2024 rekordhöga 1 808 brottsanmälningar om misstänkta hatbrott, vilket innebar en ökning på cirka 13 % jämfört med året innan. Det verkar dock inte vara fråga om en enskild statistikspik utan om en mer långvarig trend.

Det är också värt att notera att hatbrott underrapporteras, det vill säga att endast en liten andel av hatbrotten kommer till myndigheternas kännedom. Underrapporteringen förklaras av att hatbrott upplevs som vardagliga, av misstro mot



Hatbrott äventyrar särskilt känslan av trygghet och den personliga integriteten hos personer som tillhör minoriteter samt förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

myndigheter samt av rädsla, osäkerhet och behov av stöd. Förtroendet för det straffrättsliga systemet stärks inte heller av att hatbrott endast sällan leder till åtal och dom. Detta torde delvis förklaras av att polisen i en egen utredning konstaterades ha klassificerat endast 51 procent av de fall som i utredningen bedömds som hatbrott som hatbrott. Detta väcker misstanke om huruvida polisen har tillräck-

lig kompetens att identifiera hatbrott. Det finns fortfarande tydliga brister i straffprocesssystemet vad gäller att identifiera och hantera hatmotiv.¹⁴

Det vanligaste motivet för hatbrott är offrets etniska bakgrund. Av de misstänkta hatbrott som kom till polisens kännedom år 2024 gällde de flesta (67,6 %) brottsmisstankar där motivet, utifrån uppgifterna i brottsanmälan, hade samband med offrets etniska eller nationella bakgrund. Andelen nationellt eller etniskt ursprung av de misstänkta hatmotiven har under de senaste åren legat kring 70 procent. Därtill är vanliga motiv sexuell läggning (10,3 %), religiös bakgrund (8,7 %) och funktionsnedsättning (9,7 %).¹⁵

Enligt en undersökning av EU:s byrå för grundläggande rättigheter förekommer rasistiskt våld och hot om rasistiskt våld i Finland i större utsträckning än i jämförelseländerna. Till exempel möter personer med afrikansk bakgrund i Finland mer rasistiskt våld och trakasserier jämfört med de övriga länderna i undersökningen. I Finland uppgav 11 procent av de svarande att de hade upplevt rasistiskt våld under de fem år som föregick undersökningen, medan genomsnittet för alla länder var 4 procent. Under året före undersökningen uppgav 43 procent av alla svarande i Finland att de hade upplevt rasistiska trakasserier. Genomsnittet för de länder som ingick i undersökningen var nästan hälften av detta: 24 procent. Även erfarenheterna av rasistiskt våld under de fem år som föregick undersökningen var vanligast i Finland.¹⁶

Diskrimineringsombudsmannen fäster också uppmärksamhet vid att rasistiskt våld blivit brutalare och att det hotar samhällsfreden. År 2023 meddelade Päijät-Häme tingsrätt Finlands första dom för högerextremistisk terrorism i ett brottmål som också omfattade rasistiskt våld. Sommaren 2024 inträffade i Finland flera knivdåd där offren valdes ut på grund av sin etniska bakgrund. De ovan nämnda gärningarna är oroande signaler på att diskriminerande attityder eskalerar till våldsdåd som medför livsfara.

Ombudsmannen påpekar att ingripande mot hatbrott är en internationell människorättsförpliktelse som förpliktar Finland. Till exempel FN:s kommitté mot rasdiskriminering, människorättskommittén, kommittén mot tortyr och Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans har uppmärksammat brister i Finlands hantering av hatbrott. Det straffrättsliga systemet måste vara sådant att nationella och etniska minoriteter kan lita på att det skyddar dem mot rasistiskt våld. Staten måste upprätthålla ett effektivt straffrättsligt system som kan förebygga, utreda och bestraffa rättskränkningar (se *Angelova and Iliev v. Bulgaria* [2007]).

Ombudsmannen rekommenderar att inrikesministeriet och polisen inleder en dialog med olika minoritetsgrupper för att hatbrott ska kunna bemötas mer effektivt och för att stärka förtroendet för polisen och sänka tröskeln för att anmäla hatbrott. Polisen och åklagarväsendet bör ges obligatorisk och fortlöpande utbildning i hanteringen av hatbrottsärenden och i att identifiera diskriminerande motiv samt tillräcklig finansiering för utredning av hatbrott.

För att straffrättsligt ansvar för hatbrott ska förverkligas effektivt rekommenderar diskrimineringsombudsmannen ett nära samarbete mellan polisen och åklagaren redan under förundersökningen. Det innebär att åklagaren kan styra polisen att reda ut omständigheter som är väsentliga med tanke på hatmotivet redan under utredningen. Åklagaren bör inte kräva samma bevisröskel för att väcka åtal som för en fällande dom, eftersom domsrätten annars i praktiken skulle förskjutas till åklagaren. För att väcka åtal räcker det att det finns sannolika skäl att misstänka ett brott som är förenat med ett diskriminerande motiv som definieras i lag. Diskrimineringsombudsmannen anser att

ett misstänkt hatbrott endast under exceptionella omständigheter bör lämnas utan åtal på prövningsgrunder.

Även juridiska personer måste ställas till straffrättsligt ansvar för diskrimineringsbrott

Rekommendation:

- Riksdagen bör lagstifta så att straffansvar för juridiska personer också omfattar diskrimineringsbrott.

Ett diskrimineringsbrott sker oftast inom en juridisk persons verksamhet, såsom en myndighet, en tjänsteleverantör eller en utbildningsanordnare. För närvarande riktas det straffrättsliga ansvaret för diskriminering dock endast mot fysiska personer. Straffansvar för juridiska personer omfattar däremot brottet hets mot folkgrupp. Riksdagen bör lagstifta så att även juridiska personer är straffrättsligt ansvariga för diskrimineringsbrott.

Straffansvar för juridiska personer har allmänt motiverats med att straffansvaret ökar tillsyn och styrning och förebygger brott. Detsamma gäller för diskrimineringsbrott. När en juridisk person har ansvar ser den bättre till att diskriminering inte förekommer. Diskrimineringsbrott sker ofta inom en juridisk



Ersättning räcker inte för att förebygga diskriminering. För att ingripa i diskriminering är det centralt att skapa en skyldighet för en juridisk person som bättre säkerställer att diskrimineringsbrott inte begås i dess verksamhet.

persons verksamhet, till skillnad från yttrandefrihetsbrott, som vanligen är enskilda personers gärningar.

Enligt diskrimineringslagen har den som blivit utsatt för diskriminering eller repressalier rätt till gottgörelse av den myndighet, arbetsgivare, anordnare av småbarnspedagogik eller tjänsteproducent, utbildningsanordnare eller leverantör av varor eller tjänster som i strid med lagen har diskriminerat någon eller utsatt någon för repressalier.

Enbart gottgörelse räcker dock inte för att förebygga diskriminering. För att kunna ingripa mot diskriminering är det centralt att skapa en skyldighet för juridiska personer som bättre säkerställer att diskrimineringsbrott inte begås i deras verksamhet. Detta skulle uppmuntra juridiska personer att utbilda sin personal och utarbeta tydliga anvisningar. Om en aktör genom oaktsamhet har skapat förutsättningar för diskriminering skulle den kunna dömas till samskadebot, om den inte har vidtagit effektiva åtgärder för att förhindra brottet och avhjälpa skadorna.

Den nuvarande situationen är problematisk också med tanke på förverkligandet att offrets rättigheter, eftersom gottgörelse enligt diskrimineringslagen inte kan krävas av en privatperson. Därför kan åklagaren inte i samband med straffrättsliga yrkanden driva ett gottgörelseyrkande enligt diskrimineringslagen mot en juridisk person, eftersom en juridisk person inte kan ställas till ansvar för diskrimineringsbrott. Även om brottet hets mot folkgrupp i teorin är mer klandervärt än ett diskrimineringsbrott, är påföljden i praktiken både för hetsbrott och diskrimineringsbrott oftast böter. Skillnaden i tillämpningen av ansvar för dessa brott är inte motiverad. Att utvidga ansvaret för juridiska personer till diskrimineringsbrott skulle göra lagen mer konsekvent och förbättra diskrimineringsoffrens ställning.

3.2.3 Försummelse av tillgänglighet bör definieras som diskriminering

Rekommendation:

- Diskrimineringslagens ordalydelse bör preciseras så att även försummelse av tillgänglighet innebär diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen.

Finland diskriminerar fortfarande på många sätt personer med funktionsnedsättning. Till exempel är många offentliga byggnader, arbetsplatser och skolor inte tillgängliga. FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som trädde i kraft som lag i Finland år 2016, har dock väsentligt förbättrat personers med funktionsnedsättning rättigheter att delta i all samhällsverksamhet.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förutsätter att försummelse av tillgänglighet definieras som diskriminering. Numa tolkar domstolarna oftast diskrimineringslagen på detta sätt, även om det inte uttryckligen föreskrivs i lagen. Till exempel ansågs i ett nyligen avgjort fall



FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förutsätter att underlåtenhet att säkerställa tillgänglighet definieras som diskriminering.

i högsta domstolen att ordnandet av en offentlig tillställning i en otillgänglig lokal utgjorde diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen¹⁷.

Krav på tillgänglighet har skrivits in till exempel i bygglagstiftningen, lagstiftningen om tillhandahållande av digitala tjänster samt lagstiftningen om tillgänglighetskrav för vissa produkter. Lagstiftningen gäller till största

delen tillgänglighet för nya produkter och byggnader, och det har inte föreskrivits effektiva följder för försummelser.

Försummelse av tillgänglighetsnormer har i rättspraxis ansetts vara diskriminering om en person med funktionsnedsättning på grund av försummelserna inte har kunnat få till exempel tjänster på lika villkor. Skyldigheten att genomföra tillgänglighet kan begränsas om genomförandet skulle vara oskäligt. Vid skälighetsbedömningen bör man i första hand beakta konsekvenserna av försummelsen av tillgänglighet eller åtkomlighet, men också de kostnader som krävs och de resurser som den skyldige har till sitt förfogande. Genomförandet av gällande tillgänglighetsnormer kan dock inte anses vara oskäligt.

Diskrimineringsombudsmannen anser det viktigt att diskrimineringslagens ordalydelse preciseras så att även försummelse av tillgänglighet nämns som diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen. Så har man gjort till exempel i Sverige och Norge. Det är viktigt att både personer med funktionsnedsättning och de som har skyldigheter som gäller tillgänglighet får information om sina rättigheter och skyldigheter direkt ur diskrimineringslagen, utan att de separat behöver sätta sig in i tolkningen av FN:s funktionshinderskonvention.

3.2.4 Diskrimineringsombudsmannen bör ha rätt att få expertutlåtanden av en annan myndighet

Rekommendation:

- Diskrimineringsombudsmannen bör ha möjlighet att få ett expertutlåtande av en annan myndighet när det behövs för att utreda ett ärende som ombudsmannen behandlar.

Enligt 5 § i lagen om diskrimineringsombudsmannen har ombudsmannen rätt att av en myndighet och av andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, av utbildningsanordnare och läroanstalter, av anordnare av småbarns-

pedagogik och tjänsteproducenter, av arbetsgivare och av leverantörer av varor eller tjänster samt av deras anställda få en utredning om omständigheter som behövs för att sköta ombudsmannens uppgifter.

Ombudsmannen får årligen flera kontakter som gäller social- och hälsovården där bedömningen av diskriminering skulle kräva medicinsk sakkunskap och medicinsk bedömning. Diskrimineringsombudsmannen har behandlat ett ärende som blev anhängigt år 2023 och som gällde ordnandet av medicinsk rehabilitering för en person med svår funktionsnedsättning. Ombudsmannen ansåg att bedömningen av kommunens agerande ur ett diskrimineringsperspektiv förutsatte en bedömning av personens hälsotillstånd och den vård som personen hade fått. Detta kräver medicinsk kompetens som ombudsmannen själv inte har tillgång till. Därför begärde ombudsmannen ett utlåtande av regionförvaltningsverket för att bedöma om den givna vården var medicinskt tillräcklig. Regionförvaltningsverket svarade att det med nuvarande resurser inte har möjlighet att ge ett sådant utlåtande och konstaterade att man vid behov kan vända sig till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira). Valvira avböjde i sin tur att ge ett utlåtande och konstaterade att det inte har ålagts att behandla likabehandlingsärenden.

Ombudsmannen anser att lagen om diskrimineringsombudsmannen bör ändras så att ombudsmannen har rätt att få ett sakkunnigutlåtande när det är nödvändigt vid behandlingen av ett diskrimineringsärende. Ombudsmannen är medveten om att en sakkunnigbedömning kräver en arbetsinsats av den myndighet som ger utlåtandet, och därför bör begäran om utlåtande övervägas noggrant och i regel komma i fråga främst i ärenden som har bredare och mer allmän betydelse också utöver enskilda situationer.

3.3 Redogörelse över diskrimineringsombudsmannens åtgärder för att utveckla rättspraxis

Till diskrimineringsombudsmannens befogenheter hör flera sätt att aktivt påverka hur rättspraxis som gäller likabehandling och diskriminering utvecklas. Även om en av ombudsmannens uppgifter är att övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen kan ombudsmannen inte ge rättsligt bindande tolkningar av hur lagen ska tillämpas. Rättsligt bindande avgöranden meddelas av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt domstolarna.

Diskrimineringsombudsmannens befogenheter att påverka rättspraxis omfattar tre huvudsakliga metoder. För det första kan diskrimineringsombudsmannen bistå diskrimineringsoffer i domstol. Detta är en exceptionell åtgärd som har använts endast i principiellt betydelsefulla fall där diskrimineringsoffrets rättskydd annars skulle ha varit i fara. För det andra kan ombudsmannen göra ansökningar till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Sedan 2015 har diskrimineringsombudsmannen lämnat 21 ansökningar till nämnden. För det tredje ska domstolar och åklagare ge diskrimineringsombudsmannen möjlighet att bli hörd när de tillämpar diskrimineringslagen eller innan åtal väcks för ett diskrimineringsbrott. Under åren 2015–2024 gav diskrimineringsombudsmannen sammanlagt 203 utlåtanden till domstolar och åklagare.

För denna utredning har alla utlåtanden som ombudsmannen gett och de beslut som hör samman med dem gått igenom. Också rättspraxis som uppkommit genom ansökningar till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och genom bistånd till diskrimineringsoffer har beaktats i utredningen. I början av utredningen presenteras ombudsmannens verksamhet i domstolar och i diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Därefter presenteras ny rättspraxis om tillämpningen av diskrimineringslagen som framträder i fallen.

3.3.1 Översikt över utlåtanden till domstolar och åklagare

Den mest använda befogenheten i rättsprocesser är att ge utlåtanden till domstolar eller åklagare när de tillämpar diskrimineringslagen eller behandlar ett diskrimineringsbrott. Enligt 27 § i diskrimineringslagen ska domstolen ”i ett ärende som gäller tillämpningen av denna lag och som behandlas av



Ombudsmannen har som myndighet som övervakar förverkligandet av likabehandling och diskriminering särskild sakkunskap om diskrimineringens olika former.

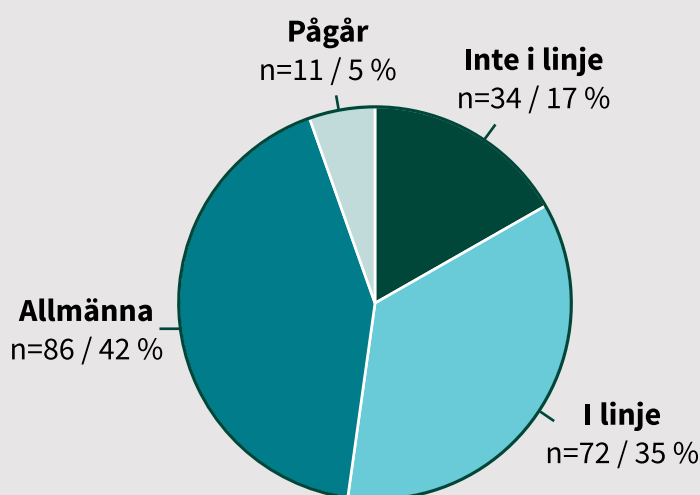
domstolen ge diskrimineringsombudsmannen möjlighet att bli hörd i den utsträckning ärendet hör till ombudsmannens behörighet. Åklagaren ska innan åtal väcks för ett brott enligt 11 kap. 11 § [diskriminering] i strafflagen ge ombudsmannen möjlighet att bli hörd.” Bestämmelsen togs in i lagförslaget i ett sent skede av den arbetsgrupp som beredde lagändringen. Motiveringarna i regeringens proposition är knapphändiga och bestämmel-

sen diskuterades inte under riksdagsbehandlingen. Bestämmelsen grundade sig på en motsvarande befogenhet för dataombudsmannen. Enligt regeringens proposition har ombudsmannen som myndighet som följer upp likabehandling och diskriminering särskild sakkunskap om diskrimineringens olika uttrycksformer. Bakom bestämmelsen finns tanken om ombudsmannen som domstolens vän (*amicus curiae*), som genom sin sakkunskap kan bistå domstolen eller åklagaren i beslutsfattandet utan att vara part i ärendet. *Amicus curiae*-praxisen, som ursprungligen utvecklades i den angloamerikanska rättstraditionen, har spridits till många europeiska stater och till internationell rätt. EU:s direktiv om likabehandlingsorganens ställning rekommenderar att instanser som ombudsmannen hörs när diskriminering behandlas i domstol.

När domstolar och åklagare begär om ett utlåtande av ombudsmannen sätter sig ombudsmannen in i materialet och beslutar om ett utlåtande skall ges. Under åren 2015–2024 tog diskrimineringsombudsmannen emot 858 utlåtandebegäranden med stöd av 27 § och gav 203 utlåtanden. I sina utlåtanden har ombudsmannen fokuserat på fall som är betydelsefulla för tillämpningen av diskrimineringslagen. Ombudsmannen yttrar sig i regel inte i fall som gäller bevisvärdering eller där man i första hand tillämpar till exempel materiell lagstiftning inom utbildning eller hälso- och sjukvård.

För denna utredning har alla utlåtanden som diskrimineringsombudsmannen givit till åklagare och domstolar under åren 2015–2024 samt de beslut som hör samman med dem gått igenom. Utifrån analysen av utlåtanden och beslut kan man inte dra slutsatser om i vilken mån ombudsmannens utlåtande har påverkat beslutets innehåll; samma beslut kunde ha fattats även utan utlåtandet. Fallen har enligt överensstämelsen mellan utlåtandets och beslutets innehåll delats in i tre kategorier. Ett beslut har ansetts vara ”i linje” med utlåtandet om beslutet följer utlåtandets huvudargument och ”inte i linje” om så inte är fallet. Å andra sidan innehöll en stor del (86 stycken, dvs. 42 %) av utlåtandena allmänna iakttagelser om tillämpningen av diskrimineringslagen utan att ta ställning till exempel till om diskriminering förekommit eller inte. I sådana fall kan man inte säga om beslutet följer utlåtandets linje. Vid tidpunkten för skrivandet av utredningen var 11 ärenden fortfarande under behandling. I utredningen gick man inte igenom de utlåtandebegäranden där ombudsmannen inte yttrade sig. I figur 1 visas fördelningen av fallen enligt den ovan beskrivna klassificeringen.

Antalet utlåtandebegäranden som kommit in till ombudsmannen och antalet utlåtanden som getts har ökat avsevärt under utredningsperioden. I tabell 1 har de utlåtandebegäranden och utlåtanden som ombudsmannen fått och gett klassificerats. Efter antalet fall i varje kategori anges inom parentes de två ärendegrupper som tydligast framträder i utlåtandena: diskriminering av romer



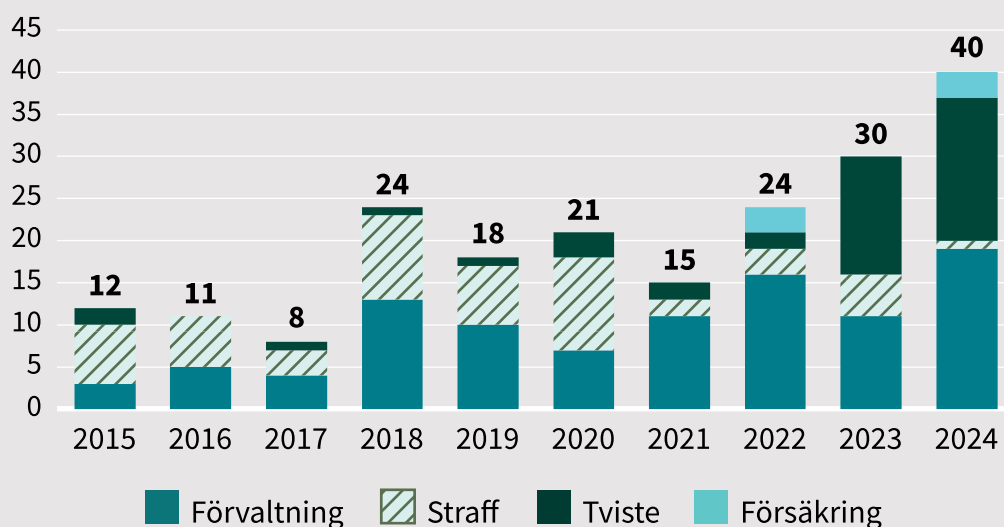
Figur 1: Klassificeringar av utlåtanden och beslut

och personer med funktionsnedsättning. Av de 203 utlåtanden som gavs gällde 41, det vill säga 20 %, diskriminering av romer, 90, det vill säga 44 %, diskriminering riktad mot personer med funktionsnedsättning och de återstående 72, det vill säga 35 %, alla övriga diskrimineringsgrunder. Fördelningen av dessa ärendehelheter förändrades dock tydligt mellan de första fem åren med den nuvarande diskrimineringslagen och den följande femårsperioden. Under de första fem åren fördelade sig utlåtandena nästan jämnt i tre delar mellan diskriminering av romer, diskriminering av personer med funktionsnedsättning och övriga diskrimineringsgrunder. Under den följande femårsperioden hade antalet utlåtanden om diskriminering av romer minskat både i antal och särskilt i relativ andel av alla utlåtanden. Antalet utlåtanden i fall som gällde funktionsnedsättning ökade däremot nästan tredubbelt.

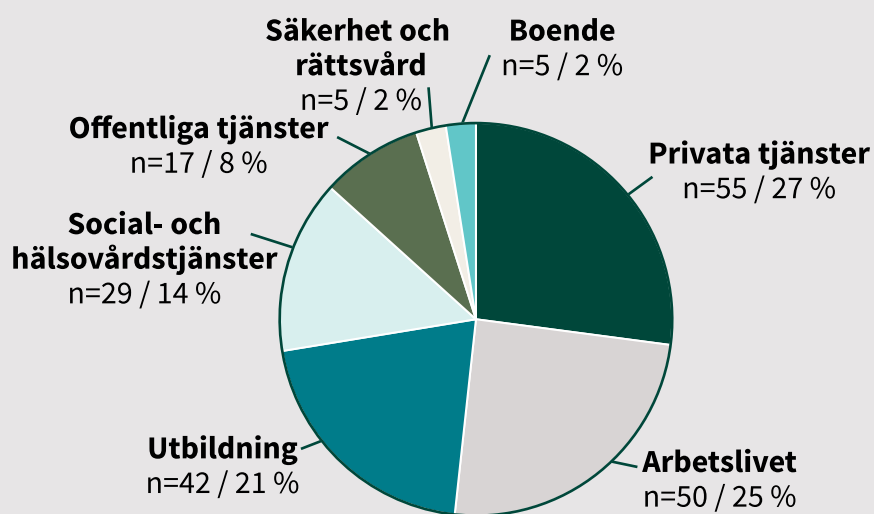
Tabell 1: Diskrimineringsombudsmannens utlåtanden enligt 27 § i diskrimineringslagen åren 2015–2024. I tabellen anges antalet, följt inom parentes först av ärenden gällande diskriminering av romer och därefter ärenden gällande diskriminering på grund av funktionsnedsättning.

	Begäran- den om utlåtande	Inget utlå- tande ges	Utlåtande avgivet	Allmänt	I linje	Inte i linje	Under behandling
2015	25	13	12 (4, 2)	7 (1, 1)	4 (3, 1)	1 (0, 0)	0
2016	36	25	11 (5, 4)	5 (3, 1)	5 (1, 3)	1 (1, 0)	0
2017	40	32	8 (2, 2)	3 (1, 0)	5 (1, 2)	0 (0, 0)	0
2018	97	73	24 (8, 8)	9 (0, 6)	11 (6, 1)	4 (2, 1)	0
2019	92	74	18 (5, 9)	5 (0, 4)	7 (2, 4)	6 (3, 2)	0
2020	86	65	21 (9, 11)	7 (0, 6)	10 (7, 3)	4 (2, 2)	0
2021	87	69	15 (2, 10)	4 (0, 2)	7 (1, 5)	4 (1, 3)	0
2022	105	81	24 (2, 20)	10 (1, 8)	8 (0, 7)	6 (1, 5)	0
2023	130	100	30 (3, 3)	18 (1, 0)	8 (2, 2)	2 (0, 1)	2 (0, 0)
2024	163	123	40 (1, 21)	18 (0, 9)	7 (0, 6)	5 (0, 3)	9 (1, 3)
Sammanlagt 2015–2019	290	217	73 (24, 25)	29 (5, 12)	32 (13, 11)	13 (6, 3)	0
Sammanlagt 2020–2024	568	437	130 (17, 65)	57 (2, 25)	40 (10, 23)	22 (4, 14)	11 (1, 3)
SAMMANLAGT	858	654	203 (41, 90)	86 (7, 37)	72 (23, 34)	34 (10, 17)	11 (1, 3)

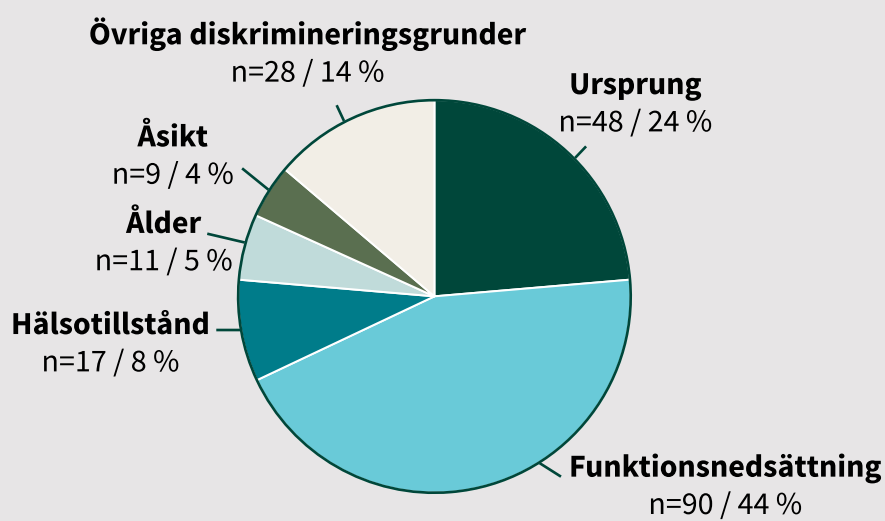
Sammanlagt har ungefär hälften av ombudsmannens utlåtanden getts till förvaltningsdomstolar, en fjärdedel till straffprocesser och en fjärdedel till tvistemål. Ombudsmannen påpekade år 2022 för försäkringsdomstolen att hörandeskyldigheten enligt 27 § också gäller försäkringsdomstolen. Därefter har ombudsmannen gett försäkringsdomstolen sex utlåtanden. Antalet utlåtanden i tvistemål har ökat avsevärt efter 2023, när ombudsmannen fick mandat att behandla enskilda diskrimineringsfall även i arbetslivet. I utlåtanden som getts till förvaltningsdomstolar betonas funktionsnedsättning som diskrimineringsgrund. Av hundra utlåtanden gällde 72 fall diskriminering på grund av funktionsnedsättning. I förvaltningsdomstolar har utlåtanden främst getts inom utbildningsområdet samt inom social- och hälsovårdstjänster. I brottmål betonas ursprung som diskrimineringsgrund (43 av 55 fall) och privata tjänster som livsområde (41/55). I brottmål gällde diskriminering på grund av ursprung i privata tjänster 35 fall, dvs. 64 procent.



Figur 2: Avgivna utlåtanden per processart



Figur 3: Utlåtanden enligt livsområde



Figur 4: Utlåtanden enligt diskrimineringsgrund

3.3.2 Diskrimineringsbrott och påföljder

Rekommendation:

- Lagen om rättegång i brottmål bör ändras så att åklagaren i samband med ett diskrimineringsbrott ska kunna driva målsägandens yrkande om gottgörelse mot den som är ansvarig för gottgörelsen.

Under de första åren med den nya diskrimineringslagen gällde en betydande del av de utlåtanden som gavs med stöd av 27 § misstänkta diskrimineringsbrott. Diskrimineringsombudsmannens huvudsakliga behörighet gäller tillsynen över diskrimineringslagen, men i regeringens proposition om ändring av diskrimineringslagen ansågs att ombudsmannens sakkunskap om diskriminering också kunde vara till hjälp för åklagare och domstolar i fall där diskriminering bedöms som ett diskrimineringsbrott enligt 11 kap. 11 § i strafflagen. Det finns betydande skillnader mellan tillämpningen av diskrimineringslagen och strafflagen. Diskrimineringslagen tillämpas i huvudsak på juridiska personer, såsom utbildningsanordnare, myndigheter och tjänsteleverantörer. Strafflagen tillämpas däremot på fysiska personer, vilket innebär att det straffrättsliga ansvaret för ett diskrimineringsbrott riktas mot en person. Vid diskrimineringsbrott är tröskeln för diskriminering ofta också högre, eftersom ett diskrimineringsbrott förutsätter att någon ställs i en **uppenbart** ojämlik ställning eller i ett **väsentligt** sämre läge än andra. I diskrimineringslagens förbud mot diskriminering handlar det däremot om att försätta någon i en ofördelaktigare ställning utan kravet på uppenbart och väsentligt. Dessutom leder den straffrättsliga legalitetsprincipen ofta till en konservativ lagtolkning, medan en grund- och människorättsvänlig lagtolkning i fråga om diskrimineringslagen ofta leder till en mer progressiv tolkning, där förändringar i tolkningspraxisen för de internationella människorättskonventionerna beaktas starkare.

I sina utlåtanden till åklagare och tingsrätter i brottmål har diskriminerings-

ombudsmannen betonat principen att diskrimineringsförbudet bör bedömas enhetligt inom rättsordningens olika områden. Sedan det första utlåtandet till Egentliga Finlands tingsrätt i september 2015 har ombudsmannen upprepade gånger hänvisat till Högsta domstolens prejudikat¹⁸, där det konstateras att ”även om tillämpningen av strafflagen i princip är självständig och oberoende av annan lagstiftning, kan man vid tolkningen av bestämmelserna i strafflagen inom angivna ramar stödja sig på hur liknande situationer har reglerats i annan lagstiftning”. Högsta domstolen hänvisar i samma avgörande också till principen om likabehandling och konstaterar att ”det inte utan tungt vägande skäl är motiverat att tolka diskrimineringsförbudet på olika sätt inom rättsordningens olika områden”. Av diskrimineringsformerna beskrivs indirekt diskriminering, trakasserier och vägran att göra rimliga anpassningar samt grunderna för att rättfärdiga särbehandling mer heltäckande i diskrimineringslagen än i strafflagen. Rättspraxis som hänför sig till dessa kan därför i tillämpliga delar åberopas också i brottsprocesser när en person i enlighet med dem har placerats i en uppenbart ojämlik ställning eller i ett väsentligt sämre läge än andra på en förbjuden diskrimineringsgrund. Denna linje har också stärkts i rättspraxis.

I utlåtanden som getts i straffprocesser har drivandet av diskrimineringsoffrens privaträttsliga anspråk också en central roll. Utöver skadestånd har brottsoffret rätt till gottgörelse enligt 23 § i diskrimineringslagen. Sedan 2015 har ombudsmannen i sina utlåtanden upprepat ståndpunkten att det vore önskvärt att åklagaren också driver diskrimineringsoffrens privaträttsliga anspråk, framför allt yrkandet om gottgörelse. Det kan vara svårt för målsägande att känna till sina rättigheter och att rikta ersättnings- och gottgörelseyrkanden på rätt sätt.

Om åklagaren endast driver ett straffyrkande mot den misstänkte kan diskrimineringsoffret ansluta sig till straffyrkandet och framställa ett skadeståndsyrkande. Ett yrkande om gottgörelse ska dock enligt 23 § i diskrimineringslagen inte riktas mot den misstänkte fysiska personen utan mot en juridisk person, till exempel en myndighet, en tjänsteleverantör eller en utbildningsanordnare, som ofta är arbetsgivare till den person som misstänks för diskrimineringen. Eftersom gottgörelseyrkandet riktas mot en annan part än åklagarens straf-



I sina utlåtanden till åklagare och tingsrätter i brottmål har diskrimineringsombudsmannen betonat principen att diskrimineringsförbudet i regel bör bedömas enhetligt inom rättsordningens olika områden.

fyrkande kan målsäganden drabbas av en kostnadsrisk för motpartens rättegångskostnader om domstolen förkastar det gottgörelseyrkande som målsäganden driver.

Åklagare driver i praktiken nästan utan undantag inte gottgörelseyrkanden enligt diskrimineringslagen i diskrimineringsärenden. Detta beror på att åklagaren enligt 3 kap. 9 § i lagen om rättegång i brottmål (ROL) i regel ska driva privaträttsliga anspråk på målsägandens begäran endast mot svaranden i brottmålet. Ofta driver åklagare inte heller målsägandens yrkanden om ersättning för lidande, eftersom åklagare med stöd av den nämnda bestämmelsen anser att detta inte kan ske utan väsentlig olägenhet. Diskrimineringsombudsmannen anser att den lagstiftning som begränsar åklagarnas behörighet och åklagarnas praxis i fråga om ersättning för lidande och skadestånd är problematisk när det gäller diskrimineringsoffrens möjligheter att få tillgång till sina rättigheter. Enligt ombudsmannens uppfattning bör åklagare kunna driva alla diskrimineringsoffers privaträttsliga anspråk och också i praktiken göra det. Även riksåklagaren har i en allmän anvisning¹⁹ konstaterat att det rättspolitiskt och med hänsyn till allmänintresset är viktigt att gärningsmän ställs till ansvar för de skador de orsakat. Åklagarens skyldighet att driva privaträttsliga anspråk främjar också detta mål.

I de brottmål där ombudsmannen har gett utlåtande har 26 personer dömts för diskrimineringsbrott till dagsböter. De flesta påföljderna (18 fall) var 20–30 dagsböter. Den högsta påföljden, 55 dagsböter, dömdes ut i ett fall där en restaurangägare hade gett en diskriminerande instruktion att romer inte skul-

le betjänas, och i enlighet med denna instruktion hade tre personer hindrats från att komma in på restaurangen. Utöver dagsböter förordnades i nästan alla dessa fall också skadestånd, vanligen 500–1 000 euro per diskrimineringsoffer. Skadestånd förordnades även i tvistemål. I tvistemål som gällde arbetslivet var skadestånden ofta betydligt högre i fall som gällde diskriminerande uppsägning. Gottgörelse enligt diskrimineringslagen dömdes ut i 18 fall. Av dessa var sju brottmål där även straff dömdes ut, och i fem av dem dömdes utöver gottgörelsen också skadestånd. Gottgörelsen låg i regel på omkring 1 000 euro i andra frågor än sådana som gäller arbetslivet och utbildning. Om diskrimineringen ledde till att personen förlorade sin arbets- eller studieplats var gottgörelsen avsevärt högre.

3.3.3 Diskrimineringsombudsmannens ansökningar till nämnden och biträde i domstolar

Utöver utlåtanden till åklagare och domstolar kan diskrimineringsombudsmannen lämna ansökningar till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden och biträda diskrimineringsoffer i domstol. I den totalreform av diskrimineringslagen som trädde i kraft 2015 begränsades ombudsmannens möjlighet att lämna ansökan till nämnden till ansökningar som görs på diskrimineringsoffrets vägnar. Ombudsmannen kunde alltså inte på eget initiativ lämna en ansökan utan att namnge ett diskrimineringsoffer. Denna ändring i förhållande till minoritetsombudsmannens tidigare behörighet var inte avsedd, men lagens ordalydelse gjorde det inte möjligt att på eget initiativ få diskriminerande verksamhet prövad och få vite förelagt utan ett offer. Frågan korrigerades i samband med en lagändring år 2023, då inte bara ombudsmannen utan även sammanslutningar som främjar likabehandling fick möjlighet att lämna ansökningar till nämnden utan att ett namngivet diskrimineringsoffer anges.

De flesta ansökningar som diskrimineringsombudsmannen lämnat till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har sin grund i ärenden som har behandlats av ombudsmannen, men där motparten efter utredning och ställningstagande, i strid med ombudsmannens uppfattning, inte har ansett sin verksamhet diskriminerande. Det handlar således främst om fall där frågan om diskriminering har varit tvistig eller tolkningsbar. Från nämnden har ombudsmannen fått stöd för sina tolkningar av tillämpningen av diskrimine-

ringslagen. Nämnden har endast i ett fall från 2016 förkastat ombudsmannens ansökan, där inget diskrimineringsoffer var namngivet och ombudsmannen därför saknade behörighet att föra ärendet till nämnden. Fallet synliggjorde den oavsiktliga behörighetsbegränsning som uppstod genom lagändringen. I två fall har ombudsmannen återkallat ansökan när saken hade rättats till efter att ansökan lämnades in.

Som en del av ombudsmannens uppgift att hjälpa diskrimineringsoffer kan ombudsmannen också biträda personer i domstol. Ombudsmannen har fungerat som ombud i domstolar endast i undantagssituationer. Det har antingen handlat om fall som är exceptionellt betydelsefulla för utvecklingen av rättspraxis eller fall där diskrimineringsoffret inte skulle få tillgång till sina rättigheter utan ombudsmannens biträde. Till exempel fick man trots försök under flera årtionden inte till stånd en ändring i den olika behandlingen av totalvägrare av värnplikt på grund av övertygelse utan att föra saken till domstol. Ombudsmannen har också bistått en person i ett besvär över ett avgörande av diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, där nämnden gjorde en snäv tolkning av anpassningsskyldigheten vid högskolestudier. Ombudsmannen har bistått diskrimineringsoffer även i fall där offren utan ombudsmannens hjälp inte skulle ha fått tillgång till sina rättigheter. Ett sådant fall var till exempel när två unga romska kvinnor som arbetade som frisörer fick sina anställningar avslutade på ett exceptionellt grovt sätt. Ombudsmannen har också försvarat diskrimineringsoffers rättigheter i förvaltningsdomstolar i fall där diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har konstaterat diskriminering i enlighet med ombudsmannens ansökan och den part som gjort sig skyldig till diskriminering har överklagat nämndens beslut till förvaltningsdomstolen.

Ombudsmannens ansökningar till nämnden*

År för ansökan Livsområde Diskrimineringsgrund	Beskrivning
2016 ²⁰ Social- och hälsovårdstjänster Sexuell läggning	Diskrimineringsombudsmannen bad nämnden utreda om chefsöverläkarna vid universitetssjukhusen hade gjort sig skyldiga till diskriminerande förfarande som är förbjudet enligt diskrimineringslagen genom att ge sina sjukvårdsdistrikt en anvisning som innebär att vissa patientgrupper, såsom ensamstående kvinnor eller kvinnliga par, helt uteslöts från fertilitetsbehandlingar inom den offentliga hälso- och sjukvården. Nämnden ansåg att anvisningen var diskriminerande. Besvärsprocesserna i ärendet till förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen ledde inte till ändringar gällande huvudfrågan om huruvida anvisningarna varit diskriminerande.
2016 ²¹ Privata tjänster Funktionsnedsättning	Ett flygbolags skyldighet att göra rimliga anpassningar. En rabatt på priset för extrabiljetter för en resenär som på grund av sin funktionsnedsättning behövde extra platser ansågs inte oskäligen med hänsyn till beloppet och möjligheten att genomföra den, och därför var det diskriminering att vägra göra den anpassning som begärts i god tid. Nämnden ansåg att flygbolaget diskriminerade en person med funktionsnedsättning. Ärendet gick vidare till Högsta förvaltningsdomstolen, som bekräftade att de rimliga anpassningarna hade försumats.
2016 ²² Privata tjänster Annan omständighet som hänför sig till personen	Ett gym meddelade offentligt att det inte tar emot boende vid det närliggande asylmottagningscentret som kunder. Nämnden kunde inte behandla den ansökan som diskrimineringsombudsmannen lämnat utan att ett diskrimineringsoffer var namngivet.
2016 & 2018 ²³ Offentlig debatt Ursprung	Offentligt uppvisande av en hakkorsflagga som trakasserier. Den första ansökan återkallades eftersom inget diskrimineringsoffer hade namngivits i ansökan. En ny ansökan lämnades in på diskrimineringsoffrets vägnar. Nämnden ansåg att det offentliga uppvisandet av en hakkorsflagga i det aktuella fallet utgjorde trakasserier riktade mot en judisk person.
2017 ²⁴ Privata tjänster Modersmål, kön, ålder, annan omständighet som hänför sig till personen (bostadsort)	En ansökan om fakturakredit avsågs i en webbutik. Bedömningen av kreditvärdigheten baserades på automatiserat beslutsfattande där personens kön, officiella modersmål, ålder och bostadsort poängsattes. Personen hade inga betalningsanmärkningar och hade ingen möjlighet att lämna tilläggsutredning eller få en individuell bedömning. Nämnden fastställde att det var fråga om diskriminering på flera grunder.
2018 ²⁵ Offentliga tjänster Språk	Polisen vägrade betjäna en svenskspråkig minderårig berusad person på personens modersmål. Nämnden och senare, efter polisens besvär, även förvaltningsdomstolen konstaterade att det var fråga om direkt diskriminering på grund av språk.
2018 ²⁶ Social- och hälsovårdstjänster Funktionsnedsättning	FPA borde ha vidtagit åtgärder så att målsäganden som en skälig anpassning enligt 15 § i diskrimineringslagen kunde få skrifttolkning från talad finska till skriven engelska för att kunna delta i ett kamrattstödmöte för hörselskadade. FPA hade därmed förfarit i strid med diskrimineringsförbudet. Förvaltningsdomstolen avsåg FPA:s besvär.

I källhänvisningen finns en länk till nämndens eller domstolens beslut, om det har publicerats.

År för ansökan Livsområde Diskrimineringsgrund	Beskrivning
2020 ²⁷ Boende Funktionsnedsättning	Ett bostadsaktiebolag diskriminerade en person med funktionsnedsättning genom att förbjuda byggandet av en ramp och ett dörröppningssystem som finansierades av funktionshindersservicen. Nämnden bekräftade diskrimineringen.
2020 Privata tjänster Ursprung	En restaurangidkare hängde upp en skylt med texten "Arbeit macht frei" ovanför dörren. Ombudsmannen ansåg att det var fråga om trakasserier. Ansökan återkallades efter att restaurangidkaren hade tagit ned skylten.
2021 Offentliga tjänster Funktionsnedsättning Språk	Staden agerade i strid med sin skyldighet att främja likabehandling när den inte ordnade teckenspråkstolkning vid sina informationstillfällen om coronapandemin. Nämnden hänvisade också till de skyldigheter som följer av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artiklarna 11 och 25).
2021 ²⁸ Utbildning Funktionsnedsättning	Brister i tillgängligheten i skolans tillfälliga lokaler utgjorde direkt diskriminering, och dröjsmål med att inleda åtgärder på grund av otillgänglighet utgjorde vägran att göra rimliga anpassningar. Nämnden bekräftade diskrimineringen.
2022 Privata tjänster Religion	Muslimer diskriminerades när de förbjöds att utöva sin religion (bl.a. att be) i ett lägercenter som drivs av en kristen förening och som allmänt hyrs ut för lägerverksamhet. Lägercentrets gemensamma utrymmen kunde inte anses vara sakrala utrymmen där utövandet av en annan religion skulle kunna begränsas. Nämnden förbjöd lägercentret att fortsätta med den diskriminerande praxisen.
2022 Boende Ursprung Annan omständighet som hänför sig till personen (ekonomisk ställning)	En sökande till en hyresbostad diskriminerades på grund av makens socioekonomiska ställning (betalningsanmärkning) och ursprung (rom), när man vägrade hyra ut bostaden trots att sökanden ensam skulle ha kunnat bära boendekostnaderna. Nämnden bekräftade diskrimineringen.
2023 Utbildning Funktionsnedsättning	Elever med funktionsnedsättning som studerade i en sammansatt klass uteslöts kategoriskt från skolans lägerskola som ordnades för den övriga årskursen, utan en individuell bedömning av deltagandemöjligheterna. Nämnden bekräftade indirekt diskriminering.
2023 Offentliga tjänster Funktionsnedsättning	Arbets- och näringsbyrån avslog en persons ansökan till arbetskraftsutbildningar utan att bedöma personens möjligheter att klara utbildningarna med hjälp av rimliga anpassningar. Diskrimineringsombudsmannen återkallade ansökan efter att en förlikning hade nåtts i ärendet.
2023 ²⁹ Offentliga tjänster Språk	Räddningsinstitutet ordnade utbildning så att måltider och inkvartering var avgiftsbelagda endast i den svenskspråkiga utbildningen, som inte ordnades i institutets egna lokaler. Nämnden ansåg att det var fråga om direkt diskriminering på grund av språk. Syftet var att underlätta svenskspråkiga personers utbildning genom att förlägga utbildningen till ett område där det bor fler svenskspråkiga, men avgiftsbeläggningen var inte berättigad. Inte lagakraftvunnen.

År för ansökan Livsområde Diskrimineringsgrund	Beskrivning
2023 Social- och hälsovårdstjänster Funktionsnedsättning, ålder	FPA avslag smittpenning för vårdnadshavare till personer med funktionsnedsättning över 16 år utan individuell behovsprövning. Det var fråga om multipel diskriminering på grund av ålder och funktionsnedsättning gentemot barn med funktionsnedsättning och deras vårdnadshavare. Nämnden bekräftade diskrimineringen. Inte lagakraftvunnen.
2024 Boende Funktionsnedsättning	Ett bostadsrättsbolag gav inte den boende tillstånd att installera en terapibassäng på gården som behövdes för ett barn med funktionsnedsättning. Nämnden konstaterade indirekt diskriminering och vägran att göra rimliga anpassningar, eftersom motparten inte kunde visa att vägran inte var berättigad för att uppnå ett godtagbart syfte. Inte lagakraftvunnen.
2024 Social- och hälsovårdstjänster Språk	En sökande diskriminerades när hen som minderårig inte fick vård för psykiska besvär på sitt modersmål svenska vid sjukhusets jour. Nämnden bekräftade direkt diskriminering, eftersom sökanden hade en subjektiv lagstadgad rätt till service på sitt eget språk. Inte lagakraftvunnen.
2024 Social- och hälsovårdstjänster Språk och funktionsnedsättning	Sjukhuset diskriminerade indirekt en medfödd döv teckenspråkig person genom att inte svara på patientens behov av tolkning i tid och på ett tillräckligt sätt. Tolkningen genomfördes först över 40 timmar efter att patienten hade sökt sig till jouden och därefter hamnat på en avdelning. Nämnden bekräftade diskrimineringen. Inte lagakraftvunnen.

3.3.4 Diskriminering av romer: nekad service, etnisk profilering och trakasserier



Antalet fall och tjänsternas bredd tecknar en dyster bild av den diskriminering som romer utsätts för.

ursprung än romskt. De flesta utlåtandena gällde privata tjänster där romer antingen vägrades service eller inte betjänades på samma villkor som andra. I flera fall handlade det också om diskriminerande order eller anvisningar, där

Diskrimineringsombudsmannen gav under åren 2015–2024 åklagare och domstolar 41 utlåtanden i fall som gällde diskriminering riktad mot romer. Ombudsmannen har sammanlagt gett 48 utlåtanden där diskrimineringsgrunden varit ursprung, vilket innebär att den som utsatts för diskriminering endast i sju fall haft ett annat

anställda hade instruerats att betjäna romer på ett diskriminerande sätt. Diskriminering förekommer mycket brett vid tillhandahållandet av olika tjänster. Domar har meddelats för diskriminering i butiker, restauranger, på servicestationer och i olika former av inkvartering. Antalet fall och bredden i tjänsterna tecknar en dyster bild av den diskriminering som romer möter.

Ombudsmannen har i sina utlåtanden om diskrimineringsbrott riktade mot romer betonat överensstämmelsen mellan diskrimineringsförbuden i strafflagen och i diskrimineringslagen. Även om tröskeln för diskriminering i strafflagen är högre än i diskrimineringslagen, har domar för diskrimineringsbrott meddelats också för att romer har försatts i en uppenbart oförmånligare ställning. Det har till exempel handlat om ett ogrundat förbud mot att bära romsk kjol på arbetsplatsen eller att spela musik med inslag av trakasserier för romska kunder i en tjänstesituation. En diskrimineringsdom har också meddelats mot en väktare som utan grund följde romska kunder i en butik. Domen stärker diskrimineringsombudsmannens bedömning om att etnisk profilering också kan utgöra ett diskrimineringsbrott.

3.3.5 Rättspraxis som främjar likabehandling för personer med funktionsnedsättning



Domstolarna har i flera betydande fall stött sig på diskrimineringsombudsmannens utlåtanden i sina avgöranden.

Genom diskrimineringsombudsmannens ansökningar till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden samt utlåtanden till domstolar har man fått till stånd betydande rättspraxis gällande diskriminering av personer med funktionsnedsättning. I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) definieras funktionsnedsättning så här: ”Till personer med funktionsnedsättning hör de som har varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar som i samspel

med olika hinder kan hindra deras fulla och effektiva deltagande i samhället

på lika villkor med andra.” Definitionen betonar den sociala förståelsen av funktionsnedsättning: det handlar inte om en enskild egenskap hos individen, utan om samspelet mellan individens förutsättningar och omgivningen. I de rättsfall som granskats i utredningen framhävs en miljö, praxis eller till och med lagstiftning som inte beaktar personer med funktionsnedsättnings rättigheter. I sina utlåtanden har ombudsmannen – utöver nationell lagstiftning – i stor utsträckning hänvisat till artiklarna i FN:s funktionshinderskonvention och dess tolkningspraxis. I flera betydelsefulla fall har domstolarna stött sig på diskrimineringsombudsmannens utlåtanden i sina avgöranden.

Skyldighet att göra rimliga anpassningar

Enligt 15 § i diskrimineringslagen ska myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare samt varu eller tjänsteleverantörer göra ändamålsenliga och i varje enskilt fall nödvändiga rimliga anpassningar så att en person med funktionsnedsättning på lika villkor som andra kan använda myndighetens tjänster samt få utbildning, arbete och allmänt tillgängliga varor och tjänster liksom också klara av sina arbetsuppgifter och avancera i arbetskarriären. Anpassningsskyldigheten har sin grund i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Ombudsmannen har aktivt strävat efter att främja tillkomsten av en rättspraxis som försvarar personer med funktionsnedsättnings rättigheter när det gäller omfattningen och innehållet i anpassningsskyldigheten.

Ett tidigt och centralt fall var diskrimineringsombudsmannens ansökan till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden år 2016. Fallet gällde en tjänsteleverantörs anpassningsskyldighet. Flygbolaget Finnair Abp hade krävt att en person som på grund av en permanent funktionsnedsättning behövde extra utrymme skulle betala normalpris för tre platser, eftersom bolaget inte kunde erbjuda en enda sittplats där personen kunde resa med hänsyn till sin funktionsnedsättning. I sitt beslut år 2017 konstaterade nämnden att Finnair hade diskriminerat den rörelsehindrade resenären. Finnair överklagade beslutet och ärendet gick ända till högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen gav år 2021 ett årsboksbeslut, dvs prejudikat, i ärendet.³⁰ Domstolen slog fast att Finnair hade underlåtit att göra rimliga anpassningar för den rörelsehindrade resenären och därmed diskriminerat hen på grund av

funktionsnedsättning i strid med diskrimineringslagen. I beslutet konstateras att en rabatt som i det aktuella fallet skulle ges på priset för de extra platserna för att säkerställa den rörelsehindrade personens likabehandling inte kunde anses oskälig för Finnair Abp.

Förvaltningsdomstolen hade upphävt nämndens beslut, varför diskrimineringsombudsmannen överklagade beslutet till högsta förvaltningsdomstolen. Till stöd för besväret inhämtade ombudsmannen sakkunnigutlåtanden från två internationella experter på rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med ombudsmannens besvär och sakkunnigutlåtandena betonade högsta förvaltningsdomstolen att bestämmelsen om rimliga anpassningar i diskrimineringslagen ska tolkas i överensstämmelse med CRPD-kommitténs riktlinjer för tolkningen av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Domstolen ansåg att bedömningen av anpassningsskyldigheten är ett tvådelat test ”där man först bedömer vilka åtgärder som i det enskilda fallet är nödvändiga för att säkerställa förverkligandet av den funktionsnedsatta personens rättigheter och likabehandling, varefter man bedömer huruvida åtgärden är oskälig för den som är skyldig att vidta den.” Ombudsmannen har därefter hänvisat till denna tolkning av högsta förvaltningsdomstolen i sina utlåtanden, och domstolarna har tillämpat det tvådelade testet i flera beslut om rimliga anpassningar inom olika livsområden.

Högsta förvaltningsdomstolen har också gett två årsboksbeslut om rimliga anpassningar som gäller avgiftsfria skolskjutsar enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning. Innehållet i avgörandena beskrivs närmare i detta betänkandes kapitel 3.4.2 om likabehandling inom utbildningen. I årsboksbesluten om skolskjutsar har högsta förvaltningsdomstolen också mer allmänt dragit betydelsefulla riktlinjer gällande förhållandet mellan lagen om grundläggande utbildning eller annan speciallagstiftning och diskrimineringslagen. Högsta förvaltningsdomstolen har ansett att barn enligt den etablerade tolkningen av lagen om grundläggande utbildning inte skulle ha haft rätt till avgiftsfri skolskjuts. Avgiftsfri skolskjuts skulle ändå erbjudas som en rimlig anpassning för att barn med funktionsnedsättning ska kunna få utbildning på lika villkor som andra.

Behovet av anpassningar har också framkommit gällande andra transporter som personer med funktionsnedsättning behöver. Till exempel kan beslut om behovsprövat utkomststöd inte fattas schematiskt med tillämpning av allmänna riktlinjer, utan de ska beakta personer med funktionsnedsättnings behov. I några fall har behovsprövat utkomststöd möjliggjort att personer med funktionsnedsättning kunnat resa till exempel till familjefester som ordnats på annan ort. I dessa fall har förvaltningsdomstolarna i huvudsak avgjort ärendena med stöd av speciallagstiftningen utan en bedömning av anpassningsbehovet. Lagstiftningen innehåller i regel bestämmelser som styr mot individuell prövning. Ombudsmannen har i sina utlåtanden betonat att denna prövning ska beakta personer med funktionsnedsättnings särskilda behov.

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har behandlat flera fall som gällt beslut om Folkpensionsanstaltens tolktjänster som inte beaktat en funktionsnedsatt persons individuella, funktionsnedsättningsrelaterade särskilda behov. Diskrimineringsombudsmannen gjorde en ansökan till nämnden för en person med hörselnedsättning som har engelska som modersmål. Personen hade bott länge i Finland men på grund av sin hörselnedsättning inte lärt sig finska i sådan omfattning att hen skulle ha haft nytta av skrivtolkning på finska. Av denna orsak behövdes tolkning från talad finska till skriven engelska för att personen skulle kunna delta i finskspråkiga kamratstödsträffar. Nämnden konstaterade diskriminering i ärendet och fallet gick vidare till förvaltningsdomstolen när FPA överklagade beslutet. Förvaltningsdomstolen ansåg i enlighet med nämndens beslut att FPA borde ha beaktat personens funktionsnedsättningsrelaterade svårighet att lära sig finska och gjort rimliga anpassningar i den tolktjänst som ordnas.

Ett centralt rättsligt problem i skyldigheten att göra rimliga anpassningar gäller bostadsaktiebolag. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förpliktar till anpassningar även i boendet. Lagstiftningen om bostadsaktiebolag samt diskrimineringslagen och dess förarbeten lämnar dock frågan tolkningsbar, eftersom ett bostadsaktiebolag i förhållande till delägarna inte direkt kan anses vara en tjänsteleverantör som har skyldighet att göra rimliga anpassningar. Diskrimineringsombudsmannen har i flera utlåtanden betonat personer med funktionsnedsättnings likabehandling i

boendet och behovet av att ändra den oklara rättsliga situationen. Frågan är för närvarande föremål för prövning i högsta förvaltningsdomstolen gällande hur lagstiftningen skall tolkas, och situationen beskrivs mer ingående i kapitel 3.4.5 som gäller boende.

Brister i tillgängligheten som förbjuden diskriminering

I regeringens proposition till diskrimineringslagen bedöms brister i tillgängligheten som diskriminering inte på ett heltäckande sätt. Tillgänglighetslagstiftningen presenteras som en separat helhet skild från diskrimineringslagen. Enligt propositionen kan rimliga anpassningar också användas för att åtgärda brister i tillgängligheten, men anpassningarna ska dock skiljas från allmänna tillgänglighetskrav. Vid tillämpningen av diskrimineringslagen har underlåtenhet att uppfylla tillgänglighetsskyldigheterna behandlats som diskriminering redan i diskriminerings- och jämställdhetsnämndens tidiga avgöranden. En del av nämndens avgöranden har gått vidare till förvaltningsdomstolarna, och diskrimineringsombudsmannen har i dessa fall gett utlåtanden till domstolarna.

De fall som gått vidare till förvaltningsdomstolarna har gällt tillgängligheten vid allmänna evenemang som anordnats i privata lokaler. Ombudsmannen konstaterade år 2016 att brister i tillgängligheten kan behandlas som diskriminering. Ombudsmannen betonade också i sitt utlåtande att när förhållandet mellan tillgänglighet och diskriminering bedöms ska även kraven i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beaktas. Ombudsmannen fäste dessutom förvaltningsdomstolens uppmärksamhet vid att tillgänglighet inte enbart handlar om förflyttning, utan att ordnandet av ett politiskt evenemang i otillgängliga lokaler begränsar en funktionsnedsatt persons grundläggande rättigheter kopplade till politiskt deltagande.³¹ Nämnden och även förvaltningsdomstolarna har i flera fall ansett att underlåtenhet att säkerställa tillgänglighet utgör diskriminering som är förbjuden i diskrimineringslagen.

Utöver utlåtanden har diskrimineringsombudsmannen gjort en ansökan till nämnden för ett diskrimineringsoffer i ett fall som gällde en skolbyggnads otillgänglighet. Fallet beskrivs mer ingående i denna redogörelses kapitel 3.4.2 om

utbildning. Ur perspektivet tillgänglighet och förbudet mot diskriminering är det centralt att en byggnad som i sig uppfyller kraven i tillgänglighetsförordningen kan leda till indirekt diskriminering när byggnadens användningsändamål beaktas. I det fall som ombudsmannen förde till nämnden var det fråga om en skola där en elev var tvungen att gå runt byggnaden flera gånger om dagen och på grund av den avvikande färdvägen också hamnade avskild från de andra eleverna. Byggnadens användningsändamål och placeringen av den tillgängliga ingången försatte en elev som använder hjälpmedel för förflyttning i en mindre förmånlig ställning.

Även om underlåtenhet att säkerställa tillgänglighet inte uttryckligen regleras i diskrimineringslagen och frågan inte behandlas i förarbetena, har det från nämnden och domstolarna erhållits rikligt med rättspraxis som klargör förhållandet mellan tillgänglighet och diskriminering. En precisering av diskrimineringslagen till dessa delar skulle hjälpa olika aktörer att bättre känna till sina skyldigheter och rättigheter i anslutning till tillgänglighet.

Vem omfattas av funktionshindersservicen?

Diskrimineringsombudsmannen har i flera utlåtanden till domstolar tagit ställning till definitionen av funktionsnedsättning. Som särskilda frågor lyfts i utlåtandena fram ställningen för dem som blivit funktionsnedsatta på äldre dagar samt tolkningen av det så kallade resurskravet inom funktionshindersservicen. I båda fallen handlar det om att vissa personer med funktionsnedsättning på en förbjuden diskrimineringsgrund behandlas sämre eller försätts i en mindre förmånlig ställning i förhållande till andra personer med funktionsnedsättning i en jämförbar ställning.

Enligt lagen om service för personer med funktionsnedsättning hör behov av hjälp som huvudsakligen beror på funktionsbegränsningar i anslutning till åldrande inte till funktionshindersservicen utan till tjänster som tillhandahålls med stöd av annan lagstiftning. Funktionshindersservicen har dock ingen åldersgräns. Diskrimineringsombudsmannen har gett utlåtanden till domstolar i fall där en person har fått en funktionsnedsättning vid högre ålder. I ett fall gällde det en person som vid tiden för förvaltningsdomstolens handläggning var över 90 år och vars syn hade försämrats på grund av en sjukdom



Att utesluta dem som blivit funktionsnedsatta som äldre från funktionshindersservicen är diskriminerande särskilt i situationer där tjänster som motsvarar den funktionsnedsatta personens behov inte kan tillhandahållas med stöd av annan lagstiftning.

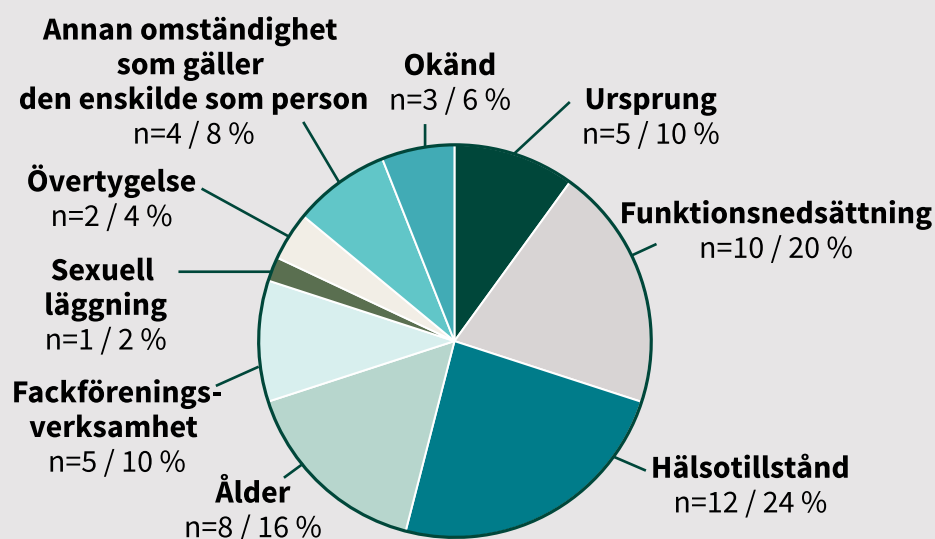
mer än tio år tidigare. Även om sjukdomen är vanligare bland äldre kan den inte anses vara en normal funktionsbegränsning i samband med åldrande. Förvaltningsdomstolen stöder sig starkt på ombudsmannens utlåtande, där det internationella regelverket om rättigheter för personer med funktionsnedsättning går igenom och där man med stöd av medicinsk litteratur bedömer att den aktuella personens funktionsnedsättning inte kan anses vara en normal funktionsbegränsning i samband med åldrande. Förvaltningsdomstolen biföll således besväret och återförvisade ärendet till kommunen för att bedöma behovet av personlig assistans enligt lagen om service för personer med funktionsnedsättning. Att utesluta dem som blivit funktionsnedsatta som äldre från funktionshindersservicen är diskriminerande särskilt i situationer där tjänster som motsvarar den funktionsnedsatta personens behov inte kan tillhandahållas med stöd av annan lagstiftning.

En annan betydande helhet när det gäller att begränsa funktionshindersservicen gäller de personer med funktionsnedsättning för vilka kommuner eller välfärdsområden ansett att personen saknar resurser att definiera sitt eget hjälpbehov. Enligt den då gällande lagen om service för personer med funktionsnedsättning var en förutsättning för att få personlig assistans att den funktionsnedsatta personen själv kan definiera hjälpens innehåll och sättet att genomföra den. Funktionshindersservicen har nekat personlig assistans till exempel för personer som hör till neurominoriteter, även om de ur diskrimineringslagens och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättnings perspektiv i många sammanhang kan anses vara personer med

funktionsnedsättning. I ett fall ansökte en studerande som hör till en neurominoritet om personlig assistans för sina studier. Hjälpbehovet gällde organisationen av studierna så att personen kunde framskrida i studierna. Hen hade framskridit väl i gymnasiestudierna när stödet varit tillräckligt, men utan assistent hade högskolestudierna avbrutits. Funktionshindersservicen ansåg att den studerande saknade resurser att definiera hjälpens innehåll och genomförande eftersom hjälpen till sin karaktär var handledande. Ombudsmannen konstaterade i sitt utlåtande att tillämpningen av resurskravet på ett sådant sätt att vissa grupper av personer med funktionsnedsättning inte kan få hjälp kan vara diskriminerande. Förvaltningsdomstolen avgjorde ärendet i enlighet med ombudsmannens linje.

3.3.6 Likabehandling i arbetslivet ska främjas

Diskrimineringsombudsmannen gav mellan 1.1.2015–31.5.2023 domstolarna 18 utlåtanden i arbetslivsärenden. Därutöver gav ombudsmannen på begäran av arbetarskyddsmyndigheterna två juridiska utlåtanden vilka refereras också i denna utredning. Ombudsmannen fick behörighet att behandla enskilda ärenden som gäller arbetslivet i samband med delreformen av diskrimineringslagen i juni 2023. Därefter har diskrimineringsombudsmannen 1.6.2023–31.12.2024 gett domstolarna 30 utlåtanden i arbetslivsärenden. I ärenden som gäller arbetslivet syns en jämnare fördelning mellan olika



Figur 5: Diskrimineringsgrunder i utlåtanden som gäller arbetslivet

diskrimineringsgrunder än i utlåtanden som gäller andra livsområden. Av femtio utlåtanden har tolv haft hälsotillstånd som diskrimineringsgrund och åtta ålder. Medan funktionsnedsättning utgör diskrimineringsgrund i nästan hälften av alla utlåtanden, var funktionsnedsättning diskrimineringsgrund i arbetslivet i tio fall, det vill säga i 20 procent.

I ärenden som gäller arbetslivet har parterna under åren 2023–2024 i åtta fall nått förlikning efter att diskrimineringsombudsmannen gett sitt utlåtande, innan domstolen avgjort ärendet. Detta är nästan en fjärdedel av de 30 fall i vilka ombudsmannen gav utlåtande. Eftersom det inte finns något domstolsavgörande i ärendena har fallen i denna utredning registrerats som allmänna utlåtanden. I vissa fall hänvisas det direkt till diskrimineringsombudsmannens utlåtande i parternas avtal. Förlikningar som ingåtts efter ombudsmannens utlåtanden har sparat parternas och domstolarnas resurser eftersom tvisteprocessen inte behövt fullföljas i domstol.

3.3.7 Det behövs mer rättspraxis som främjar lika-behandling

Denna utredning har genomförts som ett internt arbete vid diskrimineringsombudsmannens byrå. Enligt ombudsmannen borde statsrådets expertgrupp för uppföljning av diskriminering på ett heltäckande sätt också följa med utvecklingen av rättspraxis som gäller diskriminering. Ombudsmannen önskar också att akademiska forskare i större utsträckning skulle studera rättspraxis som gäller tillämpningen av diskrimineringslagen och diskriminering.

I de rättsfall som har gått igenom för utredningen har man fått rikligt med ny rättspraxis som främjar likabehandling. Särskilt rättigheterna för personer med funktionsnedsättning har stärkts genom diskriminerings- och jämställdhetsnämndens och domstolarnas avgöranden. Domare och åklagare behandlar inte nödvändigtvis diskrimineringsärenden eller tillämpar diskrimineringslagen återkommande. Ombudsmannens utlåtanden ger domstolarna en översikt över relevanta rättsfall och de förpliktelser som följer av internationella människorättskonventioner. Anmärkningsvärt är också att många ärenden har avslutats i förlikning efter ombudsmannens utlåtanden.

Med stöd av utredningen vore det enligt ombudsmannen motiverat att utvidga hörandeförfarandemodellen i 27 § i diskrimineringslagen. För det första är det viktigt att instruera domstolar och åklagare om skyldigheten att ge diskrimineringsombudsmannen möjlighet att bli hörd i frågor som gäller tillämpningen av diskrimineringslagen och diskrimineringsbrott. Ombudsmannen känner till fall där denna skyldighet inte har iakttagits. En bestämmelse som motsvarar 27 § i diskrimineringslagen bör också tas in i jämställdhetslagen. Den finländska modellen kan också fungera som ett gott exempel för andra länder på hur man kan stärka diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännens roll i rättsliga processer.

3.4 Förverkligandet av likabehandling inom samhällets centrala områden

Diskriminering är vanlig i Finland och förekommer inom alla livsområden. Diskriminering är fortfarande djupt rotad i det finländska samhällets strukturer, praxis och attityder. Diskriminering är också ett underrapporterat fenomen. För många som upplever diskriminering är den återkommande, och många som utsatts för diskriminering litar inte på att en anmälan leder till något och anmäler därför inte till myndigheterna.

I detta kapitel behandlas hur diskriminering tar sig uttryck inom olika livsområden i Finland, särskilt inom de områden som är centrala i ombudsmannens arbete. I kapitlet ger diskrimineringsombudsmannen rekommendationer med vilka likabehandling i arbetslivet, boendet, utbildningen och säkerhetsmyndigheternas verksamhet kan främjas.

3.4.1 Mot ett mer likvärdigt arbetsliv

Likabehandling i arbetslivet har en omfattande betydelse för förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Diskriminering i arbetslivet och praxis som upprätthåller bristande likabehandling försätter många, särskilt personer som tillhör minoriteter, i en svår ställning i samhället. Arbetslivets betydelse för förverkligandet av individens grundläggande och mänskliga rättigheter begränsar sig inte till arbetslivet. Ifall dessa rättigheter inte förverkli-



Likabehandling i arbetslivet har en omfattande betydelse för förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

gas påverkar det i bred omfattning personens möjligheter till ekonomiskt oberoende. Detta har i sin tur starka effekter också till exempel på de barns rättigheter som personen försörjer.

Att stärka rättsskyddet för den som utsatts för diskriminering är ett av diskrimineringslagens centrala syften. Ett angivet syfte i diskrimineringslagen är också att skapa skydd

för den person som försätts i en mindre förmånlig ställning på grund av att hen ingriper i en misstanke om diskriminering, det vill säga utsätts för represalier. Det nuvarande systemet innehåller flera enskilda problempunkter som försvårar att detta mål uppnås: Tidsfristen för att väcka talan vid rekryteringsdiskriminering är hälften så lång som för att ingripa i annan diskriminering, fast just likvärdig tillgång till arbetslivet med fog kan anses vara särskilt viktig för tillgången till likvärdiga rättigheter. En diskrimineringsfråga kan komma att behandlas i sådana domstolar som inte har behörighet att besluta om den gottgörelse som avses i diskrimineringslagen till den som utsatts för diskriminering, och tillgången till rättigheter blir till denna del bristfällig. Verkliga rättsskyddsmedel med låg tröskel saknas.

När det gäller likabehandling i arbetslivet kan positiva signaler ses i domstolarnas avgöranden om diskriminering i arbetslivet. Särskilt gällande rimliga anpassningar som personer med funktionsnedsättning behöver i arbetslivet har man fått viktig vägledande rättspraxis. De utlåtanden som diskrimineringsombudsmannen lämnar till domstolarna med stöd av 27 § i diskrimineringslagen stöder i sin tur en förstärkning av en grund- och människorättsvänlig rättspraxis. Läs mer om denna utlåtandep Praxis i avsnitt 3.3.

Om nedmonteringen av skyddsnätet i arbetsrätten fortsätter blir arbetstagarens ställning mer sårbar och det finns en stor risk att nedmonteringen av skyddande strukturer särskilt kommer att påverka dem som riskerar att utsättas för diskriminering.

Arbetstagarens möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda

Diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet bör utökas

Rekommendation:

- Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör ges behörighet att pröva efterlevnaden av diskrimineringslagen i arbetslivet. Nämnden ska kunna besluta om gottgörelse i stället för att enbart ge en rekommendation om en sådan.

Diskrimineringsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utgör inom andra livsområden en tvåstegsmodell för tillsyn med låg tröskel som kan stöda en person som misstänker diskriminering i att få sina rättigheter tillgodosedda. Denna behörighet har nämnden dock inte när det gäller arbetslivet, och detta åtgärdades inte i delreformen av diskrimineringslagen. Missförhållandet bör rättas till så snart som möjligt, så att det också för den som misstänker diskriminering vid anställning eller under anställningen blir lättare att få sina rättigheter tillgodosedda.

Nämnden bör kunna pröva diskriminering också i arbetslivet. Nämnden har denna redan denna behörighet enligt lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män när könsdiskriminering misstänks. För att rättsskyddet för den som misstänker diskriminering ska förverkligas vore det motiverat att lagstiftningen i fråga om olika diskrimineringsgrunder är så enhetlig som möjligt.

I delreformen av diskrimineringslagen gavs diskriminerings- och jämställdhetsnämnden rätt att ge en rekommendation om betalning av gottgörelse enligt diskrimineringslagen. Att rekommendera gottgörelse har i praktiken visat sig vara otillräckligt inom andra livsområden, och aktörer som gjort sig skyldiga till diskriminering följer ofta inte gottgörelsrekommendationerna. För att rättsskyddet för den som utsatts för diskriminering ska förverkligas anser diskrimineringsombudsmannen att nämnden i stället för en rekommendation ska ha rätt att besluta om gottgörelse. Detta ska också gälla diskriminering som skett i arbetslivet. Också riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott har ansett det nödvändigt att förbättra rättsskyddet i arbetslivet till denna del och har förutsatt att en utvidgad behörighet för diskriminerings- och jämställdhetsnämnden utreds.

Diskrimineringsoffrets rätt till gottgörelse

Rekommendation:

- Förvaltningsdomstolarna och arbetsdomstolen bör ges rätt att besluta om gottgörelse för diskriminering i strid med diskrimineringslagen.

Den offentliga makten har en skyldighet att trygga tillgången till de grundläggande rättigheterna och förverkligandet av ett effektivt skydd mot diskriminering. De för Finland bindande EUdirektiven mot diskriminering förutsätter att de påföljder som åläggs vid diskriminering är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Efterlevnaden av diskrimineringslagen kan, utöver i de allmänna domstolarna, behandlas i ärenden som är anhängiga i förvaltningsdomstolarna samt i arbetsdomstolen. Vid förvaltningsdomstolarna anhängiggörs ärenden där frågan i huvudsak gäller tillämpningen av diskrimineringslagen. Sådana är till exempel klagomål rörande tjänsteutnämningar som gjorts av myndighetsarbetsgivare. I arbetsdomstolen avgörs tvister om tolkningen av kollektivavtalsbestämmelser, av vilka en del gäller diskriminerande bestämmelser eller tolkningar. Enligt gällande lagstiftning kan emellertid endast de allmänna domstolarna besluta om gottgörelse enligt diskrimineringslagen för överträdelse av förbudet mot diskriminering. Detta är mycket problematiskt med tanke på diskrimineringsoffrets tillgång till sina rättigheter.

För att få lagstadgad gottgörelse för diskriminering måste en person väcka talan vid tingsrätten inom fatalitetiden, det vill säga i praktiken ofta redan innan till exempel förvaltningsdomstolsprocessen har avslutats. Käranden kan inte heller lita på att tingsrätten kommer till samma slutresultat som förvaltningsdomstolen. Rättegångar är psykiskt belastande för individer och innebär en betydande ekonomisk risk. Diskrimineringsoffrets tillgång till rättigheter borde inte bero på i vilken process hens kränkning behandlas och hur

stor ekonomisk risk hen förmår ta för att få misstanken om diskriminering avgjord med laga kraft. Det är inte skäligt att diskrimineringsoffret i samma ärende ska behöva genomgå flera rättsprocesser för att få de rättigheter som tillkommer hen. Detta är inte heller ändamålsenligt med tanke på domstolarnas resursanvändning. Därför bör förvaltningsdomstolarna och arbetsdomstolen ges rätt att besluta om gottgörelse för överträdelse av förbudet mot diskriminering i strid med tvingande lagstiftning.

Skyddet för den som utsatts för rekryteringsdiskriminering ska förbättras

Rekommendation:

- Det ska inte finnas skillnader i talefrister i diskrimineringslagen. Talefrister ska vara tillräckligt långa för att säkerställa ett faktiskt rättsskydd. Talefristen i diskrimineringslagen i fråga om rekryteringsdiskriminering ska fastställas till två år.

Betydelsen av tillträde till arbetslivet är mycket väsentlig för förverkligandet av individens övriga rättigheter. Tillträde till arbetslivet tryggar i första hand individens möjligheter till ekonomisk försörjning, men har också en stark social och samhällsintegrerande effekt.

En betydande del av de kontakter som kommer till diskrimineringsombudsmannen gällande arbetslivet gäller rekryteringsdiskriminering. Ombudsmannen har konstaterat att den ettåriga talefristen som föreskrivs i diskrimineringslagen, och som avviker från lagens allmänna talefrist på två år, är otillräcklig och i praktiken kan äventyra att individens rättsskydd förverkligas. En ettårig talefrist är i rekryteringsfall ofta en för kort för att saken ska kunna utredas och en förlikningslösning hittas innan talefristen löper ut.

För att undvika uppenbara tidsmässiga problem bör en person som misstänker diskriminering utan dröjsmål, när hen fått del av beslutet, kontakta tillsynsmyndigheten. Även en försening på en månad i kontakten kan leda till en situation där främjandet av förlikning inte hinner genomföras innan tidsfristen för att väcka talan löper ut. I vissa fall har, enligt ombudsmannens iakttagelser, aktörer som misstänks för diskriminering försökt utnyttja denna tidspress genom att begära nya tidsfrister eller svara så knapphändigt på begäran om utredning att en tilläggsutredningsrunda krävs för att ärendet ska kunna handläggas. Tidsfrister som följer god förvaltning och den tidspress som beror på den ettåriga talefristen kan då vara svåra att förena. Detta kan äventyra diskrimineringsoffrets tillgång till sina rättigheter.

Med tanke på förverkligandet av rättsskyddet för den som misstänker diskriminering vore det motiverat att lagstiftningen i fråga om olika diskrimineringsgrunder är så enhetlig som möjligt. När talefristen i ärenden om könsdiskriminering vid anställning håller på att förlängas till två år är det inte motiverat att rättsskyddet är svagare för andra grunder.³² Motiven för att förkorta talefristen – såsom att misstänkt rekryteringsdiskriminering bör behandlas så snart som möjligt efter valbeslutet och att ansökningshandlingar bör förvaras endast under begränsad tid för att skydda sökandenas integritet – är inte så tungt vägande att de bör inskränka diskrimineringsoffrets tillgång till sina rättigheter. Att förlänga talefristens längd skulle inte heller äventyra den utvalda personens rättigheter, eftersom diskrimineringslagen inte möjliggör att valbeslutet upphävs. Rättsmedlen är begränsade till rätten att få ekonomisk gottgörelse för diskriminering.

Den som misstänker diskriminering ska ha rätt att få en utredning

Rekommendation:

- Den som misstänker diskriminering i arbetslivet ska få en stärkt rätt till information. Arbetsgivaren ska åläggas att på begäran utan dröjsmål ge en skriftlig utredning till en person som misstänker att hen blivit diskriminerad i rekryteringen eller i arbetsgivarens tjänst.

Den som misstänker diskriminering bör ha rätt att av arbetsgivaren få veta grunderna för arbetsgivarens förfarande och rekryteringsbeslut. Syftet med att ha en rätt till utredning är att ge personen information för att kunna bedöma huruvida det finns skäl att föra ärendet till en myndighets eller domstols prövning. Denna rätt gäller redan vid misstankar om könsdiskriminering enligt 10 § i jämställdhetslagen samt för personer med funktionsnedsättning i 15 § 4 mom. i diskrimineringslagen. En enhetlig rätt till information bör införas i diskrimineringslagen också för övriga diskrimineringsgrunder.

Myndighetsarbetsgivare, såsom staten och kommunerna, ska alltid motivera sina beslut också i fråga om rekryteringar. Avsaknaden av reglering försvårar ingripandet i rekryteringsdiskriminering särskilt inom den privata sektorn. Utan tillräckliga uppgifter kan den som misstänker diskriminering inte bedöma om hen till exempel har förbigåtts i rekryteringen på osakliga grunder. Personens rättsskydd kan därigenom äventyras. I ombudsmannens arbete har sådana situationer noterats särskilt vid misstanke om åldersdiskriminering.

Att arbetsgivaren lämnar en tillräcklig utredning på begäran skulle också främja en mer effektiv inriktning av myndigheternas resurser. Om uppgifter inte finns att tillgå är det svårare för diskrimineringsombudsmannen att ta upp ärendet till behandling, eftersom personen då inte nödvändigtvis kan lägga fram omständigheter på basis av vilka diskriminering kan misstänkas. Å andra

sidan är det inte ändamålsenligt, vare sig ur rättsskydds- eller myndighets-resurssynpunkt, att myndigheten med stöd av sin behörighet alltid ska behöva begära en utredning av arbetsgivaren och fungera som förmedlare av uppgifter.

Kontakter gällande arbetslivet har ökat avsevärt

Som en del av delreformen av diskrimineringslagen fick diskrimineringsombudsmannen i juni 2023 behörighet att övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen i arbetslivet. Genom reformen kommer misstankar om diskriminering i arbetslivet i större utsträckning och med lägre tröskel till myndigheternas kännedom. Mätt i antal kontakter har arbetslivet snabbt blivit det största livsområdet i diskrimineringsombudsmannens arbete.

Samtidigt som kontakterna gällande arbetslivet till diskrimineringsombudsmannen har mer än fördubblats har också antalet diskrimineringskontakter till arbetarskyddsmyndigheten fortsatt att öka. Samarbetet mellan myndigheterna har fungerat väl, och de farhågor som framfördes i samband med delreformen om hur parallella behörigheter skulle fungera har inte visat sig befogade. Snarare verkar diskrimineringsombudsmannens och arbetarskyddsmyndighetens mandat komplettera varandra och minska mängden dold diskriminering.

Ökningen av kontakterna gällande arbetslivet fördelar sig inte jämnt mellan olika diskrimineringsgrunder. Till exempel har antalet kontakter till ombudsmannen som gäller sexuell läggning förblivit litet och tycks inte följa den allmänna uppåtgående trenden för arbetslivsärenden. Enligt forskning uppger 12 procent av personer som tillhör sexuella och könsminoriteter att de utsatts för diskriminering vid anställning eller i arbetslivet under de senaste 12 månaderna.³³ Ombudsmannen bedriver ett aktivt samarbete med civilsamhället och söker sätt att minska på underrapporteringen samt öka olika grupperns förtroende för att det lönar sig att anmäla diskriminering.

När det gäller vilka diskrimineringsgrunder som betonas i kontakterna gällande arbetslivet kan man under de första åren med ombudsmannens arbetslivsmandat se vissa förändringar. År 2025 blev annan personrelaterad orsak den vanligaste diskrimineringsgrunden. Som annan personrelaterad orsak i arbetslivet kan till exempel arbetstagarens yrkesmässiga verksamhet anses.

Yrkesmässig verksamhet är i diskrimineringsbrottets rekvisit en av de uttryckligen nämnda diskrimineringsgrundarna. Det kan gälla till exempel att försvara arbetstagarens rättigheter utan egentlig koppling till facklig verksamhet. Tidigare var ålder den vanligaste diskrimineringsgrunden i kontakterna gällande arbetslivet, även om skillnaden med de näst vanligaste diskrimineringsgrundarna har minskat år för år. Även hälsotillstånd, ursprung och funktionsnedsättning gick förbi ålder i antal kontakter, och år 2025 var ålder den femte vanligaste diskrimineringsgrunden i arbetslivet. Under tiden efter delreformen av diskrimineringslagen har kontakterna gällande arbetslivet i



Kontakter i arbetslivet per diskrimineringsgrund år 2025

allt högre grad börjat likna fördelningen av diskrimineringsgrunder i de kontakter som i allmänhet kommer till diskrimineringsombudsmannen.

I de kontakter gällande arbetslivet som kommit in till diskrimineringsombudsmannen har frågor som gäller rekrytering betonats. Traditionellt har särskilt diskrimineringsfall som gäller avslutande av anställningsförhållandet kommit till myndigheternas kännedom i likhet med de fall som lett till domstolsprövning. Att kontakter som gäller anställning kommer till diskrimineringsombudsmannen i nästan dubbelt så stor mängd jämfört med fall som gäller avslutande av anställningsförhållandet är exceptionellt. Detta kan delvis förklaras av att diskrimineringsombudsmannen under många år i offentligheten har lyft fram betydelsen av att rättigheterna för minoriteter i arbetslivet ska förverkligas och vikten av att ingripa i rekryteringsdiskriminering. Diskrimineringsombudsmannen är också en bekant myndighetsinstans för många minoriteter.

Minoriteters ställning i arbetslivet

Rimliga anpassningar tryggar rättigheterna för arbetstagare med funktionsnedsättning

Många personer med funktionsnedsättning möter diskriminering i arbetslivet, vilket ofta visar sig redan vid rekrytering. En betydande del av personer med funktionsnedsättning som skulle kunna arbeta står utanför arbetsmarknaden. Detta har negativa konsekvenser för deras samhälleliga ställning och allmänna välbefinnande.

Det är förbjudet att försätta arbetstagare och arbetssökande i en sämre ställning på grund av funktionsnedsättning eller hälsotillstånd. Dessutom förutsätter 15 § i diskrimineringslagen att arbetsgivaren gör rimliga anpassningar, så att en person med funktionsnedsättning ”på lika villkor med andra kan få arbete samt klara av arbetsuppgifter och avancera i karriären”. Vägran att göra rimliga anpassningar är en särskild form av diskriminering som kompletterar förbuden mot direkt och indirekt diskriminering.

Anpassningsskyldigheten grundar sig på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och EU:s diskrimineringsdirektiv.

Kommittén som övervakar funktionshinderskonventionen samt Europeiska unionens domstol har genom sin praxis preciserat skyldighetens omfattning. Definitionen av funktionsnedsättning är dynamisk. Till personer med funktionsnedsättning hör personer som har en varaktig fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning som i samspel med olika hinder kan hindra deras fulla och effektiva deltagande i samhället på lika villkor med andra.³⁴ Funktionsnedsättning kan vara medfödd eller bero till exempel

Att beakta neurominoriteter på arbetsplatserna

Neurominoriteters rätt till rimliga anpassningar förverkligas inte i tillräcklig utsträckning. Brister i anpassningen orsakar utmaningar och misstankar om diskriminering i arbetslivet. Ofta hänger de samman med att arbetsgivare inte känner till att tillhörighet till en neurominoritet kan betraktas som en sådan funktionsnedsättning eller funktionsbegränsning som förpliktar arbetsgivaren att genomföra rimliga anpassningar.

Det kan också finnas brister i genomförandet av anpassningarna. Att underlåta att genomföra rimliga anpassningar kan leda till att en arbetstagare som tillhör en neurominoritet blir överbelastad och att arbetsförmågan försämras. Personer som tillhör neurominoriteter kan också möta andra förfaranden som strider mot diskrimineringslagen. Deras sätt att kommunicera och agera i sociala situationer förstås inte alltid, vilket kan leda till att man i stället för dialog försöker kontrollera arbetstagarens beteende genom strikta arbetsledningsåtgärder, såsom varningar.

För att likabehandling ska förverkligas och diskriminering undvikas vore det viktigt att personalen på arbetsplatserna utbildas i neuromångfald. Genom utbildning kan man bland annat undvika risken för att en person som tillhör en neurominoritet diskriminerande utesluts ur arbetsgemenskapen. Arbetsgivaren har en skyldighet att främja likabehandling och beakta funktionsnedsättning när arbetsplatsens arbetssätt och praxis utvecklas.

på ett olycksfall eller en olycka. I EU-domstolens praxis har också sjukdom ansetts utgöra funktionsnedsättning, om den medför en långvarig begränsning av arbetsförmågan i samspel med hinder i omgivningen. Definitionen är inte diagnosbaserad.

Med rimliga anpassningar på arbetsplatsen avses nödvändiga och ändamålsenliga förändringar och arrangemang som genomförs i det enskilda fallet för att säkerställa att en person med funktionsnedsättning kan få arbete, klara av sina arbetsuppgifter och avancera i karriären på lika villkor med andra, utan att orsaka en oproportionerlig eller oskälig belastning för arbetsgivaren. Anpassningar ska bedömas och genomföras från fall till fall så att de motsvarar just den berörda personens behov i den aktuella situationen. Det är viktigt att förstå att nödvändiga anpassningar kan se mycket olika ut beroende på personens behov.

I arbetslivet kan anpassningar till exempel gälla arbetsförhållanden och organisationen av arbetet, arbetsmetoder, hjälpmedel samt ordnandet av utbildning och introduktion i arbetet med beaktande av den enskilda personens behov.

Att förstå definitionen av funktionsnedsättning och att bedöma vilka anpassningar som är lämpliga förutsätter att aktörer som omfattas av anpassningsskyldigheten utbildar sig. Om en arbetsgivarrepresentant saknar den förståelse som situationen kräver för vad funktionsnedsättning kan innebära, kan det leda till försummelse av anpassningsskyldigheten och till skyldighet att betala gottgörelse enligt diskrimineringslagen till den som utsatts för diskriminering.

Ombudsmannen uppmanar dessutom att fästa uppmärksamhet vid arbetsgivarens skyldighet att främja likabehandling enligt 7 § 1 mom. i diskrimineringslagen. Denna skyldighet innebär att arbetsgivaren kan anses ha en aktiv förpliktelse att främja likabehandling på arbetsplatsen. Åtgärderna för främjande ska, med beaktande av verksamhetsmiljön, resurserna och övriga omständigheter, vara effektiva, ändamålsenliga och proportionerliga.

Rimliga anpassningar i arbetslivet

- **Arbetsgivaren har en skyldighet att erbjuda arbete när arbetet kan utföras genom att göra rimliga arrangemang** som inte påverkar andra arbetstagares ställning negativt. Rimliga anpassningar kan till exempel vara att organisera om arbetet, omfördela arbetsuppgifter, genomföra interna förflyttningar eller någon annan liknande åtgärd. Vid behov bör effektiva anpassningsåtgärder som lämpar sig för det enskilda fallet sökas bredare inom arbetsgivarens verksamhet.³⁵
- **Distansarbete som rimlig anpassning:** Arbetsgivaren ansågs ha diskriminerat arbetstagaren genom att neka distansarbete, även om hen tidigare hade fått arbeta på distans och företagshälsovården hade rekommenderat distansarbete som det enda sättet att upprätthålla arbetstagarens arbetsförmåga.³⁶
- **Arbetsgivaren har en skyldighet att på eget initiativ bedöma de rimliga anpassningar som en arbetstagare eventuellt behöver**, även om arbetstagaren inte själv begär anpassningar. Arbetsgivaren hade hävt arbetsavtalet under prøvotiden utan att ha utrett om arbetstagaren skulle klara av arbetsuppgifterna med hjälp av rimliga anpassningar.³⁷

Teckenspråkigas rätt till rimliga anpassningar i arbetslivet

Det är svårt för teckenspråkiga döva att få arbete bland annat på grund av arbetsgivares fördomar. Döva har utbildat sig inom olika områden, men till och med att skaffa en oavlönad praktikplats är utmanande. Frågorna kan ändå lösas med rimliga anpassningar eller med tolkning i arbetslivet som ordnas av FPA.

Även om teckenspråkskunnighet uttryckligen skulle anses som en merit för att sköta arbetsuppgifterna kan arbetsgivaren i arbetsplatsannonserna kräva talförmåga av sökandena. Så var fallet när en myndighetsarbetsgivare sökte en teamansvarig för skolgångshandledare till en skola där det finns flera döva elever och personalmedlemmar. Arbetsgivaren hänvisade beträffande talförmågan bland annat till säkerhetsskäl. Diskrimineringsombudsmannen ansåg att det inte fanns grunder för kravet på talförmåga, utan att en döv person skulle kunna sköta uppgiften genom att använda tolkning i arbetslivet. Ombudsmannen fäste också uppmärksamhet vid att arbetsgivarens syn på att teckenspråkiga endast kunde arbeta bland teckenspråkiga förstärker bilden av segregation av personer som använder teckenspråk.

Diskrimineringsombudsmannen har utrett ett fall där en döv arbetssökande efter arbetsintervjun fick höra att arbetsmiljön inte är säker för en döv. Ombudsmannen konstaterade att enbart ett påstående om arbetssäkerhet inte räcker, utan säkerhetsrisken i arbetet ska bedömas objektivt och tillräckligt med avseende på den sökta arbetsuppgiften. En kategorisk linje om en arbetssäkerhetsrisk som hinder för arbetssökande med funktionsnedsättning utan individuell bedömning av rimliga anpassningar är som utgångspunkt inte godtagbar.

Rasistiska strukturer i arbetslivet måste avvecklas

Personer med utländsk bakgrund upplever fortfarande diskriminering i fråga om karriärutveckling nästan dubbelt så ofta jämfört med hela befolkningen. Forskning visar att en person med ett namn som traditionellt uppfattas som finskt betydligt oftare får en kallelse till arbetsintervju än en person vars namn inte uppfattas som finskt.³⁸ Segregation i arbetslivet syns också i att kvinnor med utländsk bakgrund, trots hög utbildning, inte avancerar till yrken som motsvarar deras utbildning, trots språkkunskaper och examen avlagd i Finland. Mer än var tredje högutbildad kvinna med utländsk bakgrund är överutbildad för sina nuvarande arbetsuppgifter.³⁹

Rasistisk diskriminering i arbetslivet kan leda till att mörkhyade och andra personer som rasifieras som icke-vita hänvisas till lågavlönade branscher eller till uppgifter som inte motsvarar deras utbildning. På lång sikt kan detta fördjupa segregationen i arbetslivet och påverka minoriteters inkomstnivå, delaktighet och livskvalitet negativt genom hela livet.

Diskriminering som romer möter i arbetslivet är ett allvarligt problem

Diskriminering av romer är ett allvarligt människorättsproblem, för vilket Finland återkommande får anmärkningar av internationella människorättsorgan. Enligt de kontakter som kommit in till ombudsmannen möter romer diskriminering inom många livsområden. I arbetslivet är diskriminering vanligt, vilket till exempel försvårar inträdet på arbetsmarknaden och möjligheterna att få praktikplatser som ingår i studierna.

Åbo hovrätt fastställde i ett avgörande 2024⁴⁰ att en arbetsgivare hade diskriminerat två romska kvinnor genom att avsluta deras anställningar under prøvotiden efter att det framkommit att de bär romsk kjol. Ombudsmannen anser avgörandet vara principiellt betydelsefullt och ser fallet som ett exempel på diskriminerande praxis som romer möter. Hovrätten kom till samma slutresultat som arbetarskyddsmyndigheten och tingsrätten tidigare. Diskrimineringsombudsmannen bistod kvinnorna som deras juridiska ombud med stöd av den behörighet som ombudsmannen har enligt lag.

Ryska medborgares ställning på arbetsmarknaden har försvårats

Enligt 12 § i diskrimineringslagen är särbehandling i arbetslivet berättigad endast om den grundar sig på verkliga och avgörande krav som hänför sig till arbetsuppgifternas art och utförande, och om särbehandlingen är proportionerlig i förhållande till ett godtagbart syftet.

Diskrimineringsombudsmannen har fått kännedom om flera misstankar om diskriminering på grund av medborgarskap som gällt personer med både finskt och ryskt medborgarskap. Efter Rysslands anfallskrig som inleddes 2022 har situationen för personer med dubbelt medborgarskap (Finland–Ryssland) på den finländska arbetsmarknaden förändrats väsentligt. Det är i sig motiverat att arbetsgivare i uppgifter som är kritiska för den nationella säkerheten har beaktat förändringar i säkerhetsmiljön, bland annat genom att fästa större uppmärksamhet vid arbetstagares utlandsanknytningar.

Enligt ombudsmannens uppfattning kan säkerhetsutredningar i vissa fall ha begärts ”för säkerhets skull” även för uppgifter där behovet är oklart. En arbetsgivare kan också ha infört egna, lagstridiga ”sanktionsbestämmelser” eller ha åsidosatt en person med dubbelt medborgarskap i en rekrytering utan att ens begära om en säkerhetsutredning. Det kan också ha uppstått misstanke kring en person som i årtal arbetat hos samma arbetsgivare, trots att inget i personens individuella omständigheter har förändrats. I sådana situationer kan exempelvis tillträdesrättigheter och åtkomst till informationssystem ha begränsats enbart på grund av dubbelt medborgarskap. Vid utredning av utlandsanknytningar bör man alltid göra en helhetsbedömning i det enskilda fallet, där man beaktar till exempel närstående och egendom i det aktuella landet, ekonomisk verksamhet samt även medborgarskap som en del av helheten. Enbart medborgarskap är inte en uppgift som i sig ska anmälas i en säkerhetsutredning. Detta bör arbetsgivare beakta i sina egna överväganden.

Begäran om säkerhetsutredningar bör också tydligare avgränsas till uppgifter där en utredning behövs, på det sätt som närmare föreskrivs i lagen om säkerhetsutredningar. Arbetsgivare bör dessutom, i den mån det är möjligt, självständigt bedöma betydelsen av de uppgifter som meddelats dem i förhållande till den uppgift som utredningen gäller, i stället för att uppgifter som

passerar anmälningströskeln automatiskt leder till att en sökande förkastas. Annars flyttas ansvaret för rekryteringsbeslutet i praktiken till Skyddspolisen, vilket inte motsvarar lagstiftarens avsikt.

Följandet av rättsstatsprinciperna är en central del av den inre säkerheten. I sista hand ansvarar arbetsgivaren för att sammanjämka förbudet mot diskriminering med säkerhetsaspekter. Ur säkerhetssynpunkt är det inte oväsentligt om en av Finlands största minoritetsgrupper i praktiken uteslås från en betydande del av arbetsmarknaden. Sådana verksamhetssätt kan öka den ryskspråkiga minoritetens misstro mot det finländska rättssystemet och myndigheterna.

Myndigheterna bör säkerställa ickediskriminering i upphandlingar, konkurrensutsättningar och kontraktsförhållanden

Myndigheternas kompetens gällande likabehandling i fråga om upphandlingar och kontrakteringar är inte på tillräcklig nivå. Myndigheter verkar i allmänhet inte bedöma upphandlingars och konkurrensutsättningars likabehandlingseffekter, fastän skyldigheten att främja likabehandling som gäller myndigheter tillsammans med diskrimineringsförbuden förutsätter detta.

Upprätthållandet av en tjänst som myndigheten kontrakterat kan till exempel innehålla tolkningsbara villkor, vars iakttagande leder till ett diskriminerande resultat i rekryteringar hos det privata företag som upprätthåller tjänsten.

I ett fall som diskrimineringsombudsmannen utredde krävde en privat tjänsteverantör finskt medborgarskap av en arbetstagare som skulle rekryteras till en uppgift som gällde att upprätthålla ett myndighetsregister. Företaget hänvisade till att detta var ett obligatoriskt krav från kundernas sida på grund av tjänsternas natur och att man inte med en säkerhetsutredning kunde nå samma mål. De myndigheter som gjort upphandlingen kände dock inte till den begränsning som företaget ställt upp och såg inga grunder för den. I ärendet främjades en förlikning mellan parterna och myndigheterna uppmanades att granska lagligheten i sina upphandlingsavtal.

Religion eller övertygelse bör inte utan grund begränsa yrkesvalet

Olika behandling i arbetslivet är tillåten endast om särbehandlingen är proportionerlig för att nå målet. En av arbetsgivaren uppställd bestämmelse om helt enhetlig arbetsdräkt kan vara diskriminerande om den i praktiken hindrar någon grupp från att arbeta i dessa uppgifter.

Till exempel bör en person som utövar islam också kunna arbeta som väktare. Ombudsmannen gav ett motiverat ställningstagande i ett fall där ett företag inom bevakningsbranschen inte hade anställt en kvinnlig studerande som på grund av sin övertygelse bar hijab. Arbetsgivaren hänvisade till att väktarens uniform måste vara enhetlig och att en väktare som bär hijab inte skulle kunna identifieras som väktare på det sätt som föreskrivs om branschens klädsel i en förordning utfärdad av inrikesministeriet. Arbetsgivaren uttryckte också oro för att väktaren kunde strypas med hijaben.

Ombudsmannen konstaterade att väktarens uniform enligt bestämmelserna för branschen kan innefatta en huvudbonad. Arbetsgivaren framförde inga grunder för på vilket sätt användningen av hijab skulle påverka att väktarens uniform inte skulle kunna identifieras på det sätt som lagen förutsätter. Ett kategoriskt förbud med hänvisning till en arbetssäkerhetsrisk utan individuell bedömning är problematiskt. I Finland har kvinnor med muslimsk bakgrund också tidigare arbetat som väktare, liksom i många andra länder.

Myndigheterna bör trygga likvärdiga rättigheter i arbetslivet

Rekommendation:

- Likabehandlingseffekterna av sysselsättningsområdesreformen ska följas upp och utvärderas.

Myndigheterna har en central roll särskilt för sådana grupper av människor att få tillträde till arbetslivet som traditionellt utsatts för diskriminering och fördomar. Den sysselsättningsområdesreform som trädde i kraft i början av

2025 har betydande effekter på förverkligandet av likabehandling i tillträde till arbetsmarknaden.



Myndigheterna har en central roll särskilt för sådana grupper av människor att få tillträde till arbetslivet som traditionellt utsatts för diskriminering och fördomar.

En risk med sysselsättningsområdesreformen är att arbetssökande i en sårbar ställning, på grund av ekonomiska incitament som ålagts myndigheten, inte får den service som beaktar deras faktiska behov och som effektivt hjälper dem att få likvärdigt

tillträde till arbetslivet. I stället kan myndighetens resurser riktas till sådana arbetssökande som i mindre utsträckning behöver myndighetens hjälp för att få arbete.

Sysselsättningstjänsternas ansvar för att förverkliga kundernas likabehandling betonas särskilt därför att man vid ordnandet av tjänster använder omfattande prövningsrätt. För att faktisk likabehandling ska förverkligas kan myndigheten ha en direkt skyldighet att vidta positiv särbehandling för grupper

som riskerar att utsättas för diskriminering, om likabehandling annars inte kan tryggas.

Genom sysselsättningstjänster fullgörs den i grundlagen angivna skyldigheten för den offentliga makten att trygga allas rätt till arbete. Även FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning förutsätter att den offentliga makten främjar möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att få arbete och bistår dem i att få arbete. Personer med funktionsnedsättning likvärdiga rätt till sysselsättningstjänster förverkligas dock inte alltid. Vid ordnandet av tjänster borde man därför bättre beakta kundernas individuella behov i stället för att erbjuda dem lika för alla.

Sysselsättningstjänsternas roll som grindvakt för tillträde till arbetslivet har särskild betydelse för de grupper av människor som riskerar att utsättas för diskriminering. Huruvida sysselsättningstjänsterna ordnats så att de svarar mot behoven hos grupper i en sårbar ställning är därmed en fråga om förverkligande av grundläggande och mänskliga rättigheter.

3.4.2 Likabehandling inom utbildningen har gått framåt, men barn utsätts fortfarande för diskriminering

Rekommendation:

- Hurudana effekter de reviderade bestämmelserna om stöd i lagen om grundläggande utbildning har på elever med funktionsnedsättning ska utredas och utvärderas heltäckande. Eventuella brister ska åtgärdas.

Inom småbarnspedagogiken och utbildningen ska varje barn, elev och studerande ha likvärdiga möjligheter att få utbildning, lära sig, visa vad de lärt sig och vara en del av gemenskapen. Den nuvarande diskrimineringslagen har på drygt tio år förbättrat likabehandlingen inom utbildningen. Till exempel

förstås rätten till likabehandling för personer med funktionsnedsättning mer heltäckande både som princip och som konkreta åtgärder. Också trakasserier identifieras bättre och läroanstalterna har skapat verksamhetsmodeller för att förebygga och undanröja trakasserier.

I delreformen av diskrimineringslagen 2023 stärktes utbildningsanordnarnas ansvar för att undanröja trakasserier. Med trakasserier skapas en fientlig och människovärdeskränkande atmosfär som försvagar trygghetskänslan hos personer som tillhör minoriteter.

Det finns dock fortfarande behov av systematiskt arbete för att främja likabehandling inom utbildningen. Till exempel är rasism fortfarande ett vanligt, mångfac-



Det finns fortfarande behov av systematiskt arbete för att främja likabehandling inom utbildningen.

terat och allvarligt problem i skolorna.⁴¹ Enkäter om skolhälsa ger upprepade gånger information också om diskriminering som elever som tillhör sexuella och könsminoriteter upplever.⁴² Därtill påverkar strukturell diskriminering ungas möjligheter att få utbildning. Till exempel skiljer sig utbildningsvägarna åt för unga med utländsk bakgrund och unga med finländsk bakgrund särskilt på andra stadiet.⁴³

I de kontakter som kommer till diskrimineringsombudsmannen och gäller utbildning betonas likabehandling för barn med funktionsnedsättning samt likabehandling när det gäller ordnande av religiösa tillställningar. Det finns flera brister i förverkligandet av likabehandling för barn med funktionsnedsättning i utbildningen. Stödåtgärder som motsvarar barnets behov och är tillräckliga är en av de centrala faktorerna för att främja likabehandling. Tillsynen över det stöd som ordnas med stöd av utbildningens speciallagstiftning ligger i huvudsak hos Tillstånds- och tillsynsverket (de tidigare regionförvaltningsmyndigheterna). Diskrimineringsombudsmannen har dock utrett eller gett utlåtanden till förvaltningsdomstolar i ärenden som gäller stödåtgärder, där det hade varit särskilt viktigt att beakta till exempel skyldigheten till rimliga anpassningar i sätten att genomföra stödet.

Rätten till stöd för lärande är en central fråga som påverkar likabehandlingen för barn med funktionsnedsättning och som man kontaktar diskrimineringsombudsmannen om. Rätten till stöd för lärande har under de senaste åren reformerats på olika utbildningsstadier. Effekterna av de reviderade bestämmelserna om stöd på elever med funktionsnedsättning ska utredas och utvärderas heltäckande. När det gäller likabehandling för elever med funktionsnedsättning har diskrimineringsombudsmannen också i bredare bemärkelse utrett frågor om likvärdiga möjligheter att få utbildning som gäller till exempel ordnandet av transporter, lokalernas tillgänglighet och delaktigheten i skolgemenskapen. Största delen av de problem som observerats genom kontakterna hade kunnat undvikas med god likabehandlingsplanering. Efter välfärdsområdesreformen har det också framkommit problem i genomförandet av stöd som gäller elevers hälsovård samt i ordnandet av morgon- och eftermiddagsverksamhet.

Ansvar för att undanröja trakasserier i utbildningen förstärktes

Trakasserier förbjudna i diskrimineringslagen innebär ett beteende som kränker människovärdet och som skapar en förnedrande, förödmjukande, hotfull eller fientlig atmosfär för en person eller en grupp av människor på grund av en förbjuden diskrimineringsgrund. Trakasserier kan till exempel vara homofobisk eller rasistisk mobbning eller mobbning på grund av funktionsnedsättning. I reformen av diskrimineringslagen 2023 stärktes utbildnings- och småbarnspedagogikanordnarens ansvar för att undanröja trakasserier. En utbildnings- eller småbarnspedagogikanordnare gör sig skyldig till diskriminering om anordnaren får kännedom om trakasserier som riktas mot en studerande, elev eller ett barn och försummar skyldigheten att vidta åtgärder för att undanröja trakasserierna. I sådana fall har den som utsatts för trakasserier också rätt till ersättning enligt diskrimineringslagen.

Likabehandling ska främjas i utbildningen och småbarnspedagogiken mer effektivt och mer planmässigt

Rekommendationer:

- Skyldigheten till likabehandlingsplanering inom småbarnspedagogiken ska återinföras per verksamhetsställe.
- Utbildningen om likabehandlingsplanering och om att beakta barns åsikter i planeringen ska ökas.

Under de senaste åren har det publicerats studier⁴⁴ som visar att redan små barn har upplevt diskriminering eller trakasserier till exempel på grund av ursprung, religion, funktionsnedsättning eller hälsotillstånd. Till exempel visar en färsk studie från Helsingfors universitet att skolans personal och elever har svårt att identifiera rasism och att ingripa i den.⁴⁵ Dessutom får diskrimineringsombudsmannen återkommande kontakter om misstankar om diskriminering inom småbarnspedagogiken, skolan och hobbyverksamheten. Diskriminering i utbildningen ska förebyggas och man ska ingripa i den mer effektivt. Exempelvis rekommenderar Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) Finland att vidta åtgärder i skolorna mot rasism och rasistisk diskriminering samt den diskriminering som regnbågspersoner utsätts för. ECRI rekommenderar dessutom att lärare i finländska skolor erbjuds grundutbildning och fortbildning i människorättsfrågor, inklusive diskrimineringsförbudet.⁴⁶

Diskrimineringslagen förpliktar varje utbildningsanordnare och den läroanstalt som denne upprätthåller samt anordnare av småbarnspedagogik och serviceproducenter att främja likabehandling. Även barn, elever och vårdnadshavare ska involveras i planeringsarbetet. Väl genomförd likabehandlings- och jämställdhetsplanering styr personalen att bemöta alla elever, barn och familjer på ett likvärdigt och jämlikt sätt samt skapar rutiner i vardagen som förebygger diskriminering.

Främjandet av likabehandling och jämställdhet ska stärkas inom småbarnspedagogiken – diskriminering och trakasserier som barn upplever ska förebyggas effektivt

Diskrimineringsombudsmannen genomförde hösten 2024 en utredning om den funktionella likabehandlings och jämställdhetsplaneringen inom småbarnspedagogiken, som ger information om läget för likabehandlings och jämställdhetsplanering i Finland⁴⁷. Utredningen stöder det planmässiga arbetet för jämställdhet och likabehandling inom småbarnspedagogiken samt fullgörandet av den lagstadgade planeringsskyldigheten.

Utredningen visar att likabehandlings och jämställdhetsplaner i majoriteten av anordnarnas verksamhetsställen inom småbarnspedagogiken var färdiga redan under 2024. Planernas praktiska genomförande måste dock stärkas för att planeringen i högre grad ska stödja främjandet av likabehandling och jämställdhet i den dagliga verksamheten. Planerna baserade sig sällan på en heltäckande bedömning som beaktar alla diskrimineringsgrunder och som var specifik för verksamhetsstället. I sådana fall grundar sig de främjande åtgärder som valts till planen inte nödvändigtvis på verksamhetsställets faktiska utvecklingsbehov. Uppmärksamhet bör också fästas bättre än tidigare vid förverkligandet av likabehandling för olika befolkningsgrupper.

Dessutom lyfter utredningen fram behovet av att stärka personalens kompetens i att främja likabehandling och jämställdhet inom småbarnspedagogiken. Planeringens kartläggningsfas blir lätt en rutinmässig insamling av information, om personalen inte har tillräcklig förståelse för diskriminering som ett samhällsligt fenomen och för principerna för likabehandlings och jämställdhetsplanering. Det bör satsas starkare än i dag på kompetensutveckling i personalens utbildning och i arbetsgemenskapernas strukturer. Också anordnarna av småbarnspedagogik ska stöda personalens möjligheter att stärka sin kompetens.

Verksamhetsställevisa planer ger de bästa förutsättningarna för att barns likabehandling och jämställdhet ska förverkligas

Den ändring av diskrimineringslagen som trädde i kraft hösten 2024 avlägsnade skyldigheten för anordnare av småbarnspedagogik att utarbeta verksamhets-

ställevisa likabehandlingsplaner, att göra dem i samarbete med personalen samt att höra barn och vårdnadshavare under planeringen. De här förändringarna kan försvaga förverkligandet av likabehandling i praktiken, om man i samband med planeringen inte längre för en genuin dialog med de parter som är delaktiga i småbarnspedagogikens vardag. Att involvera personalen och hemmen i planeringen är det effektivaste sättet att förebygga diskriminering och främja likabehandling i småbarnspedagogiken.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att skyldigheten till likabehandlingsplanering inom småbarnspedagogiken återinförs på verksamhetsställevå. Ombudsmannen rekommenderar därför också att likabehandlingsplaner fortfarande utarbetas vid småbarnspedagogikens verksamhetsställen samtidigt med jämställdhetsplanerna, även om det för närvarande inte finns någon sådan skyldighet i lag. Verksamhetsställevisa planer ger de bästa förutsättningarna för att barns likabehandling och jämställdhet ska förverkligas.

Skolorna har likabehandlingsplaner, men planeringen har utvecklingsbehov

Alla skolor ska ha en uppdaterad likabehandlingsplan som innehåller en bedömning av hur likabehandlingen förverkligas i skolan samt åtgärder för att främja likabehandling. Enligt diskrimineringslagen ska elever och deras vårdnadshavare ges möjlighet att bli hörda om främjandeåtgärderna. Likabehandlingsplanering kan framgångsrikt förbättra likabehandlingens förverkligande och hela skolans klimat när hela skolgemenskapen deltar i planeringen: personalen, eleverna och vårdnadshavarna. Detta förutsätter också att planen innehåller tillräckligt konkreta åtgärder som svarar mot de brister som upptäckts i en heltäckande bedömning av utgångsläget.

Diskrimineringsombudsmannen har tidigare utrett läget för likabehandlingsplaneringen inom statsförvaltningen med hjälp av det rapporteringsverktyg som utvecklats i EU-projektet ”Drivkrafter bakom jämlikhet”, vilket beskrivs närmare i denna publikation i avsnitt 3.6.4. Nu har ombudsmannen utvecklat en version av verktyget som lämpar sig för tillsynen över läroanstalternas likabehandlingsplanering. Med hjälp av verktyget kan man jämföra olika kommuners svar sinsemellan eller en enskild kommuns svar med alla kommuners genomsnittliga svar.

Rapporteringsverktyget för läroanstalter piloterades våren 2025 i sex kommuner. I varje kommun sändes en enkät om likabehandlingsplanering till högst fem grundskolor. I piloten framgick att en stor del av skolorna hade gjort en likabehandlingsplan (95 %, sammanlagt 21 svar). Av de skolor som gjort upp en plan hade dock en femtedel inte gjort en bedömning av utgångsläget för likabehandling som en del av planeringsarbetet. Alla planer innehöll mål och åtgärder för att främja likabehandling. I de flesta skolorna hade eleverna deltagit i planeringsarbetet (95 %), men endast i under hälften av skolorna hade vårdnadshavare fått delta (45 %). En stor del av de svarande uppgav att de önskade stöd och konkreta verktyg från utbildningsanordnaren för att genomföra bedömning, enkäter och uppföljning, för att involvera elever och vårdnadshavare samt för att höra grupper som är betydelsefulla för skolans verksamhet eller som riskerar att utsättas för diskriminering.

Rapporteringsverktyget producerar nyttig kvalitativ information till stöd för diskrimineringsombudsmannens laglighetsövervakning samt för intern egenkontroll och styrning inom förvaltningsområdet. Det skapar efterfrågad transparens när det kommer till hur skolor uppfyller sin skyldighet att främja likabehandling målinriktat och planmässigt. Utifrån piloten utvecklas rapporteringsverktyget vidare, och med hjälp av verktyget är avsikten senare att genomföra en mer omfattande utredning om läget för skolornas likabehandlingsplanering.

Centrala delområden i likabehandlingsplaneringen är:

- ➔ bedömning av utgångsläget för likabehandling
- ➔ mål som ställts utifrån bedömningen och åtgärder som konkretiserar dem
- ➔ ansvarsfördelning och tidsplanering för åtgärdernas genomförande
- ➔ uppföljning av arbetets framskridande
- ➔ uppdatering av planeringsarbetet

Likabehandling för barn med funktionsnedsättning inom utbildningen kräver förtydligad lagstiftning och resurser

Rekommendationer:

- Lagen om grundläggande utbildning ska förtydligas i fråga om skoltransport för barn med funktionsnedsättning så att den motsvarar gällande rättspraxis.
- Lagstiftningen om transport som har att göra med utbildning samt ansvarsfördelningen mellan kommunerna och välfärdsområdena ska förtydligas.
- Vägledning och utbildning om delaktighet för barn med funktionsnedsättning ska ökas.

I över en tredjedel av de kontakter som diskrimineringsombudsmannen får som gäller utbildning är diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning eller hälsotillstånd. Ombudsmannen ger också utlåtanden till domstolar om tillämpningen av diskrimineringslagen, och i största delen av utlåtandena som gäller utbildning handlar det om likvärdiga möjligheter att få utbildning för en person med funktionsnedsättning. Rätten till utbildning omfattar inte endast lärande och till exempel prov eller prestationer, utan gäller all verksamhet som hänför sig till utbildningen. Personer med funktionsnedsättning har rätt att vara en del av sin egen skolas gemenskap.

Delaktigheten i skolgemenskapen för elever med funktionsnedsättning måste tryggas

Brister i skolornas tillgänglighet försvagar möjligheterna för elever med funktionsnedsättning att få utbildning och att vara en del av skolgemenskapen på lika villkor med andra. Tillgänglighetslösningar ska stödja elevens lärande och möjligheter att vara en del av skolgemenskapen. Till exempel räcker



I över en tredjedel av de kontakter som diskrimineringsombudsmannen får som gäller utbildning är diskrimineringsgrunden funktionsnedsättning eller hälsotillstånd.

det inte med en tillgänglig ingång om den inte säkerställer att elever med funktionsnedsättning kan vara tillsammans med sina skolkamrater.

Diskrimineringsombudsmannen betonar kommunens övergripande roll i att säkerställa tillgängliga lärmiljöer. Kommunens olika sektorer måste samarbeta så att tillgängliga lärmiljöer kan förverkligas också i situationer där undervisningen måste flyttas till tillfälliga lokaler.

Utbildningsanordnaren har dessutom en skyldighet att arbeta förebyggande för att trygga likabehandling. Läroanstalten ska alltså i god tid bedöma behovet av tillgänglighetslösningar och vidta nödvändiga åtgärder samt vid behov göra rimliga anpassningar för att minska de negativa effekterna av den redan byggda miljön.

För att faktisk likabehandling ska förverkligas räcker det inte att rätten till den ordinarie undervisningen förverkligas för elever med funktionsnedsättning. Elever med funktionsnedsättning ska i regel också ha lika möjligheter att delta i utflykter och lägerskolor som ordnas under skoltid samt i verksamhet utanför skoltid. I anvisningar om att ordna utflykter och lägerskolor⁴⁸ betonas den grundläggande utbildningens avgiftsfrihet och anvisningar om insamling av medel. Anvisningarna bör kompletteras med riktlinjer om hur likabehandling för barn med funktionsnedsättning ska tryggas.

Diskrimineringsombudsmannens ansökningar till diskriminerings och jämställdhetsnämnden rörande skolornas likabehandling

Kommunens sektorer måste samarbeta för att säkerställa en tillgänglig lärmiljö

En elev med funktionsnedsättning som använder hjälpmedel för förflyttning var, på grund av hissens placering, tvungen att under skoldagen upprepade gånger ta en rutt som var över 100 meter längre än andra elevers rutt mellan undervisningsutrymmen och gården. Omvägen var fysiskt ansträngande för eleven med hänsyn till funktionsnedsättningen, tog oskäligt mycket tid från rasterna och skilde eleven från klasskamraterna.

Diskrimineringsombudsmannen lämnade in en ansökan till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Enligt nämndens beslut gjorde utbildningsanordnaren sig skyldig till indirekt diskriminering i strid med diskrimineringslagen och läroanstalten hade försummat sin skyldighet att göra rimliga anpassningar.

Nämnden ansåg att de tillfälliga utrymmen i fråga som hade anpassats för långvarig användning ursprungligen kunde ha gjorts mer tillgängliga. Ett mer tillgängligt alternativ kunde dock inte genomföras eftersom man intill byggnaden bland annat byggde en vändplats för biltrafik.

Nämnden slog fast att även en byggnad med en ingång som uppfyller minimikraven i tillgänglighetsförordningen kan vara indirekt diskriminerande. I skolbyggnaden missgynnade den svårplacerade tillgängliga ingången barnet med funktionsnedsättning, eftersom barnet behövde gå rutten flera gånger per dag och hamnade avskilt från sina klasskamrater.

I sitt avgörande betonade nämnden också utbildningsanordnarens skyldighet att arbeta förebyggande för att trygga likabehandling. Problemen som undervisningslokalerna orsakade för elever med funktionsnedsättning var kända för utbildningsanordnaren i god tid och hade kunnat lösas redan i planeringsskedet. Läroanstalten borde också i förväg ha planerat och genomfört rimliga anpassningar för att minska de negativa effekterna av den byggda miljön.

**Elever med funktionsnedsättning ska ha lika möjligheter
att delta i utflykter och lägerskolor**

I en sammansatt klass studerade två elever i årskurs 6 som på grund av funktionsnedsättning behövde stödåtgärder. En lägerskola ordnades vid samma tid och på samma plats för skolans klasser i årskurs 6. Eleverna i den sammansatta klassen deltog dock under lägerskolan i normal undervisning i skolan. Skolan utredde inte om det hade varit möjligt för dem att delta i lägerskolan tillsammans med sina jämnåriga.

Enligt nämnden var det fråga om indirekt diskriminering när skolan fattade klassvisa beslut utan att granska saken på individnivå. Förfarandet åsidosatte rätten för elever med funktionsnedsättning att delta effektivt i sin skolgemenskap på lika villkor. Skolan borde ha bedömt deras möjligheter att delta i lägerskolan och vid behov utrett om eleverna hade kunnat delta till exempel genom att utnyttja tjänster inom särskilt stöd.

Behoven för elever med funktionsnedsättning måste beaktas i skoltransporter

Elever som på grund av funktionsnedsättning behöver transport ska enligt lagen om grundläggande utbildning erbjudas avgiftsfri skoltransport. En stark utgångspunkt har varit att rätten till avgiftsfri transport gäller sträckan mellan barnets befolkningsregisteradress och den närskola som kommunen anvisat. Detta räcker inte nödvändigtvis för att trygga likabehandling för barn med funktionsnedsättning. Under de senaste åren har högsta förvaltningsdomstolen och andra domstolar gett rättspraxis som stärker rättigheterna för elever med funktionsnedsättning (se ruta s. 111). Besluten stärker skyldigheten att vid ordnandet av skoltransporter beakta deras särskilda roll för att möjliggöra likabehandling för barn med funktionsnedsättning. Vid behov ska rimliga anpassningar och flexibilitet göras i skoltransportarrangemangen.

Vid genomförandet av skoltransporter för barn med funktionsnedsättning har det också uppstått tolkningsproblem om transporten ska ordnas med stöd av utbildningslagstiftningen eller lagen om funktionshinderservice. Frågan gäller alltså om kommunen eller välfärdsområdet ska stå för transporten. Tolkningsproblem uppstår särskilt när barnets hemkommun inte erbjuder utbildning som motsvarar barnets behov samt när det gäller transporter till morgon- och eftermiddagsverksamhet enligt lagen om grundläggande utbildning. Oklarheter om vilken aktör som ansvarar för transporten får inte leda till att ett barn med funktionsnedsättning inte får den transport som behövs. Ombudsmanen har gett flera utlåtanden till förvaltningsdomstolar i besvär över enskilda transportbeslut och uppmanat ministerierna att vidta åtgärder för att klargöra de oklara situationerna.

Rättspraxis om skoltransport som stärker rättigheterna för barn med funktionsnedsättning

Särskilt två årsboksavgöranden från högsta förvaltningsdomstolen har dragit nya riktlinjer angående rätten till avgiftsfri skoltransport.

I det första fallet⁴⁹ gällde det ett barns möjlighet att fortsätta i sin gamla skola efter att familjen flyttat till ett annat elevupptagningsområde. Enligt 32 § i lagen om grundläggande utbildning kan kommunen ålägga vårdnadshavarna att ansvara för skoltransporten om barnet tas in i en annan skola än den närskola kommunen anvisat. Lagtexten är i sig mycket tydlig, men den beaktar inte den avgiftsfria skoltransportens roll för att trygga likabehandling för barn med funktionsnedsättning. Om avgiftsfri transport begränsas enbart till den närskola kommunen anvisat kan barn med funktionsnedsättning inte på lika villkor välja intensifierad undervisning eller fortsätta i sin gamla skola efter en flytt. För att trygga likabehandling måste rimliga anpassningar göras också i skoltransporter.

I det andra årsboksavgörandet av högsta förvaltningsdomstolen⁵⁰ gällde det rätten till avgiftsfri skoltransport från båda hemmen för ett barn som bor växelvis hos sina föräldrar. Även här var det fråga om att tillämpa en allmän linje för avgiftsfri skoltransport utan att beakta behov hos personer med funktionsnedsättning. Avgiftsfri skoltransport tryggar inte bara barnets utbildningsrättigheter utan också rätten till familjeliv. Utan transport från båda adresserna skulle ett barn som på grund av sin funktionsnedsättning behöver transport i praktiken inte kunna bo växelvis hos båda sina föräldrar. Högsta förvaltningsdomstolen slog fast att avgiftsfri skoltransport ska ordnas från båda adresserna för den som behöver det på grund av sin funktionsnedsättning, när kostnaderna är skäligen.

Årsboksavgörandena från högsta förvaltningsdomstolen stärkte diskrimineringsombudsmannens linje om skoltransporternas roll för att trygga likabehandling när det kommer till utbildningsmöjligheter. Högsta förvaltningsdomstolen stödde sig i båda avgörandena också på de utlåtanden som ombudsmannen hade gett med stöd av 27 § i diskrimineringslagen.

Likabehandling mellan religioner och övertygelser måste förbättras i utbildningen

Rekommendation:

- Likabehandlingsproblem som gäller valfriheten i livsåskådningsämnen och studentexamensproven i olika livsåskådningsämnen måste åtgärdas utan dröjsmål.

Religioner har stor betydelse både för många individer och för det finländska samhället. Elever ska lära sig om religioner och deras betydelse, men undervisningen måste genomföras på ett likvärdigt sätt med respekt för elevernas religionsfrihet. Det nuvarande sättet att ordna undervisningen i livsåskådningsämnen är komplext och delvis ojämlikt. Utbildningsstyrelsen tillsatte en arbetsgrupp för att utveckla livsåskådningsämnena för åren 2022–2024. En representant från diskrimineringsombudsmannens byrå deltog i arbetsgruppens arbete.

Utgångspunkten för undervisningen i livsåskådningsämnen är att elever kan delta i undervisning i sin egen religion och att elever som inte hör till ett religionssamfund undervisas i livsåskådningskunskap. För närvarande har Utbildningsstyrelsen fastställt läroplansgrunder för 14 olika religioners lärokurser inom grundläggande utbildning och 11 olika religioners lärokurser inom gymnasieutbildning samt för livsåskådningskunskap.

För att utveckla undervisningen i livsåskådningsämnen behövs en helhetsreform som åtgärdar likabehandlingsproblem i lagstiftningen och undervisningen. Ombudsmannen anser att alla elever ska ha rätt att välja mellan undervisning i religion och livsåskådningskunskap. I nuläget beror elevens valfrihet i livsåskådningsämnen på vilket religiöst samfund eleven tillhör eller om eleven inte tillhör något samfund.

Läroplansgrunderna och den praktiska undervisningen måste utformas så att religioner, övertygelser och icke-religiositet beaktas på ett helhetsmässigt och likvärdigt sätt. Ett gemensamt livsåskådningsämne för alla elever är ett alternativ för hur religionsrelaterad undervisning kan ordnas i framtiden, men det garanterar inte automatiskt elevernas likabehandling. Den nuvarande undervisningen i livsåskådningsämnena stärker minoritetens likabehandling och ställning genom att den konkret visar eleverna att minoritetens religion behandlas på samma sätt som majoritetens religion. Detta kan ha särskild betydelse för förverkligandet av religionsfriheten i situationer där en religiös minoritet förminskas eller föraktas i den offentliga debatten. Undervisning i minoritetsreligioner i skolor stödjer också utvecklingen av högklassigt undervisningsmaterial och säkerställer utbildningen av ämneslärare jämfört med en situation där religion inte skulle undervisas i skolan.

Religionsrelaterad undervisning och fostran är inte kopplad endast till undervisningen i livsåskådningsämnena. Daghem och skolor kan också samarbeta med religiösa samfund och andra aktörer. Samarbetet kan vara av två slag: livsåskådningsfostran eller ordnande av religiösa tillställningar.

Samarbetet inom småbarnspedagogikens livsåskådningsfostran eller den allmänbildande undervisningen i grundläggande utbildning ska passa alla barn oberoende av barnets övertygelse. Sådan verksamhet kan därför inte innehålla religionsutövning eller innehåll som binder individen till religion.

Skolor och daghem kan också ordna religiösa tillställningar som innehåller religionsutövning eller innehåll som binder individen till religion. Sådana tillställningar kan till exempel vara en julkyrka eller en religiös morgonsamling som hålls av församlingen. För religiösa tillställningar måste det dock ordnas ett alternativ som, bortsett från det religiösa innehållet, kan jämföras med den religiösa tillställningen. Alternativen ska kommuniceras i god tid så att barn och vårdnadshavare faktiskt har möjlighet att välja vilken tillställning de deltar i. Valfriheten ska gälla alla oberoende av övertygelse.

Likabehandlingsplanering inom utbildning och småbarnspedagogik ger verktyg för planerad verksamhet som främjar likabehandling när man stärker barns

religionsmedvetenhet. God planering samt omfattande och tidsenlig kommunikation är nycklar till främjande av likabehandling vid livsåskådningsfostran och ordnande av religiösa tillställningar.

Utbildningsstyrelsen har omfattande anvisningar för ordnande av religiösa tillställningar⁵¹. Anvisningarna ger en god grund för samarbete med religiösa samfund. Enligt ombudsmannen borde anvisningarna dock tydligare ange att religiösa tillställningar omfattar, utöver tillställningar med religionsutövning, även tillställningar med innehåll som binder individen till religion.

3.4.3 Effektivare genomförande av förbudet mot etnisk profilering krävs i säkerhetsmyndigheternas verksamhet

Rekommendationer:

- Polisen och andra säkerhetsmyndigheter ska i enlighet med CERD-kommitténs rekommendationer utveckla sin verksamhet för att säkerställa att förbudet mot etnisk profilering förverkligas fullt ut i alla enheter. Polisen och Gränsbevakningsväsendet måste utveckla och genomföra datainsamling om i vilken utsträckning etnisk profilering förekommer i polis- och gränsövervakningsverksamheten.
- Polisen och andra säkerhetsmyndigheter bör på alla nivåer satsa på ett bredare och kontinuerligt antirasistiskt arbete utöver riktade åtgärder som säkerställer att förbudet mot etnisk profilering efterlevs.
- Polisen ska ytterligare precisera anvisningen om utlänningsövervakning när det gäller förbudet mot etnisk profilering.



Etnisk profilering innebär strukturell diskriminering och rasism som har allvarliga och långtgående negativa konsekvenser både för dess offer och för hela samhället.

Etnisk profilering handlar om strukturell diskriminering och rasism som har allvarliga och långtgående negativa konsekvenser både för offren och för hela samhället. Ombudsmannen anser att det är särskilt viktigt att säkerhetsmyndigheterna fortsätter att utveckla sin verksamhet för att förebygga etnisk profilering, avveckla strukturell rasism och stärka förtroendet för myndigheter.

Med etnisk profilering avses åtgärder och praxis där åtgärder eller övervakning riktas mot en person utifrån egenskaper som kopplas till personens faktiska eller antagna ursprung. Ombudsmannen får regelbundet kännedom om fall där en person till exempel upplever att hen har stoppats av en säkerhetsmyndighet på grund av hudfärg. Ombudsmannen utreder misstankar om etnisk profilering inom säkerhetsmyndigheter som en del av tillsynen enligt diskrimineringslagen och strävar efter att i samarbete med säkerhetsmyndigheterna stärka praxis som efterlever förbudet mot etnisk profilering. Hösten 2025 gick Gränsbevakningsväsendet till exempel inte med på en förlikning som ombudsmannen rekommenderade i ett ärende som gällde etnisk profilering, och därför förde ombudsmannen diskrimineringsfallet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för bedömning. Enligt ombudsmannen är fallet ett tecken på att Finlands säkerhetsmyndigheter inte förstår, identifierar eller förebygger etnisk profilering tillräckligt effektivt i sin verksamhet, trots att det finns färsk rättspraxis om förbudet från högsta förvaltningsdomstolen⁵².

Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer om fortsatta åtgärder efter KURI1-operationen

Diskrimineringsombudsmannen har fortsatt arbetet med att förebygga etnisk profilering riktad mot romer tillsammans med romska organisationer, polisen och inrikesministeriet. I december 2021 gav ombudsmannen ett ställnings-

tagande om Kuri1-operationen, en förebyggande och informationsinsamlande operation som Helsingfors polisinrättning riktade mot romer åren 2013–2015 och som delvis fortsatte även åren 2016 och 2017.



Kuri1-operationen handlade om rasism som går djupt in i strukturena, vars identifiering och erkännande är en förutsättning för en ickediskriminerande polisverksamhet och för att förbättra förtroendet.

Ombudsmannen ansåg att Kuri1-operationen som bedrevs av Helsingfors polisinrättning och riktades mot romer gav upphov till en stark presumtion om diskriminering på grund av etniskt ursprung. Utifrån operationens anvisning byggde operationen på en diskriminerande instruktion som är förbjuden enligt diskrimineringslagen. Anteckningen i anvisningen om romer som skulle omfattas av intensifierad övervakning och kontroll kunde förstås så att målet generellt var personer som polisen antog vara romer och som rörde sig med bil eller i grupp. Ombudsmannen betonade att det inträffade måste tas på allvar, eftersom diskriminering på grund av etniskt ursprung är en särskilt allvarlig form av diskrimi-

nering. Ställningstagandet innehöll rekommendationer till inrikesministeriet och Polisstyrelsen.

Hösten 2023 ordnade ombudsmannen för uppföljning av situationen en rundabordsdiskussion. I diskussionen deltog utöver ombudsmannen bland annat representanter från inrikesministeriets polisavdelning, Polisstyrelsens laglighetsövervakning, Helsingfors polisinrättning och romska organisationer. Ombudsmannen gav vid tillfället rekommendationer för att förebygga etnisk profilering i polisverksamheten.

Ombudsmannen rekommenderade att Polisstyrelsen utvecklar sin verksamhet i enlighet med rekommendationerna i CERD-kommitténs⁵³ allmänna

rekommendation nummer 36 för att säkerställa att förbudet mot etnisk profilering är fullt ut anammat vid alla polisinrättningar. Polisstyrelsen bör också effektivt övervaka efterlevnaden av förbudet i polisverksamheten samt utveckla och genomföra datainsamling om detta.

Polisen och andra säkerhetsmyndigheter ska regelbundet samla in både kvalitativ och kvantitativ information om hur verksamheten har riktats mot olika etniska minoritetsgrupper. Polisen genomför regelbundet polisbarometern, en uppföljnings- och utvärderingsstudie om medborgarnas bedömningar av polisens verksamhet och läget när det kommer till Finlands inre säkerhet. Diskussionen om till exempel att utveckla polisbarometern bör fortsätta så att respondentgruppen utvidgas till att omfatta olika etniska minoritetsgrupper. Kunskapsunderlaget bör också breddas så att etniska minoritetsgruppers erfarenheter och synpunkter i större utsträckning används för att utveckla polisverksamheten. Polisinrättningarna bör också se till att en polisrepresentant ingår som medlem i alla regionala delegationer för romska ärenden. Dessutom ska en polismedlem utses till lokala romska arbetsgrupper så att det regionala samarbetet och informationsutbytet fungerar så smidigt som möjligt.

Ombudsmannen rekommenderade dessutom att polisen på alla nivåer satsar på ett bredare antirasistiskt arbete utöver riktade åtgärder som säkerställer att förbudet mot etnisk profilering efterlevs. Kuri1-operationen handlade om rasism som går djupt in i strukturer, och att identifiera och erkänna detta är en förutsättning för en icke-diskriminerande polisverksamhet och för att stärka förtroendet.

Ombudsmannen anser att det är viktigt att regelbunden utbildning ordnas om förbudet mot etnisk profilering. I utbildningen bör man särskilt beakta de tjänstepersoner som planerar övervakning, ger föreskrifter om den och utför den. Utbildningen ska omfatta nationell och internationell reglering om diskrimineringsförbudet och främjandet av likabehandling.

Anvisningen om utlänningsövervakning måste ytterligare preciseras när det gäller förbudet mot etnisk profilering

Även om Polisstyrelsen uppdaterade sin anvisning om utlänningsövervakning

efter högsta förvaltningsdomstolens avgörande⁵⁴ om etnisk profilering anser ombudsmannen att anvisningen kräver en mer omfattande uppdateringen med anledning av avgörandet.

I anvisningen behöver man behandla proportionalitetsbedömningen av övervakningsåtgärder, som högsta förvaltningsdomstolen lyft fram och som även diskrimineringslagen kräver. Dessutom bör anvisningen betona att förbudet mot etnisk profilering inte är skilt från förbudet mot etnisk diskriminering i diskrimineringslagen. Anvisningen bör också mer ingående behandla domstolens iakttagelser om observationer som har att göra med en individ och preciseringen vad gäller den tips- och analysinformation som polisen använder. Praktiska, begripliga och användningsklara anvisningar är särskilt viktiga för att hjälpa tjänstepersoner med ansvar för lagövervakning och gräns-säkerhet att undvika profilering som strider mot lag.

3.4.4 Idrottsorganisationers och föreningars ansvar för att ingripa mot diskriminering måste stärkas

Rekommendation:

- Regleringen om förbudet mot trakasserier i diskrimineringslagen ska kompletteras med en skyldighet för idrottsorganisationer och andra föreningar att vidta åtgärder för att undanröja trakasserier när trakasserier inom organisationens eller föreningens verksamhet har kommit till dess kännedom. Organisationers och föreningars förfarande bör betraktas som diskriminering om de inte vidtar åtgärder för att undanröja trakasserierna.

Under de senaste åren har det inom idrotten tagits stora steg för att identifiera och undanröja trakasserier samt hjälpa trakasseriernas offer. I många förbund och idrottsföreningar har man gått från allmänna värdelinjeringar



Grenförbund och idrottsföreningar har ansvar för att skapa trygga hobbymöjligheter där likabehandling förverkligas.

och tal om nolltolerans till konkreta handlingsanvisningar och reformer av disciplinpraxis. Ansvaret för att undanröja trakasserier inom idrotten bör ändå tydliggöras på lagstiftningsnivå.

Ombudsmannen behandlade år 2022 ett fall där en juniorishockeyspelare under en match hade utsatts för rasistiska tillmälen av en annan spelare. Tränaren kräv-

de att domarna skulle vidta åtgärder för att reda ut saken. Tränaren styrde sitt lag till omklädningsrummet, varefter domarna avbröt matchen. Ishockeyförbundet gav tränaren verksamhetsförbud för avbrottet utan att beakta att tränarens motiv var att ingripa mot rasistiska tillmälen. Ombudsmannen konstaterade att tränarens straff var en förbjuden repressalie enligt 16 § i diskrimineringslagen.

Ombudsmannen utredde ärendet och främjade en förlikning mellan parterna. Förbundets anvisningar till domare om att ingripa mot trakasserier och disciplinpraxis var bristfälliga, vilket missgynnade de spelare som utsatts för trakasserier. Ishockeyförbundet betalade gottgörelse enligt diskrimineringslagen både till spelaren och tränaren och förband sig att stärka ingripandet mot trakasserier. Förbundet har därefter reformerat sina anvisningar om att ingripa mot trakasserier för alla som verkar inom ishockeyn. I de beslut som idrottens rättsskyddsnämnd ger syns också en förändring i disciplinpraxis. Trakasserifall utreds grundligare än tidigare och påföljder utdöms för dem som gjort sig skyldiga till trakasserier.

Grenförbund och idrottsföreningar ansvarar för att skapa trygga hobbymöjligheter där likabehandling förverkligas. Att förebygga trakasserier och ingripa i dem är centrala element för att skapa en trygg verksamhetsmiljö. I diskrimineringslagen konstateras uttryckligen att när en arbetsgivare, utbildningsanordnare och anordnare av småbarnspedagogik försummar att ingripa i

trakasserier är det fråga om diskriminering. Ombudsmannen rekommenderar att diskrimineringslagen ändras så att även organisationers och förenings förfarande skulle betraktas som diskriminering om de inte vidtar de åtgärder som står till buds för att undanröja trakasserier.

3.4.5 Tillgänglighet tryggar likabehandling i boendet

Rekommendation:

- Rätten till likabehandling i boendet för personer med funktionsnedsättning måste förtydligas genom att bostadsaktiebolag läggs till som aktörer med anpassningsskyldighet enligt 15 § i diskrimineringslagen.



Boende är en grundläggande rättighet för alla. Diskriminering i anslutning till boende är särskilt skadlig och kan i värsta fall leda till hemlöshet.

Boende är en grundläggande rättighet för alla. Diskriminering i boendet är särskilt skadlig och kan i värsta fall leda till hemlöshet. Rätten till självständigt boende och liv ska främjas för alla så att allas rätt till samhälleligt deltagande kan förverkligas fullt ut. Särskilt husbolag som ägs av offentliga aktörer bör i sin verksamhet främja likabehandling, till

exempel genom att erbjuda boenderådgivning eller ingripa mot trakasserier i boendet.

De kontakter om boende som ombudsmannen får gäller oftast situationer som handlar om att få en bostad, val av hyresgäst, brister i bostadens och färdvägars tillgänglighet, ordnande av tillfälligt boende, trakasserier i grannskapet,

varningspraxis och situationer där hyresförhållanden avslutas. Som diskrimineringsgrunder i kontakterna framträder särskilt ursprung, svag socioekonomisk ställning, förlust av kreditupplysningar, hemlöshet, hälsotillstånd och funktionsnedsättning.

Tillgänglighet i boendet tryggar för sin del hur likabehandling förverkligas när det kommer till boende. Ett föråldrat bostadsbestånd som inte är tillgängligt innebär för många personer med funktionsnedsättning och många äldre utmaningar när det kommer till att röra på sig självständigt och att välja var man bor. Alla boende i ett husbolag bör ha möjlighet att självständigt använda alla bolagets utrymmen. Att beakta tillgänglighet är därför en utgångspunkt i alla nya byggprojekt. Likabehandling måste ändå främjas genom rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning, eftersom det fortfarande finns byggnader som inte är tillgängliga.

Likabehandling i ett bostadsaktiebolag tryggas inte alltid genom att alla boende behandlas på samma sätt. De boendes livssituationer kan förändras. Till exempel sådana strukturer i husbolaget och lägenheterna som godkändes när aktierna köptes kan till följd av den boendes förändrade livssituation komma att inte längre vara tillgängliga för den boende. Tillgänglighet tjänar också det här syftet och tjänar många andra grupper av människor än personer med funktionsnedsättning.

Rätten till likabehandling i boendet för personer med funktionsnedsättning måste förtydligas

Ur rättslig synvinkel framstår det för närvarande som oklart om bostadsaktiebolag har en skyldighet att göra rimliga anpassningar i en enskild situation. Enligt diskrimineringslagen ska myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare och de som tillhandahåller varor eller tjänster göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för en person med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra använda myndigheters tjänster samt att få utbildning och arbete samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten och att klara av sina arbetsuppgifter och avancera i arbetet. Vid bedömningen av vilka anpassningar som är rimliga beaktas i första hand behoven hos personen med funktionsnedsättning

och dessutom den anpassningsskyldige aktörens storlek, ekonomiska ställning, arten och omfattningen av aktörens verksamhet, de uppskattade kostnaderna för anpassningarna och stöd som kan fås för åtgärderna. Vägran att göra rimliga anpassningar är en av de former av diskriminering som nämns i diskrimineringslagen.

Ombudsmannen har länge ansett att anpassningsskyldigheten också gäller privata bostadsaktiebolag. Ombudsmannens uppfattning stöds av diskriminerings- och jämställdhetsnämndens praxis, där nämnden har ansett att anpassningsskyldigheten omfattar även bostadsaktiebolag⁵⁵. Nämnden har motiverat sin uppfattning med en människorättsvänlig lagtolkning samt med definitionen av rimliga anpassningar i FN:s funktionshinderkonvention och konventionens artikel om tillgänglighet. Ombudsmannen har i sitt arbete stött sig på nämndens praxis.

Diskrimineringslagens tillämpningsområde omfattar i princip all offentlig och privat verksamhet, även bostadsaktiebolagens verksamhet. I relationen mellan bostadsaktiebolaget och aktieägare handlar det inte om privat- och familjeliv, och det är därför ostridigt att diskrimineringslagen också tillämpas på bostadsaktiebolagens verksamhet. Förbudet mot direkt och indirekt diskriminering gäller också bostadsaktiebolag, och bolaget får inte behandla en hyresgäst eller aktieägare på ett ofördelaktigare sätt till exempel på grund av personens funktionsnedsättning. Bostadsaktiebolag kan genom sin egen verksamhet främja förverkligandet av likabehandling och genom att genomföra rimliga anpassningar undvika att göra sig skyldiga till diskriminering.

Enligt FN:s funktionshinderkonvention ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning på lika villkor med andra får tillgång bland annat till den fysiska miljön och till ett självständigt liv. De åtgärder som konventionen kräver innefattar att identifiera och avlägsna hinder mot tillgänglighet bland annat i byggnader och andra inomhus- och utomhusmiljöer, inklusive bostäder. Med likvärdig tillgång till den fysiska miljön enligt konventionen avses för ett bostadsaktiebolag, utöver tillgänglighet i den lägenhet som personen med funktionsnedsättning besitter, också tillgänglighet när man rör sig till och från bostaden.

Helsingfors förvaltningsdomstol ansåg i ett beslut givet i början av 2025⁵⁶ att bostadsaktiebolag inte kan betraktas som sådana aktörer som tillhandahåller varor eller tjänster som avses i 15 § i diskrimineringslagen, som yrkesmässigt tillhandahåller allmänheten varor och tjänster. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden hade i samma ärende tidigare kommit till en annan slutsats och ansåg att bostadsaktiebolaget hade vägrat sökanden rimliga anpassningar och diskriminerat sökanden på det sätt som avses i 8 § i diskrimineringslagen⁵⁷.

Eftersom frågan har en mer allmän betydelse för förverkligandet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och gäller tolkningen av både diskrimineringslagen och funktionshinderkonventionen, har ombudsmannen lämnat in en ansökan om besvärstillstånd och ett besvär till högsta förvaltningsdomstolen i ärendet. När den här publikationen skrivs behandlas ärendet fortfarande i högsta förvaltningsdomstolen. I besväret anförts att förvaltningsdomstolens tolkning av anpassningsskyldigheten är felaktig och strider mot FN:s funktionshinderkonvention. Om skyldigheten att göra rimliga anpassningar inte skulle gälla privata bostadsaktiebolag skulle det uppstå en lucka i regleringen om diskriminering på grund av funktionsnedsättning, eftersom andra former av diskriminering ändå skulle tillämpas på bostadsaktiebolag. En sådan lucka skulle strida mot funktionshinderkonventionens krav på förbud mot diskriminering på grund av funktionsnedsättning.

Artikel 4 i funktionshinderkonventionen förpliktar att säkerställa att konventionsstaterna vidtar alla ändamålsenliga åtgärder för att avskaffa diskriminering som utövas av en person, organisation eller ett privat företag på grund av funktionsnedsättning. Bestämmelsen hänvisar inte till att skyldigheten endast skulle gälla sammanslutningar som erbjuder en service eller ett utrymme öppet för allmänheten eller att privata företag, inklusive bostadsaktiebolag, skulle vara undantagna från skyldigheten. Om högsta förvaltningsdomstolen därför skulle komma till samma slutsats som förvaltningsdomstolen, enligt vilken bostadsaktiebolag inte är en aktör med anpassningsskyldighet enligt 15 § i diskrimineringslagen, bör statsrådet bedöma en ändring av diskrimineringslagen. Ombudsmannen anser att nödvändiga lagstiftningsändringar måste göras vad gäller 15 § i diskrimineringslagen så att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning i boendet förverkligas på det sätt som avses i funktionshinderkonventionen.

3.4.6 Myndigheter och privata aktörer som tillhandahåller tjänster har en skyldighet att ingripa mot trakasserier

Rekommendation:

- Försummelse att ingripa mot trakasserier ska för myndigheter samt de aktörer som tillhandahåller varor eller tjänster fastställas som diskriminering i diskrimineringslagen.

Myndigheter och privata aktörer som tillhandahåller tjänster har redan nu ett ansvar att ingripa mot trakasserier i sina lokaler eller på sina evenemang. Om en myndighet eller den som tillhandahåller tjänster förbiser trakasserier riktade mot en kund kan den göra sig skyldig till indirekt diskriminering. För att lagstiftningen ska vara tydlig bör skyldigheten att ingripa mot trakasserier skrivas in i diskrimineringslagens uttryckliga bestämmelse om trakasserier. En motsvarande skyldighet att ingripa mot trakasserier är redan föreskriven vad gäller arbetsgivarna, läroanstalterna och inom småbarnspedagogiken.

Enligt gällande tolkningspraxis för diskrimineringslagen ska myndigheter och de som tillhandahåller tjänster redan nu säkerställa att trakasserianmälningar som kommer till personalens kännedom bemöts för att förhindra trakasserier. Situationer där trakasserier riktas mot kunder ska tas i beaktande i anvisningar. Myndigheten och den som tillhandahåller tjänster ska säkerställa att deras personal och andra personer som agerar för deras räkning förstår de skyldigheter som följer av diskrimineringslagen.

Särskilt myndigheter och stora privata aktörer måste på förhand förbereda sig på att betjäna mångfalden av kundgrupper på lika villkor. Om man upptäcker att någon grupp av människor löper en större risk än vanligt att utsättas för diskriminering eller trakasserier ska myndigheten eller den som tillhandahåller tjänster sträva efter att säkerställa en trygg och icke-diskriminerande service för den här kundgruppen.



Särskilt myndigheter och stora privata aktörer ska i förväg förbereda sig på att betjäna mångfalden av kundgrupper på ett likvärdigt sätt.

Ett hotell gjorde sig skyldigt till diskriminering genom att underlåta att ingripa i trakasserier mellan gäster

Diskrimineringsombudsmannen främjade förlikning i ett fall där två hotellgäster utsattes för trakasserier. Personerna som besökte hotellet, varav den ena var minderårig, utsattes för trakasserier av två andra gäster i hotellets lokaler. Trakasserierna grundade sig på gästernas antagna medborgarskap och etniska ursprung.

De gäster som utsatts för trakasserier kontaktade hotellets personal. Receptionisten sade till dem som anmälde trakasserierna att man inte kan ingripa på grund av brådska. Ombudsmannen konstaterade att förbiseendet av trakasserier delvis berodde på bristfälliga anvisningar och förfaranden i situationer där en kund anmäler trakasserier eller diskriminering. Hotellets praxis för att utreda och behandla trakasserianmälningar var indirekt diskriminerande. Efter diskrimineringsombudsmannens utredning nådde parterna förlikning i ärendet.

3.4.7 Likabehandling i grundläggande banktjänster måste tryggas

Rekommendation:

- Rätten för personer med funktionsnedsättning till rimliga anpassningar och till att få banktjänster utan diskriminering ska skrivas in i diskrimineringslagen och därutöver i lagstiftningen som gäller banker.

Diskriminering mot personer med funktionsnedsättning förekommer i banktjänster baserat på kontakter som diskrimineringsombudsmannen tar emot samt erfarenheter från sådana rådgivningstjänster som organisationer för personer med funktionsnedsättning erbjuder. Även i finansministeriets promemoria⁵⁸ lyftes förverkligandet av icke-diskriminering och likabehandling vad gäller olika kundgrupper fram som en särskild oro. De kundgrupper som löper risk för att diskrimineras identifierades som personer med funktionsnedsättning, äldre samt personer som inte förmår att använda digitala tjänster.



Grundläggande banktjänster är i dagens samhälle ur en enskild persons perspektiv lika nödvändiga som till exempel el- och telefonabonnemang.

Med grundläggande banktjänster avses konsumentkundens rätt till bankkonto, debitkort och nätbankskoder. Dessa inkluderar också ett starkt elektroniskt autentiseringsverktyg som kan användas för identifiering inte bara i bankens egna tjänster utan också i andra elektroniska tjänster. I dagens samhälle är grundläggande banktjänster ur individens

perspektiv lika nödvändiga som till exempel el- och telefonabonnemang.

När den här publikationen skrivs håller regeringen på att förnya regleringen om grundläggande banktjänster. Ombudsmannen har deltagit i arbetsgruppen som ansvarar för lagberedningen.⁵⁹ Arbetsgruppen föreslår bland annat ett nytt grundläggande betalkonto för företag och sammanslutningar, vilket skulle utvidga kretsen av dem som har rätt till grundläggande banktjänster även till andra än konsumentkunder. Ombudsmannen anser att det är nödvändigt att rätten att få grundläggande banktjänster utan diskriminering och på lika villkor utvidgas till att också omfatta företag och sammanslutningar, såsom enskilda näringsidkare, mikro- och småföretag samt föreningar.

Diskrimineringslagen tillämpas på både offentlig och privat verksamhet. Bankerna ska därför i sin verksamhet efterleva diskrimineringslagens förbud mot diskriminering och skyldigheten att göra rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning. Ombudsmannen anser – liksom diskriminerings- och jämställdhetsnämnden i sin praxis – att diskrimineringslagen vid bedömningen av ett diskrimineringsfall är primär i förhållande till annan lagstiftning som stiftats i vanlig lagstiftningsordning. Utifrån ombudsmannens tillsynsarbete verkar det dock som om bankerna upplever diskrimineringslagens skyldigheter som underordnade annan reglering som gäller kreditinstitut.

Enligt ombudsmannen har rätten till icke-diskriminerande och likvärdiga grundläggande banktjänster försvagats bland annat av fenomenet ”de-risking”, där banker i stället för att hantera risker försöker undvika risker kopplade till kundförhållanden genom att avsluta eller neka kundförhållanden för enskilda kunder eller kundgrupper.

Motiveringarna till 15 kapitlets 6 a § i den gällande kreditinstitutslagen⁶⁰ har i praktiken inte varit tillräckliga för att trygga rätten för personer med funktionsnedsättning att få grundläggande banktjänster på lika villkor som andra. Ombudsmannen har därför i arbetsgruppen föreslagit att en hänvisning till diskrimineringslagen förs in i kreditinstitutslagen, inklusive bankernas skyldighet att göra rimliga anpassningar i enskilda situationer för personer med funktionsnedsättning.

Den nuvarande regleringen om identifierings- och betalningsinstrument har lett till att användningen av ett starkt elektroniskt autentiseringsverktyg med hjälp av en personlig assistent inte alltid är tillåten, även om diskrimineringslagen skulle förutsätta rimliga anpassningar. Som konventionsstat av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har Finland förbundit sig till konventionens skyldigheter, vilka bland annat innefattar att tillåta uträttande av ärenden med stöd av en annan person. CRPD-kommittén som övervakar genomförandet av konventionen har konstaterat att en persons ställning som person med funktionsnedsättning eller förekomsten av en funktionsnedsättning aldrig får utgöra grund för att neka rättshandlingsförmåga eller någon annan rättighet som fastställs i artikel 12 i konventionen.

Diskriminering av personer med funktionsnedsättning i banktjänster

Diskrimineringsombudsmannen har observerat att det förekommer diskriminering i tillgången till banktjänster bland annat på grund av funktionsnedsättning. I vissa situationer är användningen av en personlig assistent eller någon annan betrodd person nödvändig för att en person med funktionsnedsättning eller person som är funktionshindrad på lika villkor ska kunna få och använda grundläggande banktjänster. Ett kategoriskt avslag på sådana rimliga anpassningar kan leda till diskriminering av sådana personer med funktionsnedsättning som behöver en annan persons hjälp eller stöd till exempel på grund av en kognitiv, social eller fysisk funktionsnedsättning eller funktionshinder.

Bankerna hänvisar ofta till bestämmelser om identifierings- och betalningsinstrumentens personliga karaktär och likställer användningen av en assistent med ett otillåtet överlåtande av ett identifierings- eller betalningsinstrument. I vissa fall kan bankerna också ha krävt att en person med funktionsnedsättning som har rättslig handlingsförmåga överlåter sin rättsliga behörighet till en annan person, till exempel genom fullmakt, eller ha hänvisat kunden till intressebevakning.

Personlig assistans är en funktionshinderservice som en person med funktionsnedsättning har en subjektiv rätt till, om personen uppfyller förutsättningarna för servicen som föreskrivs i lagen om funktionshinderservice. Personlig assistans möjliggör ett självständigt liv och likabehandling för personer med funktionsnedsättning. Den innebär hjälp av en annan person i sådana situationer i det vardagliga livet – inklusive skötsel av ekonomiska ärenden – som personen med funktionsnedsättning helt eller delvis inte kan utföra själv.

Diskriminering i banktjänster riktad mot asylsökande och språkliga minoriteter

Asylsökande och personer som saknar permanent uppehållstillstånd stöter ofta på hinder när de försöker få banktjänster. Utifrån de kontakter som kommit in till diskrimineringsombudsmannen verkar det som om en enskild faktor, såsom personens ställning som asylsökande, ofta räcker som grund för att neka tjänster med hänvisning till reglering om förhindrande av penningtvätt. Grundläggande banktjänster är centrala för ett självständigt liv och likvärdigt deltagande, och ett nekande får inte bli ett hinder exempelvis för en person som lagligen vistas i Finland att arbeta.

Likabehandling i banktjänster hänger också samman med språkfrågor och behovet av tolk när man öppnar grundläggande banktjänster. I Finland bor cirka 500 000 personer vars modersmål är något annat än finska eller svenska. Diskrimineringsombudsmannen har fått kontakter om situationer där en bank har vägrat att öppna grundläggande banktjänster via tolk. Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering bland annat på grund av språk och ursprung, och enligt ombudsmannen ger ett sådant förfarande upphov till en presumtion om indirekt diskriminering. Dessutom står det i strid med nationell och EU-reglering enligt vilken grundläggande banktjänster ska erbjudas utan diskriminering till personer som lagligen vistas i en EES-stat. Syftet med EU-regleringen har varit att möjliggöra fri rörlighet för personer inom unionens område. Kravet på kunskaper i finska eller svenska för att öppna ett bankkonto utgör ett betydande hinder för detta.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det skulle främja likabehandling om inlåningsbanker hade en skyldighet att erbjuda service till sina kunder inte bara på finska och svenska utan även på engelska. När det gäller grundläggande banktjänster bör det även bedömas om banken borde ansvara för tolkningskostnaderna till något annat språk som kunden behärskar. Vad gäller andra tjänster än grundläggande banktjänster skulle tolkningskostnaderna däremot kunna ligga på kundens ansvar.

3.5 Främjande av likabehandling för grupper som riskerar att utsättas för diskriminering

3.5.1 **Genomförandet av den reviderade sametingslagen ska följas upp**

Rekommendationer:

- Justitieministeriet ska följa upp genomförandet av den reviderade sametingslagen, särskilt när det gäller antecknande i vallängden och hur förhandlingsplikten förverkligas.
- Rätten till utbildning på samiska ska stärkas i lagstiftningen även utanför samernas hembygdsområde. Distansundervisningen i samiska språk måste övergå från projekt till permanent verksamhet.
- Utbildningen av professionella inom social- och hälsovården med kunskaper i samiska språk ska ökas ytterligare. Samtidigt måste man se till att den utbildade personalen stannar i Finland.
- Genomförandet av rekommendationerna av sannings- och försoningskommission för samer måste inledas omedelbart. De större projekten ska beaktas när man förhandlar om nästa regeringsprogram.

När det gäller att främja ursprungsfolket samernas rättigheter har den största uppmärksamheten under de senaste åren – och till och med årtionden – riktats mot reformen av sametingslagen. Lagen som trädde i kraft år 1995 lade grunden för samernas självstyre men innehöll samtidigt flera problem. Reformen av sametingslagen är mycket betydelsefull för att trygga samernas språkliga och kulturella rättigheter och för att främja deras grundläggande fri- och



Reformen av sametingslagen är mycket betydelsefull för att trygga samernas språkliga och kulturella rättigheter samt för att främja deras grundläggande och mänskliga rättigheter.

rättigheter samt mänskliga rättigheter. Reformen har krävt betydande arbete och resurser, särskilt av samerna men också av andra människorättsaktörer. Den lagändring som godkändes år 2025 är en kompromiss som ändå har stöd av en stark majoritet i Sametinget. Dessutom svarar ändringen på de människorättskränkningar som internationella övervakningsorgan för människorättskonventioner har lyft fram.

Effekterna av reformen av sametingslagen ska följas upp

En av de mest centrala ändringarna i propositionen var reformen av 3 § i sametingslagen. I stället för den tidigare lagens definitionen av vem som är same ändrades paragrafens rubrik så att den motsvarar syftet: rätten att bli antecknad i vallängden. Ur paragrafen togs också bort det redan från början omstridda lappskattekriteriet, vars ändrade tolkningar har orsakat inkonsekvens och tvister kring anteckning i vallängden.

Språkkriteriet utvidgades med en generation. I fortsättningen ska personer godkännas i vallängden om minst en av deras mor- eller farföräldrars föräldrar har lärt sig samiska som sitt första språk. Ändringen motsvarar Sametingets vilja och var också nödvändig för att avhjälpa människorättskränkningar som internationella övervakningsorgan för människorättskonventioner har lyft fram.

Den reviderade lagen har påståtts vara diskriminerande gentemot en del av samerna. Diskrimineringsombudsmannen har bedömt diskrimineringspåståendena och anser att den nya lagen inte är diskriminerande⁶¹. Tillämpningen av lagen ska ändå följas upp noggrant, särskilt när det gäller antecknande

i vallängden. Redan till stöd för de första besluten måste man ta fram praxis som styr tillämpningen så att lagen tillämpas på ett likvärdigt sätt och på ett sätt som främjar ursprungsfolkets rättigheter.

Lagändringen stärkte och förtydligade Sametingets ställning i myndighetsprocesser. Genom reformen regleras förfarandena för förhandlingar och samarbete på lagnivå. Centralt är att förhandlingarna sker i rätt tid och att det finns en uppriktig strävan efter samförstånd. Förhandlingsplikten ger dock inte Sametinget någon vetorätt i beslutsfattandet. Diskrimineringsombudsmannen anser att anvisningar gällande tillämpning av lagen bör utarbetas och att utbildning bör ordnas för alla myndigheter och de som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Tryggandet av samiskspråkiga tjänster och utbildning kräver lagändringar

Vid tillämpningen av diskrimineringslagen bör huvudfokus de kommande åren ligga på likvärdig tillgång till tjänster på samiska. Det innebär likabehandling mellan samiskspråkiga och finskspråkiga tjänster inom hembygdsområdet samt särskilt när det gäller barn att främja likabehandling mellan barn som bor inom hembygdsområdet och barn som bor utanför det.

Samernas språkliga rättigheter har stärkts under de senaste årtiondena, men lagstiftningen måste fortfarande uppdateras för att motsvara dagens situation. De flesta samiska barn bor numera någon annanstans än inom samernas hembygdsområde, vilket gör att rätten till undervisning på samiska och till studier i samiska språk måste stärkas också utanför hembygdsområdet.

Utbildningsanordnare bör åläggas en skyldighet att ordna utbildning på samiska också utanför hembygdsområdet i fall det finns ett tillräckligt antal elever. Redan i dag ordnar flera kommuner utanför hembygdsområdet undervisning på samiska, men tydlig reglering i lag skulle främja rättigheternas förverkligande och underlätta finansieringen. Även undervisningen i samiska språk måste stärkas, och inom distansundervisningen bör man övergå från projekt till permanent verksamhet.

Inom social- och hälsovårdstjänster har kunden inom hembygdsområdet och i stor utsträckning när det kommer till Lapplands välfärdsområdes tjänster rätt att uträtta ärenden på samiska. Det finns dock ingen lagstadgad skyldighet för välfärdsområdet att ordna samiskspråkiga tjänster, utan i sista hand kan tjänsterna tillhandahållas med hjälp av tolkning. Enligt ombudsmannen är det tveksamt om till exempel vissa tjänster för barn, äldre, personer med minnessjukdom eller vissa personer med funktionsnedsättning kan genomföras på lika villkor via tolk.

Ett betydande hinder för att utveckla social- och hälsovårdstjänster på samiska är bristen på yrkesutbildade med kunskaper i samiska språk. Situationen måste förbättras genom att öka utbildningen inom branschen och stärka attraktiviteten i social- och hälsovårdsbranschen i Finland så att utbildad personal stannar i landet. Särskilt vårdpersonal som behärskar nordsamiska efterfrågas också i Norge och Sverige, vilket ökar konkurrensen om arbetskraft.

Den av statsrådet tillsatta sannings- och försoningskommissionen för samer överlämnade sin slutrapport till statsrådet i december 2025.⁶² För rapporten hördes erfarenheter från nästan fyrahundra samer och 25 separata utredningar beställdes. Rapporten beskriver på ett omfattande och berörande sätt de förfinskningsåtgärder och andra rättighetskränkningar som riktats mot samerna. Den innehåller ett stort antal utvecklingsförslag för att främja samernas ställning och rättigheter. Genomförandet av rekommendationerna måste inledas omedelbart, och de större projekten ska beaktas när man förhandlar om nästa regeringsprogram.

3.5.2 Bristande resurser får inte påverka tillämpningen av lagen om funktionshinderservice

Rekommendationer:

- Välfärdsområdenas ekonomiska situation får inte påverka förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Statsrådet ska följa upp tillämpningen av den nya lagen om funktionshinderservice och särskilt den avgränsning gällande livsskeden som ingår i den.
- När kretsen av mottagare av funktionshinderservice utvidgas i takt med att befolkningsstrukturen förändras får det inte leda till att tjänsterna för alla personer med funktionsnedsättning försämras väsentligt så att de inte ens på en skälig nivå motsvarar deras behov.
- Staten måste se till att tillräckliga resurser riktas till funktionshinderservicen och socialtjänsterna så att behoven hos personer med funktionsnedsättning tillgodoses.

Funktionshinderservicen har en central betydelse för förverkligandet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Genom tjänsterna säkerställs att personer med funktionsnedsättning kan delta i samhället på lika villkor och utan diskriminering. Utan fungerande och tillräcklig funktionshinderservice förverkligas inte rätten till ett självständigt liv på det sätt som lagstiftningen förutsätter.

Den nya lagen om funktionshinderservice (675/2023) trädde i kraft i början av 2025. Syftet med lagen är att stärka likabehandling, delaktighet och deltagande i samhället för personer med funktionsnedsättning samt att undanröja hinder för att dessa mål förverkligas. Beredningen av den nya lagen var



Finlands nuvarande åldersstruktur, läget inom den offentliga ekonomin eller tryck på besparingar som följer av dessa får inte styra tillämpningen av lagen om funktionshinderservice.

en särskilt lång process och gjordes under flera riksdagsperioder. Lagen har en övergångstid på tre år, vilket innebär att många beslut för kunder inom funktionshinderservicen fortfarande baseras på den tidigare lagstiftningen.

Den nya lagen om funktionshinderservice beaktar bättre de autister, neurodivergenta personer och personer med lindrig intellektuell funktionsnedsättning som i den tidigare lagstiftningen blev lidande. Syftet med den nya lagens 1 §

är att styra verkställigheten av lagen. Lagens syfte är att främja likabehandling för personer med funktionsnedsättning i förhållande till personer utan funktionsnedsättning, så att rätten att delta och göra egna val kan förverkligas. Likabehandling ska också bedömas i förhållande till andra personer med funktionsnedsättning, och lagen förutsätter att tillräckliga tjänster av god kvalitet som motsvarar personens individuella behov och bästa intresse tryggas. Bestämmelsen om lagens syfte är viktig och ska beaktas också när man fattar beslut om enskilda personers tjänster.

Reformen av lagen om funktionshinderservice har också styrts av trycket på besparingar i den offentliga ekonomin. Diskrimineringsombudsmannen har uttryckt sin oro över det här i flera skeden av lagberedningen. Lagens tillämpningsområde bör styras av FN:s funktionshinderkonvention som är bindande för Finland och dess definition av funktionsnedsättning samt av den nivå av nödvändiga och tillräckliga socialtjänster som fastställs i 19 § i grundlagen. Finlands nuvarande åldersstruktur, läget inom den offentliga ekonomin eller tryck på besparingar som följer av dessa får inte styra tillämpningen av lagen om funktionshinderservice.⁶³

Den nya lagen om funktionshinderservice har efter att den trädde i kraft redan ändrats en gång genom en avgränsning som gäller livsskeden som tillagts till bestämmelsen om tillämpningsområdet och som trädde i kraft den 1 januari 2026. Syftet med avgränsningen som gäller livsskeden är att skilja ett behov av hjälp och stöd som vanligtvis hör till ett visst livsskede, såsom ålderdom, från ett hjälpbehov som beror på funktionsnedsättning eller sjukdom. Att införa avgränsningen motiverades med att den bevarar lagen om funktionshinderservice som en speciallag som tryggar tjänster för personer med funktionsnedsättning. Diskrimineringsombudsmannen ansåg inte att avgränsningen som gäller livsskeden var godtagbar, utan bedömde att avgränsningen innebär en ogrundad insnävning av begreppet funktionsnedsättning på basis av hög ålder. I regeringens proposition angavs ekonomiska skäl för avgränsningen, vilka enligt ombudsmannen inte var godtagbara grunder för att behandla äldre personer med funktionsnedsättning olika. Ombudsmannen ansåg dessutom att den avgränsning som gäller livsskeden som tillagts till lagen står i strid med innehållet i och rättigheterna enligt FN:s funktionshinderkonvention samt med de ställningstaganden och avgöranden som CRPD-kommittén har riktat till Finland.⁶⁴

I den nya lagen om funktionshinderservice betonas tydligare än tidigare att tjänster enligt socialvårdslagen är primära. Det här kommer med stor sannolikhet att leda till att de grundläggande fri- och rättigheterna för äldre personer med funktionsnedsättning kränks. Ombudsmannen ser som en stor risk vad gäller tillämpningen av lagen att äldre personer med funktionsnedsättning, med hänvisning till avgränsningen som gäller livsskeden, av kostnads-skäl lämnas utanför funktionshinderservicen. De skulle då hänvisas till de redan i dag otillräckliga tjänsterna enligt socialvårdslagen eller till och med helt hamna utanför dem. Från olika välfärdsområden har det förmedlats att det strävas efter att av besparingsskäl systematiskt flytta tjänster för vissa grupper av personer med funktionsnedsättning eller för äldre personer med funktionsnedsättning till socialvårdslagens område. Ombudsmannen har också hört om fall där välfärdsområden begränsar innehållet i och omfattningen av specialtjänster, trots att det inte skett någon förändring i livssituationen eller funktionsförmågan för personen med funktionsnedsättning. För att likabehandling ska förverkligas för personer med funktionsnedsättning måste

funktionshindersservicen stå till buds för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar som behöver den och vars servicebehov inte kan tillgodoses med de primära lagarnas tjänster.

För personer med funktionsnedsättning skapar lagens tillämpningsområde stor osäkerhet och rädsla för hur tjänsterna kommer att genomföras i framtiden och om de räcker för att säkerställa likabehandling. Samma oro delas av många yrkespersoner som arbetar inom välfärdsområdenas funktionshinderservice. Enligt en rapport av Handikappforum rf styrs kunder starkt till tjänster som redan i dag inte motsvarar deras behov eller som inte ens kan ta emot nya kunder. Av de socialarbetare inom funktionshinderservicen som svarade på enkäten, som riktades till arbetstagarna inom välfärdsområdenas funktionshinderservice, uppgav hela 76 procent att tjänster enligt de allmänna lagarna inte finns att tillgå eller inte är tillräckliga. Endast 8 procent av respondenterna bedömde att tjänsterna är tillräckliga. Rapporten lyfte också fram att nästan alla tjänster skulle behöva utvecklas och särskilt få mer resurser.⁶⁵

Institutet för hälsa och välfärd (THL), som följer verkställigheten av den nya lagen om funktionshinderservice, är inne på samma linje. Enligt THL:s forskning försvårar resursbristen i områdena genomförandet av lagen. Verksamheten kräver tydligare styrning och tillräckliga resurser, även om det skulle vara så att den nya lagen om funktionshinderservice stärker rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.⁶⁶

Diskrimineringsombudsmannen följer verkställigheten av den nya lagen om funktionshinderservice via kundkontakter och i samarbete med organisationerna för personer med funktionsnedsättning. Ombudsmannen har inte behörighet att ändra beslut som fattas av välfärdsområdenas funktionshinderservice eller andra myndigheter, och därför är det särskilt viktigt att överklaga besluten. Med stöd av 27 § i diskrimineringslagen kan ombudsmannen ge utlåtanden till förvaltningsdomstolar i ärenden som gäller funktionshinderservice när det, utöver tillämpningen av lagen om funktionshinderservice också är fråga om tillämpningen av diskrimineringslagen. Myndighetens skyldighet enligt diskrimineringslagen att göra rimliga anpassningar gäller bland annat sättet att ordna funktionshinderservice, det vill säga hur en viss tjänst anpassas så

att den blir lämplig och användbar för den enskilda personen med funktionsnedsättning. Anpassningsskyldigheten ska beaktas redan när beslut fattas och också i de ordinarie ändringssökningsförfaranden som gäller socialtjänster.

Att få väsentlig rättspraxis om den nya lagen om funktionshinderservice kommer att ta flera år. Särskilt oönskade är situationer där funktionshinderservicen för en person under en lång besvärprocess skulle nekas helt eller ordnas på ett otillräckligt sätt som inte möjliggör personens likvärdiga delaktighet i samhället. Detta kan orsaka enormt mänskligt lidande och stor osäkerhet för personer med funktionsnedsättning som behöver servicen och för deras närstående.

3.5.3 Likabehandling för regnbågspersoner måste främjas målmedvetet

Diskrimineringsombudsmannen följer och främjar förverkligandet av regnbågsrättigheter och ingriper i diskriminering och trakasserier på grund av sexuell läggning. Diskriminering av könsminoriteter förbjuds i sin tur av jämställdhetslagen, som övervakas av jämställdhetsombudsmannen.

Likabehandling för sexuella minoriteter förverkligas fortfarande inte fullt ut. I en enkät av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) år 2023 uppgav till exempel 24 procent av de svarande i Finland som tillhör regnbågsminoriteter att de hade mött diskriminering inom minst ett livsområde under det föregående året.⁶⁷ Statsrådet måste främja likabehandling för sexuella och könsminoriteter och se till att regnbågspersoners rättigheter inte tar ett steg tillbaka. Homo-, bi- och transfobi måste motverkas målmedvetet och effektivt.

I följande avsnitt hittar du information om hur regnbågspersoners rättigheter förverkligas i Finland samt om diskrimineringsombudsmannens förslag på strukturell nivå för att främja och trygga likabehandling för sexuella minoriteter.

Vad avses med termen regnbågsperson?

En regnbågsperson är en person som tillhör en sexuell och/eller könsminoritet, till exempel homo-, bi- eller pansexuell, transperson, icke-binär eller intersexperson.

Anti-gender-rörelsen försöker undergräva regnbågspersoners ställning

En konservativ och brett organiserad internationell anti-gender-rörelse strävar efter att försvaga grundläggande och mänskliga rättigheter för kvinnor samt sexuella och könsminoriteter. Rörelsen försöker bland annat ifrågasätta åtgärder och lagstiftning som främjar likabehandling och jämställdhet samt begränsa dessa gruppers rättigheter.

Verksamheten tar sig uttryck bland annat i kampanjer, juridiska besvär eller påtryckningar mot myndigheter och utbildningsanordnare. Den senaste tiden har diskrimineringsombudsmannen och domstolarna fått besvär som riktar sig mot myndigheters åtgärder för att främja likabehandling eller förebygga diskriminering. Myndigheter har anklagats för diskriminering till exempel i situationer där en myndighet eller annan offentlig aktör har vägrat upplåta lokaler till en aktör som motsätter sig likabehandling. Även åtgärder som främjar likabehandling, såsom Pride-flaggning, har kritiserats och motarbetats. Genom sådan verksamhet försöker man försvåra eller fördröja arbetet med att främja rättigheterna för sexuella och könsminoriteter.

Liknande verksamhet riktas också mot utbildningsanordnare som enligt läroplanen erbjuder undervisning om mångfalden i sexualitet och kön.

Det är viktigt att myndigheter, utbildningsanordnare och anordnare av småbarnspedagogik samt arbetsgivare är medvetna om sin skyldighet att främja

likabehandling också när det gäller personer som tillhör sexuella och könsminoriteter. Arbetsgivare samt anordnare av utbildning och småbarnspedagogik har en särskilt framträdande skyldighet att ingripa i trakasserier och att säkerställa en trygg verksamhetsmiljö där likabehandling förverkligas.

Förvaltningsdomstolen avslog besväret över stadsstyrelsens beslut om Prideflaggning

En stadsstyrelse hade beslutat om årlig regnbågsflaggning i samband med Pride-evenemanget. Besvär anfördes hos förvaltningsdomstolen. Klagandena ansåg att stadsstyrelsens beslut stred mot stadens flaggningspraxis och likabehandlingsprincipen. Förvaltningsdomstolen konstaterade dock att det inte var fråga om en särskild förmån som beviljats en enskild organisation eller annan enskild aktör, vilket även diskrimineringsombudsmannen hade konstaterat i sitt utlåtande till domstolen. Syftet med stadens beslut var att visa stöd för främjandet av rättigheter för sexuella och könsminoriteter i samband med Pride-evenemanget.

Förvaltningsdomstolen ansåg att den flaggningspraxis som stadsstyrelsen beslutat om framför allt utgjorde en åtgärd för att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen, vilket myndigheten enligt lagen har en skyldighet till. Beslutet försatte ingen person eller grupp i en ojämlik ställning. Förvaltningsdomstolen avslog därför besväret över Prideflaggningen. Beslutet har överklagats till högsta förvaltningsdomstolen och har därför inte vunnit laga kraft.

Diskrimineringsombudsmannen anser att ämbetsverk och städer, med stöd av den i grundlagen och diskrimineringslagen föreskrivna skyldigheten att främja likabehandling, bör fortsätta med Prideflaggningar samt med att ordna och stödja Pride-evenemang.

Med ett regnbågspolitiskt handlingsprogram främjas likabehandling för sexuella och könsminoriteter på ett heltäckande vis

Rekommendation:

- Statsrådet ska utarbeta ett heltäckande nationellt regnbågspolitiskt handlingsprogram.

Finland behöver en planmässig, målinriktad och långsiktig politik för att främja rättigheter och likabehandling för sexuella och könsminoriteter. Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att det under nästa regeringsperiod utarbetas ett heltäckande och alla förvaltningsområden genomgripande nationellt regnbågspolitiskt handlingsprogram. Handlingsprogrammet ska också tilldelas tillräckliga resurser.

Ombudsmannen rekommenderar att handlingsprogrammet innehåller både lagstiftningsåtgärder och praktiska politikåtgärder som på ett heltäckande sätt främjar likabehandling för sexuella och könsminoriteter. Till exempel måste så kallad omvändelseterapi förbjudas i lag på ett heltäckande sätt i sina olika former. I handlingsprogrammet ska beaktas diskriminering på flera grunder och de regnbågspersoners ställning som tillhör flera minoriteter.

Handlingsprogrammet ska innehålla åtgärder som främjar regnbågspersoners säkerhet samt intensifiera arbetet mot hatbrott och hatgärningar och hot om våld. Dessutom bör man fästa uppmärksamhet bland annat vid regnbågspersoners rättigheter i arbetslivet och förverkligandet av likabehandling i skolvärlden samt förverkligandet av rättigheterna för mångfaldiga familjer. Även personer i olika åldrar som hör till sexuella och könsminoriteter ska beaktas bättre än i dag i tjänster som gäller hälsa och välfärd.

Därtill ska handlingsprogrammet främja ett attitydklimat som stöder förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna för personer som hör till sexuella och könsminoriteter.



I Finland behövs en planmässig, mål-inriktad och långsiktig politik för att främja sexuella och könsminoriteters rättigheter och likabehandling.

Europeiska kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att utveckla egna nationella handlingsprogram för att främja likabehandling för sexuella och könsminoriteter.⁶⁸ Även Europeiska kommission mot rasism och intolerans (ECRI) rekommenderar att Finland utarbetar en HBTIstrategi, med en nationell handlingsplan och en tillräcklig budget för genomförandet.⁶⁹

Av de nordiska länderna har Island, Norge, Sverige och Danmark redan regnbågspolitiska handlingsprogram. Vid utarbetandet och genomförandet av ett nationellt handlingsprogram kunde man utnyttja Europeiska kommissionens stöd och finansieringsmöjligheter för HBTIQstrategiarbete⁷⁰ samt stöd från Europarådet.

”Omvändelseterapier” måste förbjudas i Finland

Rekommendation:

- ”Omvändelseterapier” ska förbjudas i lag i alla sina former på ett heltäckande vis.

Diskrimineringsombudsmannen anser att så kallade omvändelseterapier måste förbjudas i lag på det sätt som riksdagen beslutar på ett heltäckande vis och i alla sina former. Att förbjuda ”omvändelseterapier” är ett betydande steg för att stärka rättigheterna för sexuella och könsminoriteter.

”Omvändelseterapier” avser åtgärder som syftar till att förändra sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. ”Omvändelseterapier” är skadliga och

oetiska och kränker allvarligt de mänskliga rättigheterna för personer som hör till sexuella och könsminoriteter. De orsakar också lidande för regnbågs-personer och kan utsätta dem för psykisk ohälsa.

Riksdagen godkände i mars 2025 medborgarinitiativet ”Människan är hel – förbjud omvandelseterapier” om förbud mot ”omvandelseterapier”. Till att stifta ett förbud har även bland annat Europeiska kommissionen⁷¹, Europarådets parlamentariska församling (PACE)⁷², Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI)⁷³ samt Europarådets människorättskommissionär uppmanat⁷⁴.

Förbudet ska också omfatta ordnande av resor utomlands för ”omvandelse-terapier” samt marknadsföring och annonsering av ”omvandelseterapier”. Förbudet ska gälla också i fall där den person som är föremål för ”omvandelseterapin” skulle ha gett sitt samtycke. Samtycke kan inte giltigt ges till åtgärder som kränker förverkligandet av individens centrala grundläggande och mänskliga rättigheter.

”Omvandelseterapier” är helt eller delvis förbjuden i flera länder, såsom Norge, Island, Tyskland, Kanada, Brasilien, Ecuador, Spanien, Nya Zeeland och Frankrike. Diskrimineringsombudsmannen anser att den lag som Norge stiftade 2023 om förbud mot omvandelseterapier till sin utsträckning och utformning är tämligen ändamålsenlig vid utvecklingen av Finlands reglering.

Likabehandling i tillgången till fertilitetsbehandlingar måste tryggas

Sjukförsäkringslagen har ändrats så att fertilitetsbehandlingar åter omfattas av FPA-ersättning. Det är dock möjligt att få FPA-ersättning för fertilitetsbehandlingar inom den privata hälsovården endast när det finns en sjukdom bakom infertiliteten. Denna begränsning försätter till exempel kvinnopar och kvinnor som vill bli ensamföräldrar i en ojämlik ställning utan godtagbar orsak.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är fråga om indirekt diskriminering av sexuella minoriteter när villkoret för ersättningen av fertilitetsbehandlingar knyts till sjukdom, eftersom en skenbart neutral regel till exempel missgynnar kvinnopar jämfört med heteropar.

Likabehandling i tillgången till fertilitetsbehandlingar måste tryggas och den diskriminerande avgränsningen av personer i FPA-ersättningen för fertilitetsbehandlingar avlägsnas. Dessutom bör lagen om assisterad befruktning ses över i sin helhet ur ett likabehandlingsperspektiv.

3.5.4 Man måste förbinda sig långsiktigt till antirasistiskt arbete och till att främja likabehandling

Rekommendationer:

- Statsrådet ska utarbeta ett heltäckande nationellt åtgärdsprogram mot rasism.
- I statsrådets åtgärdsprogram mot rasism ska det ställas upp tydliga mål som går att uppnå. Åtgärder som motverkar rasism på nationell och lokal nivå ska tas i bruk.

Ett nationellt åtgärdsprogram mot rasism främjar anti-rasistiskt arbete

Diskriminering på grund av etniskt ursprung är en av de vanligaste diskrimineringsgrunderna både i Finland och inom EU. Rasistisk diskriminering i Finland är således ett omfattande och allvarligt samhällsproblem som berör många olika minoritetsgrupper. Rapporter och undersökningar som publicerats under de senaste åren understryker behovet av nödvändiga åtgärder för att utrota rasism och främja likabehandling. Åtgärder som undanröjer diskriminering och antirasistisk verksamhet bör stärkas och genomföras planmässigt och långsiktigt inom alla delar av samhället. Antirasism innebär aktiv och medveten verksamhet mot rasism. Av denna orsak behöver vi ett nationellt åtgärdsprogram mot rasism som ställer upp tydliga mål och åtgärder för att bekämpa rasism och främja antirasism.



Som forskning och de kontakter som kommit till diskrimineringsombudsmannen visar är diskriminering och rasism djupt rotade i det finländska samhällets strukturer, praxis, institutioner och attityder.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att man i det nationella åtgärdsprogrammet mot rasism ställer upp tydliga mål som går att uppnå och tar i bruk åtgärder som motverkar rasism på nationell och lokal nivå. Även befintlig kunskap om hatbrottslighet och forskningsresultat om rasistisk diskriminering och trakasserier ska användas för att säkerställa kunskapsbaserat beslutsfattande. Övervakningsorganen för de internationella människorättskonventionerna har gett Finland ett flertal rekommendationer för att ingripa i rasistisk diskrimine-

ring och trakasserier.⁷⁵ Genomförandet av dessa rekommendationer ska tas med i åtgärdsprogrammet mot rasism. Genomförandet och effekterna av det nationella åtgärdsprogrammet mot rasism bör också granskas genom extern

utvärdering. Genomförandet och effekterna av åtgärdsprogrammet bör dessutom granskas tillsammans med de befolkningsgrupper som utsätts för rasism.

Enligt diskrimineringsombudsmannen bör tillräckliga resurser och nödvändig tilläggsfinansiering reserveras för medborgarorganisationer som bedriver antirasistiskt arbete. Många medborgarorganisationer har under årens lopp haft en betydande roll i arbetet mot rasism. Diskrimineringsombudsmannen anser därför att verksamheten hos dem som bedriver antirasistiskt arbete på lokal och nationell nivå ska stödjas och ytterligare stärkas. Samhället kan bekämpa rasism och diskriminering på ett mer effektivt sätt än tidigare genom att öka medvetenheten om antirasism och vidta antirasistiska politikåtgärder, genom att kontinuerligt kartlägga läget för likabehandling och hindren för dess förverkligande, genom att tilldela resurser till stödtjänster för diskrimineringsoffer samt med andra administrativa och i sista hand straffrättsliga åtgärder.

Genom att bekämpa rasism och diskriminering främjas mänskliga rättigheter inom alla livsområden

Principen om likabehandling och förbudet mot diskriminering hör till kärnan i det nationella systemet för grundläggande fri- och rättigheter och i internationella människorättskonventioner. Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Också diskrimineringslagstiftningen förutsätter aktiva åtgärder för att ingripa i diskriminering. Förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kräver därför aktiva antirasistiska politikåtgärder.

Som fenomen berör rasism inte bara många personer med utländsk bakgrund, utan också rasifierade finländare som utsätts för rasistisk diskriminering till exempel på grund av etniskt ursprung, språk, religion eller namn. Rasism riktar också mot Finlands nationella minoriteter, såsom romer, finländska judar samt ursprungsfolket samer. Rasism berör en mycket bred grupp människor, varav en stor del är födda och uppvuxna i Finland. Rasism är inget nytt fenomen, utan har djupa rötter i Finland.

Forskning och myndighetsutredningar visar att rasistisk diskriminering förekommer inom alla livsområden, till exempel i utbildningen, arbetslivet, på bostadsmarknaden och i vardaglig interaktion.⁷⁶ Dessutom visar diskrimineringsombudsmannens statistik, antalet kontakter, enskilda fall som ombudsmannen utrett och många olika studier att rasistisk diskriminering är utbredd i Finland.



Rapporter och undersökningar som publicerats under de senaste åren understryker behovet av att vidta nödvändiga åtgärder för att utrota rasism och främja likabehandling.

Diskriminering är ofta kontinuerlig, kumulativ och generationsövergripande.⁷⁷ Den påverkar individens välbefinnande, psykiska hälsa, trygghetskänsla och tillit till samhället. De generationsövergripande effekterna av diskrimineringserfarenheter är betydande. Föräldrars erfarenheter kan försämra barns psykiska hälsa och välbefinnande. Generationsövergripande erfarenheter av rasism kan försvaga barns och ungas anknytning till samhället. Därför måste rasistisk diskriminering identifieras och motverkas inte bara på individnivå utan också strukturellt och samhälleligt.

Strukturell rasism syns bland annat i hur utbildningsvägar differentieras, i rekryteringspraxis och karriärutveckling samt i svårigheter att få bostad. Utöver antaget eller faktiskt ursprung kan personens ställning också i avgörande grad påverkas av kön och religion. Diskriminering är därför ofta diskriminering på flera grunder och/eller korsande diskriminering. Korsande diskriminering på flera grunder är ett särskilt allvarligt fenomen som måste bekämpas konsekvent.

Under de senaste åren har flera internationella och nationella studier och utredningar publicerats som påminner om att rasism fortfarande är ett betydande samhälleligt problem i Finland. Utöver en forskningsrapport av EU:s

byrå för grundläggande rättigheter visar till exempel Institutet för hälsa och välfärds befolkningsundersökning⁷⁸ att 42 procent av personer som flyttat till Finland hade upplevt diskriminering under året före enkäten. I vissa grupper var erfarenheterna av diskriminering ännu vanligare. Bland unga som flyttat från Afrika och Mellanöstern uppgav så många som 63 respektive 58 procent att de hade upplevt diskriminering. Finmonik-studien av Institutet för hälsa och välfärd⁷⁹ visade i sin tur att var fjärde respondent rapporterade att de upplever diskriminering varje vecka. Erfarenheterna av diskriminering omfattade bland annat skällsord, negativa gester samt att bli ignorerad eller utesluten ur en grupp. Respondenterna rapporterade som följder av diskrimineringen bland annat otrygghetskänslor, urholkad tillit till samhället, psykisk ohälsa och lägre upplevd livskvalitet.

Som forskning och de kontakter som kommit in till diskrimineringsombudsmannen visar är diskriminering och rasism djupt rotade i det finländska samhällets strukturer, praxis, institutioner och attityder. Erfarenheter av rasistisk diskriminering eller trakasserier är mer sällan engångsföreteelser – de är ofta kontinuerliga, förekommer inom olika delar av livet, är kumulativa och generationsövergripande. Genom att bekämpa rasism och diskriminering främjas mänskliga rättigheter inom alla livsområden. Därför behöver vi ett nationellt åtgärdsprogram mot rasism för att stärka och främja det här arbetet.

3.6 Främjande av likabehandling i strukturerna

Att ingripa i enskilda diskrimineringsfall är viktigt särskilt ur diskrimineringsoffrets perspektiv. Genom enskilda fall kan man dock ofta bara i begränsad utsträckning påverka en bredare samhällelig förändring. Diskriminering som förekommer i vårt samhälle är ofta framför allt strukturell, och att enbart ingripa i redan inträffad diskriminering räcker inte för att nå ett mer likvärdigt samhälle. Ett bredare främjande av likabehandling är en särskilt viktig del av diskrimineringsombudsmannens påverkansarbete. Ombudsmannen strävar efter att främja likabehandling när det kommer till det allmänna till exempel genom att ge utlåtanden om lagförslag, kommunicera och utbilda om likabehandling samt övervaka att skyldigheten att främja likabehandling efterlevs.

3.6.1 Tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter en bedömning av konsekvenserna för likabehandling

Rekommendation:

- Riksdagen ska säkerställa att lagförslag som den behandlar innehåller tillräckliga bedömningar av ett likvärdigt och icke-diskriminerande tillgodoseende av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, så att reformernas sammantagna konsekvenser kan beaktas i beslutsfattandet.

Det allmänna ska enligt grundlagen se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Diskrimineringslagen ålägger också myndigheter en skyldighet att främja likabehandling. I alla skeden av lagberedningen måste man säkerställa att lagstiftningen tryggar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och att lagstiftningen inte begränsar tillgodoseendet av likvärdiga rättigheter för personer som riskerar att utsättas för diskriminering. Diskrimineringsombudsmannen har den senaste tiden upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid att reformer av lagstiftning inte har innehållit en heltäckande bedömning av konsekvenserna för likabehandling och av de sammantagna konsekvenserna av olika lagförslag. Brister i bedömningen av konsekvenserna för likabehandling försvagar också riksdagens konstitutionella rätt att besluta om lagstiftningen, eftersom riksdagen inte får tillräcklig information för att bedöma alla konsekvenser av lagförslaget.

En myndighet ska göra en bedömning av konsekvenserna för likabehandling när lagar bereds. I bedömningen ska man fästa uppmärksamhet vid lagförslagens eventuella konsekvenser för olika befolkningsgrupper, såsom personer i olika åldrar, personer med funktionsnedsättning eller personer med låg inkomst. På samma sätt ska man identifiera om förslaget har särskilda konsekvenser till exempel för föräldrar till små barn, religiösa minoriteter eller sexuella minoriteter. En bedömning av ett enskilt lagförslag räcker dock inte om ändringar samtidigt görs i flera lagar. Då måste man även bedöma de sammantagna konsekvenserna som förslagen har på olika grupper.

Diskrimineringsombudsmannen har fäst uppmärksamhet vid brister i och den fragmenterade karaktären av konsekvensbedömningar särskilt i reformer som gäller utlänningslagstiftningen (se avsnitt 4), i arbetsrättsliga reformer samt i reformer som gäller den sociala tryggheten och social- och hälsovården.

Allokeringen av flyktingkvoten

Diskrimineringsombudsmannen anser att den grundlagsenliga likabehandlingsprincipen och behovet av vidarebosättning för nödställda flyktingar bör vara utgångspunkter vid allokeringen av flyktingkvoten.

Diskrimineringsombudsmannen inledde i oktober 2024 på eget initiativ en utredning om inrikesministeriets agerande i beredningen av allokeringen av flyktingkvoten för år 2025. På basis av uppgifter som förekommit i offentligheten hade det uppstått en tydlig misstanke om att ministeriets ledning skulle ha gett tjänstepersoner instruktioner om att prioritera kristna flyktingar framom flyktingar som kommer från muslimska länder.

I mars 2025 gav ombudsmannen ett ställningstagande där det konstaterades att ministeriets politiska ledning hade agerat i strid med grundlagens och diskrimineringslagens förbud mot diskriminering genom att sätta flyktingar i olika ställning utifrån deras religion.⁸⁰ Ombudsmannen bad även att justitiekanslern skulle bedöma ärendet. Som en följd av ombudsmannens tillsynsåtgärder avbröt statsrådet beredningen av flyktingkvoten och fattade, på grundval av ett förslag från FN:s flyktingorgan UNHCR, ett nytt beslut om fördelningen vars innehåll var detsamma som året innan.

Justitiekanslern gav sitt eget beslut i ärendet och konstaterade att beredningen av fördelningen av flyktingkvoten vid inrikesministeriet hade misslyckats.⁸¹ Justitiekanslern fäste särskilt inrikesministerns specialmedarbetares uppmärksamhet vid betydelsen av likabehandling och förbudet mot diskriminering som grundläggande principer i grundlagen och Finlands statsförfattning. Han ansåg också att ministrarna och deras politiska medarbetare måste säkerställa att den politiska styrning de ger inte innehåller direkt eller indirekt diskriminerande element och inte heller skapar misstankar om möjlig diskriminering.

Ökad diskriminering har inte beaktats i ändringar av arbetslivets lagstiftning

Vid ändringar i arbetslagstiftningen har ombudsmannen fäst uppmärksamhet vid att konsekvensbedömningen kan reduceras till enbart iakttagelser om lagstiftningens negativa konsekvenser, om någon bedömning över huvud taget har gjorts. Under beredningen måste remissinstanserna dock ha möjlighet att jämföra olika genomförandealternativ och deras konsekvenser. Om ett lagförslag har negativa konsekvenser för likabehandling och man inte ser några alternativ till förslaget, bör man samtidigt bedöma i vilken utsträckning skadeverkningarna kan förebyggas med andra åtgärder. Enligt ombudsmannens bedömning har iakttagelser om negativa konsekvenser för likabehandling ofta inte lett till ändringar i förslaget eller till att konsekvenserna balanserats.



En allmän försvagning av arbetstagarens ställning påverkar de arbetstagares ställning som riskerar att utsättas för diskriminering mer än andra.

Ofta har det i lagförslagen helt saknats en mer omfattande bedömning av de sammantagna konsekvenserna, där man skulle granska frågan ur perspektivet av hur likabehandling vad gäller arbetslivsrättigheterna förverkligas. Diskrimineringsombudsmannen har upprepade gånger påpekat gällande reformer i arbetslagstiftningen och deras sammantagna konsekvenser för arbetstagarnas ställning att det inte har gjorts någon samlad bedömning av konsekvenserna för likabehandling, där man skulle beakta helhetseffekterna särskilt för grup-

per som riskerar att utsättas för diskriminering, såsom personer med invandrarbakgrund, äldre och personer med funktionsnedsättning. Ombudsmannen har regelbundet ifrågasatt om man utan en bedömning av sammantagna konsekvenser kan uppfylla kraven på god lagberedning, trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna enligt 22 § i grundlagen samt skydda arbetskraften på det sätt som förutsätts i 18 § i grundlagen.⁸²

Diskrimineringsombudsmannen konstaterar att ändringarna i arbetslagstiftningen gör det enklare än tidigare att avsluta en anställning eller låta bli att förnya den också i situationer där det dolda motivet är ett diskriminerande skäl. Reformerna lämnar grupper som riskerar att utsättas för diskriminering i en mycket sårbar ställning. Konsekvenserna av arbetslivets lagstiftningsreformer för minoritetsgrupper och för erfarenheter av diskriminering måste följas upp och vid behov kompenseras genom att stärka förbudet mot diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen påminner om att myndigheten, för att faktisk likabehandling ska förverkligas, kan ha en direkt skyldighet att vidta positiv särbehandling för grupper som riskerar att utsättas för diskriminering, om likabehandling inte kan tryggas på annat sätt.

Likabehandling äventyras genom förändringar i social- och hälsosystemet

Diskrimineringsombudsmannen har fäst uppmärksamhet vid bedömningar av konsekvenserna för likabehandling i lagreformer som gäller social- och hälsovårdssystemet. I sina utlåtanden har ombudsmannen uttryckt oro över förslag som har sammantagna och kumulativa konsekvenser för samma grupper och familjers möjligheter till försörjning. I konsekvensbedömningarna av olika förslag har det till exempel nämnts att förslaget leder till en stramare ekonomisk situation för människor, ett ökat behov av utkomststöd samt en ökad efterfrågan på matutdelning som ordnas av tredje sektorn. En fragmenterad lagberedning äventyrar förverkligandet av de rättigheter som tryggas i 19 § i grundlagen och likabehandlingen.⁸³

Även social- och hälsovårdsministeriet anser att de lagändringar som redan har gjorts och som planeras inte är problemfria med tanke på skyldigheterna enligt de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ministeriet har publicerat en promemoria till stöd för riksdagens beslutsfattande där man bedömer de sammantagna konsekvenserna av lagändringar som gjorts och planerats inom utkomstskyddet och social- och hälsovårdstjänsterna under åren 2024–2026.⁸⁴ Promemorian visar att det är utmanande att bedöma konsekvenser som riktar till olika grupper och att bedömningen sträcker sig över lång tid, eftersom försämringar i social trygghet har fördelats över flera år och flera olika propo-

sitioner. Även förmånstagaren har svårt att förutse hur fragmenterade ändringar påverkar den egna försörjningen.

Förverkligandet av likabehandling bör också bedömas utifrån hur samhällets resurser fördelas inom ett livsområde, såsom hälso- och sjukvården. Ombudsmannen har till exempel i sina utlåtanden konstaterat att en fördelning av den offentliga ekonomins resurser särskilt till privat hälso- och sjukvård i praktiken i första hand innebär att man stöder sjukvård och hälsofrämjande för den del av befolkningen som har god ekonomi. Förändringar som riktas till den offentliga hälso- och sjukvården berör däremot särskilt människor i en sårbar socioekonomisk ställning. Institutet för hälsa och välfärd (THL) har till exempel bedömt att användningen av företagshälsovård är en betydande faktor som orsakar inkomstrelaterad ojämlikhet i hälsotjänster i Finland. Företagshälsovårdssystemet gynnar höginkomsttagare, medan besök hos hälsostationsläkare är vanligare bland låginkomsttagare.⁸⁵ Även FPA har konstaterat att ersättningar för privatläkar- och tandläkararvoden samt ersättningar för undersökning och behandling tycks koncentreras särskilt till medel- och höginkomsttagare⁸⁶.

I konsekvensbedömningarna av nedskärningsförslag som gäller social trygghet har man identifierat att behovet av utkomststöd sannolikt ökar till följd av förändringarna. Enligt FPA:s statistik har både antalet mottagare av grundläggande utkomststöd och beloppet av utbetalat stöd ökat⁸⁷. Även antalet vräkningar⁸⁸ och hemlösa⁸⁹ ökar. Ombudsmannen anser att det krävs aktiva åtgärder för att lindra människors ökade ekonomiska trångmål och för att säkerställa tillräckliga social- och hälsovårdstjänster i rätt tid, så att de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan förverkligas på lika villkor och utan diskriminering.

3.6.2 Vid användning av artificiell intelligens måste bedömningen av konsekvenserna för likabehandling säkerställas

Algoritmiska system och artificiell intelligens har en växande roll i situationer som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom inom hälso- och sjukvården, utbildningen, möjligheten att få arbete och myndighetstillsyn. AI

och automatiserat beslutsfattande kan avsevärt förbättra tjänster och deras tillgänglighet. AI kan också användas för att identifiera praxis som strider mot likabehandling och för att stödja rättigheterna för grupper i en sårbar ställning.



Diskriminering i algoritmiska system kan bero på många faktorer – främst på människors agerande.

Samtidigt visar rapporter och praktiska exempel att användning av AI utan förebyggande åtgärder och uppföljning oavsiktligt kan förstärka ojämlikhet, producera och öka diskriminerande stereotypier och få till stånd diskriminering.⁹⁰ Allvarligt diskriminerande AI-system har använts i Europa. Exempel är polisens ansiktsgenkänningssystem

som diskriminerar bruna och svarta personer, samt algoritmer som används för övervakning av förmånstagare som profilerar diskriminerande på basis av invandrarbakgrund eller kön. Även i arbetslivet, särskilt vid rekrytering, har diskriminering kopplad till användning av AI rapporterats. Risken för diskriminering ökar när aktörer inte alltid vet hur AI används och inte gör konsekvensbedömningar.⁹¹

Diskriminering i algoritmiska system kan bero på många faktorer – i synnerhet människors agerande. Dit hör till exempel val av användningssätt och mål, val av data eller modell samt brister i uppföljning och testning.

Diskrimineringsombudsmannen kräver särskilt att statsrådet och myndigheterna förbinder sig på ett tydligare vis än hittills, säkerställer kompetens och konkreta åtgärder för att trygga positiva konsekvenser för likabehandling vid användning av AI. Likabehandlingsbedömning måste systematiskt krävas i alla AI-projekt och upphandlingar inom den offentliga sektorn.

Skyldigheterna att främja likabehandling måste genomföras också vid användning av AI. Ombudsmannen betonar dessutom att förebyggande av diskriminering inte bara är en juridisk skyldighet och mänskligt mycket viktigt, utan

också ekonomiskt effektivare än att i efterhand korrigera fel som orsakats av användningen av algoritmiska system.

Diskrimineringsombudsmannen har behörighet att ingripa mot algoritmisk diskriminering och att främja likabehandling till exempel genom egna utrednings- och tillsynsåtgärder. Ombudsmannen kan också föra ett ärende som gäller användningen av ett diskriminerande AI-system till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden även utan ett identifierat offer. Om nämnden konstaterar diskriminering kan den förena sitt förbud med vite. För att ombudsmannen ska kunna genomföra styrning och övervakning på eget initiativ förutsätts dock tillräckliga resurser. Med nuvarande resurser kan ombudsmannen inte i tillräcklig grad genomföra övervakning och sådant myndighetssamarbete som stöder övervakningen.

Likabehandlingsbedömning måste systematiskt krävas i alla AI-projekt och upphandlingar inom den offentliga sektorn

Rekommendation:

- Bedömning av konsekvenser för likabehandling ska förutsättas i alla AI-projekt och AI-upphandlingar inom den offentliga sektorn.

Diskrimineringsombudsmannen förväntar sig konkreta åtgärder av statsrådet och ministerierna för att trygga likabehandling vid användning av AI och för att verkställa skyldigheten att främja likabehandling. Statsrådet och ministerierna ska enligt 5 § i diskrimineringslagen främja likabehandling i sin verksamhet – detta gäller också riktlinjer och projekt för digitalisering och artificiell intelligens. Även lagstiftare och andra myndigheter bör säkerställa att reglering, styrning och finansiering stöder likabehandling.

Ombudsmannen anser att den mest brådskande åtgärden är att kräva bedömning av konsekvenser för likabehandling i alla AI-projekt och AI-upphandlingar inom den offentliga sektorn.⁹² Det behövs stöd för genomförandet av bedömningen genom styrning från statsrådet och ministerierna, utveckling av bedömningsmetoder och stärkande av kompetens. Vid utvecklingen av metoden kan man utnyttja befintliga modeller på nationell och EU-nivå, såsom ett ramverk för bedömning av likabehandling i AI som tagits fram med VN TEAS-finansiering.⁹³ Det är väsentligt att kräva bedömning redan från planeringsskedet av systemets användning och genom hela systemets livscykel.

Ett centralt mål i Finland har varit att öka användningen av AI och avveckla hinder för digitalisering. Samtidigt har etisk användning av AI och människo-centrering konstaterats vara centrala utgångspunkter. Diskrimineringsombudsmannen betonar att diskrimineringsförbudet och skyldigheten att främja likabehandling grundar sig på lag, inte enbart på etiska principer. Ombudsmannen är oroad över i fall det i effektiviseringens namn, och då är det frågan om att avveckla digitala hinder och lätta på förvaltningen, gör avkall på att säkerställa icke-diskriminering. Enligt ombudsmannens uppgifter har det knappt gjorts några bedömningar av konsekvenser för likabehandling i den offentliga sektorns AI-projekt. Effektiviseringsmålet får inte äventyra tryggheten av likabehandling.

Det är positivt att man diskuterar diskrimineringsrisker med AI mer än tidigare och att temat syns i myndighetsanvisningar. Hänvisningarna är dock ofta snäva. Ombudsmannen har gett styrning på eget initiativ för att likabehandling ska beaktas på det sätt som lagen kräver.

Likabehandling måste sättas i centrum för AI-strategier och användningsbeslut

Rekommendation:

- Likabehandling ska sättas i centrum för AI-strategier och AI-styrning.

Beslut om användning av AI är inte bara tekniska lösningar utan också värde- och budgetval. Diskrimineringsombudsmannen lyfte fram denna fråga redan i sin riksdagsberättelse 2022. Det är viktigt att bedöma vad AI lämpar sig för och vilka beslut som inte bör fattas med AI. Konsekvenser för likabehandling måste granskas ur ett brett samhälleligt perspektiv. När användningen av AI ökar blir dessa budskap ännu mer aktuella. AI kan fördjupa ojämlikhet och orsaka skada särskilt för grupper i en sårbar ställning även på lång sikt. Europarådets nya ramkonvention om artificiell intelligens förpliktar stater att främja likabehandling.⁹⁴ Konventionen ska beaktas i Finland.

Främjande och tryggnad av likabehandling vid användning av AI måste införlivas i de centrala målen i nationella strategier och myndigheternas styrmodeller. Dessutom måste man göra tillräckliga bedömningar av konsekvenserna för likabehandling i lagstiftning som gäller utnyttjande av data i myndigheter, och vid behov inkludera bestämmelser som uttryckligen stöder icke-diskriminering. Ombudsmannen har fäst uppmärksamhet vid detta bland annat i utlåtanden om förebyggande hälso- och sjukvård⁹⁵ samt om Gränsbevakningsväsendets behörigheter⁹⁶.

Det behövs en bred samhällelig diskussion gällande värderingar i användningen av AI, inklusive likabehandling. Deltagandet av olika grupper i diskussionen måste säkerställas. Dessutom ska förbudet mot diskriminering och likabehandling beaktas när skyldigheten till AI-läskunnighet enligt AI-förordningen genomförs. På grund av de långtgående effekterna av artificiell intelligens ska olika befolkningsgrupper erbjudas information och utbildning om

konsekvenserna av artificiell intelligens för likabehandling. Inom ramen för sitt projekt ”Equal AI” har ombudsmannen riktat utbildning i frågan särskilt till myndigheter och civilsamhällesorganisationer samt utbildat yrkespersoner inom dataskydd och rekrytering. Det är också mycket viktigt att öka transparensen i användningen av AI och algoritmiska system, så att man kan föra en kunskapsbaserad diskussion om valen att använda AI och effekterna samt för att rikta tillsynen.⁹⁷

Skyldigheten att främja likabehandling måste iakttas vid användning av artificiell intelligens

Rekommendation:

- Skyldigheten att främja likabehandling ska verkställas vid användning av artificiell intelligens och algoritmiska system.

Skyldigheten att främja likabehandling förutsätter att planering och användning av AI-system bedöms ur likabehandlingsperspektiv. Det räcker inte att enbart minimera diskrimineringsrisker. För att verkställa skyldigheten att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen bör myndigheter dessutom kräva att leverantörer i AI-upphandlingar gör och upprätthåller bedömningar av sina systems konsekvenser för likabehandling.⁹⁸ Konsekvenserna av artificiell intelligens och algoritmiska system ska beaktas i myndighetens likabehandlingsplanering. En plan som uppdateras regelbundet stöder säkerställandet av likabehandling i användningen av artificiell intelligens.

Även aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter, utbildningsanordnare och arbetsgivare är skyldiga att främja likabehandling och att bedöma hur de algoritmiska system och den artificiell intelligens de använder påverkar likabehandling.

Diskriminering definieras utifrån likabehandlingsregleringen - inte utifrån AI-förordningen

Regleringen om användningen av artificiell intelligens och algoritmiska system har utvecklats och förändrats. EU:s AI-förordning ((EU) 2024/1689) skyddar de grundläggande rättigheterna och ickediskrimineringen, men det skyddet ger bestäms av den AI-definition som föreskrivs i förordningen. Förordningens skyldigheter gäller i huvudsak endast AI-system med hög risk. Dessutom lämnas bedömningen av systemets risker och de nödvändiga förebyggande åtgärder och åtgärder för hantering i stor utsträckning till systemets utvecklare eller användare. Läget där grunden är risk är inte oproblematisk i förhållande till tryggandet av ickediskriminering och likabehandling som en grundläggande rättighet.⁹⁹

Icke-diskriminering i AI-system bedöms utifrån likabehandlingsregleringen, inte utifrån AI-förordningen. Diskrimineringsgrunder och skyldigheterna att främja likabehandling fastställs enligt nationell reglering. Vid bedömning och testning av konsekvenserna för likabehandling och jämställdhet ska man använda standarder och verktyg som beaktar kraven i likabehandlings- och jämställdhetsregleringen.

En effektiv tillsyn över AI-förordningen förutsätter tillräckliga resurser och likabehandlingskompetens hos marknadskontrollmyndigheterna. Diskrimineringsombudsmannen fungerar som ett organ som skyddar grundläggande rättigheter enligt förordningen (artikel 77) och behöver ändamålsenliga resurser för att sköta sina uppgifter.¹⁰⁰

I Finland begränsades automatiserat beslutsfattande i den offentliga sektorn i praktiken till användning av regelbaserade system genom en lagändring 2024. Ett regelbaserat system fungerar enligt regler som i förväg fastställts av människor. Även användning av regelbaserade system kan leda till diskriminering, men då är diskrimineringsriskerna lättare att identifiera och förebygga än vid användning av AI-system som bygger på maskininlärning. På grund av de särskilda diskrimineringsrisker som är förknippade med artificiell intelligens förhåller sig ombudsmannen med reservation till tanken att regleringen i detta

skede skulle ändras.¹⁰¹ Den nuvarande regleringen förpliktar också uttryckligen till att säkerställa icke-diskriminering i automatiserade beslutsförfaranden: av behandlingsreglerna ska det framgå hur beslutsförfarandets icke-diskriminering säkerställs (lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen, 28 a §). Denna dokumentationsskyldighet innebär i praktiken att man gör en bedömning av konsekvenserna för likabehandling och dokumenterar de centrala slutsatserna. Skyldigheten förebygger diskriminering och ökar transparensen.¹⁰²

Övervakning på eget initiativ och styrning står i centrum för att säkerställa icke-diskriminering i artificiell intelligens

Rekommendation:

- Tillsynsmyndigheterna måste säkerställas tillräckliga resurser för att följa upp och övervaka den artificiella intelligensens icke-diskriminering samt ge styrning även på eget initiativ.



Tillräckliga resurser ska tryggas för myndighetsövervakning och -styrning när det kommer till icke-diskriminering i artificiell intelligens.

En ökad användning av artificiell intelligens kräver att övervakningen av diskrimineringsförbudet utvecklas. För enskilda personer är det nästan omöjligt att upptäcka konsekvenserna av ett AI-system till exempel i myndighetsbeslut, övervakningsåtgärder eller rekrytering. Algoritmisk diskriminering är oftast oavsiktlig. Bristande transparens av artificiell intelligens och dess breda effekter på gruppnivå understryker

behovet av att satsa på övervakning på eget initiativ vid sidan av att säkerställa individers rättsskydd.¹⁰³ AI-system kan orsaka skada för likabehandling på en bred nivå, även om de bara orsakar liten skada för individer. Effekterna kan riktas brett och över lång tid mot en viss grupp, och offer är inte lätta att identifiera.¹⁰⁴

Därför måste tillräckliga resurser tryggas för myndighetsövervakning och styrning på eget initiativ när det kommer till icke-diskriminering i artificiell intelligens.

Projektet "Equal AI" utvecklar styrnings- och övervakningskapacitet

Det tvååriga projektet "Equal AI" som inleddes 2024 stöder diskrimineringsombudsmannens och andra myndigheters beredskap att bedöma konsekvenser av artificiell intelligens för likabehandling och utveckla uppföljnings-, styrnings- och övervakningsverksamhet som görs på eget initiativ.¹⁰⁵

Inom projektet har man utbildat om icke-diskriminerande användning av artificiell intelligens. År 2026 publicerades rapporter om likabehandlingsorgan och AI-förordningen samt om europeisk likabehandlingsreglering och artificiell intelligens, och stödmaterial kommer att tas fram för övervakning av artificiell intelligens ur likabehandlingsperspektiv.¹⁰⁶

Projektet finansieras av Europeiska unionens instrument för tekniskt stöd (TSI) och Europarådet. Som partner fungerar likabehandlingsorganen i Belgien och Portugal samt Europarådet.

3.6.3 Myndighetsservice via många kanaler måste tryggas för alla

Rekommendation:

- Statsrådet ska trygga likabehandling i kontakt till myndigheter. Tillgänglighet ska säkerställas när digitala tjänster planeras och utvecklas. Möjligheten till myndighetsservice via många kanaler ska tryggas.

Vid planering, utveckling och införande av digitala tjänster måste man beakta olika användares möjligheter att använda elektroniska servicekanaler. Alla har dock inte möjlighet att sköta ärenden digitalt. Därför måste aktörer erbjuda service på olika sätt så att likvärdiga möjligheter att uträtta ärenden förverkligas för alla.

Finland håller stegvis på att övergå till att digitala tjänster blir den primära kanalen för kontakt till myndigheter. Det första steget är att elektronisk delgivning blir primär, vilket minskar mängden brevpост. I samband med reformen har det konstaterats att alternativa service- och kommunikationskanaler måste finnas till buds för dem som inte kan använda digitala tjänster och kommunikationskanaler. Digitaliseringen fortsätter också under kommande regeringsperioder, vilket innebär att de ändringar som nu görs får konsekvenser långt in i framtiden.

Petteri Orpos regering har utarbetat propositioner till riksdagen om prioritering av elektronisk delgivning i myndighetsverksamhet och om elektronisk delgivning inom Skatteförvaltningen. Målet är att främja elektronisk delgivning av handlingar och att uppnå besparingar i enlighet med statsförvaltningens produktivhetsprogram.

Att möjliggöra och öka användningen av e-tjänster förbättrar många människors möjligheter att få tjänster och information samt att delta i samhällets



Alla har inte möjlighet att uträtta ärenden digitalt. Aktörerna ska därför erbjuda service på olika sätt så att likvärdiga möjligheter att uträtta ärenden förverkligas för alla.

funktioner. Digitaliseringen kan också stärka självständigheten och självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning. Detta förutsätter dock att digitala tjänster och applikationer planeras konsekvent så att de är så lättanvända som möjligt och att deras tillgänglighet säkerställs utan undantag redan från början av planeringsskedet.

Alla har inte möjlighet att använda digitala tjänster. Det allmänna

måste trygga likvärdig tillgång till myndighetstjänster för alla, vilket i praktiken innebär fungerande service via många kanaler. När besparingar genomförs får man inte äventyra tjänsternas likabehandling.

För användare av e-tjänster måste det tydligt framgå vad prioriteringen av elektronisk delgivning innebär i praktiken och vilka konsekvenser den har för kunden. Dessutom måste man säkerställa att det är tydligt och fungerande att avstå från elektronisk service i situationer där e-tjänster inte längre är möjliga för kunden.

3.6.4 Erfarenheter av övervakning av likabehandlingsplanering

Rekommendationer:

- Riksdagen ska förutsätta att statsrådet och ministerierna ålägger myndigheterna inom sina förvaltningsområden att genomföra likabehandlingsplanering av hög kvalitet och att hålla den uppdaterad.
- Ministerierna ska säkerställa att myndigheternas verksamhet baserar sig på en heltäckande bedömning av konsekvenser för likabehandling, som även görs i rätt tid.

Enbart icke-diskriminering räcker inte, utan myndigheter har enligt diskrimineringslagen också en skyldighet att genom aktiva åtgärder främja likabehandling. Ojämlighet framträder inte alltid direkt som diskriminering, utan kan vara inbäddad i strukturer och leda till indirekt diskriminering. Skyldigheten att främja likabehandling förutsätter att man identifierar och korrigerar diskriminering som följer av strukturer. I främjandeskyldigheten ingår att upprätta en aktuell likabehandlingsplan. Planen ska innehålla myndighetens bedömning av konsekvenser av den egna verksamheten för likabehandling samt de åtgärder som behövs för att främja likabehandling.

En högkvalitativ likabehandlingsplanering är, när den fungerar som bäst, en naturlig del av myndighetens kärnverksamhet. Detta förutsätter att planen och de åtgärder som skrivs in i den är tillräckligt konkreta. Grunden för en verkligt verkningsfull likabehandlingsplanering skapas redan i inledningsskedet, där myndigheten bedömer vilka konsekvenser dess verksamhet kan ha för grupper som riskerar att utsättas för diskriminering.

Diskrimineringsombudsmannen har utrett läget för likabehandlingsplaneringen i statsförvaltningen med hjälp av ett rapporteringsverktyg som utvecklades

inom EU-projektet ”Drivkrafter bakom jämlikhet” (2021–2023). Verktöget möjliggör bedömning av planeringens kvalitet med hjälp av både kvantitativa och kvalitativa indikatorer. Verktöget kan anpassas till granskning av en enskild myndighet eller ett helt förvaltningsområde och även till jämförelser mellan förvaltningsområden.



Enbart icke-diskriminering räcker inte, utan myndigheterna har även en skyldighet enligt diskrimineringslagen att genom aktiva åtgärder främja likabehandling.

Hittills har diskrimineringsombudsmannen genomfört två datainsamlingsomgångar inom statsförvaltningen, den första åren 2022–2023 och en uppföljningsomgång år 2025. Datainsamlingen har genomförts inom åtta olika förvaltningsområden. Under den första omgången deltog 104 ämbetsverk och under uppföljningsomgången 129 ämbetsverk, däribland bland annat domstolarna, polisinrättningarna och

NTM-centralerna. Resultaten av rapporteringsverktöget täcker därmed en betydande del av statsförvaltningens myndigheter.

Rapporteringsverktöget ger användbar kvalitativ information både för diskrimineringsombudsmannens laglighetsövervakning och för ministeriernas interna kontroll och styrning inom sina förvaltningsområden. Det ökar den efterlängtrade transparensen kring vad myndigheter gör – eller låter bli att göra – när de genomför sin skyldighet att främja likabehandling på ett målmedvetet och planmässigt sätt.

Rapporteringsverktöget avslöjade betydande brister i myndigheternas likabehandlingsplanering

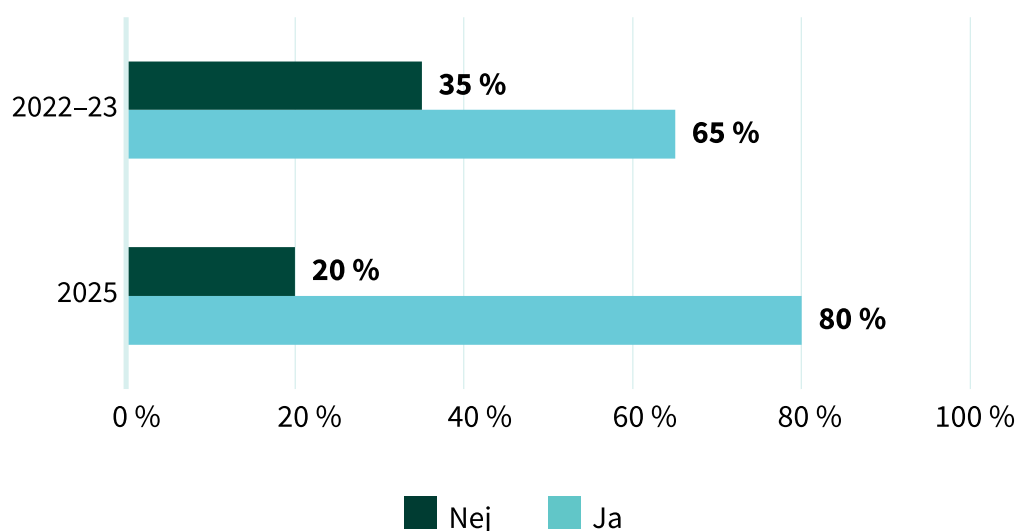
Myndigheterna har en grundlagsbaserad skyldighet att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Även om en del myndigheter har skött likabehandlingsplaneringen på ett ändamålsenligt sätt visar rapporteringsresultaten att det fortfarande finns betydande brister inom statsförvaltningen.

Det finns tecken på att en myndighet som försummat likabehandlingsplaneringen sannolikt inte heller mer allmänt har bedömt likabehandlingseffekterna av sin verksamhet. Då finns en risk att myndigheten saknar tillräcklig kunskapsgrund eller förmåga att trygga genomförandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna för olika befolkningsgrupper.

Mellan datainsamlingsomgångarna minskade antalet myndigheter som hade försummat sin skyldighet tydligt, men fortfarande har var femte myndighet inte alls utarbetat den verksamhetsinriktade likabehandlingsplan som lagen kräver.

29 % av de myndigheter som hade utarbetat en plan uppgav att de ännu inte hade uppdaterat den. Dessutom hade 21 % av respondenterna inte kommit överens om en tidtabell för nästa uppdatering. Dessa uppgifter är oroväckande, eftersom planen ska vara aktuell och skyldigheten att utarbeta en verksamhetsinriktad plan har gällt redan i tio år.

Försummelse av verksamhetsinriktad likabehandlingsplanering verkar tyda på en bredare försummelse av skyldigheten att främja likabehandling inom myndigheten. Hela 80% av de myndigheter som saknade en likabehandlingsplan uppgav att myndigheten inte alls hade bedömt likabehandlingseffekterna av



Har myndigheten gjort en verksamhetsbaserad likabehandlingsplan?
Antal respondenter: 233

hur myndighetsverksamheten ordnas. Dessutom verkar dessa myndigheter ha allmänna utmaningar att överblicka om de har tillräcklig statistik- och forskningsdata om olika diskrimineringsgrunder för att kunna bedöma konsekvenser.

Även om en myndighet formellt har utarbetat en likabehandlingsplan uppfyller den inte nödvändigtvis de krav som ställs på planeringen. Planeringen kan reduceras till att man tar fram formella planeringsdokument i stället för att myndigheten på riktigt försöker identifiera likabehandlingseffekterna av sin verksamhet och planera riktade, konkreta åtgärder för dem. De kvalitativa bristerna framgår till exempel av att endast 65 % av de myndigheter som uppgav att de hade utarbetat en verksamhetsinriktad likabehandlingsplan berättade att planen hade grundat sig på en konsekvensbedömning av verksamheten. I utgångslägesbedömningen hade man dessutom sällan beaktat olika diskrimineringsgrunder på ett heltäckande sätt, även om man mellan datainsamlingarna kan se en viss förbättring.

Rapporteringsresultaten visar att många centrala delområden av myndighetsverksamheten hade lämnats utan bedömning. Till exempel uppgav endast 13 % av de myndigheter som gjort en bedömning att de hade bedömt likabehandlingseffekterna av upphandlingar och konkurrensutsättningar. Endast 22 % av myndigheterna hade i sin bedömning beaktat stora eller annars betydelsefulla projekt ur likabehandlingsperspektiv. En central kvalitativ brist gällde också bedömningsmetoderna: observationer eller rekommendationer i människorättsrapporter utnyttjades mycket sällan och grupper som riskerar att utsättas för diskriminering och som myndighetens verksamhet riktar sig till hördes sällan.

När myndigheterna tillfrågades om de hade utbildat sin personal i likabehandlingsfrågor uppgav 42 % att ingen utbildning hade ordnats. Nästan hälften av myndigheterna uppgav att de inte alls hade utbildat ledningen i likabehandlingsfrågor. Oroväckande är också att andelen myndigheter som ger regelbunden likabehandlingsutbildning har minskat mellan datainsamlingarna. Dessutom uppgav en fjärdedel av de myndigheter som svarade på enkäten att de inte hade fått stöd för sitt likabehandlingsarbete från sitt ministerium eller någon annan styrande myndighet inom förvaltningsområdet.

Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer till ministerierna för att utveckla arbetet med att främja likabehandling:

1. Som en del av styrningen och tillsynen inom sitt förvaltningsområde ska ministerierna säkerställa att myndigheter har utarbetat både de lagstadgade verksamhetsinriktade och de personalpolitiska likabehandlingsplanerna. Planerna ska vara av hög kvalitet och uppdaterade.
2. Ministerierna ska säkerställa enhetliga arbetssätt bland de tjänsteinnehavare som ansvarar för resultatstyrningen för att främja likabehandling som en del av den administrativa styrningen av myndigheter som lyder under ministerierna. Användningen av kvalitativa kriterier som en del av resultatstyrningen ska främjas målmedvetet.
3. Ministerierna ska se till att det sker en kvalitativ uppföljning av främjandet av likabehandling också när en myndighet har flera resultatstyrande ministerier.
4. Ministerierna ska säkerställa nödvändigt stöd till sina underlydande myndigheter för att inleda och utveckla likabehandlingsarbete samt för att uppdatera planerna.
5. Ministerierna ska rikta åtgärder till att stärka kunskapsunderlaget om olika diskrimineringsgrunder. Kunskapsproduktionen ska vara systematisk och stödja ett likvärdigt genomförande av rättigheter samt identifiering av strukturell diskriminering.

6. Ministerierna ska samla in information från sina underlydande myndigheter om vilka diskrimineringsgrunder och vilka delområden av myndighetsverksamheten som kunskapsbrister gäller. Kartläggningen ska också beakta samverkan mellan flera diskrimineringsgrunder, till exempel kombinationer av funktionsnedsättning och kön eller ålder och ursprung.
7. Ministerierna ska utveckla praxis som underlättar bedömningen av likabehandlingseffekter hos myndigheter som lyder under dem. Sådan praxis kan till exempel vara gemensamma utbildningstillfällen och kollegiala nätverk inom förvaltningsområdet.
8. Man ska fästa särskild uppmärksamhet vid att höra civilsamhället som en del av bedömningen av likabehandlingseffekter i myndighetsverksamheten. För att stödja att verksamhetsmodellen förankras inom förvaltningsområdet kan ett ministerium till exempel utveckla gemensamma hörandetillfällen kopplade till bedömning av likabehandling.

4 Utlänningars ställning och rättigheter

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter omfattar att främja utlänningars ställning och rättigheter. Enligt förarbeten till diskrimineringslagen ska ombudsmannen följa bland annat utlänningarnas omständigheter, ställning och rättigheter samt främja likabehandling av utlänningar. Utlänningar har mindre kunskaper om det finländska samhället och om sina rättigheter. Därför har de ett förhöjt behov av rättsskydd. Generellt sett befinner sig asylsökande i synnerhet i en osäker och till och med farlig situation. Det handlar om människor som är i en särskilt sårbar ställning, där kraven på rättsskydd betonas.¹⁰⁷

Diskrimineringsombudsmannen har med hänsyn till utlänningars behov av rättsskydd och i synnerhet asylsökandes sårbara ställning i utlänningslagen getts en särskild roll när det gäller att komplettera utlänningars rättsskydd och övervaka, att deras rättigheter förverkligas. Ombudsmannen har rätt att bli hörd i enskilda ärenden som gäller asylsökande eller utvisning av utlänningar. Ombudsmannen kan utföra sina uppgifter tack vare den omfattande rätten att få information i utlänningsärenden.

Ombudsmannens mål är att i synnerhet främja tillgodoseendet av rättigheterna för dem som är mest utsatta. Ombudsmannens särskilda uppgift är att identifiera missförhållanden i lagstiftningen och dess tillämpning, inklusive i myndighetsföreskrifter, och få dem ändrade så att de tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

De sammantagna konsekvenserna för utlänningars rättigheter till följd av ändringarna av utlänningslagen

Asylsökandes och, mer omfattande, utlänningars rättigheter har under de senaste åren försämrats på många sätt. Diskrimineringsombudsmannen är mycket oroad över detta och rekommenderar korrigerande åtgärder.

I stället för en totalreform av utlänningslagen har reformerna genomförts splittrat, utan någon helhetsbild av vilka konsekvenser de överlappande och på varandra följande ändringarna får för de mänskliga rättigheterna. Diskrimineringsombudsmannen har under de senaste åren gett flera tiotals utlåtanden om lagpropositioner som försämrar utländska personers rättigheter, där ombudsmannen upprepade gånger har lyft fram behovet av att bedöma de sammantagna konsekvenserna av propositionerna.

Enligt grundlagsutskottet får samverkan av de föreslagna ändringarna till nivån på de grundläggande rättigheterna och de kommande övriga reformerna inte bli oskälig. Grundlagsutskottet menar att ”flertalet separata ändringar till utlänningslagen ökar risken för att riksdagen inte har en helhetsbild av reformerna”.¹⁰⁸ Utan heltäckande bedömningar av samverkningarna finns det risk för att betydande människorättskonsekvenser av lagändringarna förblir höljda i dunkel.

Under de senaste åren har till exempel följande ändringar som försämrar utlänningars ställning gjorts:

- Gränsförfarandet har införts, och användningen av det påskyndade förfarandet har utökats.
- Mottagningspenningen till asylsökande har minskats.
- Den temporära undantagslagen som begränsar rätten att söka asyl har stiftats.
- Antalet situationer där tagande i förvar och inreseförbud används har ökat, och olaglig vistelse har definierats.
- Bland annat genomgång av samtalsprotokollet har tagits bort från asylprocessen.
- Papperslösas tillgång till hälso- och sjukvårdstjänster har begränsats.
- Möjligheterna för personer som har fått tillfälligt skydd att få permanent uppehållstillstånd har tagits bort.
- Föresättningsarna för familjeåterföreningar har skärpts.
- Bestämmelserna om uppehållstillstånd har reformerats med nya grunder för att neka tillstånd och hårdare krav på verifieringen av identitet.
- Det har fastställts en lönegräns för uppehållstillstånd för arbetstagare.
- En bestämmelse gällande tre eller sex månaders arbetslöshet har fogats till uppehållstillståndet för arbetstagare.
- Längden på uppehållstillstånden för internationellt skydd har förkortats.
- Föresättningsarna för permanent uppehållstillstånd har skärpts.
- Föresättningsarna för att få medborgarskap skärps i tre lagprojekt.

Den offentliga makten ska enligt grundlagen se till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna, såsom rätt till skydd av familjelivet, personlig frihet och jämlikhet, tillgodoses. Utgångspunkten är att skyldigheten att trygga dessa rättigheter gäller alla personer inom Finlands jurisdiktion, inklusive asylsökande eller personer som har fått internationellt skydd. Diskrimineringsombudsmannen övervakar i sitt arbete bland annat förverkligandet av de rättigheter som tryggas i grundlagen och människorättskonventionerna.

När det gäller utlänningars rättigheter är det absoluta förbudet mot tillbaksändning en särskilt viktig grundläggande och mänsklig rättighet. Förbudet mot tillbaksändning, som tryggas i internationella konventioner och Europadomstolens rättspraxis, tryggar rätten till liv samt skyddar mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling. Enligt förbudet mot tillbaksändning får ingen utvisas, återsändas eller överlämnas till en annan stat, om det finns grundad anledning att tro att hen där riskerar att bli föremål för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling eller behandling som kränker människovärdet.¹⁰⁹ Diskrimineringsombudsmannen, i sin uppgift att främja utlänningars ställning och rättigheter, fäster särskild uppmärksamhet vid det absoluta förbudet mot tillbaksändning och dess iakttagande.

Utlänningars ställning har under de senaste åren försämrats avsevärt. Utlänningslagstiftningen har ändrats genom ett flertal olika lagändringar, som begränsar utlänningars grundläggande och mänskliga rättigheter. En del av ändringarna strider mot de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Så är i synnerhet fallet i fråga om åtgärder relaterade till så kallad instrumentaliserad invandring.

Diskrimineringsombudsmannen är väldigt oroad över hur lagändringarna påverkar asylsökandes och invandrares rättigheter och ställning. Ändringarna är omfattande, principiellt betydande och har direkt inverkan på asylsökandes och invandrares vardag. Ändringarna har genomförts splittrat, och det har inte gjorts någon heltäckande bedömning av de sammantagna konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det mänskliga priset för lagändringarna är orimligt högt.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det är nödvändigt att man i Finland utan dröjsmål gör en omfattande granskning om människorättskonsekvenserna av ändringarna i utlänningslagstiftningen. Lagstiftningen måste genomgå en betydande reform för att utlänningars grundläggande och mänskliga rättigheter ska tryggas till fullo. Lagens tillämpare bör tillämpa lagen så att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tryggas.

4.1 Tillgången till asylprocessen och det absoluta förbudet mot tillbakasändning ska tryggas i alla situationer

4.1.1 Rätten att söka asyl ska tryggas i alla invandrings-situationer

Rekommendationer:

- Finland måste svara på alla invandringssituationer med metoder som tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna.
- Giltighetstiden för undantagslagen som begränsar rätten att söka asyl bör inte förlängas, och lagen bör inte tillämpas.
- Gränsbevakningslagen bör reformeras, och det bör säkerställas att tillgången till asylförfarandet är genuin och effektiv. Vid östgränsen bör öppnas gränsövergångsställen, där det även är möjligt att söka asyl.

Stängningen av östgränsen äventyrar rätten att söka asyl

Varje människa har rätt att söka asyl. Staten är skyldig att trygga genuin och effektiv tillgång till asylförfarandet. Detta innebär en skyldighet att hålla ett



Staten är skyldig att trygga genuin och effektiv tillgång till asylförfarandet.

tillräckligt antal gränsövergångsställen öppna för asylsökande, ta emot asylansökningar och undersöka dem.¹¹⁰ Rätten att söka asyl är kopplad till det absoluta förbudet mot tillbakasändning. Det absoluta förbudet mot tillbakasändning tryggar rätten till liv samt skyddar mot tortyr och omänsklig och

förnedrande behandling. Förbudet mot tortyr och rätten till liv är absoluta rättigheter, som det inte är möjligt att avvika ifrån ens under ett nationellt nödläge.¹¹¹

Förverkligandet av dessa rättigheter har under de senaste åren äventyrats i Finland. Stängningen av östgränsen innebär enligt diskrimineringsombudsmannen att genuin och effektiv tillgång till asylprocessen allvarligt äventyras. FN:s kommitté mot tortyr och Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har också uttryckt sin oro över förverkligandet av asylsökandes rättigheter vid östgränsen.¹¹²

Diskrimineringsombudsmannen har redan innan gränsen stängdes utrett förverkligandet av de mänskliga rättigheterna i situationer där asylsökandet koncentreras. Ombudsmannen har bekantat sig med tillämpningen av gränsbevakningslagen genom att studera tillämpningsanvisningarna, följa tillämpningsövningar och diskutera med lagens tillämpare. Ombudsmannens sakkunniga har under stängningen av gränsen gjort två observationsresor till östgränsen och fört dialog med Gränsbevakningsväsendet. Målet har framför allt varit att ta reda på hur gränsbevakningslagen tillämpas på barn, handikappade och andra människor i en särskilt sårbar ställning, vars asylansökningar enligt lagen kan tas emot även när gränsen är stängd. Av ombudsmannens observationer att döma är det mycket svårt att utreda sårbarhet vid ett gränshinder. En sårbar ställning, till exempel att personen fallit offer för människohandel eller könsrelaterat våld, kan ofta inte observeras utifrån. När mottagandet av asylansökningar har koncentrerats kan det vara svårt att utreda situationer där tecken på sårbarhet har identifierats. Ombudsmannen anser

även att man i osäkra situationer bör tolka att personen är i en särskilt sårbar ställning.

Ombudsmannen betonar dock att rätten att söka asyl och förbudet mot tillbakasändning är universella mänskliga rättigheter. De ska tryggas för alla människor, inte enbart för de personer som är allra mest sårbara. Förbudet mot tillbakasändning skyddar människor mot de allra mest grundläggande rättskränkningarna: dödsrisk och tortyr samt annan omänsklig behandling och behandling som kränker människovärdet. Alla har rätt till skydd mot dessa rättskränkningar.

Finlands åtgärder beträffande så kallad instrumentaliserad invandring:

Gränsbevakningslagen ändrades i juli 2022, så att statsrådet kan fatta beslut om att stänga gränsövergångsställen och koncentrera asylansökningar.

I november 2023 bedömde statsrådet att Finland blivit föremål för instrumentaliserad invandring vid östgränsen. Statsrådet beslöt därför att koncentrera mottagandet av asylansökningar.

Från och med december 2023 har hela östgränsen varit stängd, och mottagandet av asylansökningar har koncentrerats till gränsövergångsställena för flyg- och sjötrafik.

Sommaren 2024 stiftades lagen om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa som en undantagslag. Statsrådet kan med stöd av lagen fatta beslut om att förhindra asylsökandes inresa och avlägsna dem ur landet utan att deras asylansökningar tas emot. Lagen har ännu inte tagits i bruk eller tillämpats i Finland. Giltighetstiden för den temporära lagen har redan förlängts en gång fram till slutet av 2026.

Undantagslagen som begränsar rätten att söka asyl strider mot de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Undantagslagen som begränsar rätten att söka asyl strider enligt diskrimineringsombudsmannens bedömning mot de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Också till exempel grundlagsutskottet bedömde att lagpropositionen står i konflikt med flera människorättsskyldigheter.¹¹³ Människor skulle i situationer där lagen tas i bruk kunna avlägsnas ur landet utan tillgång till en asylprocess där det görs en objektiv bedömning av risken för kränkning av förbudet mot tillbakasändning. Detta strider mot det absoluta förbudet mot tillbakasändning. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och FN:s kommitté mot tortyr har också uppmärksammat undantagslagen, som anses strida mot förbudet mot tillbakasändning.¹¹⁴



Asylsökandes rätt till effektiva rättsmedel förverkligas inte om undantagslagen tillämpas.

Asylsökandes rätt till effektiva rättsmedel förverkligas inte om undantagslagen tillämpas. När undantagslagen tillämpas tas asylansökningar endast emot i mycket exceptionella fall på grund av att den sökande är i en särskilt sårbar ställning eller för att det

finns uppenbar risk för att förbudet mot tillbakasändning kränks. Frågan skulle i avgöras med en kort summarisk bedömning. Det skulle inte fattas något egentligt förvaltningsbeslut om bedömningen, det skulle inte gå att söka ändring hos förvaltningsdomstolen och den sökande skulle inte kunna stanna i Finland i väntan på att besväret avgörs. Då finns det betydande risk för att personen i strid med förbudet mot tillbakasändning skickas tillbaka till farliga förhållanden, där hen hotas av förföljelse, tortyr eller annan behandling som kränker människovärdet eller är omänsklig.

Diskrimineringsombudsmannen är mycket oroad över identifiering av personer i sårbar ställning och utredning av förbudet mot tillbakasändning vid summariska bedömningar. Ombudsmannen har följt Gränsbevakningsväsendets förberedelser för tillämpandet av lagen. Ombudsmannen har följt en del

av Gränsbevakningsväsendets tillämpningsövningar, tagit del av utbildningsmaterialet och utifrån sina observationer fört diskussioner med Gränsbevakningsväsendet. Observationerna stärker ytterligare uppfattningen att man med det summariska bedömningsförfarandet inte kan uppfylla ens miniminivån för skyldigheterna beträffande de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Diskrimineringsombudsmannen understryker att det i stället för undantagslagen som begränsar rätten att söka asyl finns alternativ som bättre tryggar förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Den krisförordning som ingår i EU:s nya migrationsreglering innehåller till exempel bestämmelser om medel som även kan användas som svar på instrumentaliserad invandring, samtidigt som människorättsskyldigheterna respekteras i högre grad. Krisförordningen ger inte möjlighet att begränsa mottagandet av asylansökningar enligt den finländska modellen. Däremot kan man svara på instrumentaliserad invandring genom att till exempel styra alla anländande till ett gränsförfarande och förlänga den maximala längden på detta. Finlands nationella lagstiftning innehåller också medel som kan användas för att reagera på situationer där antalet asylsökande ökar snabbt och som bättre tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Att grunda mottagningscenter är ett exempel på medel, som dock inte användes åren 2023–2024. Medel av det här slaget borde vara primära i förhållande till undantagslagen.

4.1.2 Gränsbevakningsväsendets rättighetskompetens bör stärkas och oberoende rättighetsövervakning bör säkerställas i de nya förfarandena

Rekommendationer:

- Tillräckliga resurser bör reserveras för den utbildning i grundläggande och mänskliga rättigheter som Gränsbevakningsväsendets nya uppgifter förutsätter.
- Laglighetsövervakningen av Gränsbevakningsväsendets uppgifter samt statistikföringen bör säkerställas.
- Effektiv övervakning av hur de grundläggande rättigheterna förverkligas i screening- och gränsförfarandena bör säkerställas.

Identifiering av sårbarhet och säkerställande av att förbudet mot tillbaksändning inte kränks spelar en mycket central roll i förverkligandet av asylsökandes grundläggande och mänskliga rättigheter. Dessa uppgifter kräver en bred förståelse av sårbarhet och de förhållanden och situationer som leder till en sårbar ställning. Den som hör asylsökande ska dessutom ha ingående kunskaper om asylgrunderna och människorätts- och säkerhetsläget i olika länder samt förmåga att tillämpa internationell rätt, i synnerhet för att kunna bedöma förbudet mot tillbakasändning.

I Finland och EU har det under de senaste åren gjorts flera lagändringar, som har resulterat i att Gränsbevakningsväsendet har anvisats nya uppgifter som kräver av personalen en helt ny typ av kompetens om de asylsökandes situationer och rättigheter:

- **Koncentreringen av asylansökan och stängningen av Finlands hela östgräns enligt 16 § i gränsbevakningslagen.** Gränsbevakare kan ta

emot asylansökningar vid ett stängt gränsövergångsställe endast i enskilda fall med beaktande av rättigheterna för sökande som är i en särskilt sårbar ställning.

- **Undantagslagen som begränsar rätten att söka asyl.** Om lagen tas i bruk, förhindras asylsökandes tillträde till landet utan att asylansökningar tas emot. Ansökan tas emot, om gränsbevakaren bedömer att det i det enskilda fallet är nödvändigt för att sökanden är i en särskilt sårbar situation eller för att hen bedömer att den sökande löper uppenbar risk att förbudet mot tillbakasändning kränks.
- **Införandet av gränsförfarande.** En asylsökande kan på basis av Gränsbevakningsväsendets hörande hänvisas till gränsförfarandet. Gränsförfarandet är ett asylförfarande som genomförs på kort tid, under vilket den sökandes rörelsefrihet begränsas.
- **Ändringarna i EU:s migrationsreglering.** Gränsbevakningsväsendet får sommaren 2026 en ny roll när det gäller att genomföra screening vid Finlands yttre gränser, på basis av vilken personen i fråga styrs till gränsförfarandet, det normala asylförfarandet eller förfarandet för tillbakasändning.

De ovannämnda ändringarna förutsätter att Gränsbevakningsväsendets personal har tillräcklig kompetens för att identifiera och beakta asylsökande som är i en sårbar ställning. Personer i sårbar ställning är till exempel barn, offer för människohandel, offer för könsrelaterat våld, offer för tortyr samt annat fysiskt, psykiskt och sexuellt våld samt personer med funktionsnedsättning och äldre personer. Den sårbara ställningen syns alltså inte alltid utåt. Att identifiera en sårbar ställning är i vissa situationer viktigt redan med tanke på tillgången till förfarandena, men även för att personen ska få det stöd som hen behöver under förfarandena. Effekterna av den sårbara ställningen ska dessutom bedömas i förhållande till risken för att förbudet mot tillbakasändning kränks.

I en situation där undantagslagen som begränsar rätten att söka asyl tillämpas måste Gränsbevakningsväsendet även kunna identifiera och bedöma risken för att förbudet mot tillbakasändning eller förbudet mot kedjetillbaka-

sändning kränks. Bedömningen av förbudet mot tillbakasändning ska omfatta det primära land som personen i fråga faktiskt skulle skickas tillbaka till från Finland samt en situation där hen skulle skickas vidare från detta land till sitt hemland eller sitt permanenta boendeland.

För att få fram och identifiera information som är viktig för bedömningen av sårbarheten och förbudet mot tillbakasändning krävs god interaktion mellan asylsökanden och myndigheten som hör personen i fråga samt att man har tillräckligt med tid och uppbyggnad av tillit. Gränsbevakningsväsendets möjlighet att bedöma sårbarhet och förbudet mot tillbakasändning skiljer sig i mycket hög grad från hur man tidigare har bedömt sårbarhet och förbudet mot tillbakasändning i Finland, det vill säga Migrationsverkets åtgärder i samband med undersökning av asylansökningar.

I situationer där mottagandet av ansökningar koncentreras samt i situationer där undantagslagen som begränsar rätten att söka asyl tillämpas hör gränsbevakaren den sökande mycket kortfattat på gränsövergångsstället, varefter en representant för Gränsbevakningsväsendet genast avgör om asylansökan ska tas emot. Den sökande har i praktiken ingen möjlighet att få sakkunnig rättshjälp vid de förfaranden som har anvisats Gränsbevakningsväsendet. Därtill saknas effektiv rätt att söka ändring i förfarandena, och följderna av beslutet är i praktiken oåterkalleliga. De nya uppgifterna som Gränsbevakningsväsendet har anvisats förutsätter alltså mycket omfattande ny kompetens i förhållande till Gränsbevakningsväsendets traditionella uppgifter, och de är förknippade med en förhöjd risk för kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Därför bör tillräckliga resurser säkerställas för utbildning i grundläggande och mänskliga rättigheter för Gränsbevakningsväsendet.

För att förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska kunna övervakas, anser diskrimineringsombudsmannen att verksamheten inom Gränsbevakningsväsendets nya uppgifter ska statistikföras tillräckligt specifikt och att den interna laglighetsövervakningen aktivt ska övervaka förfarandena. Dessutom ska Gränsbevakningsväsendets anvisningar, praxis och vidtagna åtgärder vara så transparenta som möjligt, och informationen om dem ska vara öppen.

Effektiv oberoende övervakning bör säkerställas i fråga om screening- och gränsförfarandena, som är känsliga med avseende på de grundläggande rättigheterna

EU:s nya migrationsreglering förutsätter att Finland inrättar en oberoende övervakningsmekanism. Mekanismen övervakar förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i screening- och gränsförfarandena. Särskild uppmärksamhet fästs vid tillgången till asylförfarandet, förverkligandet av principen för förbudet mot tillbakasändning och barnets bästa samt iakttagandet av reglerna om tagande i förvar. Dessutom förutsätter EU:s migrationsreglering att det säkerställs att motiverade anklagelser om rättskränkningar vid förfarandena behandlas framgångsrikt och utan onödigt dröjsmål. Det ska vid behov inledas en undersökning av de motiverade anklagelserna, och det ska övervakas hur undersökningen framskrider.

Övervakningen av de grundläggande rättigheterna ska förses med tillräckliga resurser, och övervakarens rätt till information och befogenheter ska vara tydliga och omfattande, så att det går att agera effektivt. Övervakningsmekanismen ska flexibelt kunna samla in observationer med hjälp av dokument och databaser samt även genom kontroller på plats. Mekanismen ska utifrån observationerna kunna föra dialog med de verkställande myndigheterna och ge rekommendationer om det behövs. Det är av avgörande betydelse att övervakningen, observationerna och rekommendationerna leder till korrigerande åtgärder framför allt på det strukturella planet. På så sätt kan man säkerställa att övervakningen leder till hållbara förändringar i förfaringssätten.

När denna publikation arbetades fram pågick fortfarande lagberedningen gällande verkställandet av EU:s migrationsreglering samt beslutsfattandet om hur övervakningen skulle ordnas. Diskrimineringsombudsmannen föreslås i utkastet till regeringsproposition få ett allmänt övervakningsuppdrag i enlighet med screeningförfordningen som en del av verkställandet av den övervakningsmekanism som regleringen förutsätter. Uppdraget skulle inte innefatta säkerställande av att motiverade anklagelser undersöks. Detta skulle genomföras med andra arrangemang än av diskrimineringsombudsmannen. Ombudsmannen har uppgett sig vara redo att ta emot uppdraget under förutsättning att det är innehållsmässigt effektivt och att tillräckliga resurser tilldelas för övervakningsuppdraget. De resurser som har reserverats för uppdraget i utkastet till regeringsproposition är fullständigt otillräckliga. En fungerande och faktisk övervakning förutsätter tillräckliga resurser.

4.2 Högklassiga myndighetsprocesser tryggar utländska personers rättigheter

4.2.1 Man bör satsa på asylförfarandets kvalitet

Rekommendationer:

- En högklassig och effektiv asylprocess bör ända från början av förfarandet tryggas genom lagstiftning och tillräcklig resurstilldelning.
- Rätten till rättshjälp bör inte begränsas i något skede av asylprocessen.

Under asylprocessen utreds den sökandes asylgrunder och eventuella sårbara ställning. Asylgrunderna, såsom förföljelse och krig, samt eventuell sårbarhet är ofta förknippade med traumatiska upplevelser, rädsla eller skam. Att berätta om dem kan vara svårt och förutsätter tillit i myndigheter, vilket den sökande inte nödvändigtvis har genast vid ankomsten till Finland. Personen i fråga är inte heller alltid medveten om sin sårbara ställning eller om att detta kan vara viktig för asylprocessen.

Det är alltså ingen enkel uppgift att utreda asylgrunderna och sårbarheten. Det förutsätter noggrannhet, skapande av en förtroendefull atmosfär och tillräckligt med tid. Detta förverkligas inte om asylprocessen effektiviseras för att uppnå kortvariga ekonomiska besparingar, utan att man beaktar vilka konsekvenser detta innebär för kvaliteten på förfarandet. Från och med 2015 gjordes många ändringar i asylförfarandet som syftade till att öka effektiviteten. Forskningsresultat visar dock att de resulterade i ett ökat behov av förnyade ansökningar.¹¹⁵ Diskrimineringsombudsmannens utredning gällande förnyade ansökningar visar att förnyade ansökningar har varit ett viktigt verktyg för att trygga de sökandes grundläggande och mänskliga rättigheter. Förnyade ansökningar har varit viktiga till exempel i situationer där ett ärende inte har utretts tillräckligt i det tidigare asylförfarandet.¹¹⁶

Det är viktigt att effektivisera asylprocessen utan att försämra kvaliteten på förfarandet. Det är tungt för individen då handläggningstiderna av beslutsfattandet drar ut på tiden, och det kan även strida mot utlänningslagen och EU-regleringen. Diskrimineringsombudsmannen har kontaktats många gånger på grund av att beslutsprocesserna har dragit ut på tiden. Ett särskilt problem som framkom 2024 var att handläggningstiderna för ryska asylsökandes ansökningar drog ut på tiden.¹¹⁷ Det måste säkerställas att det finns tillräckliga resurser för att behandla asylärenden och ändringar gällande landinformation, så att asylansökningarna kan avgöras inom de tidsfrister som fastställs i utlänningslagen och på ett jämlikt sätt.

I en fungerande och effektiv asylprocess ska man satsa på sådana omständigheter som redan från början främjar utredningen av ärendet, så att inte asylgrunder eller den sökandes sårbara ställning förblir oidentifierade. En sådan faktor är genomförandet av asylsamtal så att den sökande är fysiskt närvarande. Under de senaste åren har användningen av distanssamtal ökat, även om det kan vara svårare att skapa en förtroendefull atmosfär under samtal på distans. Betydelsen av närvarosamtal och att distanssamtal är ett undantag betonas även i reformen av EU:s migrationsreglering.¹¹⁸

En central omständighet som främjar framkomsten och utredningen av asylgrunderna och sårbarheten i rätt tid är att rättshjälp tillhandahålls under hela asylförfarandet. Att rättshjälp erbjuds i början av förfarandet främjar en mer heltäckande utredning och identifiering av asylgrunderna redan på Migrationsverket, vilket minskar behovet av att söka ändring hos domstolarna, så att förfarandet förkortas och resursbehovet minskar. Diskrimineringsombudsmannen finner utkastet till regeringspropositionen om EU:s migrationsreglering mycket oroande. I detta föreslås som huvudregel att det inte längre ska vara möjligt för asylsökande att få rättshjälp i förvaltningsskedet, det vill säga när Migrationsverket behandlar en ansökan om internationellt skydd. Ombudsmannen anser att tillgången till rättshjälp ska tryggas i alla skeden av förfarandet för internationellt skydd med tanke på såväl den asylsökandes rättsskydd som en högklassig och effektiv asylprocess.

Diskrimineringsombudsmannens utlåtanden i ärenden som gäller asylsökande som är i en sårbar ställning

Diskrimineringsombudsmannen har använt sin rätt att yttra sig i asylsökandes ärenden i bland annat fall som gäller kvinnor som har fallit offer för människohandel och könsrelaterat våld.

Personer som har fallit offer för upprepat könsrelaterat våld och människohandel måste identifieras

Man hade beslutat att en ung kvinna som upprepade gånger hade fallit offer för människohandel och könsrelaterat våld skulle återsändas för andra gången från Finland till ett annat EU-land. Den sökande hade efter det första återsändandet återigen fallit offer för människohandel.

Ombudsmannen lyfte i sitt utlåtande till domstolen fram att man i samband med den första ansökan hade gjort en felaktig bedömning av risken för att den sökande återigen skulle falla offer för människohandel, och att detta inte hade identifierats och beaktats i samband med den andra ansökan. Den ändringssökandes sårbara ställning, de allvarliga och upprepade rättskränkningar som hon hade upplevt samt statens skyldighet att skydda våldsoffer och statens grundlagsenliga skyldighet att trygga förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna skulle bedömas som en helhet.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att den ändringssökande skulle anses vara i en särskilt sårbar ställning, eftersom hon hade fallit offer för människohandel flera gånger och var en traumatiserad småbarnsmamma. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att hon skulle beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd för offer för människohandel.

Sårbarhet ska identifieras och beaktas i asylförfarandet

Trovärdigheten i den asylansökandens, som på många sätt var i en sårbar ställning, berättelse hade delvis ifrågasatts i Migrationsverkets beslut.

Ombudsmannen bad utöver sitt utlåtande till domstolen om ett utlåtande från en psykolog som är insatt i asylärenden. I sakkunnigutlåtandet identifierades brister i det sätt på vilket den sökande hade hörts, framför gällande de preciserande frågorna. Dessutom hade intervjuarna och tolkarna bytts ut flera gånger. I utlåtandet konstaterades även brister gällande hur psykologiska forskningsrön om det mänskliga minnet samt den kulturella bakgrundens och traumatiska upplevelsers inverkan på minnet hade beaktats i avgörandet.

Högsta förvaltningsdomstolen returnerade ärendet på basis av ny utredning till Migrationsverket, som beviljade den sökande internationellt skydd på de grunder som hon tidigare hade redogjort för.

4.2.2 Gränsförfarandet ökar rättsskyddsrisken och begränsar asylsökandes rättigheter

Rekommendationer:

- I gränsförfarandet bör uppmärksamhet framför allt fästas vid asylsökande som är i en sårbar ställning. En asylsökande som är i en sårbar ställning ska tillsammans med sin familj med låg tröskel överföras från gränsförfarandet till det normala asyلفörfarandet.
- Tillgången till social- och hälsovårdstjänster samt rättshjälp före asylsamtalet ska tryggas för asylsökande i gränsförfarandet.
- Laglighetsövervakningen och statistikföringen gällande gränsförfarandet ska säkerställas.



Den snabba handläggningen av asylansökningar kan äventyra förverkligandet av de sökandes rättigheter, till exempel om man inte identifierar att sökande är i en sårbar ställning.

I Finland infördes hösten 2024 ett gränsförfarande som syftar till snabb handläggning av vissa asylansökningar och avlägsnande ur landet. I gränsförfarandet ska ett beslut fattas beträffande den asylsökande inom fyra veckor från asylansökan. De sökandes rörelsefrihet begränsas, och de får inte avlägsna sig från området vid det mottagningscenter dit de har anvisats. Den snabba handläggningen kan äventyra förverkligandet av de sökandes rättigheter, till exempel om man inte identifierar sökandes

sårbara ställning och de därför inte får det stöd som de behöver. Då beaktas den sårbara ställningen inte heller i beslutsfattandet. Om man inte kan säkerställa sakkunnig rättslig hjälp till de sökande i det snabba förfarandet, blir asylgrunderna och andra väsentliga omständigheter inte heller nödvändigtvis utredda och identifierade i tillräcklig grad i beslutsfattandet.

Diskrimineringsombudsmannen utredde praxisen för gränsförfarandet under det första halvåret som förfarandet användes. Det hade framkommit utmaningar i fråga om tillgången till rättshjälp före asylsamtalet och tillgången till information för sökande i gränsförfarandet.

Det är av väsentlig betydelse för den asylsökandes beslut att den sökandes situation kan klarläggas så heltäckande som möjligt under asylsamtalet. I gränsförfarandet hålls asylsamtalet mycket snart efter ankomsten till landet, varför särskild uppmärksamhet ska fästas vid att den sökande hinner få tillräckligt stöd och tillräcklig information före asylsamtalet. Det ska även vara möjligt att flytta asylsamtalet, och kvaliteten på asylförfarandet får inte minska på bekostnad av att det påskyndas.

De eventuella stödbehoven hos en person som är i en sårbar ställning ska utredas, och det ska bedömas om hen kan få det stöd som hen behöver under gränsförfarandet. Detta kan vara utmanande under det snabba förfarandet. Den sökande bör även med låg tröskel flyttas från gränsförfarandet, om det framgår att hens stödbehov inte kan fullständigt uppfyllas. Stödbehoven hos personer i sårbar ställning kan i regel tryggas bättre i den normala asylprocessen.

Sökanden ska ges information om varför de har hänvisats till gränsförfarandet. Informationen ska ges både muntligt och skriftligt på ett språk som den sökande förstår. De sökande ska även ges omfattande information om alla situationer där gränsförfarandet inte ska tillämpas. Gränsförfarandet ska till exempel inte tillämpas om den sökande inte kan erbjudas det stöd som krävs med anledning av de specialbehov som följer av den sökandes sårbara ställning eller som annars har konstaterats under asylförfarandet.

Det är sannolikt att antalet sökande i gränsförfarandet mångdubblas till följd av tillämpningen av EU:s nya migrationsreglering. Ökningen ska beaktas i resurstilldelningen till social- och hälsovårdstjänsterna, rättshjälpen och de andra ovannämnda funktionerna. Det ska även säkerställas att den interna laglighetsövervakningen följer förverkligandet av de sökandes rättigheter och att statistikföringen stöder tillgången till information om förfarandet.

4.2.3 Ändringarna i regleringen om uppehållstillstånd försvårar möjligheten att få uppehållstillstånd

Rekommendation:

- Regleringen gällande kringgående av inresebestämmelserna bör ändras. Utgångspunkten för reformen bör vara ett fullständigt förverkligande av grundläggande och mänskliga rättigheter.

År 2024 genomfördes en reform av bestämmelserna om uppehållstillstånd, där förutsättningarna för att få uppehållstillstånd skärptes på flera olika sätt. Genom reformen blev det betydligt svårare att få uppehållstillstånd på grund av såväl familjeband som arbete och företagsverksamhet. De situationer där uppehållstillstånd avslås har formulerats mer definitivt än tidigare. Då försämrats möjligheterna till en individuell lagtolkning som beaktar rättigheterna till fullo. Diskrimineringsombudsmannen anser att lagändringen är problematisk med tanke på förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Syftet med reformen var att förhindra att inresebestämmelserna kringgås. Diskrimineringsombudsmannen övervakade redan före reformen tillämpningen av bestämmelsen om kringgående av inresebestämmelserna och kontaktades också i fråga om den. Det kunde till exempel handla om avvisning av ett barns ena förälder på basis av att inresebestämmelserna kringgåts, om föräldern under flera års tid hade ansökt om uppehållstillstånd på flera olika

grunder. Negativa beslut baserade sig då på ett moment i utlänningslagen och dess förvaltningsbesluts- och rättspraxis. Nu har närmare tjugo situationer där uppehållstillstånd ska nekas definierats på lagstiftningsnivå.

Ombudsmannen pekade i lagberedningsfasen på problematiska punkter i lagändringen och lyfte till exempel fram att ändringen gör papperslösa personers ställning betydligt svårare, eftersom uppehållstillstånd enligt den nya bestämmelsen inte beviljas om en person har vistats i Finland som papperslös. Även om en person alltså till exempel är sysselsatt, har bildat familj eller inlett företagsverksamhet, skulle hen enligt det nya lagrummet inte kunna få uppehållstillstånd om hen har levt som papperslös. Bestämmelser av det här slaget gagnar ingen. De begränsar rättigheterna för papperslösa människor och kan dessutom bidra till stärkandet av uppkomsten av ett skuggsamhälle och den grå ekonomin och ökandet av utnyttjande samt minska myndigheternas kunskapsunderlag om de människor som vistas i landet.

Den nya lagstiftningen har tillämpats i stor utsträckning. Under de fyra första månaderna av dess giltighetstid nekades uppehållstillstånd i över 300 situationer. Ändringen har betydande inverkan på situationen för till exempel de asylsökande som inte längre kan få uppehållstillstånd på basis av arbete eller studier. Under de fyra första månaderna fattades över 100 beslut om att asylsökandes arbets- eller studiebaserade ansökningar om uppehållstillstånd lämnas utan prövning. Diskrimineringsombudsmannen påminner om att asyلفörfarandena ofta pågår i flera år, och att många asylsökande under tiden hittar arbete eller får en studieplats. En arbetande asylsökande behöver till exempel inte någon mottagningspenning och kan försörja sig själv och betala skatt. Ombudsmannen har ansett att ändringen har negativa effekter på de asylsökande, arbetsgivarna och samhället.

4.3 Möjligheterna för personer med uppehållstillstånd att integreras i Finland och leva med sina familjer bör underlättas

Rekommendationer:

- Det måste bli lättare att beviljas permanent uppehållstillstånd och medborgarskap. Särskild hänsyn bör tas till möjligheterna att göra vistelsen permanent för personer i en sårbar ställning.
- Bestämmelserna om familjeåterförening bör göras mer människorättsvänliga.

Under de senaste åren har det till följd av flera ändringar i lagstiftningen blivit svårare att få permanent tillstånd eller medborgarskap, vilket innebär att ställningen av människor som bor här med stöd av ett uppehållstillstånd är svårare och deras liv är mer osäkert. Undersökningar visar att osäkerheten kring uppehållstillståndet och huruvida det kommer att förlängas har negativ inverkan på den psykiska hälsan och effektivitet hos den hjälp som mentalvårdstjänsterna ger.¹¹⁹ Detta kan påverka förutsättningarna för att integreras och skapa sig ett liv i Finland. Det har konstaterats att ”huruvida uppehållstillstånd beviljas eller förnyas berör hela livet: det är inte bara uppehållsrätten som är satt på paus, utan även arbets-, familje- och människorelationerna, hela framtiden överlag.”¹²⁰

Diskrimineringsombudsmannen påpekar att det handlar om människor som redan har ansetts uppfylla villkoren för uppehållstillstånd. Nästa steg borde då vara integration och förankring i det finländska samhället. Att den kontinuerliga osäkerheten kring huruvida uppehållsrätten kommer att förlängas stärks till följd av lagändringarna kan utgöra ett hinder för integration. De

integrationsrelaterade utmaningarna berör inte bara de individer som berörs av situationen, utan har även samhälleliga konsekvenser.

Villkoren för familjeåterföring har också skärpts, även om undersökningar visar att familjeåterförning stöder en lyckad integration.¹²¹ Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar en familjeåterföringspolitik som i större utsträckning främjar de grundläggande och mänskliga rättigheterna och som stöder förutsättningarna för att personer som har fått uppehållstillstånd att integrera och rota sig i Finland tillsammans med sina familjer.

Utöver de genomförda förändringarna framkommer det i diskussioner även nya förslag till försämringar av ställningen för personer som har beviljats tillstånd. Ett av dessa förslag är differentieringen av den sociala tryggheten, så att personer som vistas i landet med uppehållstillstånd i stället för arbetsmarknadsstöd (i fortsättningen allmänt stöd) skulle kunna få integrationsstöd. Stödet

Personer som bor i Finland med stöd av ett tillfälligt uppehållstillstånd kan inte få permanent tillstånd eller medborgarskap

Det är särskilt svårt för personer som har flytt från kriget i Ukraina och fått tillfälligt skydd i Finland att få permanent uppehållstillstånd. Utlänningslagen innehöll tidigare en paragraf, på basis av vilken en person efter tre års tillfälligt skydd kunde få kontinuerligt uppehållstillstånd, men denna möjlighet togs bort. Utan kontinuerligt uppehållstillstånd kan en person inte få permanent uppehållstillstånd eller medborgarskap. Frågan har även jämlikhetskonsekvenser, eftersom den försämrade ställningen för personer som får tillfälligt skydd i förhållande till andra grunder för uppehållstillstånd till största delen drabbar ukrainska medborgare. Det måste därmed säkerställas att personer som har fått olika skyddstillstånd är jämlikt berättigade till en väg mot permanent vistelse och integration.

som beviljas skulle vara beroende av olika omständigheter, såsom språkkunskaper. Diskrimineringsombudsmannen stöder inte åtgärder som sätter personer som har fått tillstånd i en ojämlik ställning i förhållande till andra människor som bor i Finland.

4.4 Förverkligandet av barnets rättigheter ska tryggas

4.4.1 Barnets bästa ska ges företräde på lagstiftningsnivå

Rekommendationer

- Barnets bästa som en primär övervägandegrund bör fastställas i utlänningslagen och mottagningslagen, i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter och EU:s migrationslagstiftning.

Diskrimineringsombudsmannen gav riksdagen sin föregående berättelse 2022. Riksdagen gav på basis av berättelsen en skrivelse, där den förutsatte att statsrådet utreder lagändringar för att trygga fullständiga förverkligandet av barnets rättigheter när barnet eller någon av föräldrarna är utlänning.¹²² Trots detta har det gjorts lagändringar som har inneburit att förverkligandet av barnets rättigheter har jämt försämrats i utlänningsärenden.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Principen om prioritering av barnets bästa gäller både lagstiftare och lagens tillämpare. FN:s kommitté för barnets rättigheter har uppmanat Finland att säkerställa att utländska barns rättigheter respekteras.¹²³

Diskrimineringsombudsmannen och barnombudsmannen uppmärksammade i slutet av 2023 förverkligandet av barnets bästa och barnets rättigheter på basis av invandringsrelaterade ändringsförslag.¹²⁴ Ombudsmännen uttryckte sin oro om flera lagförslag. De uppmärksammade till exempel gränsförfarandet, som kan tillämpas på barnfamiljer och i vissa situationer ensamkommande minderåriga. Dessutom lyfte de fram konsekvenserna minskningar av mottagningspenningen för barn och barnfamiljer samt de lagstiftningsändringar som försvårar familjeåterföreningar för barnfamiljer. Alla ändringar av den nationella lagstiftningen har direkt eller indirekt försämrat barnens ställning.

Förbättringar i förverkligandet av barnets rättigheter har närmast skett till följd av EU-rätten. Till exempel har tidpunkten för beaktande av barnets ålder ändrats för att bättre motsvara EU-domstolens krav. Dessutom kommer ändringen av



Förverkligandet av barnets bästa har genom lagändringar försämrats ytterligare i utlänningsärenden.

EU:s migrationsreglering, som börjar tillämpas i juni 2026, att medföra en del potentiella förbättringar i fråga om barnets rättigheter. Till exempel minskar antalet situationer som möjliggör tillämpning av gränsförfarandet på ensamkommande barn, och förutsättningarna för att ta barn i förvar skärps. Den sårbarhetsbedömning som

EU:s migrationsreglering förutsätter och den mekanism som bland annat följer upp hur barnets bästa förverkligas i screening- och gränsförfarandena kan i fortsättningen också främja barnets ställning i utlänningsärenden.

EU:s migrationsreglering innehåller också en tydligt definierad princip om prioritering av barnets bästa. Utlänningslagen innehåller i dag inga stadganden om att uttryckligen beakta i första hand barnets bästa, även om den innehåller en bestämmelse om att beakta barnets bästa.

4.4.2 Barnets bästa ska beaktas i första hand vid tillämpningen av utlänningslagen

Rekommendation:

- I ärenden som gäller barnfamiljer ska barnets bästa beaktas i första hand även i det beslutsfattande som gäller föräldrarna och som ofrånkomligen också alltid påverkar barnet.

Såsom lagstiftaren ska också lagens tillämpare i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa i beslutsfattande som gäller barnet och i andra åtgärder. Diskrimineringsombudsmannen har lagt uppmärksamhet till vad som barnets bästa och dess prioritering betyder i praktiken i utlänningsärenden.

Personer i sårbar ställning ska inte återsändas till Grekland

I Grekland har levnadsförhållandena i årtal varit mycket dåliga för både asylsökande och personer som har fått uppehållstillstånd. Personer som har fått tillstånd i Grekland har bland annat berättat att de har hamnat på gatan utan utkomst eller omsorg.

Högsta förvaltningsdomstolen beviljade åren 2022–2023 flera verkställighetsförbud, framför allt beträffande avvisningar av personer i sårbar ställning till Grekland. Ett verkställighetsförbud innebär ett tillfälligt föreläggande om att avvisningen inte får genomföras medan domstolen behandlar besvärärendet. Samtidigt var flera besvär gällande avvisningsbeslut till Grekland som fattats 2020–2023 anhängiga i FN:s kommitté för barnets rättigheter och FN:s kommitté för mänskliga rättigheter. Kommittéerna hade bett Finland avstå från att återsända de ändringssökande under tiden som besvären behandlas. Migrationsverket fortsatte alltjämt att fatta avvisningsbeslut till Grekland, och förvaltningsdomstolen beviljade inte verkställighetsförbud för avvisningarna i samband med besvären.

Diskrimineringsombudsmannen yttrade sig till förvaltningsdomstolar i flera besvärssärenden gällande personer i sårbar ställning, inklusive barnfamiljer. Ombudsmannen förde fram sin oro över den problematiska situation som rådde när förvaltningsdomstolarna inte reagerade på situationen med verkställighetsförbud, till skillnad från domstolen över dem, det vill säga högsta förvaltningsdomstolen, och de kommittéer som övervakar efterlevnaden av FN:s människorättskonventioner. I dessa fall var det alltså möjligt att avlägsna de sökande ur landet redan medan förvaltningsdomstolen behandlade besväret. Ombudsmannen berättade om situation till bland annat inrikesministeriet, Migrationsverket, Polisstyrelsen och polisen, som ansvarar för att verkställa avlägsnandet ur landet.

Migrationsverket meddelade sommaren 2023 att den hade ändrat sin beslutspraxis gällande återsändande av barnfamiljer till Grekland. Hösten 2023 gav högsta förvaltningsdomstolen ett årsboksbeslut gällande Grekland¹²⁵, där den återsände den ändringssökandes ärende till Migrationsverket för behandling till den del som gäller uppehållstillstånd.

Föräldrarnas sårbara ställning och långa vistelse i Finland ska beaktas vid bedömningen av barnets bästa och barnets rättigheter

Det hade beslutats att ett 8-årigt barn som är fött i Finland och hans förälder, som är i en sårbar ställning, skulle avvisas till hemlandet, där de enligt egen utsago inte hade något skyddsnät.

Ombudsmannen hänvisade i sitt utlåtande till beaktande av barnets bästa utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Ombudsmannen konstaterade att det vid behandlingen av ansökan och besväret ska fästas särskild uppmärksamhet vid föräldrarnas sårbara ställning samt vid att barnet var fött och hade bott hela sitt liv i Finland, där hen även redan hade inlett sin skolgång. I utlåtandet granskades barnets och hans förälders situation framför allt med utgångspunkt i utlänningslagens stadganden om villkoren för att bevilja uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker och genomförandet av en helhetsbedömning.

Förvaltningsdomstolen förkastade besväret, och ärendet är anhängigt i högsta förvaltningsdomstolen när denna publikation skrivs.

En barnfamilj som är i en sårbar ställning ska inte avvisas till olika länder

En familj hade sökt asyl, men de hade fattats negativa avvisningsbeslut. Familjemedlemmarna skulle på basis av sina medborgarskap avvisas till olika länder.

Diskrimineringsombudsmannen ansåg i sitt utlåtande att Migrationsverket i sitt beslut inte hade gjort en individuell bedömning av och beaktat i första hand barnets bästa samt sårbara ställning, såsom lagen och de människorättskonventioner som Finland är bundet av förutsätter. Verket hade inte heller tagit ställning till vilken inverkan en avvisning till olika länder skulle ha på barnets bästa när barnets familjeband bryts. Ombudsmannen ansåg att familjemedlemmar inte ska avvisas till olika länder.

Förvaltningsdomstolen förkastade besväret, och ärendet är anhängigt i högsta förvaltningsdomstolen när denna publikation skrivs.

Barnet ska inte tas i förvar och barnets bästa ska beaktas i första hand också när man fattar beslut om att ta barnets föräldrar i förvar

Barnen hade tillsammans med sin förälder tagits i förvar i flera veckor. Ombudsmannen ansåg i sitt utlåtande till tingsrätten att tagandet i förvar av familjen ska bedömas utifrån skyldigheterna enligt bland annat FN:s konvention om barnets rättigheter och konstaterade att det inte var motiverat att ta barnen i förvar.

Tingsrätten fastställde tagandet i förvar, och familjens juridiska biträde klagade hos hovrätten, som ombudsmannen också yttrade sig hos. Ombudsmannen lyfte bland annat fram skyldigheten att bedöma vilka konsekvenser olika alternativ får för barnets rättigheter och barnets bästa också när beslut fattas om att ta barnens föräldrar i förvar. Hovrätten ansåg efter att tagandet i förvar hade varat i nästan åtta veckor att det inte fanns grunder för att ta barnen och deras föräldrar i förvar.



5 Övervakning av avlägsnande ur landet

5.1 Kärnan i övervakningen av verkställigheten av avlägsnandet ur landet är grundläggande och mänskliga rättigheter

Diskrimineringsombudsmannen övervakar verkställigheten av avlägsnanden av utlänningar ur landet. Syftet med övervakningen är att säkerställa att grundläggande rättigheter till fullo tryggas för personer som ska avlägsnas ur landet under hela processen. Målet är att stärka de strukturer som tryggar de grundläggande rättigheterna för de personer som återsänds, till exempel genom ett effektivt beaktande av dessa rättigheter i de anvisningar och den utbildning som gäller verkställigheten.

I EU:s återvändandedirektiv angavs medlemsstaterna en skyldighet att organisera effektiv övervakning av verkställigheten av avlägsnanden ur landet, eftersom personer som återsänts hade dött och skadats under återsändningsoperationer. Avlägsnanden ur landet utgör en betydande utövning av offentlig makt och är förknippade med risker för att grundläggande och mänskliga rättigheter kränks. Rekommendationer om verkställigheten och övervakningen av återsändanden har även getts av till exempel Europarådets kommitté mot tortyr (CPT), Europarådet och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA). Diskrimineringsombudsmannen har enligt 152 b § i utlänningslagen befogenhet att i alla faser av verkställigheten övervaka hur alla avlägsnanden ur landet verkställs. Ombudsmannen inriktar framför allt över-

vakningen på återsändanden av personer i sårbar ställning samt på återsändanden med en förhöjd risk för användning av maktmedel.

I övervakningen utreds och bedöms på ett omfattande sätt situationen för de personer som ska återsändas, och myndigheterna ges rekommendationer om hur handlingssätten kan utvecklas. Ett sätt att ge rekommendationer är den respons som de verkställande myndigheterna ges efter övervakningsresorna. Övervakningsobservationerna och ombudsmannens rekommendationer tas också fram till exempel under polisens och Gränsbevakningsväsendets utbildningar.

I övervakningen går man igenom bland annat polisens och Gränsbevakningsväsendets planer för verkställandet av avlägsnanden ur landet, beslut om tagande i förvar samt beslut om att neka inresa och avvisningsbeslut. På så sätt sammanställer man en lägesbild och väljer övervakningsobjekt. Övervakningen av enskilda återsändanden utförs som övervakning av beredningsskedet och reseövervakning.

Under beredningsskedet av avlägsnanden ur landet ställer man ofta frågor till den verkställande myndigheten för att uppmärksamma omständigheter som är av betydelse för situationen för den person som ska återsändas och förverkligandet av personens rättigheter. De begärda uppgifterna gäller framför allt när personen som ska återsändas får information om återsändandet samt hur sårbarheten och den eventuella risken för maktmedelsanvändning har beaktats. På så sätt kan man även föregripande trygga förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid återsändanden. Ombudsmannen har observerat att denna övervakningsmetod i praktiken har lett till att de poliser som verkställer återsändandet bättre beaktar omständigheter som anknyter till sårbarhet.

Diskrimineringsombudsmannen har sedan 2024 begärt en rapport av polisen i beredningsskedet av ärendena för cirka 300 personer som ska återsändas. Ombudsmannen har åren 2022–2025 övervakat resedelen, som oftast genomförs med flyg, av det nationellt verkställda återsändandet av totalt cirka tvåhundra personer. Diskrimineringsombudsmannens övervakare har

dessutom i egenskap av övervakare som utsetts genom Frontex övervakarreserv övervakat återsändandet av cirka 1 300 personer från ett EU-land till ett land utanför Europa.

Kärnan i diskrimineringsombudsmannens övervakningsarbete är att bedöma verkställigheten av avlägsnanden ur landet ur grundläggande och mänskliga rättigheters synvinkel. Diskrimineringsombudsmannen har under de senaste åren fäst polisens uppmärksamhet framför allt vid vikten av att meddela tidpunkten för resan, ordna tolkning och identifiera sårbarhet.

5.2 Oberoende övervakning säkerställer rättigheter för personer som ska återsändas

Rekommendation

- Åtgärderna för att effektivisera återsändanden får inte öka risken för rättighetskränkningar för de personer som återsänds eller försämra den effektiva, oberoende övervakningen.

Verkställigheten av avlägsnanden ur landet är mycket icke-transparent myndighetsverksamhet. Därför spelar utomstående, oberoende och självständig övervakning en viktig roll i säkerställandet av rättigheterna för de personer som återsänds. Oberoendet ökar också övervakningens pålitlighet hos de personer som ska återsändas, andra parter och allmänheten samt stärker förverkligandet av rättsstatsprincipen.

Ett kriterium för oberoende övervakning är att det är klart att olika myndigheter ansvarar för övervakandet och verkställigheten av återsändanden. Oberoendet uppfylls därmed inte helt vid återsändanden som samordnas av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, Frontex. Förordningen om Frontex¹²⁶ förutsätter att det finns en övervakare vid alla återsändanden som samordnas av Frontex. Om landet som organiserar återsändandet inte

har någon egen övervakare för operationen, ska en övervakare begäras från Frontex övervakarreserv, som administreras av ombudet för grundläggande rättigheter inom Frontex organisation. Diskrimineringsombudsmannen anser att det skulle vara bättre om återsändanden på EU-nivå skulle övervakas av en tydligt oberoende aktör.



Återsändandena får inte effektiviseras på bekostnad av de grundläggande rättigheterna för de personer som återsänds.

I Finland har återsändanden nu varit föremål för oberoende övervakning i över tio år, och detta har spelat en viktig roll i tryggheten av rättigheterna för de personer som återsänds. Diskrimineringsombudsmannen inledde övervakningen 2014, varefter förverkligandet av rättigheterna har förbättrats.

Ombudsmannens rekommendationer om att beakta barnets bästa och informera personen som ska återsändas om tidpunkten för återsändandet har till exempel inkluderats i polisens egna anvisningar. Teman som anknyter till de grundläggande och mänskliga rättigheterna har inkluderats i polisens och Gränsbevakningsväsendets utbildning om återsändanden, framför allt genom ett avsnitt om ombudsmannens övervakningsarbete. Ombudsmannen rekommenderar dock att polisen och Gränsbevakningsväsendet alltjämt säkerställer att de grundläggande och mänskliga rättigheterna beaktas genomgående i utbildningen om återsändanden.

Diskrimineringsombudsmannens största orosmoment just nu gäller det höga trycket att de verkställande myndigheterna ska effektivisera återsändandena. Brådska ökar risken för rättskränkningar vid återsändandena. Återsändandena får inte effektiviseras på bekostnad av de grundläggande rättigheterna för de personer som återsänds. Ombudsmannen förutsätter att åtgärder som syftar till att effektivisera återsändandena genomförs så att de grundläggande rättigheterna i alla situationer tryggas för de personer som återsänds.

Verksamhetsförutsättningarna för effektiv, oberoende övervakning, såsom tillräckliga resurser och information i rätt tid, ska säkerställas. Ombudsmannen har den senaste tiden tvingats göra polisen uppmärksam på att polisen ska möjliggöra tillräcklig information i rätt tid för övervakningen.

5.3 Omsorgsfull beredning av återsändandet säkerställer förverkligandet av rättigheterna för den person som återsänds

Omsorgsfull beredning av återsändandena har stor betydelse för att de grundläggande rättigheterna förverkligas i samband med dem. Eventuella sårbarheter hos personen som ska återsändas ska identifieras och beaktas enligt behov i sättet att verkställa återsändandet och valet av dess tidpunkt.

Personen som ska återsändas ska informeras om tidpunkten för avfärden så tidigt som möjligt. Ombudsmannen har upprepade gånger påmint polisen om vikten av att meddela tidpunkten för avfärden. Att tidpunkten för återsändandet ska meddelas i tillräckligt god tid understryks i internationella rekommendationer.¹²⁷ Det är framför allt när det handlar om personer som har vistats länge i Finland viktigt att personen som återsänds kan slutföra sina ärenden i Finland och förbereda sig inför resan. Möjligheten att förbereda sig kan minska motståndet och risken för användning av maktmedel.

Ombudsmannen har vid de övervakade återsändandena ofta gett respons på avsaknaden av tolkning. Ombudsmannen anser att tolkning borde finnas tillgänglig under hela operationen framför allt när personer som är i en sårbar ställning återsänds, om följeslagarna och personerna som återsänds inte har något gemensamt språk. Det är viktigt att personen som återsänds förstår vad som händer och blir också själv hörd.

5.4 Förverkligandet av rättigheterna för personer i sårbar ställning som återsänds måste stärkas

Rekommendationer

- Det måste skapas strukturer, verksamhetsmodeller och anvisningar för polisen och mottagningscentren i syfte att från och med beredningen av återsändandet trygga rättigheterna för personer som är i en sårbar ställning och ska återsändas.
- Det bör ordnas regelbunden utbildning om identifiering av sårbarhet för poliser och mottagningscentrens personal.

Diskrimineringsombudsmannen riktar största delen av övervakningen på återsändanden av personer som är i en sårbar ställning. Ombudsmannen har både observerat god praxis i polisens verksamhet och rekommenderat att handlingssätt ska utvecklas i situationer där det finns brister. Av de övervakade fallen framgår att polisen inte alltid har känt till att personen som återsänds är i en sårbar ställning. Det kan ha handlat om att sårbarheten inte har identifierats eller att personen som återsänds inte har velat informera polisen om omständigheter relaterade till hens hälsotillstånd eller sårbara ställning.

Ombudsmannen har framhållit för polisen att särskilda behov som följer av personens sårbarhet ska beaktas. Ombudsmannen har i vissa situationer blivit tvungen att rekommendera att polisen på eget initiativ ska avbryta och skjuta upp tidpunkten för återsändandet, om de särskilda behoven hos personen som återsänds inte kan tillgodoses. Ombudsmannen har hänvisat till skyldigheten att trygga förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna som grundlagen ålägger den offentliga makten.

Diskrimineringsombudsmannen påpekade redan i sin riksdagsberättelse 2022 att myndigheterna inte har några tydliga strukturer eller anvisningar för



Om beaktande av sårbarheten inte ingår i strukturerna och inte görs systematiskt, kan personerna som återsänds utsättas för kränkningar av de grundläggande rättigheterna.

beredningen av återsändanden som gäller personer i en sårbar ställning. Till exempel har omständigheter relaterade till sårbar ställning behandlats mycket kortfattat i Polisstyrelsens anvisningar om verkställandet av avlägsnanden ur landet. Anvisningarna innehåller inget separat avsnitt om återsändanden av personer som är i en sårbar ställning eller om utredning och beaktande av de särskilda behoven hos de personer som återsänds. Om beaktande av sårbarheten inte ingår i strukturerna och inte görs systematiskt, kan personerna som

återsänds utsättas för kränkningar av de grundläggande rättigheterna.

Ombudsmannen har även rekommenderat att det för poliser och mottagningscentrens personal ska ordnas regelbunden utbildning om identifiering av sårbarhet och dess betydelse.

Eftersom det fortfarande finns utmaningar när det gäller att systematiskt identifiera och beakta sårbarhet och det saknas etablerade strukturer, anser diskrimineringsombudsmannen att de tidigare rekommendationerna fortfarande är aktuella och att det är nödvändigt att de genomförs inom polisen och vid mottagningscentren.

5.4.1 Det ska säkerställas att offer för människohandel får fortsatt hjälp i återsändandets destinationsland

Rekommendation

- Offer för människohandel ska inte avlägsnas ur landet, om det inte kan säkerställas att de får fortsatt hjälp i destinationslandet.

Offer för människohandel är ofta i en sårbar ställning och riskerar att falla offer för människohandel igen, om de inte får tillräckligt med stöd. Diskrimineringsombudsmannen fäster därför särskild uppmärksamhet vid återsändanden av personer som har föreslagits till och tagits in i hjälpsystemet för offer för människohandel. Enligt artikel 10 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ska offer för människohandel inte avlägsnas ur landet innan myndigheterna har slutfört identifieringsprocessen. Ombudsmannen anser på basis av detta att offer för människohandel inte ska avlägsnas ur landet, om identifieringsprocessen fortfarande pågår i hjälpsystemet för offer för människohandel.¹²⁸

Frågan om huruvida offer för människohandel som har identifierats i Finland kommer att få tillgång till den hjälp de behöver i destinationslandet har förekommit upprepade gånger i övervakningen. Ombudsmannen uppmärksamade saken redan i sin föregående riksdagsberättelse 2022. Även om polisen eller hjälpsystemet för offer för människohandel skulle ha försökt främja offrets tillgång till stöd i återvändandelandet, verkar möjligheten att få hjälp ofta oförutsägbar och slumpmässig. En del av återvändandeländerna reagerar inte alls när de kontaktas, och även i de fall där ett svar erhålls kan det inte säkerställas att hjälpen förverkligas eller blir kontinuerlig. De observationer som har gjorts vid övervakningen ligger även till grund för den rekommendation som läggs fram i avsnitt 6.6 i den här publikationen, det vill säga att tröskeln för att ge offer för människohandel uppehållstillstånd borde vara lägre.

Ombudsmannen anser att de centrala myndigheterna i Finland tydligt bör komma överens om vem som ansvarar för att det i tillräckligt hög grad säkerställs att offer för människohandel får hjälp i destinationslandet för återsändandet. Dessutom bör det fastställas förfaranden för situationer där lagstiftningen eller praxisen i destinationslandet skulle kunna innebära att offret blir utan stöd. Det behövs även en struktur på EU-nivå för gränsöverskridande styrning i syfte att säkerställa att offren får fortsatt hjälp i destinationslandet och förhindra att de blir utnyttjade igen.

5.4.2 Återsändanden av familjer förutsätter en helhetsbedömning och tryggnad av barnets rättigheter

Rekommendationer

- Familjernas situation som helhet och barnens individuella bästa ska bedömas i alla återsändningssituationer.
- En familj ska inte återsändas, om bedömningen av barnskyddsbehovet fortfarande pågår. Polisens direktiv bör preciseras.



Återsändanden av familjer ska inte inledas i situationer där bedömningen av barnskyddsbehovet fortfarande pågår.

Diskrimineringsombudsmannen har observerat god praxis i verkställandet av återsändanden av familjer, men det finns även utrymme för utveckling. I bästa fall har socialväsendet inkluderats för att stödja familjerna. Personalen inom socialväsendet har till exempel deltagit i samtal eller avfärdsskedet eller gett krisstöd vid anpassningen till avfärden.

Ombudsmannen har uppmärksammat polisen på behovet av att bedöma barnets bästa och säkerställa att barnets rättigheter förverkligas¹²⁹ när familjer återsänds. Återsändanden av familjer ska inte inledas i situationer där bedömningen av barnskyddsbehovet fortfarande pågår. Familjens situation ska bedömas som helhet när återsändningssituationen förbereds. Vid bedömningen ska man till exempel beakta hur föräldrarnas hälsotillstånd påverkar barnets situation samt risken för våld inom familjen, om det finns något som tyder på sådant. Ombudsmannen har också uppmärksammat vikten av en individuell bedömning av barnets bästa under förhållanden där familjesituationerna har förändrats strax innan återsändandet verkställs. Det är förenligt med barnets bästa att redan före returreisan utreda barnfamiljens tillträde till destinationen.

5.5 Tagande i förvar av barn bör förbjudas

Rekommendationer

- Barnets bästa ska beaktas i första hand när man överväger att ta ett barn i förvar. Vid bedömningen ska det beaktas hur olika åtgärdsalternativ och lösningar tryggar förverkligandet av barnets rättigheter.
- Barnets bästa ska inte bara beaktas i barnets personliga beslut, utan även i beslut som gäller en förälder och som direkt påverkar barnets situation.
- Att ta barn i förvar bör förbjudas.

Enligt konventionen om barnets rättigheter, vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Kommittén för barnets rättigheter har i flera sammanhang betonat att en bedömning av barnets bästa är ovillkorlig.

Kommittén för barnets rättigheter uppmanade 2023 Finland att stärka åtgärderna för att säkerställa att den rättsliga principen om barnets bästa beaktas i första hand i alla asylprocesser, migrationsbeslut och migrationsförfaranden för asylsökande, flyktingar och invandrare. Kommittén krävde att Finland slutar ta barn i förvar.¹³⁰

I beslutsfattande som gäller barn ska enligt 6 § i utlänningslagen särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. Förvaltningsutskottet har också framhållit att barnets bästa ska beaktas i allt beslutsfattande som gäller barn.¹³¹

Diskrimineringsombudsmannen har använt sin rätt enligt utlänningslagen att bli hörd i ett enskilt ärende och gett två utlåtanden om tagande i förvar av barn år 2025. Sammanfattningar av utlåtandena finns i avsnitt 4.4.2 av den här publikationen.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterar att när man överväger att ta barn i förvar ska man beakta i första hand vad som bedöms vara barnets bästa. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till hur olika åtgärdsalternativ och lösningar tryggar förverkligandet av barnets rättigheter. Barnets bästa ska inte enbart bedömas i det beslut som gäller barnet personligen, utan även i beslut som gäller en förälder och som direkt påverkar barnets situation. Även när man till exempel överväger att ta barnets förälder i förvar och bedömer alternativen för tagandet i förvar ska man i första hand bedöma vilka konsekvenser de olika åtgärdsalternativen har för barnets bästa. Diskrimineringsombudsmannen rekommenderade redan i 2022 års riksdagsberättelse att polisen med stöd av sakkunniga bör skapa en tydlig process för att bedöma barnets bästa innan ett återsändande verkställs och även inkludera temat i polisens utbildning.

Ombudsmannen betonar att tagande i förvar är sistahandsalternativet när man väljer mellan olika säkringsåtgärd. Innan man tar till denna åtgärd ska möjligheten att använda säkringsåtgärder som är mindre begränsande, såsom anmälningsskyldighet, bedömas. Tagande i förvar innebär frihetsberövande, som är en särskilt tung åtgärd när den riktas mot ett barn. Ombudsmannen rekommenderar starkt att man slutar ta barn i förvar.

5.6 Rättsskyddet för målsägande som återsänds ska förverkligas vid brådskande avlägsnanden ur landet

Rekommendationer

- Rättigheterna för den person som återsänds ska förverkligas vid brådskande avlägsnanden ur landet, när personen i fråga till exempel har gjort en anmälan om polisens användning av maktmedel.
- Om förundersökningen inte kan genomföras till nödvändiga delar före den planerade tidpunkten för avlägsnandet ur landet, ska polisen överväga att skjuta upp tidpunkten för verkställandet av avlägsnandet.

Diskrimineringsombudsmannen utredde 2024 hur rättsskyddet för en person som skulle återsändas förverkligades då hen hade gjort en brottsanmälan om polisens användning av maktmedel. Polisen hade använt maktmedel mot personen i fråga under ett avbrutet försök att avlägsna hen ur landet. Ombudsmannen lade uppmärksamhet samtidigt mer generellt vid sårbarheterna i processer relaterade till polisbrottsanmälningar. Ombudsmannen gav på basis av sin utredning polisen ett utlåtande, där ombudsmannen uppmärksammade säkerställandet av rättsskyddet för de personer som återsänds.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderade att polisen skapar processer för att säkerställa att förundersökningen genomförs på ett ändamålsenligt sätt också vid brådskande avlägsnanden ur landet. Om förundersökningen inte kan genomföras till nödvändiga delar före den planerade tidpunkten för avlägsnandet ur landet, ska polisen överväga att skjuta upp tidpunkten för verkställandet av avlägsnandet.

Rättsskyddet ska förverkligas på ett effektivt och jämlikt sätt för de personer som återsänds. I situationer där man utreder ett misstänkt brott som har begåtts av polisen finns det även ett betydande offentligt intresse av att ärendet utreds adekvat och grundligt. Intresset kan anses vara särskilt stort när det handlar om polisens användning av maktmedel och brottsmisstankar i anknytning till denna. Att ett avlägsnande ur landet genomförs kan inte vara en grund för att en parts rättsskydd äventyras.

5.7 Förverkligandet av mänskliga rättigheter ska säkerställas till fullo när återsändningsåtgärder utvecklas

Rekommendation

- Finland bör motsätta sig de försämringar i Europeiska kommissionens förslag till återvändandeförordning som rör rättigheterna för personer som ska återsändas samt säkerställa en effektiv rättighetsövervakning i återvändandeprocessen.

Europeiska kommissionen föreslog i mars 2025 att det ska inrättas ett gemensamt EU-system för återsändande.¹³² Målet är att påskynda, förenkla och effektivisera återsändningsförfarandena i EU. Återvändandeförordningen är en del av de ansträngningar som EU och dess medlemsstater på senare år har gjort för att öka antalet återsändanden.

Diskrimineringsombudsmannen är orolig för utvecklingstrenden och för många av de förslag som ingår i förordningen och som skulle innebära risker för förverkligandet av grundläggande och mänskliga rättigheter för de personer som återsänds. Det bör inte göras några försämringar, och övervakningen av att rättigheterna förverkligas för de personer som återsänds bör stärkas.

5.7.1 Målet bör vara att återvändandeförordningen stärker rättighetsövervakning vid återsändanden

Medlemsstaterna förpliktas i kommissionens förslag till återvändandeförordning att ordna övervakning av återsändandena. Medlemsstaterna ska inrätta en oberoende övervakningsmekanism, som har i uppgift att övervaka att de grundläggande rättigheterna respekteras under avlägsnanden ur landet. Medlemsstaterna bör anvisa tillräckliga resurser för mekanismen, så att uppgiften kan skötas effektivt. Mekanismen skulle ersätta den övervakningsuppgift som följer av det nuvarande återvändandedirektivet och som diskrimineringsombudsmannen för närvarande sköter i Finland.

Ombudsmannen betonar att en reform av regleringen på EU-nivå inte får leda till att den nuvarande övervakningen av återsändanden försämras. Det bör säkerställas att den nya regleringen på förordningsnivå innehåller en så heltäckande och effektiv oberoende övervakningsplikt som möjligt. Det ska stadgas att övervakaren har omfattande rätt till information och befogenheter. Övervakaren måste kunna samla in observationer på ett mångsidigt sätt med olika metoder. Observationerna och rekommendationerna ska leda till konkreta förändringar framför allt på det strukturella planet.

EU-parlamentets LIBE-utskott har under behandlingen om återvändandeförordningen föreslagit att övervakningen av återsändanden centraliseras från det nationella planet till Frontex på EU-nivå. Diskrimineringsombudsmannen motsätter sig bestämt förslaget. Frontex är inte en aktör inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Frontex organiserar och samordnar återsändanden och är inte en utomstående och oberoende övervakare. Ombudsmannen betonar vikten av att Finland håller fast vid att övervakningen av återsändanden ska utföras av nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter och att nivån på övervakningen inte får försämrats.

5.7.2 Oron för risker gällande grundläggande och mänskliga rättigheter förstärks

EU-kommissionens förslag till återvändandeförordning är mycket oroande med tanke på många rättigheter som tryggas i grundlagen, människorättskonventionerna och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) har framfört sin allvarliga oro över förslaget. De centrala grundläggande rättigheter som har tryggats i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ligger i vågskålen. Om tillräckliga skyddsåtgärder saknas, kan återsändanden leda till kränkningar av bland annat förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling samt förbudet mot tillbakasändning.¹³³ Förordningen skulle även göra det möjligt att inrätta återvändandecenter utanför EU, vilkas verksamhet är förknippad med allvarliga risker för de grundläggande rättigheterna.¹³⁴



Ombudsmannen är orolig för att målen för den allt hårdare invandringspolitiken åsidosätter säkerställandet av att de grundläggande rättigheterna förverkligas.

Människorätsorganisationer, såsom Amnesty International, har uttryckt allvarlig oro för att EU:s migrationspolitiska initiativ på senare tid tyder på en mer omfattande strategi för att flytta migrationshanteringen utanför EU och kringgå internationell rätt och EU-rätt.

Ombudsmannen är orolig för att målen för den allt hårdare invandringspolitiken åsidosätter

säkerställandet av förverkligandet av de grundläggande rättigheterna. I ombudsmannens övervakningsarbete ses situationer där återsändanden leder till att familjer splittras och barnets bästa åsidosätts, till exempel på grund av orimliga försörjningskrav. Dessutom återsänds offer för människohandel till länder där de sannolikt inte får det stöd som de behöver, vilket innebär att risken för att återigen falla offer för människohandel ökar betydligt.

Förslaget till förordning erbjuder enligt ombudsmannens uppfattning inte tillräckligt skydd mot kränkningar av de grundläggande rättigheterna. Ombudsmannen förväntar sig att Finland under förhandlingarna främjar ståndpunkter som tryggar respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

5.7.3 Grundläggande och mänskliga rättigheter får inte åsidosättas i reformen av återsändningspolitiken

Lagändringarna på senare tid, såsom skärpningarna av utlänningslagen och gränsförfarandet samt verkställandet av EU:s nya migrations- och asylreglering sommaren 2026 kommer sannolikt att leda till att antalet återsändanden ökar betydligt. Samtidigt inskränker de utlänningars rättigheter och rättsskydd samt försämrar förverkligandet av deras grundläggande och mänskliga rättigheter. Mer om detta ämne finns i avsnitten 4.1 och 4.2 i den här publikationen.

Diskrimineringsombudsmannen betonar att prioritering av återsändningsåtgärdernas effektivitet kan leda till kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, om rättsskyddskraven vid förfarandena, den individuella prövningen, principen för förbudet mot tillbakasändning och andra rättigheter som garanteras i källor för de grundläggande och mänskliga rättigheterna inte iakttas fullständigt och konsekvent. Tryggandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna diskuteras för närvarande inte tillräckligt i anslutning till återsändningspolitiken, och säkerställande av rättigheterna utgör inte kärnan i de nya effektiviseringsplanerna. Diskussionen om ämnet bör ökas. Ombudsmannen betonar att man bör fortsätta respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna till fullo vid återsändanden.



6 Rapportören om människohandel

6.1 Människohandelsrapportören förutsätter att bekämpningen av människohandel baserar sig på grundläggande och mänskliga rättigheter

Människohandel är en allvarlig människorättskränkning, som framför allt drabbar personer som är i en sårbar ställning i samhället. Människohandel kränker flera grundläggande rättigheter, såsom människovärdet, friheten och rätten till personlig integritet. Finland har därför genom internationella konventioner och lagstiftning förbundit sig att bekämpa människohandel och trygga offrens rättigheter. Offrens tillgång till sina rättigheter måste säkerställas i olika processer och tjänster.

Bekämpningen av människohandel har under de senaste åren gått framåt tack vare lagstiftning, handlingsplaner, myndighetssamarbete och funktioner som är specialiserade på människohandel. I verkställandet av handlingsplanen mot människohandel (2021–2023) deltog ett brett spektrum av olika aktörer, och medvetenheten om människohandel nådde nya instanser. Identifieringen av offer har ökat, vilket har synliggjort nya former av utnyttjande och nya grupper av offer. Det uppstår även ständigt nya strukturer som utsätter för människohandel, till exempel i samband med rekryteringen av internationella studenter.

Bekämpningen av människohandel måste effektiviseras och utvecklas ytterligare. Arbetet förutsätter permanenta strukturer hos myndigheterna samt att

lagstiftningen och handlingsplanerna är konsekventa. Dessutom förutsätter det tillräckliga och stabila resurser för oberoende uppföljning och analys. Effektivt preventivt arbete ska förhindra att det uppstår förhållanden som är gynnsamma för utnyttjande. Skyddet av offren förutsätter att verksamhetsförutsättningarna tryggas för välfärdsområdena, medborgarorganisationerna och hjälpsystemet för offer för människohandel. Satsningar på utbildning och specialisering för polisen och åklagarna har stärkt förverkligandet av straffansvaret.

Diskrimineringsombudsmannen är nationell människohandelsrapportör. Rapportörens uppgift är att följa fenomen i anslutning till människohandel samt att internationella förpliktelser tillgodoses och den nationella lagstiftningen fungerar, göra utredningar och ge rekommendationer.

Kärnan i människohandelsrapportörens arbete är att stödja myndigheterna i uppfyllandet av skyldigheten att förebygga, identifiera och bekämpa människohandel samt skydda offren. Människohandelsrapportörens mål är att mångfalden av offer identifieras och att offrens grundläggande och mänskliga rättigheter förverkligas i straff- och uppehållstillstandsprocessen samt när det gäller behovet av hjälp och stöd. Rapportören utvärderar åtgärderna i förhållande till Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (FördrS 44/2012, nedan människohandelskonventionen) samt Europeiska unionens människohandelsdirektiv (2011/36/EU) och dess ändringsdirektiv (2024/1712/EU), som förpliktar Finland att förebygga människohandel, skydda offren och straffa förövarna.

Rapportörens fokusområden åren 2023–2026 har varit människohandel som riktar sig mot barn, funktionaliteten av strukturerna på statsrådsnivå, rättigheterna för utländska offer för människohandel samt inkludering av offrens rättigheter i väsentliga regleringsåtgärder och politiska åtgärder. I den här riksdagsberättelsen återvänder man till de rekommendationer som lades fram för riksdagen 2022 samt de klämmor som riksdagen har gett utifrån dem, där varierande framsteg har gjorts. Berättelsen bygger på diskrimineringsombudsmannens egna utredningar, material som har överlämnats av myndigheter och medborgarorganisationer samt rekommendationer från internationella

övervakningsorgan, såsom sakkunniggruppen GRETA, som övervakar verkställandet av människohandelskonventionen.

6.1.1 Människohandeln förändras ständigt

Människohandel är ett mångfasetterat fenomen, som ständigt förändras. Det återspeglar de strukturella ojämlikheterna i samhället och globala förändringar i mobiliteten, arbetet och digitaliseringen. Människohandel kan vara både gränsöverskridande och nationell. Till följd av digitaliseringen har rekryteringen och utnyttjandet av offren samt kontrollen över dem i allt större utsträckning och till och med helt flyttats över till nätet, såsom till plattformar för sociala medier.

I Finland identifieras oftast människohandel i form av tvångsarbete, sexuellt våld och tvångsäktenskap. Den mest allmänna formen av utnyttjande i brottsanmälningar som gäller människohandel och närbesläktade brott är tvångsarbete. Andra identifierade former är till exempel tvång till brottslig verksamhet, hållande av en person under förhållanden som kränker människovärdet samt ekonomiskt utnyttjande, till exempel att tillförs kansa sig förmåner och teckna lån i offrets namn. Samma person kan bli föremål för flera former av utnyttjande. Vinningen av brottet är ofta mycket stor, framför allt vid koppleri och arbetsrelaterat utnyttjande.¹³⁵

Hjälpsystemet för offer för människohandel har under 2020-talet årligen tagit emot cirka 200–350 nya klienter, varav de flesta är medborgare i länder utanför EU. Tidigare hade merparten av dem som hänvisades till hjälpsystemet fallit offer för människohandel utomlands, men på 2020-talet har antalet som blivit offer i Finland ökat. Åren 2022 och 2023 hade till exempel ungefär två tredjedelar av de nya klienterna blivit utnyttjade i Finland. Detta förklaras till exempel av stora brottsfelheter, som kan omfatta tiotals offer. Hjälpsystemets siffror innefattar de offer som har hänvisats dit, vilket innebär att siffrorna inte visar det totala antalet offer eller människohandelns omfattning som helhet.

Exempel på hur arbetet och lagstiftningen mot människohandel har utvecklats 2019–2025

ÅR	
2019	• Biträdande justitieombudsmannens avgörande (EOAK/3489/2017) om ordnande av hjälpåtgärder för offer för människohandel i kommunen. • Arbete mot människohandel inkluderas i regeringsprogrammet.
2020	• En koordinator för arbetet mot människohandel utses vid justitieministeriet.
2021	• Handlingsplanen mot människohandel för åren 2021–2023 färdigställs. • Biträdande justitiekanslerns avgörande (OKV/1233/70/2021) om polisens och åklagarnas förfarande samt undersökning av människohandel. • Polisens nationella grupp för utredning av människohandelsbrott inrättas. • Fortsatt tillstånd på grund av arbetsgivarens klandervärda förfarande läggs till i utlänningslagen. • Ombudsmannens utredning om uppehållstillståndspraxisen i fråga om offer för människohandel.
2022	• Högsta domstolens dom om utnyttjande av bärplockare (HD:2022:2). • Ombudsmannens utredning om principen om straffrihet för offer för människohandel.
2023	• Hjälpen till offer för människohandel stärks genom ändringar av mottagningslagen. • Annat utnyttjande införs som grund för ordnande av socialservice i socialvårdslagen. • Användning av videobandade förhör som bevis vid människohandelsbrott införs i förundersökningslagen.
2024	• GRETA:s tredje utvärdering av Finland. • Ändringsdirektivet till människohandelsdirektivet träder i kraft. • Ombudsmannens utredning om människohandel som riktar sig mot barn.
2025	• Organisationen för säkerhet och samarbete i Europas särskilda representant för arbetet mot människohandel avger en rapport om Finlands arbete mot människohandel. • Mekanismen för att identifiera och hänvisa offer för människohandel (NRM-manualen) publiceras. • Tvångsäktenskap inkluderas i rekvisiten för människohandel i strafflagen. • Plockare av naturprodukter blir anställda genom ändringar i säsongsarbetslagen.

Centrala siffror om människohandelsfenomenet åren 2019–2025

ÅR	Hjälpssystemets klienter	Utredningar	Antal åtalade	Antal dömda	Uppehållstillstånd
2019	229	81	2	2	9
2020	247	110	5	4	4
2021	243	133	6	2	14
2022	367	155	6	4	8
2023	326	152	22	11	57
2024	207	103	-	-	26
2025	271	-	-	-	3

HJÄLPSYSTEMETS KLIENTER Nya klienter i hjälpssystemet för offer för människohandel

UTREDNINGAR Människohandelsbrott som kommit till förundersökningsmyndighetens kännedom

ANTAL ÅTALADE Antalet åtalade för människohandelsbrott vid tingsrätterna

ANTAL DÖMDA Antalet dömda för människohandelsbrott vid tingsrätterna (huvudbrott)

UPPEHÅLLSTILLSTÅND Antalet första uppehållstillstånd som har beviljats på basis av att personen i fråga fallit offer för människohandel

6.2 Nationella strukturer bör stärkas för att bekämpa människohandel och hjälpa offer

Långsiktig bekämpning av människohandel och skydd av offer förutsätter permanenta och konsekventa statliga strukturer. Arbetet mot människohandel främjades åren 2020–2023 av att statsrådet förband sig till framför allt de åtgärder som genomfördes inom ramen för handlingsplanen.

Diskrimineringsombudsmannen uttrycker i den här berättelsen allvarlig oro om att utlänningars rättigheter har försämrats under denna regeringsperiod. Försämringarna av rättigheterna gäller även offer för människohandel och försvårar uppfyllandet av målen för arbetet mot människohandel. Lagstiftningens utveckling borde konsekvent syfta till att bekämpa utnyttjande.

6.2.1 Det behövs en tväradministrativ arbetsgrupp för att stödja samordning

Rekommendation:

- En permanent tväradministrativ arbetsgrupp bör genom en förordning av statsrådet utses för att stödja statsrådets samordning mot människohandel.

Samordningen av arbetet mot människohandel befästes vid justitieministeriet 2022. Under genomförandet av handlingsplanen mot människohandel fungerade¹³⁶ en tväradministrativ arbetsgrupp och en styrgrupp på hög tjänstemannanivå som stöd för samordningen åren 2021–2023. Dessa arbetsgrupper var bundna till handlingsplanen, och efter att den tog slut tog det mer än ett år innan beredningen av nästa plan inleddes. Därmed saknade samordningen under mer än ett år en central samarbetsstruktur för att främja arbetet mot människohandel. Detta visade på en svaghet hos arbetet mot människohandel: om regeringen inte har förbundit sig till arbete mot människohandel

finns det ingen permanent struktur för att tväradministrativt främja arbetet och stödja samarbete mellan olika aktörer.

För att stärka samordningsstrukturen för arbetet mot människohandel och säkerställa kontinuiteten i arbetet rekommenderar diskrimineringsombudsmannen att en permanent tväradministrativ arbetsgrupp genom en förordning av statsrådet utses som stöd för samordningen av statsrådets arbete mot människohandel. I arbetsgruppen skulle de centrala ministerierna och förvaltningsområdena samt medborgarorganisationer vara representerade, och den nationella människohandelsrapportören skulle delta som oberoende sakkunnigmedlem.

6.2.2 Arbetet mot människohandel kan främjas med handlingsplaner

Handlingsplanen mot människohandel innehöll konkreta åtgärder för att förebygga människohandel, skydda offer och säkerställa lagföring. Till handlingsplanens centrala styrkor hörde den inkluderande beredningsprocessen, satsningen på forskningsarbete samt det tväradministrativa samarbetet, i vilket även medborgarorganisationer deltog. Diskrimineringsombudsmannen ansåg i sitt memorandum som granskade genomförandet av handlingsplanen att handlingsplanen främjade arbetet mot människohandel i Finland.¹³⁷

Beredningen av uppdateringen av handlingsplanen inleddes först våren 2025. Förutom att beredningen av handlingsplanen sköts upp är det även en betydande försämring att beredningen genomförs snävt. Arbetsgruppen består endast av representanter för de centrala ministerierna. Andra myndigheter, den nationella människohandelsrapportören och medborgarorganisationer kan höras som en del av beredningen. Verksamhetsmodellen i den tidigare handlingsplanen baserade sig på ett brett samarbete mellan olika aktörer och betraktades internationellt som god praxis.¹³⁸ Det val som nu har gjorts resulterar i ett smalare perspektiv och minskar kontakten med det praktiska arbetet. Diskrimineringsombudsmannen anser att arbetet enligt handlingsplanen i framtiden bör bygga på ett brett deltagande för att främja informationsutbytet och engagemanget. Dessutom bör människohandel inkluderas i statsrådets andra handlingsplaner mot utnyttjande och våld.

6.2.3 Utvecklingen av lagstiftningen måste vara konsekvent

Rekommendation:

- De sammantagna effekterna av lagändringar som försvagar utlänningars rättigheter och ställning måste utredas i fråga om deras inverkan på offer för människohandel. Baserat på utredningen ska åtgärder vidtas för att förhindra utnyttjande och stödja offer.

Regleringen för att ingripa i människohandel och hjälpa offer har stärkts under 2020-talet (se tabellen i avsnitt 6.1.1). Man har strävat efter att öka upptäckten av utnyttjande och att trygga rättigheterna för dem som utsatts. Det offerorienterade förhållningssättet vid hjälp till människohandelsoffer och hjälpens självständighet från straffprocessen har stärkts genom ändringar i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till människohandelsoffer (nedan mottagningslagen). Ställningen för utlänningar som utsatts för arbetsrelaterat utnyttjande har stärkts genom möjligheten att beviljas fortsatt tillstånd på grund av arbetsgivarens klandervärda förfarande. Ställningen för plockare av naturprodukter har stärkts.

Samtidigt har utlänningarnas rättigheter försämrats avsevärt. Lagändringarna har ökat beroendet av arbetsplatsen och därmed av arbetsgivaren, vilket ökar risken för utnyttjande. Till exempel innebär den så kallade tremånadersregeln att ett arbetsrelaterat uppehållstillstånd återkallas om man inte hittar ett nytt arbete inom denna tid eller om det inte längre finns någon annan grund för att vistas i landet. Nedskärningarna i mottagningspenningen försämrar utkomsten drastiskt. Skärpta krav, såsom arbetshistoria och språkkunskaper för permanent uppehållstillstånd samt försörjningskrav för medborgarskap, kan drabba människohandelsoffer särskilt hårt, i synnerhet med tanke på de samtidiga nedskärningarna i integrationstjänsterna. Att försvåra legali-

seringen av vistelse kan leda till en ökning av antalet papperslösa. Inskränkningarna i hälso- och sjukvården för papperslösa försvårar i sin tur identifieringen av utnyttjande.

Ändringarna som gäller utlänningars rättigheter har genomförts utan en tillräcklig bedömning av de sammantagna effekterna, vilket kan leda till oförutsägbara konsekvenser. Diskrimineringsombudsmannen har i sina utlåtanden framfört oron över ställningen för människohandelsoffer. Ändringarna kan leda till att skuggsamhället och den grå ekonomin växer samt öka antalet människor som är i sårbar position och utsatta för utnyttjande. Utvecklingen av lagstiftningen måste vara konsekvent: de genomförda försämringarna av utlänningars rättigheter försvårar förebyggandet av människohandel samt identifieringen av och hjälpen till offer. Försämringarna motverkar i stor utsträckning målen för arbetet mot människohandel.

Diskrimineringsombudsmannen anser att konsekvenserna av de många lagändringar som försämrar utlänningarnas rättigheter och ställning för människohandelsoffer måste utredas, med beaktande av de internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Baserat på utredningen måste åtgärder vidtas för att förhindra utnyttjande och stödja offer. Det fullständiga tillgodoseendet av rättigheterna för utländska människohandelsoffer måste tryggas och förebyggandet av människohandel prioriteras.



Försämringarna av utlänningars rättigheter försvårar förebyggandet av människohandel samt identifieringen av och hjälpen till offer. Försämringarna motverkar i stor utsträckning målen för arbetet mot människohandel.

Det problematiska lagförslaget om ändring av hjälpstrukturerna måste stoppas

Utkastet till regeringens proposition om ändring av integrationslagen var på remiss när denna berättelse till riksdagen färdigställdes. Enligt utkastet till propositionen skulle man upphäva 68 § i integrationslagen om ersättning till välfärdsområdena och kommunerna för kostnader för tjänster och stödåtgärder till människohandelsoffer. Utkastet till propositionen är problematiskt och skulle avsevärt påverka hjälpstrukturerna för människohandelsoffer, även om ändringen behandlas som teknisk i utkastet.

Diskrimineringsombudsmannen anser att möjligheten att ansöka om ersättning för tjänster och stödåtgärder till människohandelsoffer inte bör ändras på det sätt som föreslås i utkastet till regeringens proposition. Ersättnings-systemet har i sista hand säkerställt att människohandelsoffer vid behov kan få specialiserad hjälp och stöd. Detta betonas också i det färskaste betänkandet om genomförandet av direktivet om ändring av människohandelsdirektivet. Konsekvenserna av utkastet till propositionen för människohandelsoffer, styrningen till hjälpsystemet och tillgodoseendet av offrens rättigheter baserade på internationella avtal och EU-lagstiftning har inte bedömts. Enligt utkastet till propositionen skulle finansieringen överföras som sådan till välfärdsområdena, som har svårt att finansiera sina grundläggande funktioner. Välfärdsområdena har inte getts någon vägledning gällande hjälpen till människohandelsoffer (se avsnitt 6.3.1) och i utkastet till propositionen ställs inte heller krav på utvecklingsarbete för att säkerställa att offren får den professionella hjälp som svarar deras särskilda behov.

Enligt ombudsmannen har utkastet till lagändring kommit som en överraskning för merparten av de myndigheter och organisationer som arbetar med bekämpning av människohandel, inklusive människohandelsrapportören. Den föreslagna ändringen har inte diskuterats ur perspektivet att hjälpa människohandelsoffer och konsekvenserna av ändringen har inte heller bedömts med beaktande av helheten i hjälparbetet.

6.2.4 Internationell rekrytering av arbetskraft och studerande kräver skyddsåtgärder för att förebygga utnyttjande

Rekommendation:

- Rekryteringen av internationell arbetskraft och internationella studerande kräver skyddsåtgärder för att förebygga utnyttjande

Arbetsrelaterat utnyttjande riktas särskilt mot utländska personer som arbetar inom låglönebranscher. Myndigheterna har i flera år försökt förhindra arbetsrelaterat utnyttjande, men fenomenet förekommer i allt fler nya former. Företag som agerar lagstridigt drar nytta av dumpning av arbetsvillkor, tvångsföretagande och arbetsdiskriminering, men det gör även konsumenterna i form av billigare tjänster eller produkter.

Utnyttjande av arbetskraft är ett komplext fenomen. Man försöker motverka arbetskraftsbristen inom vårdbranschen med hjälp av uppdragsutbildningar och rekryteringar av stora grupper. Vid rekryteringar av vårdare har det förutom andra oklarheter även förekommit diskriminerande behandling. Fakturerings-tjänster och plattformsekonomi ger nya sysselsättningsmöjligheter, som oärliga aktörer också försöker utnyttja. Antalet kontakter gällande så kallade tvångs- eller lättföretagare ökar hos både fackförbunden och arbetarskyddsavdelningen vid Tillstånds- och tillsynsverket. Utlänningen är inte alltid ens medveten om sin ställning som företagare. Indrivning av tröskelpengar är en del av fenomenet arbetsrelaterat utnyttjande, där utländska arbetstagare tvingas betala mellanhänder för en arbetsplats och ett uppehållstillstånd i Finland.¹³⁹

Statsförvaltningens besparingar riktas även mot myndigheter som bekämpar utnyttjande av arbetskraft. Den resurs som 2021 tillfördes arbetarskyddsförvaltningen för övervakning av anlitande av utländsk arbetskraft har minskat och Migrationsverket förväntas fatta beslut om uppehållstillstånd allt snabb-

are. Satsningar på förebyggande av utnyttjande och effektiv lagstiftning är nödvändiga: myndigheternas arbete belastas av utredningar och rättegångar som kan pågå i flera år och involvera tiotals offer.

Ansvaret för att bekämpa och upplösa exploaterande strukturer ligger i första hand på staten. Utnyttjandet av utländsk arbetskraft är djupt förankrat i strukturer och kan beskrivas som strukturell rasism. Staten måste agera för att förebygga utnyttjande och med effektiva åtgärder ingripa mot identifierade problem, olaglig verksamhet och brott. Samtidigt måste arbetsgivarna och företagen säkerställa att lagstiftningen följs i deras verksamhet, såsom vid rekryteringar och i underleverantörskedjor.



Ansvaret för att bekämpa och upplösa exploaterande strukturer ligger i första hand på staten.

Risken för skuldsättning och exploaterande arbetsförhållanden gäller även internationella studerande, vars antal har ökat snabbt i Finland under de senaste åren. Studerande som betalar terminsavgifter är viktiga för högskolornas finansiering. De höga levnadskostnaderna utöver terminsavgifterna försätter dock studerande och deras medföljande familjemedlemmar i svåra situationer på grund av svårigheterna att få arbete

och den höga kostnadsnivån. Även minderåriga kommer till Finland för att genomföra gymnasiestudier utan vårdnadshavare eller ett reglerat stödsystem för boende och försörjning. För minderåriga studerande bör behovet av stödåtgärder utredas.

Internationaliseringen måste genomföras på ett hållbart sätt. Lagstiftningen ska säkerställa att studenternas rättsskydd och hållbara strukturer för studier i Finland tryggas, så att en sårbar befolkningsgrupp inte uppstår. För att rekrytera arbetskraft internationellt och attrahera internationella studerande krävs tydliga villkor, så att detta kan genomföras på ett hållbart sätt.

6.3 Hjälp till offer förutsätter att människohandel identifieras

Människohandelsoffer får stöd inom välfärdsområdena, genom hjälpsystemet till människohandelsoffer och i medborgarorganisationer. Anvisningarna och lagstiftningen för att trygga hjälpen bör utvecklas ytterligare. Det försämrade ekonomiska läget hotar särskilt verksamheter som inte är lagstadgade.

Medborgarorganisationerna når människohandelsoffer med låg tröskel och fungerar som en bro till myndigheterna. Organisationernas förutsättningar att hjälpa och stödja offer måste säkerställas genom långsiktig finansiering.

6.3.1 Välfärdsområdenas arbete för att hjälpa människohandelsoffer måste etableras

Rekommendationer:

- Social- och hälsovårdsministeriet ska ta ett tydligare ansvar för styrningen av arbetet gällande identifiering och hjälp av människohandelsoffer inom välfärdsområdena.
- Hjälp till människohandelsoffer ska integreras tydligare i välfärdsområdenas arbete mot våld.

Utifrån berättelsen som diskrimineringsombudsmannen lämnade 2022 förpliktade riksdagen regeringen att vidta nödvändiga åtgärder för att identifiera människohandelsoffer och styra dem till hjälptjänster inom välfärdsområdena. Diskrimineringsombudsmannen anser att åtgärderna har varit otillräckliga för att garantera lika tillgång till identifiering och hjälp för offer.

Om utnyttjande inte upptäcks förblir offren oidentifierade och det blir svårare att tillgodose deras behov av tjänster. Finland har fått flera rekommendationer för att utveckla hjälpen från GRETA, expertgruppen som övervakar

genomförandet av Europarådets konvention mot människohandel. Rekommendationerna har gällt utvecklingen av mekanismer för identifiering och vägledning av människohandelsoffer, utbildning för välfärdsområdena samt utveckling av samarbetet mellan välfärdsområdena och hjälpsystemet.¹⁴⁰



**Behoven hos
människo-
handelsoffer måste
tillgodoses bättre
som en del av väl-
färdsområdenas
arbete mot våld.**

Det finns varierande praxis inom välfärdsområdena gällande hjälp till offer för människohandel. Det finns inga särskilda anvisningar eller vägledning från social- och hälsovårdsministeriet gällande hjälp till människohandelsoffer inom social- och hälsovårdstjänsterna. Människohandel kan ingå i andra anvisningar, såsom kvalitetsrekommendationerna för skyddshemstjänster. Tillägget

i socialvårdslagen om utnyttjande som stödbehov har beaktats i tillämpningsguiden för socialvårdslagen och lagändringen har kommunicerats till välfärdsområdena. Institutet för hälsa och välfärd (THL) har riktat en webbkurs om människohandel inom social- och hälsovårdstjänsterna till yrkespersoner inom social- och hälsovården. I projektet Aktivt aktörskap, som koordineras av THL, utvecklas hjälpen till människohandelsoffer inom välfärdsområdena. Även inom andra projekt har man erbjudit utbildning, producerat information och delat goda exempel på hur man kan hjälpa människohandelsoffer.¹⁴¹

Utvecklingen av de ovan nämnda åtgärderna och god praxis är ytterst nödvändig. De är dock varken förpliktande eller tillräckliga för att trygga en likvärdig hjälp till människohandelsoffer. I avsaknad av centraliserade anvisningar är en central risk att kompetensen, hänvisningen till hjälpsystemet för människohandelsoffer och samarbetet med hjälpsystemet varierar regionalt samt beroende på personalens kompetens och förutsättningar. På grund av nedskärningarna inom social- och hälsovården är det upp till varje välfärdsområde att besluta om efterlevnaden av god praxis. Behovet av anvisningar behandlas också i avsnitt 6.5.1 som rör barn.

Mekanismen för att identifiera och hänvisa offer för människohandel (NRM), en manual riktad till yrkespersoner för identifiering av och hjälp till offer, publicerades i januari 2025 som en del av justitieministeriets Tehoa-projekt.¹⁴² Justitieministeriet spelade en central roll i utarbetandet av NRM-manualen i stället för social- och hälsovårdsministeriet. I betänkandet om genomförandet av ändringsdirektivet till direktivet om människohandel konstateras att antagandet av NRM-manualen som statsrådets principbeslut kan anses motsvara åtminstone den administrativa föreskrift som direktivet förutsätter. Utarbetandet av NRM-manualen var ett betydande framsteg. Diskrimineringsombudsmannen anser att en manual på principbeslutsnivå inte styr välfärdsområdena tillräckligt i arbetet med att identifiera och hjälpa människohandelsoffer, eftersom den inte är bindande utan endast innehåller riktlinjer och rekommendationer.

Identifieringen av och hjälpen till människohandelsoffer inom välfärdsområdena förutsätter nationell vägledning. Diskrimineringsombudsmannen anser att social- och hälsovårdsministeriet bör ta ett tydligare ansvar för styrningen av arbetet med att identifiera och hjälpa människohandelsoffer inom välfärdsområdena.

Servicesystemet svarar inte alltid mot hjälpbehoven hos offer för människohandel. Utmaningarna är delvis desamma som för personer som utsätts för våld i nära relationer (se avsnitt 7.3 i publikationen). Strukturerna för våldsförebyggande arbete måste stärkas genom lagstiftning.

Ett exempel på brister i servicesystemet är ett tryggt och stödjande boende för människohandelsoffer, som riksdagen ålade regeringen att säkerställa på basis av ombudsmannens berättelse från 2022. Även artikel 11 i ändringsdirektivet till direktivet om människohandel och artikel 12 i konventionen mot människohandel förpliktar medlemsstaterna att säkerställa tryggt och lämpligt boende. GRETA har påpekat brister i genomförandet av artikeln i Finland.¹⁴³ Det finns ingen vägledning för att ordna boende för människohandelsoffer inom välfärdsområdena och sätten att ordna boende varierar. De allmänna bristerna i boendetjänsterna och boendet kan innebära att om förutsättningarna för att få tillgång till ett skyddshem inte uppfylls, kan ett människohandelsoffer

som behöver tillfälligt boende hänvisas till tillfälligt boende för personer med missbruksproblem, vilket kan utgöra en osäker miljö för offret.¹⁴⁴

Behoven hos människohandelsoffer måste tillgodoses bättre som en del av välfärdsområdenas arbete mot våld. Enligt rekommendationen i avsnittet om våld mot kvinnor bör arbetet mot våld regleras genom en strukturlag och stöd till människohandelsoffer bör ingå i dess tillämpningsområde. Genom en strukturlag skulle man säkerställa välfärdsområdenas och kommunernas roller och ansvar samt stärka organisationernas ställning i arbetet mot våld.

6.3.2 Verksamhetsförutsättningarna för hjälpsystemet för människohandelsoffer måste säkerställas

Hjälpsystemets specialiserade kompetens när det gäller människohandelsoffer har under åren visat sig vara ytterst nödvändig både för offren och för arbetet mot människohandel i ett bredare perspektiv. Förutom det praktiska hjälparbetet och utbildning har hjälpsystemets regelbundna lägesrapporter ökat kunskapen om människohandel i Finland.

Antalet klienter inom hjälpsystemet för människohandelsoffer har ökat betydligt under 2020-talet och även dess lagstadgade uppgifter har ökat. Antalet klienter står inte i hållbar proportion till antalet anställda, även om tjänsterna för offer oftast ordnas av välfärdsområdena eller förläggningarna. I betänkandet om genomförandet av direktivet om ändring av människohandelsdirektivet stärks hjälpsystemets ansvar ytterligare. Direktivets förpliktelse gällande specialiserad hjälp och stöd skulle uppfyllas senast genom den hjälp och det stöd som fås från hjälpsystemet.¹⁴⁵

Diskrimineringsombudsmannen anser det nödvändigt att säkerställa verksamhetsförutsättningarna för hjälpsystemet som erbjuder specialiserad hjälp till människohandelsoffer. Resurserna ska motsvara de uppgifter som har tilldelats hjälpsystemet. Människohandelsoffer ska också kunna vända sig till hjälpsystemet med så låg tröskel som möjligt. Hjälpsystemet är en del av Migrationsverket. För att människohandelsoffer ska uppfatta hjälpsystemet och den hjälp det erbjuder som självständigt och tryggt är det viktigt att systemet profilerar sig som en separat enhet från Migrationsverket, som fattar tillståndsbeslut.

Ombudsmannen betonar att tröskeln för att hänvisa till och ta emot hjälp från hjälpsystemet ska vara och förbli låg. I början av 2024 var ett ovanligt stort antal av hjälpsystemets beslut negativa och därför granskade diskrimineringsombudsmannen ett urval av de negativa besluten från 2022 och 2024. Flera faktorer bidrog till det ökade antalet negativa beslut, bland annat det plötsliga ökade antalet klienter 2023. Utifrån urvalet gick det inte att bedöma konsekvenserna av ändringarna i mottagningslagen eller huruvida tröskeln för att tas in i hjälpsystemet har förändrats. Ombudsmannen anser det viktigt att följa upp antalet negativa beslut och deras motiveringar.

Samarbete och dialog behövs mellan hjälpsystemet och de aktörer som hjälper och hänvisar människohandelsoffer till systemet, såsom medborgarorganisationer och välfärdsområden. Målet är att säkerställa en smidig process för att tas in i hjälpsystemet samt att individuellt bedöma behovet av hjälpåtgärder.

6.3.3 Organisationernas möjligheter att stödja människohandelsoffer måste tryggas

Medborgarorganisationernas arbete mot människohandel är av ovärderlig betydelse för offer. Nedskärningar i den offentliga sektorns finansiering, ökande fattigdom och försämringar av utlänningars rättigheter ökar behovet av organisationernas tjänster. Samtidigt hotar nedskärningar i STEA-finansieringen förutsättningarna för medborgarorganisationers verksamhet för att stödja offer och bedriva påverkansarbete.

Genom sitt arbete når medborgarorganisationerna till exempel papperslösa, personer som säljer sex eller personer som använder droger, som kan ha svårt att närma sig myndighetstjänster. Organisationerna erbjuder hjälp och stöd med låg tröskel, även anonymt och könsspecifikt, och fungerar som en bro till myndighetstjänsterna. Neliapila-organisationerna som hjälper människohandelsoffer, det vill säga Monika-Naiset liitto ry, Flyktingsrådgivningen rf, Pro-tukipiste ry och Brottsofferjouren, sammanställer årligen vägledande statistik över de identifierade offren. År 2024 identifierade Neliapila-organisationerna 60 människohandelsoffer.¹⁴⁶ Medborgarorganisationerna bedriver också ett betydande påverkansarbete genom att i utlåtanden, arbetsgrupper och lagprojekt lyfta fram praktiska perspektiv på stödet till människohandelsoffer.

Diskrimineringsombudsmannen kräver att verksamhetsförutsättningarna för medborgarorganisationer som stöder människohandelsoffer säkerställs med tillräcklig och långsiktig finansiering.

6.4 Polisen måste ha möjlighet att specialisera sig på bekämpning av människohandelsbrottslighet

Rekommendation:

- Varaktigheten för den riksomfattande undersökningsgruppen som är specialiserad på människohandel ska säkerställas, och verksamheten inom nätverket för utredare specialiserade på människohandel ska utvecklas.

Polisstyrelsen beslutade 2021 om inrättandet av en nationell utredningsgrupp specialiserad på människohandel vid polisinrättningen i Helsingfors. Samtidigt förstärktes Centralkriminalpolisens analysverksamhet och ett nätverk av utredare med specialkunskap om människohandel utsågs för samarbete mellan polisstationerna. Behovet av att utveckla bekämpningen av människohandelsbrott framkom också i biträdande justitiekanslerns beslut 2021 rörande utredning av människohandel, där man lyfte fram betydande brister i utredningarna och i identifieringen av människohandel.¹⁴⁷ Efter beslutet lyftes människohandel upp som ett av tyngdpunkterna i polisens interna laglighetsövervakning 2022. Utbildningen har ökat och Polisyrkeshögskolan har förberett en handbok för att stöda utredningar av människohandel.¹⁴⁸

Aktörer som bekämpar människohandel, både inom myndigheter och organisationer, har bedömt att särskilt den specialiserade utredningsgruppen har främjat utredningen av människohandelsbrott. Människohandel relaterat till kommersialiserat sexuellt våld samt koppleri kommer i praktiken till förunder-

sökning endast genom den avslöjande verksamhet som bedrivs av den nationella människohandelsgruppen.¹⁴⁹ Utredningsgruppen har upplöst flera kopplernätverk och synliggjort bland annat fenomen med så kallade tröskelpengar.

Ombudsmannen anser att polisen inte kunde satsa på bekämpningen av människohandel om det inte skulle finnas en separat funktion. Detta skulle även tyra den nuvarande positiva utvecklingen. I tabellen i avsnitt 6.1.1 visas det stadigt ökade antalet människohandelsbrott som har kommit till förundersökningsmyndigheternas kännedom. Antalet åtalade och dömda har förblivit lågt. Det dröjer innan fallen hamnar i rätten, men obalansen mellan antalet offer som hänvisats till stöd och de brott som kommit till myndigheternas kännedom i förhållande till de människohandelsbrott som har prövats i domstol kan också tyda på ett strukturellt problem i förverkligandet av straffansvaret.¹⁵⁰

GRETA har i sin bedömning av Finland 2024 lyft fram behovet av effektivare utredning av människohandelsbrott samt vikten av att säkerställa offrens tillgång till sina rättigheter, även när det gäller skadestånd. Specialiseringen hos förundersökningsmyndigheterna och åklagaren stöds av artikel 9 i ändringsdirektivet till direktivet om människohandel samt av GRETA, som även har uppmanat till att säkerställa varaktigheten för den riksomfattande utredningsgruppen specialiserad på människohandel.¹⁵¹

Den högsta polisedningens åtagande att bekämpa människohandel och främja samarbetet mellan polisstationerna är nödvändigt för att säkerställa fortsatt positiv utveckling. Den nationella utredningsgruppen specialiserad på människohandel måste säkerställas och dess placering bedömas. Utöver gruppen måste verksamheten inom nätverket av utredare specialiserade på människohandel utvecklas och en ansvarig aktör för nätverket fastställas. Genom en uppdatering av anvisningen om människohandel bör bekämpningen av människohandelsbrott inom polisen stärkas.

Förövare som köper sex av offer för människohandel eller koppleri ställs endast sällan till straffrättsligt ansvar. Ombudsmannen har därför krävt effektivare åtgärder för att minska efterfrågan på människohandel genom att oftare ställa sexköpare till ansvar.

6.5 Myndigheterna måste identifiera och ingripa mot utnyttjande av barn

Barn faller offer för människohandel i Finland. Barnet kan till exempel utsättas för sexuellt våld, kommersiellt sexuellt våld eller tvångsarbete i form av hushållsarbete eller i samband med fritidsverksamhet. Utnyttjandet kan pågå i flera år innan barnets situation upptäcks. Informationen om fenomenet är bristfällig, eftersom barn som utsatts för människohandel i Finland sällan hänvisas till hjälpsystemet och välfärdsområdena inte samlar in information om frågan. Under de senaste åren har flera utredningar gjorts som betonar behovet av att öka kunskapen om människohandel riktad mot barn, utbilda yrkespersoner som möter barn och unga samt ge vägledning till myndigheter.¹⁵²

För att effektivisera identifieringen av människohandel riktad mot barn och ingripandet mot den behövs utbildning och vägledning. Människohandel bör beaktas som en del av våldsfenomen mot barn även inom ungdomsbrottsligheten.

6.5.1 Myndigheterna ansvarar för att identifiera människohandel

Rekommendationer:

- Social- och hälsovårdsministeriet ska se till att en utbildningshelhet och riktlinjer om utnyttjande och människohandel som gäller barn och unga utarbetas för social- och hälsovårdspersonalen.
- Människohandel ska inkluderas inom tillämpningsområdet för den så kallade Barnahus-lagen.

Människohandel kan riktas mot barn i olika typer av situationer. Yrkespersonerna måste kunna identifiera sårbarhetsfaktorer, eftersom barn eller unga

sällan själva inser att de har utsatts för utnyttjande. Identifiering av människohandel och utnyttjande är myndigheternas ansvar.

Barn som försvinner från vård utom hemmet har en förhöjd risk att utsättas för utnyttjande. Diskrimineringsombudsmannen anser att risken för att utsättas för utnyttjande och människohandel bör beaktas i anvisningarna för barn som försvinner från vård utom hemmet. En traumasensitiv och barncentrerad kartläggning av erfarenheter under frånvaron bör utvecklas för att identifiera utnyttjande, stödja barnet efter återkomsten och förebygga att utnyttjandet upprepas. Misstankar om brott riktade mot barn ska utredas snabbt och barnen ska erbjudas fullt stöd så snart ett eventuellt brott framkommer.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att en utbildningshelhet och riktlinjer om människohandel som gäller barn och unga utarbetas för social- och hälsovårdspersonalen. Barnskyddet och andra yrkespersoner som arbetar med barn och unga bör utbildas om människohandel och dess former, med beaktande av utnyttjandets och våldets könsrelaterade natur, fenomenets mångfald samt utnyttjande på nätet.

Människohandel som riktas mot barn har föreslagits ingå i den reviderade lagen om ordnande av utredningar av sexual- och misshandelsbrott mot barn(1009/2008, s.k. Barnahus-lagen).¹⁵³ Diskrimineringsombudsmannen anser att lagen redan i sin nuvarande form borde täcka många former av människohandel som riktas mot barn och rekommenderar att människohandel inkluderas inom lagens tillämpningsområde.

6.5.2 Barns straffrättsliga skydd måste stärkas

Diskrimineringsombudsmannen publicerade 2024 utredningen Barn som föremål för människohandel¹⁵⁴. I utredningen granskades åtal som väckts för människohandelsbrott riktade mot barn och de domar som har meddelats i fallen. Enligt åtalen handlade det i majoriteten av fallen om sexuellt utnyttjande av unga flickor. Näst vanligast i åtalen var förhållanden som kränker människovärdet. Den tredje vanligaste kategorin var tvångsarbete. Barnen kan ha varit utsatta för flera former av utnyttjande, till exempel när svaranden hade hållit dem i människovärdeskränkande förhållanden och dessutom utsatt dem för sexuellt våld.

Domstolspraxis visade sig vara inkonsekvent och nästan hälften av åtalen förkastades. De fällande domarna grundade sig antingen på människohandelsbrott eller på en sekundär åtalspunkt, till exempel koppleri.¹⁵⁵ Utredningen visade brister i det straffrättsliga skyddet för barn mot utnyttjande i samband med människohandel.

Diskrimineringsombudsmannen anser att barnets behov av skydd och barnperspektivet bör beaktas tydligare vid tolkningen av kriterierna för människohandel. Om ett barn utsätts för ett sexualbrott ska polisen bedöma om kriterierna för människohandel också är uppfyllda. När en minderårig utsätts för kommersiellt sexuellt våld ska åtal väckas för grovt människohandelsbrott. Vid kommersiellt sexuellt våld bör inte bara huvudförövarna utan även de enskilda sexköparna hållas straffrättsligt ansvariga.

6.5.3 Tillämpning av principen om straffrihet förutsätter att barnet identifieras som tvingat att delta i brottslig verksamhet

Rekommendation:

- Politiska program och åtgärder mot ungdomsbrottslighet bör integrera ett människohandelsperspektiv som säkerställer att offren identifieras, får hjälp och omfattas av principen om straffrihet.

Att tvinga någon till brottslig verksamhet är en form av människohandel. Enligt principen om straffrihet får ett offer för människohandel inte hållas straffrättsligt ansvarigt för ett brott som förövaren tvingat offret att begå. För att principen ska kunna tillämpas måste människohandel identifieras. Därför bör yrkespersoner som möter barn i brottsmål få utbildning om människohandel. Principen om straffrihet bygger på både människohandelsdirektivet och konventionen mot människohandel. I Finland möjliggör bestämmelserna om avstående från åtgärder att offer för människohandel kan befrias från åtal eller straff.¹⁵⁶

Enligt Polisstyrelsen har våldsbrottsligheten bland ungdomar under 21 år ökat markant. Den största ökningen har skett bland barn under 15 år. också antalet egendomsbrott och narkotikabrott har ökat.¹⁵⁷ Tvingande till brottslig verksamhet drabbar framför allt barn och utnyttjandet av allt yngre barn väcker internationell oro. Debatten förs dock främst bland aktörer som arbetar med



Att identifiera tvång till brottslig verksamhet som människohandel är nödvändigt för att kunna hjälpa och stödja barnet eller den unga att lämna brottsligheten och den utnyttjande situationen.

att bekämpa människohandel. Antalet identifierade offer och rapporterade fall är fortfarande litet. Under 2020-talet har årligen mellan två och fem av de barn och vuxna som tas in i hjälpsystemet för offer för människohandel utsatts för tvång till brottslig verksamhet i Finland.¹⁵⁸

Att identifiera tvång till brottslig verksamhet som människohandel är nödvändigt för att kunna hjälpa och stödja barnet eller den unga att lämna

brottsligheten och den utnyttjande situationen. Genom identifiering kan personen som ligger bakom brotten hållas ansvarig och principen om straffrihet tillämpas på människohandelsoffren. Identifiering av människohandel är särskilt viktigt inom ungdoms- och narkotikabrottslighet. I åtgärdsprogrammet för att förebygga ungdoms- och gängbrottslighet behandlas dock inte sambandet mellan människohandel och brottslighet.¹⁵⁹ Det behövs mer kunskap om människohandel i de tvärprofessionella grupper som inrättats för att förebygga ungdomsbrottslighet samt bland de förundersökningsmyndigheter som utreder brott som begåtts av unga.

Genom ändringen av strafflagen som trädde i kraft i början av juli 2025 (SL17:1b, 178/2025) blev det straffbart att använda ett barn under 15 år som mellanhand vid uppsåtliga brott. Sambandet mellan den nya kriminaliseringen och

människohandel har inte utvärderats tillräckligt under beredningsskedet. Uppfylldandet av kriterierna för människohandel ska alltid bedömas i första hand.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att politiska program och åtgärder mot ungdomsbrottslighet integrerar ett människohandelsperspektiv som säkerställer att offren identifieras, får hjälp och omfattas av principen om straffrihet.

6.6 Avvisningen av människohandelsoffer borde upphöra

Rekommendation:

- Utlänningslagen bör ändras så att det blir lättare för människohandelsoffer att få uppehållstillstånd och fler offer kan beviljas det tillstånd som är avsett för dem.

Människohandelsoffer får negativa uppehållstillståndsbeslut och avvisas antingen till EU-länder eller till länder utanför EU. I diskrimineringsombudsmannens utredning konstaterades att tröskeln för att bevilja kontinuerligt uppehållstillstånd för människohandelsoffer är för hög.¹⁶⁰ Följaktligen innebär identifieringen som offer för människohandel inget skydd för offret, utan hen kan ändå tvingas lämna landet. Antalet första uppehållstillstånd som beviljats på grund av att personen har fallit offer för människohandel har förblivit relativt lågt (se tabellen i avsnitt 6.1.1). Villkoren för uppehållstillstånd bör mildras så att allt fler offer för människohandel uppfyller dem.

Direktivet om uppehållstillstånd till offer för människohandel (2004/81/EG) förpliktar medlemsstaterna att bevilja uppehållstillstånd av utredningsmässiga eller rättsliga skäl. Enligt artikel 14 i konventionen mot människohandel ska uppehållstillstånd beviljas antingen på ovan nämnda grunder eller på grund av offrets personliga situation. GRETA har rekommenderat att återvändandet baseras på frivillighet och tar hänsyn till offrets rättigheter, säkerhet och människovärde.

GRETA har även uppmanat Finland att säkerställa att offer fullt ut kan tillgodo-göra sig rätten till uppehållstillstånd för offer för människohandel.¹⁶¹

Diskrimineringsombudsmannen anser att utlänningslagen skyndsamt måste ändras för att sänka tröskeln för att bevilja uppehållstillstånd till offer för människohandel. På så sätt kan fler offer beviljas det tillstånd som är avsett för dem, antingen på grund av sin personliga situation eller för att trygga målsägandens rättigheter vid brott.

Diskrimineringsombudsmannen anser att det även vore motiverat att helt avstå från avvísningar av offer för människohandel. När offer för människohandel återvänder finns det alltid en risk att offret utsätts för människohandel igen. Övergången från Finlands hjälpsystem till mottagarlandets stöd är inte enkel (läs även avsnitt 5.4.1 i publikationen). GRETA har betonat behovet av riskbedömning vid avvísningsbeslut och uppmanat Finland att överväga om ansvarsfördelningsförordningen alls bör tillämpas på människohandelsoffer.¹⁶²

Ombudsmannen har lämnat utlåtanden till förvaltningsdomstolar i enskilda fall där ombudsmannen ansett att beslutet inte tillräckligt har beaktat exempelvis rättigheterna för offer för människohandel, offer för könsrelaterat våld eller barn. Ombudsmannen lämnade ett utlåtande till domstolen till exempel i ett fall där en traumatiserad ung kvinna skulle avvisas från landet för andra gången, trots att hon efter den tidigare avvísningen från Finland återigen blivit offer för människohandel. Först högsta förvaltningsdomstolen ansåg att kvinnan, som upprepade gånger utsatts för människohandel och könsrelaterat våld, skulle betraktas som särskilt sårbar och att hon därför skulle beviljas uppehållstillstånd (läs mer om utlåtandet i avsnitt 4.2.1).

Förutom Europarådets konvention mot människohandel ålägger FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, Istanbulkonventionen samt 22 § i grundlagen Finland att säkerställa grundläggande och mänskliga rättigheter. De internationella förpliktelserna kräver inte att Finland beviljar uppehållstillstånd enbart på grund av människohandel. Diskrimineringsombudsmannen anser dock att man för att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna för offer för människohandel bör avstå från att avvisa offer och i stället bevilja dem uppehållstillstånd.



7 Rapportören om våld mot kvinnor

Diskrimineringsombudsmannen har sedan 2022 agerat som rapportör om våld mot kvinnor. Uppgiften är relaterad till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, den så kallade Istanbulkonventionen.¹⁶³ Finland är den första medlemsstaten som har en nationell, självständig och oberoende rapportör om våld mot kvinnor.

Vad innebär könsrelaterat våld?

Våld mot kvinnor betyder våld som riktas mot kvinnor på grund av deras kön. Vanliga former av våld mot kvinnor är våld i nära relationer, våld i parrelationer, sexuellt våld och sexuella trakasserier.

Könsrelaterat våld innebär att det finns betydande skillnader mellan könen när det gäller upplevelser, motiv och konsekvenser av våldet. Män utsätts oftast för våld av andra män, medan kvinnor främst upplever våld i nära relationer. En typisk form av våld mot kvinnor är sexuellt våld, som särskilt drabbar unga kvinnor såväl i parrelationer och på arbetsplatser som på fritiden och via nätet.

Det finns könsspecifika skillnader även när det gäller identifieringen av våld och samhällets syn på våld. Genom att tala om könsrelaterat våld vill man synliggöra den ständiga förhandling och kamp som pågår kring könets betydelse i våldssituationer, i hjälp- och rättssystemens praxis samt i den offentliga debatten.

Ombudsmannen agerar som rapportör om våld mot kvinnor på ett människorätts- och faktabaserat sätt och betraktar våldet som ett könsrelaterat fenomen. Arbetet mot våld ska vara könssensitivt och i alla åtgärder bör man beakta utöver kön även andra faktorer som ökar sårbarheten och risken för våld.

För första gången överlämnar diskrimineringsombudsmannen nu en berättelse till riksdagen om våld mot kvinnor och ger rekommendationer om hur lagstiftningen och de politiska åtgärderna mot våld bör utvecklas. Ombudsmannen utvärderar den nationella lagstiftningens funktion och genomförandet av de internationella konventionerna med avseende på kvinnors rättigheter.



Våld mot kvinnor identifieras inte som ett jämställdhetsproblem som återspeglar samhällets maktstrukturer och skadliga könsroller.

Finland har konsekvent misslyckats när det gäller att bekämpa våld mot kvinnor, och våld mot kvinnor identifieras inte konsekvent som ett jämställdhetsproblem som återspeglar samhällets maktstrukturer och skadliga könsroller. Inom den internationella rätten identifierades våld mot kvinnor som ett människorättsproblem redan på 1990-talet och då började även Finland binda sig allt starkare till flera

olika konventioner om mänskliga rättigheter.¹⁶⁴ Trots detta har organen som övervakar efterlevnaden av de internationella människorättskonventionerna inom FN och Europarådet upprepade gånger gett Finland flera anmärkningar.¹⁶⁵

Förkortningar

CEDAW FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 68/1986).

Istanbulkonventionen Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (FördrS 53/ 2015).

Genomförandeplanen för Istanbulkonventionen Ett centralt nationellt handlingsprogram för att minska våld mot kvinnor, vilket antas för en viss tid.

GREVIO Europarådets expertgrupp för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet.

NAPE Kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, som inrättats genom statsrådets förordning (SRF 1008/2016).

VMK-direktivet direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (EU 1385/2024).

STEa Social- och hälsoorganisationernas understödscentral, som är en statsbidragsmyndighet vid social- och hälsovårdsministeriet.

7.1 Finland har varit ovilligt att bekämpa våld mot kvinnor

7.1.1 Våld mot kvinnor är en människorättsfråga

Våld mot kvinnor har historiskt sett varit tillåtet och det är fortfarande utmanande att identifiera och bekämpa fenomenet. Utgångspunkten för den nationella straffrätten har varit att kriminalisera våld mellan män, det vill säga ömsesidigt våld mellan sinsemellan okända män i det offentliga rummet. Våld som ägde rum i privata miljöer, det vill säga inom hemmet, familjen och parrelationen, och som typiskt riktades mot kvinnor, betraktades länge som en privat fråga. Till exempel våldtäkt inom äktenskapet blev straffbart först 1994. Till följd av internationellt tryck har Finland genomfört enskilda och viktiga ändringar i lagstiftningen för att motverka våld mot kvinnor, men en övergripande förståelse av fenomenet, dess omfattning, allvar och effektiv bekämpning saknas. Resurserna är också otillräckliga.

Inom FN:s internationella system för mänskliga rättigheter, Europarådet och Europeiska unionen har våld mot kvinnor konsekvent betraktats som ett jämställdhetsproblem som kränker kvinnors grundläggande och mänskliga rättigheter samt rätt till icke-diskriminering. Ett könssensitivt angreppssätt i arbetet mot våld är nödvändigt, och i det praktiska genomförandet måste man alltid bedöma när tillgodoseendet av kvinnors rättigheter kräver kvinnospecifika åtgärder.



Finland har genomfört enskilda och viktiga ändringar i lagstiftningen för att motverka våld mot kvinnor, men en övergripande förståelse av fenomenet, dess omfattning, allvar och effektiv bekämpning saknas.

Finland är ett farligt land för kvinnor

I Europeiska unionens forskningsprojekt Gender Based Violence utreddes förekomsten av våld mot kvinnor i medlemsländerna. Enligt rapporten som publicerades 2024 hade i genomsnitt var tredje kvinna (30,7 %) under sin livstid utsatts för fysiskt våld, hot om våld eller sexuellt våld. Bland kvinnor bosatta i Finland rapporterade nästan 60 procent (57,1 %) detta. Motsvarande siffra för våld i nära relationer var i genomsnitt var tredje kvinna (31,8 %) och bland kvinnor bosatta i Finland ungefär varannan (52,6 %).¹⁶⁶

Statistikcentralen utredde kvinnors och mäns erfarenheter av våld i nära relationer i Finland. Enligt rapporten som publicerades 2023 hade ungefär en tredjedel av kvinnorna och en sjättedel av männen upplevt våld i parrelationer under sin livstid. På befolkningsnivå innebär detta att cirka 625 000 kvinnor och 309 000 män upplevt våld i parrelationer. Kvinnor utsattes oftare än män för upprepat våld och konsekvenserna av våldet var allvarligare än för män. Ett oroande forskningsresultat var att våld i nära relationer för många kvinnor var ständigt närvarande i olika skeden av livet. Våldets cykel var också generationsöverskridande: våld som upplevts eller bevittnats i barndomen ökade risken för att utsättas för våld senare i livet.¹⁶⁷

Det könsrelaterade våldet framträder särskilt tydligt i fråga om sexuellt våld: Cirka 43 procent av kvinnorna och cirka 12 procent av männen hade upplevt sexuellt våld. Sexuellt våld är mycket skadligt och orsakar fler fysiska och psykiska symtom än någon annan form av våld som undersökts i studien. 14 procent av kvinnorna och tre procent av männen rapporterade att de utsatts för sexuellt våld av en tidigare partner.¹⁶⁸

Enligt den senaste jämställdhetsbarometern uppgav nästan hälften av kvinnorna och ungefär var femte man att de upplevt sexuella trakasserier under de senaste två åren. De yngre åldersgrupperna uppgav fler fall av sexuella trakasserier än de äldre åldersgrupperna. Tillhörighet till en minoritetsgrupp ökade framför allt kvinnors risk att utsättas för sexuella trakasserier. Kvinnor rapporterade också oftare än män att de utsatts för könsrelaterad hatpropaganda.¹⁶⁹

Utvecklingen av internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland

Finland åtog sig att bekämpa våld mot kvinnor när landet i slutet av 1980-talet ratificerade FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW). Jämställdhetslagen stiftades i samband med ratificeringen, men lagen innehåller inga bestämmelser om könsrelaterat våld. CEDAW-kommittén har i mer än 30 år påpekat att Finland bör agera mer målmedvetet för att minska våldet.¹⁷⁰

Europadomstolen har sedan 2000-talet preciserat staternas skyldigheter att effektivt skydda kvinnor.¹⁷¹ CEDAW:s och Europakonventionens tolkningspraxis lade grunden för Istanbulkonventionen, som definierar våld som ett jämställdhetsproblem, en kränkning av de mänskliga rättigheterna och könsdiskriminering (se även avsnitt 7.4.1 i publikationen).

Finland ratificerade Istanbulkonventionen 2015. Konventionen, som har varit i kraft i över tio år, förpliktar enligt fyra grundprinciper att förebygga våld mot kvinnor, tillhandahålla hjälp och stöd till dem som har utsatts för våld, ställa förövare till straffrättsligt ansvar samt genomföra samordnade åtgärder inom statsförvaltningen, välfärdsområdena och kommunerna. GREVIO och partskommittén, som utvärderar genomförandet av konventionen, har uttryckt oro över de otillräckliga åtgärderna i Finland. Ett särskilt problem anses vara det könsneutrala förhållningssättet, som har fördröjt införandet av könssensitiva och kvinnopecifika åtgärder.¹⁷² Samtidigt har GREVIO tackat Finland för inrättandet av en rapportör om våld mot kvinnor.¹⁷³

Europeiska unionen har stärkt förpliktelserna genom att anta ett direktiv om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet. VMK-direktivet (1385/2024) trädde i kraft 13.6.2024 och medlemsstaterna ska genomföra det senast 14.6.2027.

Diskrimineringsombudsmannen betonar att de internationellt rättsligt bindande förpliktelser som rör Finland bör behandlas som en helhet vid planeringen, genomförandet och utvärderingen av nationell lagstiftning och politiska åtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor. Ombudsmannen påpekar dessutom att dessa förpliktelser endast utgör en miniminivå för åtgärderna. Mer målmedvetna åtgärder krävs för att minska våldet, med hänsyn till omfattningen och allvaret i våldet mot kvinnor i Finland.

7.1.2 Samordning och resurser måste stärkas för att minska våldet mot kvinnor

Rekommendation:

- Samordning på statsrådsnivå ska stärkas och resurser öronmärkas för att minska våldet mot kvinnor.

I och med Istanbulkonventionen inrättades i Finland genom statsrådets förordning ett samordningsorgan med ansvar för att samordna, följa upp och utvärdera de åtgärder som konventionen förutsätter: Kommissionen för bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (NAPE). Den består av företrädare för ministerier och aktörer inom olika förvaltningsområden och verkar i anslutning till social- och hälsovårdsministeriet. NAPE:s fasta finansiering täcker i praktiken lönen för en heltidsanställd generalsekreterare som är placerad vid Institutet för hälsa och välfärd (THL).

NAPE:s verksamhet styrs av den genomförandeplan för Istanbulkonventionen som kommissionen har utarbetat och som gäller för en viss period. Åtgärderna enligt planen har varit avsedda att genomföras utan separat finansiering. Den nuvarande planen täcker åren 2026–2033. Dessutom genomförs åtgärder mot våld mot kvinnor som en del av regeringens jämställdhetsprogram 2024–2027 samt inom ramen för justitieministeriets arbetsgrupp för genomförandet av VMK-direktivet.

Övervakningsorganet för Istanbulkonventionen har ansett att genomförandeplanen för Istanbulkonventionen i Finland inte är tillräcklig som nationell strategi. Uppmärksamhet har fästs vid brister i planens omfattning, i allokeringen av finansiering och i de indikatorer med vilka man skulle kunna utvärdera hur genomförandet lyckas.¹⁷⁴ Diskrimineringsombudsmannen anser det vara viktigt att genomförandeplanen, regeringens jämställdhetsprogram och skyldigheterna enligt VMK-direktivet bedöms som en helhet och att de olika programmen genomförs på ett samordnat sätt i enlighet med den fjärde grundprincipen i Istanbulkonventionen. Detta förutsätter stark samordning inom statsförvaltningen och sektorsövergripande samarbete mellan olika ministerier.

Enligt ombudsmannen skulle NAPE kunna ta en mer aktiv och analytisk roll i uppföljningen av de nationella åtgärderna. NAPE skulle kunna bedöma varför vissa mål inte uppnås eller vilka utmaningar som finns i genomförandet av åtgärderna. När det gäller strukturen för arbetet mot våld mot kvinnor föreslår ombudsmannen att NAPE:s roll stärks och att NAPE:s generalsekreterare flyttas till statsrådsnivå till ett ministerium, till exempel till jämställdhetsenheten vid social- och hälsovårdsministeriet. Enligt ombudsmannen bör samordningen på statsrådsnivå i arbetet mot människohandel bestå av en koordinator placerad vid justitieministeriet samt en sektorsövergripande arbetsgrupp.¹⁷⁵

Förutom behovet av att utveckla fungerande strukturer uppmärksammar ombudsmannen även den finansiering som avsatts för att minska våld mot kvinnor. För närvarande är det svårt att bedöma om finansieringen är tillräcklig, eftersom den inte budgeteras som en egen kategori. Även GREVIO lyfte 2024 fram behovet av öronmärkt finansiering.¹⁷⁶ I Finland följer man inte heller konsekvent upp hur mycket våldet mot kvinnor kostar samhället. I ett projekt inom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet under den förra regeringsperioden uppskattades att det fysiska våld som kvinnor utsätts för orsakar direkta merkostnader för hälso- och sjukvården på cirka 150 miljoner euro per år. Summan inkluderar inte de indirekta kostnader som våldet medför, såsom sjukfrånvaro eller arbetsoförmåga.¹⁷⁷ Europeiska jämställdhetsinstitutet har på EU-nivå uppskattat kostnaderna för våld mot kvinnor och rekommenderade medlemsstaterna att göra egna beräkningar som bättre skulle kunna styra det politiska beslutsfattandet.¹⁷⁸

7.2 Det straffrättsliga skyddet för kvinnor ska stärkas

Rekommendationer:

- De försvårande omständigheter som anges i Istanbulkonventionen bör i större utsträckning införlivas i strafflagen.
- Tvingande kontroll ska kriminaliseras.

7.2.1 Det finns brister i förverkligandet av straffansvaret

Strafflagen har en central roll i förebyggandet av våld, men den finska kriminalpolitiken har inte tagit hänsyn till våldets könsrelaterade karaktär. Enskilda viktiga ändringar har gjorts i strafflagen, såsom kriminaliseringen av olaga förföljelse 2014 (FFS 879/2013), ändringen av våldtäktsregleringen så att den grundar sig på samtycke 2023 (FFS 723/2022) och kriminaliseringen av könsstämpning av kvinnor 2025 (FFS 923/2024). Målet om könsneutralitet i den finska strafflagen uppnås dock inte, utan lagen behandlar i praktiken olika kön på olika sätt. Strafflagen tar inte tillräcklig hänsyn till våld som kvinnor utsätts för i parrelationer och nära relationer. Strafflagen erkänner för närvarande endast en del av det våld som riktas mot kvinnor och många former av maktutövning som är typiska för tvingande kontroll förblir ostraffade. Diskrimineringsombudsmannen föreslår för riksdagen att strafflagen och dess konsekvenser för olika kön bör utvärderas som en helhet.

Sedan 1990-talet har lagstiftaren gjort ändringar i åtalsrätten för misshandelsbrott med målet att öka myndigheternas skyldighet att agera vid våld i nära relationer och driva straffprocessen vidare. Straffens allmänpreventiva verkan är effektivare när beslutanderätten om förverkligandet av straffansvaret ligger hos myndigheterna och inte hos den våldsutsatta. I och med att misshandel i nära relationer har ändrats från målsägandebrott till att falla

under allmänt åtal, är förverkligandet av straffansvaret inte längre godtyckligt eller beroende av den enskilda våldsutsattas förmåga eller resurser att agera i straffprocessen. Också förbudet mot medling vid våld i nära relationer som trädde i kraft 2025 (FFS 966/2024) visar att lagstiftaren har allt strängare inställning till våld i parrelationer och nära relationer.¹⁷⁹ Att åstadkomma motsvarande förändringar i polisens och rättsväsendets praxis har gått långsamt. I polisens och åklagarnas praxis har det kontinuerligt funnits svårigheter att bedöma allvaret i våld i parrelationer och nära relationer och att verkställa det straffrättsliga ansvaret.

Biträdande justitiekanslern har i flera avgöranden uppmärksammat brister i polisens agerande när den har stött på våld mot kvinnor. Kanslern har konstaterat flera brister i polisens verksamhet, inklusive olaglig tillämpning av lagen och felaktiga förfaranden. Brottanmälningar har inte registrerats, felaktiga brottsbeteckningar har använts, riskbedömningar av den våldsutsattas situation har uteblivit och förundersökningar har lagstridigt lagts ned. Ett återkommande tema i kanslerns avgöranden har varit dröjsmål vid förundersökningar.¹⁸⁰ Även i en utredning som gjorts av Amnesty Internationals finska avdelning rapporterade kvinnor i minoritetsställning flera brister i polisens och rättsväsendets agerande.¹⁸¹

Polisen och åklagarna måste öka verkställigheten av det straffrättsliga ansvaret vid våld i nära relationer

Diskrimineringsombudsmannen utredde begränsningen av förundersökning och underlåtenheten att väcka åtal i fall av våld i parrelationer och nära relationer. Utredningen visade att våldet är ett könsrelaterat fenomen: Största delen av de misstänkta för brotten var män, medan största delen av de utsatta var kvinnor.

I fallen rörde det sig i regel om misshandel i parrelationer. Man begränsade förundersökningen eller avstod från att väcka åtal ofta av skälighets- och ändamålsenlighetskäl. Det utövade våldet ansågs vara lindrigt och hade inte nödvändigtvis förekommit tidigare i parrelationen. Målsäganden hade inte krav på straff eller skadestånd. En central anledning till att straffrättsligt ansvar inte verkställdes var parternas ömsesidiga förlikning, hänvisning till medling eller deltagande i medling. Ombudsmannen anser att praxisen inte var motiverad. Verkställigheten av det straffrättsliga ansvaret vid våld i parrelationer och nära relationer måste öka och man bör förhålla sig återhållsamt till att begränsa förundersökningar eller avstå från att väcka åtal.

Enligt utredningen hade ett barn utsatts för misshandel av sin förälder i ungefär en tredjedel av fallen. Förundersökningen hade utförts omsorgsfullt, men begränsades eller så avstod man från att väcka åtal, vanligtvis av skälighets- eller ändamålsenlighetsskäl. Polisen och åklagaren motiverade sina beslut med att barnets förälder hade erbjudits nya pedagogiska metoder inom barnskyddet eller socialvården för att agera i gräl och konfliktsituationer. Enligt ombudsmannen bör barnskyddets eller socialvårdens åtgärder inte användas som ett alternativ till att förverkliga det kriminal- och straffrättsliga ansvaret.¹⁸²

Utredningen av polis- och åklagares praxis visade att parternas vilja till förlikning fortfarande gavs stor betydelse vid våld i parrelationer. Diskrimineringsombudsmannen anser att denna praxis inte motsvarar klandervärdigheten i våld i parrelationer och nära relationer. Lagstiftaren har också vid flera tillfällen framfört att polis- och åklagarmyndigheterna måste säkerställa att brottsutredningar inleds och drivs vidare samt att det straffrättsliga ansvaret förverkligas. En faktor som har upprätthållit bristen på verkställighet i strafflagen har varit medling vid våld i nära relationer. Ombudsmannen anser att förbudet mot medling vid våld i nära relationer, som trädde i kraft 2025, är en motiverad reform och påpekar att dess syfte också är att stärka det straffrättsliga ansvaret vid våld i parrelationer och nära relationer.

Klandervärdigheten i våld i parrelationer och nära relationer måste beaktas bättre i domstolarna

Ombudsmannen utredde tingsrätternas praxis vid våld i parrelationer och nära relationer. I de flesta fallen var det fråga om våld i parrelationer. Mannen var vanligtvis svarande, medan kvinnan var målsägande. Den vanligaste brottsrubriceringen var misshandel enligt grundrekvisitet. Misshandelsbrott i nära relationer faller under allmänt åtal. En positiv iakttagelse var att målsägandens åsikt om förverkligandet av straffansvaret inte föreföll vara i en lika central ställning som vid begränsning av förundersökning och underlåtelse att väcka åtal. Enligt domstolsmaterialet framställde den våldsutsatta ett straffyrkande i 46 procent och ett skadeståndsyrkande i 50 procent av fallen.

Utredningen visade att de åtal som åklagaren väckte gällande våld i parrelationer och nära relationer nådde god framgång. Svaranden fick en fällande dom i 94 procent av fallen. I drygt hälften av fallen blev straffet böter, som i genomsnitt var 44 dagsböter. Fängelse dömdes ut i knappt hälften av fallen och då var det oftast villkorligt.

I åtalens gärningsbeskrivningar framgick att det fanns en nära relation mellan parterna i brottet, men i domskälen uttalades inte nödvändigtvis någonting om detta. I dessa fall förblev det oklart om den nära relationen hade haft någon betydelse för den rättsliga bedömningen av fallet. I endast knappt hälften av fallen tog domstolen ställning till den nära relationen i domskälen (45 %). Den nära relationen påverkade vanligtvis straffmätningen. Förövarens straffansvar skärptes, eftersom det faktum att misshandeln skett i en nära relation ökade gärningens klandervärdhet.¹⁸³

Resultaten av utredningen är oroande. I tingsrätterna råder det ingen enhetlig uppfattning om våldets klandervärdhet i parrelationer och nära relationer och straffpraxisen är oenhetlig. Ombudsmannen anser att skärpningen av straffansvaret vid våld i parrelationer och nära relationer måste betonas genom en ändring av strafflagen.

7.2.2 Försvårande omständigheter måste föreskrivas i strafflagen

Lagen bör i högre grad identifiera särdragen i våld i nära relationer och säkerställa den särskilda klandervärdigheten i våld i parrelationer och nära relationer. Dessutom kan det i enskilda fall förekomma faktorer som berättar om den våldsutsattas sårbarhet, vilka borde också tillmätas självständig betydelse. I artikel 46 i Istanbulkonventionen föreskrivs om försvårande omständigheter som har betydelse för brottsrekvisiten som faktorer som ökar brottets grovhet, det vill säga som skärpande faktorer, och som skärpningsgrund vid straffmätning. Som en försvårande omständighet anges till exempel att brottet riktar sig mot en nuvarande eller tidigare partner, ett barn eller att brottet har begåtts i ett barns närvaro. Också den våldsutsattas sårbara ställning anges som en försvårande omständighet. När Istanbulkonventionen sattes i kraft i Finland ansågs det att ändringar i strafflagen inte var nödvändiga till detta avseende, eftersom domaren kan beakta sådana omständigheter vid straffmätningen.¹⁸⁴

Diskrimineringsombudsmannen anser att försvårande omständigheter tydligt måste föreskrivas i strafflagen, vilket även internationella konventioner förutsätter. Ombudsmannens utredningar¹⁸⁵ visar att fall som gäller våld i nära relationer inte alltid ens har nått domstol, eftersom man i polisens och åklagarens praxis har begränsat förundersökningen eller avstått från



Lagen borde bättre än i dag identifiera särdragen i våld i nära relationer och säkerställa den särskilda klandervärdigheten i våld i parrelationer och nära relationer.

att väcka åtal. Då har domaren inte kunnat uttrycka gärningens klandervärdhet vid straffmätningen. Ombudsmannens utredning av domstolspraxis visar i sin tur att alla domare inte har tagit ställning till att våldet skett i en nära relation. Därmed råder det oklarhet om våldet har bedömts utifrån dess klandervärdhet. Den nuvarande strafflagen betonar inte straffansvaret för våld i nära relationer tillräckligt och straffpraxis har till denna del varit oenhetlig.

I strafflagen bör som skärpningsgrunder läggas till åtminstone

-  att brottet riktat sig mot en närstående person,
-  att brottet riktat sig mot en person i sårbar ställning,
-  att brottet begåtts i ett barns närvaro.

GREVIO har påpekat till Finland att strafflagen inte identifierar alla försvårande omständigheter som nämns i Istanbulkonventionen.¹⁸⁶ Även i artikel 11 i direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor listas många försvårande omständigheter som det inte har föreskrivits om på strafflagsnivå. Ombudsmannen anser att det i strafflagen bör föreskrivas om Istanbulkonventionens försvårande omständigheter och om de försvårande omständigheter som avses i direktivet. Då förverkligas även den straffrättsliga legalitetsprincipen bättre. Att ett brott riktar sig mot en närstående person bör införas som en grund för skärpning i rekvisiten för grova vålds- och sexualbrott. Bestämmelser om närstående relation, om att brottet riktat sig mot en person i sårbar ställning och om att det begåtts i ett barns närvaro bör även läggas till i de allmänna skärpningsgrunderna av straff.

7.2.3 Tvingande kontroll ska kriminaliseras

I den nuvarande strafflagen ligger fokus på fysiskt våld och alla metoder för kontroll och underordning är inte kriminaliserade. Diskrimineringsombudsmannen föreslår att olika former av tvingande kontroll bör kriminaliseras. Riksdagen har ställt sig positiv till skrivningen i regeringsprogrammet om att utreda behovet av att kriminalisera tvingande kontroll.¹⁸⁷ För att påskynda ärendet anser ombudsmannen att det är viktigt att justitieministeriets utredning om tvingande kontroll presenterar konkreta förslag till brottsbeskrivningar i strafflagen.



Vid tvingande kontroll isoleras den utsatta personen från utomstående kontakter genom att begränsa till exempel hens klädsel, beteende, rörlighet och penninganvändning.

Tvingande kontroll förekommer särskilt i nära relationer. Man kan försöka isolera den utsatta från utomstående kontakter och begränsa till exempel hens klädsel, beteende, rörlighet och penninganvändning. Tvingande kontroll förekommer även i fall där en persons självbestämmanderätt kränks genom att man försöker ändra hens könsidentitet, könsuttryck eller sexuella läggning.

7.3 Strukturerna för arbetet mot våld och miniminivån för servicesystemet ska regleras i lag

Rekommendation:

- Arbetet mot våld ska regleras genom en strukturlag.

7.3.1 I basservicen ska det säkerställas att våld tas till tals och att servicehandledning ges

En stor del av våldet i parrelationer och nära relationer förblir dolt. Diskrimineringsombudsmannen anser att en mer systematisk identifiering av våld, initierad av myndigheterna och utförd av yrkespersoner, är avgörande för en mer effektiv våldsprevention. Institutet för hälsa och välfärd gav 2022 en rekommendation till kommunerna och välfärdsområdena om åtgärder mot våld i

nära relationer. Att prata om våld och vägleda till rätt stöd bör vara en del av den grundläggande verksamheten inom alla social- och hälsovårdstjänster i välfärdsområdena samt inom de tjänster som kommunen ansvarar för, såsom småbarnspedagogik och utbildning.¹⁸⁸ Det behövs förvaltningsövergripande servicestigar, mångprofessionellt samarbete och tillräckliga resurser på alla förvaltningsnivåer. Även riksdagen har 2023 och 2024 uppmärksammat bristerna i strukturerna för arbetet mot våld.¹⁸⁹ Orpos regeringsprogram hade som mål att utvärdera behovet av en lagstiftning som förpliktar kommunerna och välfärdsområdena, men arbetet pågår fortfarande.



Inom servicesystemet bör man bygga upp tydliga servicestigar för våldsutsatta, deras barn och för våldsutövare.

Vid rundabordssamtal som diskrimineringsombudsmannen har arrangerat har det upprepade gånger framkommit att våld mot kvinnor inte identifieras inom social- och hälsovårdstjänsterna. Ombudsmannen ser med oro på bedömningarna om att de regionala skillnaderna i det våldsförebyggande arbetet har ökat ytterligare och att resurserna har minskat

i och med social- och hälsovårdsreformen och välfärdsområdenas utgiftsnedskärningar.¹⁹⁰ Det finns även svårigheter med att identifiera sårbarhet, trots att till exempel kvinnor med funktionsnedsättning och marginaliserade kvinnor upplever våld oftare än befolkningen i genomsnitt.¹⁹¹ Systematisk datainsamling skulle synliggöra våldet och möjliggöra uppföljning och utvärdering av tjänsternas tillräcklighet i efterhand.

Som en positiv utveckling till följd av Istanbulkonventionen har Finland inrättat Nollinjen, en nationell avgiftsfri hjälplinje för våld mot kvinnor och våld i nära relationer, samt SERI-stödcenter för personer som utsatts för sexuellt våld. Vid centren erbjuds vård, stöd och tillgång till rättsmedicinsk undersökning. Även finansieringen av skyddshem säkerställdes genom att man 2014 stiftade en lag om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster (FFS 1354/2014).

Enligt ombudsmannen är de nuvarande strukturerna och servicesystemet otillräckliga i arbetet mot våld. Genom den så kallade strukturlagen skulle välfärdsområdenas och kommunernas roller och ansvar säkerställas på lag-nivå. Dessutom måste lagen identifiera och trygga organisationernas ställning i arbetet mot våld. I det utredningsarbete som föregår lagstiftningen bör de särdrag som karakteriserar våld mot kvinnor och behovet av könsspecifika tjänster beaktas. Inom servicesystemet bör man bygga upp tydliga servicestigar för våldsutsatta, deras barn och för våldsutövare. Uppbyggandet av fungerande servicekedjor förutsätter att sårbara grupper beaktas, för att säkerställa att till exempel kvinnor med funktionsnedsättning eller invandrarbakgrund får tillgång till hjälp och stöd. Dessutom bör könssensitiv utbildning om våld vara en del av yrkespersonernas grundutbildning.¹⁹²

7.3.2 Organisationernas roll i arbetet mot våld måste tryggas

Specialtjänsterna för våldsutsatta, våldsutövare och barn har i praktiken till stor del vilat på det arbete som utförs av organisationer. Diskrimineringsombudsmannen är mycket oroad över att regeringen har skurit ner på det så kallade STEA-understödet till organisationer, vilket äventyrar organisationernas våldsförebyggande arbete. Istanbulkonventionen erkänner organisationernas roll och GREVIO har uppmanat Finland att inkludera medborgarorganisationer i de officiella och inofficiella samarbetsstrukturerna i arbetet mot våld.¹⁹³ I den kommande så kallade strukturlagen måste organisationerna beaktas.

Marginaliserade kvinnor i svåra livssituationer

Organisationernas uppsökande arbete har nått kvinnor i samhällets marginaler. De befinner sig i en svår livssituation på grund av missbruk, psykiska problem, brotts- och fängelsebakgrund eller hemlöshet. De har utsatts för våld upprepade gånger, men trots sitt behov av hjälp har de ofta stängts ute från de offentliga tjänsterna.¹⁹⁴ Användning av erfarenhetsexperter i organisationernas tjänster har ökat klientfokusen och gjort det lättare att bygga upp tillit i samhällets marginaler. Det kvinnoinriktade arbete som utvecklats inom organisationerna har utgått från trauma- och könssensitivitet, vilket senare har utnyttjats till exempel i rehabiliteringsprogram i fängelser.¹⁹⁵

Organisationerna har utfört ett betydande arbete med sårbara grupper och utvecklat nya arbetsmetoder som även har tagits i bruk inom den offentliga sektorn. Utöver att ge stöd till våldsutsatta har organisationerna ansvarat för våldsavbrytande program riktade till våldsutövare¹⁹⁶. Ombudsmannen anser det vara viktigt att utveckla detta arbete och säkerställa dess kontinuitet. Organisationerna är också viktiga producenter av kunskap om dolda fenomen och deras expertis utnyttjas kontinuerligt i det samhälleliga beslutsfattandet. Ombudsmannen konstaterar att fortsatt klient- och påverkansarbete förutsätter att organisationerna som utför könssensitivt arbete mot våld garanteras tillräcklig och långsiktig finansiering.

7.3.3 Sexualundervisning är en hörnsten i förebyggandet av våld

Rekommendation:

- Omfattande sexualundervisning bör inkluderas som en del av jämställdhetslagens åtgärder för att främja jämställdhet.

Det första grundläggande principen i Istanbulkonventionen är förebyggande av våld. Diskrimineringsombudsmannen anser att sexualundervisning bör identifieras som en åtgärd som främjar jämställdhet och förebygger våld mot kvinnor. I sexualundervisningen bör det satsas på barnen och de yrkespersoner som arbetar med dem. Utifrån ombudsmannens rundabordssamtal framgår det att nivån på sexualundervisningen i skolan och småbarnspedagogiken varierar. Den identifieras inte som en hörnsten i arbetet mot våld och kopplas inte heller tydligt till de lagstadgade skyldigheterna att främja jämställdhet och likabehandling. Ombudsmannen anser det positivt att sexualundervisning, integritetskunskaper och sexuellt våld har lyfts fram som huvudtema i En barndom utan våld -åtgärdsplanen för förebyggande av våld mot barn 2026–2033.¹⁹⁷ I åtgärderna som vidtas enligt åtgärdsplanen ska det säkerställas att våldet betraktas som ett könsrelaterat fenomen och att åtgärderna är könssensitiva.

Jämställdhetslagen förpliktar myndigheter, arbetsgivare och utbildningsanordnare att främja jämställdhet och utarbeta jämställdhetsplaner, men lagen tar inte upp könsrelaterat våld eller sexualundervisning. Planeringen är en etablerad praxis som övervakas av jämställdhetsombudsmannen och inom utbildningssektorn stöds arbetet av Utbildningsstyrelsen. Ombudsmannen föreslår att sexual- och kroppskännedomundervisning nationellt ska betraktas som förebyggande åtgärder enligt Istanbulkonventionen och att dessa systematiskt inkluderas i planer för jämställdhet och likabehandling. Dessutom måste yrkespersonernas kompetens stärkas och särskild uppmärksamhet ägnas åt barns och ungas digitala interaktion samt nättrakasserier, som riktar sig särskilt mot flickor.

Diskrimineringsombudsmannen föreslår att man vid nästa revidering av jämställdhetslagen beaktar behovet av att reglera könsrelaterat våld och förebyggandet av detta som en del av jämställdhetsplanerna.

7.4 Systematisk riskbedömning bör vara en lagstadgad del av arbetet mot våld

Rekommendation:

- En lag om riskbedömning av våld ska införas.

7.4.1 Kvinnors säkerhet äventyras när risken för våldets upprepning inte identifieras

Säkerheten för kvinnor som utsätts för våld eller hot om våld bör stå i centrum för arbetet mot våld. Ombudsmannen anser det vara nödvändigt att riskbedömning av våld och säkerhetshantering snabbt regleras på lagnivå. För närvarande leder den bristfälliga riskbedömningen till kvinnors ökade utsatthet och rädsla för våld och i vissa fall har det till och med lett till brott mot liv. Ombudsmannen anser att Finland bör inrätta en nationell gransknings-

funktion för allvarliga våldsfall för att förbättra våldsförebyggande åtgärder och riskbedömning (se avsnitt 7.4.2 i publikationen).



Den bristfälliga riskbedömningen leder till kvinnors ökade utsatthet och rädsla för våld och i vissa fall har det lett till brott mot liv.

I artikel 51 i Istanbulkonventionen föreskrivs att konventionsstaterna ska säkerställa att myndigheterna gör en bedömning av om liv riskeras, hur allvarlig situationen är och risken för upprepat våld. Finland har fått anmärkningar från GREVIO och kommittén för parterna i Istanbulkonventionen eftersom Finland saknar en nationell, enhetlig och könssensitiv modell för riskbedömning och säkerhets-

hantering.¹⁹⁸ Även biträdande justitiekanslern har uppmärksammat bristen på tvingande lagstiftning i ett fall där en kvinna blev mördad av sin före detta manliga partner. Kvinnan hade kontaktat polisen vid flera tillfällen, men polisen hade enligt förundersökningslagen inte bedömt att hon behövde särskilt skydd. Kanslern konstaterade att den nuvarande lagstiftningen inte motsvarade Finlands internationella förpliktelser.¹⁹⁹

Ombudsmannen anser att situationen i Finland är oroande, i synnerhet om man beaktar Europadomstolens rättspraxis i fall som gäller våld mot kvinnor. Finland löper för närvarande som konventionsstat en risk att göra sig skyldigt till kränkningar av de mänskliga rättigheterna, eftersom det finns tydliga brister i myndigheternas verksamhet och i lagstiftningen och allvaret i våld mot kvinnor inte identifieras.

Enligt ombudsmannen måste riskbedömning av våld och säkerhetskhantering regleras i lag. Bestämmelsen i förundersökningslagen om bedömning av behovet av särskilt skydd är inte tillräcklig och bristen kan inte åtgärdas genom polisens anvisningar. Riskbedömning är inte heller enbart polisens eller rättsväsendets skyldighet. För riskbedömningen bör det inrättas ett

Att inte ingripa mot risken för våld utgör en människorättskränkning

Europadomstolen har uttalat sig om riskbedömningens tillräcklighet och kvalitet. När det gäller våld i parrelationer och nära relationer har domstolen bedömt exempelvis rätten till liv (artikel 2), förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3), rätten till en rättvis rättegång (artikel 6), rätten till respekt för privat- och familjeliv (artikel 8) samt förbudet mot diskriminering (artikel 14) i enlighet med Europakonventionen.

I fallet *Talpis mot Italien* (03/2017) hade maken dömts i det nationella straffrättsliga systemet för mord på sin son och försök till mord på sin maka. Enligt Europadomstolen räckte det inte med att förövaren ställdes till svars i efterhand, utan myndigheterna borde ha bedömt risken för allvarligt våld i förväg och vidtagit aktiva åtgärder för att skydda offren.

I fallet *Kurt mot Österrike* (06/2021, stora kammaren) hade maken avvisats från familjens bostad och meddelats besöksförbud gentemot makan och barnet. Ändå mördade mannen barnet och tog sitt eget liv. GREVIO gjorde en intervention gällande statens skyldighet till riskbedömning och säkerhethantering. Europadomstolen granskade skyndsamheten i myndigheternas åtgärder, hur grundlig riskbedömningen var och huruvida myndigheterna kände till den verkliga och omedelbara faran. Eftersom myndigheternas åtgärder ansågs vara tillräckliga, hade Österrike inte kränkt klagandens och den avlidne sonens mänskliga rättigheter.

I fallet *N.D. mot Schweiz* (04/2025) hade mannen utsatt sin partner för allvarligt våld, men kvinnan hade överlevt. Enligt Europadomstolen hade Schweiz kränkt kvinnans rätt till liv trots att hon hade överlevt. Den livshotande faran för kvinnan bedömdes inte i tillräcklig grad och inga åtgärder vidtogs som skulle ha haft en verklig möjlighet att ändra händelseförloppet eller lindra skadan. Domstolen kritiserade bristen på samordning mellan de olika myndigheternas insatser och konstaterade att lagstiftningen som vid tidpunkten gällde i Schweiz var bristfällig.

sektorsövergripande professionellt nätverk som i samarbete kan fastställa effektiva skyddsåtgärder för enskilda våldsutsatta.²⁰⁰

Direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor medför också nya skyldigheter för Finland. Bedömningen av skyddsbehovet enligt artikel 16 i direktivet är omfattande. Det förutsätts inte att den våldsutsatta först gör en brottsanmälan och den förpliktigade myndigheten är inte nödvändigtvis polisen. Direktivet betonar vikten av samarbete mellan behöriga myndigheter och aktörer som tillhandahåller stödtjänster. Dessutom förpliktigas myndigheterna i artikel 17 att bedöma den våldsutsattas individuella behov av stöd.

Ombudsmannen anser att de myndigheter som omfattas av skyldigheten att göra en riskbedömning bör definieras i lag. Även nödvändiga former av sektorsövergripande och tvärprofessionellt samarbete bör regleras i lag och nationella kvalitetsrekommendationer för säkerhetshandlingens rutiner bör utfärdas. Ombudsmannen har stött en nationell och permanent etablering av MARAK-arbetsgrupperna, som baserar sig på metoden för riskbedömning av allvarligt våld i parrelationer, men påminner om att Istanbulkonventionen och VMK-direktivet kräver ett mer omfattande riskbedömningssystem än det nuvarande.

7.4.2 En granskningsfunktion bör inrättas för fall av dödligt våld i nära relationer

I många fall av brott mot liv som riktas mot kvinnor har förövaren varit våldsam mot kvinnan redan före brottet. Kvinnan kan ha utsatts för ett omfattande kontrollerande beteende och hot om våld från förövaren. Kvinnan har ofta berättat att hon fruktar förövaren och hon har varit i kontakt med polisen samt i ökad utsträckning även med hälso- och sjukvården.²⁰¹

Ombudsmannen anser att det behövs en granskningsfunktion för dödligt våld i nära relationer, vilket förutsätter lagstiftningsåtgärder. Funktionens uppgift skulle vara att följa upp brott mot liv som riktas mot kvinnor och försök till sådana samt att sträva efter att finna effektiva åtgärder för att förebygga brott mot liv i nära relationer och för att utveckla riskbedömningen. Syftet med att dra lärdom av fallen skulle vara att öka förståelsen för särdragen i våld mot kvinnor och att utveckla myndigheternas verksamhet.

7.5 Kunskapsbasen måste stärkas för att stödja samhälleligt beslutsfattande

Rekommendation:

- Kunskapsbasen om våld mot kvinnor måste stärkas.

Bedömningen av huruvida åtgärderna för att bekämpa våld mot kvinnor är tillräckliga och effektiva förutsätter en utveckling av datainsamlingen och informationssystemen. Det behövs mer information om omfattningen av det våld kvinnor utsätts för, dess olika former och de konsekvenser det medför. Dessutom behövs information om hur systemen inom social- och hälsovården svarar mot behoven hos våldsutsatta, förövare och deras barn.

För att kunna bedöma hur effektivt straffansvaret förverkligas krävs också mer information om hur det straffrättsliga systemet används vid våld mot kvinnor. För närvarande är det inte möjligt att i informationssystemen följa hur fallen framskrider i rättsprocessen, vilka beslut åklagarna fattar eller hurdana straff som utdöms för våld i parrelationer och nära relationer. Även i direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor beaktas vikten av datainsamling och forskning.

Som grund för det samhälleliga beslutsfattandet behövs mer information även om hur mycket finansiering som har budgeterats i statens, välfärdsområdenas och kommunernas budgetar för förebyggning och bekämpning av våld mot kvinnor. GREVIO har framfört att man systematiskt bör införa specifika budgetposter för detta ändamål i de anslag som de olika myndigheterna förfogar över.²⁰² Enligt ombudsmannen skulle detta göra det möjligt att följa upp finansieringen för att minska våldet mot kvinnor och att bedöma om den är tillräcklig.

Referenser

Diskriminering och likabehandling

- 1 Europarådet 2018 (s.13). ECRI general policy recommendation no. 2: Equality bodies to combat racism and intolerance at national level.
- 2 EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) 2023. Being Black in the EU – Experiences of people of African descent. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. Vienna, 2023.
- 3 EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) 2021. Fundamental Rights Report.
- 4 EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) 2024. EU LGBTIQ survey III. LGBTIQ Equality at a Crossroads: Progress and Challenges. Country Data – Finland.
- 5 FRA 2021.
- 6 Europeiska unionen 2000. Rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniskt ursprung. EGT L 180, 22–26.; Europeiska unionen 2004. Rådets direktiv 2004/113/EG av den 13 december 2004 om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män när det gäller tillgång till och tillhandahållande av varor och tjänster. EUT L 373, 37–43.
- 7 RP 19/2014 rd s. 40. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den.
- 8 GrUU 31/2014 rd. Grundlagsutskottets utlåtande 31/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den.
- 9 Europakommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) 2019. Suomea koskeva raportti (viides raportointikierros) (på finska).
- 10 FN:s kommitté för mänskliga rättigheter 2021. Loppupäätelmät Suomen seitsemänneistä määräraikaisraportista (på finska), CCPR/C/FIN/CO/7.
- 11 Europeiska unionen 2000. Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung (artikel 15); Europeiska unionen 2000. Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling (artikel 35). EGT L 303, 2.12.2000, 16–22.
- 12 RP 317/2010. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av tilläggsprotokollet till Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet om kriminalisering av gärningar av rasistisk och främlingsfientlig natur begångna med hjälp av datorsystem och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollet som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om ändring av strafflagen och av 15 § i lagen om tillhandahållande av informationssamhällets tjänster.
- 13 Högsta domstolen 2015. HD 2015:41.
- 14 Rauta, J. 2025. Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2024 (på finska). Polisyreshögskolan. Poliisiammattikorkeakoulun katsauksia 41. Tampere, 2025.
- 15 Rauta, J. 2025.
- 16 FRA 2023.

- 17 Högsta domstolen 2025. [HD 2025:85](#).
- 18 Högsta domstolen 2015. HD 2015:41.
- 19 Åklagarmyndigheten 2006. [RÅ: 2006:3 Drivande av målsägandes privaträttsliga anspråk](#)
- 20 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2016, YVTLTK/8X/2015
- 21 Högsta förvaltningsdomstolen 2021. [HFD: 2021:189§](#)
- 22 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2017, YVTLTK/143/2016
- 23 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2018, YVTLTK/3XX/2018
- 24 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2018, YVTLTK/2XX/2017
- 25 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2020, YVTLTK/6XX/2018
- 26 Helsingfors förvaltningsdomstol 2023, [607/2023](#) (på finska).
- 27 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2021, YVTLTK/8XX/2020
- 28 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2023, YVTLTK/10XX/20XX
- 29 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2024, YVTLTK/20/2023
- 30 Högsta förvaltningsdomstolen 2021. [HFD 2021:189](#).
- 31 Se Högsta förvaltningsdomstolen 2018. [KHO 1620/2018](#) (på finska).
- 32 VN/26596/2025. Social- och hälsovårdsministeriet. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män.
- 33 FRA 2024.
- 34 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 1 artikel, RP 19/2014 s. 67.
- 35 Uleåborgs tingsrätt 2024. L 742/2022/1537.
- 36 Vasa hovrätt 2024. S 22/782.
- 37 Högsta domstolen 2024. [HD 2024:63](#).
- 38 Ahmad, A. 2020. [When the Name Matters: An Experimental Investigation of Ethnic Discrimination in the Finnish Labor Market](#). *Sociological Inquiry*, 90(3), 468–496.
Ahmad, A. 2025. [A Comparative Analysis of the Reception of Immigrants into Finnish Working Life in 2016 and 2024](#). *Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2025:6*. Helsinki.
- 39 Institutet för hälsa och välfärd (THL) 2022. [Jämställdhetsinfografer om utbildningen](#).
- 40 Åbo hovrätt 2025. S 23/729; Åbo hovrätt 2025. S23/730.
- 41 Matikainen-Soreau, M., Loukola, S., & Holm, G. (2025). [Layers of racism, layers of response: \(re\) structuring antiracism in Finnish education](#). *Ethnic and Racial Studies*, 1–19.
- 42 Lehtonen, J., Majlander, S., Sares-Jäske, L., Jehkoi, A. & Luopa, P (2024). [Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvien 8.- ja 9- luokkalaisten hyvinvointi: Kouluterveyskysely 2019–2023](#) (på finska). Institutet för hälsa och välfärd (THL).
- 43 Eid M. & Castaneda A. 2023. [Ulkomaalaistaustaisten nuorten hyvinvointi tutkimusten ja tilastojen valossa](#) (på finska). Statens ungdomsråds publikationer 73.

- 44 Se till exempel Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (ECRI) 2025. Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) — Suomena koskeva raportti (på finska); Diskrimineringsombudsmannen 2020. Utredning av diskriminering som upplevts av personer med afrikansk bakgrund; Lehtonen, J. ym. 2024.
- 45 Holm, G., Helakorpi, J., Matikainen-Soreau, M., Hummelstedt, I., Loukola, S., Masoud-Jaakonaho, A. & Oittinen, R. 2025. Rasismi ja antirasismi yläkouluissa (RILSE): Keskeiset tulokset ja suositukset päättäjille ja kouluille (på finska). Helsingin Yliopisto.
- 46 ECRI 2025.
- 47 Mikkola, A. 2025. Utredning som stöd för likabehandlingsoch jämställdhetsplanerna inom småbarnspedagogiken och för att utöka kunskapsunderlaget. Diskrimineringsombudsmannen.
- 48 Utbildningsstyrelsen 2026. Skolutflykter och lägerskolor.
- 49 Högsta förvaltningsdomstolen 2020. Årsboksavgörande, HFD:2020:60.
- 50 Högsta förvaltningsdomstolen 2020. Årsboksavgörande, HFD:2023:38.
- 51 Utbildningsstyrelsen 2022. Anvisning om anordnande av undervisning i religion och livsåskådningskunskap i den grundläggande utbildningen och åskådningsfostran i förskoleundervisningen samt om gemensamma fester och religiösa evenemang.
- 52 Högsta förvaltningsdomstolen 2022. HFD: 2022:106.
- 53 CERD-kommittén avser FN:s kommitté som övervakar genomförandet av konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.
- 54 Högsta förvaltningsdomstolen 2022. HFD: 2022:106.
- 55 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden 2021. Asunto-osaakeyhtiön remontti (på finska). 647b/2019.
- 56 Helsingfors förvaltningsdomstol 2025. 1/2025.
- 57 Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. YVTltk 1318/2022.
- 58 Finansministeriet 2024. Bedömningspromemoria där det kartläggs de aktuella behoven av att ändra lagstiftningen om kreditinstitut och banktjänster: Pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arviointi: Arviomuistio sääntelyn ajantasaisuudesta ja muutostarpeista (på finska).
- 59 Finansministeriet 2024. Begäran om utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet om bedömning av lagstiftningen om banktjänster. VN/27266/2024.
- 60 RP 123/2016 rd, s. 33. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kreditinstitutslagen och till vissa lagar som har samband med den.
- 61 Diskrimineringsombudsman 2025. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 100/2023 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (på finska).
- 62 Sannings- och försoningskommission för samer 2025. Slutrapport från Sannings- och försoningskommissionen för samer.
- 63 Diskrimineringsombudsmannen 2024. Lausunto hallituksen esityksestä uuden vammaispalvelulain soveltamisalan tarkentamisesta (på finska). YVV/740/2024.; Diskrimineringsombudsmannen 2025. Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle vammaispalvelulain 2 §:n muuttamiseksi (på finska). YVV/944/2025.

- 64 Diskrimineringsombudsmannen 2025. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esitykseksi laiksi vammaispalvelulain 2 §:n muuttamisesta (på finska). HE 92/2025 vp.
- 65 Funktionrättsforum rf 2025. Hyvinvointialueiden vammaispalveluiden ammattilaisten kokemuksia 1.1.2025 voimaan tulleen vammaispalvelulain soveltamisesta (på finska).
- 66 Nurmi-Koikkalainen, P., Korhonen, M., Hömppi, P. & Gissler, M. 2025. Vammaispalveluiden tunnelmia kesäkuussa 2025 – puoli vuotta uuden lain voimaantulosta (på finska). Tutkimuksesta tiiviisti 41/2025. Institutet för hälsa och välfärd (THL).
- 67 FRA 2024.
- 68 Europeiska kommissionen 2020. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. En jämlikhetsunion: Jämlikhetsstrategi för hbtqi-personer 2020–2025.
- 69 ECRI 2025.
- 70 Pihlajamaa, M. 2021. Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea: Tilannearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021 (på finska). Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:26.
- 71 Europeiska kommissionen 2020.
- 72 Europarådet 2026. For a ban on conversion practices. Resolution 2643 (2026).
- 73 ECRI 2025.
- 74 Mijatović, D. 2023. Nothing to cure: putting an end to so-called “conversion therapies” for LGBTI people.
- 75 Människorättscentret 2023. Ihmisoikeussopimusten valvontaelinten viimeisimmät suositukset. Rasismi ja syrjintä suosituskooste (på finska).
- 76 Eid, M. & Castaneda, A. 2023; Weckström, E., Kekkonen, K. & Kekkonen, O. 2023. ”Jag är glad över att jag får studera detta språk som är en del av min kultur”: Samiska barn och ungas välfärd och tillgodoseendet av deras rättigheter (på finska). Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2023:1; Weckström, E., Kekkonen, K. & Kekkonen, O. 2023. ”Det känns som att de accepterar mig på riktigt” : Romska barn och ungas välfärd och tillgodoseendet av deras rättigheter (på finska). Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2023:3; Ahmad, A. 2025; Ahmad, A. 2020; Diskrimineringsombudsmannen 2020; Henttonen, E. & Kareinen, J. 2023. ”Kukaan ei synny vihaamaan”: Nuorten dialogit rasismista ja syrjinnästä (på finska). Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2023:34.
- 77 Turjanmaa, E., Kähäri, O. & Leinonen, J. 2022. Ylisukupolviset siirtymät ja vanhempien kokema syrjinnän merkitys jälkeläisten hyvinvoinnille (på finska). Migration-Muuttoliike, 48(2), 4–7.
- 78 Institutet för hälsa och välfärd (THL) 2022. Hälsa och välbefinnande hos den vuxna befolkningen med utländsk bakgrund – MoniSuomi 2022.
- 79 Kuusio, H., Seppänen, A., Jokela, S., Somersalo, L. & Lilja, E. 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus (på finska). Raportti 1. Institutet för hälsa och välfärd (THL). Helsinki.
- 80 Diskrimineringsombudsmannen 2025. Yhdenvertaisuusvaltuutetun perusteltu kannanotto asiassa YVV/1933/2024 (på finska). YVV/1933/2024.
- 81 Justitiekanslern i statsrådet 2025. Sisäministeriön ja sen poliittisen johdon menettely vuoden 2025 pakolaiskiintiön valmistelussa (på finska). OKV/549/70/2025, OKV/2706/10/2024.

- 82 Se till exempel Diskrimineringsombudsmannen 2025. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä työntekijän henkilöön liittyvää irtisanomisperustetta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (på finska). RP 158/2025 rd.
- 83 Se till exempel Diskrimineringsombudsmannen 2025. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta.
- 84 Social- och hälsovårdsministeriet 2025. Toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön 2024–2026 muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen (på finska).
- 85 Koponen, P. & Tynkkynen, L-K. (toim.). 2023. Työterveyshuollon sairaanhoitopalvelut. Näkökulmia suomalaisen terveydenhuoltojärjestelmän oikeudenmukaisuuteen (på finska). Institutet för hälsa och välfärd (THL). Työpaperi 8/2023.
- 86 Mikkola, H. & Räsänen, T. 2021. Kela-korvausten pienentyminen näkyy erityisesti pienituloisten korvauksissa – onko sairaanhoitovakuutusjärjestelmä reilu? (på finska). FPA. Tutkimusblogi.
- 87 FPA 2025. Antalet hushåll med grundläggande utkomststöd steg till över 150 000 i april.
- 88 Mahous, N., Seppä, M. & Luotonen, N. 2025. Häädöt Suomessa 2015–2024 (på finska). Miljöministeriet. Rapport.
- 89 Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet 2025. Asunnottomat 2024 (på finska). Utredning 2/2025.
- 90 Se t.ex. Xenidis, R. 2025. Oikeussuoja algoritmista syrjintää vastaan Euroopassa: nykyiset puitteet ja jäljellä olevat puutteet (på finska). Europarådet; EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) 2025. Fundamental Rights Report 2025; EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) 2022. Bias in algorithms - Artificial intelligence and discrimination. Bartoletti, I. & Xenidis, R. 2023. Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination, Europarådet; Tuominen, P. & Snell, K. 2025. Tekoäly ja sukupuolten tasa-arvo (på finska). Delegationen för jämställdhetsärenden 2025:24; Se t.ex. Equinet 2026. AI & Equality; Förenta nationerna (FN) 2026. Artificial Intelligence (AI).
- 91 Se t.ex. Sveriges diskrimineringsombudsmannen 2023. AI och risker för diskriminering i arbetslivet, Rapport 2023:6; Nederländernas institut för mänskliga rättigheter 2020. When computers review your CV, who reviews the computers? Algorithms and discrimination in recruitment and selection; Nederländernas institut för mänskliga rättigheter 2025. Meta Platforms Ireland Ltd. discriminates on the ground of gender when displaying job advertisements to users of Facebook in the Netherlands.
- 92 Diskrimineringsombudsmannen 2025. Yhdenvertaisuusvaltuutetun suosituskirje valtiovarainministeriölle ja digitoimistolle (på finska). YVV/2383/2025; Diskrimineringsombudsmannen 2022. Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2022.
- 93 Ojanen, A., Sahlgren, O., Vaiste, O., Björk, A., Mikkonen, J. & Kimppa, K. 2022. Algoritminen syrjintä ja yhdenvertaisuuden edistäminen: Arviointikehikko syrjimättömälle tekoälylle (på finska). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:54.
- 94 Europarådet 2024. Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. CETS No. 225, antagen 17.5.2024. Se särskilt artikel 10.; Se t. ex. Xenidis, R. 2025.
- 95 Diskrimineringsombudsmannen 2025. YVV/951/2025.
- 96 Diskrimineringsombudsmannen 2024. YVV/117/2024.

- 97 Xenidis, R. 2025.
- 98 Se också förarbetena till diskrimineringslagens 5 § om främjandeskyldigheten, RP 19/2014, där bland annat konstateras att myndigheten inom sitt ansvarsområde ska ”bedöma hur likabehandling uppnås till exempel vid beredning av ärenden, vid beslutsfattande, inom den administrativa verksamheten, inom förvaltningsseden, i ledarskapet, i resultatstyrningen och resultatavtalen, inom den ekonomiska planeringen, inom den strategiska planeringen och i samband med information. I samband med omfattande eller i övrigt viktiga projekt bör det bedömas om projektet påverkar rättigheterna, skyldigheterna och villkoren för grupper som riskerar att bli diskriminerade.” (s. 64).
- 99 Equinet 2023. Equinet’s recommendations for the trilogues to strengthen the enforcement of non-discrimination in the context of AI; Equinet och ENNHRI 2023. Joint ENNHRI and Equinet Statement on EU Artificial Intelligence Act Trilogue; EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) 2025. Assessing High-risk Artificial Intelligence: Fundamental Rights Risks; Xenidis, R. 2025.
- 100 Shrishak K. ja Pénicaud S. 2025. Tekoälyä ja algoritmiperusteista syrjintää koskevat eurooppalaiset suuntaviivat yhdenvertaisuuselimille ja muille kansallisille ihmisoikeustoimijoille (på finska). Europarådet; Xenidis, R. 2025; Diskrimineringsombudsmannen 2024. Lausunto tekoälyasetuksen kansallista toimeenpanosäätelyä koskeviin hallituksen luonnosesityksiin (på finska). YVV/2034/2024; Diskrimineringsombudsmannen 2025. Lausunto tekoälyasetuksen kansallista toimeenpanosäätelyä koskeviin hallituksen luonnosesityksiin (på finska). YVV/831/2025; Brent, M. 2024. How to use the Artificial Intelligence Act to investigate AI bias and discrimination: A guide for Equality Bodies, An Equinet handbook.
- 101 Justitieministeriet har i december 2025 inlett ett projekt (OM063:00/2025, Utnyttjande av artificiell intelligens i förvaltningsförfarandet) för att utreda under vilka juridiska förutsättningar det skulle vara möjligt att utnyttja artificiell intelligens i en förvaltningsprocess i en myndighet samt vilka eventuella lagändringar detta skulle förutsätta.
- 102 Diskrimineringsombudsmannen 2024. Diskrimineringsombudsmannens årsberättelse 2024.
- 103 Xenidis, R. 2025; Diskrimineringsombudsmannen 2024.
- 104 Hakkarainen, J. 2024. Why me and not us? A study on algorithmic discrimination, collectivity and access to justice, Helsingin yliopisto; Lepinkäinen, N. 2024. Algoritmiset haitat: Tekoälyn riskit ja sääntelyn haasteet kiihtyvässä yhteiskunnassa (på finska), Turun yliopisto.
- 105 Se t. ex. diskrimineringsombudsmannen 2026. Artificiell intelligens och likabehandling; Europarådet 2026. Upholding equality and non-discrimination by Equality bodies regarding the use of artificial intelligence (AI) in public administrations.
- 106 Shrishak K. ja Pénicaud S. 2025; Xenidis, R. 2025

Utlänningsars ställning och rättigheter

- 107 GrUU 24/2016 rd s. 4. Utskottets utlåtande. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den.
- 108 GrUU 20/2024 rd. Utskottets utlåtande. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen.
- 109 FN:s konvention mot tortyr “Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: Immigration” (Council of Europe/European Court of Human Rights, 2024).
- 110 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna 2022. A.I. och andra mot Polen, 39028/17. Europeiska unionens domstol 2022. C-72/22 PPU.

- 111 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, artikel 15.
- 112 Kommittén mot tortyr har rekommenderat att Finland säkerställer att alla asylsökande som anländer till östgränsen har möjlighet till ett rättvist och effektivt förfarande, där förverkligandet av ställningen som flykting och förbudet mot tillbakasändning bedöms. Se FN:s kommitté mot tortyr, 2024; Concluding observations on the eighth periodic report of Finland. Adopted by the Committee at its seventy-ninth session. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har uttryckt sin oro för att den totala stängningen av östgränsen kan leda till kränkningar av det absoluta förbudet mot tillbakasändning och förbudet mot kollektiv utvisning. Se Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, 2023. Letter to the Minister of the Interior of Finland. CommHR/DM/sf 034-2023.
- 113 GrUU 26/2024 rd. Utskottets utlåtande. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa.
- 114 Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har konstaterat att lagen är oförenlig med förbudet mot tillbakasändning och att tillämpning av den skulle leda till att internationella förpliktelser kränks. Se Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, 2024. Letter to the Speaker and Committee chairs of the Parliament of Finland. CommHR/MoF/sf 071-2024. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, 2024. Statement Following his Visit to Finland from 23 September to 26 September 2024. CommHR(2024)40; FN:s kommitté mot tortyr har konstaterat att den har fått kännedom om att lagen står i konflikt med Finlands grundlag, internationella människorättskonventioner och de skyldigheter som följer av EU-rätten och att den därmed kan leda till kränkningar av förbudet mot tillbakasändning och förbudet mot kollektiv utvisning. Se FN:s kommitté mot tortyr, 2025. Follow-up/CAT – Finland.
- 115 Pirjatanniemi, E., Lilja, I., Helminen, M. Vainio, K. Lepola, O. & Alvesalo-Kuusi, A. 2021. 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.
- 116 Diskrimineringsombudsmannen, 2024. Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa (på finska).
- 117 Biträdande justitieombudsmannen påpekade i ett avgörande att den offentliga makten inte på ett tillräckligt sätt har kunnat säkerställa kravet på lagenlig handläggning vid handläggningen av ansökningar som gäller internationellt skydd. Se biträdande justitieombudsmannen, 2025. Handläggningstider vid Migrationsverket för ansökningar som gäller internationellt skydd (på finska), EOAK/3806/2025.
- 118 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (den s.k. förfarandeförordningen) punkt (15).
- 119 Dergacheva, Y & Kang, D. 2024. Tackling poor mental well-being among precarious migrant workers in Finland MobileFutures Policy Brief 2/2024; Hiitola, J. 2021. Everyday (in)security and transnational family relationships in the lives of young forced migrants. Oñati socio-legal series, volume 11 issue 4, 1012–1035.
- 120 Könönen, J. 2014. Pidätelty Elämä. Rajat prekaarisuutta tuottavana instituutiona (på finska). Oikeus 2014 (43); 2: 172–191.
- 121 RP 100/2025 rd.
- 122 RSk 52/2022 rd — B 7/2022 rd. Riksdagens skrivelse.
- 123 FN:s kommitté för barnets rättigheter, 2023. Avslutande observationer om Finlands kombinerade femte och sjätte periodiska rapport. CRC/C/FIN/CO/5–6.

- 124 Barnombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen, 2023. Skrivelse om konsekvenserna av lagstiftningsprojekt avseende utlännings ställning för barnets rättigheter, VVTDno-2023-1575.
- 125 Högsta förvaltningsdomstolen 2023. Årsboksbeslut, HFD:2023:95.

Övervakning av avlägsnande ur landet

- 126 Europaparlamentet och rådet. 2019. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896.
- 127 Till exempel har kommittén mot tortyr CPT upprepade gånger rekommenderat att personen som ska återsändas ska informeras om tidpunkten för avfärden i god tid på förhand. CPT/Inf(2023)18, punkt 24: "The CPT recommends that the Cypriot authorities take the necessary measures to ensure that all foreign nationals who are held in detention pending removal are officially informed at least several days before the flight both verbally and in writing, in a language they understand, of their scheduled removal, including its modalities, if necessary, with the assistance of an interpreter."
- 128 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS No. 197), artikel 10. Ombudsmannen har gett polisen en rekommendation i frågan 24.6.2025 (YVV/1129/2024).
- 129 Konventionen om barnets rättigheter, artikel 3.1 och bland annat artikel 12. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 24.
- 130 CRC/C/FIN/CO/5–6.
- 131 FvU 4/2004 rd. s. 13. Bedömning av barnets bästa behandlas i regeringens proposition till riksdagen med förslag till utlänningslag 28/2003 rd, s. 119.
- 132 Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett gemensamt system för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i unionen och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG, rådets direktiv 2001/40/EG och rådets beslut 2004/191/EG COM(2025) 101 final.
- 133 Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) 2025. FRA: Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues, 6th Feb 2025.
- 134 Statsrådets U-skrivelse U 15/2025 rd. I de utlåtanden som har lämnats till U-skrivelsen framförs delvis mycket kritiska synpunkter på förslaget till förordning med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Rapportören om människohandel

- 135 Hjälpssystemet för offer för människohandel 2024 & 2025. Årsöversikter 2020–2024 samt halvårsöversikt 2025 från hjälpssystemet för offer för människohandel; uppgifter som Centralkriminalpolisen överlämnat till diskrimineringsombudsmannen 2025; Thesslund, E. 2025. Neliapila-organisationernas gemensamma statistik över offer för människohandel som identifierats i organisationernas arbete 2024.
- 136 Roth, V. & Luhtasaari, M. 2021. Finland bekämpar människohandel: Handlingsplan mot människohandel. Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:16.; Pennanen, A. & Roth, V. 2024. Ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman (2021–2023) toimeenpanoraportti (på finska). 21.5.2024.
- 137 Diskrimineringsombudsmannen 2025. Muistio ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman 2021–2023 toteutumisesta (på finska). YVV/2332/2024.

- 138 GRETA (Group of experts on action against trafficking in human beings) 2024. Evaluation report Finland: Third evaluation round: Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings. GRETA(2024)06. Kohta 22; Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings. 2025. Report by the OSCE Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Kari Johnstone, following the country visit to Finland 26-30 August 2024. SEC.GAL/3/25.
- 139 Till exempel Pekkarinen, A.-G. & Jokinen, A. 2023. Hyväksikäytön kirjo: Ihmiskaupan kehitys ja toimintatavat Suomessa, Latviassa, Virossa, Puolassa ja Ukrainassa (på finska). HEUNI Report Series no. 103b. Helsingfors 2023; Arbetsgruppen för åtgärdsprogrammet mot arbetsrelaterat utnyttjande 2024. Åtgärdsprogram mot arbetsrelaterat utnyttjande. Arbets- och näringsministeriets publikationer 2024:3.
- 140 GRETA 2024, punkterna 189 och 201; GRETA (Group of experts on action against trafficking in human beings). 2019. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland: Second evaluation round. GRETA (2019)06. Punkterna 111 och 131.
- 141 Social- och hälsovårdsministeriets utredning till diskrimineringsombudsmannen 8.5.2025; Enligt diskrimineringsombudsmannen kännedom är social- och hälsovårdsministeriets senaste anvisning om människohandel social- och hälsovårdsministeriets Kommuninfo 3/2019 utfärdad 2.5.2019: Rätten till särskilt stöd och tjänster i Finland för offer för människohandel; Nipuli, S. & Svetloff, M. 2025. Nationella kvalitetsrekommendationer för skyddshem. THL. Anvisning 3/2025; Social- och hälsovårdsministeriet. 2024. Tillämpningsguide för socialvårdslagen 2024. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2024:13.
- 142 Nuotio, A. 2025. Nationell hänvisningsmekanism (NRM): Manual vid misstanke om människohandel. Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2025:5.
- 143 GRETA 2024, punkt 200.
- 144 Lampela, S. & Ruuska, T. 2021. Selvitys ihmiskaupan uhrien turvallisesta ja tuetusta asumisesta (på finska). Institutet för hälsa och välfärd (THL). Arbetspapper 27/2021.
- 145 Arbetsgrupp. 2025. Genomförande av direktivet om ändring av människohandelsdirektivet: Arbetsgruppens betänkande. Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2025:45 s. 52–58.
- 146 Thesslund, E. 2025. Neliapila-organisationernas gemensamma statistik för 2024 över de människohandelsoffer som identifierats i organisationernas arbete.
- 147 Biträdande justitiekanslern 2021. Poliisin ja syyttäjien menettely sekä ihmiskaupan tutkinta (på finska). OKV/1233/70/2021; OKV/1956/90/2021. 28.12.2021.
- 148 Willman-Koistinen, M., Sahramäki, I. & Kankaanranta, T. (red.) 2024. Ihmiskaupparikosten esitutkinnan käsikirja (på finska). Polisyrkeshögskolans läroböcker 32. Tammerfors, 2024.
- 149 Polisinrättningen i Helsingfors. 2025. Asiantuntijalausunto ihmiskaupan vastaisesta toimintaohjelmasta (på finska). POL-2025-111002. 19.8.2025.
- 150 Biträdande justitiekanslern, 2021.
- 151 GRETA 2024, punkterna 103 och 134.

- 152 Haapala, M., Kaijane, M., Minkkinen, M. & Westlund, O. 2023. Hatkassa Suomessa – kohti kansallista tilannekuvaa lastensuojelun sijaishuollosta kadonneista lapsista (på finska). 2023 Pesäpuu ry; Pihlaja, S. 2024. Parhaat käytännöt lapsiin ja nuoriin kohdistuvan ihmiskaupan torjumiseksi sekä uhrien tunnistamiseksi ja auttamiseksi: Selvitys Itämeren alueen maista (på finska). Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2024:8. 2024:8; Valovirta, A. & Kainulainen, H. 2024. Barn som föremål för människohandel. Diskrimineringsombudsmannens publikationer 2024; Kekkonen, O. & Pekkarinen, E. 2024, Hatkassa lapsen silmin: Analyysi lastensuojelun sijaishuollosta luvatta poistuneiden lasten kyselytutkimuksesta (på finska). Barnombudsmannens byrås publikationer; Pihlaja, S. & Piipponen, J. 2023. Selvitys Rikosuhrapäivystyksen asiakkuudessa olevien seksuaaliväkivaltaa kokeneiden ihmiskaupan uhrien tapauksista ja tilanteista (på finska). Justitieministeriets publikationer 2023:23.
- 153 Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om social- och hälsovårdsenheter som bistår vid utredning av misstänkta brott som gäller barn, 2025; Hannonen, J. & Lilja, I. 2024. Perustelumuistio lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisestä annetun lain (1009/2008) muutostarpeista (på finska). Europeiska rådet 2024.
- 154 Valovirta & Kainulainen 2024.
- 155 Efter utredningen har de domar som meddelats i högre instans i vissa fall inte ändrat domarnas slutresultat.
- 156 Hannonen, J. & Kainulainen, H. 2022. Ihmiskaupan uhrien rankaisemattomuusperiaate (på finska). Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:8.
- 157 Polisstyrelsen 2024. Nuorisorikollisuus: Taktinen teema-analyysi – määritelmät, tilannekuva ja toimintamallit (på finska). 10.4.2024.
- 158 Hjälpssystemet för offer för människohandel. Års- och halvårsöversikter 2017–2024.
- 159 Järvinen, S., Alanko, M. & Piispa, M. 2024. Åtgärdsprogrammet för förebyggande och bekämpning av ungdoms- och gängbrottslighet 2024–2027 (på finska). Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:13.
- 160 Kainulainen, H. & Valovirta, A. 2021. Ihmiskaupan uhrien oleskelulupakäytäntö (på finska). Diskrimineringsombudsmannen 2021.
- 161 GRETA Group of experts on action against trafficking in human beings. 2020. Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection. GRETA(2020)06; GRETA 2019, punkt 187 och 2024, punkt 224.
- 162 GRETA 2024, punkt 183.

Rapportören om våld mot kvinnor

- 163 Europeiska rådet, 2019. Istanbulkonventionen – ett kraftfullt verktyg för att få slut på könsrelaterat våld. En handbok för parlamentariker om Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.
- 164 CEDAW-kommitténs allmänna rekommendation nr 35 (2017) och nr 19 (1992) om könsrelaterat våld mot kvinnor, CEDAW-kommitténs allmänna rekommendation nr 31 (2014) om skadliga sedvänjor tillsammans med barnrättskommittén.
- 165 Se Människorättscentrets sammanställning av rekommendationer till Finland: Naisiin kohdistuva väkivalta koosteen tiivistelmä (på finska).
- 166 Eurostat & FRA & EIGE, 2024. EU Gender-Based Violence Survey. Experiences of women in the 27 EU Member States. Key Results.

- 167 Attila, H., Keski-Petäjä, M., Pietiläinen, M., Lipasti, L., Saari, J. & Haapakangas, K. 2023. Sukupuolistunut väkivalta ja lähisuhdeväkivalta Suomessa 2021 (på finska). Slutrapport Statistikcentralen.
- 168 Attila m.fl. 2023, s. 56–57, 64–69.
- 169 Pietiläinen, M., Attila, H., Keski-Petäjä, M., & Koivuranta, S. 2025. Jämställdhetsbarometern 2024. Social- och hälsovårdsministeriet 2025:11.
- 170 Databasen för FN:s människorättsorgan. CEDAW-kommitténs slutsatser för Finland.
- 171 Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna 2024. ECHR Fact Sheet Violence against Woman.
- 172 GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Istanbul Convention Finland, GREVIO/Inf(2019)9, punkt 5; GREVIO's First thematic evaluation report. Building trust by delivering support, protection and justice Finland, GREVIO(2024)9; Committee of the Parties Istanbul Convention. Recommendation to Finland on building trust by delivering support, protection and justice on the basis of the Istanbul Convention IC-CP(2025)5; Committee of the Parties Istanbul Convention. Conclusions on the implementation of recommendations in respect of Finland adopted by the Committee of the Parties to the Istanbul Convention IC-CP/Inf(2023)7.
- 173 GREVIO 2024, punkt 22.
- 174 GREVIO 2024, punkterna 24, 32.
- 175 Diskrimineringsombudsmannens promemoria om granskning av programmet för bekämpning av människohandel YVV 2332/2024, s. 5.
- 176 GREVIO 2024, punkt 32.
- 177 Lähisuhdeväkivallasta aiheutuva palveluiden käyttö ja kustannukset: Terveys-, sosiaali- ja oikeuspalveluissa (på finska). Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:52, s. 84–85.
- 178 Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE). Costs of gender-based violence in the European Union. Office of the European Union, 2021.
- 179 RP 130/2024 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om medling vid brott och i vissa tvister, t.ex. s. 29.
- 180 Se t.ex. biträdande justitiekanslerns avgöranden Polisens förfarande vid förundersökning av misshandel i nära relationer (på finska) 13.10.2025 OKV/934/70/2025; Polisens förfarande vid riskbedömning av våld och skydd av offer (på finska) 6.3.2025 OKV/1905/10/2022; Polisens förfarande vid förundersökningar av våld i nära relationer och sexualbrott (på finska) 23.11.2022 OKV/325/70/2022.
- 181 Viini, M. & Puu Oksanen, P. 2025. Asenne esiin! Suostumuksen ymmärrys ja luottamus viranomaisiin Suomessa (på finska). Amnesty Internationals avdelning i Finland.
- 182 Kainulainen, H. & Rantala, M. 2024. Esitutinnan rajoittaminen ja syyttämättä jättäminen pari- ja lähisuhdeväkivallassa (på finska). Diskrimineringsombudsmannen.
- 183 Kainulainen H. & Rantala M. 2025. Pari- ja lähisuhdeväkivalta käräjäoikeuskäytännössä (på finska). Diskrimineringsombudsmannen.
- 184 RP 155/2014 rd. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen, lag om ändring av 1 kap. 11 § i strafflagen och lag om ändring av 54 § i utlänningslagen, s. 59–60.

- 185 Kainulainen & Rantala 2024; Kainulainen & Rantala 2025.
- 186 Se även GREVIO 2019, punkterna 186–187.
- 187 LaUB 6/2024 rd. Lagutskottets betänkande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 25 kap. 3 § i strafflagen, s. 5. Lagutskottet behandlade straffbarheten av tvångsåktenskap som ett människohandelsbrott och tog samtidigt ställning till åtgärdsmotionen (ÅM 25/2024) om kriminalisering av tvingande kontroll.
- 188 October M. & Laitinen H-L. 2022. Anvisningar för kommuner och välfärdsområden om ordnande av samordningsstrukturer för förebyggande av våld i nära relationer och verksamhet mot våld i nära relationer (på finska). Institutet för hälsa och välfärd. Ohjaus 10/2022, s. 13.
- 189 Se riskdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskotts betänkande om statsrådets jämställdhetspolitiska redogörelse (AjUB 22/2022 rd, s. 6) och utlåtande om lagförslaget om förbud mot medling vid våld i nära relationer (AjUU 13/2024 rd, s. 3).
- 190 GREVIO 2024, punkt 21; Niklander, E. & Krogell, J. 2024. Strukturerna för arbetet mot våld i nära relationer bör stärkas – rekommendationer för att korrigera nuläget (på finska). Institutet för hälsa och välfärd. Som stöd för beslut 3/2024.
- 191 Vammaisten henkilöiden kokeman lähisuhdeväkivallan yleisyys ja palvelujen saatavuus. Määrällinen ja laadullinen tarkastelu (på finska). Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:24, s. 104; Vankien terveys ja hyvinvointi 2023 (på finska). Wattu IV -vankiväestötutkimus (på finska). Institutet för hälsa och välfärd. Rapport 7/2023, s. 57–63.
- 192 Bristen på utbildning om våld och behovet av att göra den obligatorisk lyftes fram i den aktuella utredningen. Lidman, S. 2025. Sen tulisi olla pakollista! Naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan teemat korkeakouluopetuksessa (på finska). Institutet för hälsa och välfärd. Arbetspapper 1/2025.
- 193 GREVIO 2024, punkterna 95–96.
- 194 Se t.ex. Salovaara, U. 2023. Nais erityiset ja sukupuolisensitiiviset toimintamahdollisuudet rikosseuraamusallalla (på finska). I verket Kaarakka, O. & Nikula, K. (red.): Rikosseuraamusalan etiikka: käsitteistä käytäntöön (på finska), Kriminalvårdens utbildningscenter. Acta poenologica, 1/2023, s. 128–163.
- 195 Piippo, S., Törölä, M., Karttunen, T., Jutila, E. & Salovaara, U. 2025. Institutionaalinen väkivalta ja sosiaalinen kärsimys rikostaustaisten naisten palvelukokemuksissa (på finska). Kriminologia 7/2025, 75–92. Se även NEA-projektet. Kohti kotia ja turvaa – Nais erityisyys asunnottomuustyössä (på finska) (2020). Lehtonen, L., Granfelt, R. & Azeem, P. (red.). NEA-projektet & Y-stiftelsen.
- 196 Kaikkonen, S. 2024. Lähisuhdeväkivallan ja seksuaaliväkivallan tekijätyö Suomessa. Palvelut, ohjelmat ja lähisuhdeväkivallan tekijöiden kohtaaminen soite-palveluissa (på finska). Institutet för hälsa och välfärd. Rapport 7, s. 100.
- 197 Korpilahti U., Malja, M. Junkala A. (red.) 2025. En barndom utan våld. Åtgärdsplan för förebyggande av våld mot barn 2026–2033. Social- och hälsovårdsministeriet.
- 198 GREVIO 2024, punkt 177; Partskommittén 2025, punkt 14.
- 199 Biträdande justitiekanslerns avgörande, Polisens förfarande vid riskbedömning av våld och skydd av offer (på finska) 6.3.2025 OKV/1905/2022.
- 200 GREVIO 2024, punkt 173.

- 201 Suonpää, K., Koskela, T., Sutela, M., Törölä, M. & Aaltonen, M. 2023. Naisiin kohdistuvat parisuhdetapot: Tapahtumaketjut, taustat ja ehkäisy (på finska). Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:16, s. 80–81.
- 202 GREVIO 2024, punkt 32, NKV-direktivet artikel 44.



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN