



DISKRIMINERINGS-
OMBUDSMANNENS

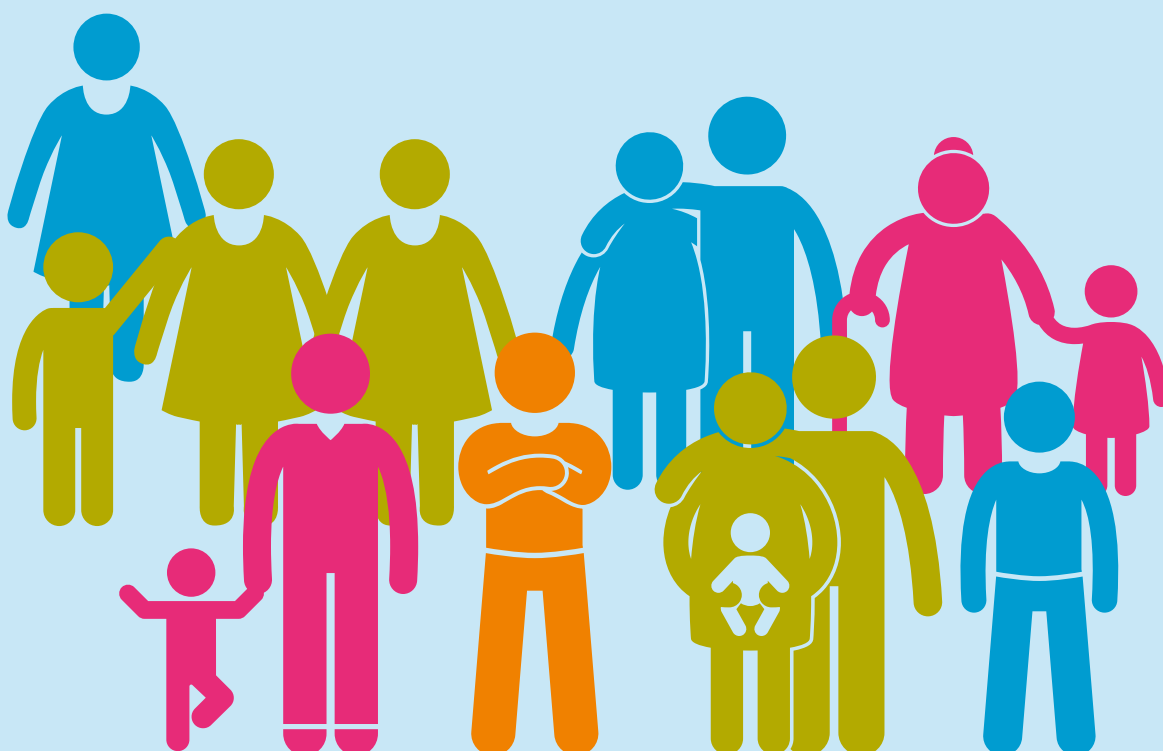
ÅRSBERÄTTELSE
2019



INNEHÅLL

Diskrimineringsombudsmannen	5
Förord	6
Ingripande i diskriminering och främjande av likabehandling	8
Tullen förstärker kunskanden om likabehandling i sin övervakningspraxis	8
Särbehandling på grund av etnicitet är endast sällan godtagbart.....	9
Säkerhetsmyndigheterna ska främja likabehandling.....	10
Twitteruppdatering av Finsk ungdom kränkte de mörkhyades människovärde och utgjorde trakasserier som förbjuds i diskrimineringslagen.....	11
Romernas rättsskydd förverkligas allt oftare	12
Samernas rättigheter.....	15
I Finland är diskriminering ett stort hinder för sysselsättning och avancemang i arbetslivet	17
Diskriminering i arbetslivet börjar redan under praktiken	18
Startpeng nekad på grund av hälsotillstånd	19
Rimliga anpassningar.....	20
Skolskjutsen är fortfarande problematisk för barn med funktionsnedsättningar	21
Diskriminering av sexuella minoriteter	23
Diskrimineringsombudsmannen främjade förlikning i ett diskrimineringsfall på Åland	23
Jämlikheten har förbättrats inom assisterad befruktning.....	23
Förbud mot blodgivning vid sex mellan män	24
Kostnader för parasport	26
Diskrimineringsombudsmannens rekommendation till simhallar: Mångfald ska stödas i simhallarna	27
Kvinnors rätt att klä sig som de vill är också en jämställdhetsfråga.....	28
Bibliotekens nedre åldersgränser: en grupp får inte straffas.....	30
Kundtjänst och statistik.....	32
Främjande av rättigheter för utlänningar i sårbar ställning	38
Utvecklingen i utlänningars rättigheter.....	38
Finland dömd av Europadomstolen – ombudsmannens utredning lyfte fram oron redan föregående år.....	38
Lagändringar krävs för att främja legalisering av vistelse	40

Människohandelsrapportörens arbete	42
Många framsteg under människohandelsrapportörens tio år	42
Justitieombudsmannens avgörande styr hjälpen till offer för människohandel i kommunerna.....	44
Risken för människohandel ökar när utnyttjande av arbetskraft blir vanligare	47
Offer för tvångsarbete och motsvarande utnyttjande av arbetskraft behöver skydd.....	48
Övervakning av verkställigheten av avlägsnanden ur landet	49
Kontakterna till riksdagens justitieombudsman	49
Barnets rättigheter ska beaktas även vid tagande i förvar	50
Barnets bästa.....	52
AMIF-projektet – effektiviteten hos övervakningen av avlägsnanden ur landet.....	53
Det europeiska samarbetet i övervakningen av verkställandet av avlägsnanden ur landet stärker de grundläggande fri- och rättigheterna.....	53
Personalen vid diskrimineringsombudsmannens byrå	57



Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen främjar likabehandling och ingriper i diskriminering. Ombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet.

Du kan vända dig till diskrimineringsombudsmannen om du har utsatts för eller bevittnat diskriminering på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan orsak som gäller en personlig egenskap. Det ingår också i ombudsmannens uppgifter att främja rättigheterna och ställningen för grupper som löper risk att utsättas för diskriminering. Dessutom övervakar ombudsmannen avlägsnandet av utlänningar ur landet och verkar som nationell människohandelsrapportör.

I praktiken består diskrimineringsombudsmannens arbete av till exempel rådgivning, utredning av enskilda fall, förlikning, utbildning, informationsinsamling, påverkan av lagstiftningen och myndigheternas praxis och rättshjälp. Ombudsmannens uppgifter och rättigheter har skrivits in i diskrimineringslagen (1325/2014) och lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014). Diskrimineringsombudsmannen ingår i Justitieministeriets förvaltningsområde.

Fall av diskriminering med anknytning till kön, könsidentitet eller könsuttryck behandlas av jämställdhetsombudsmannen <https://www.tasa-arvo.fi/>

KONTAKTUPPGIFTER:

E-POST:

Kundtjänst och registratorskontor:
yvv@oikeus.fi

Personalens e-post:

fornamn.efternamn@oikeus.fi

Media:

viestinta.yvv@oikeus.fi

POSTADRESS:

Diskrimineringsombudsmannens byrå
PB 24 00023 Statsrådet

TELEFONNUMMER:

Kundtjänst:

0295 666 817 (telefonjour tisdag, onsdag och torsdag kl. 10–12)

Växel: **0295 666 800**

Mediakontakter: **0295 666 813**

Fax: **0295 666 829**

Internet: www.syrjinta.fi

Twitter: @yhdenvertaisuus

Facebook: www.facebook.com/yhdenvertaisuus

Instagram: @yhdenvertaisuusvaltuutettu

LinkedIn: yhdenvertaisuusvaltuutettu



Förord

årsberättelse 2019

I april 2019 godkände riksdagen nästan alla rekommendationer om lagändringar som diskrimineringsombudsmannen gav till riksdagen, antingen helt eller delvis. Rekommendationerna i riksdagsberättelsen som ombudsmannen överlämnade 2018 handlade bland annat om att inleda en delreform av diskrimineringslagen, förbättra ställningen för offer för människohandel och garantera rättigheterna för asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd. Rekommendationerna om hur lagstiftningen bör utvecklas ingår i diskrimineringsombudsmannens lagstadgade uppgift att ta initiativ till att främja likabehandling i samhället.

Diskrimineringsombudsmannen använder största delen av sina resurser till att övervaka förbudet mot diskriminering och skyldigheterna att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen. Klagomålen till ombudsmannen och fallen där ombudsmannen kontaktas i fråga om diskriminering (sammanlagt 920 fall 2019) styr i stor utsträckning vilken diskriminering ombudsmannen ingriper i. Ombudsmannen strävar efter att skipa rättvisa för offren för diskriminering genom att utreda dessa situationer och ingripa i diskrimineringen. Det är dock lika viktigt att ingen annan diskrimineras på motsvarande sätt. Därför kommunicerar ombudsmannen aktivt om diskrimineringens skadlighet och följderna av diskriminering, till exempel om gottgörelser som betalats till offer för diskriminering efter ett förlikningsförfarande under ombudsmannens ledning. Årsberättelsens beskrivningar av diskrimineringsituationer och lösningarna på dem ger en bild av den diskriminering som olika minoriteter utsätts för. Det är positivt att diskrimineringsombudsmannen i större utsträckning än tidigare år också kan rapportera om hur olika aktörer har ändrat sin verksamhet, till exempel utvecklat sin likabehandlingsplan så att diskriminering inte längre ska förekomma.

De första fem åren efter att den reviderade diskrimineringslagen trädde i kraft (2015) har det visat sig att



den nya diskrimineringslagen bättre tillgodoser rättigheterna särskilt för personer med funktionsnedsättning genom att betona skyldigheterna till rimliga anpassningar och att den byggda miljön ofta indirekt diskriminerar personer med funktionsnedsättning. Lagreformen har också gett effekt på ingripandet i rasistiska trakasserier ([till exempel diskriminerings- och jämställdhetsnämndens beslut att förbjuda att naziflaggan visas offentligt](#)) samt [förbudet mot etnisk profilering](#) (har ännu inte vunnit laga kraft).

Alla erfarenheter av hur diskrimineringslagen fungerar är dock inte positiva. Syftet med diskrimineringslagen och de direktiv som ligger bakom den – att diskriminering leder till effektiva och avskräckande påföljder – har långt ifrån uppfyllts. Ombudsmannen anser att det största problemet är att offret för att kunna kräva gottgörelse för diskrimine-

ring enligt diskrimineringslagen måste stämma den som gjort sig skyldig till diskriminering. Endast få offer för diskriminering har resurser för detta och därför har endast några tiotal gottgörelser dömts ut enligt diskrimineringslagen som trädde i kraft 2004. Diskrimineringsombudsmannen har föreslagit att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden också kan bestämma om gottgörelse när den behandlar ett diskrimineringsärende.

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter omfattar förutom att ingripa i diskriminering även att övervaka polisens verkställande av avlägsnanden av utlänningar ur landet, främja utlänningars ställning och rapportera om människohandel. Ombudsmannens strategi för dessa specialuppgifter är att genom undersökningar och utredningar sätta sig in i hindren för att rättigheterna för offer för människohandel och personer som avlägsnas ur landet tillgodoses. År 2019 gjordes en effektivitetsanalys av verksamheten för båda specialuppgifterna. I fråga om rapporteringen om människohandel utreddes hur ställningen för offer för människohandel och har förändrats under de tio år som ombudsmannen har fungerat som människohandelsrapportör. Det är särskilt glädjande att många av ombudsmannens förslag för

att förbättra ställningen för offer för människohandel har genomförts. Ett mål som ombudsmannen ännu inte har uppnått är att polisens utredning av människohandelsbrott ska effektivieras genom inrättandet av en specialiserad enhet.

Diskrimineringsombudsmannen har i sin [berättelse till riksdagen](#) betonat behovet av att förbättra ställningen för offer för diskriminering. Internationellt sett ingriper man märkbart sällan i diskriminering i arbetslivet i Finland. Ombudsmannen har föreslagit att även diskrimineringsombudsmannen ska kunna ingripa i diskriminering i arbetslivet och att sådana ärenden också kan föras till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för behandling. Denna rekommendation som gäller Finland framfördes 2019 också av Europarådets kommission mot rasism och intolerans ECRI. Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att delreformen av diskrimineringslagen tas upp till behandling i riksdagen redan under denna regeringsperiod, så att de uppenbara bristerna i lagstiftningen kan åtgärdas så snart som möjligt.

Rainer Hiltunen

Stf. diskrimineringsombudsman

Ingripande i diskriminering och främjande av likabehandling

Diskrimineringsombudsmannens bredaste uppgift är att ingripa i diskriminering och främja likabehandling samt övervaka att diskrimineringslagen följs. Största delen av ombudsmannens resurser går till att sköta denna uppgift. I praktiken består diskrimineringsombudsmannens arbete av till exempel rådgivning, utredning av enskilda fall, för-

likning, utbildning, informationsinsamling, påverkan av lagstiftningen och myndigheternas praxis och rättshjälp. Ombudsmannen kan också föra ärenden till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för avgörande. Dessutom samarbetar ombudsmannen med intressenter och utför påverkansarbete.

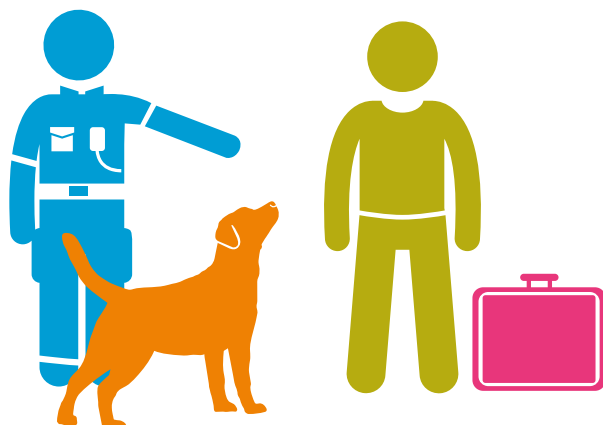
Tullen förstärker kunnandet om likabehandling i sin övervakningspraxis

Våren 2019 kontaktade ombudsmannen Tullen för att ta reda på hur Tullen beaktar förbudet mot etnisk diskriminering i sin övervakningsverksamhet och för att främja likabehandling i Tullens praxis. Bakgrunden till detta var den offentliga diskussionen som uppstod om Tullens identitetskontroll i Vasa hamn. Diskrimineringsombudsmannens initiativ ledde till flera möten och diskussioner mellan ombudsmannen och Tullen.

Fallet i Vasa hamn handlade om huruvida Tullen hade agerat i enlighet med diskrimineringslagen i en situation där Tullen hade stoppat en del av passagerarna som gått av ett fartyg i syfte att få tag på en viss person och kontrollera denna. Alla passagerare som stoppades var mörkhyade. Tullen hade, en-

ligt redogörelsen till ombudsmannen, utifrån namnet och nationaliteten på personen som man letade efter gjort ett antagande om personens hudfärg. För att utföra övervakningen och hitta personen i fråga hade Tullen fått information om personens namn, kön, ålder och nationalitet.

Diskrimineringsombudsmannen framförde i sin synpunkt till Tullen att det i den aktuella situationen inte nödvändigtvis var proportionerligt på det sätt som diskrimineringslagen kräver, att förlita sig på ett antagande om personens hudfärg. Ombudsmannen anser att Tullen borde ha säkerställt att de enskilda tulltjänstemännen har fått tillräcklig utbildning och tillräckliga anvisningar om hur och i vilken omfattning etnicitet och i synnerhet ett antagande om en sökt persons hudfärg kan användas vid övervakningsverksamhet och när man inte kan göra det. Denna typ av bedömningar som förutsätter överväganden från fall till fall är mycket svåra att göra utan en utbildning där förbudet mot diskriminering behandlas mycket grundligt.



Som ett resultat av denna process utvecklar Tullen sin nuvarande utbildning och sina anvisningar. Tullen ordnar utbildning om förbudet mot diskriminering för personer som genomför övervakning och utfärdar anvisningar där förbudet mot diskriminering beaktas. Dessutom beaktar Tullen sina diskussioner med diskrimineringsombudsmannen när Tullen uppdaterar sin likabehandlingsplan. Likabehandlingsplanen är en plan för främjande av likabehandling som krävs av alla myndigheter enligt diskrimineringslagen.

SÄRBEHANDLING PÅ GRUND AV ETNICITET ÄR ENDAST SÄLLAN GODTAGBART

När diskriminering förebyggs och även när diskriminering bedöms i en konkret situation måste man beakta diskrimineringslagen, grundlagen och relevant internationell rätt och EU-rätt och relaterad rättspraxis. Av diskrimineringsgrunderna är etniskt ursprung en särskilt starkt skyddad egenskap i lagstiftningen och särbehandling på grund av den kan endast sällan vara godtagbart.

Vid bedömning av diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen måste man från fall till fall avgöra om det finns en godtagbar orsak till förfarandet med hänsyn till vårt system för grundläggande rättigheter och om medlen som använts för att uppnå det godtagbara syftet är proportionerliga. Om särbehandlingen sker på grund av etniskt ursprung förutsätts dessutom en lag som berättigar till särbehandlingen. En myndighet ska inte rikta sina åtgärder mot någon person enbart på grund av hudfärgen – detta skulle vara ett tydligt fall av förbjuden etnisk diskriminering. Vid bedömningen av diskriminering har det ingen betydelse om det har funnits ett syfte att diskriminera, det vill säga huruvida motivet för agerandet har varit till exempel rasistiskt eller på annat sätt diskriminerande.

När en säkerhetsmyndighet söker efter en efterlyst person eller en person som misstänks för lagstridig verksamhet har myndigheten, beroende på situationen, tillgång till olika bakgrundsuppgifter. Det kan vara ett mycket precist signalement på personen eller till exempel personens namn, kön, ålder och nationalitet. Om det inte finns ett fotografi på den eftersökta personen eller andra kännetecken på personens utseende, till exempel hudfärgen, är det en-

Av diskrimineringsgrunderna är etniskt ursprung en särskilt starkt skyddad egenskap i lagstiftningen och särbehandling på grund av den kan endast sällan vara godtagbart.

ligt diskrimineringslagen situationen som avgör om myndigheten får ge betydelse åt antaganden om den eftersökta personens hudfärg, som baseras på personens namn eller nationalitet. Det är inte lagenligt att använda ett antagande om en eftersökt persons hudfärg, såvida det inte finns tillräckligt vägande syftet av allmänt intresse och det är nödvändigt att använda antagandet om personens hudfärg för att uppnå dessa syften.

Betydelsefulla faktorer vid detta övervägande är vikten av syftet som tryggas med myndighetsverksamheten, såsom brottsmisstänkens allvarlighetsgrad, och hur proportionerliga de valda medlen är i förhållande till syftet och situationen i fråga. Särbehandling av människor på grund av ursprung är inte tillåtet ens i ett godtagbart syfte som att hitta en person som misstänks för brott, om medlet som används i den aktuella situationen är osakligt eller överdimensionerat. Det är också diskriminering om hänvisning till ett antagande om hudfärgen inte är nödvändigt för att personen som eftersöks kan hittas med något annat medel som överensstämmer bättre med likabehandling. En annan väsentlig faktor vid bedömningen är i hur stor grupp man söker efter personen.

Om en säkerhetsmyndighet överväger att låta antagandet om hudfärg ha betydelse för att hitta en eftersökt person, måste man alltså i enlighet med diskrimineringslagen alltid bedöma om syftet är godtagbart och om medlet är proportionerligt.

SÄKERHETSMYNDIGHETERNA SKA FRÄMJA LIKABEHANDLING

Det är särskilt viktigt att säkerhetsmyndigheterna såsom polisen, gränsbevakningsväsendet och Tullen ser till att deras tillvägagångssätt inte kränker förbudet mot etnisk diskriminering. Allmänt talar man om förbud mot etnisk profilering, men begreppet förekommer inte i lagstiftningen. Med etnisk profilering avses vanligen situationer där den enda eller den avgörande orsaken till att till exempel polisen kontrollerar en persons identitet är personens antagna etnicitet, religion eller språk.

Under 2019 diskuterade diskrimineringsombudsmannen ämnet förutom med Tullen även med Polisstyrelsen, polisinrättningen i Helsingfors och Polisyrkeshögskolan. Ombudsmannen betonade behovet av utbildning i förebyggande av etnisk profilering och att den borde behandlas som en del av likabehandlingsplanen.

Diskrimineringslagen innehåller bestämmelser om myndigheternas särskilda skyldighet att främja likabehandling. Sålunda ska myndigheterna bland annat försäkra sig om att personalen har fått tillräckliga anvisningar för att kunna agera på ett sätt som beaktar förbudet mot diskriminering. Det är särskilt viktigt att säkerhetsmyndigheterna ser till att deras tillvägagångssätt inte kränker förbudet mot etnisk diskriminering.

Bara det att personer upplever etnisk diskriminering har allvarliga och negativa konsekvenser som inte stannar vid individen, utan får en vidare, samhällslig betydelse. Undersökningar visar att upplevelser av etnisk diskriminering bland annat medför minskad tilltro till myndigheterna och en känsla av utanförskap. Säkerhetsmyndigheterna måste därför se till att deras verksamhet inte i onödan ger upphov till upplevelser av etnisk diskriminering. Det är också viktigt att man motiverar en åtgärd för personen som utsätts för den, om det är möjligt i den situation som råder.

UTLÅTANDE TILL DOMSTOLEN OM DISKRIMINERINGS- OCH JÄMSTÄLLDHETSNÄMNDENS BESLUT OM POLISEN OCH ETNISK PROFILERING

Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ansåg i sitt avgörande från den 19 december 2018 att polisinrättningen i Helsingfors gjort sig skyldig till etnisk diskriminering vid prostitutionsövervakning (337/2018). I nämndens beslut hänvisades till förbudet mot etnisk profilering. Ombudsmannen gav ett utlåtande i ärendet till Helsingfors förvaltningsdomstol i enlighet med 27 § i diskrimineringslagen, där ombudsmannen precis som nämnden ansåg att polisen diskriminerat personerna som blivit utsatta för åtgärden.

Förvaltningsdomstolen ska meddela sitt avgörande i målet, eventuellt under innevarande år. Fallet visar hur som helst att polisen måste ta förbudet mot etnisk diskriminering mycket allvarligt i all sin verksamhet, inklusive i övervakningen av prostitution och utläningar, och fundera över sina tillvägagångssätt. Polisstationernas ledning måste se till att de dagliga rutinerna är icke-diskriminerande och dessutom finns det behov av att satsa på regelbunden utbildning av poliser.

Twitteruppdatering av Sannfinländska unga kränkte de mörkhyades människovärde och utgjorde trakasserier som förbjuds i diskrimineringslagen

Sannfinländska unga (Perussuomalaiset nuoret ry) publicerade ett rasistiskt inlägg på sitt Twitterkonto den 18 maj 2019. Undervisnings- och kulturministeriet bad ombudsmannen ge ett utlåtande om huruvida Sannfinländska ungas verksamhet hade brutit mot diskrimineringslagen och om det stred mot målet om att främja likabehandling som nämns i ungdomslagen.

I sitt utlåtande till ministeriet ansåg ombudsmannen att Sannfinländska Ungas Twitteruppdatering på goda grunder kunde uppfattas som att den uppmanar folk att rösta på Sannfinländarna, så att det inte finns så många mörkhyade personer i Finland i framtiden. Med andra ord uppmanades folk att rösta för att främja en verksamhet som kan betraktas som diskriminering på grund av etniskt ursprung.

Ombudsmannen ansåg att Sannfinländska ungas Twittermeddelande kränkte mörkhyade personers människovärde och hade skapat en fientlig, nedsättande och förödmjukande stämning mot dem. Ombudsmannen uppmärksammade också att i diskussionen som följde efter Twitteruppdateringen hade Sannfinländska ungas representanter preciserat meddelandets innehåll med rasistiska, etnonationalistiska kommentarer som framhävde den vita befolkningens ställning. Även många andra personer som deltog i diskussionen i sociala medier kommenterade Sannfinländska ungas Twitteruppdatering med mycket kränkande och fientliga kommentarer. Ombudsmannen ansåg med stöd av internationell rättspraxis att Sannfinländska unga hade ett tydligt ansvar för de mycket sannolika följderna av Twittermeddelandet. I detta fall var det till och med uppenbart att meddelandet skulle leda till kommentarer som klassificeras som förbjuden hatretorik.

För att en ungdomsorganisation ska vara berättigad till statsbidrag ska den uppfylla syftena och utgångs-

punkterna i ungdomslagen, som bland annat är likabehandling, jämlikhet, kulturell mångfald och internationalism. Ministeriet kan återkalla en organisations statsbidrag om organisationens verksamhet inte uppfyller villkoren för statsbidragsbehörighet. Ombudsmannen bedömde att eftersom man på goda grunder kunde anse att Sannfinländska unga hade brutit mot förbudet mot diskriminering på grund av etniskt ursprung och kränkt människovärdet hos mörkhyade finländare och personer som bor i Finland, hade Sannfinländska ungas verksamhet uppenbart stridit mot syftet om att främja likabehandling i ungdomslagen.

Ombudsmannen bedömde också ärendet med hänsyn till yttrandefriheten i sitt utlåtande. **Ombudsmannen konstaterade att yttrandefriheten inte är en obegränsad rättighet, utan att den kan begränsas om det är nödvändigt på grund av ett välgående samhälleligt behov.** Med stöd av Europeiska människorättsdomstolens avgörandepraxis konstaterade ombudsmannen att verksamhet vars syfte är att omintetgöra de mänskliga rättigheterna eller verksamhet som uppenbart går emot de mänskliga rättigheternas underliggande värderingar, såsom tolerans och icke-diskriminering, inte åtnjuter skydd av yttrandefriheten.

Undervisnings- och kulturministeriet beslöt i juni 2019 att sluta betala ut Sannfinländska ungas bidrag för 2019 och återkrävde den redan utbetalda delen av bidraget. Orsaken till att bidraget återkallas är att ministeriet anser att organisationens verksamhet bryter mot ungdomslagens syften.

Romernas rättsskydd förverkligas allt oftare

Diskrimineringsombudsmannen har redan länge lyft fram och ingripit i diskrimineringen av romer. Trots detta är det fortfarande ett allvarligt människorättsproblem i Finland, som vårt land ständigt får kritik mot från internationella organ som övervakar de mänskliga rättigheterna. Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) lyfte hösten 2019 fram strukturella hinder som förhindrar romernas delaktighet och likabehandling och betonade de lokala och regionala myndigheternas roll i förverkligandet av likabehandlingen av romer. Under det gångna året har diskrimineringsombudsmannen målmedvetet strävat efter att se till att skyldigheterna att främja likabehandling i 5–7 § i diskrimineringslagen iakttas och fäst särskild uppmärksamhet vid aktörer som kan påverka likabehandlingen av romer. För att öka arbetets genomslagskraft har ombudsmannen satsat på utlåtanden till åklagare och domstolar i enlighet med 27 § i diskrimineringslagen i syfte att utveckla rättspraxisen som rör diskrimineringslagstiftningen. Enligt ombudsmannens bedömning har utlåtandena bidragit till att brottspåföljderna för diskriminering av romer har verkställts mer effektivt.

ROMERNA TAR KONTAKT VID PROBLEM MED BOENDET

Största delen av romernas kontakter med ombudsmannen har de senaste åren gällt boendet. Under det gångna året har dock diskriminering som gäller privata aktörers tillhandahållande av varor och tjänster för första gången blivit en lika vanlig kontaktsak som boendet. Båda orsakerna uppgår nu till 35 procent av alla (51) fall där ombudsmannen kontaktas gällande diskriminering av romer. Romerna har fortfarande en klart svagare ekonomisk och social ställning i samhället jämfört med andra finländare.

Fall där ombudsmannen kontaktas gällande boendet är ofta förknippade med strukturella faktorer som gör det svårt att behandla dem som enskilda diskrimineringsfall. Ombudsmannen bedömer det därför som en särskilt positiv utveckling att man har ingri-

Diskriminering av romer leder allt oftare till påföljder, såsom skadestånd och gottgörelse, men den strukturella diskrimineringen kräver målmedvetna åtgärder som främjar likabehandling.

pit i just boenderelaterad diskriminering rentav med straffrättsliga medel i fall där svaranden har försökt försvara sitt förfarande genom att hänvisa exempelvis till målsägandens ekonomiska situation eller andra personers fördomar. Östra Nylands tingsrätt konstaterade i sin dom från den 7 juni 2019 (R19/944) att svarandens påstående om målsägandens bristfälliga ekonomiska förutsättningar att hyra en bostad inte var en avgörande faktor i svarandens beslut att åsidosätta målsäganden, utan orsaken till att servicen upphörde var uttryckligen att målsäganden var rom. Södra Karelen tingsrätt ansåg i sin dom från den 12 december 2019 (R19/1279) att svarandens vädjan om bostadsaktiebolagets övriga delägares motvilja till romska invånare i huset var en lagstridig linje och därför uppfyllde rekvisitet för diskrimineringsbrottet som avsiktlig diskriminering.

Ombudsmannen anser att det är viktigt att även ingripa i de strukturella hinder som bromsar att den romska befolkningen får en bättre socioekonomisk ställning. Rätten till en bostad är en av våra viktigaste grundläggande fri- och rättigheter. Bostadsförhållandena påverkar möjligheten att aktivt delta i ar-

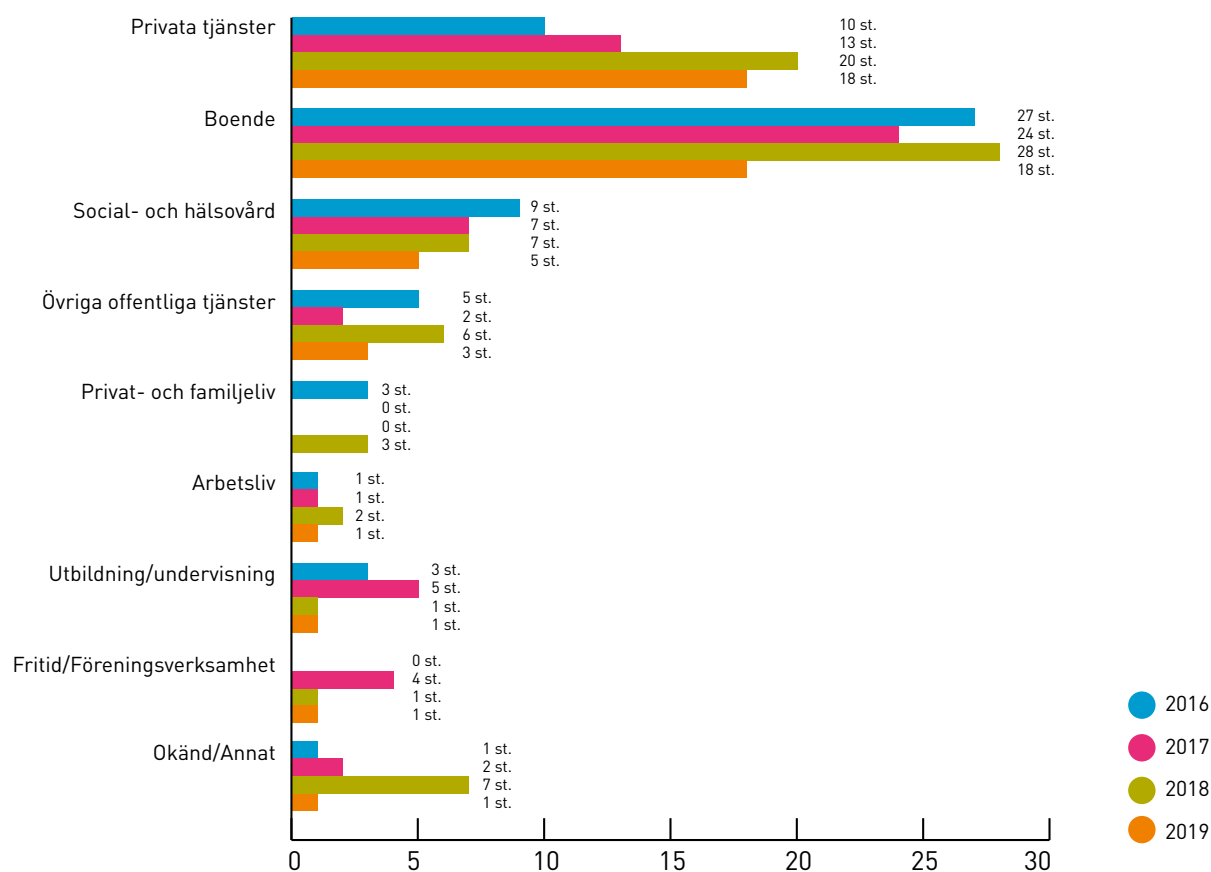
betslivet och övrig samhällsverksamhet och är också en viktig utgångspunkt för att kunna garantera en stabil skolgång för nästa generation. Den dialog som diskrimineringsombudsmannen inlett med Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet (ARA) för att beakta främjandet av likabehandling i användningen av det ARA-finansierade bostadsbeståndet, har förhoppningsvis positiva effekter på främjandet av likabehandling av romer i boendet.

Ombudsmannen arbetade också för jämlik praxis på den privata bostadsmarknaden genom att fortsätta

samarbetet med de riksomfattande aktörerna i fastighetsbranschen. Som ett resultat av samarbetet inkluderades diskrimineringslagen och dess skyldigheter i fastighetsmäklarnas utbildning och handbok (Kiinteistövalittäjän käsikirja). Dessutom nådde ombudsmannens inlägg under de riksomfattande förmedlingsdagarna i oktober ett stort antal centrala aktörer inom fastighetsförmedlingsbranschen. Ifjol införlivades diskrimineringslagstiftningen även i den finskspråkiga [anvisningen om hyresförmedling](#). En jämlik bostadsmarknad hjälper inte bara romer utan också andra minoritetsgrupper.

ANHÄNGIGA KONTAKTER PÅ GRUND AV DISKRIMINERING RELATERAD TILL ROMER 2019

ALLA KONTAKTER 51 (3,3 % AV ALLA KONTAKTER)
KONTAKTER PÅ GRUND AV DISKRIMINERING 47



År 2019 uppgick antalet kontakter relaterade till romer till 51, varav 47 handlade om diskriminering. Av alla kontakter gällde 18 privata tjänster (2 mindre än 2018) och 18 boende (10 mindre än 2018). Sammanlagt 5 kontakter gällde social- och hälsovård (2 mindre än 2018). Sammanlagt 3 kontakter gällde andra offentliga tjänster (hälften mindre än 2018) och 3 privat- och familjeliv (inga fall 2018). En kontakt gällde arbetslivet (hälften mindre än 2018), en utbildning och en fritid eller föreningsverksamhet. De andra och okända diskrimineringsgrunderna var 1 (6 mindre än 2018).

ROMERNA MÖTER DISKRIMINERING I ALLA VARDAGLIGA SITUATIONER

Misstankar om diskriminering inom tillhandahållandet av privata tjänster handlar vanligtvis om vägran att erbjuda tjänster eller att tjänster tillhandahålls på mer begränsade eller kränkande villkor. Motivet är ofta stereotypa uppfattningar som leder till att romska kunder inte behandlas som individer, utan som representanter för sin grupp. I en Eurobarometerundersökning som EU-kommissionen publicerade 2019 och som grundar sig på intervjuer konstateras att attityderna mot romer fortfarande har många negativa drag i Finland. Negativa fördomar mot romer som grupp framkommer genom enskilda diskrimineringsfall.

Typiskt för de kontakter som gäller tillhandahållandet av tjänster är den självklarhet och öppenhet med vilken man har hänvisat till romsk bakgrund. Diskrimineringsombudsmannen främjade förlikning i ett ärende där försäljaren i en klädbutik i ett stort köpcentrum motiverade för romska kunder att väktaren som kallats dit för att följa dem ingick i butikens riktlinjer att följa alla romska kunder.

Ombudsmannen har diskuterat diskriminering av romer i butiker och på grund av Helsingfors universitets forskningsrapport Pysäytetyt – Etninen profiilintä Suomesta från 2018 även med bevakningsföretagen. Våren 2019 träffade ombudsmannen Finlands romaniförening rf tillsammans med bevakningsföretagens förbund Suomen vartioliikkeitten liitto och dess medlemsföretag. Diskussionen om verkställandet av skyldigheten att främja likabehandling inom bevakningen fortsätter.

Ombudsmannen har också främjat förlikningen i fall där romer nekats tillträde till en restaurang på grund av restaurangens klädkod, enligt vilken bland annat de traditionella dräkter som används av romska kvinnor inte är tillåtna. Restaurangen motiverade sin praxis med att dräkten i fråga kan provocera andra kunder och även orsaka ersättningskrav om den skadas. Diskrimineringsombudsmannen anser inte att restaurangens förklaringar utgör den motivering för praxisen som tillåts i diskrimineringslagen.

Ombudsmannen gav ett utlåtande i ett brottmål som varit föremål för åtalsprövning och som handlade om kränkning av människovärdet hos en romsk familj, föräldrarna och deras tre barn. Den misstänkte hade i sin uppgift som ansvarig för en tivolianordning satt på en låt med en förlöjligande formulering om romer när familjen kom till platsen. När låten spelades hade personen också med olika gester riktat de andra besökarnas uppmärksamhet mot familjen. Åklagaren väckte åtal för diskriminering och ärekränkning i enlighet med diskrimineringsombudsmannens utlåtande och ärendet avgjordes i år. Gärningen dömdes i enlighet med åtalet.

Ombudsmannen har fått begäran om utlåtande enligt 27 § i diskrimineringslagen och gett utlåtanden även i sådana ärenden som varit föremål för åtalsprövning där målsäganden inte själv har varit i kontakt med ombudsmannen. Dessutom har flera personer med romsk bakgrund via ombudsmannens kundtjänst fått rådet att polisanmäla sitt ärende.


Ombudsmannen anser att det ökade antalet kontakter gällande privata tjänster framför allt beror på att romerna är mer medvetna om sina rättigheter och om att ombudsmannen kan ingripa i dem. Utvecklingen kan därför också ses som positiv.

Samernas rättigheter

Samernas grundlagsenliga ställning som urfolk ifrågasätts. År 2019 ansåg FN:s kommitté för mänskliga rättigheter i sitt avgörande att finska staten har kränkt samernas politiska rättigheter och i synnerhet deras självbestämmanderätt. Förlikningsprocessen som inleddes 2017 framskrider lyckligtvis fortfarande och den nuvarande regeringen har fortfarande möjlighet att utse en förlikningskommission för att utreda kränkningarna av mänskliga rättigheter och assimilationen som samerna utsatts för

Negativa attityder syns också i inställningen till samerna som en nationell språkminoritet. Ombudsmannen kontaktas årligen av samer om att till exempel social- och hälsovårdstjänster inte är tillgängliga på det egna språket. Diskrimineringsombudsmannen får vid sina möten med samerna rikligt med information om brister i tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna, men dessa problem syns inte helt och hållet som fall där personer som upplevt diskriminering kontaktar ombudsmannens byrå. För att öka medvetenheten och uppmuntra till kontakt publicerade ombudsmannen en textad presentationsvideo och en pappersbroschyr om sin verksamhet på enaresamiska, skoltsamiska och nordsamiska.

I samband med social- och hälsovårdsreformen har ombudsmannen uttryckt sin oro över tryggheten av tillgången till tjänster på de samiska språken. För att de ska kunna genomföras fullt ut i reformerna krävs särskilda satsningar. Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden har i sitt utlåtande konstaterat att landskapet i egenskap av myndighet måste beakta såväl skyldigheterna i samiska språklagen som skyldigheterna att främja likabehandling i diskrimineringslagen redan när hälso- och sjukvårdstjänsterna planeras och konkurrensutsätts. Nämnden anser också att språkkunskapskraven enligt samiska språklagen är en del av de nödvändiga åtgärder som de ansvariga myndigheterna aktivt och i tillräckligt god tid ska vidta för att tjänsterna på samiska ska kunna tryggas på ett ändamålsenligt sätt.



Ombudsmannen kontaktas årligen av samer om att till exempel social- och hälsovårdstjänster inte är tillgängliga på det egna språket.

Samernas rätt till undervisning på sitt eget språk är central vad gäller såväl individens rättigheter och likabehandling som bevarandet av samiska språk. Regeringen har gett stöd till bevarandet av samiska språk. Men även bland annat Utbildningsstyrelsen har uppmärksammat situationen inom undervisningen på samiska och tillgången på undervisning i samiska även utanför samernas hembygdsområde.

Det har dock kommit många positiva nyheter om samernas utbildning. De senaste decennierna har det skett en enorm utveckling från internatskolor som siktade på förfinskning till det nuvarande utbudet av utbildning på samiska i kommunerna i hembygdsområdet. Inom den grundläggande utbildningen i Enare, Utsjoki, Enontekis och Sodankylä har elever som behärskar samiska lagstadgad rätt att få utbildning i huvudsak på samiska och kommunerna är skyldiga att ordna den.

Finland har i internationella avtal förbundit sig att trygga ursprungsbefolkningens språkliga och kulturella rättigheter. Under de senaste åren har flera projekt som stöder den samiska utbildningen inletts eller genomförts.

Den ökade efterfrågan på samisk småbarnspedagogik ledde till brist på kompetenta lärare som behärskade samiska. Bristen lokaliserades genom ett [utbildningsprojekt 2016–2019](#) som genomfördes av Uleåborgs universitet och Sameområdets utbildningscentral och finansierades av Undervisnings- och kulturministeriet.

På grund av bristen på behöriga ämneslärare erbjuds eleverna inte undervisning i alla ämnen, men bristen leder också till att det finns väldigt få kompetenta personer som kan producera och uppdatera läromedel på de tre samiska språken som talas i Finland. Undervisnings- och kulturministeriet svarade på behovet genom att bevilja Uleåborgs universitet finansiering för det treåriga [projektet Ketterä korkeakoulu](#).

Skyldigheterna att erbjuda utbildning på samiska gäller endast kommunerna i hembygdsområdet, men cirka 70 procent av de samiska barnen och ung-

domarna inom den grundläggande utbildningen bor utanför hembygdsområdet. Det senaste året har Utsjoki kommun i ett [pilotprojekt](#) finansierat av Undervisnings- och kulturministeriet erbjudit distansundervisning i enaresamiska, skoltsamiska och nordsamiska i hela landet.

Det finländska skolsystemet är en konstruktion där delarna som rör rättigheter, skyldigheter, resurser och övervakning bildar en sammanhängande helhet. På grund av brister i lagstiftningen har den samiska utbildningen varit tvungen att lappas ihop av projekt med det finländska skolsystemet som grund. Till exempel är språkboversamhetens ställning i lagstiftningen oklar. Detta är ingen hållbar lösning för att tillgodose ursprungsbefolkningens språkliga och kulturella rättigheter.

De nuvarande projekten gör ett utmärkt jobb inom den samiska utbildningen. Projektets kontinuitet måste säkerställas de närmaste åren. Samtidigt måste dock lagstiftningen utvecklas så att projekten blir onödiga. Lagstiftningen måste möjliggöra att den samiska utbildningen ges resurser och organiseras så att den tryggar de språkliga och kulturella rättigheterna för alla samer.

ANVÄNDNING AV ARTIFICIELL INTELLIGENS INOM BANK- OCH FÖRSÄKRINGSSEKTORN

Ombudsmannen fortsatte sitt arbete för att främja likabehandling inom bank- och försäkringssektorn genom att förebygga diskriminerande beslutsfattande och profilering utifrån algoritmer. Baserat på diskriminerings- och jämställdhetsnämndens beslut från 2018 (216/2017) diskuterade ombudsmannens byrå med Finansinspektionen och uppmanade Finansinspektionen att i sin tillsyn över kreditinstituten fästa uppmärksamhet vid icke-diskriminering i kreditbeslutsformulären. Dessutom träffade ombudsmannens byrå representanter för de största kreditinstituten och finansbranschen angående samma ämne.

Under 2019 diskuterade diskrimineringsombudsmannen kopplingarna mellan artificiell intelligens och diskriminering med många olika aktörer. Ombudsmannen betonade för ministerier och andra myndigheter att de i enlighet med skyldigheten att främja likabehandling måste bedöma hur artificiell intelligens påverkar likabehandlingen redan när man planerar att använda artificiell intelligens.

I Finland är diskriminering ett stort hinder för sysselsättning och avancemang i arbetslivet

Främjandet av likabehandling i arbetslivet behöver effektiviseras. Därför har diskrimineringsombudsmannen föreslagit att inte bara arbetarskyddsmyndigheten, utan också ombudsmannen ska ha behörighet att utreda enskilda diskrimineringsfall och övervaka arbetsgivarnas skyldigheter att främja likabehandling.

Diskriminering i arbetslivet begränsar individens rättigheter och möjligheter att delta fullt ut i arbetslivet och det är därför skadligt även med tanke på samhörigheten och effektiviteten i hela vårt samhälle. Förebyggande av diskriminering och främjande av likabehandling i arbetslivet har beaktats både i internationella avtal och i EU-rätten, och är ett av de viktigaste delområdena i vår diskrimineringslagstiftning. Den nuvarande diskrimineringslagen grundar sig till stor del på Europeiska unionens direktiv, som bland annat kräver att personer som utsatts för diskriminering får hjälp och att likabehandling främjas på en allmän nivå. I Finland har jämställdhetsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen denna uppgift. Till skillnad från jämställdhetsombudsmannen har diskrimineringsombudsmannen inte behörighet att övervaka enskilda diskrimineringsfall i arbetslivet.

I Finland är diskriminering ett stort hinder för sysselsättning och avancemang i arbetslivet. Diskriminering påverkar arbetstagarnas välbefinnande negativt, vilket enligt undersökningar om diskriminering i arbetslivet märks tydligt även på gruppnivå. Det faktum att vår lagstiftning är splittrad i fråga om tillsynen är enligt ombudsmannen en betydelsefull orsak som bidrar till den nuvarande situationen. I vårt land finns inte heller någon aktör som lyfter fram frågor om likabehandling i arbetslivet i den offentliga debatten. Finland har kritiserats från internationellt håll om den nuvarande situationen. 1Nu vidtas endast enskilda åtgärder mot diskriminering i syfte att främja likabehandling i det finländska arbetslivet och försummelse av de lagstadgade förpliktelserna leder inte alltid till påföljder. Det finns ingen heltäckande rapportering om arbetsgivarnas skyldighet att

1 CRI(2019)38 10.9.2019 <https://rm.coe.int/fifth-report-on-finland/1680972fa7>

främja likabehandling. Främjandet av likabehandling i arbetslivet behöver effektiviseras. Därför har diskrimineringsombudsmannen föreslagit att inte bara arbetarskyddsmyndigheten, utan också ombudsmannen ska ha behörighet att utreda enskilda diskrimineringsfall och övervaka arbetsgivarnas skyldigheter att främja likabehandling.

Diskrimineringsombudsmannen vill också uppmärksamma att vår diskrimineringslagstiftning, i motsats till EU-direktiven, inte uppmuntrar arbetsmarknadsparterna att främja likabehandling. Arbetsmarknadsparternas kännedom om förutsättningarna för branschen och uppgifterna samt personalens behov skulle vara en utmärkt utgångspunkt för att åstadkomma åtgärder som främjar likabehandling som tillfredsställer båda parter. I denna fråga har Finland hamnat på efterkälken jämfört med många länder, vilket är särskilt påfallande med tanke på arbetsmarknadsparternas i övrigt centrala ställning i arbetslivet.

I Finland har arbetsmarknadsparterna inte lyft fram skyldigheterna att främja likabehandling i sina inbördes avtal, även om behandlingen av enskilda diskrimineringsfall som gäller fackförbundsmedlemmar oftast avgörs effektivt mellan parterna. Förlikningarna i enskilda fall förblir i allmänhet hemliga och främjar därför inte diskussionen om likabehandlingsfrågor i arbetslivet. Därför anser diskrimineringsombudsmannen att diskrimineringslagen i likhet med EU-direktiven² bör kompletteras med ett omnämnande om arbetsmarknadsparternas möjlighet att avtala om åtgärder som rör arbetsgivarens skyldighet att främja likabehandling.

DISKRIMINERING I ARBETSLIVET BÖRJAR REDAN UNDER PRAKTIKEN

”Mamma, livet är inte rättvist.” Det konstaterade en femtonårig flicka för sin mamma när hon inte fick praktikplatsen för att hon använder rullstol och behöver assistans. Ombudsmannen diskuterade förbu-

² 2000/43/EG och 2000/78/EG



det mot diskriminering med arbetsgivaren som diskriminerat flickan och informerade bland annat om arbetsgivarens skyldighet att göra rimliga anpassningar. Skolan fick råd om hur den kan ingripa i sådana här situationer och om skolans skyldighet att identifiera en diskriminerande situation.

Syftet med skolans praktikperioder är att eleven ska få bekanta sig med arbetslivet under skoltiden. Diskriminering är förbjudet på arbetsplatser, även diskriminering av praktikanter. Under året offentliggjordes exempel där unga romer redan i högstadietåldern fått möta diskriminering i arbetslivet i stället för att få trevliga arbetslivserfarenheter. Arbetspraktiken för en ung rullstolsburen person med behov av assistans blev inställd utan att man bedömt de nödvändiga anpassningarna och arrangemangen, vilket diskrimineringslagen kräver.

Praktiken är en del av den grundläggande utbildningen. Utbildningsanordnarna är skyldiga att målmedvetet och systematiskt främja likabehandling i all sin verksamhet. Om problem uppstår ska skolan identifiera situationer som är diskriminerande eller äventyrar likabehandlingen och ge eleven stöd i dessa situationer. I problematiska situationer befinner sig eleven på grund av att hen är minderårig och har mindre kunskaper och erfarenheter i en svagare ställning i förhållande till praktikplatsen. Också därför är det viktigt att skolan stöder eleven.

Även om skolans praktikperioder ingår i den grundläggande utbildningen, gäller diskrimineringsförbudet likväl arbetsgivare till praktikelever.

Hur gick det för flickan i vårt exempel? Hon fick slutligen en praktikplats av en annan arbetsgivare, men glömmer inte upplevelsen av att ha blivit diskriminerad.

STARTPENG NEKAD PÅ GRUND AV HÄLSOTILLSTÅND

Diskrimineringsombudsmannen yttrade sig till Helsingfors tingsrätt i ett mål där personen nekades startpeng på grund av sitt hälsotillstånd. Personen hade bland annat genom beslut av Keva konstaterats vara arbetsför inom de gränser som hälsotillståndet tillåter. Arbets- och näringsbyrån hade först avslagit kärandens ansökan om startpeng för att hen på

grund av sitt hälsotillstånd inte kan arbeta som företagare på heltid med uppgifter som vårdare och i efterhand motiverat avslaget ytterligare med hänvisning till andra grunder, såsom arrangemangen för småbarnspedagogik för kärandens barn och företagsidéns genomförbarhet. Personen sökte om gottgörelse för diskriminering i tingsrätten. Ombudsmannen ansåg att om det enligt domstolens bedömning uppstår ett antagande om diskriminering på grund av hälsotillstånd, måste arbets- och näringsbyrån bevisa att den sökandes hälsotillstånd objektivt sett har förhindrat den sökande att arbeta som företagare på heltid i mindre tunga vårdarbeten enligt företagskonceptet. Utlåtandet gavs i slutet av 2019 (1.11.2019) och ombudsmannen har i skrivande stund ännu inte delgetts tingsrättens avgörande.

RIMLIGA ANPASSNINGAR

Myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare och de som tillhandahåller varor eller tjänster ska med stöd av 15 § 1 mom. i diskrimineringslagen göra sådana ändamålsenliga och rimliga anpassningar som behövs i det enskilda fallet för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att på lika villkor som andra utträta ärenden hos myndigheter och få utbildning och arbete samt varor och tjänster som tillhandahålls allmänheten.

Rätten till rimliga anpassningar för personer med funktionsnedsättning bedöms alltså utifrån det aktuella behovet och kan inte vara beroende av ett eventuellt tidigare behov av stöd eller ett tidigare ansökt stöd. Rimliga anpassningar är individuella.

Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning omfattar personer med funktionsnedsättning personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på samma villkor som andra. Funktionsnedsättningen kan alltså fastställas från fall till fall: samma person kan ha en funktionsnedsättning i ett sammanhang och inte i ett annat.

Rimliga anpassningar

Diskrimineringsombudsmannen anser att specialarrangemangen för studentexamen ska grunda sig på examinandens behov av anpassningar.

RIMLIGA ANPASSNINGAR VID STUDENTSKRIVNINGARNA

Studentexamensnämnden har förnyat sin föreskrift om hur rimliga anpassningar ska genomföras för eleverna vid studentskrivningarna. Diskrimineringsombudsmannen gav ett utlåtande i ärendet i utkastskedet till föreskriften.

Enligt diskrimineringslagen är myndigheter och utbildningsanordnare skyldiga att främja likabehandling i sin verksamhet. Ombudsmannen fäste särskild uppmärksamhet i sitt utlåtande på att likabehandling i fråga om sättet att avlägga studentexamen förutsätter att det faktiskt är tekniskt möjligt att avlägga en elektronisk studentexamen med de hjälpmedel som grupper med olika funktionsnedsättningar behöver, såsom skärmläsare för synskadade, och att studentexamen kan avläggas i pappersform av grundad anledning, såsom funktionsnedsättning eller hälsotillstånd. Tillgängligheten kan också förutsätta anpassningar under den tid provet avläggs. Dessutom förutsätter likabehandling bland annat att provuppgifternas material håller lika hög kvalitet på alla provspråk och i ersättande uppgifter som utförs på grund av funktionsnedsättning.

Ombudsmannen betonade i sitt utlåtande att möjligheten att få den nödvändiga rimliga anpassningen enligt diskrimineringslagen inte kan hindras av att just detta arrangemang som personen med funktionsnedsättning behöver inte kan genomföras i alla gymnasier. Behovet av anpassning utgår alltid från individen och dess rimlighet ska bedömas i förhållande till examinandens gymnasium. I den slutliga föreskriften framgår det av föreskriftens allmänna principer att specialarrangemang ska beaktas från fall till fall: "Innehållet i specialarrangemangen bestäms från fall till fall enligt orsakernas natur och graden av de svårigheter som orsakerna ger upphov till".

I fråga om specialarrangemang nämns vad examinanden får ha till sitt förfogande utan särskilt tillstånd av nämnden. Ombudsmannen uppmärksammade i sitt utlåtande att det finns skäl att lägga till sedvanliga hjälpmedel för funktionsnedsättning i listan. Detta borde vara självklart, men för tydlighetens skull vore det bra att nämna det. I den slutliga föreskriften har listan kompletterats med sedvanliga hjälpmedel som funktionsnedsättningar förutsätter.

Ombudsmannen påpekade att ett separat utrymme för små grupper eller ett helt eget utrymme ska utgå från examinandens behov. Den elektroniska studentexamen har gjort det svårare att ordna lokaler. I den slutliga föreskriften anges olika alternativa separata utrymmen för små grupper: ett separat utrymme där provet utförs av högst åtta examinander eller ett separat utrymme som avgränsats från den egentliga provlokalen med skärmar. I undantagsfall kan examinanden också avlägga provet ensam i ett separat individuellt utrymme.

Man bör fästa uppmärksamhet vid kvaliteten på provet för hörsel- och synskadade personer. En hörselskadad person kan beviljas ett prov med begränsat ljudmaterial, varvid examinanden inte avlägger hörförståelseprovet. Ombudsmannen påpekade i sitt utlåtande att det i viss mån är problematiskt att det inte finns andra alternativ för hörselskadade examinander, även om hörselskadans grad varierar. I bruk-

tagandet av ett elektroniskt prov skulle möjliggöra nya sätt att beakta specialgrupper. Det skulle vara möjligt att ta i bruk ett tydligare, anpassat hörsel-förståelseprov som lämpar sig för en del hörselskade, till exempel i videoformat. I den slutliga föreskriften nämns inga andra alternativ eller möjlighet till ett hörförståelseprov anpassat för hörselskade personer, annat än ett prov med begränsat ljudmaterial.

I föreskriften behandlas orsaker som försämrar provprestationen. Ombudsmannen anser att det är bra att en särskilt svår livssituation betraktas som en sådan orsak. Ombudsmannen anser att det är viktigt att man tar hänsyn till olika situationer vid behov av specialarrangemang och att orsaksförteckningen för att få behovet av specialarrangemang uppfyllt hålls öppen. Då kan man beakta till exempel olika neurospektrumtillstånd eller särskilda språkliga svårigheter.

Diskrimineringsombudsmannen anser att specialarrangemangen för studentexamen ska grunda sig på examinandens behov av anpassningar. Diskrimineringslagen bör lyftas fram så att man uppmärksammar att de rimliga anpassningarna ska utgå från individen. Den anpassning som examinanden behöver kan vara en annan individuell åtgärd än den som nämns i föreskriften. Generellt sett ska tröskeln för att bevilja specialarrangemang inte vara för hög när det finns ett klart behov av arrangemanget.

VÄGRAN ATT GÖRA RIMLIGA ANPASSNINGAR VID HÖGSKOLESTUDIER

Diskrimineringsombudsmannen gav ett utlåtande för åtalsprövning om vägran att göra rimliga anpassningar vid högskolestudier. Den studerande hade av högskolan som sig bör beviljats rätt till anpassningar i tentamenssituationer. Anpassningarna genomfördes dock inte i praktiken vid en tentamen. Högskolan motiverade svårigheterna med att beakta anpassningarna med att ett stort antal studerande hade rätt till anpassningar. Diskrimineringsombudsmannen ansåg att rätten till rimliga anpassningar uttryckligen är fråga om att de genomförs i praktiken. Diskrimineringsombudsmannen betonade särskilt att diskrimineringslagen förpliktar stora aktörer, såsom högskolor, att ordna sin praxis så att den är förberedd på de vanligaste anpassningsbehoven.

Enligt diskrimineringsombudsmannen uppstod det i fallet ett antagande om vägran att göra rimliga anpassningar.

SKOLSKJUTSEN ÄR FORTFARANDE PROBLEMATISK FÖR BARN MED FUNKTIONSNEDSÄTTNINGAR

Skolskjuts är en form av stöd som barn får. För att skolskjutsen faktiskt ska fungera som ett stöd måste den genomföras med utgångspunkt i barnets behov. Problemen med skolskjutsar återkommer regelbundet i diskrimineringsombudsmannens arbete.

Diskrimineringsombudsmannen gav ett utlåtande till högsta förvaltningsdomstolen i ett ärende som gällde skolskjuts. I fallet hade ett par tvillingar på grund av funktionshinder rätt till skolskjuts till sin närskola. När familjen flyttade stannade barnen i den gamla skolan enligt rekommendationerna i läkarutlåtandena. Även om resan till skolan inte blev längre förvägrade staden rätten till skolskjuts, eftersom det inte längre var fråga om barnens närskola. Transportregeln som framstår som jämlik missgynnar dem som behöver skolskjuts på grund av sin funktionsnedsättning eller hälsa i fråga om möjligheten att nyttja sin rätt att fortsätta på den gamla skolan efter flytten. Utifrån läkarutlåtandena hade det funnits anledning att erbjuda skolskjuts som en personlig anpassning även på grund av barnens funktionshinder. Enligt diskrimineringsombudsmannen uppstår det ett antagande om både indirekt diskriminering och vägran att göra rimliga anpassningar i fallet.

Syftet med skolskjuts är att göra det möjligt för barn att åtnjuta sin rätt till grundläggande utbildning. Problem med skolskjutsen kan leda till att barnets rätt till grundläggande utbildning äventyras.

Diskrimineringsombudsmannen gav också Tavastehus förvaltningsdomstol ett utlåtande i ett skolskjutsärende. Det handlade om huruvida kommunen diskriminerade ett barn med funktionsnedsättning när kommunen enligt vedertagen rättspraxis ansåg att barnet har rätt till skolskjuts endast från den adress som antecknats i befolkningsregistret. Kommunen avslag barnets ansökan om transport från ett barnhem i en annan kommun där kommunen har ordnat växelvist boende för barnet. Ombudsmannen ansåg att det var fråga om vägran att göra rimliga anpassningar, eftersom kommunen inte hade kunnat framföra vilka omständigheter som gjorde det orimligt att bevilja transport även från barnhemmet. Förvaltningsdomstolen kom fram till samma slutsats som ombudsmannen.

Syftet med skolskjuts är att göra det möjligt för barn att åtnjuta sin rätt till grundläggande utbildning. Det verkar ändå som att man vid sidan av kostnadsberäkningar ofta glömmer bort att garantera kvaliteten på elevens skolgång och i stället fokuserar på det tekniska utförandet av hur barnet skjutsas fram och tillbaka till skolan. Problem med skolskjutsen kan leda till att barnets rätt till grundläggande utbildning äventyras.

När det gäller barn med funktionsnedsättningar blir situationen särskilt känslig. Om skolgången kanske inte heller i övrigt är enkel, blir det inte bättre av att skolskjutsen ytterligare ökar belastningen. Kostnader är inte ett godtagbart skäl till att barns lagstadgade rätt till utbildning äventyras.

Oklarheter har kanske uppstått delvis på grund av att lagen om grundläggande utbildning inte beaktar funktionsnedsättningar i paragrafen om skolresor. Detta har framkommit när diskrimineringsombudsmannen har kontaktats. Man märker på vissa beslut som kommunerna fattat att man inte har kunnat eller velat beakta diskrimineringslagen. Diskrimineringslagen omfattar dock även skolskjuts liksom all undervisning och småbarnspedagogiken. Utbildningsanordnarens beslut kan påverka barn med funktionsnedsättning på ett sätt som förhindrar att deras rättigheter tillgodoses på lika villkor och kan försämra dessa barns välbefinnande och energi i skolan.

Enligt diskrimineringslagen är myndigheter och utbildningsanordnare skyldiga att främja likabehandling. Detta betyder inte att man endast behöver uppfylla den miniminivå – eller strax under – som lagen kräver. Det betyder att man ska göra en bedömning av huruvida likabehandlingen förverkligas inom verksamheten och vidta konkreta åtgärder. Artikel 7 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning föreskriver att i alla åtgärder som rör barn med funktionsnedsättning ska barnets bästa komma i främsta rummet. Artikel 24 i konventionen behandlar rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. Enligt denna ska personer med funktionsnedsättning ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning.



Diskriminering av sexuella minoriteter

Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering på grund av sexuell läggning. Trots det kontaktas diskrimineringsombudsmannen sällan på grund av diskriminering på grund av sexuell läggning. År 2019 kontaktades diskrimineringsombudsmannen angående 920 nya diskrimineringsfall, varav endast sexton fall hade sexuell läggning som diskrimineringsgrund. På grund av underrapportering förblir en stor del av diskrimineringen dold i myndighetsstatistiken.

Europeiska kommissionen publicerade resultaten av sin [Eurobarometerundersökning om diskriminering 2019](#). I Eurobarometerundersökningen utreddes bland annat attityder och erfarenheter av diskriminering med anknytning till sexuella minoriteter och könsminoriteter.

Inom EU hade 58 procent av de sexuella minoriteterna upplevt diskriminering eller trakasserier under de senaste 12 månaderna före undersökningen. Av respondenterna som upplevt diskriminering hade 23 procent blivit diskriminerade i offentliga lokaler, 21 procent på jobbet och 13 procent när de sökte jobb.

Ombudsmannens arbete för att främja likabehandling bygger på aktuell information om upplevelserna hos dem som tillhör sexuella minoriteter. På grund av underrapportering förblir en stor del av diskrimineringen dold i myndighetsstatistiken. Ombudsmannen deltar i prideevenemang bland annat för att påminna regnbågsfolket om diskrimineringslagens förbud mot diskriminering på grund av sexuell läggning och för att berätta om ombudsmannens arbete mot diskriminering och främjande av likabehandling. Diskrimineringsombudsmannens byrå deltog i Oulu Pride-paraden och parkfesten i augusti 2019. På parkfesten hade diskrimineringsombudsmannen ett presentationstålt

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN FRÄMJADE FÖRLIKNING I ETT DISKRIMINERINGSFALL PÅ ÅLAND

År 2019 främjade diskrimineringsombudsmannen förlikning i ett diskrimineringsfall på Åland, där statens ämbetsverk på Åland hade diskriminerat ett samkönat par. Paret ville viga sig vid statens ämbetsverk, men en tjänsteman vid ämbetsverket uppmanade paret att vända sig till tingsrätten på grund av tjänstemannens religion. En tjänstemans egen religiösa övertygelse är dock inte en laglig och godtagbar grund för särbehandling i tjänsteutövningen. En förlikning kunde nås med hjälp av ombudsmannen. Statens ämbetsverk förband sig att vidta systematiska åtgärder som främjar likabehandling och det samkönade paret fick sammanlagt 6 000 euro i gottgörelse av verket.

Diskrimineringsombudsmannen betonar att myndigheterna enligt diskrimineringslagen är skyldiga att främja likabehandling både i egenskap av arbetsgivare och i sitt myndighetsarbete.

Diskrimineringsombudsmannen i Finland har mandat att behandla diskrimineringsfall på Åland som gäller statliga myndigheter och annan verksamhet där den finska staten har lagstiftningsbehörighet. I diskrimineringsärenden som hör till landskapets behörighet kan ålänningarna kontakta Ålands diskrimineringsombudsman.

JÄMLIKHETEN HAR FÖRBÄTTRATS INOM ASSISTERAD BEFRUKTNING

Tammerfors och Helsingfors universitetssjukhus inledde fertilitetsbehandlingar med donerade äggceller och spermier i slutet av 2019. Åbo universitetscentralsjukhus började erbjuda behandlingar med donerade spermier i början av 2020. På Kuopio och Uleåborgs universitetssjukhus kan man ännu inte få behandlingar med donerade könsceller, men ärendet bereds på båda sjukhusen och avsikten är att inleda behandlingar med donerade könsceller under 2020.

Denna positiva förändring är resultatet av många års arbete. Den juridiska processen för att göra praxisen för assisterad befruktning jämlik har varit lång och redan innan dess hade medborgarorganisationerna i flera år arbetat för att påverka frågan.

Redan i juni 2015 kontaktade ett par diskrimineringsombudsmannen. De berättade att sjukvårdsdistriktet hade vägrat dem assisterad befruktning bland annat för att behandlingen krävde donerade könsceller och för att man inte behandlar kvinnliga par. Beslutet hade fattats med hänvisning till riktlinjerna från universitetssjukhusens chefsöverläkare. Diskrimineringsombudsmannen förde ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, som ansåg att förfarandet är diskriminerande. Rättsprocessen pågår fortfarande i högsta förvaltningsdomstolen, även om den diskriminerande praxisen redan har ändrats.

Lagen om assisterad befruktning, som trädde i kraft 2007, stärkte rätten till behandlingar för kvinnliga par och kvinnor som söker behandling på egen hand. År 2014 gav Social- och hälsovårdsministeriet sjukvårdsdistrikten anvisningar där man påminde om att behandlingar inte får förvägras på ett diskriminerande sätt. I praktiken har behandlingar emellertid inte genomförts inom den offentliga hälso- och sjukvården före ändringarna i praxis 2019.

FÖRBUD MOT BLODGIVNING VID SEX MELLAN MÄN

Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet Fimea bereder en ny föreskrift om lämpligheten att ge blod. Avsikten är att föreskriften ska ges före utgången av juni 2020. Fimea bad experter om utlåtanden om avstängningen från blodgivning vid sex mellan män. Enligt Fimeas gällande föreskrift 6/2013 gäller den temporära avstängningen från blodgivning i 12 månader efter den senaste tidpunkten för sex mellan män. I utlåtandena understöddes att den temporära avstängningen från blodgivning på grund av sex mellan män förkortas från nuvarande 12 månader till fyra månader.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterade i sitt utlåtande att avstängningen från blodgivning borde bedömas på nytt i ljuset av de testmetoder och an-

Icke-diskriminering förutsätter att jämförelsen görs tillräckligt exakt när man bedömer behovet av särbehandling till exempel på grund av sexuell läggning.

dra forskningsrön som finns tillgängliga idag. För att sexuell läggning (inklusive sexuellt beteende) enligt lagstiftningen ska kunna omfattas av särbehandling ska begränsningarna förutom att de grundar sig på ett godtagbart syfte också vara proportionerliga i fråga om de metoder som används (i detta fall karenstiden).

I och med att forskningsmetoderna har utvecklats och forskningsresultaten har blivit säkrare verkar det motiverat att förkorta den nuvarande 12 månader långa avstängningen från blodgivning i vissa situationer. Enligt ombudsmannens uppfattning medför sex med en ny sexpartner av annat kön för närvarande en avstängning från blodgivning i 4 månader. Ombudsmannen anser att det är befogat att tillämpa motsvarande 4 månaders avstängning också på en man som har sex med en ny manlig partner.

Ombudsmannen anser dock att man i detta sammanhang också borde bedöma avstängningen av män som lever i ett fast förhållande till en annan man. Den nuvarande permanenta avstängningen av män som lever i ett långvarigt parförhållande med en person av samma kön är inte proportionellt jämfört med parförhållanden mellan personer av motsatta kön. Ombudsmannen föreslog att man bör fortsätta beredningen av ärendet genom att utreda om aktuella forskningsrön visar att män som lever i ett

etablerat parförhållande med en man löper en ökad risk för smittsamma sjukdomar samt hur eventuella risker kan förebyggas proportionellt.

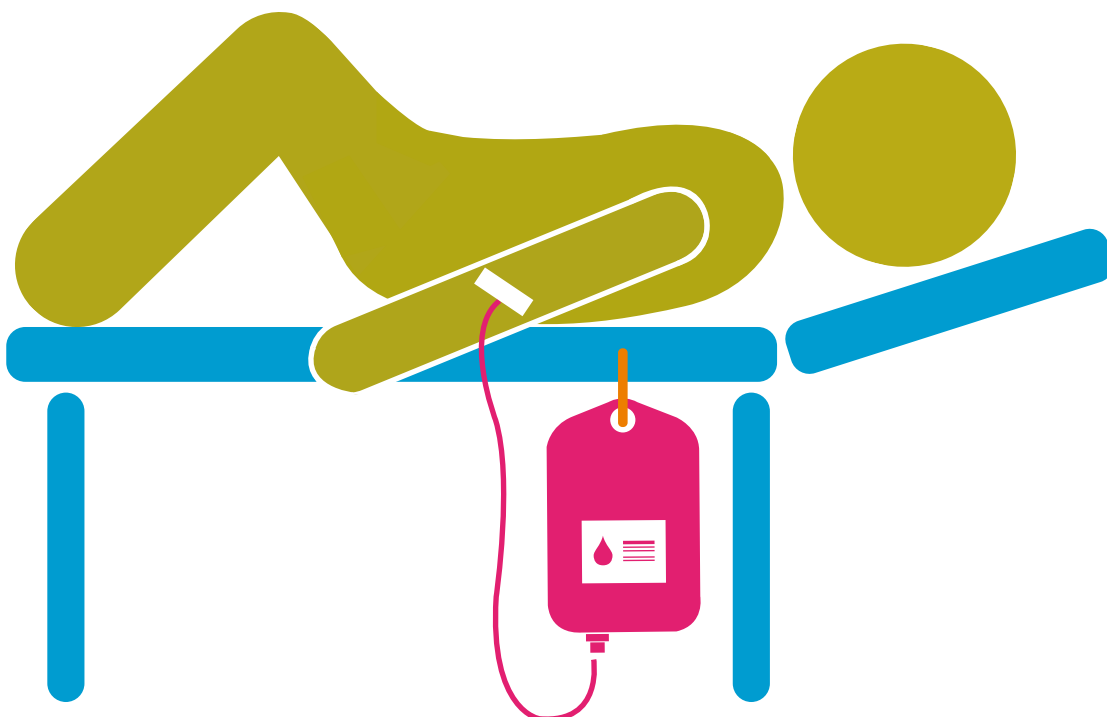
Icke-diskriminering förutsätter att jämförelsen görs tillräckligt exakt när man bedömer behovet av särbehandling till exempel på grund av sexuell läggning. I dagsläget medför sex med en partner av motsatt kön ingen avstängning för en man under ett parförhållande, men sex med en partner av samma kön orsakar avstängning för en man under ett parförhållande. För att särbehandlingen av nuvarande slag ska anses vara proportionerlig, måste bemötandet baseras på aktuell information och en jämförelse mellan män som lever i ett parförhållande med en man eller en kvinna. Allmän information om infektioner vid sex mellan män kan inte anses vara ett tillräckligt kunskapsunderlag. Ombudsmannen känner inte till sådana aktuella forskningsrön som visar att homosexuella män som lever i ett etablerat parförhållande utgör en särskild risk för säkerheten vid blodgivning.

Om forskningsrön visar att det i vissa situationer finns en ökad risk i samband med blodgivning, ska man precis som idag sträva efter att minska denna risk till exempel med tidsbegränsade avstängningar

från blodgivning. För att säkerställa proportionaliteten ska man också jämföra längden på avstängningarna sinsemellan.

Diskrimineringsombudsmannen anser att de viktiga målen som styrningen av blodtjänstverksamheten grundar sig på kan uppnås genom att den nuvarande föreskriften preciseras. Längden på en eventuell avstängning ska ställas i proportion till informationen om smittorisken och de nuvarande testmetoderna. I Fimeas nuvarande föreskrift (punkt 4.3.2.2.2) orsakar sex med en ny partner, bortsett från sex mellan män, en avstängning från blodgivning som i praktiken har varit 4 månader lång. Ombudsmannen anser att en motsvarande tidsbunden avstängning ska tillämpas på sex mellan män när partnern är ny samtidigt som man bör slopa den allmänna avstängningen från blodgivning vid sex mellan män.

Likabehandling vid avstängning från blodgivning har länge diskuterats i diskrimineringsombudsmannens bedömningar av diskriminering på grund av sexuell läggning i Finland. Diskrimineringsombudsmannen hoppas att utvecklingsarbetet som sker på Fimeas eget initiativ leder till att icke-diskriminering verkställs i blodtjänstverksamheten bättre än idag.



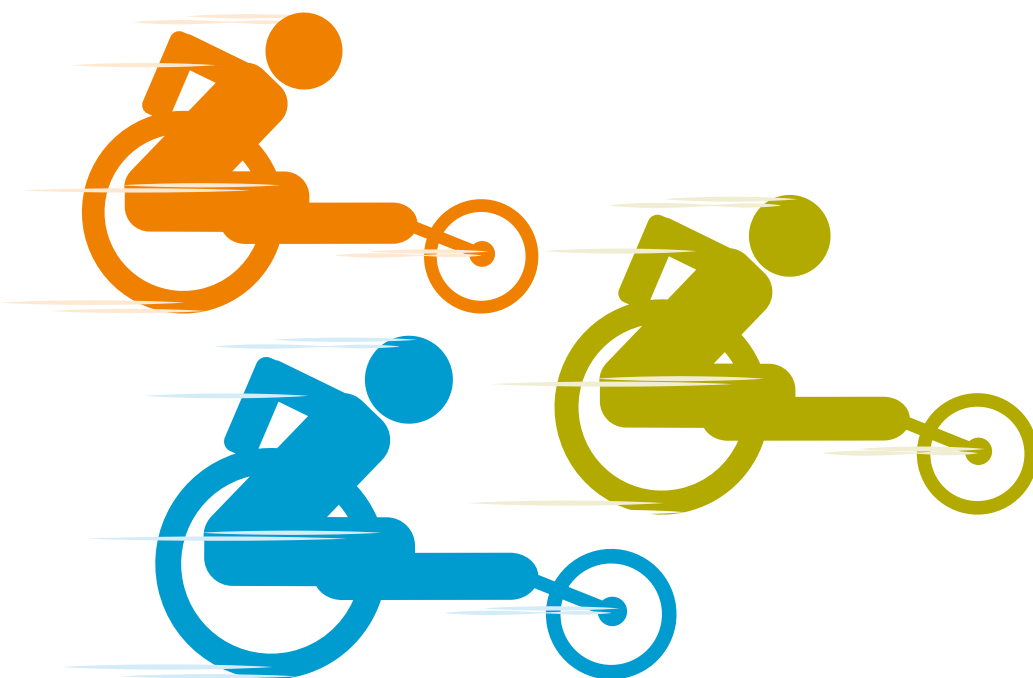
Kostnader för parasport

I diskrimineringsombudsmannens årsberättelse för 2018 beskrevs åtgärder och rekommendationer för att förbättra likabehandlingen av personer med funktionsnedsättning inom elitidrotten. Bakgrunden till åtgärderna var den offentliga debatten om de självriskandelar som tagits ut av idrottare som deltagit i parasportens EM-tävlingar men inte nått medaljplaceringar. Enligt ombudsmannen var självriskandelarna som uppbars problematiska mot bakgrund av det fullständiga främjandet av likabehandling. Ombudsmannen rekommenderade att man slopar självriskandelarna och jämställer elitidrott med arbete enligt tolkningen i handikappservicelagen.

Under 2019 fick vi information om åtgärder som främjar likabehandling. Finlands friidrottsförbund upphörde med självriskandelar för paraidrottare i EM- och VM-tävlingar och i paralympiska spelen. Social- och hälsovårdsministeriet samt Undervisnings- och kulturministeriet har vidtagit åtgärder

för att tydliggöra elitidrottarnas ställning i samband med reformen av handikappservicelagen. Föreskrifterna om hur den gällande lagstiftningen ska verkställas och tillämpas har också uppdaterats. Institutet för hälsa och välfärd har i enlighet med Social- och hälsovårdsministeriets föreskrifter lagt till anvisningar om parasport i den elektroniska handboken om funktionshindersservice. I anvisningarna nämns bland annat att personer med funktionsnedsättning kan behöva personlig assistans på det sätt som avses i handikappservicelagen när de deltar i idrottstävlingar oberoende av om tävlingarna ordnas i Finland eller utomlands. Elitidrottarnas behov ska beaktas även i fråga om färdtjänst.

Diskrimineringsombudsmannen fortsätter sitt arbete för att främja likabehandling inom elitidrotten bland annat genom att delta i verksamheten i sektionen för likabehandling, jämställdhet och hållbar utveckling vid Statens idrottsråd.



Diskrimineringsombudsmannens rekommendation till simhallar: Mångfald ska stödas i simhallarna

Tillåtelsen att använda burkini som baddräkt varierar i olika simhallar. Diskrimineringsombudsmannen har fått kännedom om fall där simhallar inte tillåtit muslimska kvinnor och flickor som använt burkini att bada. Det är viktigt att alla människor, även muslimska kvinnor, har möjlighet att få besöka simhallar på lika villkor.

Finlands simundervisnings- och livräddningsförbund, Finska simförbundet och Uimahalli- ja kylpylätekninen yhdistys rekommenderade redan 2017 att användningen av burkini och badshorts som badkläder skulle tillåtas i alla simhallar. [Rekommendationerna uppdaterades i augusti 2019 i den finska, svenska och engelska versionen av guiden Kom till simhallen.](#)

Enligt rekommendationen bör burkinin vara gjord av material som är avsett för simning. Av säkerhetsskäl kan man begränsa modellen på burkinin så att den exempelvis inte har för fladdriga delar som kan fastna i någonting. Alla som simmar förväntas tvätta sig innan de går till simbassängen. Antaganden kring en persons hygienbeteende är inte en anledning till att begränsa eller förbjuda användningen av burkini.

När det gäller kommunala idrottsanläggningar och simundervisning som hör till den grundläggande utbildningen bör man beakta att både myndigheter och utbildningsanordnare är skyldiga att främja likabehandling enligt diskrimineringslagen. Säkerhet och hygien är godtagbara syften till att begränsa användningen av vissa typer av baddräkter. Metoderna som används måste dock vara proportionerliga och får inte i onödan begränsa jämlikheten och individens rättigheter.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att alla simhallar tillåter användning av burkini. Ombudsmannen rekommenderar också att man bygger olika privata tvättrum för att främja likabehandling av alla människor och grupper av människor.

ÄR DET DISKRIMINERING ATT FÖRBJUDA BURKINI?

I diskrimineringslagen förbjuds både direkt och indirekt diskriminering. Om simning tillåts i en vådräkt, men inte i en burkini avsedd för simning, kan detta utgöra direkt diskriminering. Enligt 10 § i diskrimineringslagen är diskrimineringen direkt när någon på grund av en omständighet som gäller honom el-



ler henne som person behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan behandlas i en jämförbar situation. Om det inte är tillåtet att simma i en bad-dräkt med långa byxben, långa ärmar och/eller med huva, kan det vara fråga om indirekt diskriminering som riktar sig mot kvinnor av en viss religiös tro. Enligt 13 § i diskrimineringslagen är diskrimineringen indirekt när regler, kriterier eller förfaringssätt som framstår som jämlika kan komma att missgynna någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person.

Eftersom burkini används av kvinnor, kan det bli fråga om diskriminering inte bara på grund av religion utan också kön. Det kan alltså handla om diskriminering på flera grunder, där diskrimineringen inte bara baseras på en förbjuden diskrimineringsgrund, utan på flera samtidigt. I det här fallet religion och kön.

MÖJLIGHET TILL PRIVATA TVÄTTRUM TJÄNAR ALLA

Olika personer har olika inställning till nakenhet och för vissa är det obehagligt att vara naken inför andra människor. Det skulle vara lätt att åtgärda saken med olika privata tvättrum och det rekommenderas att dessa byggs speciellt vid nybyggen och renoveringar. I vissa situationer skulle privata tvättmöjligheter kunna genomföras även på ett enklare sätt, till exempel med ett duschdraperi.

Privata duschrum skulle inte endast tjäna människor från olika kulturella eller religiösa bakgrunder, utan främja likabehandling av olika människor och grupper av människor på ett bredare plan. Som exempel kan nämnas personer med en funktionsnedsättning eller sjukdom eller personer som hör till könsminoriteter.

När det gäller personer med funktionsnedsättning kan förflyttning, av- och påklädning och tvätt kräva vårdåtgärder som är svåra och känsliga. Ibland krävs även en duschstol eller hjälp av en assistent eller att en person med funktionsnedsättning har möjlighet att lägga sig ner, vilket inte är möjligt på de vanliga bänkarna i omklädningsrummen. Dessutom kan det till exempel vara svårt att ta sig fram med rullstol i allmänna omklädningsrum. På grund av eventuellt känsliga vårdåtgärder är det kanske inte trev-

Privata duschrum skulle inte endast tjäna människor från olika kulturella eller religiösa bakgrunder, utan främja likabehandling av olika människor och grupper av människor på ett bredare plan.

ligt att utföra dessa bland andra människor. Det är också möjligt att den personliga assistenten till personen med funktionsnedsättning är av ett annat kön än personen som får hjälp. Då kan man inte besöka en simhall som saknar privata omklädnings- eller tvättrum. Avsaknaden av privata tvättrum kan i själva verket hindra en person med funktionsnedsättning att besöka simhallar på lika villkor som andra.

KVINNORS RÄTT ATT KLÄ SIG SOM DE VILL ÄR OCKSÅ EN JÄMSTÄLLDHETSFRÅGA

Det är viktigt att främja jämställdhet och kvinnors rättigheter. Alla kvinnors rätt att klä sig som de vill är en jämställdhetsfråga och begränsningarna som gäller kvinnornas klädsel likaså. Ingen kvinna får tvingas att klä sig på ett sätt som hon inte vill – inte av samhället (till exempel simhallar), inte av ett religiöst samfund och inte av någon annan heller. Muslimska kvinnors rättigheter och jämställdhet främjas dock inte genom att man inför begränsningar eller regler som gäller deras klädsel. Förbuden kan leda till att muslimska kvinnor som använder burkini inte kan gå och bada. Det kan till exempel hända att en muslimsk kvinna som av religiösa skäl väljer täckande kläder gärna skulle simma, men inte kan göra det på grund av förbudet mot burkini. Förbuden har också negativa konsekvenser för individens rätt att delta i samhället på ett jämställt och likvärdigt sätt. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har till exempel i de fall som kommittén avgjorde hösten 2018

(F.A. mot Frankrike, Miriana Hebbadj mot Frankrike och Sonya Yaker mot Frankrike) konstaterat att i stället för att skydda muslimska kvinnor kan förbudet som gäller deras klädsel leda till att kvinnorna blir utslagna ur samhället

Om begränsningar föreslås för muslimska kvinnors klädsel bör man begrunda vem och vems rättigheter förbudet skyddar. Förbättrar förbudet verkligen muslimska kvinnors ställning i samhället? Begränsningarna som gäller muslimska kvinnors klädsel främjar inte deras likvärdiga och jämställda delaktighet i samhället utan kan tvärtom leda till att de marginaliseras, vilket inte kan vara en önskad samhällsutveckling.

Genom att tillåta så många badplagg som möjligt kan så många människor som möjligt med olika bakgrund gå och simma och motionera. Till kategorin tillåtna badplagg hör också människens badshorts och övriga eventuellt mer täckande badplagg. Att tillåta olika typer av badplagg är inte särbehandling av muslimska kvinnor utan främjande av alla människors likabehandling och jämställdhet.

Diskriminering på grund av kön hör till jämställdhetsombudsmannens behörighetsområde, men diskriminering på flera grunder – även om en av diskrimineringsgrunderna är kön – hör till diskrimineringsombudsmannen.

Genom att tillåta så många badplagg som möjligt kan så många människor som möjligt med olika bakgrund gå och simma och motionera.



Bibliotekens nedre åldersgränser: en grupp får inte straffas

Under 2019 diskuterades bibliotekens nedre åldersgränser i den offentliga debatten. Bland annat övervägde biblioteket i Kouvola att införa en nedre åldersgräns. Orsaken till detta uppgavs vara att ungdomar orsakar skadegörelse och uppför sig störande.

Diskrimineringsombudsmannen får med jämna mellanrum vetskap om liknande fall. Man vill utesluta ungdomar som grupp från ett visst utrymme eftersom vissa representanter för åldersklassen har "härjat" i lokalerna.

Det är klart att man får och ska ingripa i olämpligt beteende. Kommunen kan med stöd av lagen om allmänna bibliotek meddela en biblioteksanvändare ett tidsbegränsat förbud att använda ett visst bibliotek, om biblioteksanvändaren upprepade gånger stör bibliotekets verksamhet eller skadar bibliotekets egendom. Ett användningsförbud får dock meddelas för högst 30 dagar och det ska alltid gälla en enskild kund.

Ett förbud för ungdomar att använda biblioteket efter ett visst klockslag skulle vara ett slags gruppstraff, som inte kan accepteras. Var och en ansvarar endast för sitt eget beteende och det är inte myndighetens uppgift att dela in biblioteksanvändare på basis av förbjudna diskrimineringsgrunder såsom ålder, ursprung, hälsotillstånd eller funktionsnedsättning.

Enligt Finlands grundlag ska det allmänna trygga allas kulturella rättigheter, det vill säga i det här fallet rätten att använda bibliotekets tjänster. Genom att

införa en åldersgräns för att komma in till biblioteket skulle biblioteket lägga sig i minderårigas grundläggande rättighet att bilda sig inom ramen för verksamhet som ordnas med skattemedel.

Biblioteken är också myndigheter som är skyldiga att främja likabehandling i all sin verksamhet. Dessutom kräver FN:s konvention om barnets rättigheter att barns rättigheter att delta i allt kultur- och konstliv ska främjas.

Diskrimineringslagen förbjuder åldersdiskriminering. För att tillämpningen av en åldersgräns i myndighetsverksamhet inte ska betraktas som diskriminering måste man hitta en grund i lagstiftningen för förbudet. Och detta i sig är inte ens tillräckligt: det ska finnas ett godtagbart syfte med förbudet och medlen för att nå syftet får inte vara överdimensionerade. Man måste alltså välja ett sätt som i så liten utsträckning som möjligt begränsar likabehandlingen.

En lugn biblioteksmiljö är visserligen ett godtagbart syfte, men skulle syftet kunna nås genom medel som i mindre grad begränsar likabehandlingen av biblioteksanvändare än att utesluta minderåriga från tjänsterna på kvällen?

Det kan vara billigt och lockande för kommunen att upprätthålla självbetjäningsbibliotek utan personal. Ekonomiska skäl är emellertid inte en hållbar motivering till att pruta på jämlikhet och barnens rättigheter i myndighetsverksamhet.



Poste restante-tjänsten är en likabehandlingsfråga


I februari 2019 kontaktades diskrimineringsombudsmannen flera gånger angående Postis meddelande om att tjänsten Poste restante skulle bli avgiftsbelagd. De som tog kontakt bad diskrimineringsombudsmannen att utreda om förnyelsen skulle strida mot diskrimineringslagen (1325/2014) om den genomfördes.

Diskrimineringsombudsmannen ansåg att förnyelsen av Poste restante-tjänsten skulle strida mot diskrimineringslagen och i denna form leda till indirekt diskriminering av bostadslösa och personer med spärmarkering.

Förnyelsen av tjänsten framstår som jämlik, men de ogynnsamma effekterna av förnyelsen skulle riktas mot personer vars enda möjlighet att ta emot post är Poste restante. Dessa grupper är åtminstone bostadslösa och personer som har spärmarkering, som inte har en offentlig adress registrerad i befolkningsdataregistret dit postförsändelser till personen kan skickas.

Posten har prövningsrätt i fråga om hur den ordnar sin service. Posten måste dock se till att dess verksamhet är förenlig med kraven i diskrimineringslagen och i synnerhet att den inte utvecklar eller tillhandahåller tjänster enligt riktlinjer som leder till diskriminering som förbjuds i lagen. Till den del det är fråga om att genomföra en offentlig förvaltningsuppgift (uppgifter som kan jämföras med myndighetsuppgifter) ska Posten aktivt beakta verksamhetens konsekvenser för likabehandlingen och sträva efter att främja likabehandling.

Posten meddelade i sin utredning att man beslutat att skjuta upp ändringen av Poste restante-tjänsten.



Diskrimineringsombudsmannen ansåg att förnyelsen av Poste restante-tjänsten skulle strida mot diskrimineringslagen och i denna form leda till indirekt diskriminering av bostadslösa och personer med spärmarkering.

Kundtjänst och statistik

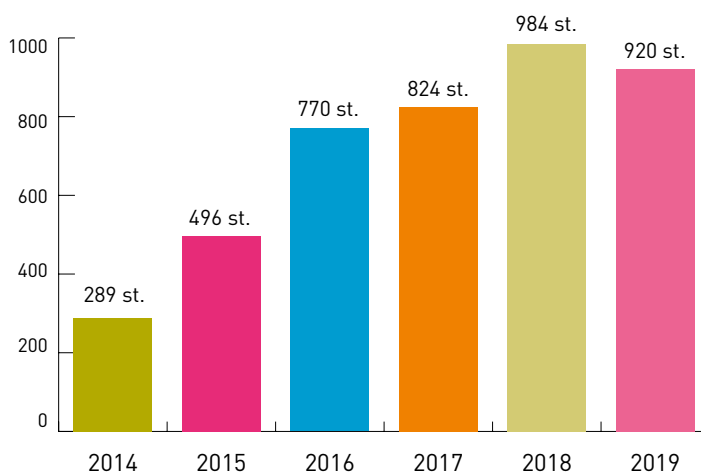
Diskrimineringsombudsmannens kundtjänst ger dagligen rådgivning per telefon eller chatt. Ombudsmannen kontaktas också skriftligen – via kontaktblanketten på webben, e-post eller brev. I största delen av de kontakter som togs 2019 beslöt man att ge kunden juridisk rådgivning eller annan handledning i ärendet.

Övriga ärenden än de som slutade i rådgivning hamnar i ett förfarande där man ger en bedömning av huruvida det finns ett antagande om diskriminering i ärendet. Beroende på resultatet av bedömningen, hur allvarligt ärendet är och ärendets allmänna betydelse, avslutas ärendena därefter genom ett svar till kunden med nödvändiga råd eller så görs en ytterligare utredning i den fortsatta behandlingen.

År 2019 togs sammanlagt 1 439 kontakter, 20 kontakter färre än 2018.

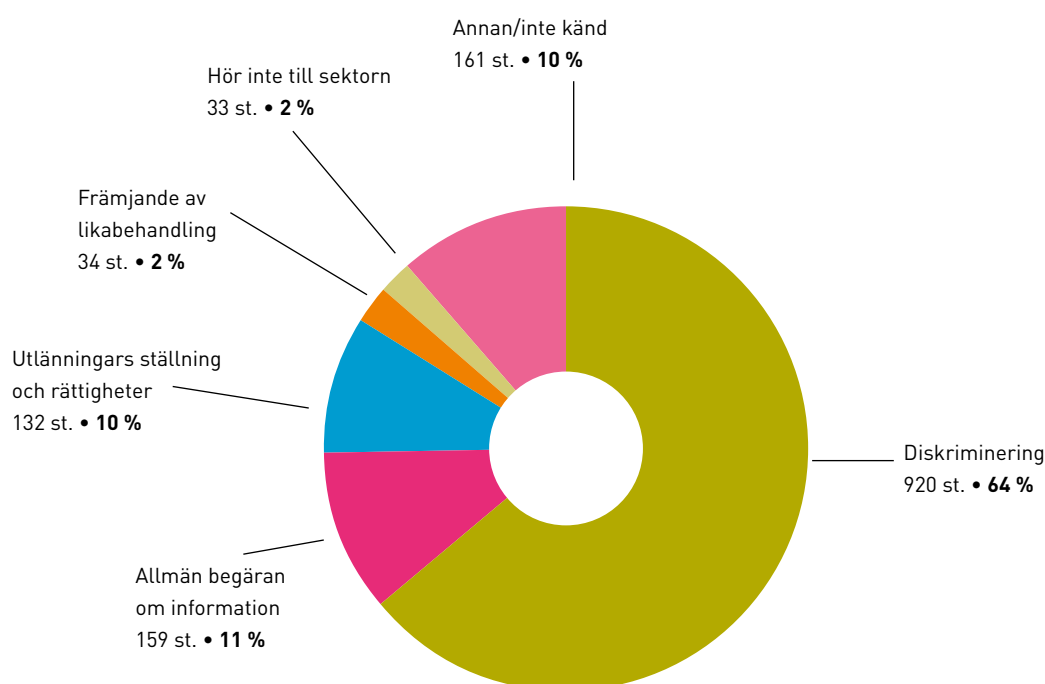
Största delen av kontakterna (64 %) gällde upplevd diskriminering inom olika tjänster och livsområden. Kontakterna som gällde diskriminering inom övriga privata tjänster ökade jämfört med föregående år och var fortfarande det livsområde som gav upphov till flest kontakter om diskriminering. Sådana tjänster var till exempel butiker, servicestationer, bevakning och bank- och försäkringstjänster. Kontakterna där man upplevt diskriminering inom övriga privata tjänster handlade främst om funktionsnedsättning (44 st.), annan omständighet som gäller den enskilde som person (40 st.) och ursprung (35 st.).

ANHÄNGIGGJORDA KONTAKTER OM DISKRIMINERING 2014–2019



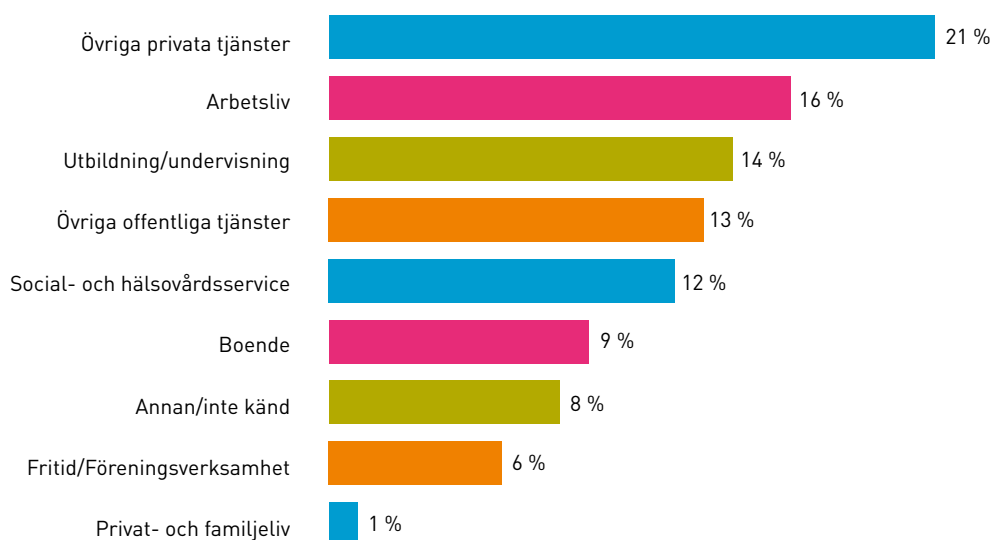
År 2019 uppgick antalet kontakter på grund av diskriminering till 920 (64 mindre än 2018). Av de diskrimineringsgrunder som framgick av kontakterna handlade 68 om ålder, 138 om ursprung, 67 om Nationalitet, 50 om språk, 37 om religion eller övertygelse, 21 om opinion, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet, 20 om familjerelationer, 96 om hälsotillstånd, 191 om funktionsnedsättning, 16 om sexuell läggning och 150 om andra personrelaterade grunder. Antalet okända fall och fall utan diskrimineringsgrund uppgick till 66.

ANHÄNGIGGJORDA KONTAKTER 2019



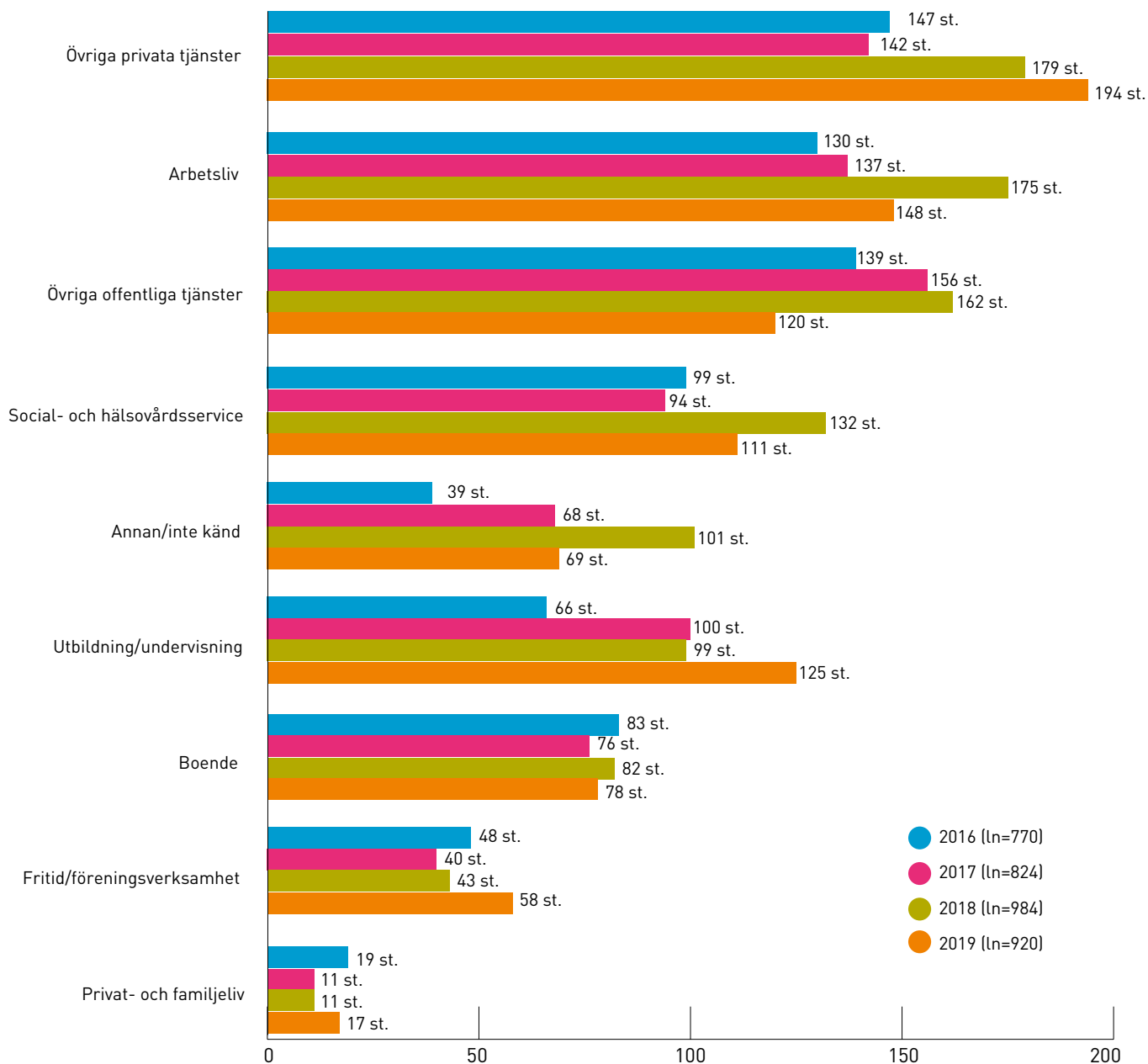
År 2019 uppgick antalet anhängiga kontakter till 1 439 (20 mindre än 2018). Av kontakterna handlade 920 om diskriminering, 159 om allmän begäran om information, 132 om utlänningars ställning och rättigheter samt 34 om främjande av likabehandling. Av kontakterna hörde 33 inte till diskrimineringsombudsmannens område. Sammanlagt 161 kontakter hade andra eller okända orsaker.

KONTAKTER PÅ GRUND AV DISKRIMINERING ENLIGT LIVSOMRÅDE 2019



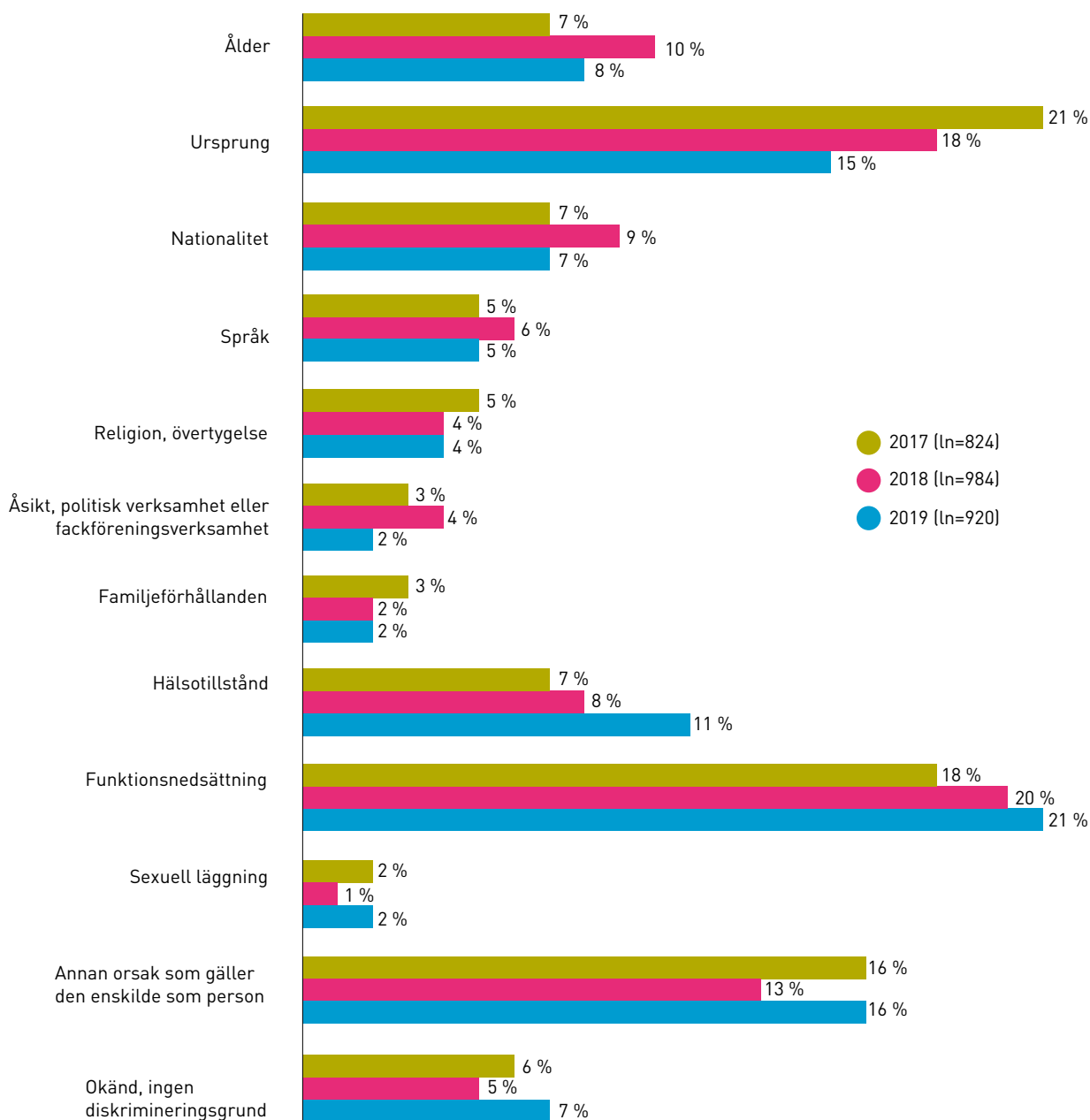
Av de anhängiga kontakterna på grund av diskriminering under 2019 handlade en procent om privat- och familjeliv, 6 procent om fritid eller föreningsverksamhet, 9 procent om boende, 14 procent om utbildning eller undervisning, 12 procent om social- och hälsovårdsservice, 13 procent om andra offentliga tjänster, 16 procent om arbetslivet och 21 procent om andra privata tjänster. Andra och okända teman uppgick till 8 procent av alla kontakter på grund av diskriminering.

KONTAKTER PÅ GRUND AV DISKRIMINERING ENLIGT LIVSOMRÅDE



Av de anhängiga kontakterna på grund av diskriminering under 2019 handlade 17 fall om privat- och familjeliv, 58 om fritid eller föreningsverksamhet, 78 om boende, 125 om utbildning eller undervisning, 111 om social- och hälsovårdsservice, 120 om andra offentliga tjänster, 148 om arbetslivet och 194 om andra privata tjänster. Antalet andra och okända teman uppgick till 69.

KONTAKTER ENLIGT DISKRIMINERINGSGRUND



År 2019 uppgick antalet kontakter på grund av diskriminering till 920 sammanlagt. Av dem handlade 8 % om ålder, 15 % om ursprung, 7 % om Nationalitet, 5 % om språk, 4 % om religion eller övertygelse, 2 % om opinion, politisk verksamhet eller fackföreningsverksamhet, 2 % om familjerelationer, 11 % om hälsotillstånd, 21 % om funktionsnedsättning och 2 % om sexuell läggning. Andelen andra personrelaterade grunder var 16 %. Andelen okända fall eller fall utan diskrimineringsgrund var 7 % av alla anhängiga kontakter på grund av diskriminering.

Näst flest kontakter gällde diskriminering inom arbetslivet; sammanlagt 148 fall, dvs. 16 procent av alla kontakter om diskriminering. Detta trots att diskrimineringsombudsmannen inte har behörighet att behandla enskilda fall av diskriminering i arbetslivet. I fall som gäller arbetslivet hänvisas kunden i allmänhet till att ta kontakt med arbetarskyddet vid regionförvaltningsverket eller att söka stöd hos sitt fackförbund eller arbetarskyddsfullmäktigen. I vissa fall överför ombudsmannen ärendet för behandling inom arbetarskyddet med stöd av förvaltningslagen. De vanligaste diskrimineringsgrunderna vid kontakterna gällande arbetslivet var annan omständighet som gäller den enskilde som person (31 st.), hälsotillstånd (23 st.), ursprung (17 st.) och funktionsnedsättning (16 st.). Inom kategorin annan omständighet som gäller den enskilde som person var de vanligaste grunderna bostadsorten och faktorer relaterade till utseendet.

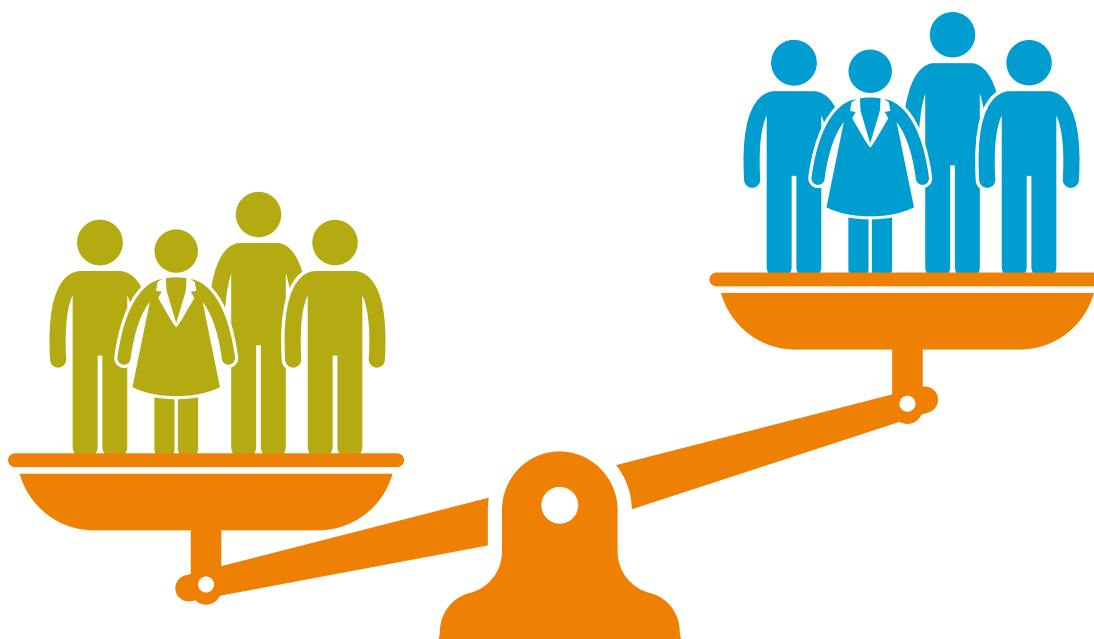
Även antalet kontakter gällande utbildning och undervisning ökade jämfört med 2018. I skolmiljöer upplevdes mest diskriminering på grund av funktionsnedsättning (34 st.).

Personer med funktionsnedsättning och personer som hade upplevt diskriminering på grund av sitt etniska ursprung var de som oftast kontaktade

ombudsmannen i ett diskrimineringsärende. Bland diskrimineringsgrunderna har funktionsnedsättning ökat stadigt, medan ursprung har minskat något. Etnisk bakgrund etablerades som en kontaktorsak redan under minoritetsombudsmannens tid. Att andelen kontakter med funktionsnedsättning som diskrimineringsgrund har ökat kan däremot påverkas av ratificeringen av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, den starka kompetensen och medvetenheten om rättigheterna hos handikappföreningarna och naturligtvis av att diskrimineringsombudsmannens befogenheter utvidgades i början av 2016.

Funktionsnedsättning och hälsotillstånd stod för sammanlagt 31 procent av alla kontakter om diskriminering. Lika ofta utgör medborgarskap, ursprung, religion och språk en helhet där en enskild grund eller flera tillsammans försätter individen i en sämre ställning. Dessa tillsammans stod för 32 procent av alla kontakter om diskriminering.

Sett till etnisk bakgrund är romerna fortfarande den största enskilda kundgruppen som kontaktar diskrimineringsombudsmannen. De tog kontakt i diskrimineringsärenden sammanlagt 51 gånger. Romernas kontakter gällde huvudsakligen diskriminering inom boende eller privata tjänster såsom köpcen-



trum, servicestationer eller restauranger. Från urbe-folkningen samer registrerades endast tre kontakter. Diskrimineringsombudsmannen strävar efter att öka medvetenheten om hjälp till samer som blivit offer för diskriminering bland annat genom att översätta sin broschyr och texta sin presentationsvideo på enaresamiska, skoltsamiska och nordsamiska.

Antalet kontakter från personer som hör till majori-tetsbefolkningen var 633. Antalet kontakter från per-soner med utländsk bakgrund uppgick till 262, varav de flesta hade estnisk eller rysk bakgrund (29 st.). I 490 fall var bakgrunden okänd hos personen som tog kontakt.

Nästan alla kontakter från afghaner (37 st.), irakier (12 st.) och nigerianer (13 st.) gällde avlägsnanden ur landet, utlänningars ställning och rättigheter el-ler människohandel. I huvudsak var det en vän, en assistent, en familjemedlem eller en frivilligarbeta-re med finländsk bakgrund som tog kontakt på de-ras vägnar, eftersom kundernas utsatta ställning och en eventuell situation med avlägsnande ur landet of-ta kräver stöd från en utomstående när ärendet ska utredas och föras vidare.

I de kommunala tjänsterna upplevdes mest diskrimi-nering inom utbildning och undervisning samt soci-al- och hälsovårdstjänster. Ifråga om privata tjänster gällde kontakterna till exempel restauranger, bank-och försäkringstjänster, köpcentrum och väktarnas agerande i köpcentrum.



Främjande av rättigheter för utlänningar i sårbar ställning

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter innefattar att främja utlänningars ställning och rättigheter. Enligt regeringens förarbeten (RP 19/2014) inbegriper ombudsmannens uppgifter att bevaka förhållandena, villkoren och rättigheterna för utlänningar, etniska minoriteter och andra grupper som riskerar att utsättas för diskriminering samt att främja likabehandling och förebygga diskriminering när det gäller dessa.

Enligt utlänningslagen har ombudsmannen dessutom bland annat rätt att få kännedom om alla beslut som fattats med stöd av utlänningslagen och rätt att ge utlåtanden till myndigheter och domstolar i ärenden som gäller asylsökande eller utvisning av utlänningar.

Ombudsmannens arbete med anknytning till utlänningars ställning och rättigheter inkluderar både behandling av enskilda klagomål och främjande av ett fullständigt tillgodoseende av utlänningars rättigheter på en mer allmän nivå. Ombudsmannen har som mål att främja tillgodoseendet av rättigheterna för de utlänningar som är allra mest utsatta. Ombudsmannen har som särskild uppgift att identifiera missförhållanden i lagstiftningen och i tillämpningen av den.

UTVECKLINGEN I UTLÄNNINGARS RÄTTIGHETER

I det nuvarande regeringsprogrammet nämns det flera gånger att utlänningarnas rättigheter ska tillgodoses bättre. Diskrimineringsombudsmannens strävar efter att förbättra de asylsökandes rättsskydd genom att åtgärda särskilt de rättsskyddsproblem som uppstått till följd av lagändringarna om rättshjälp som genomfördes 2016. I regeringsprogrammet angavs att lagen behöver ändras så att rättsskyddet för asylsökande förbättras och man betonade att tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna måste tryggas i asylprocessen. Enligt regeringsprogrammet ska även bevisröskelns rimlighet bedömas.

Ombudsmannen betonar vikten av familjeåterförening för personer som fått internationellt skydd och har föreslagit att försörjningsförutsättningen slopas i enlighet med den kläm som riksdagen godkände den 28 februari 2019. Målet uppfylldes i regeringsprogrammet genom att inkomstgränsernas skälighet ska utredas enligt den och försörjningsförutsättningen slopades för minderåriga. Dessutom utreds problemen med familjeåterförening och tillgodoseendet av barnets bästa. I regeringsprogrammet nämns också att regeringen utvecklar lagstiftning och tillämpningspraxis för att främja att sysselsätta personer som fått ett negativt asylbeslut kan få uppehållstillstånd på basis av arbete på ett mer flexibelt sätt än i nuläget.

I regeringsprogrammet utstakades mål om att förebygga och bekämpa papperslöshet genom omfattande myndighetssamarbete samt att trygga nödvändig vård för alla papperslösa. Även ombudsmannens åsikt att den oundgängliga försörjning och omsorg som föreskrivs i 19 § i grundlagen ska regleras i lag, verkar förverkligas i och med det pågående lagstiftningsprojektet.

FINLAND DÖMD AV EUROPADOMSTOLEN – OMBUDSMANNENS UTREDNING LYFTE FRAM ORON REDAN FÖREGÅENDE ÅR

I sin dom från den 14 november 2019 ansåg Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) att Finland brutit mot europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna i behandlingen av en irakisk familjefars asylansökan. Migrationsverket (Migri) och Helsingfors förvaltningsdomstol ansåg att förutsättningarna för internationellt skydd inte uppfylldes i mannens fall. Högsta förvaltningsdomstolen beviljade inte besvärstillstånd, och mannen sändes tillbaka till Irak.

Enligt en utredning som Åbo universitets juridiska fakultet, Åbo Akademis människorättsinstitut och diskrimineringsombudsmannen gjorde 2018 blev Migris beslutspraxis betydligt strängare efter att

antalet asylsökande ökat, och den skärpta praxisen kunde inte förklaras med ändringar i utlänningslagstiftningen.

I utredningen konstaterades att man tidigare beviljade internationellt skydd i många beslut där det inte gick att bevisa att sökanden inte är i fara. Sedan verkar bevisbördan ha vänt och man trodde inte längre lika ofta som tidigare på motiveringarna som de sökande angav. Dessutom ansåg man inte längre att tidigare upplevda rättskränkningar varslade om risk för framtida rättskränkningar så som man gjort 2015, utan tidigare rättskränkningar bedömdes som individuella händelser som inte hade någon anknytning med framtida hot.

I utredningen konstaterades det att Migri ofta argumenterat bland annat att sambandet mellan den rättskränkning som sökanden eller en närstående upplevt och den part som sökanden nämnde som ut-

övare av förföljelser baserades på sökandens egna antaganden, och att personen inte personligen profilerats av någon part och därför inte personligen är i fara. Migris och förvaltningsdomstolens motiveringar var liknande även i fallet som behandlades av Europadomstolen.

Efter domen krävde ombudsmannen konkreta åtgärder av Finland för att säkerställa att rätten till liv inte kränks för en enda person som sökt skydd i Finland. Ombudsmannen föreslog bland annat att asylprocessen för vissa personer som redan fått ett negativt beslut måste omprövas mot bakgrund av Europadomstolens dom. Till följd av domen beslöt Migri bland annat att gå igenom cirka 400 domar som redan vunnit laga kraft. I tio av dessa fall beslutade Migri att rekommendera den sökande som väntar på att avlägsnas ur landet att ansöka om asyl på nytt på grund av bristerna som upptäckts.



De tidigare utredningarna om asylfrågor, Europadomstolens dom och de övriga bristfälliga fallen som därigenom har hittats har tydligt visat på problemen i asylprocessen. Det är inte nödvändigtvis säkert att återvända hem, även om Finland har ansett att sökanden inte behöver internationellt skydd. Utöver utvecklingen av asylprocessen har diskrimineringsombudsmannen föreslagit att man ska främja legaliseringen av vistelsen för personer som fått negativa asylbeslut genom nödvändiga lagändringar.

LAGÄNDRINGAR KRÄVS FÖR ATT FRÄMJA LEGALISERING AV VISTELSE

I Finland har betydligt fler personer än tidigare bland dem som ansöker om uppehållstillstånd hamnat i en situation där de har små möjligheter att legalisera sin vistelse i Finland. Situationen har påverkats både av de lagändringar som trädde i kraft 2015–2016, som innebar att uppehållstillståndskategorin krymptes och kraven stramades åt, och av den skärpta tillämpningen av lagen. Detta har påvisats bland annat i den tidigare nämnda utredningen av diskrimineringsombudsmannen.

Den som ansöker om uppehållstillstånd ska uppfylla villkoren för en viss typ av uppehållstillstånd för att tillståndet ska kunna beviljas. Detta innebär att även om till exempel en sökande som kommer från Afghanistan eller något annat instabilt land talar finska, har familjemedlemmar i Finland och har arbets- och studieplats, beviljas hen inte uppehållstillstånd om hen inte uppfyller villkoren för en enskild tillståndstyp som lämpar sig för fallet.

Det räcker inte heller enbart med att man uppfyller villkoren för en viss typ av uppehållstillstånd, utan i utlänningslagen ställs också andra krav för att man ska få tillstånd. Beviljande av uppehållstillstånd förutsätter i allmänhet att utlänningsens försörjning är tryggad och att hen har ett giltigt resedokument. Till exempel kan det hända att rätten till båda föräldrarna för ett barn som bor i Finland inte tillgodoses för att föräldrarnas inkomster anses vara för små. Även kravet på resedokument kan bli ett oöverstigligt hinder för en sökande som redan vistas i Finland. Det kan vara svårt att få ett pass från vissa instabila länder och pass som utfärdats av den somaliska staten anses inte vara tillförlitliga i Finland. Det nuvarande rättsläget innebär bland annat att somalier inte alls

kan få uppehållstillstånd i Finland till exempel på basis av arbete eller studier.

I utlänningslagen finns det dessutom en separat paragraf om allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Enligt lagparagrafen kan uppehållstillstånd vägras bland annat om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet eller om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningsen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. Enligt ombudsmannens iakttagelser ger paragrafen myndigheten en alltför omfattande prövningsrätt med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I praktiken kan till exempel oriktiga uppgifter om hemorten som lämnats vid inresa i landet efter tio år anses vara en handling som är så klandervärd att en förlängning av uppehållstillståndet inte längre beviljas. Å andra sidan kan bötesstraff för ett brott som inte har orsakat fara för andra människor och som inte har syftat till ekonomisk vinning betraktas som ett hinder för att en arbetande familjefar som är fullt integrerad i Finland kan beviljas uppehållstillstånd.

Ombudsmannen gav ett utlåtande till förvaltningsdomstolen om utvisningen av familjefadern. Ombudsmannen ansåg inte att mannens bötesstraff för ett brott som varken orsakat fara för andra människor eller syftat till ekonomisk vinning borde leda till utvisning. Mannen är väl integrerad i Finland, talar finska, arbetar och har en finländsk maka och ett litet barn i Finland. Domstolen ansåg i sitt beslut liksom ombudsmannen att ingripandet i skyddet för familjelivet inte var förenligt med Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och upphävde Migris beslut.

Utlänningslagen har en paragraf som verkar erbjuda en möjlighet att minska hindren för legalisering av vistelse. Enligt 52 § i lagen kan uppehållstillstånd beviljas "om det med hänsyn till utlänningsens hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan individuell, mänsklig orsak är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av de förhållanden i vilka han eller hon skulle hamna i sitt hemland eller hans eller hennes sårbara ställning". I tillämpningspraxisen har tröskeln för att bevilja tillstånd på denna grund dock bli-

vit mycket hög. Till skillnad från vad formuleringen i lagrummet möjligen förutsätter, är det nästan omöjligt att få sin vistelse legaliserad till exempel på basis av band som knutits till Finland (inklusive arbete, familjeband, studier).

Ombudsmannen yttrade sig till högsta förvaltningsdomstolen i ett fall där det var fråga om rätten till fortsatt uppehållstillstånd för en ung person som kom till Finland som minderårig, som blev vuxen här och som integrerats på bästa möjliga sätt i landet. Den unga afghanska mannen talade finska och studerade som bäst och hade inga sociala band till sitt hemland. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att detta inte räckte för att uppfylla villkoren i 52 § i utlänningslagen för att bevilja uppehållstillstånd.

I det nuvarande regeringsprogrammet har man fastställt flera mål som ska understödjas. Tanken bakom målen är att främja legalisering av vistelse när detta är ändamålsenligt för det finländska samhället och humant ur individens synvinkel. Exemplet med den afghanska ungdomen är emellertid ett bevis på att målen inte kan uppnås utan lagändringar.

Genom att ändra 52 § i utlänningslagen kan individuella skäl beaktas bättre i prövningen av uppehållstillstånd. Med en liten och noggrant avgränsad ändring

kan man också se till att till exempel beviljandet av uppehållstillstånd för arbete inte enbart är beroende av sökandens medborgarskap (34 § i utlänningslagen). Processerna för uppehållstillstånd skulle också bli smidigare och humanare om lagen hade en noggrannare begränsning av vilken typ av verksamhet som över huvud taget anses klandervärd för en utlänning (36 §).

Ombudsmannen gav högsta förvaltningsdomstolen ett utlåtande i ett utvisningsärende som gällde en ung afghansk man som bott i Finland i tio år och som integrerats väl här. Migri och förvaltningsdomstolen ansåg att mannen skulle utvisas för att han vid ansökan om medborgarskap hade uppgett att han vid ankomsten till Finland lämnat oriktiga uppgifter om sin hemort till myndigheterna. I ärendet tillämpades 36 § 2 mom. i utlänningslagen om kringgående av inresebestämmelser. Ombudsmannen ansåg att det är oskäligt att utvisa en utlänning som är väl integrerad i Finland på grund av oriktiga uppgifter om hemorten som gavs för tio år sedan. Dessutom ansåg ombudsmannen att det med tanke på tillämpningen av paragrafen om kringgående av inresebestämmelser är viktigt att ärendet förs till högsta förvaltningsdomstolen för avgörande. Behandlingen av ärendet pågår fortfarande.

I det nuvarande regeringsprogrammet har man fastställt flera mål som ska understödjas. Tanken bakom målen är att främja legalisering av vistelse när detta är ändamålsenligt för det finländska samhället och humant ur individens synvinkel.

Människohandelsrapportörens arbete

Diskrimineringsombudsmannen är Finlands nationella rapportör om människohandel. Ombudsmannen följer upp fenomen i anslutning till människohandel samt sammanställer och låter genomföra utredningar om människohandel och relaterade fenomen.

Till ombudsmannens uppgifter hör att i fråga om människohandel bevaka hur Finland uppfyller sina internationella människorättsförpliktelser och hur lagstiftningen om människohandel fungerar. Ombudsmannen kan också ge juridisk rådgivning och i undantagsfall bistå offer för människohandel i rätten. Ombudsmannen har i egenskap av människohandelsrapportör omfattande rätt att få information.

Målet med rapportörens arbete är att göra det lättare att identifiera och hjälpa offer för människohandel, trygga offrens rättigheter, verkställa straffsvaret och förhindra människohandel.

MÅNGA FRAMSTEG UNDER MÄNNISKOHANDELSRAPPORTÖRENS TIO ÅR

För diskrimineringsombudsmannen, som är den nationella rapportören om människohandel, innebar 2019 ett uppehåll i tidigare framgångar och en väntan på förändringar inom många olika delområden av arbetet mot människohandel. Ombudsmannen firade tioårsjubileet som människohandelsrapport genom att lyfta fram framgångssagor.

Arbetet med att lyfta fram olika fenomen verkar ge effekt. Våren 2019 behandlade riksdagen diskrimineringsombudsmannens berättelse (B 6/2018, RSk 45/2018 rd). Tre av sex punkter i det ställningstagande som gavs på basis av berättelsen gällde människohandel. Riksdagen lyfte fram likabehandlingen av offer för människohandel i fråga om att få hjälp, försvaga kopplingen mellan hjälpsystemet och straffprocessen, stärka hjälpsystemets fokus på offret, granska grunderna för uppehållstillstånd för offer för människohandel samt möjligheten att utvidga arbetarskyddsmyndighetens behörighet i anslutning till människohandelsbrott.

- För många av offren är begreppet människohandel okänt, men de berättar om att deras drömmar har krossats och om hur deras utsatta ställning har utnyttjats i eget intresse.

Mikaela Goad, socialarbetare

Riksdagens ställningstaganden syns också i regeringsprogrammet. I regeringsprogrammet anges att ställningen för offer för människohandel ska förbättras oberoende av hur straffprocessen framskrider och att lagen om mottagande ska uppdateras så att kopplingen till straffprocessen försvagas på det sätt som internationella skyldigheter kräver. En lag utarbetas om hjälp till offer för människohandel och nödvändiga hänvisningar till offer för människohandel läggs till i social- och hälsovårdslagarna. Dessutom inrättas en grupp för att avslöja och undersöka människohandelsbrott. I enlighet med regeringsprogrammet har statsrådets koordinator för arbetet mot människohandel redan utnämnts till justitieministeriet. Av riksdagens ställningstaganden är det endast grunderna för uppehållstillstånd som inte nämns.

Riksdagens justitieombudsman gav på sommaren ett avgörande som stöder både människohandelsoffrens ställning som mottagare av särskilda tjänster och behovet av att förnya lagstiftningen om hjälpsystemet. Ombudsmannen har ansett att verksamheten mot människohandel bör reformeras så att offren kan få likvärdig hjälp i hela landet och så att tryggt boende kan ordnas för offren och föreskrivas genom lag – det senare har också skrivits in i regeringspro-

grammet. Det vore också väsentligt att se på hjälpen till människohandelsoffren som en helhet och att effektivt förebygga att offren blir utnyttjade på nytt.

Nationella rapportören om människohandel tillsattes 2009 för att bevaka människohandeln och relaterade fenomen. Bakgrunden till att rapportören tillsattes var tanken att verksamheten mot människohandel skulle gynnas av extern bevakning och utvärdering samt av utvecklingsförslag som grundar sig på analys. Tanken var också att rapportören kan lyfta fram människohandelsfrågan i den politiska och offentliga debatten, vilket bedömdes främja arbetet mot människohandel. Målet med rapportörens arbete är i sista hand att göra det lättare att identifiera och hjälpa offer för människohandel, trygga offrens rättigheter, verkställa straffansvaret och förhindra människohandel.

År 2019 firades människohandelsrapportörens tioårsjubileum. Rapportörens långsiktiga, målinriktade påverkansarbete med utredningar, ställningstaganden

och utbildningar har gett resultat. Det har skett en synlig, bestående förändring i Finlands verksamhet mot människohandel i samarbete med andra aktörer som arbetar mot människohandel.

För att fira jubileumsåret publicerade diskrimineringsombudsmannen berättelser om arbetet mot människohandel i bloggformat. I bloggen ville man lyfta fram och tacka personerna som utför arbetet mot människohandel – utan dem hade man inte lyckats göra så stora framsteg.

För tio år sedan var människohandel ett nästan okänt fenomen i offentligheten och myndigheternas system, även om undersökningar hade visat att det finns människohandel också i Finland. Även det internationella trycket på att ingripa hade ökat. I människohandelsrapportörens första berättelse till riksdagen konstaterades att straffansvaret i människohandelsärenden inte uppfylls och att rättvisa nästan aldrig skipas för offren. Berättelsen lyfte fram

- Människohandeln är en skildring av en värld, som de flesta människor aldrig ser – och det är kanske bra. Den är en skildring om strävan efter ekonomisk vinning, grymhet, våld och utnyttjande av människor i utsatt ställning. Människohandeln upprör, skapar känslor av tvivel och hopplöshet och får många som hör om den att fråga hur det är möjligt, kan det vara sant – i Finland,
Venla Roth

människohandeln i den offentliga och politiska debatten. De nu publicerade berättelserna ger en bild av vad olika yrkesgrupper inom arbetet mot människohandel har gjort och vilka konkreta förändringar som har åstadkommit. Berättelserna handlar om hjälp till offer för sexuellt våld, tvångsarbete och tvångsäktenskap, verkställandet av straffansvar, samarbetet mellan myndigheter och medborgarorganisationer och betydelsen av att förstå dynamiken i människohandeln.

Samarbetet mellan aktörerna blev en central faktor när berättelserna sammanställdes. Samarbetet möjliggör en lyckad verksamhet mot människohandel, effektiv hjälp till offren och en framgångsrik straffprocess. Det finns behov av samarbete eftersom samma person kan behöva specialiserad kompetens inom till exempel det sociala arbetet, straffprocessen och uppehållstillståndssituationen. Det är viktigt att aktörerna har förtroende för varandra, men också att offret kan lita på aktörerna och deras yrkesskicklighet. Förståelsen och identifieringen av de många formerna av människohandel har gjort det möjligt för allt fler offer att få hjälp.

Berättelserna finns att läsa på

<https://www.syrjinta.fi/web/sv/manniskohandelsberattelser>.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS AVGÖRANDE STYR HJÄLPEN TILL OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL I KOMMUNERNA

I Finland har ansvaret för att ordna hjälp till offer för människohandel fördelats på två myndigheter. Enligt lagen om hjälp till offer för människohandel¹ ansvarar hemkommunen för att ordna hjälpinsatser till de offer som har hemkommun i Finland. För övriga offer ansvarar hjälpsystemet (förläggningen i Joutseno) för hjälpinsatser till offer för människohandel. Båda instanserna kan själva ordna hjälpinsatserna, kommunen till exempel i form av normala kommundjänster, eller köpa dem av en offentlig eller privat serviceproducent. Hjälpinsatserna ska enligt lagen ordnas utifrån en bedömning av det individuella stödbehovet hos offren för människohandel.

Nationella rapportören om människohandel har under årens lopp uppmärksammat att den tvådelade

¹ Lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel 746/2011, 38 b §.

- Under årens lopp har det skett en stor förändring i identifieringen av utnyttjande i äktenskapsliknande förhållanden: tidigare kunde man på brottsanmälan svara att det endast var fråga om ett misslyckat äktenskap. Nuförtiden förstår man att äktenskapet kan ha ingåtts uppsåtligen i syfte att utnyttja, att en äkta parrelation aldrig ens har funnits.

Natalie Gerbert, chef för Kriscentrum
Monika

modellen för hjälpinsatser som används i Finland fungerar beklagligt dåligt särskilt för de offer som har hemkommun i Finland. Rapportören har fått uppfattningen att kommunerna inte känner till sin skyldighet att ordna eller skaffa tjänster och stöd för offer för människohandel.

KLAGOMÅL TILL RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Nationella rapportören om människohandel fick 2015 kännedom om ett straffrättsligt rådgivningsärende som gällde människohandel för sexuella ändamål i Finland. Fallet gällde en ung kvinna som hörde till majoritetsbefolkningen och som i Finland hade utsatts för grovt sexuellt utnyttjande samt människohandel för sexuella ändamål när hon var 14–17 år. Fallet är ett av de allvarligaste fallen av människohandel som behandlats i rätten i Finland i fråga om straffmätning, grovt utnyttjande och de skador som målsäganden åsamkats.

Vid sidan av den straffrättsliga processen följde rapportören fallet även med tanke på tillgodoseendet av offrets rättigheter enligt lagen om hjälp till offer för människohandel. Rapportören fick uppfattning-

en att stödet som klienten fick till många delar var otillräckligt. Klientens behov av stödtjänster var anmärkningsvärt: hon behövde hjälp med att till exempel behandla ansökan om utkomststöd, läkartjänster, stödperson, terapi och hjälp med att klara vardagen. Flera myndigheter hade flera gånger lyft fram behovet av stödtjänster för de myndigheter som ansvarar för kommunens ärenden, men kommunen hade inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att ordna stöd till klienten. På grund av detta förde rapportören ärendet till riksdagens justitieombudsman för bedömning 2017. Rapportören bad riksdagens justitieombudsman att utreda om klientens hemkommun har följt lagen om hjälp till offer för människohandel och ordnat service i enlighet med lagens förpliktelser och klientens individuella behov av stöd. Rapportören bad också justitieombudsmannen att dra upp riktlinjer för förhållandet mellan socialvårdslagen och lagen om hjälp till offer för människohandel.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS AVGÖRANDE

Riksdagens justitieombudsman gav sitt avgörande i ärendet (EOAK/3489/2017) den 28 juni 2019. Justitieombudsmannen kritiserade kraftigt kommunens förfaringssätt och ansåg att kommunens socialväsande

- Människohandel för sexuella ändamål är ett problem som samhället måste lösa. Ibland undrar man om vi har ett brott som existerar till namnet, men som vi inte ingriper i. Människohandel är en i allra högsta grad organiserad brottslighet och den är lönsam. Riskerna att åka fast är små och följderna likaså, för till exempel grovt koppleri får man ett eller två års fängelse,
Kenneth Eriksson, kriminalöverkonstapel

på många sätt allvarligt hade försummat sina skyldigheter enligt lagen om hjälp till offer för människohandel. Bedömningen av klientens behov av service var bristfällig, kommunen hade försummat sin skyldighet att ge rådgivning och handledning gällande erhållande av tjänster, stödet som tillhandahållits var inte individuellt, klienten fick inte de tjänster och stödåtgärder som hon behövde och i klientrelationen inom socialvårdsområdet beaktades inte att klienten var ett offer för människohandel. Riksdagens justitieombudsman ansåg det vara särskilt klandervärt att även om hjälpsystemet för offer för människohandel upprepade gånger hade klargjort kommunens skyldighet att ordna tjänster för kommunens tjänsteinnehavare, hade kommunen inte vidtagit åtgärder för att föra ärendet vidare. Kommunens försummelse äventyrade på ett allvarligt sätt klientens rättsskydd. Kommunen fick en allvarlig anmärkning om flera lagstridiga förfaranden och försummelse. Justitieombudsmannen föreslog också att kommunen ska betala klienten gottgörelse för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom man i ärendet också bröt mot de rättigheter som tryggas i grundlagen.

Eftersom kommunens försummelse var allvarliga förpliktade justitieombudsmannen kommunen att lämna en utredning om hur hjälpen till offer för människohandel i kommunen ordnas i fortsättningen. Justitieombudsmannen blev också oroad över att bristerna i ordnandet av hjälp inte endast gäller den enskilda kommunen i fråga. Med anledning av detta bad riksdagens justitieombudsman social- och hälsovårdsministeriet lämna en utredning om hur statsrådet vidtar nödvändiga åtgärder för att trygga lika-behandlingen av offer för människohandel när det gäller att få hjälp. Ministeriet ombads också utreda eventuella behov av ändringar i lagstiftningen för att säkerställa att offren för människohandel får hjälp och att hjälpen utgår från offren.

Utöver bedömningen av det enskilda fallet innehöll avgörandet viktiga riktlinjer för hur lagen om hjälp till offer för människohandel ska tillämpas avseende kommunens skyldigheter att ordna hjälp och stöd för offer för människohandel, strukturella frågor i anslutning till tillämpningen av lagen och lagens förhållande till socialvårdslagen. Av avgörandet framgår det tydligt att innehållet i lagen om hjälp till offer

för människohandel i verkligheten uppkommer ur socialvårdslagen för kommuninvånarna. I fråga om offer för människohandel gör dock lagen om hjälp till offer för människohandel att tillämpningen av socialvårdslagen blir mer tvingande och medför ytterligare skyldigheter för serviceanordnaren enligt behovet av hjälp. Utöver att ett offer för människohandel har rätt till samma allmänna social- och hälsovårdstjänster som andra kommuninvånare har hen också rätt att få det särskilda stöd och de tjänster som hen behöver för att hen blivit offer för människohandel. Det framgår tydligt av avgörandet att det allmänna, alltså i sista hand staten, är skyldigt att ordna tjänster för offret. Om det i kommunens tjänsteutbud inte finns tjänster som lämpar sig för klientens behov, kan kommunen ordna tjänsterna på annat sätt, till exempel som köpta tjänster och i sista hand ta ut kostnaderna av staten. Kommunen kan inte åberopa bristen på tjänsteutbud eller ekonomiska grunder för att inte ordna hjälp och stöd.

På strukturell nivå drog riksdagens justitieombudsmans avgörande upp viktiga riktlinjer för innehållet i lagen om hjälp till offer för människohandel. Den ger kommunerna goda riktmärken för att förtydliga skyldigheterna i anslutning till hjälp till offer för människohandel. Även de kommunala myndigheternas inbördes ansvar för att ordna tjänster fastställdes i avgörandet. Ansvaret för kommunens socialvårdsbetonades i avgörandet. Socialvårdsområdet är skyldigt att samordna servicehelheten och även att ordna de hälso- och sjukvårdstjänster som klienten behöver.

Riksdagens justitieombudsman tog också ställning till att hjälpen till offer för människohandel inte får kopplas till straffprocessen. Offret ska erbjudas nödvändiga hjälpåtgärder direkt när myndigheterna har fått kännedom om det eventuella offret. Hjälpen får inte vara beroende av till exempel straffprocessens skede eller tingsrättens domslut. Den nationella rapportören om människohandel har uppmärksammat sambandet mellan hjälpen och straffprocessen och anser att riksdagens justitieombudsmans ställningstagande är en viktig riktlinje. Rapportören anser att hjälpen bör utvecklas i enlighet med justitieombudsmannen beslut och frigöras från straffprocessen.

RISKEN FÖR MÄNNISKOHANDEL ÖKAR NÄR UTNYTTJANDE AV ARBETSKRAFT BLIR VANLIGARE

Nationella rapportören om människohandel har under de två senaste åren uppmärksammat de allt fler signalerna om att utnyttjandet av arbetskraft har ökat. Under 2019 har rapportören diskuterat ämnet med olika instanser. Utifrån dessa expertdiskussioner kan man konstatera att det redan finns en differentierad arbetsmarknad i Finland och inom vissa branscher är utnyttjande av arbetskraft snarare regel än undantag.

Utnyttjandet sker i olika former och uppdagas ofta inte för myndigheterna. Att sanktionerna är få och domarna sällsynta i förhållande till nyttan av utnyttjandet gör det lönsamt att utnyttja arbetskraft. Riskområden är många lågavlönade branscher, till exempel restaurangbranschen, städbranschen, frisörer, biltvätterierna och servicebranscherna. Långa leverantörskedjor gör det svårare för beställaren att känna till personens situation och villkor. Plattformsekonomin har skapat nya arbetsformer som också gör det möjligt att utnyttja personer. En person kan oavsiktligt eller omedvetet vara företagare, men mycket beroende av den som låter utföra arbetet.

Utländska arbetstagare, särskilt inom låglönebranscher och arbetskraftsintensiva branscher, kan ha en sårbar ställning av många orsaker. De kan ha bristfälliga språkkunskaper och ha dålig kännedom om kollektivavtal eller lag. De har inga nätverk i samhället och de kan bo i en bostad som arbetsgivaren ordnar. Arbetstagarna kan vara rädda för repressalier om de inte går med på det som krävs och det är inte lätt att byta arbete när arbetsgivarna ofta känner varandra inom ett visst område. Arbetstagaren kan vara skuldsatt och vara i beroendeförhållande till arbetsgivaren redan när hen anländer till Finland. Dessutom kan önskan om familjeåterförening göra arbetstagaren beroende av arbetsgivaren och den (nominellt) betalda lönen.

Situationen för asylsökande och personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd är särskilt sårbar, eftersom arbetsplatsen för dem kan innebära en möjlighet att legalisera vistelsen till vilket pris som helst. Å andra sidan kan vilket arbete som helst på vilka villkor som helst vara det enda sättet för en person som saknar uppehållstillstånd att försörja sig själv.

- Det kan ta tid att bygga upp ett människohandelsoffrets förtroende för biträdet, polisen och andra hjälpinstanser och man bör avsätta tillräckligt med tid för det här. Att straffprocessen lyckas har stor betydelse för offrets återhämtning.

Emilia Kaikkonen, advokat

Antalet personer som söker hjälp har ökat i hjälpsystemet för offer för människohandel och i medborgarorganisationerna. Det kan ses som positivt att riskgrupperna känner till att det finns medborgarorganisationer som hjälper dem. För offer för arbetsrelaterad människohandel kan dock en brottsanmälan och därmed förlusten av arbetsplatsen också utgöra en personlig risk. Det är svårt att undersöka utnyttjande av arbetskraft och kräver specialkompetens. Det kan också vara svårt att få fram bevis: företaget har inte nödvändigtvis arbetsskiftförteckningar, personen är inte officiellt på lönelistorna eller pappren är enbart skenbara

Enligt 52 a § i utlänningslagen har offer för människohandel rätt att få tillfälligt uppehållstillstånd om det på grund av en straffprocess är motiverat att offret vistas i landet. Tillståndsprövningen kan dock dröja, och i väntan på uppehållstillstånd har den som utnyttjats i arbetet kanske inte rätt att arbeta längre. Ombudsmannen anser det problematiskt att polisens beslut om att inleda förundersökning eller det att ärendet överförs från polisen till åklagaren som människohandel inte är tillräckligt för att offret ska beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. Utan Migrationsverket behöver ett utlåtande om att offrets vistelse i Finland är nödvändig för att genomföra förundersökningen. I själva verket är det svårt att föreställa sig en situation där målsäganden i ett så här allvarligt brott inte behöver vistas i Finland för att straffprocessen ska kunna slutföras och straffansvaret förverkligas, om en förundersökning inleds.

Sammantaget verkar det som att det nuvarande systemet inte uppmuntrar till att anmäla arbetsrelaterat missbruk. Den som har fallit offer för utnyttjande av arbetskraft bör få bättre stöd än i nuläget.

För att kunna svara på problemet behövs olika strukturella lösningar. Utnyttjande av arbetskraft bör förebyggas till exempel genom att man identifierar strukturer som orsakar sårbarhet, såsom arbetslagarnas faktiska beroende av arbetsgivaren. Påföljderna ska vara effektiva och till exempel bör arbetarskyddsmyndigheternas möjlighet att utfärda administrativa sanktioner bedömas. Strukturella lösningar bör utvecklas för att förebygga utnyttjande inom riskområden, till exempel städ-, in- kvarterings- och restaurangbranschen. Dessutom bör man utveckla multiprofessionella tillvägagångssätt för att utreda utnyttjandet av arbetskraft och garantera tillräckliga resurser för detta.

OFFER FÖR TVÅNGSARBETE OCH MOTSVARAN- DE UTNYTTJANDE AV ARBETSKRAFT BEHÖVER SKYDD

År 2016 godkände riksdagen lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i protokollet om avtalet om tvångsarbete. Samtidigt krävde riksdagen att regeringen följer upp om det förekommer sådant tvångsarbete eller motsvarande utnyttjande av arbetskraft som liknar människohandel och vars offer inte får skydd eftersom brotten inte uppfyller rekvisitet för människohandelsbrott i straffrättsligt avseende och att regeringen vid behov vidtar åtgärder. Arbets- och jämställdhetsutskottet bad ombudsmannen om ett utlåtande i ärendet 2019.

Ombudsmannen lyfte i sitt utlåtande fram ett problem som anknyter till sambandet mellan hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen. Som grund för avförande från hjälpsystemet för offer för människohandel har använts att utredningsbeteckningen byts från människohandel till en annan beteckning, åtal väcks för ett annat brott eller att domstolen förkastar åtal för människohandel, men dömer svarandena på basis av andra brottsrubriceringar. Över en tredjedel av de avslutade klientrelationerna i hjälpsystemet 2014–2016 avslutades för att något annat än människohandel valdes som brottsrubricering i förundersökningen eller åtalsprövning-

en. En sådan brottsrubricering kan till exempel vara ockerliknande diskriminering i arbetslivet, ett brott som är närbesläktat med människohandel.

Under förundersökningen tar dock förundersökningsmyndigheten inte ställning till om ett människohandelsbrott har begåtts eller inte, utan om man kan undersöka ärendet och få fram tillräckliga bevis för att ärendet ska kunna föras till åtalsprövning och avgöras i domstol som just människohandelsbrott. Med tanke på internationell rätt och EU-lagstiftning hänger problemet i första hand samman med att många offer för människohandel eller brott som liknar människohandel till följd av den nuvarande lagstiftningen och tillämpningen av den avförs från myndighetshjälpen även när de har behov av det. När det dessutom inte tycks finnas tillräcklig hjälp för offer för människohandel som står utanför myndighetshjälpen, verkar rättsläget inte vara helt i samklang med den internationella rätt och EU-lagstiftning som är bindande för Finland.

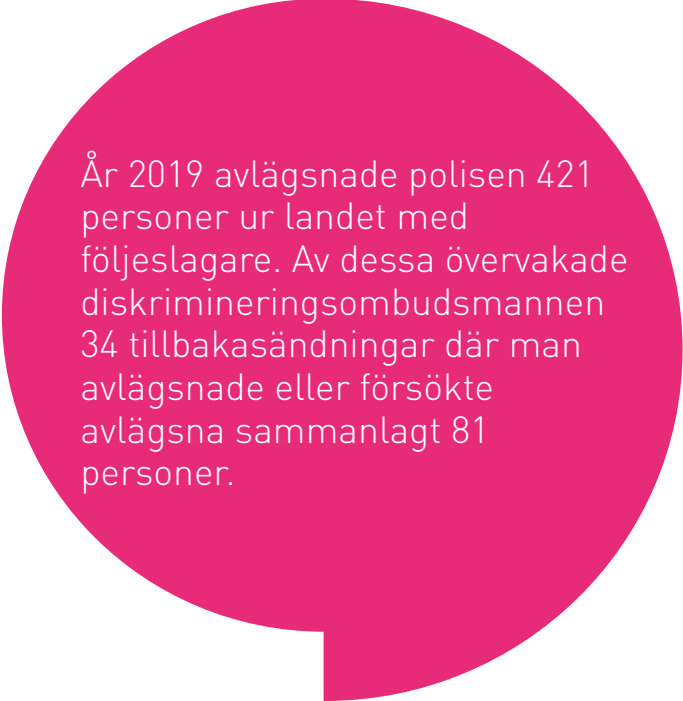
Riksdagen har i sin kläm om ombudsmannens ovan nämnda berättelse (RSk 45/2018 rd) ålagt statsrådet att utreda eventuella behov av ändringar i lagstiftningen bland annat i fråga om att försvaga kopplingen mellan hjälpen till offer för människohandel och straffprocessen samt stärka hjälpsystemets fokus på offret. Ombudsmannen anser att en möjlighet att trygga tillgodoseendet av rättigheterna för offer för tvångsarbete och motsvarande utnyttjande av arbetskraft är att inkludera frågan i ett mer omfattande projekt där behovet av att ändra lagstiftningen utreds.

Övervakning av verkställigheten av avlägsnanden ur landet

År 2019 avlägsnade polisen 421 personer ur landet med följeslagare. Av dessa övervakade diskrimineringsombudsmannen 34 tillbakasändningar där man avlägsnade eller försökte avlägsna sammanlagt 81 personer. Övervakningen fokuserade på tillbakasändningar till Europa och tredje länder av personer i utsatt ställning, såsom psykiskt eller fysiskt sjuka, offer för människohandel och barnfamiljer. Övervakningen riktades också mot länder där tillbakasändningar är problematiska, såsom Afghanistan, Iran och Somalia. Dessa tillbakasändningar är av stort samhällligt intresse och diskrimineringsombudsmannen får regelbundet oroliga kontakter om dessa. Enligt de observationer som gjorts i samband med övervakningen motsätter sig de som skickas tillbaka till dessa länder ofta tillbakasändningarna, vilket gör att polisen kan behöva använda maktmedel i samband med tillbakasändningarna. År 2019 fästes uppmärksammades att personer i utsatt ställning skickades tillbaka från Finland i synnerhet till länderna i södra Europa. Dessa personer var offer för människohandel och hade fysiska eller psykiska sjukdomar eller skador. Personerna i denna grupp som skickades tillbaka hade ofta skyddsstatus eller till exempel ett familjeband i något annat EU-land.

Diskrimineringsombudsmannens allmänna bild av polisens operativa verksamhet vid verkställandet av tillbakasändningar 2019 var positiv. Vid tillbakasändningarna beaktades behoven hos dem som skickades tillbaka väl, bemötandet av barn var bra och följeslagarnas agerande var sakligt och professionellt. Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården deltog i tillbakasändningsresorna vid behov och att man vid valet av följeslagare beaktade könet på de personer som skulle sändas tillbaka.

Övervakarna fäste också uppmärksamhet vid polisens skyldighet att ta emot asylansökningar och övervakarnas möjlighet att få tillgång till alla situationer i samband med tillbakasändningarna. I övervakningen observerades problem med myndigheter-



År 2019 avlägsnade polisen 421 personer ur landet med följeslagare. Av dessa övervakade diskrimineringsombudsmannen 34 tillbakasändningar där man avlägsnade eller försökte avlägsna sammanlagt 81 personer.

nas informationsförmedling, som försvårar både de ledsagande polisernas arbete och utsätter dem som ska sändas tillbaka för kränkningar av rättsskyddet. Problemen med informationsförmedlingen berodde delvis på datatekniska faktorer. Diskrimineringsombudsmannen gav med anledning av ärendet en rekommendation om dataöverföring till Migri och polisen i början av 2020.

Följeslagarpatrullernas samarbete med övervakarna var i regel öppet och konstruktivt. Problemen som förekom gällde till exempel i hur god tid diskrimineringsombudsmannen meddelades om kommande tillbakasändningar och vilken information som meddelades.

KONTAKTERNA TILL RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Diskrimineringsombudsmannen bad år 2019 riksdagens justitieombudsman att bedöma om verkställandet av ett avlägsnande ur landet var korrekt. Fallet handlade om Migrationsverkets beslut om intern flykt, där personen som sändes tillbaka inte ansågs

kunna återvända till sitt hemområde i landets huvudstad, men ansågs kunna leva tryggt någon annanstans i sitt hemland. Polisen sände tillbaka personen till landets huvudstad och ansåg att hen med hjälp av den resepenning som hen fått själv kunde resa till den plats inom landet som hen valt. Diskrimineringsombudsmannen bad riksdagens justitieombudsman att bedöma om tillbakasändningen i fråga hade genomförts i enlighet med Migrationsverkets beslut. Ärendet pågår fortfarande hos riksdagens justitieombudsman.

I ett annat fall skickade diskrimineringsombudsmannen respons till riksdagens justitieombudsman för kännedom om övervakningen, där polisen ingrep fysiskt i det muntliga motståndet (rop) från personen som skulle sändas tillbaka.

BARNETS RÄTTIGHETER SKA BEAKTAS ÄVEN VID TAGANDE I FÖRVAR

Diskrimineringsombudsmannen bad riksdagens justitieombudsman att utreda myndigheternas verksamhet vid tagandet i förvar en kvinna som kommit till Finland som asylsökande och hennes sexåriga dotter samt placeringen av barnet som skedde innan avlägsnande ur landet verkställdes.

I fallet hade modern och hennes barn ansökt om internationellt skydd i Finland, eftersom moderns bröder hade beviljats flyktingstatus och bodde i Finland. I moderns och barnets ärende fattade Migrationsverket dock ett negativt beslut och beslöt att avvisa dem till Italien med stöd av förordningen¹ om avgö-

¹ Förordningen fastställer vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylsökande. Dublinförordningen, Europaparlamentets och

randet av den ansvariga staten. Helsingfors förvaltningsdomstol förkastade besväret över asyl och beslutet var verkställbart.

Polisen beslöt i fallet att använda tagande i förvar som en säkringsåtgärd för att säkerställa avlägsnandet ur landet. Vid verkställandet av tagandet i förvar hämtade polisen mamman och barnet utan förhandsanmälan från mammans brors bostad och de skiljdes från varandra. Mamman fördes till polisfängelset eftersom förvarsenheterna var fulla och det sexåriga barnet överlämnades till barnskyddsmyndigheterna. Barnet och modern hölls åtskilda i fyra dygn och därefter placerades de på en förvarsenhet avsedd för familjer. I det aktuella fallet genomfördes tagandet i förvar nästan två veckor innan avlägsnandet ur landet verkställdes.

Ombudsmannen bad justitieombudsmannen ta ställning till huruvida myndighetsverksamheten inskränkte moderns och barnets rättigheter mer än nödvändigt och om barnets bästa beaktades som sig bör.

Riksdagens biträdande justitieombudsman ansåg i sitt avgörande att polisinsättningen i Helsingfors hade handlat felaktigt i verkställighetsåtgärderna före avvisningen. Att skilja en utsatt ensamstående mamma och hennes barn från varandra i fyra dagar har begränsat deras rättigheter mer än nödvändigt. Vid verkställandet av avvisningen bedömdes inte barnets bästa och beaktades inte tillräckligt.

rådets förordning (EU) 604/2013

FÖRVARING AV ASYLSÖKANDE I POLISFÄNGELSE

Mamman förvarades flera dagar i polisfängelset trots att internationella övervakningsorgan för mänskliga rättigheter, bland annat Kommittén mot tortyr CPT, flera gånger har kritiserat Finland för att asylsökande förvaras i polisfängelser och föreslagit att man upphör med denna praxis.

Enligt 123 a § i utlänningslagen kan ett polisfängelse användas som förvaringsplats för en person som tagits i förvar endast i de undantagsfall som fastställs i lagen. Barn får inte placeras i polisfängelse. Det framgår tydligt motiveringarna till lagstiftningen att barnfamiljer alltid ska placeras i en förvarsenhet. Beträffande ensamförsörjarfamiljer konstateras i regeringens proposition (RP 172/2014) att om vårdnadshavaren till ett litet barn tas i förvar, strider det mot principen om barnets bästa att separeras från sin enda vårdnadshavare. I motiveringarna till regeringens proposition görs bedömningen att man kan uppfylla detta genom ett gott samarbete mellan myndigheterna och genom att förutse de behov av tagande i förvar som gäller familjer. I detta fall har polisen inte kunnat placera mamman och barnet i förvar tillsammans, eftersom förläggningen i Joutseno, som lämpar sig för barnfamiljer, var full.

ÅTSKILJANDET AV MAMMA OCH BARN

Riksdagens justitieombudsman konstaterade i sitt beslut att ett asylärende som gäller ett barn och barnets föräldrar i Finland i allmänhet behandlas tillsammans och att deras ansökan om internationellt skydd avgörs i samma beslut. Även i det aktuella fallet har mammans och barnets asylansökan behandlats tillsammans vid Migrationsverket och förvaltningsdomstolen. I detta fall åtskilde polisen behandlingen av mammans och barnets ärende i fråga om säkringsåtgärder i separata processer. När det gäller mamman fattade polisen ett beslut om tagande i förvar och meddelade socialmyndigheten om saken och barnet placerades skyndsamt på en barnskyddsanstalt.

Att åtskilja en förälder och ett barn under skolåldern är ett beslut som ingriper djupt i de grundläggande fri- och rättigheterna och barnets rättigheter. Det kan få kännbara konsekvenser för barnet när det skiljs från sin förälder. Att skilja ett barn och förälder åt bör endast vara det sista alternativet när barnet

Som asylsökande befinner sig barnet alltid i en särskilt utsatt ställning, vilket ger anledning till särskilt skydd av barnet.

riskerar att utsättas för direkt skada eller när detta annars är nödvändigt. Enligt justitieombudsmannens bedömning har man handlat felaktigt i ärendet eftersom barnets bästa inte har bedömts när föräldern tagits i förvar.

Som asylsökande befinner sig barnet alltid i en särskilt utsatt ställning, vilket ger anledning till särskilt skydd av barnet. En utsatt ställning ska beaktas vid bedömningen av tagande i förvar och verkställighet av avvisning. Prioriteringen av barnets bästa och skyddet av föräldrarnas och barnets familjeband ska vara utgångspunkten när polisen i verkställighetsfasen fattar beslut om att hämta familjen och säkringsåtgärderna för familjen. Biträdande justitieombudsmannen fäste särskild uppmärksamhet vid att åtskiljandet av barnet och mamman eller nödvändigheten av åtskiljandet och barnets bästa inte har bedömts i de beslut som fattats av polisen eller domstolen i ärendet om tagande i förvar. Först när modern och dottern tillsammans kunde placeras i förvarsenheten nämndes barnets bästa i besluten.

Även om polisen har haft en lagenlig skyldighet att vidta åtgärder vid verkställigheten, hade man enligt riksdagens justitieombudsman kunnat agera annorlunda i ärendet så att rättigheterna för en ensamförsörjare i utsatt ställning och hennes barn hade respekterats bättre och å andra sidan hade man kun-

nat gå vidare med verkställighetsåtgärderna. Avvisningen har skett till ett annat EU-land och därför kan verkställandet inte anses vara särskilt komplicerat eller tidskrävande.

I polisens utredning presenteras inga godtagbara grunder för varför en ensamförsörjare i utsatt ställning med ett sexårigt barn har hämtats trots att det inte fanns en lämplig förvarsplats för dem. Enligt riksdagens justitieombudsman borde polisen, om tagande i förvar har varit nödvändigt, ha hämtat mamman och barnet först efter att det blev en plats ledig på en förvarsenhet som lämpar sig för utsatta personer och barnfamiljer. Detta skulle både ha tryggt verkställandet och beaktat ensamförsörjarens behov och i synnerhet barnets bästa. Framför allt hade barnet och hennes mamman inte behövt skiljas från varandra.

Biträdande justitieombudsmannen anser inte att det är godtagbart att barnets rättigheter inte tillgodoses på grund av att det inte finns plats på förvarsenheten. Beaktandet av barnets rättigheter och barnets bästa samt de särskilda behoven hos utsatta grupper kräver särskilda åtgärder av polisen också i verkställighetsfasen. Enligt biträdande justitieombudsmannen har anvisningen om polisens verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (POL-2018-24625) på ett bristfälligt sätt behandlat betydelsen av den asylsökandes utsatta ställning och prioriteringen av barnets bästa för de avgöranden som fattas i verkställighetsfasen.

BARNETS BÄSTA

Många direktiv och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kräver att barnets bästa beaktas och prioriteras. I 6 § i utlänningslagen föreskrivs om tillämpningen av lagen på minderåriga. Enligt den ska i beslutsfattande som sker med stöd av utlänningslagen och som gäller ett barn som är under 18 år, särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa.

Enligt punkt 1 i artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Enligt artikel 9 i samma konvention ska konventionsstaterna säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig prövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, finner att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa.

FN:s kommitté för barnets rättigheter, som övervakar konventionen om barnets rättigheter, styr tolkningen av konventionen med sina allmänna kommentarer. Det är nödvändigt att bedöma och fastställa barnets bästa i en situation där barnet kan skiljas från sina föräldrar. Kommittén för barnets rättigheter har i flera sammanhang betonat att bedömningen av barnets bästa är ovillkorlig: artikeln ger inte medlemsstaterna prövningsrätt i frågan. Enligt kommittén ska alla förvaltningsmyndigheter, bland annat migrationsmyndigheterna, i sina enskilda beslut bedöma barnets bästa, som ska styra såväl besluten som verkställighetsåtgärderna. Eftersom åtskiljandet från föräldrarna har påtagliga konsekvenser för barnet, bör ett sådant åtskiljande endast vara det sista alternativet när barnet riskerar att utsättas för direkt skada eller när detta annars är nödvändigt.

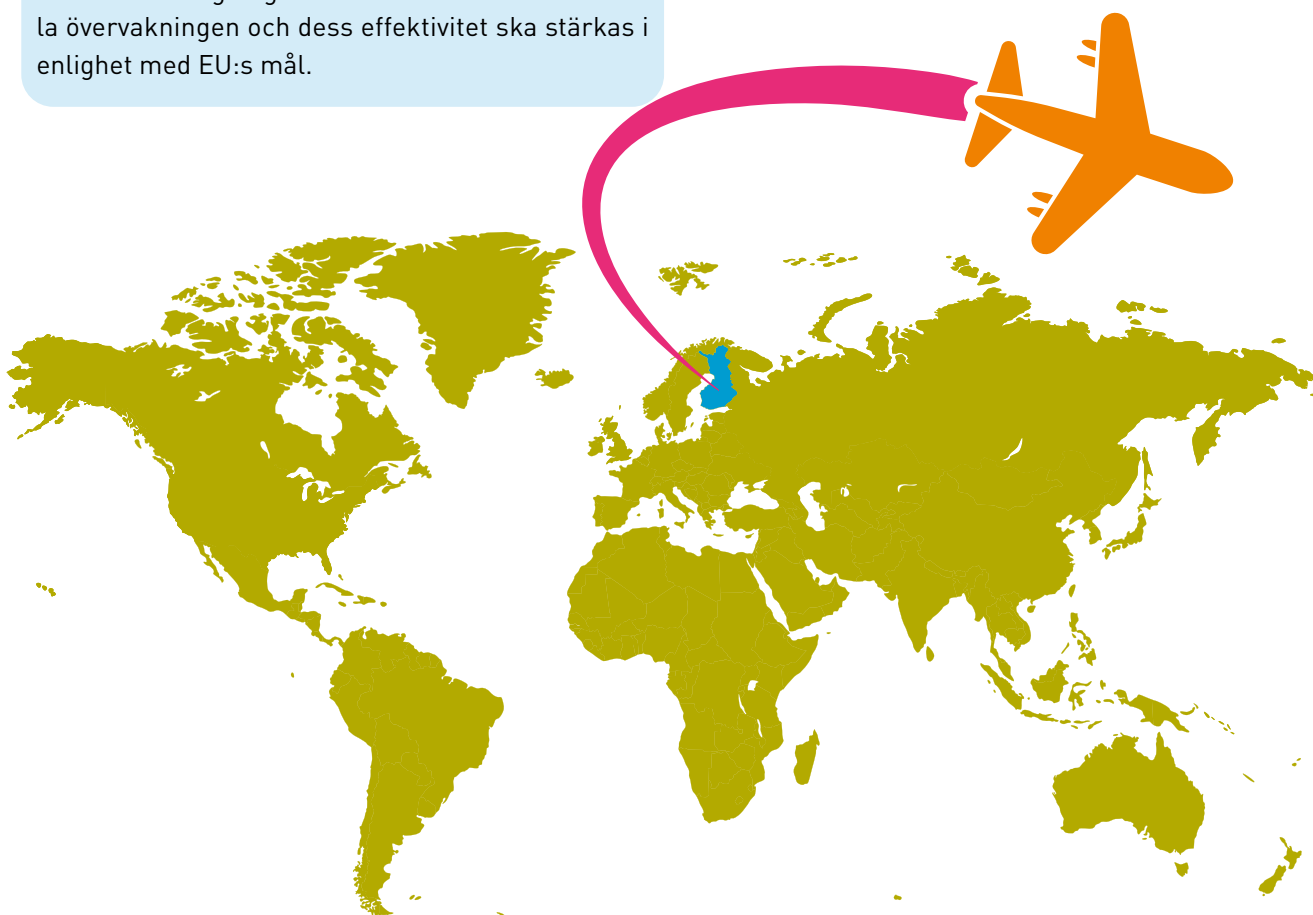
AMIF-PROJEKTET – EFFEKTIVITETEN HOS ÖVERVAKNINGEN AV AVLÄGSNANDEN UR LANDET

Övervakningen av verkställandet av avlägsnande ur landet hör sedan 2014 till diskrimineringsombudsmannens uppgifter. Under dessa sex år har tillbakasändningar övervakats 189 gånger. I det pågående projektet (som har beviljats finansiering från Europeiska unionens fonder för inrikes frågor, asyl-, migrations- och integrationsfonden) utvärderar diskrimineringsombudsmannen de enskilda övervakningarna som gjordes 2014–2019 och producerar rekommendationer för att utveckla verkställandet av avlägsnanden ur landet i en mer transparent riktning som respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för personerna som sänds tillbaka. Projektet resulterar i förslag och åtgärder även för att utveckla övervakningen och särskilt för att stärka dess effektivitet. Effektiviteten ökas också genom bättre intern och extern kommunikation. Europeiska unionen har som mål att öka antalet tillbakasändningar, vilket innebär att övervakningens betydelse och behovet av samarbete mellan medlemsstaterna ökar. I diskrimineringsombudsmannens utvecklingsprojekt intensifieras dessutom samarbetet med Frontex och medlemsstaternas övervakningsorganisationer för att den nationella övervakningen och dess effektivitet ska stärkas i enlighet med EU:s mål.

DET EUROPEISKA SAMARBETET I ÖVERVAKNINGEN AV VERKSTÄLLET AV AVLÄGSNANDEN UR LANDET STÄRKER DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA

Diskrimineringsombudsmannen i Frontex reserv med övervakare

Direktivet om återvändande (2008/115/EG) förpliktar medlemsstaterna i Europeiska unionen att effektivt övervaka tillbakasändningar. Övervakningen av verkställandet av tillbakasändningar har ytterligare preciserats genom Europaparlamentets och rådets förordningar. I oktober 2016 utfärdades en förordning om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex (EU 2016/1624), där man för första gången bekräftade att den som övervakar tillbakasändningarna är närvarande vid gemensamma återvändandeinsatser. Enligt den ska alla Frontex återvändandeinsatser övervakas i enlighet med återvändanddirektivet på grundval av objektiva och transparenta kriterier och övervakningen ska omfatta hela återvändandeinsatsen, från förberedelserna för avresan fram till dess att de personer som är föremål för ett beslut om återvändande överlämnas till det mottagande tredjelandet.



Genom förordningen inrättades också en gemensam reserv med övervakare (pool of monitors) för medlemsstaterna inom ramen för Frontex. Medlemsstaterna ska utse övervakare för återvändande med tvång till reserven, dock utan att dessa övervakares oberoende enligt nationell lagstiftning begränsas. En övervakare begärs från reserven om det land som ordnar operationen inte har något nationellt övervakningssystem eller om den nationella övervakaren inte deltar i flygningen. I Finland övervakar diskrimineringsombudsmannen verkställandet av avlägsnanden ur landet och diskrimineringsombudsmannens övervakare har utnämnts till Frontex reserv med övervakare.

I november 2019 utfärdades en ny Frontexförordning (EU 2019/1896). I den konsolideras övervakningen av återvändande med tvång som en del av den gemensamma europeiska återvändandeverksamheten. Den preciserar medlemsstaternas skyldighet att tillhandahålla övervakare som deltar i insatser för återvändande med tvång. Medlemsstaterna ska enligt huvudregeln ställa övervakarna till byråns förfogande. Byrån ska å sin sida på begäran av en medlemsstat ställa övervakarna av återvändande med tvång till statens förfogande för att övervaka genomförandet av återvändandeinsatsen under hela dess varaktighet.

I praktiken innebär detta att det kan komma en övervakare från till exempel Italien eller Rumänien för att övervaka ett gemensamt återvändande som organiseras av finländska poliser. Hittills har diskrimineringsombudsmannen vid fyra tillfällen fungerat som den övervakare som begärts från reserven för att övervaka tysk och svensk myndighetsverksamhet vid gemensamt återvändande med flyg som ordnats av dessa länder.

Förordningen förutsätter också att de grundläggande rättigheterna beaktas vid avlägsnande ur landet. Enligt förordningen ska de deltagande medlemsstaterna och byrån ska säkerställa att det under hela återvändandeinsatsen finns garantier för att grundläggande rättigheter och principen om non-refoulement samt värdigheten hos den återvändande personen respekteras och att tvångsmedel används på ett proportionellt sätt.

Enligt förordningen ska de deltagande medlemsstaterna och byrån ska säkerställa att det under hela återvändandeinsatsen finns garantier för att grundläggande rättigheter och principen om non-refoulement samt värdigheten hos den återvändande personen respekteras och att tvångsmedel används på ett proportionellt sätt.

Återvändandeinsatser och övervakningen av dem i det europeiska samarbetet

Merparten av de personer som fått beslut om avvisning eller utvisning lämnar Finland på eget initiativ eller med hjälp av den internationella organisationen för migration IOM. Polisens uppgift är att med tvång avlägsna de personer som inte åker frivilligt. Resan till landet som personen ska återvända till kan ordnas nationellt eller med gemensamma flygningar som samordnas av Frontex.

I de gemensamma återvändandeinsatserna med flyg deltar personer och myndigheter från flera olika länder. Under dessa förhållanden är det viktigt att man följer samma regler och att samarbetet löper smidigt. I projektet Forced Return Monitoring (FReM) som administreras av International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) har man utvecklat det internationella samarbetet, harmoniseringen av verksamhetssätten, verksamheten i Frontex övervakarpool och övervakarnas yrkesskicklighet. I projektet deltar förutom de deltagande länderna även Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter FRA och Frontex.

Åren 2016–2018 deltog diskrimineringsombudsmannen i projektet FReM II, som omfattade 15 medlems-

TILLSAMMANS
för likabehandling!



Personalen vid diskrimineringsombudsmannens byrå

Under 2019 har följande personer arbetat vid diskrimineringsombudsmannens byrå med en fast tjänst, ett tidsbundet kontrakt eller som praktikanter.

Byråchef **Rainer Hiltunen**
Diskrimineringsombudsman **Kirsi Pimiä**
Specialsakkunnig **Robin Harms**

Avdelningssekreterare **Elena Leinonen**
Högskolepraktikant **Elsa Korkman**
Högskolepraktikant **Soile Heikkilä**
Informatör **Mirka Mokko**
Inspektör **Merilii Mykkänen**
Inspektör **Päivi Al-Tameemi**
Inspektör **Toni Tuomi**
Inspektör **Vinh Panh**
Kommunikationspraktikant **Anni Kyröläinen**
Kommunikationspraktikant **Katariina Saikku**
Kommunikationspraktikant **Petteri Keränen**
Kommunikationschef **Maria Swanljung**
Ledningens assistent **Miia Mäkelä**
Planerare **Massimo Zanasi**
Överinspektör **Aija Salo**
Överinspektör **Anni Valovirta**
Överinspektör **Joonas Rundgren**
Överinspektör **Jussi Aaltonen**
Överinspektör **Katri Linna**
Överinspektör **Matti Jutila**
Överinspektör **Maija Koskenoja**
Överinspektör **Merja Nuutinen**
Överinspektör **Michaela Moua**
Överinspektör **Pamela Sarasmo**
Överinspektör **Pirjo Kruskopf**
Överinspektör **Päivi Keskitalo**
Överinspektör **Venla Roth**
Överinspektör **Tiina Valonen**



DISKRIMINERINGS

OMBUDSMANNEN

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU

NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN

OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI