

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

INLEDNING

Remiss

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2022 (B 7/2022 rd): Ärendet har remitterats till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet, lagutskottet, kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- förvaltningsutskottet FvUU 20/2022 rd
- lagutskottet LaUU 16/2022 rd
- kulturutskottet KuUU 17/2022 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 7/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- diskrimineringsombudsman Kristina Stenman, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- specialsakkunnig Robin Harms, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- specialsakkunnig Katariina Tirri, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Elina Vaara, justitieministeriet
- ledande expert Heidi Kankainen, inrikesministeriet
- ledande expert Tuuli Tuunanen, inrikesministeriet
- undervisningsråd Mervi Eskelinen, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Jenny Rintala, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Minna Viuhko, social- och hälsovårdsministeriet
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande justitiekansler Mikko Puumalainen, Justitiekanslersämbetet
- expert Elina Hakala, Människorättscentret
- polisöverinspektör Henry Lehti, Polisstyrelsen
- ledande expert Heli Sibelius, Migrationsverket
- direktör Eerik Tarnaala, Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd
- utvecklingschef Satu Majlander, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- specialsakkunnig Pirkko Janas, Jämställdhetsombudsmannens byrå

Betänkande AjUB 12/2022 rd

- biträdande direktör Katri Lyijynen, förläggningen i Joutseno
- generalsekreterare Merja Heikkonen, Riksomfattande handikapprådet
- generalsekreterare Juhani Kortteinen, Diskriminerings- och jämställdhetsnämnden
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- specialsakkunnig Essi Thesslund, Pro-tukipiste ry
- specialsakkunnig Pia Marttila, Brottsofferjouren
- direktör Natalia Ollus, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta Nationerna (HEUNI)
- professor Ulla Liukkunen
- docent Kati Nieminen
- professor (emerita) Kevät Nousiainen
- biträdande professor, docent Lena Näre.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- samordnare av verksamheten mot människohandel Venla Roth, justitieministeriet
- Barnombudsmannens byrå
- Äldreombudsmannens byrå
- Förbundet för Mänskliga Rättigheter
- Delegationen för romska ärenden
- Finlands Kommunförbund
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- STTK rf
- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Diskrimineringsombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet vars centrala uppgift är att ingripa i diskriminering och främja likabehandling samt övervaka att diskrimineringslagen (1325/2014) iakttas. Enligt förarbetena till lagen ska ombudsmannen också bevaka och främja utlänningars ställning och rättigheter. Ombudsmannen är dessutom nationell rapportör om människohandel och övervakar hur avlägsnanden ur landet verkställs. Från ingången av 2022 är ombudsmannen också rapportör om våld mot kvinnor.

Enligt 8 § i lagen om diskrimineringsombudsmannen ska ombudsmannen en gång vart fjärde år lämna riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har förverkligats. I berättelsen behandlas utöver andra iakttagelser också människohandel och fenomen som har samband med den samt våld mot kvinnor och våld i hemmet samt åtgärder och verksamhetsprinciper för att förebygga och bekämpa dem. Den föreliggande berättelsen är den andra berättelsen av diskrimineringsombudsmannen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har lämnat ett betänkande om den föregående berättelsen (AjUB 14/2018 rd). Ombudsmannen har dessutom tidigare lämnat den na-

Betänkande AjUB 12/2022 rd

tionella människohandelsrapportörens rapport till riksdagen åren 2010 (AjUB 13/2010 rd) och 2014 (AjUB 16/2014 rd).

Berättelsen behandlar extensivt olika aspekter av ombudsmannens verksamhet och befogenheter — jämlikhet och dess främjande, diskriminering, tillgodoseende av utlänningars rättigheter, bekämpning av människohandel och övervakning av verkställigheten av avlägsnande ur landet. I den aktuella berättelsen behandlas ännu inte iakttagelserna i samband med ombudsmannens nya uppdrag som rapportör om våld mot kvinnor.

Jämlikhet och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna erkänns enligt berättelsen tydligare än tidigare som centrala värden i det finländska samhället. Trots den positiva utvecklingen är diskrimineringen enligt ombudsmannen fortfarande ett svårt problem i Finland. Av drygt två tusen kontakter med diskrimineringsombudsmannen 2021 gällde 1 584 kontakter diskrimineringsfrågor.

I första kapitlet behandlas ombudsmannens arbete för att främja likabehandling och ingripa i diskriminering. Iakttagelser om människohandel och åtgärder mot människohandel behandlas i andra kapitlet, i det tredje kapitlet behandlas tillgodoseendet av utlänningars ställning och rättigheter bland annat med tanke på barnets rättigheter samt åskådliggörs de centrala behoven att se över utlänningslagstiftningen. I slutet av berättelsen finns rekommendationerna till riksdagen om åtgärder, genom vilka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kan förbättras i Finland.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att de temaområden som valts ut i diskrimineringsombudsmannens berättelse är viktiga och aktuella. Dessutom är rapporteringen förtjänstfullt utförd och den håller en hög nivå, anser arbetslivs- och jämställdhetsutskottet. Utskottet behandlar bara några av de teman som behandlas i berättelsen, men anser att diskrimineringsombudsmannens rekommendationer och synpunkter sammantaget i huvudsak kan understödjas.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har fått utlåtande om berättelsen av lagutskottet, förvaltningsutskottet, kulturutskottet och social- och hälsovårdsutskottet. Utskotten behandlar berättelsen i sina utlåtanden och fäster uppmärksamhet vid sina egna ansvarsområden.

Diskrimineringsombudsmannens resurser

Diskrimineringslagen gör det möjligt för ombudsmannen att ingripa i diskriminering av individer på ett lindrigare sätt än i rättsprocessen. Ombudsmannen kan på många sätt som kompletterar varandra utreda påståenden om diskriminering och vid behov ingripa i dem. Till dessa metoder hör bland annat begäran om utredning och information, rekommendationer och främjande av förlikning mellan parterna. Ombudsmannen har dessutom möjlighet att föra ärenden till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden för avgörande samt att undantagsvis bistå ett diskrimineringsoffer i domstol.

Diskrimineringsombudsmannens uppgiftsfält har breddats betydligt under de senaste åren. Enligt uppgift har ombudsmannens disponibla resurser dock inte ökat nämnvärt och motsvarar inte

Betänkande AjUB 12/2022 rd

längre den ökade arbetsmängden. Samma problem gäller jämställdhets- och likabehandlingsnämnden.

Trots de knappa resurserna har handläggningstiderna för de kontakter som kommit till diskrimineringsombudsmannens byrå varit skäligen, eftersom utbudet av kundservice har minskat och tröskeln för att svara har höjts. Möjligheterna till strukturellt och proaktivt arbete har varit små, eftersom ombudsmannens byrå har varit tvungen att reagera på de ökade akuta behoven av åtgärder.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar i sin berättelse att ombudsmannens resurser stärks så att de motsvarar ökningen av antalet klienter. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser att det är nödvändigt att öka och trygga resurserna för diskrimineringsombudsmannen och det övriga likabehandlingsarbetet och instämmer i ombudsmannens rekommendation.

Rättsskyddet för offer för diskriminering

Syftet med diskrimineringslagen, som trädde i kraft 2015, var att förenhetliga förbudet mot diskriminering och att olika diskrimineringsgrunder ska omfattas av ett enhetligt rättsskydd inom alla livsområden. Enligt uppgift har målet inte uppnåtts till alla delar. I regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering står det att en delreform av diskrimineringslagen ska genomföras under regeringsperioden. Dessutom har det skrivits in i programmet att det föreskrivs om förpliktande jämställdhets- och likabehandlingsplaner också inom småbarnspedagogiken. Diskrimineringsombudsmannen anser det vara viktigt att rättsskyddet för diskrimineringsoffer stärks i samband med delreformen av diskrimineringslagen och föreslår i berättelsen flera rekommendationer för att effektivisera rättsskyddet för diskrimineringsoffer.

Konsekvenserna av bestämmelserna om likabehandling och diskriminering för rättsskyddet för offer för diskriminering, förebyggande av diskriminering och främjande av likabehandling utredades i ett forskningsprojekt som tillsattes av statsrådet år 2020. Enligt utredningen har diskrimineringsgrunderna enligt olika lagar inte en helt enhetlig ställning. Myndigheternas befogenheter enligt diskrimineringsgrund försvårar bland annat identifieringen av flerfaldig diskriminering eller leder till att flerfaldig diskriminering behandlas endast delvis. Dessutom hänförs flerfaldig diskriminering till olika rättsskyddskanaler.

Hösten 2022 lämnade regeringen en proposition till riksdagen (RP 148/2022 rd) med förslag till lag om ändring av diskrimineringslagen. Syftet med propositionen är att på olika sätt stärka rättsskyddet för personer som upplevt diskriminering samt förebygga diskriminering bland annat genom att stärka skyldigheten för arbetsgivaren och anordnare av småbarnspedagogik att bedöma verksamhetens konsekvenser för likabehandling.

Utskottet välkomnar ombudsmannens rekommendationer om stärkt rättsskydd för personer som utsatts för diskriminering och anser att de är viktiga. Utskottet konstaterar att regeringens proposition med förslag till lag om ändring av diskrimineringslagen, som är under behandling i riksdagen, endast delvis bemöter ombudsmannens oro. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnar ett betänkande om propositionen under hösten 2022.

Betänkande AjUB 12/2022 rd

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Personer med funktionsnedsättning upplever diskriminering inom många livsområden i Finland. Under fyra års tid har diskrimineringsombudsmannen kontaktats mest i anslutning till diskriminering på grund av funktionsnedsättning och ursprung. Kontakterna har oftast gällt privata tjänster såsom boende eller handel, arbetslivet samt social- och hälsovårdstjänster och andra offentliga tjänster.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) trädde i kraft på lagnivå i Finland 2016. Konventionen förutsätter att staterna i enskilda fall föreskriver om skäliga anpassningar som gör det möjligt för personer med funktionsnedsättning att delta samt att de på förhand bereder sig på deras behov genom planering som lämpar sig för alla.

Enligt artikel 27 i funktionsrättskonventionen har personer med funktionsnedsättning rätt att arbeta på samma villkor som andra. Arbetsmiljön ska vara öppen, inkluderande och tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Rätten till arbete ska tillgodoses också för personer som förvärvar en funktionsnedsättning under anställning.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet inskräper att det inte bör skapas en segregerad arbetsmarknad för personer med funktionsnedsättning, utan att de bör erbjudas de stödåtgärder som behövs för att så många som möjligt ska kunna vara med på den vanliga arbetsmarknaden eller verksamma som företagare. Personlig assistans och färdtjänst spelar en central roll när det gäller att tillgodose arbetslivsrättigheterna. Social- och hälsovårdsutskottet fäster i sitt utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (ShUU 7/2022 rd) liksom ombudsmannen uppmärksamhet vid regionala skillnader i tillgången till service för personer med funktionsnedsättning. Social- och hälsovårdsutskottet betonar berättelsens rekommendation om att när tjänsterna för personer med funktionsnedsättning överförs till välfärdsområdena ska man i synnerhet fokusera på att välfärdsområdena ska ha så enhetlig praxis som möjligt. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer med ombudsmannen och social- och hälsovårdsutskottet.

I diskrimineringsombudsmannens berättelse konstateras det att den gällande lagstiftningen, myndighetspraxis och de allmänna attityderna inte skapar förutsättningar för att arbetslivsrättigheterna för personer med funktionsnedsättning ska tillgodoses på det sätt som avses i FN-konventionen. De upplever diskriminering särskilt vid jobsökning och ordnandet av rimliga anpassningar, men också i allmänhet i sin karriär. Diskrimineringsfallen framskrider enligt erhållen utredning inte särskilt ofta till arbetarskyddsmyndigheten för behandling.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att det i diskrimineringslagen i samband med revideringen av den tydligt skrivs in skyldigheterna enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att göra skäliga anpassningar samt att man på förhand förbereder sig på de särskilda behoven hos personer med funktionsnedsättning genom planering som lämpar sig för alla. Utskottet ställer sig bakom ombudsmannens rekommendation.

Betänkande AjUB 12/2022 rd

Myndigheternas skyldighet att främja likabehandling

Likabehandlingsplaneringen är en del av myndighetens skyldighet enligt diskrimineringslagen att främja likabehandling. Syftet med skyldigheten är att faktisk likabehandling ska uppnås i myndigheternas verksamhet.

Diskrimineringsombudsmannen meddelar sig i sitt tillsynsarbete regelbundet få kännedom om myndigheter som inte har en sådan heltäckande likabehandlingsplan för myndighetsverksamheten som lagen förutsätter. Enligt uppgifter som Institutet för hälsa och välfärd publicerade i november 2021 har endast 45 procent av kommunerna utarbetat en likabehandlingsplan som behandlar myndighetsverksamhet.

Vid likabehandlingsplaneringen är det väsentligt att planeringen baserar sig på en bedömning av jämlikheten vid utgångssituationen. Utifrån utvärderingen ställs det upp mål och avtalas om konkreta åtgärder vars genomförande följs upp. Om den görs på detta sätt är likabehandlingsplanering ett effektivt verktyg och en kontinuerlig utvecklingsprocess som markant kan förbättra kvaliteten på myndigheternas verksamhet. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser liksom ombudsmannen att det är viktigt att ministerierna ger myndigheterna inom sitt förvaltningsområde det stöd och den information som behövs för att främja likabehandling.

Lagberedning. Diskrimineringsombudsmannen fäster också uppmärksamhet vid bristerna i bedömningen av lagberedningens konsekvenser för jämlikheten. Ombudsmannen har observerat att konsekvensbedömningen ibland har gjorts för sent, utfrågningarna varit begränsade och bedömningen har gjorts snävt genom att fästa uppmärksamhet exempelvis vid endast en diskrimineringsgrund eller en minoritetsgrupp.

Ett hinder för heltäckande bedömningar av konsekvenserna för likabehandling är enligt ombudsmannens uppfattning bristen på information om diskriminering och likabehandling samt mer allmänt om olika befolkningsgruppers livssituation och tillgodoseende av deras rättigheter. Ombudsmannen påpekar också att anvisningarna för bedömning av konsekvenserna för likabehandling är otillräckliga.

Diskrimineringsombudsmannen anser att bedömning av konsekvenserna för likabehandling alltid ska genomföras som en del av bedömningen av konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna när det är fråga om väsentliga konsekvenser för likabehandlingen av olika befolkningsgrupper. När likabehandling beaktas på rätt sätt vid lagberedningen bekämpar man samtidigt strukturell diskriminering. En allt bättre bedömning av konsekvenserna för likabehandling förutsätter också att de indirekta konsekvenserna identifieras i lagstiftningen.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet håller med ombudsmannen om att likabehandlingsplaneringen och bedömningen av konsekvenserna för likabehandling bör förbättras och stärkas i lagberedningen. Utskottet anser det vara viktigt att öka produktionen av och tillgången till information om likabehandling och diskriminering. Utskottet instämmer i ombudsmannens rekommendation att det måste skapas permanenta strukturer och tillräckliga resurser för insamling av information om diskriminering och rasism.

Betänkande AjUB 12/2022 rd

Social- och hälsovårdsutskottet betonar i sitt utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet behovet av att utveckla kunskapsunderlaget och datainsamlingen om personer med funktionsnedsättning samt berättelsens rekommendation om att man i fråga om strukturella reformer eller andra projekt som är av betydelse särskilt ska fokusera på bedömningen av konsekvenserna för personer med funktionsnedsättning. För det krävs ökat kunnande och kunskaper om likabehandling och bedömningen av konsekvenserna för likabehandling och för personer med funktionsnedsättning. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer med social- och hälsovårdsutskottet.

Barn, utbildning och jämlikhet

Enligt ombudsmannens berättelse möter personer som hör till minoriteter fördomar och upplever utanförskap, mobbning och nedlåtande behandling redan i utbildningen och i den tidiga barndomen. Som exempel på detta konstaterar kulturutskottet i sitt utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (KuUU 17/2022 rd) att unga med funktionsnedsättning ofta upplever diskriminering till exempel i vägledningen för yrkesval och studier, där antaganden om ett lämpligt yrke görs enbart på basis av den unga personens funktionsnedsättning utan att beakta intresse och fall-enhet.

Diskrimineringsombudsmannen inskräpper att det är viktigt att diskriminering inom fostran och utbildning identifieras som ett strukturellt fenomen. Ombudsmannen anser att läroanstalterna bör ha tydliga processer för att ingripa i rasistiska trakasserier och diskriminering. Processerna bör vara enkelt och säkert tillgängliga för barn och unga. Det gäller även att aktivt och kraftfullt ingripa i beteende som skapar en atmosfär som kränker människovärdet eller som är hotfull till exempel på grund av sexuell läggning eller funktionsnedsättning.

För att främja likabehandlingen av barn anser diskrimineringsombudsmannen att skyldigheten att planera likabehandling ska utsträckas även till småbarnspedagogiken. Det innebär att anordnare av småbarnspedagogik på samma sätt som läroanstalter och utbildningsanordnare ska åläggas en skyldighet att främja likabehandling och utarbeta en likabehandlingsplan.

Trakasseri är diskriminering som är förbjuden enligt diskrimineringslagen och definieras i lagen som beteende som syftar till eller som leder till att en persons människovärde kränks. Ombudsmannen ser det som viktigt att stärka läroanstalternas skyldighet att ingripa mot trakasserier av elever och studerande. Läroanstalternas förmåga att ingripa mot trakasserier stärks med hjälp av anvisningar och utbildningar. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ställer sig bakom ombudsmannens förslag.

Digitalisering och jämlikhet

Med hjälp av digitalisering kan man i betydande grad främja likabehandling till exempel genom att producera tjänster som är tillgängliga oberoende av boningsort, funktionshinder och språk. Ombudsmannen påpekar att dåligt planerade digitala tjänster kan hindra åtminstone en del av de äldre och personer med funktionsnedsättning från att få tillgång till vissa tjänster. Social- och hälsovårdsutskottet konstaterar i sitt utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att när digitaliseringen av social- och hälsotjänsterna ökar är risken för marginalisering särskilt stor bland redan utsatta grupper.

Betänkande AjUB 12/2022 rd

Diskrimineringsombudsmannen betonar att alla ska ha lika tillgång till och kunna utnyttja digitala tjänster. Planeringen av digitala tjänster bör beakta människors varierande behov. Tjänsterna ska kunna anlitas trots exempelvis hörsel- eller synnedsättning, läs- och skrivsvårigheter eller inlärningssvårigheter, minnesstörning eller svaga kunskaper i finska. Digitala tjänster och applikationer bör konsekvent planeras så att de är lätta att använda, och deras tillgänglighet bör säkerställas.

Ombudsmannen rekommenderar att likabehandling och tillgänglighet sätts i fokus när tjänsterna digitaliseras. När myndighets- och nödvändighetstjänsterna och exempelvis banktjänsterna digitaliseras, måste det säkerställas att tjänsterna tillhandahålls via flera kanaler. Dessutom måste den digitala kompetensen och förmågan att läsa digital information utvecklas och det måste ordnas tillräckligt med digitalt stöd för alla. Utskottet omfattar ombudsmannens rekommendationer.

Social- och hälsovårdstjänster och jämlikhet

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet håller med ombudsmannen om att likabehandling inom social- och hälsovården är en central del av den jämlikhet och det skydd mot diskriminering som garanteras var och en i 6 § i grundlagen.

Ombudsmannen går närmare in på coronapandemin och social- och hälsovårdsreformen under berättelseperioden. Båda har påverkat och kommer att ha betydande konsekvenser för social- och hälsovården också i framtiden. Ombudsmannen lyfter väl fram olika minoritetsgruppers problem när det gäller hälsa och välfärd. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet välkomnar diskrimineringsombudsmannens rekommendation om att diskrimineringslagen ska beaktas på ett heltäckande sätt i välfärdsområdenas välfärds- och servicestrategier. Utskottet stöder också berättelsens rekommendation att tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna ska följas upp i den statliga styrningen av välfärdsområdena, särskilt i fråga om tjänster på svenska, samiska och teckenspråk.

Enligt social- och hälsovårdsutskottets utlåtande har det i fråga om social- och hälsovårdstjänsterna varit problematiskt att kvaliteten på och tillgången till social- och hälsovårdstjänster varierar från region till region i Finland. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser det vara viktigt att ombudsmannen följer hur den regionala jämlikheten förverkligas i social- och hälsovårdsreformen.

Utskottet påpekar att utsatta människor såsom äldre, barn och unga, personer med funktionsnedsättning och personer som hör till minoriteter under pandemin har ställts inför nya utmaningar eller att deras tidigare problem har accentuerats. Utskottet ser det som nödvändigt att det inom olika tjänster utarbetas beredskapsplaner för att säkerställa hälsan och säkerheten för personer med funktionsnedsättning och för de äldre under exceptionella förhållanden på ett sätt som tryggar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Arbete mot människohandel

Människohandel är ett brott mot friheten där en människa i sårbar ställning utnyttjas, i regel för att nå ekonomisk nytta. Diskrimineringsombudsmannen följer som nationell människohandelsrap-

Betänkande AjUB 12/2022 rd

portör upp fenomen som har samband med människohandel och är en viktig aktör i arbetet mot människohandel.

Enligt berättelsen har arbetet mot människohandel i Finland utvecklats mycket under de senaste åren. Antalet brottsutredningar, domar, identifierade offer och aktörer som deltar i arbetet mot människohandel har mångdubblats jämfört med tidigare. Människohandel identifieras också bättre än tidigare. Polisens specialenhet för människohandelsbrott har visat sig vara ett viktigt steg för att effektivisera straffansvaret. Lagstiftningen om hjälp till offer är också föremål för ändringar.

Människohandel är inte en migrationsfråga utan den riktar sig förutom till utlänningar också till finländare och personer som är varaktigt bosatta i Finland. Människohandel har sina rötter i utnyttjandet av människors sårbara ställning. Med tanke på människohandeln är det väsentligt att granska skuggområden i samhället. Till exempel bostadslösa, personer med missbruksproblem och narkotikamissbrukare är på grund av sin sårbara ställning utsatta för utnyttjande.

Människohandel är också ett könsuppdelat fenomen som har ett tydligt samband med våld i nära relationer och våld mot kvinnor. Tvångsäktenskap är en form av människohandel, även om alla tvångsäktenskap inte motsvarar definitionen av människohandel. Familjemedlemmar kan också utnyttjas sexuellt, i tvångsarbete eller i brottslig verksamhet. Diskrimineringsombudsmannens ansvarsområde utvidgades 2022 i och med att uppdraget som rapportör om våld mot kvinnor inrättades. Enligt ombudsmannen finns det efter det möjligheter att mer ingående än tidigare sätta sig in i människohandelsfenomenet ur ett jämställdhetsperspektiv. Det här är viktigt, menar utskottet.

Arbetsrelaterat utnyttjande förekommer enligt ombudsmannen i betydligt större utsträckning än vad som kommer i dagen. Riskbranscher är exempelvis restaurang-, byggnads- och städbranschen, jordbruk och säsongsarbete, skönhetsvård samt biltvättar. Framför allt utländska arbetstagare blir utnyttjade. Utnyttjandeskalan är omfattande från obetalda övertidsersättningar till människohandel.

I Finland har utnyttjande av en person som är föremål för sexhandel kriminaliserats, om köparen har haft skäl att misstänka att personen är offer för koppleri eller människohandel. Strafflagens bestämmelse om utnyttjande av personer som är föremål för sexhandel tillämpas dock sällan, vilket diskrimineringsombudsmannen anser vara oroväckande.

Människohandel är ett ekonomiskt lönsamt brott som gynnar den organiserade brottsligheten. Endast en liten del av dem som gjort sig skyldiga till människohandel åker fast och bär det straffrättsliga ansvaret för sina brott. Lagutskottet (LaUU 26/2022 rd) anser i likhet med ombudsmannen att det är viktigt att straffansvaret fullföljs och anser att det är motiverat att beakta ombudsmannens rekommendationer vid bedömningen av olika metoder för att effektivisera fullföljandet av straffansvaret.

Hjälp till offer för människohandel. Offer för människohandel har rätt till den hjälp och det stöd de behöver för att återhämta sig. Identifieringen är väsentlig för att få hjälp: utan identifiering kan man inte på behörigt sätt i olika myndighetsprocesser beakta att en person blir offer för människohandel.

Betänkande AjUB 12/2022 rd

Människohandel som riktar sig mot barn och unga identifieras främst bland asylsökande. Att enskilda barn och unga har blivit offer för människohandel identifieras inte eller om det identifieras leder det inte till att offret hänvisas till hjälpsystemet för offer för människohandel eller att fallet i övrigt kommer till kännedom. Enligt utredningar styrs barnoffren till hjälpsystemet för offer för människohandel huvudsakligen först när de är myndiga.

Diskrimineringsombudsmannen anser det vara viktigt att man vid sidan av hänvisningen till hjälpsystemet för offer för människohandel utvecklar hänvisningen till social- och hälsovårdstjänster. För att förtydliga arbetsfördelningen mellan hjälpsystemet för offer för människohandel och social- och hälsovårdstjänsterna bör det utarbetas förfaranden för att identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till hjälp. I förfarandena ska i synnerhet barn beaktas. Valförhållandena bör få fungerande förfaranden för att identifiera offer och hänvisa dem till hjälp.

Diskrimineringsombudsmannens berättelse innehåller rekommendationer för att förbättra ställningen för offer för människohandel och för att effektivisera fullföljandet av straffansvaret. Utskottet ställer sig bakom dessa rekommendationer och fäster särskild uppmärksamhet vid det dolda allvarliga utnyttjandet av arbetet och rättigheterna för sexarbetare.

Utlänningars ställning och rättigheter i Finland

Diskrimineringsombudsmannen lyfter fram iakttagelser som kommit fram i ombudsmannens arbete med utlänningars rättigheter och vid övervakningen av avlägsnande ur landet samt ger rekommendationer för att stärka utlänningars grundläggande och mänskliga rättigheter. Ombudsmannen fäster särskild uppmärksamhet vid att barnets rättigheter och skyddet för familjelivet tillgodoses.

Ombudsmannen har i sitt arbete för att främja utlänningars rättigheter i allt högre grad upptäckt och fått kännedom om fall där barnets grundläggande rättigheter inte tillgodoses. I typfallet är det fråga om en situation där den ena föräldern skiljs från barnet genom att föräldern avvisas eller utvisas från Finland.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet instämmer i ombudsmannens rekommendation att utlänningslagens bestämmelser om barnets rättigheter ska utvecklas så att de motsvarar konventionen om barnets rättigheter och barnskyddslagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 7/2022 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att regeringen

Betänkande AjUB 12/2022 rd

- 1. vidtar behövliga åtgärder för att förbättra och stärka likabehandlingsplaneringen och bedömningen av konsekvenserna för likabehandling inom den offentliga förvaltningen och lagberedningen,*
- 2. vidtar behövliga åtgärder för att möjliggöra systematisk insamling av information om diskriminering och rasism och säkerställa de resurser som krävs för arbetet,*
- 3. säkerställer att myndighets- och nödvändighetstjänsterna digitaliseras så att tjänsterna är lätta att använda, nåbara och tillgängliga via flera kanaler,*
- 4. vidtar behövliga åtgärder för att identifiera offer för människohandel och hänvisa dem till hjälp i välfärdsområdena,*
- 5. utreder och genomför ändringar i lagstiftning eller verksamhet som tryggar säkert stöd-boende för offer för människohandel,*
- 6. utreder ändringar i lagstiftningen genom vilka barnets rättigheter tryggas fullt ut när barnet eller någondera av föräldrarna är utlänning.*

Helsingfors 10.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Aino-Kaisa Pekonen vänst
vice ordförande Katja Taimela sd
medlem Kim Berg sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Rami Lehto saf
medlem Niina Malm sd
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Riikka Slunga-Poutsalo saf
medlem Sofia Virta gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

Betänkande AjUB 12/2022 rd

Reservation

Reservation

Motivering

Av diskrimineringsombudsmannens berättelse framgår det att diskrimineringsombudsmannen oftast kontaktas på grund av diskriminering av personer med funktionsnedsättning. Likaså är hälsotillstånd och ålder tämligen vanliga grunder för att ta kontakt. Trots det ägnas diskrimineringsombudsmannens berättelse och diskriminering på grund av funktionsnedsättning, ålder och hälsotillstånd ganska lite uppmärksamhet, medan berättelsen i hög grad fokuserar på diskriminering på grund av ursprung eller annan etnisk diskriminering. Av berättelsen framgår inte heller hur många gånger man i verkligheten har observerat diskriminering vid kontakter på olika grunder, utan berättelsen förmedlar uppfattningen att varje diskrimineringserfarenhet är äkta. På denna grund föreslås det att man kan minska diskrimineringen genom att påverka människors attityder och diskriminerande strukturer.

Justitieombudsmannens sakkunnigyttrande lyfter fram den problematiska avgränsningen av diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens behörighet. Enligt justitieombudsmannen togs det upp som en utmaning vid bedömningen av diskrimineringslagen 2020 att myndigheternas befogenheter, som bestäms enligt diskrimineringsgrund, försvårar identifieringen av diskriminering på flera grunder eller leder till att diskriminering på flera grunder behandlas endast delvis. Effektivare åtgärder mot diskriminering på flera grunder har varit en av de föreslagna grunderna för att slå samman diskriminerings- och jämställdhetsombudsmännen. Samma grund användes när diskriminerings- och jämställdhetsnämnderna sammanslogs till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. Diskrimineringsombudsmannens största brist på befogenheter är att ombudsmannen inte kan övervaka diskriminering i arbetslivet. Obalansen mellan tillsynen över och rättsmedlen enligt diskriminerings- och jämställdhetslagarna inverkar också på diskriminerings- och jämställdhetsnämndens verksamhet. Nämnden kan inte ingripa i diskriminering i arbetslivet, om det är fråga om diskriminering enligt diskrimineringslagen. Även grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid detta. Grundlagsutskottet och riksdagen har understrukt att alla diskrimineringsgrunder bör omfattas av likartade rättsmedel och påföljder. Justitieombudsmannen konstaterar att rättsmedlen för dem som upplevt diskriminering varierar beroende på diskrimineringsgrund eller livsområde på grund av inkonsekventa uppgifter för aktörerna inom lika-behandling och jämställdhet. Detta trots att bland annat ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) har fäst uppmärksamhet vid detta i flera rekommendationer. Detta kan inte anses godtagbart med tanke på offren för diskriminering. Justitieombudsmannen anser att en delreform av diskrimineringslagen inte undanröjer alla utmaningar. Utvecklingen av likabehandlings- och jämställdhetslagstiftningen bör därför framöver granskas tillsammans i stället för genom punktvisa reformer.

Sannfinländarnas utskottsgrupp delar justitieombudsmannens åsikter och anser det vara förnuftigt att diskriminerings- och jämställdhetslagarna samt jämställdhetsombudsmannens och diskrimineringsombudsmannens byråer i fortsättningen slås samman för att man ska kunna ingripa i diskriminering på olika grunder utan onödig byråkrati och problem som beror på behörighetsbegränsningar samt använda resurserna effektivare.

Betänkande AjUB 12/2022 rd

Reservation

Diskrimineringsombudsmannens berättelse lyfter förtjänstfullt fram åtgärder som är nödvändiga för att tillgodose lika rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sannfinländarnas utskottsgrupp delar diskrimineringsombudsmannens åsikt att dessa åtgärder måste skrivas in i diskrimineringslagen för att rättigheterna och skyldigheterna för olika aktörer för personer med funktionsnedsättning ska framgå tydligt av lagstiftningen i stället för att de framgår endast genom att studera internationella avtal. Sannfinländarnas utskottsgrupp fäster uppmärksamhet vid att social- och hälsovårdsreformen är förknippad med många utmaningar när det gäller tillgodo-seendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och den service de behöver. Sannfinländarnas utskottsgrupp delar diskrimineringsombudsmannens åsikt att innehållet i funktionshinderkonventionen bör beaktas fullt ut i reformen av lagstiftningen om funktionshinderservice så att regleringen tryggar individuella behovsbaserade tjänster för personer med funktionsnedsättning. Tjänster för personer med funktionsnedsättning ska genuint kunna stödja faktisk och inkluderande likabehandling av personer med funktionsnedsättning, till exempel inom utbildning och i arbetslivet. Sannfinländarnas utskottsgrupp stöder diskrimineringsombudsmannens rekommendationer om deltagande i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning och uppmuntrar diskrimineringsombudsmannen att fästa särskild uppmärksamhet vid kontakter med anknytning till funktionsnedsättning och hälsotillstånd också i fråga om utbildning. Sannfinländarnas utskottsgrupp välkomnar att diskrimineringsombudsmannen strävar efter att främja tillgängligheten i samhället och fäster uppmärksamhet vid de likabehandlingsproblem som digitaliseringen medför.

Diskrimineringsombudsmannen föreslår i sin berättelse att användningen av religiösa huvudbonader ska tillåtas inom polisen och försvarsmakten. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att den föreslagna synpunkten är speciell, eftersom polisen och försvarsmaktens personal i Finland använder uniform, som inte omfattar framförande av religiös övertygelse. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att religiösa huvudbonader eller andra religiösa emblem inte bör ingå i polisens eller försvarsmaktens uniform redan därför att polisens tillförlitlighet och trovärdighet i medborgarnas ögon kan försvagas om polisen inte framstår som en opartisk aktör. Särskilt problematiskt är det om den polis som bär den religiösa symbolen deltar exempelvis i undersökning av brott som gäller religiöst motiverat hedersvåld.

Professor (emerita) Kevät Nousiainen påpekar i sitt sakkunnigyttrande att den finländska lagstiftaren har varit ovillig att till strafflagen foga nya brottsbeteckningar som det finns behov av och som de internationella människorättskonventionerna förpliktar till: exempelvis har kriminaliseringen av människohandel ansetts omfatta också tvångsäktenskap. Enligt Nousiainen är det dock nödvändigt att kriminalisera tvångsäktenskap, eftersom alla tvångsäktenskap inte motsvarar definitionen av människohandel. Bestämmelsen om människohandel har i rättspraxis tolkats mycket strikt och dessutom är lagstiftningen om sexualbrott problematisk i fråga om tvångsäktenskap. Om och när sexualbrottslagen bygger på avsaknad av samtycke, kan umgänge under ett äktenskap som ingåtts mot någons vilja tolkas som ofrivilligt. Tvångsäktenskap bör också kriminaliseras med stöd av Istanbulkonventionen. Sannfinländarnas utskottsgrupp delar professor Nousiainens uppfattning och anser att tvångsäktenskap bör kriminaliseras och anser det vara viktigt att man effektivt ingriper i människohandelsbrott och framför allt strävar efter att förebygga dessa brott.

Betänkande AjUB 12/2022 rd

Reservation

Diskrimineringsombudsmannens berättelse konstaterar att människohandel ofta är förknippad med våld mot kvinnor. I ett sakkunnigyttrande från förläggningen i Joutseno påpekas det dock att konsekvenserna av människohandeln för dem som blivit utsatta för människohandel kan vara mycket varierande och svåra såväl för män och pojkar som för dem som blivit utsatta för allvarligt utnyttjande av arbetskraft: därför bör man i arbetet mot människohandel och vid utvecklingen av olika lagar alltid också beakta att också en man i arbetsför ålder kan vara i en mycket utsatt ställning. Sannfinländarnas utskottsgrupp delar denna uppfattning och betonar att man måste förhålla sig lika allvarligt till människohandelsbrott oberoende av offrets kön.

Diskrimineringsombudsmannens berättelse kritiserar flera av högsta förvaltningsdomstolens domar som gäller avvisningsbeslut. Sannfinländarnas utskottsgrupp anser att diskrimineringsombudsmannen bör erkänna betydelsen av ett oberoende rättsväsende och beakta att rollen som övervakare av verkställigheten av avlägsnande ur landet inte innebär att man måste motsätta sig utvisningar eller avvisningar som gjorts på grundval av en rättsprocess som har gått igenom alla rättsinstanser. I synnerhet när ett utvisnings- eller avvisningsbeslut grundar sig på en brottmålsdom står finländarnas och andra personers rätt till säkerhet, hälsa och liv i motsatsförhållande till utlännings vilja att stanna i Finland. Sannfinländarnas utskottsgrupp påpekar att diskrimineringsombudsmannens uppgift är att övervaka hur de mänskliga rättigheterna tillgodoses inom ramen för lagstiftningen och inte att försöka skrota Finlands utlänningslagstiftning eller ändra Finlands asylpolitik.

Avvikande mening

Vi föreslår följande:

Reservationens förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att regeringen

1. vidtar åtgärder för att slå samman diskrimineringsombudsmannens och jämställdhetsombudsmannens byråer så att problemen med avgränsningen av befogenheterna vid övervakningen av diskriminering kan elimineras och resurser frigöras från förvaltningen till det egentliga arbetet,
2. vidtar åtgärder för att samla lagstiftningen om likabehandling och jämställdhet i en enda lag,
3. vidtar åtgärder för att ta in de skrivningar om rättigheter och skyldigheter för personer med funktionsnedsättning som framgår av diskrimineringsombudsmannens berättelse i diskrimineringslagen,
4. utan dröjsmål genomför reformen av lagstiftningen om funktionshindersservice så att innehållet i funktionsrättskonventionen beaktas fullt ut och individuella behovsbaserade tjänster för personer med funktionsnedsättning tryggas,

Betänkande AjUB 12/2022 rd
Reservation

5. genomför diskrimineringsombudsmannens rekommendationer om deltagande i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning,
6. främjar tillgängligheten i samhället och fäster uppmärksamhet vid de jämlikhetsproblem som digitaliseringen medför,
7. vidtar åtgärder för att kriminalisera tvångsäktenskap,
8. ser över straffnivån för människohandelsbrott och genomför en reform av straffnivån till en nivå som bidrar till att förebygga människohandelsbrott, och
9. främjar utvisning av utländska medborgare som begått människohandelsbrott.

Helsingfors 10.11.2022

Rami Lehto saf
Riikka Slunga-Poutsalo saf
Jukka Mäkyne saf