

Lagutskottet

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2022 (B 7/2022 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- diskrimineringsombudsman Kristina Stenman, Diskrimineringsombudsmannens byrå.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen ska ombudsmannen vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Enligt lagen ska berättelsen behandla även människohandel och fenomen som har samband med den. Diskrimineringsombudsmannen är Finlands nationella rapportör om människohandel. Ombudsmannen har också fått en ny uppgift som rapportör om våld mot kvinnor från och med den 1 januari 2022.

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

I första kapitlet behandlas ombudsmannens arbete för att främja likabehandling och ingripa i diskriminering. I kapitlet lyfter man fram ombudsmannens centrala iakttagelser och kommentarer om likabehandling och diskriminering samt lagstiftningens funktionsduglighet. Iakttagelser om människohandel och åtgärder mot människohandel behandlas i andra kapitlet och där ges också rekommendationer om bland annat förbättrandet av rättsskyddet för offer för människohandel. I tredje kapitlet behandlas tillgodoseendet av utlänningars ställning och rättigheter bland annat

Utlåtande LaUU 16/2022 rd

med tanke på barnets rättigheter samt lyfts fram de centrala behoven att se över utlänningslagstiftningen. I tredje kapitlet behandlas också ombudsmannens iakttagelser om arbetet med att övervaka verkställigheten av avlägsnande ur landet och ges rekommendationer särskilt för att förbättra ställningen för utsatta personer som ska återsändas. I slutet av berättelsen finns rekommendationerna till riksdagen, genom vilka tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kan förbättras i Finland.

Lagutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på andra kapitlet som handlar om människohandel och i synnerhet på avsnitt 2.3 om förverkligandet av straffansvaret. Dessutom noterar utskottet i anknytning till berättelsen vissa frågor som gäller rättssäkerhet och tillgången till rättsskydd.

Diskrimineringsombudsmannens uppgifter definieras i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014). Enligt lagen ska diskrimineringsombudsmannen bland annat övervaka att diskrimineringslagen (1325/2014) iakttas. Enligt diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Utgångspunkten om alla människors lika värde är viktig. Det är också viktigt att diskrimineringsombudsmannen utövar omfattande tillsyn över att diskrimineringslagen följs i enlighet med den lagstiftning som tillämpas på tillsynsuppgiften.

Människohandel

Frågor som gäller människohandel har behandlats i tidigare berättelser av den nationella rapportören om människohandel åren 2010 (B 17/2010 rd) och 2014 (B 19/2014 rd). I första berättelsen behandlades 1) systemet för hjälp till offer för människohandel, 2) förfarandena i samband med att offer för människohandel vistas i landet och avlägsnas ur landet samt 3) tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna om straffprocessen och människohandel. Lagutskottet har i sitt utlåtande om 2010 års rapport (LaUU 16/2010 rd) i enlighet med sitt ansvarsområde koncentrerat sig på det sistnämnda delområdet. I sitt utlåtande om andra berättelsen (LaUU 21/2014 rd) fokuserade lagutskottet också särskilt på rekommendationer i anknytning till straffbestämmelser och straffprocessen. Också i sitt utlåtande om diskrimineringsombudsmannens första berättelse till riksdagen (LaUU 21/2018 rd) fokuserade lagutskottet på frågor som gäller människohandel. Lagutskottet koncentrerar sig också i fråga om den aktuella berättelsen särskilt på kapitlet om människohandel och i fråga om sitt eget ansvarsområde till denna del på frågor som gäller förverkligandet av straffansvaret.

Enligt den aktuella 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. Enligt berättelsen och utredningen från diskrimineringsombudsmannen bör förverkligandet av straffansvaret och straffprocessen ändå effektiviseras när det gäller bekämpning av människohandel.

Enligt berättelsen förblir största delen av människohandeln och utnyttjandet i samband med den dolda. Människohandel är ett ekonomiskt lönsamt brott som gynnar den organiserade brottsligheten. Förundersökningsmyndigheterna kan inte utreda alla människohandelsbrott. Endast en li-

Utlåtande LaUU 16/2022 rd

ten del av dem som gjort sig skyldiga till människohandel åker fast och bär det straffrättsliga ansvaret för sina brott. I berättelsen beskrivs olika problem när det gäller förverkligandet av straffansvaret. Berättelsen lyfter bland annat fram frågor som gäller utbildning, kompetens och stärkande av resurserna. Berättelsen lyfter också fram utvecklingen av samarbetet i fråga om förundersökningar både med åklagare och i form av samarbete mellan flera myndigheter.

I berättelsen noteras också att justitieministeriet utreder möjligheten att ändra förundersökningslagen så att de undersökningsåtgärder som riktas mot potentiella offer för människohandel i mån av möjlighet ska anförtros forskare och undersökningsledare som är särskilt förtrodda med uppgiften.

För att effektivisera straffansvaret koncentrerade polisinrättningen i Helsingfors undersökningen av människohandelsbrott till bekämpningen av ekonomiska brott år 2020, står det i berättelsen. I början av 2021 inledde en riksomfattande grupp med starkare resurser som specialiserat sig på utredning av människohandelsbrott sin verksamhet. Gruppen har som mål att bedriva ett nära samarbete med centralkriminalpolisen, polisinrättningarnas utsedda experter på bekämpning av människohandelsbrott samt andra myndigheter och samarbetsparter. Polisinrättningarna ansvarar fortfarande för avslöjande och undersökning av lokala människohandelsbrott, medan utredningsgruppen utreder mer omfattande, riksomfattande människohandelsbrott. Utredningsgruppen kan stödja polisinrättningarna vid utredningar. Som motsvarighet till polisens utredningsgrupp har en grupp av specialiståklagare som är insatta i människohandel inrättats vid Södra Finlands åklagar-distrikt.

För att effektivisera förverkligandet av straffansvar föreslår diskrimineringsombudsmannen att 1) utredningar av människohandel i mån av möjlighet ska tilldelas utredare och undersökningsledare som är insatta i denna uppgift, 2) polisen ska ges ytterligare utbildning i identifiering av människohandel redan i början av utredningen och 3) den utredningsgrupp som är specialiserad på människohandel ska få permanenta resurser.

Laguskottet anser att det är viktigt att det straffrättsliga ansvaret i fråga om människohandel realiseras. I enlighet med berättelsen är förundersökningens och åtalets framskridande av betydelse också med tanke på hjälpen till offret. Som det konstateras i berättelsen förutsätter förverkligandet av straffansvaret att hela myndighetskedjan fungerar. Ombudsmannens rekommendationer är viktiga och det är motiverat att beakta dem vid bedömningen av olika metoder för att effektivisera förverkligandet av straffansvaret. Dessutom påpekar utskottet att människohandel som fenomen för närvarande är mycket aktuellt. Laguskottet påpekade i sitt utlåtande om den aktuella redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (LaUU 14/2022 rd) att miljontals människor har flytt från Ukraina till följd av Rysslands angrepp. Det beräknas att tiotusentals av dem kommer till Finland. Civila som flytt undan kriget, särskilt kvinnor och barn, befinner sig i en sårbar ställning och på grund av omständigheterna är de utsatta för människohandel samt arbetsrelaterat och sexuellt utnyttjande.

Rättssäkerhet och tillgång till rättsskydd

Laguskottet poängterar därför vissa frågor som gäller rättssäkerhet och tillgången till rättsskydd och som lyfts fram i diskrimineringsombudsmannens berättelse.

Utlåtande LaUU 16/2022 rd

I berättelsen (s. 15) sägs det att diskrimineringslagen utgår från att den som blivit utsatt för diskriminering har rätt att få gottgörelse av den myndighet, arbetsgivare, utbildningsanordnare eller tillhandahållare av varor eller tjänster som har brutit mot diskrimineringsförbudet. Enligt berättelsen har det i Finland gjorts särskilt svårt att ansöka om gottgörelse. Offret ska själv stämma in den som gjort sig skyldig till diskriminering till tingsrätten och yrka på gottgörelse även då diskriminerings- och jämställdhetsnämnden redan har konstaterat att diskriminering har ägt rum. Det lönar sig dock oftast inte för offret att yrka på gottgörelse i tingsrätten, eftersom risken finns att offret kan behöva betala avsevärda ersättningar för motpartens rättegångskostnader, om offret förlorar yrkandet i rätten.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar därför i sin berättelse att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör ha en möjlighet att fastställa en gottgörelse då den anser att en person blivit diskriminerad. Diskrimineringslagen hör inte i sig till lagutskottets ansvarsområde. Lagutskottet anser dock att det bland annat i fråga om tillgången till rättsskydd, processens längd och kostnadsrisken är motiverat att utreda och bedöma den ovannämnda rekommendationen i samband med revideringen av diskrimineringslagen.

Diskrimineringsombudsmannen uppger att diskriminering i arbetslivet fortfarande är ett omfattande problem med tanke på strukturell diskriminering där rättsmedlen för diskrimineringsoffret i praktiken är svagare än inom andra livsområden.

Diskrimineringsombudsmannens ståndpunkt är att diskriminerings- och jämställdhetsnämndens och diskrimineringsombudsmannens behörighet bör utvidgas till att även omfatta behandling av diskrimineringsärenden i arbetslivet. Enligt uppgift från ombudsmannen medför den synnerligen höga tröskel som lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen ställer för arbetarskyddsmyndighetens bindande förvaltningsbeslut att det enda rättsmedlet för ett diskrimineringsoffer med stöd av diskrimineringslagen i praktiken är att föra talan om gottgörelse i tingsrätten. Processen är krävande och innebär en avsevärd kostnadsrisk för offret. Till denna del har offren olika ställning i fråga om diskrimineringsgrunden; personer som diskriminerats på grund av kön kan föra sitt ärende till jämställdhetsombudsmannen för behandling och få ett motiverat ställningstagande av ombudsmannen och/eller föra ärendet till diskriminerings- och jämställdhetsnämnden, där behandlingen är lättare än i tingsrätten och avgiftsfri för parterna.

Enligt uppgift från ombudsmannen har tillsynsmyndigheterna olika prioriteringar; tyngdpunkten i arbetarskyddsmyndighetens behörighet ligger på tillsynen över arbetsgivarens åtgärder, medan diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet främst handlar om offrets rättsskydd. Arbetarskyddsmyndighetens samt diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens parallella befogenheter skulle enligt ombudsmannen komplettera varandra.

I anslutning till det som sägs ovan föreslår diskrimineringsombudsmannen som rekommendation att diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet utvidgas till diskrimineringsfall i arbetslivet. Lagutskottet anser att diskrimineringsombudsmannens rekommendation är värd att beakta med tanke på bland annat tillgången till rättsskydd, kostnaderna och kostnadsrisken. Det är motiverat att utreda frågan.

Utlåtande LaUU 16/2022 rd

Beträffande rättsskydd noterar diskrimineringsombudsmannen i sin berättelse också förfarandena enligt utlänningslagen, i synnerhet verkställbarheten av beslut om avlägsnande ur landet och risken för kränkning av förbudet mot tillbakasändning. Lagutskottet anser det vara viktigt att rättsskyddet tillgodoses också vid förfaranden enligt utlänningslagen.

Lagutskottet betonar dessutom rent allmänt att hela den myndighets- och domstolskedja som har hand om rättsskydd samt tillräckliga resurser för den och förfarandenas längd och kostnader för parterna är av central betydelse för förverkligandet av rättssäkerheten och tillgången till rättsskydd.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Saara Hyrkkö gröna
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Suldaan Said Ahmed vänst
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.

Utlåtande LaUU 16/2022 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Diskrimineringsombudsmannen har till uppgift att övervaka att diskrimineringslagen iakttas. Enligt diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Diskrimineringsombudsmannens tillsynsuppgift är således mycket omfattande.

Trots det som sägs ovan koncentrerar sig ombudsmannens berättelse till riksdagen framför allt på att förbättra utlänningars ställning och rättigheter. Det är ett problem med tanke på det att hälsotillståndet på basis av inledda kontakter gällande diskriminering är en av de vanligaste diskrimineringsgrunderna i Finland, och den mest betydande gruppen som upplever diskriminering är personer med funktionsnedsättning. Diskriminering på grund av till exempel funktionsnedsättning och hälsotillstånd borde ha behandlats betydligt mer i berättelsen. Berättelsen är bristfällig och obalanserad.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar i sin berättelse att diskriminerings- och jämställdhetsnämnden bör ha en möjlighet att fastställa en gottgörelse då den anser att en person blivit diskriminerad. Vi anser att lagutskottet i sitt utlåtande borde ha förhållit sig kritiskt till ombudsmannens rekommendation. För att trygga ett rättvist förfarande i ärenden som gäller påförande av gottgörelse ska i övrigt åtminstone nämndens sammansättning, dess medlemmars rättsliga ställning och nämndens procedurregler ses över i sin helhet.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar också att diskrimineringsombudsmannens och diskriminerings- och jämställdhetsnämndens behörighet ska utvidgas till diskrimineringsfall i arbetslivet. Enligt lagutskottets utlåtande är det motiverat att utreda frågan. Diskrimineringsfrågor i arbetslivet hör dock inte till lagutskottets ansvarsområde och lagutskottet borde därför inte ha uttalat sig om dem.

I detta sammanhang noterar vi dessutom det stora antalet utlänningsärenden vid de finska förvaltningsdomstolarna. Utifrån domstolarnas offentliga verksamhets- och årsberättelser var till exempel cirka hälften av de ärenden som avgjordes vid Helsingfors förvaltningsdomstol 2020 utlänningsärenden. Också i högsta förvaltningsdomstolen utgör utlänningsärenden den klart största ärendekategorin (41 procent av de inkomna ärendena år 2021). Det är uppenbart att ett så här stort antal utlänningsärenden belastar domstolarnas verksamhet och slukar mycket resurser. Följden blir att behandlingstiderna blir längre i många ärendegrupper som är viktiga för individen och samhälleligt och ekonomiskt betydelsefulla, såsom ärenden som gäller planläggning och byggnad, immateriella rättigheter och kommunalförvaltning. För närvarande är den genomsnittliga behandlingstiden för utlänningsärenden betydligt kortare än behandlingstiderna i de flesta andra ärendegrupper. Det är fråga om ett allvarligt jämlikhetsproblem som borde ha noterats också i lagutskottets utlåtande.

Utlåtande LaUU 16/2022 rd
Avvikande mening

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.5.2022

Mari Rantanen saf
Sebastian Tynkkynen saf
Leena Meri saf