

Förvaltningsutskottet

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2022

Till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört

- byråchef Rainer Hiltunen, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- överinspektör Anni Valovirta, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- konsultativ tjänsteman Venla Roth, justitieministeriet
- ledande expert Tuuli Tuunanen, inrikesministeriet
- polisinspektör Kimmo Halme, inrikesministeriet
- överinspektör Heli Heikkola, skyddspolisen
- kriminalinspektör Pekka Hätönen, Helsingfors polisinrättning
- biträdande direktör Katri Lyijynen, Hjälpssystemet för offer för människohandel
- specialsakkunnig Suvi Okkonen, Migrationsverket
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Polisstyrelsen
- Finlands Kommunförbund
- Flyktingrådgivningen rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Diskrimineringsombudsmannen är enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) självständig och oberoende i sin verksamhet. Diskrimineringsombudsmannen ska övervaka efter-

Utlåtande FvUU 20/2022 rd

levnaden av diskrimineringslagen (1325/2014) samt allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. Dessutom ska ombudsmannen vara nationell rapportör om människohandel och från och med ingången av 2022 också rapportör om våld mot kvinnor. Diskrimineringsombudsmannens verksamhetsområde är således numera ganska omfattande. Ombudsmannen kontaktas i allt större utsträckning i frågor som gäller diskriminering, vilket för sin del visar att diskriminering sker inom alla delområden av samhället. Utskottet betraktar främjandet av likabehandling och förebyggandet av diskriminering som allmänt viktiga principer.

Diskrimineringsombudsmannen ska en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Berättelsen ska även behandla människohandel och fenomen som har samband med människohandel. Den föreliggande berättelsen är den andra berättelsen av diskrimineringsombudsmannen. Förvaltningsutskottet har lämnat utlåtande (FvUU 23/2018 rd) om föregående berättelse. Ombudsmannen har tidigare lämnat den nationella människohandelsrapportörens rapport till riksdagen åren 2010 (FvUU 21/2010 rd) och 2014 (FvUU 27/2014 rd).

Berättelse omspannar hela ansvarsområdet, det vill säga jämställdhet, diskriminering, tillgodoseendet av utlänningars rättigheter, åtgärder för att motverka människohandel och övervakningen av hur avlägsnanden ur landet verkställs. Förvaltningsutskottet koncentrerar sig i detta utlåtande endast på vissa iakttagelser och rekommendationer i kapitlet om människohandelsrapportörens roll (kapitel 2) och utlänningars ställning och rättigheter (kapitel 3). Utskottet tar således inte i detta sammanhang ställning till alla de rekommendationer som ingår i berättelsen och konstaterar för tydlighetens skull att detta inte innebär att utskottet ställer sig bakom diskrimineringsombudsmannens rekommendationer och åsikter.

Arbete mot människohandel

Människohandel är allvarlig och mångfasetterad internationell brottslighet som också i Finland sker i allt större utsträckning eller åtminstone identifieras allt bättre bland annat tack vare utbildning av myndigheterna. Verksamheten mot människohandel har utvecklats betydligt i Finland under de senaste åren. Identifiering av offer för människohandel och hänvisning av offer till hjälp hör nuförtiden till exempel till Migrationsverkets, polisens och arbetarskyddsmyndigheternas verksamhet. Utskottet anser det vara viktigt att det i samband med social- och hälsovårdsreformen i välfärdsområdena skapas fungerande förfaranden för identifiering av offer för människohandel och styrning av hjälpen till dem. Dessutom konstaterar utskottet att även om ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster överförs, har kommunerna även i fortsättningen en viktig roll. Identifieringen av ett offer för människohandel kan ske i kommunens tjänster och offret kan behöva exempelvis sysselsättnings- och invandringstjänster. Det finns också skäl att fortsätta med åtgärderna för att utveckla myndigheternas kompetens i frågor som gäller människohandel.

Som det framgår av rapporten är människohandel i allmänhet dold brottslighet. Det bedöms således att de människohandelsbrott som kommit till myndigheternas kännedom utgör endast en liten del av de brott som begåtts. Åren 2016—2020 har förundersökningsmyndigheterna fått kännedom om i genomsnitt drygt 80 människohandelsbrott per år. Utredningen av brott som har samband med människohandel är ofta långvarig, och enligt den utredning som fåtts har endast en liten del av de fall som kommit till förundersökningsmyndigheternas kännedom lett till åtal, och

Utlåtande FvUU 20/2022 rd

det har knappt avkunnats några domar i människohandelsbrottmål. Samtidigt har antalet klienter inom hjälpsystemet för människohandelsoffer ständigt ökat.

Utskottet anser det vara viktigt att straffansvaret i fortsättningen realiserar effektivare än för närvarande i fråga om människohandelsbrott. Polisen har med hjälp av den tidsbundna tilläggsfinansiering som den beviljats kunnat inrätta en riksomfattande undersökningsgrupp för människohandelsbrott vid polisinsättningen i Helsingfors. Gruppen som inledde sin verksamhet i början av 2021 bedriver ett nära samarbete med centralkriminalpolisen, polisinsättningarnas utsedda experter på bekämpning av människohandelsbrott samt andra myndigheter och samarbetsparter. Enligt erhållen utredning har en grupp som specialiserat sig på undersökning av människohandelsbrott visat sig vara nödvändig. Enligt utskottet är det viktigt att en permanent finansiering av verksamheten tryggas. Utskottet konstaterar dock samtidigt att varje polisinsättning ska ha tillräckliga färdigheter för att förhindra, avslöja och utreda människohandelsbrott. Det förutsätter att polisens tillräckliga totala finansiering tryggas på lång sikt. Det är också motiverat att fortsätta med utbildningar för att identifiera människohandel redan i det inledande skedet av undersökningen och andra åtgärder för att utveckla verksamheten.

Statsrådet har godkänt ett handlingsprogram mot människohandel för åren 2021—2023, vars syfte är att främja avslöjandet av människohandel, effektivisera genomförandet av straffansvaret och förbättra ställningen för offer för människohandel. Arbetet mot människohandel är förvaltningsövergripande och förutsätter åtgärder inom flera ministeriers förvaltningsområde och ett nära samarbete mellan olika aktörer.

I den aktuella redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (FvUU 14/2022 rd — SRR 1/2022 rd) har det bedömts att verkningarna på den inre säkerheten av det krig som Ryssland inlett i Ukraina kan synas till exempel i att migration för med sig organiserade kriminella grupper eller i att nödställda människor faller offer för brottslighet, såsom människohandel. Vid behandlingen av förslaget om tillfälligt skydd för personer som flyr från kriget i Ukraina har utskottet fäst uppmärksamhet vid bekämpningen av människohandel och människosmuggling samt beredskapen att effektivt reagera på eventuell hybridpåverkan (HaVP 28/2022 vp). Man måste förbereda sig på att människohandeln ökar också i detta avseende.

Utlänningars ställning och rättigheter i Finland

Förvaltningsutskottet har exempelvis i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd) konstaterat att det grundläggande målet med asylsystemet är att ge internationellt skydd åt dem som verkligen behöver det. Ett fungerande system kan också förhindra missbruk och säkerställa att de som fått avslag på sin ansökan kan återsändas effektivt och utan dröjsmål. Utskottet har vid flera tillfällen påpekat att återsändandesystemet för närvarande inte fungerar på rätt sätt, vilket försvagar hela asylsystemets legitimitet.

Utskottet konstaterar att ökningen av olaglig vistelse i landet ofta är förknippad med andra fenomen som är skadliga för individen och samhället, såsom människohandel och utnyttjande, ordnande av olaglig inresa, risk för utslagning, svart ekonomi, brottslighet och eventuell radikalisering. Utskottet anser det vara viktigt att olaglig inresa och vistelse i landet utan laglig uppehållsrätt förebyggs effektivare och att återsändanden verkställs effektivare än för närvarande med re-

Utlåtande FvUU 20/2022 rd

spekt för förbuden mot tillbakasändning i grundlagen och i internationella människorättskonventioner. Här betonar utskottet att en effektiv återvändandepolitik är ett framträdande element i en fungerande migrations- och asylpolitik. Det är också av vikt för hur väl EU:s gemensamma asylsystem fungerar och hur trovärdigt systemet är. För att effektivisera verkställigheten av besluten om återsändande måste man fortfarande sträva efter ett fungerande samarbete med de viktigaste ursprungsländerna.

I diskrimineringsombudsmannens berättelse hänvisas det till Migrationsverkets bedömning hösten 2021, enligt vilken det i Finland finns cirka 3 000 personer som sökt asyl 2016 eller tidigare och som fortfarande befinner sig i landet trots att de inte har uppehållsrätt. En av diskrimineringsombudsmannens rekommendationer till riksdagen är att vistelsen för personer som anlänt till Finland före 2017 och som fortfarande saknar uppehållstillstånd bör legaliseras genom en speciallag.

Utskottet konstaterar att det i åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och vistelse i landet (LAMA) för åren 2021—2024 har skrivits in att eventuella nationella lösningar ska utredas för personer som länge vistats i landet utan uppehållsrätt. Därför har inrikesministeriet som tjänsteuppdrag gjort en utredning om saken (Inrikesministeriets publikationer 2022:16). Ett av alternativen i utredningen är möjligheten att legalisera vistelsen genom en speciallag, vilket också ombudsmannen föreslår i sin berättelse. Dessutom har inrikesministeriet utrett en lagstiftningslösning i en situation där sökanden av förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd endast saknar rese-dokument (Inrikesministeriets publikationer 2022:15). Utskottet har hört sakkunniga om de nämnda utredningarna i ärende EÄ 10/2022 rd.

Det att vistelsen legaliseras genom en speciallag har i berättelsen och i utskottets sakkunnighörande motiverats med att legaliseringen förebygger utslagning, uppkomsten av ett skuggsamhälle, svart ekonomi, utnyttjande av människor i arbetslivet samt människohandel och andra kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Vid sakkunnighörandet i utskottet har det dock framförts synnerligen starka grunder för att nämnda förslag inte ska genomföras. De som har respekterat det finländska rättssystemet och iakttagit beslutet om avlägsnande ur landet skulle genom en engångslegalisering ställas i en ojämlig ställning i förhållande till dem som inte har följt beslutet. Motsvarande situationer kan uppstå också i framtiden, varvid man skulle tvingas bedöma jämlikheten och rättvisan i förhållande till tidigare legaliseringssituationer. Utskottet anser att den föreslagna legaliseringslösningen skulle försämra systemets trovärdighet som helhet. Dessutom bör det beaktas att beviljandet av uppehållstillstånd till personer vars identitet inte är känd utgör en säkerhetsrisk för Finland. Detta har betydelse också med tanke på den nationella säkerheten.

Utskottet understöder inte diskrimineringsombudsmannens förslag om legalisering av vistelsen genom en speciallag. Utskottet anser dock att det är viktigt att man genom andra åtgärder kan förhindra uppkomsten av ett så kallat skuggsamhälle.

I berättelsen konstateras det att polisens utbildning om övervakning av utlänningar har utvecklats positivt och utbildningen om förbud mot diskriminering har utökats. Enligt uppgift har polisstyrelsen utfärdat en ny anvisning om övervakning av utlänningar, i vilken bland annat förbudet mot etnisk profilering behandlas. Även andra säkerhetsmyndigheter har fäst ökad uppmärksamhet vid frågan. Utskottet anser det vara viktigt att lagstiftningen och anvisningarna också till denna del är

Utlåtande FvUU 20/2022 rd

tidsenliga. Samtidigt konstaterar utskottet att myndigheterna bör ha tillräckliga befogenheter och faktiska möjligheter att genomföra en ändamålsenlig övervakning av utlänningar.

Utskottet betonar vikten av att barnens rättigheter tillgodoses i lagstiftningen och beslutsfattandet om utlänningsfrågor.

Digitala tjänsters tillgänglighet

Utskottet anser det vara viktigt att digitala tjänster kan nås och utnyttjas av alla på lika villkor. En del av befolkningen kan sakna både kunskaper och teknisk utrustning för att använda e-tjänster. Vidare kan hög ålder eller nedsatt funktionsförmåga till följd av sjukdom sätta käppar i hjulen för myndighetskontakter på egen hand. Tjänsterna ska trots detta kunna användas i ett digitaliserat samhälle. Tillgängligheten är ett centralt element i synnerhet i myndigheternas verksamhet och i de offentliga tjänsterna. Digitala tjänster bör tillhandahållas och planeras så att de är genuint tillgängliga. Samtidigt måste man se till att myndighets- och nödvändighetstjänsterna tillhandahålls genom flera kanaler.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.6.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Matti Semi vänst
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Veronika Honkasalo vänst
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Utlåtande FvUU 20/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo
utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

Utlåtande FvUU 20/2022 rd Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Enligt diskrimineringsombudsmannens berättelse försvagade de ändringar i utlänningslagen som genomfördes 2015—2016 i synnerhet rättigheterna för personer som söker internationellt skydd. Vissa korrigeringar har gjorts åren 2020—2021, men det behövs ytterligare ändringar i utlänningslagen. Ett exempel på detta är gruppen papperslösa människor, där det ingår hundratals barn. Vi måste finna hållbara, mänskliga lösningar för denna grupp.

Det att vistelsen legaliseras genom en speciallag har i berättelsen och i utskottets sakkunnighörande motiverats med att legaliseringen förebygger utslagning, uppkomsten av ett skuggsamhälle, svart ekonomi, utnyttjande av människor i arbetslivet samt människohandel och andra kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Vi delar denna syn.

Vi anser att diskrimineringsombudsmannens förslag om att legalisera vistelsen för personer som anlant till Finland före 2017 och som fortfarande saknar uppehållstillstånd i Finland genom en speciallag är befogat särskilt med beaktande av barnens rättigheter och intressen. Samma sak har föreslagits också i inrikesministeriets utredning om situationen för dem som vistas i landet utan uppehållsrätt. Det är ett sätt att förhindra uppkomsten av ett skuggsamhälle. Likaså understöder vi att man i samband med totalreformen av utlänningslagen bedömer hur papperslöshet kan förebyggas i framtiden för att en motsvarande situation inte längre ska uppstå.

Vi betonar att det är fråga om en engångslegalisering, att legaliseringen således gäller endast en viss grupps vistelse. De kan ha ett barn med finskt medborgarskap eller ett parförhållande till en finsk medborgare eller till en person som vistas i Finland med uppehållstillstånd. De kan också ha en studieplats eller ett jobb där de med uppehållstillstånd kan få arbete.

Det är inte fråga om helt okända människor, eftersom de har varit med om en asylprocess i Finland där deras identitet har utretts. Varje person ska dessutom underställas separat prövning. Eftersom det är fråga om en engångslegitimering som beror på en exceptionell situation, gäller den inte asylsökande som i framtiden kommer till Finland och som inte beviljas uppehållstillstånd i asylprocessen eller någon annan process.

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 20/2022 rd
Avvikande mening

Helsingfors 22.6.2022

Tiina Elo gröna
Hanna Holopainen gröna
Matti Semi vänst