

2006

Minoritetsombudsmannens årsberättelse

Minoritetsombudsmannens årsberättelse 2006

Inför nya möjligheter	3
VERKSAMHETEN ÅR 2006	
Målsättningar och resultat	5
Kundarbete	6
Ekonomi och personal	8
DISKRIMINERING OCH OSAKLIGT BEMÖTANDE	
Diskriminering inom servicebranschen	11
Diskriminering i handels-lokaler och restauranger	13
Romernas boende	14
Undervisningssektorn.....	15
Hets mot folkgrupp.....	15
Diskriminering i arbete	17
Utveckling av rådgivningen om etnisk diskriminering	17
Behandling av rasistiska motiv inom rättsprocessen	19
UTLÄNNINGARNAS STÄLLNING OCH RÄTTIGHETER	
Ändringar i utlänningslagen	21
Utlåtanden om utvisning	21
Förutsättningar för beviljande av uppehållstillståndt	22
Medborgarskapsärenden.....	23
Visumärenden	24
Verkställighet av avvisningsbeslut.....	24
Samarbetet med Utlänningsverket	24
BILAGOR	26



Inför nya möjligheter

Slutet av det femte verksamhetsåret innebar en vändpunkt för minoritetsombudsmannen. Föregående år arbetade vi ännu enligt den gamla förvaltningsmodellen som en myndighet i anslutning till arbetsministeriet. I april 2007 och som en del av regeringsprogrammet för den nya regeringen fattade man bl.a. beslutet att omorganisera arbetsministeriets förvaltningsområde, och i samband med detta flytta över minoritetsombudsmannen till att arbeta i anslutning till inrikesministeriet.

Vissa utvecklingsbehov förekom i samarbetet med arbetsministeriet. Det gällde främst tillsättande av tillräckliga resurser och hur självständigheten förverkligades i praktiken när det gällde förvaltningsmässiga förfaranden. Oberoendet var inte hotat, men verksamhetsresurserna var anspråkslösa. Exempelvis var verksamhetsanslagen av ringa storlek.

Trovärdighet byggs upp av både principiella och praktiska faktorer. Vår förvaltningsmässiga ställning bör vara klart avskild från ministeriets linjeorganisation, och alla beslut och riktlinjer skall kunna fastställas fritt från utomstående och ovidkommande inflytanden. För att detta oberoende skall ha betydelse i praktiken krävs det även tillräckliga resurser och befogenheter. I sista hand blir trovärdigheten bevisad genom kundernas förtroende och uppnådda resultat.

Övergången till inrikesministeriet har varit möjlig så att minoritetsombudsmannen har bevarat sin nuvarande självständighet. Vi skulle samtidigt ha möjlighet att förbättra de praktiska förutsättningarna för arbetet, så att den omfattande uppgift som lagen om minoritetsombudsmannen stadgar kunde fullföljas helt och fullt. I den nuvarande situationen bildar kundarbetet en väsentlig del av den totala arbetsinsatsen. Som en av minoritetsombudsmannens uppgifter fastställer lagen exempelvis att denne skall "rapportera om hur likabehandlingen förverkligas för olika etniska grupper samt om olika etniska gruppers förhållanden och ställning i samhället." Hittills har det inte funnits några större möjligheter att fullfölja denna uppgift.

Vi har arbetat i fem år för att öka medvetenheten om minoritetsombudsmannen som myndighet, dess uppgift och dess tjänster. Vi har strävat till att bygga upp ett förtroende genom att vara principiellt oberoende och erbjuda möjlighet till att på ett verkligt sätt främja och trygga kundernas situation. Det är en självklarhet att detta förtroende och dess bevarande inför kunderna är något man bör ge akt för när man planerar kommande förvaltningsmässiga arrangemang.

I det reformarbete för lagstiftningen för likabehandling som tillsatts av justitieministeriet bedöms också minoritetsombudsmannens ställning inom förvaltningen. Minimimålsättningen är att denna skall ordnas på lång sikt och så att trovärdigheten behålls. Arbetet skall bli klart under denna valperiod.

I sitt arbete har minoritetsombudsmannens samlat erfarenheter om situationen för etnisk jämställdhet i det finländska samhället och om utlänningarnas ställning. På grundval av dessa erfarenheter, som också bygger på kundarbete, lade minoritetsombudsmannen fram sina synpunkter inför beredningen av regeringsprogrammet för Vanhanens andra regering. Kommentarererna framhäver behovet att förstärka arbetet för att säkra likabehandling, effektivisera arbetet mot rasism, förverkliga romers och samers grundläggande rättigheter samt behovet för en invandringspolitik som är helhetsomspännande och bygger på likabehandling och icke-diskriminering. Utlåtandet kan läsas i sin helhet på minoritetsombudsmannens webbsida (www.vahemmistovaltuutettu.fi, på finska).

Enligt 6 § i förordningen om minoritetsombudsmannen (661/2001) avger minoritetsombudsmannen årligen en berättelse över sitt verksamhetsområde till arbetsministeriet. Berättelsen över ombudsmannens verksamhetsområde omfattar även byråns verksamhet.

I Helsingfors, den 7 april 2007

Högaktningsfullt

Mikko Puumalainen
minoritetsombudsman



VERKSAMHETEN ÅR 2006

Minoritetsombudsmannen har haft som central strategi att ingripa när han genom kundkontakter blivit underrättad om fall där det förekommit diskriminering och andra missförhållanden som berör etniska minoriteter och utlänningar. Utöver kundens egen situation har man också kunnat reagera på aktuella problem inom lagstiftningen och servicestrukturen.

Andelen fall som handlar om diskriminering och osakligt bemötande har ökat

Minoritetsombudsmannen har som uppgift att övervaka att principen för etnisk icke-diskriminering som grundar sig på lagstiftningen för likabehandling iakttas, och att främja utlänningarnas ställning och rättigheter i Finland. Man har i synnerhet ingripit i etnisk diskriminering. Över hälften av personalresurserna har riktats till att besvara kundkontakter och till att utreda de problem dessa gäller.

Kundkontakterna är idag av en annan natur än när minoritetsombudsmannen inledde sin verksamhet. Allt fler gäller diskriminering och annat osakligt bemötande på grund av etniskt ursprung. År 2006 föll ca hälften av kundkontakterna in på detta område, då siffran år 2003 var 27 %. På motsvarande sätt har andelen kundkontakter som anknyter till de övriga områden som minoritetsombudsmannen övervakar – tillämpning av utlänningslagen och mer allmänt integrering – minskat så att bäggedera utgör en fjärdedel var av fallen. Antalet fall som kom fram och utreddes genom kundkontakter hölls i stort sett på samma nivå: byrån behandlade sammanlagt 645 fall.

Förfaringssätt

Minoritetsombudsmannens byrå betjänar sina kunder genom att ge

dem information och stöd i problematiska situationer. Utöver rådgivning leder en del av kundkontakterna till en utredningsbegäran och vidare till att minoritetsombudsmannen sänder ett ställningstagande till motparten eller till den myndighet vars ansvarsområde fallet berör. En del av fallen 2006 togs vidare, antingen så att de sändes till diskrimineringsnämnden, till polisen för vidare utredning eller till riksåtgångsklagen för åtalsprövning, eller så att de styrdes till en juridisk medarbetare.

De diskrimineringsfall som minoritetsombudsmannen får kännedom om i kundarbetet lyfter fram allmänna strukturella problem, t.ex. inom lagstiftningen eller i den service som tillhandahålls i samhället. Sakkunniga och olika intressentgrupper är också viktiga kontaktinstanser när det gäller att kartlägga aktuella problem och bredare helheter. Minoritetsombudsmannen strävar till att påverka dessa problem bl.a. genom media och vid diskussionstillfällen, och genom att ge utlåtanden t.ex. när det gäller att utveckla lagstiftningen eller myndigheternas verksamhet.

Målsättningar och resultat

Ett särskilt mål för 2006 var att motverka diskrimineringen i samband med romernas tillgång till boende och inom tillhandahållandet av restaurangtjänster. Diskrimineringen i anslutning till romernas boende angreps bl.a.

genom att kontakta bostadsaktiebolag i kommunerna, samarbeta med boendemyndigheter och föra de svåraste diskrimineringsfallen inför diskrimineringsnämnden. Fall som gällde diskriminering på restaurang styrdes i huvudsak till polisen för vidare utredning. Vidare sammanställdes en broschyr för restauranger med syfte att förebygga diskriminering. Broschyren utarbetades i samarbete med Män-niskorättsförbundet, inrikesministeriet och arbetsmarknadsparterna inom branschen.

Man ställde även upp målet att ingripa i rasism på internet. De rasistiska skrivelserna på internet som ombudsmannen fått kännedom om har sänts till centralkriminalpolisen för vidare undersökning.

När det gäller den jämställdhetsfrämjande verksamheten har minoritetsombudsmannen gett stöd åt andra myndigheter som t.ex. polisen och arbetarskyddsdistriktet. Ombudsmannen har strävat till att på lång sikt stöda och förstärka olika instanser, t.ex. informationspunkterna för invandrare, när det gäller rådgivning om etnisk diskriminering. I denna helhet ingår också att förstärka Utlänningsverkets ansvar när det gäller att ge råd åt sina kunder. Minoritetsombudsmannen har genom projektet EurEquality förstärkt kommunernas möjligheter till att stöda personer som blivit utsatta för diskriminering och ingripa i diskriminering. Projektet har producerat material med syfte att utveckla rådgivningstjänster mot diskriminering.

Minoritetsombudsmannen stödde invandrarkollektivens organisationsverksamhet och samarbete år 2006. Man samarbetade i synnerhet med organisationer som företrädare de största invandrargrupperna, ryskspråkiga och somalier. Dessutom slutförde man ett flerårigt beredningsarbete i och med att Suomen Islamilainen Neuvostory (islamiska rådet i Finland) grundades i november 2006. Rådet grundades som resultat av ett projekt mellan olika

”Allt fler gäller diskriminering och annat osakligt bemötande på grund av etniskt ursprung.”

muslimska samarbetsorgan i Finland, som fick avsevärt med stöd av minoritetsombudsmannen.

Ett nytt tema som har tagit form inom övervakningen av lagstiftningen för likabehandling är diskriminerande avtalsvillkor i serviceavtal. Den praxis som utövas av vissa banker, försäkringsbolag och teleoperatörer har visat sig vara diskriminerande. Avtalsvillkoren behandlades på individuellt kundinitiativ och bedömdes på bredare nivå genom att granska de villkor som används av andra företag i samma bransch.

Minoritetsombudsmannen använde även sin rätt att bli hörd i samband med tillämpningen av utlänningslagen och gav utlåtanden i rekommendationer om utvisning av somalier. Minoritetsombudsmannen har under 2006 fäst speciell uppmärksamhet vid tolkningen av förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd, exempelvis när det gäller försörjningsförutsättningar.

Minoritetsombudsmannens verksamhet, de behandlade fallen och ställningstagandena redogörs i större detalj under rubrikerna "Diskriminering och osakligt bemötande" och "Utlänningsgarnas ställning och rättigheter".

Kundarbete

Minoritetsombudsmannens byrå behandlade sammanlagt 645 fall under 2006. Sammanlagt 1 325 kundkontakter togs emot. Antalet behandlade fall och mottagna kundkontakter minskade med omkring 10 procent jämfört med föregående år. Förmodligen beror detta

"Det vanligaste svaret som kunderna får har bestått av information och av ombudsmannens ställningstagande i den behandlade frågan."

Fördelning beräknad enligt vidtagna åtgärder, dvs. enligt arbetsmängd per år

	2003	2004	2005	2006
Ärenden som gäller utlänningslagen	59 %	34 %	19 %	23 %
Diskriminering och övrigt osakligt bemötande	27 %	33 %	43 %	48 %
Ärenden som gäller integration/levande	14 %	33 %	38 %	29 %

Kundkontakternas innehåll per ämnesområde

Ärenden som gäller utlänningslagen	Diskriminering och övrigt osakligt bemötande	Ärenden som gäller integration/levande
uppehållstillstånd	diskriminering	boende
asyl/behov av skydd	ärekränkning	utbildning
visumärenden	våld	socialtjänster
medborgarskap	hets mot folkgrupp	hälsa
passärenden	övrigt osakligt bemötande	arbetsliv
förvar		etniska relationer
avvisning/utvisning		familjeliv

åtminstone delvis på att kundkontakterna numera riktas annanstans, eftersom ansvarsfördelningen mellan minoritetsombudsmannen och andra myndigheter har blivit klarare, också ur kundens synvinkel. Målet i diskrimineringsfall har varit att kundens erfarenheter i första hand behandlas direkt med den organisation som misstänks för diskriminering, eller t.ex. med stöd av en rådgivningspunkt för invandrare.

Det vanligaste svaret som kunderna får har bestått av information och av ombudsmannens ställningstagande i den behandlade frågan. Utifrån dessa har kunden sedan kunnat överväga hur han eller hon vill gå vidare. Utöver rådgivning har en del av kundkontakterna lett till utredningsbegäran och vidare

till att minoritetsombudsmannens ställningstagande sänds till motparten eller till den myndighet vars ansvarsområde fallet berör. En del av fallen gick vidare, antingen till polisen för vidare utredning, till riksåklagaren för åtalsprövning, eller så att de styrdes till en juridisk medarbetare.

Minoritetsombudsmannen kan på grundval av de befogenheter som lagstiftningen fastställer anhängiggöra ärenden hos myndigheter på eget initiativ. Minoritetsombudsmannen tog tre ärenden inför diskrimineringsnämnden och uppmanade dessutom flera personer att anhängiggöra sina ärenden inför nämnden.

Berörda ämnesområden

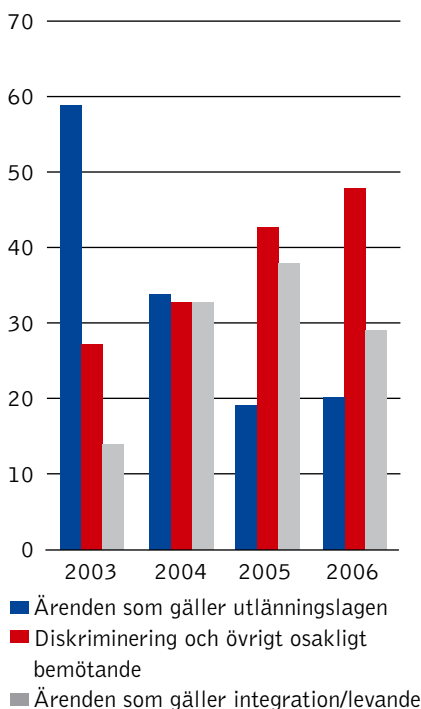
Omkring hälften (48 %) av kundfallen handlade om diskriminering eller osakligt bemötande; en knapp fjärdedel (23 %) handlade om problem i anslutning till utlänningslagstiftningen och en dryg fjärdedel (29 %) handlade om övriga problem, t.ex. i fråga om integration. Andelen fall som hade med diskriminering eller annat osakligt bemötande att göra har ökat under

hela den tid som minoritetsombudsmannens byrå har funnits, och så var även fallet under 2006.

Också den statistik som beskriver vidtagna åtgärder ger vid handen att diskriminering och osakligt bemötande låg bakom de flesta fall där vidare åtgärder vidtogs. I motsats till detta ledde kundkontakter som gällde utlänningsfrågor till det minsta antalet åtgärder, då de flesta utlänningsärenden närmast förutsätter att man vägleder kunden till att ta sin sak vidare, t.ex. genom att överklaga med hjälp av en juridisk medarbetare.

En förändring fanns också att skönja när det gäller vem som är motpart eller andra part i kundfallen. Även om Utlänningsverket fortfarande är den vanligaste motparten har andelen av dessa fall minskat ytterligare varje år. I över 60 % av alla kundkontakter var den andra parten en myndighet, och endast 10 % av fallen riktar sig mot privata personer. En av de största orsakerna till detta är förmodligen det att

Fördelning av kundärenden under åren 2003-2006 (%)

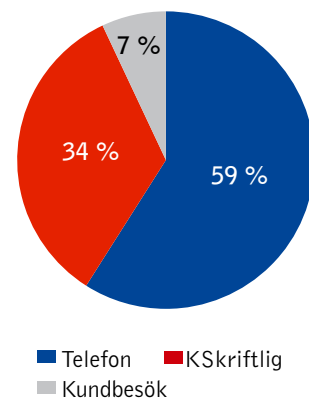


”I över 60 % av alla kundkontakter var den andra parten en myndighet, och endast 10 % av fallen riktar sig mot privata personer.”

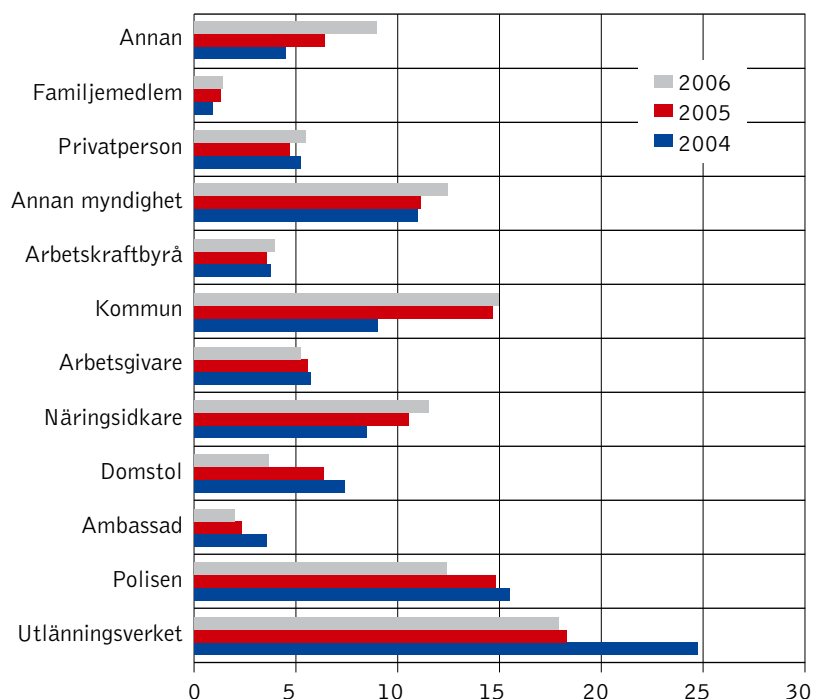
lagen om likabehandling inte omfattar förhållanden mellan enskilda personer.

Av alla fall som gällde diskriminering och osakligt bemötande hade 15 % även samband med ärekränkning, våld eller hets mot folkgrupp. Bland de ärenden som faller under utlänningslagens tillämpningsområde utgjorde uppehållstillståndsfrågor (41 %) och asyl (19% de största orsakerna till kundkontakt. De kundkontakter som gällde integration handlade om behov för rådgivning om boende, social service, arbetsliv, utbildning, familjeliv och hälsovård (i storleksordning).

Kundinitierade kontakten till byrån (1,325 in total)



Den andra parten i kundärenden som ombudsmannen haft under utredning (%)



Ekonomi och personal

Utöver minoritetsombudsmannen arbetar fem överinspektörer, en planerare och en branschsekreterare vid minoritetsombudsmannens byrå. Ombudsmannens uppgiftsområde är mycket stort i förhållande till de begränsade personalresurser och anslag som byrån förfogar över, vilket har gjort att man inte har kunnat arbeta på hela uppgiftsområdet. Personalresurserna har i huvudsak riktats till att besvara kundkontakter och reda ut de problem som framlagts under dessa.

Anslagen har gjort det omöjligt att informera och göra utredningar i nödvändig omfattning. Verksamhetsanslagen är undermåttiga också när man jämför dem med jämställdhetsombudsmannens byrå, vars personal är av motsvarande storlek som minoritetsombudsmannens och vars anslag är omkring tre gånger större än verksamhetsutgifterna för minoritetsombudsmannens byrå, eller med barnombudsmannens byrå, vars personal är hälften mindre och vars verksamhetsanslag för 2006 var dubbelt så stora som minoritetsombudsmannens och tre gånger så stora år 2007.

Personal

Mikko Puumalainen, minoritetsombudsman (tjänstledig 3/1–31/8 2006)

Rainer Hiltunen, biträdande ombudsman, överinspektör (minoritetsombudsman 3/1–31/8 2006)

Yrsa Korkman, överinspektör

Pirjo Takalo, överinspektör (tjänstledig 1/9–31/12 2006)

Annika Parsons, överinspektör (tjänstledig 1/1–31/7 2006)

Kari Kananen, överinspektör (tjänstledig 1/–31/12 2006)

Massimo Zanasi, branschsekreterare

Päivi Okugome, planerare (tjänstledig 5/12–31/12 2006)

Personer som vikarierat för överinspektörerna:

Hanna Välimaa (1/1–31/7 2006)

Valtteri Nieminen (3/1–31/8 och 4/9–31/12 2006)

Ahmed Khalil (1/3–30/11 2006)

Riikka Tella (1/1–31/12 2006, fr.o.m. 1/9 som projektchef för EurEquality)

Planerarvikarie

Tuomas Kilpi (27/11–31/12 2006)

Ekonomi i siffror / per utgiftspost (€)

	2006	2005
Minoritetsombudsmannen		
Beviljade verksamhetsanslag	48 000	40 000
Använda verksamhetsanslag	49 374	54 726
Minoritetsombudsmannens största utgiftsposter		
Material och förnödenheter	10 937	8 870
Utbildningstjänster	1 843	4 053
Resetjänster	4 294	13 974
Tryckeritjänster	15 384	10 766
Annonstjänster	4 246	4 509
Utomstående tjänster	10 535	7 517
Anställningsutgifter		
Beviljat	405 495	357 976
Använt	434 768	341 054
Delegationen för minoritetsärenden		
Beviljat anslag	3 500	1 200
Anslag som använts för anställning/löner	415	573
Anslag som använts för den övriga verksamheten	780	1 142
Projektet EurEquality		
Beviljat anslag	40 120	20 950
Anslag som använts för anställning	21 480	17 067
Anslag som använts för den övriga verksamheten	12 073	3 100

(beloppen ovan inkluderar ej mervärdesskatt; lönebikostnaderna är inräknade i anställningsutgifterna)

Grundande av Suomen Islamilainen Neuvosto ry

Det arbete som hade inletts år 2005 med syfte att grunda ett samarbetsorgan för muslimerna i Finland fortsatte under 2006. Enligt ett önskemål som framlagts vid ett möte i december 2005 var minoritetsombudsmannen samordnare för projektet. Arbetet fortsatte utifrån ett utkast till stadga som hade utarbetats under ledning av de stora moskéerna, som bearbetades vidare för att motsvara framlagda kommentarer och önskemål medan man allttjämt såg efter att den överensstämde med föreningslagstiftningen. Målet var att skapa en representativ och heltäckande förening där små och stora kollektiv från huvudstadsregionen och andra områden, de olika huvudtolkningarna av islam samt män och kvinnor har likvärdiga möjligheter att delta. Med tanke på föreningens funktionsförmåga var det viktigt att stadgarna var så tydliga som möjligt.

Det konstituerande mötet samman kallades av minoritetsombudsmannen, som även förde ordet under mötet, till den 11 november 2006. Samtliga av de närvarande 22 religionssamfund, föreningar och stiftelser uttryckte sin vilja att grunda föreningen Suomen Islamilainen Neuvosto ry. Ahmedani Mohamed från föreningen Turun Islamilainen Yhdistys valdes till ordförande för föreningen och Anas Hajjar från religionssamfundet Suomen Islamilainen Yhdistys till styrelseordförande.

Delegationen för minoritetsärenden

Enligt lagen om minoritetsombudsmannen bistås minoritetsombudsmannen av en delegation för minoritetsärenden när det gäller att förebygga etnisk diskriminering och främja samarbetet mellan olika myndigheter. Delegationens sammansättning består av företrädare från olika ministerier, medborgarorganisationer och arbetsmarknadsparter.

Delegationen sammanträdde två gånger under 2006 och behandlade bland annat minoritetsombudsmannens jämställdhetsplan, diskrimineringsnämndens verksamhet och den plan som utarbetats av minoritetsombudsmannens byrå med syfte att förstärka kommunernas roll när det gäller att ingripa i etnisk diskriminering.

Sammansättning av delegationen för minoritetsärenden 2006

ORDFÖRANDE

Puumalainen Mikko, minoritetsombudsman

VICEORDFÖRANDE

Rentola Ilkka, ambassadråd, utrikesministeriet

MEDLEMMAR OCH PERSONLIGA VICEMEDLEMMAR

Keskinen Sinikka, specialplanerare, arbetsministeriet
(**Rantala Tarja**, ERF-koordinator, arbetsministeriet)

Janas Antti, överinspektör, social- och hälsovårdsministeriet
(**Manns-Haatanen Heidi**, regeringssekreterare, social- och hälsovårdsministeriet)

Aarnio Eero J., lagstiftningsråd, justitieministeriet
(**Pohjolainen Anna-Elina**, specialsakkunnig, justitieministeriet)

Cortéz Téllez Mikko, planerare, undervisningsministeriet
(**Koskimäki Tarja**, överinspektör, undervisningsministeriet)

Vuorio Jaana, direktör, utlänningsverket
(**Kekkonen Arja**, resultatområdesdirektör, utlänningsverket)

Horttanainen Erja, chef för EU-ärenden, Finlands Kommunförbund
(**Sahrman Keijo**, direktör för region- och näringsfrågor, Finlands Kommunförbund)

Åberg Leena-Kaisa, chef för flykting- och invandrararbete, Finlands Röda Kors
(**Kukkamaa Vesa**, planerare för flyktingarbete, Finlands Röda Kors)

Shakir Aysu, projektchef, Förbundet för mänskliga rättigheter rf
(**Joronen Mikko**, forskare, Förbundet för mänskliga rättigheter rf)

Rask-Helin Päivi, Romano Missio ry
(**Aikio, Maria Sofia**, sekreterare, Suoma Sámiid Guovuddássearvi ry – Suomen saamelaiden keskusjärjestö ry)

Leskinen Anna, verksamhetsdirektör, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry
(**Konovalova Tatiana** - Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry)

Nur Faisal Dahir - Suomen Somaliliitto ry
(**Osman Ali Mohamed** - Suomen Somaliliitto ry)

Ojanen Mika, jurist, Servicefacket PAM rf
(**Lehto Anu-Tuija**, jurist, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf)

Wärn Riitta, sakkunnig, Finlands Näringsliv
(**Räisänen Mikko**, sakkunnig, Finlands Näringsliv)

Wahlman Kaj, överkommisarie, inrikesministeriet, fram till den 28 februari 2006
Holm Pia, överkommisarie, inrikesministeriet, fr.o.m. den 28 februari 2006
(**Koponen Riitta**, regeringsråd, inrikesministeriet)

Romanov Päivi, jämställdhetsombudsman
(**Nummijärvi Anja**, överinspektör, jämställdhetsombudsmannens byrå)

INGRIPANDE I DISKRIMINERING OCH OSAKLIGT BEMÖTANDE

Utlänningar och etniska minoriteter i Finland upplever diskriminering och osakligt bemötande på grund av sitt ursprung i många olika livssfärer. Lagen om likabehandling, som trädde i kraft 2004, har gjort det möjligt att ingripa i etnisk diskriminering och osakligt bemötande inom såväl offentlig som privat service. Sedan den nya lagen trädde i kraft har minoritetsombudsmannen blivit underrättat om diskrimineringsfall bl.a. inom undervisningssektorn, i boendefrågor och inom servicebranschen. Antalet fall som handlar om romernas boende och tillhandahållande av service åt romer har ökat klart under 2006.

Diskriminering kan ta många olika former och förekommer både som mycket direkt och som förtäckt. Direkt diskriminering innebär att en person särbehandlas endast på grund av hans eller hennes etniska ursprung, t.ex. när en person i romsk klädsel betjänas annorlunda i en affär med anledning av sin romska bakgrund. Diskriminering kan också vara indirekt, vilket innebär att en person särbehandlas eller diskrimineras med anledning av en till synes neutral regel eller orsak. Ett exempel på detta är olika typer av diskriminerande avtalsvillkor. Faktisk kränkning av personer eller människogrupper kan också utgöra diskriminering, liksom befallningar att diskriminera.

Diskriminering och osakligt bemötande upplevs alltid som kränkande, förnedrande och verkligt. Diskriminering kan försvåra den diskriminerades dagliga liv och i värsta fall ta formen av kränkning av den diskriminerades grundläggande rättigheter. Detta är fallet t.ex. om en kommun inte beviljar en ledig hyresbostad åt en rom i behov av boende på grund av dennes etniska ursprung.

6§ i Finlands grundlag (731/1999) stadgar om jämlikheten mellan alla människor. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av bl.a. språk eller etniskt ursprung. Lagen om likabehandling förbjuder diskriminering i tillhandahållande av och tillgång till tjänster på grund av etniskt ursprung (lag om likabehandling 21/2004, 2 §). Finlands strafflag förbjuder diskriminering på grund av nationellt eller etniskt ursprung.

Förbudet att diskriminera gäller all privat näringsverksamhet eller yrkesutövande med tillhörande tjänster. Alla skall tillhandahållas tjänster likvärdigt, och en person får inte försättas utan godtagbar orsak i en klart ojämlig eller väsentligt sämre ställning än andra på grund av etniskt ursprung eller nationalitet. Lagen om likabehandling förbjuder också den typ av diskriminering där en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium i själva verket missgynnar någon jämfört med andra (indirekt diskriminering).

Diskriminering inom servicebranschen

Diskriminerande avtalsvillkor

Kundkontakterna handlade i flera fall om diskriminerande avtalsvillkor som kom fram då man tecknade försäkringskontrakt eller öppnade mobilabonnemang. Till följd av detta har minoritetsombudsmannen också på eget initiativ börjat övervaka både försäkringsbolagens och teleoperatörernas tjänster och avtalsvillkor. Övervakningsarbetet fortsätter under 2007.

De som tillhandahåller tjänster har enligt avtalsfriheten rätt att förkasta ett avtal, men varken beslutet eller avtalsvillkoren får vara diskriminerande eller strida mot lagen om likabehandling. Med diskriminerande avtalsvillkor avses situationer där man på grund av nationalitet eller etniskt ursprung och utan godtagbar anledning ställer dem som köper tjänster inför avvikande krav eller utredningsskyldigheter för att avtalet skall kunna tecknas, eller vägrar att teckna avtalet helt och hållet.

Diskrimineringsnämndens beslut om ett försäkringsbolag

Diskrimineringsnämnden avgav ett beslut enligt en begäran som minoritetsombudsmannen lämnat in år 2005. Ett försäkringsbolag hade som praxis att kräva en redogörelse av vistelsetid

i Finland och en kopia av den sökandes FPA-kort som en del av sitt förfarande när det gällde att bevilja sjukförsäkringar åt utlänningar. Finländska medborgare i motsvarande ställning behövde inte redogöra för eventuella vistelser utomlands eller uppvisa FPA-kort. Detta kan i praktiken leda till en situation där en finländsk medborgare som har bott utomlands t.o.m. i hela sitt liv kan få en sjukförsäkring utan att behöva redogöra för sin vistelsetid i Finland, medan en utlänning som bott i Finland i tiotals år är tvungen att lämna en sådan redogörelse och blir utan sjukförsäkring om redogörelsen uteblir.

Denna praxis innebar att utlänningar hamnade i en särskilt ogynnsam situation. En utlänningssökande kunde förkastas på grund av att personen i fråga inte hade lämnat in de krävda redogörelserna. Enligt minoritetsombudsmannens tolkning utgör denna del av försäkringsbolagets praxis indirekt diskriminering enligt lagen om likabehandling.

Minoritetsombudsmannen bad diskrimineringsnämnden undersöka huruvida man i sjukförsäkringsförfarandet hade överträtt förbudet av diskriminering enligt § 6 i lagen om likabehandling (21/2004). Diskrimineringsnämnden avgav sitt beslut den 28 augusti 2006 och fastställde att försäkringsbolagets

§ 6 2 momentet i lagen om likabehandling (20 januari 2004/21)

Med diskriminering avses

- 1) att någon behandlas mindre förmånligt än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle behandlas i en jämförbar situation (direkt diskriminering),
- 2) att en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar någon jämfört med andra som utgör jämförelseobjekt, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett godtagbart mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga (indirekt diskriminering),
- 3) uppsåtlig eller faktisk kränkning av en persons eller människogrups värdighet och integritet så att en hotfull, fientlig, förnedrande, förödmjukande eller aggressiv stämning skapas (trakasserier),
- 4) instruktioner eller befallningar att diskriminera.

praxis när det gällde att behandla ansökningar av utländska kunder har utgjort indirekt diskriminering. Diskrimineringsnämnden förbjöd försäkringsbolaget att hantera sjukförsäkringsansökningar så att utlänningar försätts i sämre ställning än finländare. Enligt beslutet skall alla förfrågningar om vistelsetid i Finland och FPA-kort göras enligt likvärdiga villkor.

Försäkringsbolaget ändrade sina försäkringsvillkor under 2006 så att de blev likvärdiga.

Avtalsvillkor för utlänningar hos teleoperatör

En teleoperatör kontrollerade automatiskt befolkningsdatasystemet varje gång den sålde ett mobilabonnemang åt en utländsk kund. Om befolkningsdatasystemet visade att kunden hade bott vid sin aktuella adress i mindre än två år, krävde operatören dessutom en redogörelse för hur länge kunden hade vistats i Finland. Om kunden lät bli att redogöra för sin vistelsetid i Finland krävde operatören en garantiavgift som villkor för att bevilja mobilabonnemanget. När det gällde finländska medborgare kontrollerades motsvarande uppgifter inte; varken om personen var fast bosatt i Finland, hade varit bosatt utomlands eller hade bytt adress.

Detta kan i praktiken leda till en situation där en finländsk medborgare som

har bott utomlands i hela sitt liv och mindre än två år i Finland kan få ett mobilabonnemang utan att lämna in en redogörelse. Däremot kontrollerade man vistelsetiden för utlänningar som varit bosatta i Finland i flera år. Också utlänningar som hade bott i Finland i över två år och som hade flyttat inom landsgränserna under de senaste två åren var tvungna att lämna skriftligt bevis på att de var bosatta i Finland.

Om en utlänning lät bli att lämna in dessa redogörelser krävde bolaget en garantiavgift. Dessutom var utlänningar som hade bott i Finland i mindre än två år i varje fall tvungna att betala en garantiavgift. När det gällde finländska medborgare som hade bott i Finland i under två år krävdes en garantiavgift endast om de själva uppgav sig sakna permanent adress i Finland.

Teleoperatören har haft likvärdiga möjligheter att kontrollera uppgifter om boende för såväl utländska som finländska medborgare i befolkningsdatasystemet, och likaså att begära information om vistelsetid i Finland och vistelser utomlands. Om syftet däremot har varit att reda ut kundernas kreditvärdighet och säkra möjligheten till återkrav borde villkoren i fråga om vistelsetid och utredningsskyldighet vara likvärdiga.

Enligt minoritetsombudsmannens tolkning idkade teleoperatören indirekt diskriminering enligt lagen om likabehandling genom att kräva redogörelser och garantiavgift endast av utlänningar. Teleoperatören meddelade till slut att den hade ändrat på sina villkor när det gällde redogörelser av vistelsetid och garantiavgifter så att de i fortsättningen är likvärdiga.

Beviljande av hemförsäkring

Minoritetsombudsmannen lämnade en ansökan till diskrimineringsnämnden på hösten 2006 där den bad nämnden undersöka huruvida ett försäkringsbolag hade överträtt förbudet mot diskriminering enligt lagen om likabehandling och, om detta var fallet, förelägga bolaget vid vite att avstå från att fortsätta eller upprepa det diskriminerande förfaringsättet när det tillhandahåller försäkringstjänster.

En socialarbetare hade begärt en offert för hemförsäkring åt en flyktfamilj men fått svaret att bolaget inte är intresserat av att ha flyktningar som kunder. Motparten förnekade detta yttrande i sin redogörelse. Då socialarbetaren hade ringt försäkringsbolaget hade bl.a. en tolk funnits på plats. Ombudsmannen ansåg att det förelåg en presumtion för diskriminering och tog saken vidare till diskrimineringsnämnden. Ärendet var fortfarande under behandling vid diskrimineringsnämnden vid utgången av 2006.

Beviljande av försäkringar med anknytning till bostadslån

Minoritetsombudsmannen blev kontaktad av en kund som misstänkte sig ha blivit utsatt för diskriminering på grund av sin invandrarbakgrund eller sitt etniska ursprung då han ansökte om en låneförsäkring för sitt bostadslån hos banken. Kunden hade tillsammans med sin maka tecknat ett bostadslån hos banken och i samband med detta hört sig för om låneförsäkringar. Enligt kundens skildring blev paret i början nekat möjligheten till några som helst försäkringsoffertter av den anledning att de inte pratade flytande finska.

Båda upplevde att språket användes som en ursäkt för att inte bevilja dem en försäkring.

Enligt kunden hade banken även meddelat dem att de inte kan beviljas försäkring för allvarlig sjukdom eftersom banken inte hade tillgång till parets hälsouppgifter. Banken hade dessutom upplyst dem om att de inte kunde beviljas en arbetslöshetsförsäkring eftersom bägge sökande saknade fasta arbetsplatser. Paret hade bott och arbetat i Finland i över sex års tid.

Banken gav minoritetsombudsmannen en redogörelse om sina förfaringsätt när det gäller att begära redogörelser av utländska försäkringskunder. Banken krävde dock inga motsvarande redogörelser när det gällde finländska medborgare, även om dessa hade bott utomlands strax innan försäkringen tecknades. När det gällde kravet på tillräcklig förståelse av det språk på vilket avtalet är upprättat, som i och för sig är godtagbart, hade banken inte upplyst paret tillräckligt tydligt om möjligheten att kringgå detta problem genom att översätta texten på kundens bekostnad och använda tolk.

Banken hänvisade också till möjliga beskattningsmässiga problem som kan uppstå när det gäller utländska kunder. Ombudsmannen konstaterade dock att även finländska medborgare kan ha skattekopplingar till utlandet och att försäkringsvillkoren kan utökas med punkter som förebygger denna typ av problem och som gäller alla försäkringskunder likvärdigt och förpliktar dem till att underrätta försäkringsgivaren om ändringar som påverkar ersättningsansvaret.

Ombudsmannen ansåg att bankens förfaringsätt och krav delvis överträdde lagen om likabehandling. Banken ändrade sitt förfaringsätt enligt ombudsmannens rekommendationer och meddelade att de villkor som gäller beviljande av försäkring och som är indirekt diskriminerande kommer att avlägsnas.

Diskriminering i handelslokaler och restauranger

En stor del av ombudsmannens kundarbete berör handelslokaler och restauranger. Ett flertal kundkontakter under 2006 gällde restauranger och handelslokaler som hade vägrat betjäna utlänningar och romer. I synnerhet gör affärernas diskriminerande handlingssätt det dagliga livet mycket svårare. Det är inte endast fråga om att neka inträde i affärslokaler, utan affärernas och företagens handlingssätt kan t.o.m. uppfylla kriterierna för trakasserier. Detta är fallet när kunden följs, utfrågas eller granskas avsiktligt i andra kunders närvaro och detta sker endast med anledning av kundens etniska ursprung.

Restaurangtjänster

De kriterier som restauranger tillämpar för att välja sina kunder och tillhandahålla kundservice kan vara fullt godtagbara, t.ex. när det gäller klädsel, men om kriterierna endast tillämpas på personer som tillhör etniska minoriteter handlar det om diskriminering. Om en restaurang kräver att kunderna bär festkläder bör kunder i träningskor få samma bemötande oberoende av etniskt ursprung.

Som en del av sin verksamhet för samarbete och påverkan deltog minoritetsombudsmannens byrå tillsammans med Finlands Hotell- och Restaurangförbund, Servicefacket och polisavdelningen vid inrikesministeriet i ett projekt som samordnades av Förbundet för mänskliga rättigheter. Projektet resulterade i publiceringen av en broschyr under namnet "Likabehandling i kundbetjäning". Syftet med broschyren är att åstadkomma en ökad medvetenhet när det gäller krav på icke-diskriminerande bemötande och att främja likabehandling av kunder. Broschyren delades i huvudsak ut åt ombudsmän vid hotell och restauranger och till restaurangägare.

Diskrimineringsfall i Helsingfors: År 2005 bad minoritetsombudsmannen

diskrimineringsnämnden undersöka huruvida en restaurang hade brutit mot lagen om likabehandling då den hade nekat en svarthyad person inträde genom att hänvisa till att personen i fråga bar fel slags skor. Restaurangens övriga kunder hade träningskor av samma typ som den person som nekades inträde.

Enligt diskrimineringsnämndens beslut hade restaurangens ordningsvakt nekat personen inträde på grund av dennes etniska ursprung. Diskrimineringsnämnden förbjöd ordningsvakten att fortsätta diskriminera ifrågavarande person på grund av etniskt ursprung enligt § 6 i lagen om likabehandling genom att hindra personen från att tillträda restaurangen och dess tjänster.

Diskrimineringsfall i Uleåborg: År 2005 bad minoritetsombudsmannen diskrimineringsnämnden undersöka huruvida en restaurang hade överträtt förbjudet mot diskriminering enligt lagen om likabehandling. Restaurangchefen hade gett sina anställda order om att inte betjäna utlänningar. Chefen använde dessutom ett förnedrande uttryck om kundgruppen i fråga.

Också diskrimineringsnämnden ansåg att det uttryck som kundchefen använt var kränkande för kunderna och skapade en förnedrande stämning mot dem i restaurangen. Också restaurangchefens order om att låta bli att betjäna kunder på grund av deras etniska ursprung uppfyllde kriterierna för diskriminering. Företaget som äger restaurangen borde dessutom ha vidtagit åtgärder för att hindra att detta olagliga förfarande tillämpas när man väljer kunder. Diskrimineringsnämnden förbjöd restaurangchefen och företaget som äger restaurangen att diskriminera sina kunder på grund av deras etniska ursprung.

Diskriminering i klädaffär

En fabriksbutik i Åbo hade vägrat betjäna fyra kvinnor med anledning av deras romska ursprung. Sällskapet blev ombett att lämna butiken direkt

efter att de gått in. Som motivering hänvisade butiken till att de inte tar in grupper på över tre personer i affären. Då händelsen inträffade hade inget nämnts om personbegränsningar i affärslokalen. Affären hade heller inte föreslagit att sällskapet delar upp sig i mindre grupper så att de kan bli betjäna-
nade. De personer i sällskapet som blev kvar efter att två hade gått hade heller inte blivit betjänade.

Den kvinna som tagit upp ärendet och hennes sällskap upplevde detta bemötande som förnedrande och förödmjukande, också därför att det fanns en person ur majoritetsbefolkningen på plats då händelsen inträffade. Affären hade hotat med att kalla på en säkerhetsvakt om sällskapet inte avlägsnade sig, och hade även krävt att de lämnar butiken med hänvisning till deras etniska ursprung i andra kunders närvaro. Detta utgör uppsåtlig eller faktisk kränkning av rombefolkningens värdighet och integritet.

I ljuset av de beskrivna omständigheterna var butikens handlings-
sätt diskriminerande och uppfyllde åtminstone delvis kriterierna för trakasserier. Minoritetsombudsmannen bad diskrimineringsnämnden förelägga vite för att förstärka nämndens beslut. Diskrimineringsnämnden har ännu inte avgett ett beslut i detta ärende.

Romernas boende

Diskriminering med anknytning till boende har visat sig vara ett problem som berör just romer. Under verksamhetsåret blev ombudsmannen underrättad om ca 40 olika fall av diskriminering som gällde romernas boende. Ett flertal av kontakterna handlade om att en rom hade varit tvungen att vänta mycket länge medan hans eller hennes ansökan behandlades. I vissa fall är romer tvungna att ge redogörelser och utfästelser som förutsättning för att ett hyreskontrakt skall beviljas, något som inte krävs av andra personer som söker hyresbostad.

”Diskriminering med anknytning till boende har visat sig vara ett problem som berör just romer.”

Kundkontakterna har i allmänhet gällt diskriminering i anslutning till val av boende för aravabostäder. Kunderna har ofta berättat att de inte ens försöker få en bostad på den privata hyresmarknaden eftersom de systematiskt blir avvisade när det kommer fram att de är romer.

Minoritetsombudsmannen lade fram ett fall som gällde val av boende för hyresbostäder inför diskrimineringsnämnden under 2006. Ombudsmannen bad diskrimineringsnämnden förbjuda kommunen vid vite att fortsätta eller upprepa sin diskriminering på grund av etniskt ursprung. En romfamilj hade blivit förbisedd då man valde boende och detta hade bl.a. motiverats med att kommunen i fråga ”inte var det bästa möjliga alternativet” för romer, och man hade rekommenderat att de sökande flyttar till en annan kommun.

Diskrimineringsnämnden ansåg att detta utgjorde diskriminering på grund av etnisk bakgrund och befallde kommunen att inte fortsätta med eller upprepa förfaringssättet i fråga. På begäran av ombudsmannen förstärkte nämnden förbudet genom att döma ut vite på 4 000 euro.

Ombudsmannen utredde också ett fall där man ställt ett rompar inför villkoret att deras boende ordnas genom vidareuthyrning, med syfte att säkerställa att hyran betalas. Motsvarande villkor hade inte ställts för personer i liknande ekonomisk situation men som tillhörde majoritetsbefolkningen. Ombudsmannen avgav ett utlåtande där den uppmanade den kommun som hade ansvaret för att övervaka valet av boende till att vidta åtgärder så att urvalsförfarandet blir förenligt med lagen om likabehandling.

Intressentgruppernas verksamhet när det gäller boendefrågor

Utöver utredningar av enstaka fall har man strävat till att ingripa i problemet med diskriminering inom boende genom samarbete mellan olika myndigheter, utbildning och informationsspridning. Ett möte mellan huvudsekreteraren för delegationen för romska ärenden, planerare från de regionala delegationerna för romska ärenden och minoritetsombudsmannen arrangerades på dennes kontor. Mötet förde en omfattande diskussion kring diskriminering mot romer, i synnerhet när det gäller boende, och om vilka behov som finns när det gäller rådgivning om diskriminering.

Delegationen för romska ärenden ordnade ett möte för att diskutera frågor kring romernas boende. Utöver minori-

Diskriminering på bostadsmarknaden är en allvarlig form av diskriminering som borde motverkas ännu effektivare än hittills. Hemlösa lider av stor risk för utslagning. En bostad som uppfyller minimikraven är en basförutsättning för ett människovärdigt liv. För att lösa situationen borde förfarandet för val av boende göras öppnare, och i övervakningen av valet av boende borde man ha uppmärksamhet för att människor behandlas likvärdigt när de söker bostad. Dessutom kunde kommunerna ta i beaktande att likabehandling skall främjas och förverkligas också i boendefrågor när de utarbetar sina jämställdhetsplaner. Diskriminering på bostadsmarknaden kan hindra en person från att använda sin rätt enligt grundlagen att välja bostadsort.

tetsombudsmannens företrädare deltog även företrädare från miljöministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, statens bostadsfond, kommunförbundet och den regionala delegationen för romska ärenden i Södra Finland.

Undervisningssektorn

Minoritetsombudsmannens kontor tar emot relativt få kundkontakter som berör skolvärlden. Barn och unga samt deras föräldrar är sannolikt inte tillräckligt medvetna om möjligheten att vända sig till ombudsmannen i frågor som har med utbildning att göra. Av denna orsak består verksamheten inom undervisningssektorn närmast av åtgärder som syftar till att främja likabehandling, och knappt alls av diskrimineringsfall. En del av arbetet för att främja likabehandling handlar följaktligen om att öka kundernas medvetenhet om sina rättigheter.

Segregerande klassuppdelning

På begäran av minoritetsombudsmannen förbjöd diskrimineringsnämnden Helsingfors stad och en grundskola i Helsingfors att bilda årsklasser på grundval av invandrarelevernas modersmål. Fallet gällde uppdelning i klasser och undervisningsgrupper samt segregering (särbehandling) vid en grundskola. Begreppet segregering används när samma tjänster tillhandahålls olika befolkningsgrupper separat. Enligt kundens skildring var den första årskursen uppdelad i två parallellklasser så att samtliga av invandrabarnen hade placerats på samma klass medan den andra parallellklassen endast bestod av barn som var födda i Finland.

Ansökan hänvisade till 6 § 2 momentet 2 punkten i lagen om likabehandling, som avser indirekt diskriminering. Beredningsdokumenten för lagen (RP 44/2003 rd, sida 6) fastställer att "det väsentliga är att fastställa om särbehandlingen kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med tanke på de grundläggande rättigheterna. De krav som ställs för denna typ av motiveringar, i synnerhet när det gäller

de förbjudna grunder för särbehandling som räknas upp i bestämmelsen, är höga. Också särbehandling, dvs. segregering, är förbjuden, om det inte finns en godtagbar orsak som gör att det kan anses berättigat i en bestämd situation".

Minoritetsombudsmannen hänvisade till myndigheternas skyldighet att främja etnisk likabehandling och till rekommendation nr. 7 som utfärdats av Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), som är underställd Europarådet, och enligt vilken segregering borde betraktas som en form av diskriminering i de nationella lagstiftningarna. Endast i ytterst sällsynta fall kan särbehandling anses ha en godtagbar orsak, och tolkningen av begreppet "godtagbar orsak" borde vara så snäv som möjligt. Enligt rekommendationen borde däremot definitionen av vad som är diskriminering få en bred tolkning.

I sitt beslut hänvisade diskrimineringsnämnden bl.a. till förarbetena för 6 § (RF 5 § som motsvarar bestämmelsen, RP 309/1993 rd), enligt vilka bestämmelsen om diskriminering också gäller särbehandling (segregering). Ett separat tillhandahållande av samma tjänster åt olika befolkningsgrupper skulle således också vara förbjudet enligt motiveringen för förbudet mot diskriminering, om det inte finns en godtagbar orsak som gör att det kan anses berättigat i en bestämd situation.

Ärendet var fortfarande under behandling vid Helsingfors förvaltningsdomstol vid utgången av 2006.

Ordande av service på samiska

Verksamhetsberättelsen för 2005 innehöll en redogörelse av minoritetsombudsmannens utlåtande till Rovaniemi stad om dagvård på samiska. Staden meddelade år 2006 att någon form av dagvård på samiska kommer att ordnas från och med augusti, beroende på hur många barn som söker dagvård på samiska.

Samespråkiga personer har upplyst ombudsmannen om att det förekommer problem inom den samespråkiga service som tillhandahålls i Enontekiö kommun. Ombudsmannen begärde en redogörelse där kommunen utreder hur den säkerställer att samernas kulturella och språkliga rättigheter fullföljs inom åldringsvården och dagvården för barn. Enontekiö gav en sådan redogörelse men ärendet var ännu under behandling vid minoritetsombudsmannens kontor vid utgången av 2006.

Minoritetsombudsmannen har varit bekymrad av att samespråkiga får så lite modersmålsundervisning och dagvård på samiska. De som ordnar undervisning har heller ingen lagstadgad skyldighet att ordna undervisning på det egna språket utanför sameområdet, även om det finns statligt stöd att tillgå för detta ändamål. Något som ytterligare försvårar språkundervisningen för samespråkiga barn är det faktum att 70 % av alla samebarn under tio år bor utanför samernas hembygdsområde. I den nuvarande situationen är de samespråkigas rätt till det egna språket inte tillräckligt tryggad. Samernas rätt att använda sitt språk, såsom den fastställs av den samiska språklagen, svävar i fara bl.a. när det gäller att kommunicera med myndigheter på hembygdsområdet om det inte finns någon som talar samiska där. Enligt en bedömning som gjorts av Europarådets ministerkommitté (2004) är Inarisamiskan och skoltsamiskan idag i fara att försvinna. Dessutom är nordsamiskans situation hotad enligt Unescos klassificering.

Hets mot folkgrupp

Hets mot folkgrupp, gränserna för yttrandefriheten, respekt för religiösa övertygelser och islamofobi var alla högaktuella frågor i Finland i början av 2006. I bakgrunden till detta låg en samhällsdebatt som bl.a. berörde den så kallade danska karikatyrkrisen. Företrädare från minoritetsombudsmannens kontor kallades till olika

seminarier och evenemang för att tala om hets mot folkgrupp, islamofobi och diskriminering. Ombudsmannen drev också ett omfattande samarbete med islamiska samfund, föreningar och stiftelser.

11 kapitlet 8 § i strafflagen (21.4.1995/578)

Hets mot folkgrupp

Den som bland allmänheten sprider uttalanden eller andra meddelanden i vilka en nationell, raslig, etnisk eller religiös grupp eller en med dessa jämförbar folkgrupp hotas, förtalas eller smädas, skall för hets mot folkgrupp dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Rasism på internet

Under minoritetsombudsmannens verksamhetstid har endast två domar för hets mot folkgrupp avgetts i Finland. I det ena målet förkastades åtalet på grund av avsaknad av bevis, och i det andra hade hovrättens beslut inte ännu vunnit laga kraft i slutet av 2006. På grund av den föga rättspraxis som finns är gränsen mellan tillåtet och straffbart ännu oklar. Oftast är dock de osakliga inlägg som kommer till minoritetsombudsmannens kännedom så grova att gränsdragningen inte är något problem.

Med problematisk är lättheten med vilken personer kan framträda anonymt på internet. Gärningsmannens identitet blir inte alltid avslöjad. Dessutom går det inte nödvändigtvis att avlägsna materialet från internet, t.ex. i fall där servern finns i USA där yttrandefriheten är mycket bred. Det vore dock viktigt att visa att spridning av rasistiska meddelanden kan angripas med straffrättsliga medel.

Det är förbjudet att sprida rasistisk propaganda på internet, eftersom samma begränsningar gäller där som till exempel för tidningar och i TV. Finland har på grundval av sina internatio-

”Personer kan lätt framträda anonymt på internet och gärningsmannens identitet blir inte alltid avslöjad.”

nella förpliktelser skyldighet att ingripa i rasistisk propaganda. Ett exempel är FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Minoritetsombudsmannen anser att spridningen av rasistiska meddelanden på internet är en oroväckande fråga.

Minoritetsombudsmannen har på begäran av centralkriminalpolisen gett utlåtanden om två internetsajter och det material som fanns på dessa. Spridningen av materialet bland allmänheten med hjälp av internet uppfyllde i ombudsmannens ögon kriterierna för brottet hets mot folkgrupp. Ombudsmannen bad även centralkriminalpolisen undersöka ca fyrtio olika rasistiska bloggar/internetsajter. Förhandsundersökningarna för alla dessa ärenden var fortfarande under behandling vid utgången av 2006.

Webbadministratörens ansvar

Minoritetsombudsmannen sände en begäran om utredning åt ett företag som upprätthöll ett discussionsforum år 2005 (se verksamhetsberättelsen) med anledning av meddelanden som publicerades på forumet. I sitt utlåtande år 2006 konstaterade ombudsmannen att det var positivt att webbadministratören och ägaren hade städad sina discussionsforum med större omsorg och ökat övervakningen både när det gäller meddelanden som bryter mot god sed och lagen om likabehandling och meddelanden som hetsar mot folkgrupper.

Senare fäste man också uppmärksamhet vid att man på samma discussionsforum använde kränkande ord som

t.ex. ”ryssä”. Att kalla en privatperson för ”ryssä” (ryss) eller ”neger” utgör ärekränkning. De som övervakar internetsidor borde därför ha uppmärksamhet för dessa ord. Att använda ovan nämnda ord när man hänvisar till grupper kan uppfylla rekvisitet för hets mot folkgrupp. När man utvärderar rekvisiten för ett brott kan dessa ord betraktas som bevis på uppsåtlighet och avsikt att kränka. Orden i fråga ökar på handlingens grovhet och utgör förbjudna trakasserier enligt lagen om likabehandling.

Författaren av ett rasistiskt meddelande bär alltid huvudansvaret för att meddelandet sprids. Ofta förblir dock identiteten för personer som sprider meddelanden via internet oklar, vilket gör att författaren inte kan ställas till svars för sina gärningar. Detta leder till att webbadministratörens roll och ansvar när det gäller att hindra och förebygga spridning av rasistiska meddelanden understryks. Webbadministratören är den som gör det möjligt att sådana meddelanden sprids.

Uppvisning av naziflagga

Ombudsmannen bad polisen undersöka huruvida man genom att hänga upp ett stort hakkors eller en järnkorsflagga i fönstret uppfyllde rekvisitet för brottet hets mot folkgrupp. Polisen ansåg att det inte handlade om ett brott. Under förhandsundersökningen motiverades denna ställning dock med en formulering ur 11:8 i strafflagen, som inte var i kraft. Ombudsmannen framförde en åtalsbegäran och motiverade denna bl.a. med att brottsrekvisitet

enligt bestämmelse 11:8 i strafflagen uppfylls oberoende av om det hets mot folkgrupp som eftersträvas uppstår eller inte. Handlingen bör med andra ord inte nödvändigtvis ha några följder. Utöver detta blev polisen ombedd att utbilda sin personal om paragrafens innehåll, tillämpning och tolkning.

Åtalsbegäran avgjordes av riksåklagar-ämbetet. Den biträdande riksåklagaren ansåg att även om det i och för sig är möjligt att rekvisitet för spridning uppfylls av att en flagga läggs fram enligt ovan fanns det ingen anledning att misstänka brott i detta ärende. Beslutet motiverades bl.a. med följande: "Det faktum att brottsrekvisitet kräver att gärningen innehåller ett visst hetselement gör rekvisitet snävare än om det skulle granskas endast i verbal form." Beslutet konstaterade också att ordet hets ingår i bestämmelsens benämning. Ombudsmannen anser emellertid att benämningen för ett brottsrekvisitet inte borde få leda till att det straffrättsliga skydd som brottsrekvisitet ger blir snävare.

Rasistiska tidningsskriverier

Under verksamhetsåret fäste minoritetsombudsmannen uppmärksamhet vid olika tidningsskriverier som man bedömde som kränkande för utlänningar och som förstärkte fördomar och en negativ inställning mot invandrare. Det är emellertid inte alltid möjligt att ingripa i skriverier som uppmuntrar till diskriminering eftersom åtalströskeln för hets mot folkgrupp ligger tämligen högt. Dessutom har inte alla publikationer förbundit sig att följa de journalistregler som upprättats av Opinionsnämnden för massmedier, vilket gör att deras publiceringsverksamhet inte styrs av självsanering och egenkontroll.

Sötsaksförpackningar

Minoritetsombudsmannen fick genom en kundkontakt upplysningar om att två sötsakstillverkare använde kränkande omslagspapper. Kunden upplevde att omslagspappren i fråga framställer svarthyade som clowner

med stora läppar, örhängen och stora ögon. Bilden upplevdes som en rasistisk och följaktligen kränkande karikatyr av mörkhyade människor.

Minoritetsombudsmannen ansåg att utseendet på omslagspappren och förpackningarna i fråga kan anses etniskt betänkligt. Förpackningarnas utseende kan vara kränkande för mörkhyade personer. Det att bilderna har långa anor gör dem inte acceptabla. Eftersom det i detta fall var fråga om att iaktta bestämmelserna i konsument-skyddslagen överförde ombudsmannen ärendet till konsumentverket.

Den ena av sötsakstillverkarna har meddelat att de kommer att ändra på omslagspappret under 2007 "så att det bättre passar in i ett flerkulturellt samhälle".

TV och stereotyper

Minoritetsombudsmannen påpekade för en TV-kanal att det i ett av dess barnprogram förekom stereotypa framställningar av en viss etnisk grupp och att det fanns en risk för att barnprogrammen förstärker fördomar mot etniska minoriteter. Ombudsmannen bad TV-kanalen beakta dessa saker när man i fortsättningen väljer barnprogram. Ombudsmannen konstaterade att barn är en speciellt viktigt grupp när det gäller att främja likabehandling och goda etniska relationer.

Diskriminering i arbete

Enligt den kompetensfördelning som fastställs i lagen om likabehandling är det arbetarskyddsdistriktens uppgift att ingripa i diskriminering i arbete. Av de kundfall som minoritetsombudsmannen tagit emot innehöll 35 fall kritik mot arbetsgivarens handlingssätt. De ärenden där man på grundval av kundkontakten har bedömt att saken behöver ytterligare utredning har överförts till respektive arbetarskyddsdistrikt.

Minoritetsombudsmannen har som allmän uppgift att främja etniska minoriteters och utlänningars ställ-

ning och rättigheter. Med tanke på att arbetslivet är en så central faktor när det gäller välfärd har minoritetsombudsmannen fortsatt att föra diskussioner med arbetarskyddsdistriktet om hur man kan ingripa i diskriminering i arbete, bl.a. genom att utvärdera hur användbara bestämmelserna om diskriminering i arbete i strafflagen och lagen om likabehandling är. Etniska minoriteter möter fortfarande mycket diskriminering i arbetet, till exempel när det gäller att bli vald för en anställning, och är inte tillräckligt medvetna om möjligheten att föra sitt ärende inför sitt arbetarskyddsdistrikt. Fall av diskriminering i arbete borde alltid bedömas också utifrån de rätts-skyddsmedel som straffrätten erbjuder och de som avses i lagen om likabehandling.

Utveckling av rådgivningen om etnisk diskriminering

Andelen kundkontakter som gäller diskriminering har ökat stadigt. Ur ett riksomfattande perspektiv finns det otillräckligt med rådgivning och denna är splittrad. Det finns endast sporadiskt med råd och möjlighet att säkra rättigheter, även om kravet för likabehandling och icke-diskriminering är samma överallt.

Ett centralt arbetsredskap när det gäller att förebygga diskriminering och sprida jämställdhet är kommunala jämställdhetsplaner, där man även kunde ta ställning till hur rådgivningen skall organiseras. Trots skyldigheten att upprätta denna typ av planer enligt lagen om likabehandling har planeringen i många kommuner ännu inte uppnått en så praktiskt genomförbar nivå.

Som en del av projektet EurEquality år 2005 utredde minoritetsombudsmannens byrå vem som tillhandahåller rådgivning, vad denna innehåller och hur dess kvalitet borde bedömas. Utredningen kartlade rådgivningspraxis i Helsingfors, Esbo, Vanda, Kotka och Tammerfors. Utöver allmän praxis

synade man även åtgärder som är riktade till specialgrupper, som t.ex. samer, romer och unga invandrare. Som kvalitetskriterier för hur rådgivningen skall utvecklas utarbetade man s.k. hörnstenar för god rådgivning och en modell som visar hur rådgivningen skall ordnas och samordnas i kommunerna, på regional och på riksomfattande nivå.

Under projektets andra fas under hösten 2006 ordnades åtta diskussions- och utbildningsevenemang på olika håll i Finland. Dessa handlade om hur man identifierar och ingriper i etnisk diskriminering och om möjligheterna till att ordna lokal rådgivning. Evenemangen samlade över 200 deltagare från myndigheter och medborgarorganisationer som arbetar med etniska minoriteter och även ett stort antal företrädare av dessa minoriteter. Rapporten "Etnisen syrjinnän vastainen neuvonta kunnissa" (rådgivning mot etnisk diskriminering i kommunerna) publicerades även på engelska (Riikka Tella: Etnisen syrjinnän vastainen neuvonta kunnissa. Minoritetsombudsmannens publikationsserie 3, Helsingfors 2006. Version på engelska: "Advisory Services Against Ethnic Discrimination in Municipalities", samma publiceringsuppgifter).

Rapporten föreslår att rådgivningen organiseras enligt en modell som bygger på ett samarbete mellan kommunala, regionala och riksomfattande instanser. De regionala skillnaderna när det gäller etniska minoriteters situation är stora och därför är det viktigt att man känner till de lokala

rådgivningsbehoven. Det skulle av denna anledning vara kommunerna som bär huvudansvaret för de lokala rådgivningsarrangemangen. Omsättningen i praktiken av denna modell skulle bygga på ett samarbete mellan olika förvaltningsområden, som t.ex. socialväsendet, boendeväsendet och skolväsendet, och polisen.

Rapporten poängterar det faktum att rådgivningens kvalitet blir bättre om invandrare, romer och samer får delta i planeringen och verkställandet. Modellen innehåller även förslag på hur man i rapporteringen kan kartlägga och identifiera olika former av diskriminering och sätten på vilka dessa framträder.

Förutsatt att modellen blir verklighet skulle den medföra ökade färdigheter att bemöta och hjälpa kunder överallt som har utsatts för diskriminering inom olika tjänster. Målet är en s.k. "låg rådgivningströskel", där rådgivningen så ofta som möjligt tillhandahålls på kundens eget språk. Rådgivningen skulle också vara flexibel och anpassas till olika situationer: i vissa fall kan kunden styras vidare för att få hjälp, i andra fall kan kunden upplysas om olika förfaringssätt och om rättsskydd i diskrimineringsituationer. I samband med vägledningen skall man också uppmuntra kunden till att ta en aktivare roll när det gäller att lösa problemet, t.ex. genom att uppsöka stödgrupper av likställda.

Med syfte att samla information om diskriminering och regional samordning av rådgivning har man inlett ett

"Trots skyldigheten att upprätta denna typ av planer enligt lagen om likabehandling har planeringen i många kommuner ännu inte uppnått en så praktiskt genomförbar nivå."

regionalt pilotprojekt som ett samarbete mellan minoritetsombudsmannens byrå, arbetsministeriet och Sydöstra Finlands TE-central (ESKO-projektet). En delegation för immigrationsärenden skall tillsättas vid TE-centralen för att sköta dessa uppgifter. De erfarenheter som pilotprojektet ger utnyttjas framöver för att utveckla rådgivningen om etnisk diskriminering.

Behandling av diskriminering och rasistiska motiv i rättsprocessen

Minoritetsombudsmannen har i tidigare årsberättelser fäst uppmärksamhet vid att de flesta personer som kontaktat ombudsmannen har ansett att polisen inte har behandlat rasistiska brott och deras undersökning med tillräckligt allvar. Minoritetsombudsmannen har poängterat att polisen inte skall uttrycka förutfattade uppfattningar när en brottsanmälan tas emot, t.ex. när det gäller restaurangernas rätt att välja sina kunder, utan att saken bör redas ut genom en polisundersökning.

Ombudsmannen är bekymrad för att man inte registrerar alla fall där motiveringen eventuellt är rasistisk som sådana. Detta framkommer också av polisens årliga redogörelse av fall som berört rasistiska brott. Trots att polisen i sina instruktioner har understrukt vikten av att rasistiska motiv utreds under förhandsundersökningar av brott har endast omkring hälften av de brottsanmälningar som anses bero på rasistiska brott registrerats med denna benämning.

Enligt minoritetsombudsmannens uppfattning borde rasistiska motiv alltid nedtecknas i undersökningsregistret när någon av de personer som är kopplade till fallet uttrycker sådana misstankar. Exempelvis den brittiska polisens definierar rasistiska fall som vilket fall som helst som upplevs som rasistiskt av offret eller vilken annan person som helst ("A racist incident

"Ombudsmannen är bekymrad för att man inte registrerar till polisens datasystem alla fall där motiveringen eventuellt är rasistisk som sådana."

is any incident which is perceived to be racist by the victim or any other person"). Polisen borde heller inte utesluta rasistiska motiv i sina offentliga ställningstaganden till olika fall, eftersom detta kan tolkas som att påstående om rasistiska motiv inte tas på allvar. Det huruvida ett fall har rasistiska motiv eller inte borde avgöras av respektive domstol först när den fattar sitt slutliga beslut.

Under 2006 följde minoritetsombudsmannen bl.a. två förhandsundersökningar och rättsprocesser för brott som riktats av majoritetsbefolkningen mot invandrare. De invandrare som bodde på området upplevde dessa brott åtminstone delvis som rasistiskt motiverade. I det ena fallet sände ombudsmannen ett ställningstagande till polisens högsta ledning där den reagerade på ett utlåtande som givits av den lokala polisledningen i början av förhandsundersökningen där man sade att brottet inte skulle registreras som rasistiskt i polisens datasystem.

Strafflagen har från och med början av 2004 betraktat rasistiska motiv som straffskärpningsgrund. Trots detta krävde åklagaren ingen straffskärpning på grundval av rasistiska motiv i någondera fallet, även om förhörsprotokollet åtminstone i det ena fallet gav vid handen att rasistiska rop hade förekommit före våldsdådet. I bägge fall beaktade domen heller inte rasistiska motiv som straffskärpningsgrund.

Alla parter i straffrättsprocessen, dvs. polis, medhjälpare, åklagare och dom-

stolar, borde beakta den situation som offer för rasistiska brott befinner sig i. Än så länge har det förts mycket litet diskussion om dessa aktörers yrkeskunighet och inställningar. Vissa av de kundkontakter som minoritetsombudsmannen tagit emot har exempelvis ifrågasatt kunnigheten på detta område.

Vad som uppfattas som rasistiska motiv kan variera mellan olika personer. Det är därför möjligt att man inte alltid har uppmärksamhet för rasistiska motiv. Det att gärningarna inte har betraktats som rasistiska har bl.a. motiverats med att gärningsmannen också har utländska vänner. I ljuset av vissa fall är det att anta att enskilda uppfattningar hos olika aktörer när det gäller hur klandervärt diskriminering är också påverkar det hur de prioriterar i sitt agerande. Den biträdande justitiekanslern har under verksamhetsåret tillrättaviserat två domare vid tingsrätten för förseningar när det gällde att åtala svarande som anklagats av diskriminering. Förseningarna gjorde att åtalet av fem personer för diskriminering av romer på en restaurang inte hann bli behandlat vid domstolen.

UTLÄNNINGARNAS STÄLLNING OCH RÄTTIGHETER

Ändringar i utlänningslagen

Utlänningslagen undergick ett flertal reformer under 2006. Detta berodde på såväl nationella behov som behovet att sätta nya EU-direktiv i kraft. Ombudsmannen avgav ett flertal utlåtanden och hördes av riksdagens förvaltningsutskott och arbets- och jämställdhetsutskott.

Utlänningslagen blev utökad med bestämmelser om uppehållstillstånd för offer av människohandel, med syfte att effektivisera arbetet mot detta brott. Ombudsmannen konstaterade att uppehållstillstånd för offer av människohandel är en nödvändig åtgärd men att offrets situation borde beaktas på ett helhetsbetonat sätt.

Bestämmelserna om vad som avses med familj samt grunderna för beviljande av uppehållstillstånd på grundval av familjeband blev också reviderade, och ledde enligt ombudsmannens mening till att dessa bestämmelser allt bättre motsvarar den verkliga uppfattning människor har om sin familj.

De nya bestämmelserna i utlänningslagen om förläggningsanskyldighet att lämna ut uppgifter om asylsökande, vars syfte är att förbättra informationsflödet mellan myndigheter, samt bestämmelserna om spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande väckte mycket diskussion bland offentligheten. Ombudsmannen upplevde inte spårandet av föräldrar som ett problem, eftersom Utlänningsverket redan är förpliktat av tidigare bestämmelser att se efter barnets bästa intresse. Däremot ansåg ombudsmannen att bestämmelserna om skyldigheten att lämna ut uppgifter hade oklara mål, och fäste uppmärksamhet vid sakens principiella betydelse: systemet för mottagning av asylsökande, som bygger på ett ömsesidigt förtroende mellan asylsökande och personalen på respektive förläggning, har hittills fungerat så att mottagningssystem och asylförfarande hålls separata. Detta är bl.a. en

förutsättning för att asylsökande skall kunna hämta sig från sina traumatiska erfarenheter.

Man såg också över bestämmelserna om uppehållstillstånd för utländska elever. Målet var att studerande i fortsättningen kan ansöka om uppehållstillstånd för att söka arbete i Finland efter studierna. Ombudsmannen fäste uppmärksamhet vid det faktum att reformen i praktiken kan förbli ogenomförd på grund av det obligatoriska och ovillkorliga kravet på sjukförsäkring.

när det gäller utlänningsars ställning och rättigheter, och beslöt att använda sin rätt att bli hörd med anledning av de framlagda rekommendationerna för utvisning. Rekommendationerna om utvisning gällde i huvudsak personer som hade flyttat till Finland som minderåriga tillsammans med sina föräldrar. Eftersom många till följd av sin långa vistelse i Finland hade hunnit knyta starka band till det finländska samhället ansåg ombudsmannen det nödvändigt att framföra sin egen ståndpunkt om utvisningens laglighet och ändamålsenlighet. Beslutet att

”Utlänningslagen blev utökad med bestämmelser om uppehållstillstånd för offer av människohandel, med syfte att effektivisera arbetet mot detta brott.”

Utlåtanden om utvisning

209 § i utlänningslagen (301/2004) stadgar om hörande av minoritetsombudsmannen. Minoritetsombudsmannen har rätt att bli hörd i ärenden som gäller asylsökande eller utvisning av utlänningar. Den myndighet som avgör ärendet kan ge minoritetsombudsmannen en skälig tid att avge ett utlåtande.

Rekommendationer för utvisning till Somalia

I början av 2006 meddelade Utlänningsverket och polisen att trafikförbindelser öppnats till Somalia. Utlänningsverket ansåg enligt gällande beslutspraxis att asylsökande somalier inte längre var i behov av skydd endast på grundval av säkerhetssituationen i Somalia, och tog i behandling asylsökningar av somaliska medborgare som hade gjort sig skyldiga till brott under sin vistelse i Finland.

Minoritetsombudsmannen ansåg att frågan har stor samhällelig betydelse

använda rätten att bli hörd påverkades också av förändringarna i säkerhetssituationen i Somalia och av den livliga diskussion som tidigare hade förts bland offentligheten om brott som begåtts av ungdomar av somaliskt ursprung.

Ombudsmannen avgav utlåtande om 22 rekommendationer om utvisning. Även om varje rekommendation i och för sig innehöll grunder för utvisning enligt utlänningslagen beslöt ombudsmannen i varje fall att motsätta sig dessa rekommendationer. En del av de personer som var rekommenderade för utvisning hade enligt ombudsmannen utvecklats så starka band till Finland att de omständigheter som talade för utvisning inte kunde anses väga mer i en samlad bedömning av ärendet än de som talar emot. I en del av fallen ansåg ombudsmannen att det också efter samlad bedömning skulle ha funnits starka grunder för utvisning. Trots detta beslöt ombudsmannen att motsätta sig även dessa utvisningar med anledning av den ostabila situation som råder i Somalia.

Den konflikt som brutit ut i södra Somalia, i synnerhet på vårvintern, gjorde regionen ännu ostabilare. När det gällde Norra Somalia, som anses vara lugnare, kunde man konstatera att personernas långa vistelse utomlands inte talade för att de returneras till regionen. Ombudsmannen grundade sin bedömning om säkerhetssituationen i Somalia i huvudsak på rapporterna från FN:s flyktingkommissariat UNHCR. Vid utgången av 2006 blev det ostabila läget i Somalia ytterligare förvärrat av att den provisoriska regeringen attackerade områden som hör till De islamiska domstolarnas milis, med stöd från etiopiska trupper.

Rekommendationerna för somaliernas utvisning är för närvarande ännu under behandling hos andra myndigheter.

Somalier utgör en av våra största folkgrupper och den ständigt växlande säkerhetssituationen i Somalia har en inverkan på deras levnadsförhållanden. Situationen i Somalia har fått stor uppmärksamhet i pressen, och det har förts en omfattande diskussion om rättvisan i att utvisa så kallade andra generations invandrare eller personer som kan jämföras med dessa. Rätts- och samhällsvetenskapliga föreningen ordnade ett seminarium som behandlade denna fråga i december, där även minoritetsombudsmannen deltog.

Övriga utlåtanden om utvisning

Minoritetsombudsmannen begärde att få bli hörd enligt 209 § i utlänningslagen (301/2004) i ärenden som gällde utvisning av asylsökande eller utlänningar. Under november–december bad minoritetsombudsmannen att få bli hörd i sådana utvisningsärenden där personen man ville utvisa antingen hade familjeband i Finland och/eller hade kommit till Finland som minderårig.

Under ovan nämnda period behandlades 15 rekommendationer om utvisning.

Förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd

Minoritetsombudsmannen utredde ett flertal kundkontakter som gällde uppfyllning av villkoren för uppehållstillstånd. De frågor som trädde fram i kundarbetet gällde uppfyllning av försörjningsförutsättningar, villkor för beviljande av uppehållstillstånd på grundval av familjeband samt kringgående av bestämmelser om invandring och misstankar om skenäktenskap. Ombudsmannen gav upplysningar om gällande lagstiftning och rättspraxis samt vägledning och råd om sökande av rättshjälp.

Något som man lade märke till var att utlänningar som bor i Finland har ett stort behov av råd och vägledning i fråga om uppehållstillstånd samt av information om vilka villkor och vilken praxis som gäller för att uppehållstillstånd skall beviljas, möjligheterna till ändringssökande och överklagning samt offentlig rättshjälp. För att säkerställa att rättsskyddet för asylsökande skall fortsätta att förverkligas ansåg ombudsmannen att det är viktigt att man fortsätter att erbjuda en tillräcklig och högklassig rättshjälp samt allmän information om hur denna kan nyttjas. Minoritetsombudsmannen hördes av den arbetsgrupp som diskuterar rättshjälp för utlänningar, asylsökande och offer av människohandel.

Uppfyllning av försörjningsförutsättning

Minoritetsombudsmannen blev kontaktad av en person som hade sökt uppehållstillstånd åt sin fru i familjeåterföreningssyfte. Utlänningsverket hade avgett ett nekande beslut eftersom det ansågs att försörjningsförutsättningen inte uppfylldes. Utlänningsverket konstaterade att trots anknytningspersonens medel och inkomster kunde denna inte trygga den sökandes försörjning i Finland på lång sikt, med tanke på hans ställning som visstidsanställd och på arbetsinkomsternas storlek.

”Utlänningar som bor i Finland har ett stort behov av råd och vägledning i fråga om uppehållstillstånd.”

Ombudsmannen beslöt att motsätta sig Utlänningsverkets tolkning av huruvida försörjningsförutsättningen uppfylldes eller inte. Förutsättningen för att uppehållstillståndet i fråga skulle beviljas på grundval av familjeåterförening var en tryggad försörjning, men när det gäller ett fortsatt tillstånd borde denna bedömas separat. Man kan inte kräva att försörjningen är tryggad under en längre tid än den period för vilken uppehållstillståndet söks. Utlänningsverket borde således inte ha bedömt huruvida försörjningsförutsättningen uppfylls med tanke på eventuella fortsatta tillstånd. Ombudsmannen motiverade även sin ståndpunkt med gällande förvaltningsrättslig praxis.

Utlänningsverket konstaterade att beslutet var felaktigt och avgav ett nytt avgörande som gynnade anknytningspersonen. Minoritetsombudsmannen underrättade även enheten för juridisk information och länderinformation vid Utlänningsverket om sin tolkning.

Försörjningsförutsättning

I sitt utlåtande till riksdagens förvaltningsutskott bedömde minoritetsombudsmannen att den försörjningsförutsättning som fastställs av Utlänningsverkets instruktion är för hög och hindrar många invandrarfamiljer från att återförenas.

Utlänningsverket har avgett en instruktion den 6 april 2005 (Dnr 3/010/2004) om hur försörjningsförutsättningen enligt 39 § i utlänningslagen skall tillämpas. Även om instruktionen är av riktgivande natur fastställer den i själva verket den försörjningsförutsättning som riksdagen föreskrivit på en nivå som för många invandrare

innebär ett hinder när det gäller att kunna leva tillsammans med sin familj. Nettoinkomsterna för icke finländska medborgare som arbetar i Finland skall vara sammanlagt 2 430 € per månad för att exempelvis en maka och två minderåriga barn skall få bo med anknytningspersonen i Finland genom familjeåterförening. Instruktionen fastställer att förmåner som ersätter kostnader, t.ex. bostadsbidrag, tas i beaktande för att räkna ut nettoinkomsterna, men inte utkomststöd.

Den individuella inkomstnivå som fastställs som försörjningsförutsättning är högre än den genomsnittliga konsumtionen för den lägsta femtedelen av inkomsttagare i Finland. En annan jämförelsepunkt är att grunddelarna för utkomststödet för en invandrarfamilj på fyra personer bara skulle uppgå till sammanlagt 1 101 €.

Iakttagande av förvaltningsdomstolens beslut

Minoritetsombudsmannen utredde ett fall där polisinsrättningen hade gett ett nekande beslut om en ansökan för permanent uppehållstillstånd eftersom man ansåg att kravet på permanent vistelse inte hade uppfyllts. Beslutet överklagades vid förvaltningsdomstolen, som upphävde polisinsrättningens beslut.

Enligt förvaltningsdomstolens beslut borde man vid polisinsrättningen ha bedömt att avsikten för vistelsen var permanent från och med det stund då den sökandes arbetskontrakt hade övergått till att vara i kraft tills vidare. Förvaltningsdomstolen konstaterade att polisinsrättningen inte kunde förkasta ansökan på de grunder som

nämns i beslutet och återförvisade ärendet för ny behandling.

Polisinsrättningen gav ett nytt beslut i ärendet och konstaterade åter en gång att kravet på permanent vistelse inte hade uppfyllts. Den sökande överklagade beslutet på nytt vid förvaltningsdomstolen och kontaktade minoritetsombudsmannen.

Minoritetsombudsmannen lade fram att polisinsrättningen inte borde ha förkastat ansökan på nytt på samma grunder. När förvaltningsdomstolen upphävde polisinsrättningens beslut hade den tagit ställning till frågan om lagens tolkning och användning av prövningsrätt, och innehållet av dess avgörande måste betraktas som bindande. Polisen borde ha iakttagit förvaltningsdomstolens åsikt om när den permanenta vistelsen hade börjat. Ombudsmannen motiverade sin ståndpunkt med högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis och med ett beslut av riksdagens biträdande justitieombudsman där denne hade ansett att Utlänningsverket hade överträtt lagen och principen för förtroendeskydd då det inte hade följt förvaltningsdomstolens beslut.

Ombudsmannen ansåg att den sökande har rätt att lita på att polisinsrättningen iakttar förvaltningsdomstolens tolkning. Polisinsrättningen avlägsnade det felaktiga beslutet och beviljade den sökande permanent uppehållstillstånd. Minoritetsombudsmannen underrättade inrikesministeriet om fallet och sin ståndpunkt, och underströk vikten av systemet för ändringssökan och skyldigheten att iaktta förvaltningsdomstolens beslut.

Medborgarskapsärenden

Minoritetsombudsmannen sände en skrivelse till statsrådets justitiekansler om de långa behandlingstiderna för ansökningar om medborgarskap. Personer som kontaktat ombudsmannens byrå uppgav att de t.o.m. hade väntat i över sju år på att deras ansökan om

medborgarskap skulle behandlas. Enligt de uppgifter som ombudsmannen har fått gäller de långa behandlingstiderna uttryckligen ansökningar från somaliska medborgare. Enligt ombudsmannen var det också problematiskt att man vid Utlänningsverket inte var flexibel när det gällde den frist som var reserverad för att komplettera ansökningar om medborgarskap, även om detta sannolikt ledde till att ärenden återförvisas via överklagning för ny behandling vid verket.

I sitt svar konstaterade justitiekanslern att de åtgärder som har införts vid Utlänningsverket för att förkorta behandlingstiderna för medborgarskapsärenden inte har hunnit slutföras och att det inte fanns anledning att ingripa i detta skede. Justitiekanslern ansåg att man inte hade gett en tillräcklig redogörelse av hur behandlingstiderna för somalier var längre än för andra sökande. I fråga om komplettering av ansökningar konstaterade justitiekanslern dock att Utlänningsverkets praxis borde vara tillräckligt flexibel.

Högsta förvaltningsdomstolen har senare avgett två beslut där den anser att den frist som Utlänningsverket reserverar för komplettering av ansökningar om medborgarskap är otillräcklig. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att den frist som Utlänningsverket fastställt för komplettering var otillräcklig i förhållande till kravet på en tillräcklig frist med hänsyn till ärendets art och innehåll enligt 33 § i förvaltningslagen (Se HFD:2007:14 och HFD:2007:15).

Under 2006 har största delen av de kundkontakter som gäller medborgarskapsfrågor gällt långa behandlingstider, och nästan alla kunder har varit somaliska medborgare.

Visumärenden

Minoritetsombudsmannen bad statsrådets justitiekansler ta ställning till motiveringskyldigheten för nekande visumbeslut. I minoritetsombudsmannens åsikt är skyldigheten att motivera

beslut enligt grundlagen inte tryggad i visumärenden, eftersom framläggandet av motiveringar hänger på den sökandes begäran och det inte finns någon skyldighet att motivera besluten. Minoritetsombudsmannen bad justitiekanslern ta ställning till skyldigheten att motivera visumbeslut och till hur omfattande denna skyldighet är, samt till huruvida 17 och 32 § i utlänningslagen överensstämmer med grundlagen.

I sitt svar ansåg justitiekanslern att denne i detta fall inte har möjlighet till ett allmänt ställningstagande om huruvida den gällande lagstiftningen överensstämmer med grundlagen. Justitiekanslern konstaterade att då riksdagen har godkänt utlänningslagen har den också godkänt avvikelser från motiveringskyldigheten i den utsträckning som lagts fram.

Verkställighet av avvisningsbeslut

Behandlingen av asylansökningar inom det påskyndande asylförfarandet fortsatte att ge upphov till kundkontakter. Ombudsmannen utredde ett fall där polisverket hade verkställt ett avvisningsbeslut för en asylsökande trots att förvaltningsdomstolen i Helsingfors hade förbjudit denna verkställighet. Polisen blev underrättad om verkställighetsförbudet först när man redan hade hunnit börja verkställa beslutet. Enligt ombudsmannen var det ett problem att kravet på ett effektivt rättsskydd inte hade förverkligats. Den sökande hade inte erbjudits möjlighet till ett tillfälligt rättsskydd medan överklagningsprocessen pågick. Ombudsmannen underrättade inrikesministeriet om detta ärende.

Ombudsmannen har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid hur rättsskyddet förverkligas i det påskyndande asylförfarandet (referens: Minoritetsombudsmannen (2005): Minoritetsombudsmannens utredning om rättsskyddsgarantier inom ett påskyndat asylförfarande – snabbhet, effektivitet eller rättvisa? Minoritetsombudsmannens publikationsserie 2). En positiv sak var att saken fick uppmärk

samhet i arbetsgruppens förslag till inrikesministeriet om en strategi för utveckling av invandrarförvaltningen och utlänningslagstiftningen. Arbetsgruppen uppmanade till att överväga hur bestämmelsen om verkställighet av avvisningsbeslut inom ett påskyndat förfarande kunde förtydligas med iakttagande av den asylsökandes rättsskydd, rättssäkerheten och en likvärdig behandling av alla sökande, samt kravet på ett effektivt asylförfarande.

Samarbete i utlänningsärenden

Minoritetsombudsmannen ger upplysningar om den lagstiftning som gäller utlänningsärenden och dess tillämpningspraxis. Utöver rådgivning övervakar ombudsmannen också utlänningsärendens rättsskydd och ser efter att en god förvaltningssed och andra grundläggande rättigheter iakttas, ingriper i problem och lämnar förslag på förbättringar och utveckling.

Ombudsmannen samarbetar med olika instanser. De viktigaste myndighetsinstanserna är Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet. Ombudsmannen strävar till att informera om frågor och tolkningspraxis som upplevs som problem och att göra förslag på hur utlänningsärendens ställning kan förbättras. Ombudsmannen samarbetar även med medborgarorganisationer. I frågor som har samband med internationellt skydd har ombudsmannen i synnerhet samarbetat med Flyktingrådgivningen rf.

Ombudsmannen har också strävat till att skapa samarbetsband mellan utlänningsförvaltningen och medborgarorganisationerna. Under verksamhetsåret deltog ombudsmannen i arrangemangen för Somaliliitto ry:s och Utlänningsverkets gemensamma seminarium. Målet är att också framöver hjälpa de instanser som företräder invandrare till en aktivare, självständigare och öppnare dialog med invandrarmyndigheterna.

bilagor

UTLÅTANDEN

25.1.2006

Den nya Europeiska sociala stadgan;
Finlands andra tidsbundna rapport
2546/059/2005AM

26.1.2006

Betänkande av arbetsgruppen för vigselrätt
2698/65/2005AM

26.1.2006

Instruktion "Tolkning, översättning och
tolkcentraler" som ingår i FPA:s instruk-
tion för tillämpning av förvaltningslagen
99/65/2005 AM

8.5.2006

FN; kommissionen för mänskliga rättig-
heter/rådet för mänskliga rättigheter;
förfrågning om nationella, etniska,
religiösa och språkliga minoriteter
764/059/2006 AM

10.5.2006

Utkast till FPA:s jämställdhetsplan,
åtgärdstabell och promemoria med
motiveringar
832/65/2006AM

19.4.2006

Verkställande av direktiv 2003/109/EG
646/001/2006 AM

19.5.2006

Verkställande av rekommendationer för
Finland från Europeiska kommissionen
mot rasism och intolerans
1044/003/2006 AM

22.5.2006

Statsrådets utbildningspolitiska redo-
görelse till riksdagen
1131/65/2006 AM

01.06.2006

Elektronisk behandling av utlännings-
och medborgarärenden
1112/001/2006 AM

09.06.2006

Betänkande om nordisk samekonvention
566/003/2006 AM

05.06.2006

Promemoria av arbetsgruppen för en
totalreform av barnskyddslagen:
Minoritetsombudsmannens utlåtande
1080/001/2006

07.06.2006

Utkast till arbetsministeriets arbetsordning
1243/000/2006 AM

26.06.2006

FN/CRC; slutliga konklusioner av FN:s
kommitté för barnens rättigheter med
anledning av Finlands tredje tidsbundna
rapport
661/003/2006 AM

06.07.2006

Rapport av arbetsgrupp om system
för att hjälpa offer av människohandel
AM016:00/2005

10.07.2006

Mänskliga rättigheter i ett flerkulturellt
samhälle; utredning av kommittén för
mänskliga rättigheter vid Europarådet
1449/003/2006 AM

20.07.2006

Utkast till förordning om passlagen
1327/001/2006 AM

21.07.2006

Utkast till ESF-åtgärdsprogram
2007–2013 för Fastlandsfinland
AM006:00/2005

11.08.2006

Verkställande av direktiv 2004/38/EG
1525/001/2006 AM

02.10.2006

Verkställande av direktiv 2004/114/EG
1951/001/2006 AM

10.10.2006

Verkställande av Europeiska stadgan
för regionala språk och minoritetsspråk
2131/003/2006 AM

24.10.2006

Åtgärdsprogram för bättre reglering
539/003/2005 AM

ÅHÖRANDE VID RIKSDAGEN

23.2.2006

Förvaltningsutskottet
Regeringens proposition om ändring
av utlänningslagen
RP 198/2005 rd

31.3.2006

Förvaltningsutskottet
Förslag till invandringsspolitiskt program
och verkställighetsprogram
SRR 1/2006 rd

2.5.2006

Förvaltningsutskottet
Regeringens proposition till riksdagen
med förslag till passlag och till vissa lagar
som har samband med den
RP 25/2005 rd

12.5.2006

Förvaltningsutskottet
Regeringens proposition med förslag till
lagar om ändring av utlänningslagen och
5 och 10 § i lagen om utlänningsregistret
RP 32/2006 rd

18.10.2006

Förvaltningsutskottet
Förslag om ändring av lagen om
främjande av invandrades integration
samt mottagande av asylsökande
RP 183/2006 rd

26.10.2006

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet
Förslag om ändring av lagen om
främjande av invandrades integration
samt mottagande av asylsökande
RP 183/2006 rd

TAL

16/1 2006

Arbetsgruppen för en jämställdhetsplan
vid Brottsförhållningsverket

18/1 2006

Utbildningsdagar för arbetarskyddsjurister

2/2 2006

Seminarium som ordades av
Storbritanniens ambassad "Are the current
integration policies working?"
Evenemang för att fira dagen mot rasism,
Tammerfors

21/3 2006

Panel vid seminariet Islamofobi,
kulturcentrum Caisa

22/3 2006

Evenemang Främjande av likabehandling
hos företag och i samfund

23/3 2006

Huvudevenemang för veckan mot rasism
i Kouvola

31/3 2006

Arbetsgruppen för de nordiska
regeringarnas minoritetsfrågor

20/4 2006

Besök av lettisk reportergrupp

17/5 2006

"Problem med rättsskyddet inom ett
påskyndat asylförfarande", seminarium
Vardag inom finländsk asylpolitik

23/5 2006

Samarbetsseminarium mellan
Utlänningsverket och Suomen Somaliliitto

15/6 2006

Equality authority, Irland

10/7 2006

Delegation från irakiska regeringen

12/8 2006

Sommarseminarium för rättspolitiska föreningen Demla

23/8 2006

Möte mellan nordiska ombudsmän mot etnisk diskriminering, Köpenhamn

7/9 2006

"Om möjligheterna att ingripa i etnisk diskriminering" Rotaryklubb Kampen

8/9 2006

Arbetsministeriets arbetsgrupp "Ulteva 2"

17/9 2006

Romano Missio rf:s 100-årsjubileum

22/9 2006

Utbildningsverkets dag för likabehandling

27/9 2006"Främjande av likabehandling inom utbildning och arbetsliv",
Utbildningsstyrelsens seminarium**26/10 2006**

Internationellt avslutningsseminarium för projektet EurEquality och styrgruppens möte, Madrid

28/10 2006

Kanava Nuorisio rf:s evenemang

16/11 2006

ENAR round table

20/11 2006

Evangelisk-lutherska kyrkans seminarium om likabehandling

23/11 2006Besök av Marokkos justitieombudsman
Besök av journalistikstuderande vid Tammerfors universitet

PRESSMEDDELANDEN

21.03.2006

Diskriminering är ett allvarligt brott

11.05.2006

Lagen om likabehandling utnyttjas inte i frågor som gäller diskriminering i arbete

23.11.2006

Entiska minoriteter behöver rådgivning om etnisk diskriminering

UTBILDNINGS- OCH INFORMATIONSEVENEMANG INOM PROJEKTET EUREQUALITY

29.8. Helsingfors,

Round table för romer

2.9. Hollola,

personalen vid Tiirismaa samkommun för folkhälsoarbete

28.9. Jyväskylä,

Jämställdhetsarbetsgrupp i Jyväskylä-regionen

9.10. Tammerfors,

Västra Finlands romarbetsgrupper

10.10. Lojo,

Jämställdhetsarbetsgrupp i Lojo

24.10. Imatra**8.11. Rovaniemi****24.11. Helsingfors,**

Avslutningsseminarium för projektets nationella del i Helsingfors

PUBLIKATIONER

Minoritetsombudsmannens

årsberättelse 2005,

ISSN 1796-3001,

Viestintä Viisikko / Savion kirjapaino,

Helsingfors 2006

Riikka Tella: Rådgivning mot etnisk

diskriminering i kommunerna.

Minoritetsombudsmannens

publikationsserie 3,

ISBN 952-490-031-9

ISSN 1796-0819, Edita, Helsingfors 2006

Riikka Tella: Advisory Services Against

Ethnic Discrimination in Municipalities.

Publications of the Ombudsman for

Minorities 3,

ISBN 952-490-031-9

ISSN 1796-0819, Edita, Helsinki 2006



Minoritetsombudsmannen

PB 34

00023 STADSRÅD

Växel: 010 60 4001

Kundservice: 010 60 47048 (vardagar kl. 9–15)